

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

LIMITES ENTRE ESTADOS — ACÔRDO

— O acôrdo celebrado entre Estados para fixação de seus limites não contraria o disposto no art. 184 da Constituição.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N.º GS-1778, DE 20 DE SETEMBRO DE 1944

Senhor Presidente :

Os Estados de Minas Gerais e Goiás celebraram um convênio fixando a respectiva linha divisória, e êsse acôrdo foi homologado pelo Decreto-lei federal n.º 3.320, de 29 de maio de 1941.

2. Agora, ainda em obediência ao mesmo convênio, pretendem os Governos dos referidos Estados baixar, simultâneamente, decretos-leis estaduais

fixando a aludida linha divisória, de acôrdo com o estabelecido na lei federal já citada. O projeto do Governo de Minas Gerais estabelece, ainda, a concessão de anistia fiscal aos moradores e proprietários da zona fronteiriça, até a data da promulgação da lei, em relação aos impostos que deixaram de pagar em consequência da incerteza da jurisdição a que pertenciam.

3. A maioria da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, porém, contra o voto dos Srs. Clodomir Cardoso e Junqueira Aires, adotou o parecer do Sr. Oto Prazeres, que considerou o acôrdo feito pelos dois Estados contrário ao disposto no art. 184 da Constituição Federal.

4. O exame que fiz do assunto, porém, convenceu-me de que não há a incompatibilidade apontada entre o acôrdo em apêço e o citado artigo da Constituição, porque contém, apenas, uma norma, destinada a evitar os litígios e pôr têrmo, compulsoriamente, às dúvidas surgidas sôbre limites interestaduais, e que não restringe a faculdade conferida aos Estados pelo art. 5.º da mesma Constituição, que reza :

“Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou firmar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional”.

5. Nestas condições, tenho a honra de opinar, como opino, pela aprovação dos citados projetos de decreto-lei, que deverão ser baixados simultaneamente pelos Estados de Minas Gerais e Goiás.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Alexandre Marcondes Filho.*

Aprovado Em 4-10-44. — G. VARGAS

TERRITÓRIOS FEDERAIS — ADMINISTRAÇÃO

— Circular n.º 43, de 21 de outubro de 1944.

PROCESSO CENE N.º 888-44

Sr. Governador :

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, usando da atribuição que me confere o art. 24 do Decreto-lei n.º 5.839, de 21 julho de 1943, baixei as seguintes instruções :

1) A organização dos serviços públicos territoriais e municipais (artigos 4.º, n.º V, e 9.º, n.º VI) terá caráter provisório até a aprovação pelo Governo Federal do plano a que se refere o art. 17.

2) Os decretos, regulamentos e instruções, expedidos na forma dos artigos 4.º, n.º VII, e 9.º, n.º III, ficam sujeitos à restrição contida no item anterior.

3. A nomeação de pessoal para os cargos dos Municípios deve fazer-se interinamente, salvo os de provimento em comissão.

4) Para o desempenho de serviços imprescindíveis e necessários à administração territorial, os Governadores só poderão admitir pessoal extranumerário.

5) Os projetos de decreto-lei municipal que disponham, no todo ou em parte, sôbre alguma das matérias previstas no art. 32 do Decreto-lei federal n.º 1.202, de 8-4-39, terão a sua vigência condicionada à aprovação do Presidente da República, devendo o expediente ser encaminhado ao Ministério da

Justiça acompanhado de parecer do Governador do respectivo Território. Do mesmo modo se procederá em relação aos atos previstos no art. 34 do citado Decreto-lei n.º 1.202.

6) Quanto à execução orçamentária, deverá observar-se o seguinte :

a) escrituração contábil da aplicação dos créditos concedidos, remetendo-se, ao Ministério da Justiça e à Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, balancetes que sirvam de base à concessão de futuros créditos;

b) informação aos órgãos acima referidos sobre as realizações administrativas (quilômetros de estrada construídos, escolas criadas, zonas saneadas, etc.), indicando, sempre que possível, dados numéricos;

c) apresentação, ainda aos mesmos órgãos, de um programa de trabalho para aplicação de dotações orçamentárias.

7) Ao Presidente da República, por força dos arts. 53 e 180 da Constituição, cabe legislar para os Territórios "no que se referir aos interesses peculiares dos mesmos". Não podem, portanto, os atos dos Governadores conter matéria de lei, como seja, criação de serviços, repartições ou cargos públicos; alteração dos vencimentos ou vantagens de cargos ou funções públicas; alienação ou oneração de bens territoriais; responsabilidade de encargos não previstos no orçamento; imposição de tributos ou transigência quanto à sua cobrança; concessão de isenções, liberalidades, doações, favores, não autorizados pelo Governo Federal; atribuição de direitos ou imposição de obrigações à generalidade dos cidadãos.

8) Solicito, assim, a Vossa Excelência, a fineza de ordenar a observância das referidas instruções.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha alta estima e mais distinta consideração. — *Alexandre Marcondes Filho.*

CERTIDÕES REQUERIDAS ÀS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS — DA SUA CONCESSÃO — PAGAMENTO DO SÊLO CORRESPONDENTE

— *Extraída a certidão e não comparecendo o requerente, após a devida intimação, o sêlo deve ser cobrado executivamente.*

— *Principais regras em vigor sobre a concessão das certidões administrativas.*

Sobre o deferimento das certidões requeridas às autoridades administrativas, dispõe a Lei n.º 640 de 1899:

Art. 5.º Na vigência da presente lei :

-
- 5) Serão observadas as seguintes disposições do serviço aduaneiro :
 - k) em bem de legítima defesa de direitos e interesses particulares, ventilada perante os tribunais ou autoridades judiciárias, não é lícito

COMENTÁRIO

CERTIDÕES ADMINISTRATIVAS — DA SUA CONCESSÃO

A decisão que aprovou o parecer supra, de autoria de uma das mais vigorosas expressões do Direito Administrativo pátrio, o

negar certidão de documentos, pareceres ou informações, prestadas sobre as questões movidas no contencioso administrativo ou processos findos e em andamento; como prescrevem o art. 14, § 4.º, do regulamento n.º 254, de 21 de agosto de 1850, circular n.º 388, de setembro de 1857, aviso n.º 264, de 6 de setembro de 1858.

Parágrafo único. Só nos casos preceituados nas ordens do Tes. n.º 117, de outubro de 1878; n.º 22, de outubro de 1885, art. 10 do regulamento anexo ao Decreto n.º 5.245, de 5 de abril de 1873, é que se negará certidão de tais documentos”.

Encontra-se êsse preceito reproduzido nos Decretos n.ºs 3.529, de 1899, art. 22, e 5.390, de 1904, art. 67, §§ 1.º e 2.º.

Dada a dificuldade da busca das decisões administrativas, que passaram a ter força de lei, impõe-se reproduzi-las, como se encontram no *Manual da Legislação*, por A. BIOLCHINI :

“Regulamento de 21 de dezembro de 1850 (e não de 21 de agosto como se lê acima) .

Art. 14. Compete-lhe (ao oficial maior) :

§ 4.º Mandar passar, sem dependência de despacho do ministro e assim depois de subscritas pelo chefe da respectiva seção, as certidões que se pedirem, sendo de atos do Governo já publicados, ou do interesse particular de quem as pedir, cuja publicação não possa, todavia, prejudicar o serviço público ou a terceiro. Fora destes casos deverá o requerimento ser apresentado ao ministro, para resolver o que fôr justo.

Cir. do Min. da Faz. n.º 338, de 26 de setembro de 1857.

Declara-se quanto às certidões requeridas e informações que podem ser concedidas ou negadas conforme as conveniências do serviço.

Av. do Min. da Guerra n.º 264, de 6 de setembro de 1858.

Declara-se que, ainda mesmo as partes interessadas, quando tiverem de requerer certidões, devem declarar para que fim.

Dr. F. SÁ FILHO, contém assunto de relevante interesse para os estudiosos e de grande valor prático, constituindo síntese, muito bem feita, dos princípios que disciplinam a concessão de certidões pelas autoridades administrativas.

Em um ponto, apenas, que, aliás, se nos afigura assaz relevante, não estamos de acôrdo com o seu autor, colocando-nos em franca divergência: é no que concerne à vigência da alínea 35 do art. 113 da Constituição de 1934. SÁ FILHO parece abonar a opinião expendida por PONTES DE MIRANDA, com apoio em CARL SCHMIDT, no sentido de que os dispositivos daquela Constituição não substituídos, pela Carta de 1937, por outros com êles incompatíveis “continuam a vigorar, com força de lei ordinária”.

Trata-se, evidentemente, de opinião respeitável, mas que não pode ser aceita sem inteira subversão dos cânones que disciplinam o direito intertemporal.

No tocante a êstes, o princípio vitorioso é o de que a lei nova, quando regula tôda a matéria disciplinada pela lei anterior,

Ordem do Tes. n.º 692, de 8 de outubro de 1878. (Nas decisões figura sob este número e não sob o de 117, como se lê acima).

Declara-se que nenhum fundamento tem uma decisão que negou a uma firma comercial certidão pedida, de notas dos despachos de diversas mercadorias consignadas a outros negociantes, visto não se acharem tais notas compreendidas na exceção do av. de 10 de julho de 1838, por não envolverem matéria de segredo ou comprometimento alheio, como são os assuntos do expediente reservado das repartições públicas e os documentos que nestas existam e possam comprometer terceiros, difamando-os ou por qualquer modo atraindo sobre eles a odiosidade ou o desprezo público sem vantagem alguma para os interesses da Justiça.

Ordem do Tes. n.º 158, de 22 de outubro de 1885.

Declara que não se passam certidões de documentos que envolvam matéria de segredo ou comprometimento alheio.

Av. do Min. do Império, n.º 83, de 10 de julho de 1838.

Declara que se deve mandar passar certidão de tudo aquilo que não envolver matéria de segredo, ou comprometimento alheio.

Dec. n.º 5.245, de 5 de abril de 1873.

Art. 10.

Os requerimentos sobre certidões ou entrega de documentos originais serão despachados pelos chefes das repartições competentes, passando-se as certidões que não forem de papéis ou assuntos reservados, e entregando-se os documentos originais, mediante recibo das partes; ficando, porém, certidões autênticas dos que constituírem provas essenciais e justificativas das decisões tomadas".

Visando o resguardo dos direitos individuais e a publicidade dos atos oficiais, a Constituição de 1934 estatuiu no art. 113:

"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 estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para o esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo ou reserva".

determina a ab-rogação desta. E' o que ensina FERRARA, quando afirma: "Aqui deduz-se, com efeito, a vontade por parte do legislador de liquidar o passado, estabelecendo um novo sistema de princípios completo e autônomo. Temos então um novo reordenamento jurídico com diretivas originais, que não tolera desvios ou enxertos de leis precedentes". 1

O argumento é tanto mais procedente quanto se trata de uma *Constituição*, porque o novo Estatuto Político tem de ser sempre por finalidade um completo "*reordenamento jurídico*", com diretivas originais. Se não houvesse esse intuito de inovar, de reestruturar a ordem jurídica fundamental do Estado, não seria mister alterar a

1 FRANCISCO FERRARA "*Interpretação e Aplicação das Leis*, trad. de MANUEL A. D. ANDRADE, *Livraria Acadêmica*, São Paulo, 1940.

De acôrdo com a lição de CARL SCHMIDT e PONTES DE MIRANDA, os dispositivos das constituições substituídos por outros que não forem com essas incompatíveis continuam a vigorar, com força de lei ordinária.

E' dever do intérprete procurar a conciliação dos vários textos da lei, que não sejam irredutivelmente contraditórios.

Essa divergência não se descobre entre os preceitos transcritos.

Cuida-se, assim, poder harmonizá-los, dêles extraindo algumas regras, como as seguintes :

1.^a, devem ser passadas certidões de atos já registrados nos livros não reservados, bem como de matéria de interêsse pessoal de quem a solicitar, cuja publicação não seja inconveniente (regulamento número 54 de 1850, art. 14, § 4.^o);

2.^a, as certidões de informações podem ser concedidas ou negadas, segundo as conveniências do serviço (circular do Ministério da Fazenda n.^o 388, de 1857);

3.^a, os interessados têm de declarar o fim para que requerem, que deve ser de legítima defesa de direitos ou interêsses pleiteados perante os tribunais (aviso n.^o 264 de 1858);

4.^a, não se passam certidões que envolvam matéria de segrêdo ou comprometimento de terceiros (ordens do Tesouro n.^o 682 de 1878, n.^o 158 de 1885; aviso n.^o 83 de 1873).

Constituição, bastando simples emenda ou revisão dela, sem necessidade de se elaborar novo diploma completo.

E' certo que, em casos excepcionalíssimos, se pode sustentar a idéia da permanência de lei, como, por exemplo, quando se concede pensão ao príncipe deposto, tal como o fêz a nossa Constituição de 1891, no art. 7.^o de suas disposições transitórias, mas, no comum, no que concerne à matéria *pròpriamente constitucional*, tudo o que constava dos Estatutos anteriores perde sua vigência, deixa de existir como lei.

Na hipótese, o dispositivo que se pretende considerar em vigor referia-se a matéria *pròpriamente constitucional*, incluído como estava no capítulo da Constituição que, no dizer de BLACKSTONE e de GAY, é a razão de ser da própria existência do Estatuto Político: o capítulo da declaração dos direitos individuais.

A simpatia que desperta o princípio da franca publicidade das ações governamentais, para permitir o que os autores denominam o *contrôle popular* sôbre o govêrno, justifica, sem dúvida, seja fervorosamente advogada a obrigatoriedade do fornecimento de certidões pelos órgãos administrativos, mas não deve ir a ponto de nos levar — porque para atingir êsse *desideratum* tanto não se faz mister — a pretender que continue imperando uma norma legal caduca, inexistente, que o legislador constituinte fêz questão de omitir no texto da nova Carta Constitucional.

C. A. Lúcio Bittencourt

Quanto à regra 2.^a, expressa em termos vagos, se tem decidido não se dar certidões de pareceres e informações, porque não constituem atos decisórios, únicos que interessam à legítima defesa de direitos (ordem n.º 153, da Diretoria Geral da Fazenda no *Diário Oficial* de 18 de agosto de 1928; despacho da Diretoria Geral da Fazenda no *Diário Oficial* de 3 de julho de 1933; despacho do ministro da Fazenda no *Diário Oficial* de 31 de janeiro de 1934), salvo quando aquêles atos se firmarem explicitamente nos pareceres e informações, que, nesse caso, os integrarão (parecer da Procuradoria Geral da Fazenda, despacho da Diretoria Geral da Fazenda *apud Diário Oficial* de 23 de março de 1937) — *Pareceres da Procuradoria Geral da Fazenda Pública*, págs. 63 e 64, FRANCISCO DE SÁ FILHO.

Quanto à autoridade competente para mandar passar as certidões, não há indicação explícita. Mas é norma adotada pela Administração e que consulta a ordem dos serviços, que devem as certidões ser despachadas pelo chefe da repartição, onde se encontrar o processo a que se referem (ARAÚJO E SILVA, *Processo Administrativo no Tesouro Nacional*; ordem n.º 172 de 12 de maio de 1856, do ministro da Fazenda, e ordem n.º 193 de 25 de maio de 1868, do ministro da Guerra).

Estão sujeitas as certidões ao impôsto do sêlo do Decreto-lei n.º 4.655, de 1942, tabela anexa, art. 23, que também dispõe não deverem as repartições passar certidão, sem prévio requerimento.

Extraída a certidão e não comparecendo o requerente, após a devida intimação, o sêlo deve ser cobrado executivamente, por intermédio, no Distrito Federal, da Procuradoria Geral da Fazenda Pública.

São estas as principais regras vigentes sôbre a concessão das certidões administrativas.

Sala da Comissão, em 23 de setembro de 1943. — *Sá Filho.*