

Das disposições complementares e suplementares e das assinaturas e referendas nas Leis

(Estudo sobre a técnica legislativa) *

HESIO FERNANDES PINHEIRO

Assistente Jurídico do D. A. S. P.

I. DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

A POSITIVAÇÃO do direito opera-se na lei escrita. Determinados assuntos jurídicos, entretanto, requerem, para a sua exposição legal, certos esclarecimentos prévios que localizam a lei no tempo e no espaço. São os objetivos da lei, a definição dos termos que adota, os princípios jurídicos que assenta e os de hermenéutica e de aplicação que aconselha, que não podem ser esquecidos nem tratados no próprio texto.

Onde incluí-los, pois?

Já constitui tradição jurídica nacional o dedicar-se, nas leis extensas, uma parte especialmente para esses preceitos, de vez que, pela sua natureza, não devem eles promiscuir-se com o articulado daquelas.

Essa parte, surgida naturalmente, em face de um imperativo, foi consagrada no Brasil com os nomes de *Introdução*, *Título Preliminar*, *Disposições Preliminares*, *Lei Preliminar* ou *Lei de Introdução*.

Não são elas partes integrantes da lei como suportem alguns e, para prová-lo, parecem-nos bastante as opiniões (1) de COELHO RODRIGUÉS (... "o *título preliminar* não faz parte do Código,

(*) Ainda sobre o assunto: *O Fecho das Leis Brasileiras — O Preambulo dos Atos da Ordem Legislativa — As Cláusulas de Revogação e Vigência nas Leis — A Lei Escrita e o Problema da sua Revisão — Da Apresentação Material do Texto das Leis* — Publicados nesta Revista respectivamente, nos números de setembro de 1942 (págs. 32), novembro de 1942 (pág. 24), julho de 1943 (pág. 62), abril de 1944, (pág. 15) e junho de 1944 (pág. 22).

(1) *Notas sobre as discussões dos Códigos Civis, Brasileiro e Italiano.*

é um título à parte"); de CLOVIS BEVILÁQUA (... "é, por assim dizer, uma lei anexa, uma lei que se publica juntamente com o Código para preparar e facilitar a sua execução" — "não é uma parte integrante do Código: é uma lei em separado, que vai acompanhar o Código, para providenciar sobre as necessidades ocorrentes à sua publicação"); de AZEVEDO MARQUES (... "é como que uma lei fora do corpo do Código — equivalente ao que outros códigos têm denominado *lei de introdução*..."); e de VIGLIANI (... "perché se è vero che le norme riunite nel titolo preliminare non appartengono ad alcun Codice, è pure incontestabile che esse sono, al dire del grande Portalis, i prolegomeni di tutti i Codici, le leggi delle leggi, e per questo motivo stanno bene in fronte al Codici Civile, che è la prima e la più nobili parte dell'edificio legislativo").

Combatendo a inclusão do *Título Preliminar* em nosso Código Civil, justificou alhures BULHÕES CARVALHO o seu ponto de vista com as seguintes palavras:

"O *título preliminar* é uma deformidade, uma espécie de excrescência, atenta contra o que os romanos chamavam de *elegantia juris*, tão necessária à lei segundo Gaius, e contra o que Ihering denomina a estética do Direito. Não é isto de tão somenos como a muitos parece. Se a elegância, a beleza, a correção exterior, são prezadas em artefactos comuns, não podem ser desprezadas nas obras de arte do Direito, que Ulpiano e Celso definem como uma arte admirável, designando os seus productos como obras de arte — *juri operam dare — ars boni et equi*" (2).

(2) *Código Civil Brasileiro — Trabalhos Relativos à sua Elaboração — Vol. II, págs. 563 e 564.*

A utilidade do *Título Preliminar*, *Introdução* ou *Disposições Preliminares* é, não obstante, incontestável em certos atos da ordem legislativa, principalmente quando se trata de Códigos ou leis equivalentes que, sem o serem propriamente, têm por escopo a reunião de dispositivos esparsos, resultando daí um texto mui extenso.

Durante a elaboração de um ato da ordem legislativa, certas disposições são encontradas que, em verdade, necessitam ficar em destaque. São normas essenciais, de caráter genérico e não raro pouco numerosas, indispensáveis à perfeita compreensão e aplicação da lei e, por isto, devem preceder ao texto.

Como parte independente que é da lei, entretanto, o *Título Preliminar* poderia ser promulgado em separado, razão pela qual o seu articulado deve ter numeração própria.

Referindo-se ao tema, e especificamente à *Introdução* do Código Civil, diz CLOVIS BEVILAQUA que "Contém numeração distinta da do Código, para indicar a diversidade da matéria, e acentuar que, se a él estiver ligada e se o domina, com él não forma um todo homogêneo, podendo ser modificada (3) permanecendo íntegro o articulado do Código, do mesmo modo que as alterações desse se não refletem sobre ela" (4).

Pelo seu caráter suplementar, entretanto, deve ser colocada em precedência à lei codificada, mas desta recebe o preâmbulo e o encerramento que são comuns a ambas.

Dentre as formas apontadas — *Introdução*, *Disposições Preliminares* ou *Título Preliminar* — tem sido preferida a primeira, isto é, a *Introdução*, para intitular essa parte das leis extensas.

Os assuntos das *Disposições Preliminares* não se confundem, em absoluto, com os de *Disposições Gerais*. Embora em ambos possam figurar preceitos com este caráter, a confusão é inadmissível porque os assuntos das primeiras são, como vimos, independentes do texto, enquanto que aquêles que devem figurar nas *Disposições Gerais* estão com él intimamente relacionados e lhe são placentariamente dependentes.

(3) Realmente o foi, nas condições indicadas, pelo Decreto-Lei n.º 4657, de 4 de setembro de 1942.

(4) CLOVIS BEVILAQUA — *Código Civil Comentado* — Vol. I — Rio, 1916, pág. 85.

As *Disposições Gerais* representam uma continuação do texto da lei, que dispõe sobre assuntos nêle tratados. Sem esse texto, o seu enunciado não teria expressão. Já as *Disposições Preliminares* tratam de assuntos apenas correlatos à lei e podem ser ditados e compreendidos por si sós.

II. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Dissemos que os assuntos de *Disposições Preliminares* não se confundiam com os de *Disposições Gerais* e as razões disso foram, há pouco, devidamente apresentadas.

Em alguns atos da ordem legislativa nacional, porém, encontram-se *Introduções*, *Títulos Preliminares* ou *Disposições Preliminares*, imprópriamente denominadas de *Disposições Gerais*, que são colocadas no início do texto legal, servindo-lhe de intróito.

É comum ainda se encontrarem *Disposições Gerais* seguindo ou precedendo as diversas partes da lei como, v.g., o *artigo*, a *Secção*, o *Capítulo*, etc. Nesses casos as disposições de caráter geral, que deveriam ser reunidas no final do texto, apresentam-se fracionadas e dizem respeito, exclusivamente, à parte do ato da ordem legislativa onde estão incluídas (5).

Os casos mencionados nos dois parágrafos anteriores dão origem a que se adotem, em consequência, no final das leis, em lugar das *Disposições Gerais*, as *Disposições Finais*, em virtude da impossibilidade de se apresentarem *Disposições Gerais* referentes a todo o texto do ato. Sómente nestes casos, entretanto, a expressão *Disposições Finais* é acertadamente empregada.

Confundem-se, freqüentemente e não obstante, as *Disposições Gerais* com as *Disposições Finais* e muitos legisladores consideram mesmo o seu uso indistinto. Entretanto, o que realmente se nos apresenta como tecnicamente certo é que :

- em princípio, os artigos que contenham assuntos de caráter geral, diretamente dependentes ou intimamente relacionados com o texto, devem ser englobados no final da lei sob o título de "Disposições Gerais";

(5) No Código Civil podem ser encontrados vários exemplares.

b) em se tratando de lei extensa, cujos diversos grupos de assuntos justifiquem ou exijam a existência de um apêndice, contendo medidas de caráter geral, essas medidas devem seguir ou preceder cada grupo, englobadas sob o título de "Disposições Gerais".

Nestes casos, as medidas restantes de caráter geral e referentes a todo o texto da lei — apreciado em seu conjunto — devem ser reunidas e colocadas no final do ato da ordem legislativa e em continuação ao seu articulado, separadas dêste, e tretanto, pelo rótulo: *Disposições Finais*.

Em alguns atos da nossa ordem legislativa encontram-se ainda empregadas fórmulas como segUINTES: *Disposições Gerais e Transitórias* ou *Disposições Finais e Transitórias*.

Veja-se, por exemplo, a "Codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios", aprovada pelo decreto n.º 2.416, de 17 de julho de 1940.

Técnicamente é incorreta essa forma de se apresentarem fundidas essas modalidades de Disposições. De fato, enquanto as Disposições Gerais contêm matéria de caráter permanente, intimamente entrosadas com a parte precedente do texto da lei, as Disposições Transitórias objetivam, apenas, dispor sobre assuntos que tendem a desaparecer, conforme veremos oportunamente.

E mais, as Disposições Transitórias devem por este seu caráter (provisório) possuir uma numeração independente daquela que figura no articulado da lei, enquanto que as Disposições Gerais seguem a seriação natural dos artigos.

III. DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Na fase de transição de um regime legal preestabelecido para aquêle determinado por um novo ato da ordem legislativa, situações aparecem que exigem imediata disciplina, porém com caráter especial e passageiro.

São situações de direito ou de fato que, embora transitórias, não devem nem podem ser, por isso mesmo, descuradas pelo legislador.

Dado êsse seu caráter — de transitoriedade — não seria curial tratá-las no texto do ato da ordem legislativa, nem promiscuí-las com o articulado efetivo dêste, pois uma vez atendida a situa-

ção ou o caso especial o dispositivo deixa de interessar: é absorvido pelo tempo ou pela consumação do fato previsto.

Consubstanciadas em artigos, essas disposições devem ser, sempre, grupadas sob o título "Disposições Transitórias" ou "Disposições Provisórias" (6), na parte final do ato da ordem legislativa, não em continuação ao articulado desta e muito menos nêle intercaladas como, por exemplo, se encontra no Decreto n.º 11, de 23 de novembro de 1889, que regulou a classificação e numeração dos decretos:

.....

"Art. 1.º — Os decretos expedidos pelos diversos Ministérios antes de publicados deverão ser remetidos ao Ministério do Interior, onde serão devidamente numerados.

Disposição Transitória — Os decretos já expedidos serão presentes à aludida repartição a fim de serem devidamente numerados, datando-se todos êles.

Art. 2.º — Os Decretos já expedidos serão presentes à aludida repartição a fim de serem devidamente numerados".

.....

Assim, e pelo exposto, os artigos dessa parte acessória do ato legal devem ser portadores de numeração própria, distinta daquela que figura no texto e não seguida, como algumas vezes se costuma fazer.

Nem sempre, porém, essas disposições desaparecem ou tendem a desaparecer por completo. Assuntos existem que, embora não devendo ser incluídos no articulado efetivo ou permanente dos atos da ordem legislativa, pelo seu caráter nêles devem figurar.

"As vezes até, — diz CARLOS MAXIMILIANO — na vigência das novas regras positivas surgem, de modo imprevisto no texto, circunstâncias e fatos que as *Disposições Transitórias* resolveriam, e é fôrça recorrer a elas como elemento subsidiário" (7).

(6) Essa denominação é usada, entre outros atos, no Decreto-lei n.º 3.545, de 22 de agosto de 1941, que "Regula a compra e venda de títulos da dívida pública da União, dos Estados e dos Municípios".

(7) CARLOS MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Aplicação do Direito* — Rio, 1941, pág. 323.

E, como exemplo, apresenta o mesmo notável jurista o seguinte caso (8):

"De três em três anos se elegia, em cada Estado, um senador que terminaria o mandato daí a nove. Quando, por motivo ocasional, havia duas vagas, como saber qual o que terminaria o tempo do antecessor e qual o que exerceria um mandato completo? Resolvia-se o caso pelo artigo 1.º, §§ 5.º a 7.º, das Disposições Transitórias da Constituição de 1891; não havia outro meio" (9).

O assunto, pelo que se depara do estudo dos parágrafos citados, está mal enquadrado nas "Disposições Transitórias". Ali se dispõe sobre uma questão que, perfeitamente, pode ser aplicável sempre e de modo idêntico.

Seria mais acertado que, ao tratar do Senado (Cap. III), a Constituição de 1891 se referisse expressamente em seu texto à eleição dos senadores, traçando dêsse modo a regra.

Nas "Disposições Transitórias", então, far-se-ia menção ao art. da Constituição que sobre isso dispusesse e que deveria ser aplicado logo "No primeiro ano da primeira legislatura..." — Assim a redação constitucional ficaria mais perfeita.

A imprescindibilidade das Disposições Transitórias é compreensível, principalmente quando se há de atender a casos que se estão processando no período de adaptação de uma lei antiga a uma nova.

Encarando este problema na legislação italiana manifesta-se RUGGIERO, dizendo e aconselhando

(8) CARLOS MAXIMILIANO — *Idem*, em *Nota à pág. cit.*

(9) Constituição de 1891:

"Art. 1.º — Promulgada esta Constituição, etc., etc.

§ 5.º — No primeiro ano da primeira legislatura, logo nos trabalhos preparatórios, discriminará o Senado o primeiro e segundo terço de seus membros, cujo mandato há de cessar no término do primeiro e do segundo triénios.

§ 6.º — Essa discriminação efetuar-se-á em três listas, correspondentes aos três terços, graduando-se os senadores de cada Estado e os do Distrito Federal pela ordem de sua votação respectiva, de modo que se distribua ao terço do último triénio o primeiro votado no Distrito Federal e em cada um dos Estados, e aos dois terços seguintes os outros dois nomes na escala dos sufrágios obtidos.

§ 7.º — Em caso de empate, considerar-se-ão favorecidos os mais velhos, decidindo-se por sorteio, quando a idade for igual.

que "las leyes más importantes que modifican el régimen jurídico contienen todas especiales disposiciones transitórias encaminadas a determinar los efectos precisos que la nueva norma debe producir en las relaciones anteriores". Cita como exemplo a lei de 2 de abril de 1865, "que autorizaba al Gobierno del Rey a publicar el Código, que contenía el citado principio general, le autorizaba también para formular las disposiciones transitórias, que fueron publicadas en 48 artículos, con Real decreto de 30 de noviembre de 1865 (mientras otras fueron más tarde dictadas con Real decreto de 25 de Junio de 1871 para las provincias de Venecia y Mantúa) y a las cuales se debe recurrir para la solución de toda cuestión que se suscite en el campo de las instituciones del Derecho civil" (10).

IV. DAS ASSINATURAS E REFERENDA

A palavra vernácula *assinatura* tem o seu etimo latino em *signatura*, de *signare* que significa marcar com um sinal qualquer.

Grafa-se *signature* em francês, *segnatura* em italiano, *signature* em inglês, *unterschrift* em alemão e *firma* em espanhol.

A questão das assinaturas prende-se intimamente à identificação social dos indivíduos pelo nome civil e ao problema da alfabetização dos povos.

Remontando às antigas civilizações, podem-se encontrar ali anéis caprichosamente trabalhados, servindo de "sêlo" (*assinatura*) na autenticação dos documentos.

Depois, os "sinetes", onde se gravavam monogramas (*letras conjuntas*, *letras encaixadas*, ou *letras entrelaçadas*), totens, armas, brazões, silhuetas, siglas (11), etc., etc.

Mais tarde, as penas das aves entraram a concorrer com os "sinetes". E, a partir dessa época, que invade o Século VII, vemos o nobre colocando o seu "sinete" no fecho dos documentos (*monogrammatis usum loco proprii signi invexit*); o campônio hesitante, cheio de emoção e equilibrando-se à beira do banco rústico, tomar da pena e

(10) R. DE RUGGIERO — *Instituciones de Derecho Civil* — Vol. I — Trad. da 4.ª Ed. Ital. por Ramón S. Suner y J. Santa Cruz Teijeiro — Madrid, 1929, pág. 172.

(11) Série de iniciais do nome, chamadas por Cícero de *sigla litterae*, expressão que deu origem, posteriormente, à palavra latina *sigla*; *sigla* em português.

rabiscar vacilante uma cruz (símbolo magnífico da verdade e também assinatura convencional dos analfabetos); o reverendo, ou o escriba profissional, com tôda a solenidade a centralizar-se no "pince-nez" de lentes grossas e pequeninas que lhe montam à extremidade do nariz, a entrelaçarem o fio de tinta que reçuma da ponta da pena, com o fim de obterem complicadas assinaturas ornamentadas com arabescos e escritas em tipo de letra cursivo ou mixto.

No tempo das corporações de ofício, os Mestres, os Companheiros ou Oficiais e os Aprendizes encerravam os escritos que lhes interessavam com os símbolos representativos ou alegóricos das profissões que exerciam ou das artes às quais se dedicavam.

Essas, entre várias outras modalidades de autenticar os atos com assinaturas, duraram até princípios do Século XIV. É curioso salientar ainda que, à mistura com tôdas elas, predominavam os monogramas compostos com as siglas do nome de Cristo em grego — X e P — conhecidos pelo nome de *Chrismum*, os quais se apresentavam sob as formas mais variadas e bizarras. Mais tarde, foram êles substituídos pelos que levavam as letras I H S.

Nos alfarrábios do Século XIV, pesquisadores e paleógrafos insignes escreveram e disseram haver encontrado muitos documentos assinados a rôgo, devidamente precedidos de frases explicativas, tais como :

"Cum nescirem scribere",

"Quia scribere nesciban",

entre outras, e que vem demonstrar, cabalmente, o quanto dominava o analfabetismo naquela época.

Sòmente no Século XVI é que se firmou, com tendência para uma generalização obrigatória, o uso de assinaturas do próprio punho, grafadas em tipo de letra comum, com o nome (por extenso ou abreviado) das pessoas, e colocadas no final dos atos retratando a intenção propositada de aprová-los.

A utilidade das assinaturas, nestes moldes, como elemento de *autenticação* e *encerramento* de documentos é clara, como aliás bem nos faz ver e sentir SPENCER VAMPRÉ :

"Dificilmente se admitiria considerar assinatura o nome, mesmo por inteiro, lançado à margem de

um papel, escrito por outrem ou datilografado; ou uma simples sigla ou chancela, que pareça antes destinada a identificar o papel do que aprovar o seu conteúdo.

Por isso, é a assinatura apostila no fim do instrumento, de modo a tornar difícil ou impossível o acrescentamento de palavras" (12).

Formuladas essas ligeiras considerações preliminares sobre as assinaturas, passemos a seu estudo e também ao da referenda na *legislação nacional*.

Os atos da ordem legislativa, para terem validade e força legal, são e devem ser, sempre, assinados pelo Chefe de Estado.

Esta é a praxe e assim tem sido em tôda a nossa história constitucional e administrativa.

Pelo imperativo da divisão do trabalho e consequente distribuição de responsabilidades — que se apresentam como princípios aplicáveis a tôda e qualquer forma de administração desenvolvida — o chefe do Poder Executivo distribui os seus encargos pelos seus auxiliares imediatos, agentes de sua confiança e seus colaboradores de gestão : Os Ministros ou Secretários de Estado.

A responsabilidade dêsses auxiliares, entretanto, apresenta-se sob variados aspectos, podendo ser total ou parcial, solidária ou não. E são as Constituições que lhe traçam os limites.

Dentro de cada setor e de acôrdo com ela, os Ministros agem independentes mas coordenados e supervisionados pelo Chefe do Poder Executivo.

Essa independência funcional dos Ministros manifesta-se, dentre outros encargos, na competência para *referendar* os atos do chefe do Poder Executivo, completando-lhes assim a validade.

A referenda é necessária, pois um ato legal só é lei quando, embora já sancionado, está composto integralmente, isto é, quando além do preâmbulo, do texto, das cláusulas de vigência e revogação e do fecho "... firma-o o Presidente da República, com o seu nome autógrafo *in extenso*, e referenda-o aquêle Ministro ou Ministros de Estado a quem toque a respectiva execução. A referenda consiste, apenas, na assinatura de próprio punho e por extenso. Como se vê, êsse é também o exemplar da promulgação; porque só a ela se referenda, enquanto a sanção e o voto não comportam tal for-

(12) SPENCER VAMPRÉ — *Do Nome Civil* — Rio, 1935, pág. 170.

malidade por serem, de sua natureza mesma, atos puramente pessoais do Presidente da República" (13).

Essa opinião, que a nós parece a acertada, é, não obstante, combatida veementemente por alguns juristas que defendem: "a sancção é que válida a lei e a torna obrigatória" (LABAND).

Referendando os atos, fica o Ministro responsável perante o Chefe do Poder Executivo pela exata observância, em todo o setor administrativo que dirige, do conteúdo do ato; e nas mesmas condições, perante aquela autoridade e mais Ministros, quando com êstes houver assinado conjuntamente.

Conceituando a referenda diz MARNOCO E SOUZA:

"A referenda é a assinatura que o Ministro apõe nos atos emanados do Chefe do Estado. Sob o ponto de vista do Direito Constitucional, é uma consequência da irresponsabilidade política do Presidente da República e da responsabilidade Ministerial, e, sob o ponto de vista administrativo, serve para cientificar a assinatura do Chefe de Estado, e mostrar que o ato referendado se harmoniza com as regras do ramo de administração confiado ao respectivo Ministro (14).

Entre nós sempre houve a praxe de se referendar os atos da ordem legislativa.

Nas Ordenações, que por muitos e muitos anos vigoraram entre nós, já podem ser encontradas disposições como estas (15):

"Título XI

Do Scrivão, que não põe a subscrição conforme a substância da Carta, ou Provisão, para El-Rei assinar.

Mandamos que todo o Scrivão em qualquer Doação, Carta, Alvará, ou outra Provisão, que fizer, para haver de ser per Nós assinada, ponha muito verdadeiramente na subscrição della toda a substância da dita scriptura, sem faltar cousa alguma do que for da substância, em tal maneira que possamos pelas subscrições saber toda a verdade do substancial das tais scripturas e não seja necessário havermos de as vêr todas. E quem o contrario fizer, sendo o que assi deixou de pôr, de tal substância, que pareça, que com malícia foi deixá-

(13) PAULO LACERDA — *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro* — Vol. II — Rio, s/d, pág. 272.

(14) MARNOCO E SOUZA — *Constituição Política da República Portuguesa* — Comentário — 1913 — Págs. 515 e 516, Apud CARLOS MAXIMILIANO — Comentários — *Constituição do Brasil* — Rio, 1918, pág. 530.

(15) *Ordenações e Leis do Reino de Portugal* — Recompiladas por Mandado de El Rei D. Felipe o Primeiro — Tomo III — Livro V — Coimbra, 1858, pág. 196.

do, seja degradado para sempre para o Brasil, e perca toda sua fazenda, a metade para quem o acusar, e a outra para nossa Camera; e pela tal scriptura se não faça obra, nem será de efeito algum, posto que sem malícia fosse deixado de pôr. E ainda que deste caso haja de Nós perdão, não lhe será guardado, porque o havemos por subreptício.

1. E os nossos Scrivães da Camera não subscrevam Cartas, Alvarás, Regimentos, ou Provissões, de qualquer qualidade que sejam, que hajam de ser assinadas per Nós, ou per nossos Desembargadores do Paço, salvo as que forem feitas e scriptas pelo Screveente, que cada hum dos ditos Scrivães da Camera tiver em sua casa para isso habilitado, sob pena de suspensão do Officio até nossa mercê. E os Desembargadores do Paço as não assinem, sendo feitas em outra maneira, e o Chanceller Móras não passe pela Chancellaria, e o Scrivão da Puridade, e a pessoa, que servir de Presidente do Desembargo do Paço, lhe não porão a vista".

Os atos legais de todo o nosso período monárquico apresentaram formas de assinatura e de referenda mais ou menos fixos, pois variavam apenas no título que possuía na ocasião o Chefe Supremo do Estado.

Assim vejamos:

As *Leis, Cartas de Lei, Cartas Patentes ou Cartas*, eram assinadas pelo soberano, com rubrica e guarda (*) e referendados pelo Secretário ou Ministro de Estado competente.

Dêsse modo, encontramos nos atos legais daquele período assinaturas como estas: "El-Rei com rubrica e guarda", "Imperador com rubrica e guarda", etc.

Os *Alvarás*, tanto os simples quanto os que tinham força de lei (16) eram assinados pelo soberano, com guarda e referendados pelo competente Secretário ou Ministro de Estado.

Assim, v. g., no Alvará firmado no Brasil em 1.º de abril de 1808, encontra-se:

PRÍNCIPE com guarda

D. Fernando José de Portugal"

Depois de um adendo, pelo qual se encaminhava o projeto "Para Vossa Alteza Real vêr", era,

(*) Linhas que se entrelaçam seguindo orientações variadas e usadas, geralmente, depois das assinaturas e das rubricas, com o fim de dificultar-lhes a imitação.

(16) Os Alvarás destinavam-se, geralmente, a vigorar por um ano. Exetuavam-se, entretanto, desta regra os Alvarás de mercês ou de promessas (*Ordenações — Livro II — Título XL*) e aquêles que levavam a ressalva expressa de "valerá como Carta posto que seu efeito etc.", que vigoravam por tempo indeterminado, chamando-se por isso, de *Alvarás em forma ou com força de lei*.

ainda, apostava a assinatura do funcionário que o escrevera.

É do ato citado que retiramos o exemplo de acendo que se segue :

"Alvará com força de lei pelo qual Vossa Alteza Real é servida crear um Conselho Supremo Militar e de Justiça, na força acima declarada.

Para Vossa Alteza Real vêr.

João Alves de Miranda Varejão o fez".

Outras formas de assinaturas, sempre na mesma base, são encontradas nos Alvarás do tempo da Monarquia: "Rei com guarda", "Imperador com guarda" etc.

As *Cartas Régias* eram rubricadas pelo "Rei", pelo "Príncipe" ou "Príncipe Regente", após a fórmula "Eu El Rei (ou Príncipe, ou Príncipe Regente) vos envio muito saudar", e dirigidas a determinada pessoa ou autoridade a quem o conteúdo interessasse diretamente.

Serve-nos de exemplo a *Carta Régia* de 28 de janeiro de 1808, que está assinada pelo

"Príncipe"

e dirigida

"Para o Conde de Ponte".

No tempo do Império, a *Carta Régia* é substituída pela *CARTA IMPERIAL*, assinada pelo "Imperador" e referendada, ou não, pelo competente Secretário ou Ministro de Estado.

Os *Decretos* levavam a rubrica do soberano e eram referendados, ou não, segundo o seu conteúdo, pelo Secretário ou Ministro de Estado competente.

Em diversos decretos do período Monárquico encontramos "assinaturas" como as que se seguem:

"Com a rubrica do Príncipe Regente Nossa Senhor".

"Com a rubrica de El-Rei Nossa Senhor".

"Com a rubrica do Príncipe Regente".

"Com a rubrica de sua Magestade Imperial".

"Com a rubrica de Sua Magestade o Imperador".

Todas essas fórmulas e praxes quase não sofreram, como vimos, modificações e sim, apenas, as adaptações necessárias a cada período que atravessou o Brasil na fase monárquica.

Passemos, entretanto, por sobre todas elas e vejamos a consagração que teve o assunto da assinatura e da referenda no articulado das nossas Constituições.

Antes, porém, consignemos a existência do Decreto de 30 de Maio de 1821, que "Manda cessar o costume de serem assignados com rubrica as portarias e despachos das autoridades", transcrevendo-o :

"A Regencia do Reino, em nome de El-Rei o Senhor D. João VI, Faz saber que as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portugueza, têm decretado o seguinte :

As Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portugueza, querendo fazer efectiva a responsabilidade de todas as Autoridades, e uniforme a formalidade das assignaturas de suas Portarias, ou despachos Decretam o seguinte :

Da publicação deste em diante todas as Portarias ou despachos de quaisquer Autoridades que sejam, que até a presente eram assignadas com rubricas, serão daqui em diante assignadas com o apelido da pessoa ou pessoas, de quem emanarem, ficando inteiramente extinto o uso das assignaturas por meio de rubricas.

A Regencia do Reino o tenha assim entendido e faça executar. Paço das Cortes em 29 de Maio de 1821 — José Joaquim Ferreira de Moura, Presidente — João Baptista Felgueiras, Deputado Secretário — António Ribeiro da Costa, Deputado Secretário,

Portanto manda a todas as autoridades, a quem competir o conhecimento e execução do presente Decreto, que assim o tenham entendido, e o cumpram e façam cumprir e executar, como nesse se contém; e ao Chanceller-Mór do Reino, que o faça publicar na Chancellaria, e registrar nos livros competentes, remetendo o original ao arquivo da Torre do Tombo, e cópias às estações do estylo. Palacio da Regencia, em 30 de Maio de 1821.

Com as rubricas dos Membros da Regencia do Reino".

A Constituição do Império dispôs :

"Art. 70 — Assignada a lei pelo Imperador, referendada pelo Secretário de Estado competente, e sellada com o sello do Imperio, se guardará o original no arquivo publico, e se remeterá os exemplares della impressos a todas as Camaras do Imperio, tribunaes e mais logares onde convenha fazer-se publica".

Art. 132 — Os ministros de Estado referendam todos os actos do Poder Executivo sem o que não poderão ter execução".

Sobre este artigo observa JOAQUIM RIBAS, muito bem: "A Constituição não exige a referenda Ministerial nos decretos do Poder Moderador, e sim sómente a exige para a exequibilidade dos do Executivo; mas os Ministros regularmente referendam aquêles decretos, assumindo assim, segundo alguns pensam, a responsabilidade dêles e repartindo-a com os Conselheiros de Estado que os aconselham" (17).

O Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834, também cogtiou do assunto ao se referir aos Presidentes das Províncias:

.....
"Art. 18

Assinada pelo Presidente da província a lei ou resolução, e selada com o sêlo do Império, guardar-se-á o original no arquivo público, e enviar-se-ão exemplares delas a todas as câmaras e tribunais, e mais lugares da província onde convenha fazer-se pública".

A Constituição Provisória da República, aprovada pelo decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, dispôs em seu

.....
"Art. 48 — O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe referendam os atos, e presidem cada um a uma das secretarias, em que se divide a administração Federal".

Em 1891, a Constituição Republicana, modificando a redação, reproduz o dispositivo da Constituição Provisória nos termos seguintes:

.....
"Art. 49 — O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe subscrevem os atos, e cada um dêles presidirá a um dos Ministérios em que se dividir a administração federal.

(17) J. RIBAS — *Direito Administrativo Brasileiro* — Rio, 1866, pág. 208.

Em 30 de outubro do mesmo ano, pela Lei número 23, foram reorganizados os serviços de Administração Federal e o assunto da assinatura e da referenda, mais uma vez, veio à baila. Assim é que o vemos tratado no artigo 9.º da citada lei:

.....
"Art. 9.º — Os actos do Poder Executivo sob a forma de decretos ou regulamentos serão expedidos com a assinatura do Presidente da República e do Ministro respectivo.

§ 1.º — Os demais atos serão despachados e assinados ou rubricados pelo Ministro que os expedir, ou, conforme o caso, pelos diretores da respectiva Secretaria, de acordo com as normas regulamentares.

§ 2.º — Os avisos não poderão versar sobre interpretação de lei ou regulamento, cuja execução estiver exclusivamente a cargo do Poder Judiciário.

§ 3.º — Os ajustes, convenções e tratados celebrados pelo Presidente da República, em virtude das atribuições que lhe confere o art. 48, n.º 16, da Constituição, serão sujeitos à ratificação do Congresso, mediante um projeto de lei formulado pelo Poder Executivo, nos termos do art. 29 da Constituição".

.....
A Reforma Constitucional de 1926 não atingiu esse ponto e, por isso, a redação continuou inalterada até 1930.

Neste ano, pelo art. 17 do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro, foi estipulado o seguinte:

.....
"Art. 17 — Os atos do Governo Provisório constarão de decretos expedidos pelo Chefe do mesmo Governo e subscritos pelo Ministro respectivo".

.....
Em 1934, pela Constituição de 16 de julho, mais uma vez consagrou-se a disposição.

.....
"Art. 50 — Além das atribuições que a lei ordinária fixar, competirá aos Ministros:

a) subscrever os atos do Presidente da República".

Em nada sofreu êsse preceito constitucional com as emendas aprovadas pelo decreto legislativo n.º 6, de 1935.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 trata, nestes termos, das assinaturas e da referenda dos atos:

"Art. 88 — O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança que lhe subscrevem os atos".

Outra não é, presentemente, a forma de assinar e referendar os atos Estaduais. O Decreto-Lei número 1.202, de 8 de abril de 1939, que ora vige, alterado pelo Decreto-lei n.º 5.511, de 21 de maio de 1943, dispondo sobre as administrações locais reza no

"Art. 10 — Os atos do Interventor, ou Governador, serão referendados pelos Secretários de Estado, e registados na Secretaria respectiva".

Eis, em resumo, o histórico das assinaturas e das referendas na legislação nacional.