

de distribuição de funcionários na classe é mais da essência do segundo do que da primeira, porque ao Executivo é que compete prover os cargos públicos e dirigir e superintender os serviços públicos municipais (art. 25, n.º III e VII, da Lei Orgânica). É, pois, o Executivo que tem maior experiência na matéria a ser regulamentada e cuja omissão na lei pode ser suprida pelo Poder regulamentar. Eis a lição de um dos maiores especialistas em nosso país, o Ministro ANIBAL FREIRE, numa clássica monografia sobre o poder regulamentar:

“É possível que, por omissão, o legislador tivesse esquecido na lei disposições capitais que concorram melhor para o objetivo visado. Não havendo antinomia entre os dispositivos, o regulamento, que tem de completar a lei pode tratar da matéria de que o legislador não cogitou, mas somente com o fim de ampliar o espírito da deliberação legislativa” (*Do Poder Executivo na República Brasileira*, 1916, pág. 81).

8. RUI BARBOSA não é menos incisivo quando, ao combater os intransigentes da separação dos poderes à MONTESQUIEU, mostrava que na prática americana e de outras legislações, “a noção elementar a tôdas as Constituições, de que os regulamentos se formulam para executar unicamente as leis, ficou reduzida a uma ficção” (*Comentários*, vol. II, pág. 206). Eis o ensinamento de CARLOS MEDEIROS DA SILVA:

“Na prática, ocorre freqüentemente que a lei é omissa sobre aspectos capitais de sua execução. Ora deixa de declinar elementos indispensáveis ou de prover meios adequados aos órgãos incumbidos de aplicá-la; ora silencia, quanto a extensão no tempo e no espaço, de seus beneficiários. Se, verificada a omissão, ante o contato com a realidade, o Legislativo não cuida, desde logo, de preencher a lacuna, fica aberta ao Executivo campo livre para solver o impasse, usando do Poder Regulamentar” (*Revista Forense*, CXXX, 1950).

9. Nada mais consentâneo com a competência do Prefeito, tal qual ela emerge da Lei Orgânica e do Estatuto do Servidor Municipal, do que o exercício do seu poder, com o fim de promover a conveniente execução da Lei 704/52, completando a finalidade reestruturadora dêsse diploma com a distribuição dos cargos que êle criou, ou para nos servirmos das palavras de AURELINO LEAL, “desdobrando a lei, explicando-a, achando-lhe o círculo potencial, dizendo o que nela se contém implicitamente.”

10. Longe vamos da técnica dos poderes estanques e incomunicáveis. A prática constitucional moderna pôs de manifesto o fenômeno que SEABRA FAGUNDES define como “interpenetração de uns órgãos estatais nas funções dos outros, pois nenhum dos poderes do Estado exerce unicamente uma das três funções do organismo político”.

11. O regulamento tem a função de mediador entre as disposições mais genéricas da lei e a individuação dos casos concretos, ensejando-se-lhe a conveniência justamente nos casos como o que ora examinamos. Distribuindo os cargos que a lei criou, o regulamento não incide em antinomia com ela, não colide com a finalidade que ela teve em vista, ao contrário, integra-se na sua organicidade, harmonizando-o com a realidade por ela perseguida.

12. Não se trata de invasão de competência, nem sequer da delegação da mesma, senão de manifestação da própria razão de ser do Poder Administrativo.

13. Por êstes motivos, opino favoravelmente à tese de que o Prefeito pode expedir decreto regulamentando as omissões da Lei n.º 704/52.

D. F., em 21 de outubro de 1954

ANTÔNIO VIEIRA DE MELO  
Advogado da P. D. F.

#### IMPÔSTO DE TRANSMISSÃO “CAUSA-MORTIS” — ADICIONAL

A cobrança do impôsto de 5% previsto no n.º IX da tabela anexa ao Decreto n.º 4.613, de 2 de janeiro de 1934, foi matéria muito debatida certo tempo nesta Prefeitura, em virtude das dúvidas suscitadas pela publicação do Decreto-lei n.º 2.224, de 23 de maio de 1940, cujo art. 10 dispunha o seguinte: “São abolidos quaisquer adicionais sobre os impostos de transmissão de propriedade, exceto a taxa instituída pelo Decreto-lei n.º 244, de 4 de fevereiro de 1938”.

A questão havia sido levada para os tribunais e a jurisprudência, ao princípio vacilante e controvertida, acabou se firmando no reconhecimento da abolição do mencionado tributo.

Assim também parecia decidido na esfera administrativa, quando veio à luz o Decreto-lei n.º 8.303, de 6 de dezembro de 1945, trazendo no bojo do parágrafo único do seu art. 9.º aquelas mesmas dúvidas despertadas pelo Decreto-lei n.º 2.224 e que se supunham seguramente sepultadas sob uma jurisprudência granítica.

Dispondo o novo texto legal que fica *mantido* o impôsto sobre residência no estrangeiro na transmissão *causa-mortis*, estaria admitindo a cobrança do mesmo na vigência do Decreto-lei n.º 2.224?

Trazido o problema para esta Procuradoria, opinei da mesma forma que outros colegas ilustres, no sentido de que tal tributo somente poderá tornar-se exigível nas sucessões abertas posteriormente a 14 de dezembro de 1945, data da publicação da nova lei.

O então Secretário de Finanças, louvando-se nos pareceres dos procuradores e considerando a orientação da Jurisprudência, determinou não fôsse mais cobrado o citado tributo na vigência do Decreto-lei n.º 2.224.

Para um novo exame da matéria e a fim de esclarecer as divergências surgidas na época, vamos formular dois quesitos:

1.º — Os 5% cobrados sobre a transmissão *causa-mortis*, nos termos do Decreto n.º 4.613, de 2-1-1934, constituem uma taxa, um imposto ou um adicional?

2.º — O Decreto-lei n.º 8.303, de 6-12-1945, ao considerar *mantido* o tributo quis com isso expressar a legalidade da cobrança do mesmo ao tempo do Decreto-lei n.º 2.224 ou teve em mira restabelecer ou revigorar o citado tributo?

Quanto ao primeiro quesito, importa, preliminarmente, verificar se o tributo se enquadra na definição de taxa, ou seja, saber se “é uma compensação de um serviço obtido pelo Estado” (NITTI), ou “se tem por base um benefício ou prestação especial por parte do Ente Público, devendo haver entre ela e a prestação de utilidade ou serviço, uma certa equivalência, embora dado o fato de que a mesma é unilateralmente fixada pelo Poder Público, possa este avaliar, de modo mais ou menos arbitrário o seu serviço” (SELIGMAN), ou se é “um tributo de forma especializada” (PÔRTO CARREIRO), ou “se tem um caráter facultativo e constitui o justo preço ou retribuição a um serviço obtido” (DE PLÁCIDO E SILVA).

Embora a tabela anexa ao Decreto n.º 4.613 se refira à aplicação das taxas de imposto e os 5% previstos no inciso IX sejam empregados às vezes como taxa incidente sobre o quinhão de herdeiro ou legatário residente no estrangeiro, tal tributo não pode, evidentemente, ser entendido na acepção financeira de taxa, já que carece dos elementos constitutivos daquela entidade fiscal.

Não tendo o caráter de uma contraprestação a um serviço prestado pelo Estado, não sendo facultativo, mas obrigatório, este tributo, embora condicional como a taxa (ocorrência de uma condição para ser cobrado: prestação de um serviço ou utilidade — taxa, residência de herdeiro ou legatário no estrangeiro — na espécie), enquadra-se melhor na conceituação de imposto, visto ser, como este, uma contribuição obrigatória destinada a satisfazer às necessidades de um serviço coletivo indivisível.

Admitindo, portanto, que esse tributo seja um imposto, como acreditamos o seja, deixará por isso de ser um adicional?

Em 18 de agosto de 1944, a 3.ª Câmara do Tribunal de Apelação do Distrito Federal decidiu, em acórdão unânime, no julgamento do *Agravo de Instrumento n.º 7.213, que*

“Os 5% cobrados sobre a transmissão *causa-mortis* ao herdeiro ou legatário residente no estrangeiro não constituem adicional e sim um imposto. Não foram abolidos pelo Decreto-lei n.º 2.224, de 1940” (*apud Revista Forense*, vol. CI, pág. 93).

A esse acórdão, contudo, se antepunham outros arestos, fazendo que a Jurisprudência se orientasse no sentido da revogação do tributo, sem, entretanto, caracterizar perfeitamente o mesmo.

Ora, os que negavam a sua revogação, escudavam-se na circunstância de ser êle um imposto, quando o dispositivo revogatório somente se referia a *Adicionais*. Concluíam, então, pela autonomia e intangibilidade de tributo em face do Decreto-lei n.º 2.224.

Interpretação errônea, ao nosso ver.

Há duas espécies de tributos adicionais: uma, na qual o adicional visa ao mesmo objetivo do principal, sendo, portanto, uma simples majoração de tributo anterior através de determinada percentagem cobrada sobre este, e a outra, na qual o adicional apresenta finalidade diversa do principal, constituindo, assim, um tributo autônomo.

Essa contribuição adicional, que pode estar em relação direta ou indireta com o tributo principal, na qualidade de acessório ou autônomo, pode também constituir um *imposto adicional*, acessório ou autônomo, assim definido por VEIGA FILHO: “A contribuição cobrada sobre o imposto principal, ou primitivo” (VEIGA FILHO, *Manual de Ciência das Finanças*).

A tabela anexa ao Decreto n.º 4.613, de 2-1-1934, contemplava as mencionadas espécies de adicionais, ambas abolidas expressamente pelo Decreto-lei n.º 2.224. Por exemplo, no inciso 2 estava previsto um *imposto adicional autônomo*:

“adicional sobre a importância do imposto de sucessão *causa-mortis* (para o fundo escolar)”.

Tal adicional era um imposto autônomo porque objetivava um fim diverso do tributo principal ou originário, enquanto que o imposto de 5% de residência no estrangeiro, instituído no inciso IX da mesma tabela, consistia em um mero acréscimo ao imposto de transmissão *causa-mortis*, um acessório, tendo a mesma finalidade do imposto principal.

No que tange ao 2.º quesito, sou de opinião que o Decreto-lei n.º 8.303, de 6-12-1945, ao considerar *mantido* o mencionado imposto, admitiu implicitamente a sua revogação pelo Decreto-lei n.º 2.224 e objetivou revigorá-lo, utilizando-se, porém, de uma expressão ambígua: *Fica mantido*.

Mas, se aceitarmos, para argumentar, a hipótese contrária, ou seja, se admitirmos que o legislador pretendeu dar à nova lei efeito retroativo, de modo que a arrecadação do tributo atingisse a vigência do Decreto-lei n.º 2.224, teríamos forçosamente de reconhecer que

a) o imposto previsto no n.º IX da tabela anexa ao Decreto n.º 4.613 não é um adicional;

b) ou é um adicional, mas não foi revogado pelo Decreto-lei n.º 2.224.

Cairíamos, então, num círculo vicioso, girando de indagação em indagação, o que seria imperdoável, já que a norma revogatória contida no Decreto-lei n.º 2.224 é de uma clareza meridiana (*São abolidos quaisquer adicionais*) e na sua vigência o referido imposto deixou de ser devido, consoante reiteradas decisões emanadas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (V. g. no *Agr. Instrumento n.º 6.754, D. J. de 1-12-1943; agr. de instrumento n.º 6.750, D. J. de 31-1-1944; agr. de instrumento n.º 6.430, de 17-7-1945; rec. de revista n.º 669, em 19-10-1945*).

Concluindo:

O impôsto de 5% instituído pelo Decreto n.º 4.613, de 2-1-1934, sôbre a cota de herdeiros ou legatários residente no estrangeiro, revogado pelo Decreto-lei n.º 2.224, de 1940, e restabelecido pelo Decreto-lei n.º 8.303, de 1945, sômente poderá tornar-se exigível nas sucessões abertas posteriormente a 14 de dezembro de 1945, data da publicação da nova lei, sob pena de ofensa a um direito adquirido ou a uma situação jurídica definitivamente constituída sob o império da lei anterior.

D. F., em 7 de dezembro de 1954

MIGUEL TEIXEIRA  
6.º Procurador da P. D. F.

### ADMINISTRAÇÃO DOS ESTÁDIOS MUNICIPAIS — NATUREZA JURÍDICA

Tenho a honra de restituir a V. Exa. os processos em referência, sôbre os quais solicitou o Sr. Presidente da ADEM parecer desta Procuradoria Geral.

Deseja aquela autoridade um pronunciamento sôbre a “regularidade do processamento” da construção do GINÁSIO DO MARACANÃ, tendo em vista “as condições especiais desta Administração”.

No pedido dêsse parecer ainda aquela presidência menciona a Lei n.º 806, de 7-12-1954, que no seu art. 4.º facultou a revisão dos contratos de obras tendo em vista o aumento do salário mínimo.

2. As obras de construção do GINÁSIO DO MARACANÃ, conforme o revelam os processos apensos, foram precedidas de regular concorrência pública, da qual saiu vencedora a P. S/A.

Assinado o contrato, aos 30 de janeiro de 1953, no valor de Cr\$ 80.525.464,00, a obra teve início, mas em agosto do ano seguinte, em virtude da *majoração do salário mínimo, trabalho noturno determinado pela ADEM e aumento geral das utilidades em decorrência daquela majoração*, a P. S/A solicitou a revisão dos preços unitários contratuais, bem como a inclusão dos acréscimos de serviços surgidos no decorrer da obra.

Realizados os indispensáveis estudos (quadros constantes do processo anexo OBR-80/54), verificou-se que aquela revisão de preços e acréscimos importaram em Cr\$ 61.300.096,00 (sessenta e um milhões, trezentos mil e noventa e seis cruzeiros), a serem atendidos pelas verbas orçamentárias de obras daquela autarquia e crédito especial aberto pela Resolução n.º 13 do Presidente da ADEM, datada de 30-12-1953).

Autorizada e aprovada pelo Sr. Prefeito, em 21-8-1954, a lavratura do competente termo, foi o *aditamento* assinado em 31-8-1954, restando liquidar em 22-3-1955, conforme quadro a fls. 81 do processo OBR-273, a quantia

de Cr\$ 18.775.645,20, a ser satisfeita de acôrdo com a marcha dos serviços a ultimar e nos termos dos contratos.

A revisão de preços, em decorrência do aumento do salário mínimo, já foi assim atendida, como o demonstram as exposições constantes dos processos e os quadros de cálculos de preços unitários aos mesmos anexos.

3. A situação especial da ADEM, ou seja a sua condição de autarquia municipal, é que lhe permitiu solucionar, com rapidez, os problemas decorrentes da majoração do salário mínimo e acréscimos de serviços, sem as dificuldades e exigências que as obras contratadas, pelas várias Secretarias Gerais tiveram de enfrentar.

Concorreu, também, para essa rápida solução, a circunstância, muito particular, do Orçamento Geral do Exercício de 1954 haver incluído, sob a discriminação “Subvenções” da Verba 100 — Prefeito —, sob os Códigos Geral 8.024 e Local 3.137, a quantia de Cr\$ 63.00.000,00 (sessenta e três milhões de cruzeiros) para a “Conclusão das Obras do Ginásio do Maracanã”.

Embora, a meu ver, o art. 4.º da Lei n.º 806, de 7-12-1954, citada pelo Sr. Presidente da ADEM, tivesse por precípua finalidade satisfazer a revisão de preços das obras contratadas pelas Secretarias Gerais, a verdade é que vão ser atendidas, pela verba assim autorizada, *todos os contratos de obras estipuladas pelo Departamento Municipal de Estradas de Rodagem*, entidade autárquica como a ADEM e a quem também se atribuem verbas especiais, nos Orçamentos Gerais da Prefeitura.

Ao caso particular da ADEM não se aplica, pois, o art. 4.º da Lei n.º 806/54, porque o Orçamento Geral de 1954 atribuiu verba própria para a conclusão da obra e a finalidade dêsse diploma foi o de atender àquelas obras e não as das autarquias.

Este o meu ponto de vista pessoal, pois foi baseado em parecer meu que se redigiu a mensagem originária do art. 4.º da Lei n.º 806, *muito embora não tenha havido qualquer interferência de minha parte na fixação do montante da verba para atender à revisão dos preços dos contratos*.

Na fixação dêsse montante é que se estenderam os efeitos do art. 4.º dos contratos de obras do DNER.

4. Interessa também ao Sr. Presidente da ADEM que se apreciem as “condições especiais” da autarquia que dirige, em função da “regularidade do processamento” daquelas obras.

Qual seja a natureza jurídica dessa autarquia principalmente em suas relações com o Poder Público, que a criou, eis a chave do problema!

Nenhuma lição melhor se aplica à sua solução, que êstes ensinamentos de TEMÍSTOCLES B. CAVALCÂNTI no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 5.º, pág. 106:

“Em se tratando de pessoas jurídicas criadas pelo Estado e destinadas à *exploração de certos serviços*, descentralizados, deve-se atender, antes de tudo, à *vontade do Estado através do ato instituidor da entidade*, onde devem estar *definidos os ele-*