

de que, isentos, senão imunes da tributação fiscal, estivessem os bens das autarquias, seja em face de um inconstitucional decreto-lei, seja de um dispositivo mesmo, da Constituição, apenas aplicável estritamente aos bens da Fazenda Pública, com os quais não se confundem os bens, embora também públicos, das autarquias.

OS PODERES DO DISTRITO FEDERAL

(Comentário ao art. 2.º da Lei Orgânica)

PETRONIO DE CASTRO SOUZA

Chefe do Serviço Legal do
Dep. Pessoal da P.D.F.

Art. 2.º — Compete ao Distrito Federal exercer, em geral, todo e qualquer poder ou direito que lhe não seja negado, explícita ou implicitamente, por cláusula expressa da Constituição ou de lei federal, e especialmente:

I — Organizar os seus serviços administrativos de conformidade com esta lei;

II — Prover às necessidades do seu governo e da sua administração, podendo, todavia, em caso de calamidade pública, pedir auxílio à União;

III — Organizar o estatuto dos seus funcionários, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição;

IV — Elaborar leis supletivas ou complementares da legislação federal, nos termos e limites do art. 6.º da Constituição;

V — Decretar impostos sobre

VI — Decretar quaisquer impostos não atribuídos privativamente à competência da União, observado, no que couber, o preceito do art. 21 da Constituição;

VII — Cobrar

VIII — Realizar operações de crédito nos termos da Constituição;

IX — Fazer concessão de serviços públicos não reservados à União;

X — Estabelecer planos de colonização e de aproveitamento das terras devolutas, para a fixação dos habitantes

empobrecidos e dos desempregados, e assegurar aos posseiros a preferência para aquisição das terras onde tenham moradia habitual.

A competência do Distrito Federal, além do que lhe foi expressamente outorgado pela atual Lei Orgânica (Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948), no seu art. 2.º acima transcrito, é ampla, tendo como limites apenas o texto constitucional ou as disposições da legislação federal. Tais restrições, sempre constantes de cláusula expressa, ou são explícitas, vedando ao Distrito a prática de determinados atos, ou são implícitas e fluem da própria atribuição constitucional fixada para a União. Nessa última hipótese, está o Distrito Federal impedido de legislar ou de praticar quaisquer atos relativos àquelas matérias que a Constituição determinou pertencerem à esfera do governo federal. É a lição de CARLOS MAXIMILIANO de que “a outorga expressa à União importa a implícita recusa aos Estados”. (1) Não fôsse a expressão legal, exigindo tanto num caso como noutro (explícita ou implicitamente) cláusula expressa de lei, poderíamos ver talvez levada às suas derradeiras consequências a teoria dos poderes implícitos, ficando a Capital à mercê da União, que estaria a coberto para reduzir-lhe a competência ou cassar-lhe muitas de suas prerrogativas. (2)

As limitações decorrentes de lei federal, por sua vez, não são indefinidas, nem fica ao inteiro e exclusivo arbítrio do governo federal restringir os poderes do Distrito através de sua legislação ordinária. O que cabe à União, nos termos do preceito constitucional capitulado no art. 25 da Lei Magna, é organizar, dar estrutura administrativa à Capital, não se podendo estender o preceito até o limite de se negar ao governo distrital atribuições inerentes ao próprio exercício da autoridade ou imprescindíveis à realização das

(1) Poderes implícitos, lembra STORY (*Commentaire sur la Constitution des Etats-Unis*, vol. II, pág. 482), são aqueles não delegados expressamente ao Congresso pela Constituição. E acrescenta, explicando a natureza de tais poderes: “... il faut necessairement admettre certains pouvoirs implicites si l'on veut pas que la Constitution soit obligée de descendre dans les plus minutieux détails”.

(2) O regime federal, como esclarece BARBALHO (*Comentários*, pág. 274), é o de um governo com poderes restritos e enumerados, não podendo as autoridades federais pretenderem exercer atribuições que a Constituição não lhes tenha outorgado. Os Estados, entretanto, e o Distrito Federal, também, foram beneficiados com o que sobrou do acervo dos poderes da União. “A União nada pode fora da Constituição — os Estados só não podem o que fôr contra a Constituição”.

atividades locais ou de outras que a Constituição lhe impôs. Já dizia SILVA MARQUES no seu *Direito Público e Constitucional*, págs. 182 e segs., que o Congresso ordinário só tem competência para decretar a organização do Distrito Federal, respeitando a autonomia municipal e separando desta os serviços que, por sua natureza, pertençam ao Governo federal.

Outro problema, relativo à competência do Poder Central para legislar para o Distrito, diz respeito ao de se saber se a lei local (3) pode ter preceitos de caráter geral — aplicáveis a todo o país — e, por outro lado, se a lei geral pode ter disposições referentes apenas à Capital. É evidente que, no primeiro caso — a incidência geral na lei local — o preceito não pode ter aplicação, “... não pode ser obedecido no Distrito Federal, nos Territórios e nos Estados-membros: no Distrito Federal e nos Territórios, porque seria tornar local o que a Constituição quer que seja geral e se violaria o art. 122, inciso 1 (art. 141, § 1.º da Constituição vigente); nos Estados-membros, porque, *ex-hipotesi*, o legislador não fêz lei para eles, e sim, tão-só, para o Distrito Federal ou para os Territórios” (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1937*, vol. I, pág. 607-608). No segundo caso — a disposição de caráter local inserta na lei geral — o texto terá aplicação não em todo o Brasil, e sim apenas na Capital, porque a inconstitucionalidade não estaria na regra, mas na incidência, e a expedição do preceito cabe dentro dos amplos poderes atribuídos ao legislativo central.

Poder ou direito — A expressão “poder ou direito” consignada no art. 2.º foi empregada pela Constituição de 1891 (art. 65), ao se referir aos Estados, e foi uma adaptação da emenda X à Constituição dos Estados Unidos. (4) Os dois termos não constituem sinonímia,

(3) O Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que a Lei Orgânica do Distrito Federal não é materialmente uma lei federal, embora o seja formalmente. V. Acórdão publicado no *D.J.* de 17-11-52, pág. 5.195 do apenso, prolatado no Rec. Ext. n.º 18.161. “A jurisprudência do Supremo Tribunal está, de longa data, assentada no sentido de que as leis concernentes ao Distrito Federal (lei orgânica) ou de âmbito confinado nesta circunscrição (lei de organização judiciária) e, sob a Constituição de 91, as leis processuais, ainda que emanadas do Congresso Nacional (hoje do Parlamento ou do Presidente da República), não são leis federais senão LOCAIS para os efeitos do recurso extraordinário em qualquer de suas partes”. (CASTRO NUNES — *Poder Judiciário*, pág. 369).

(4) Diz a emenda X à Constituição dos Estados Unidos: “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição nem por esta aos Estados, estão respectivamente reservados aos Estados ou ao Povo”.

e querem significar que ao Distrito Federal se asseguram, não apenas as faculdades políticas decorrentes de sua qualidade de unidade federativa, mas também, aquêles direitos que êle possa reivindicar como indivíduo ou pessoa jurídica, v. gr. o de pleitear áreas de sua propriedade que possam estar sob a jurisdição de algum Estado-membro ou da União. A distinção entre *poder* e *direito* foi feita pelo Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 26 de julho de 1893, quando disse: "Os poderes e direitos da União são sòmente aquêles que a mesma Constituição lhe outorgou; todos os mais pertencem aos Estados, e nesta reserva não se incluem sòmente as faculdades políticas, como alguns pretendem mas todos os direitos, quaisquer que sejam, que possam competir ao Estado como indivíduo ou pessoa jurídica. É bem significativa a locução — todo e qualquer poder ou direito — de que usa a Constituição, quando alude à soma das faculdades outorgadas aos Estados, não se podendo admitir nas leis palavras ociosas ou pleonásticas, como se daria se as duas palavras — *poder* ou *direito* — fòssem mera repetição". (5)

A primeira lei orgânica republicana (Lei n.º 85, de 1892), não foi muito feliz, quanto à técnica legislativa, ao fixar a soma de poderes concedidos ao Distrito Federal. Não se obedeceu, então, ao princípio de estabelecer-se a competência da Capital como unidade integrante da Federação; ao invés, fracionaram-na, atribuindo-a, ora ao Legislativo, ora ao Executivo. Esse defeito, felizmente, não se repetiu nas leis posteriores.

"... e especialmente" — O emprêgo do advérbio no texto em epígrafe visa a deixar claro que a relação constante dos seus itens, de I a X, não é taxativa e apenas enumerativa.

ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS

No regime republicano, excluindo-se o período do chamado Estado Novo, (6) o Distrito Federal sempre possuiu autonomia

(5) STORY e HAMILTON (*Federalista*, pág. 202, trad. francesa), assim definem a faculdade (poder) política: "En effet, qu'est-ce qu'un pouvoir, sinon la capacité, la faculté de faire quelque chose? Qu'est-ce que la capacité de faire une chose, si ce n'est la capacité d'employer les moyens nécessaires a son exécution? Quels sont les moyens d'exercer un pouvoir législatif, sinon les lois elles mêmes?"

(6) "Pelo art. 7 da Carta outorgada em 1897, o Distrito Federal seria "administrado pela União". Vale dizer que à União cabia governar o Distrito Federal como lhe aprouvesse, sem qualquer freio ou contra-pêso legal".

administrativa, podendo dar a organização que melhor conviesse aos seus serviços, respeitados certos limites e determinadas restrições estabelecidas em lei. O que lhe tem sido negada — apesar do esforço dos líderes autonomistas no Congresso Nacional — é a capacidade de auto-organização, o *self-government*, que se não deve confundir com a simples autonomia administrativa. (7)

Na estruturação dos seus serviços, entretanto, o govêrno distrital deve obedecer a determinados critérios, fixados previamente na própria Lei Orgânica. Em primeiro lugar, os serviços públicos devem ser estabelecidos de modo que atendam, não apenas às necessidades da Capital, como ainda àquelas finalidades expressas no texto da mesma lei (v. art. 4.º); e, em segundo lugar, devem êles ter como grandes e primeiras divisões as Secretarias Gerais, em número que à lei municipal cabe determinar, além de um Secretário do Prefeito (art. 26). (8) Finalmente, prevê-se a existência de um Tribunal de Contas, já em funcionamento, como órgão fiscalizador da aplicação dos dinheiros públicos.

O Distrito Federal poderá, ainda, ser dividido em subprefeituras, por iniciativa do Chefe do Executivo. Essa providência, porém, não tem o caráter impositivo das demais disposições citadas.

NECESSIDADES DO GOVÊRNO E AUXÍLIO DA UNIÃO

Desde que ao Distrito Federal se concedeu capacidade de organizar os seus serviços e se lhe assegurou autonomia no que se refere aos seus interesses locais, inclusive quanto à competência legislativa, é claro que a lei tinha que lhe impor os deveres correlatos, ou sejam, aquêles relativos à obrigatoriedade de prover as necessidades do seu govêrno e de sua administração. Com êsse objetivo, a Constituição forneceu à Capital as fontes de receita indispensáveis à ocorrência daqueles gastos, eis que no seu art. 26, § 4.º, garantiu ao Distrito Federal a arrecadação dos impostos que, na partilha tributária, são atribuídos aos Estados e Municípios.

(AFONSO ARINOS — Parecer sôbre a emenda autonomista — *Diário do Congresso* de 4-10-51).

(7) "Confundimos, ou melhor, não temos discernido muito bem a descentralização política da descentralização administrativa". (OLIVEIRA VIANNA — *Instituições Políticas Brasileiras*, vol. II, pág. 201).

(8) Há, atualmente, sete Secretarias Gerais, a saber: Administração; Agricultura, Indústria e Comércio; Educação e Cultura; Finanças; Interior e Segurança; Saúde e Assistência e Viação e Obras.

Na parte final do item II do artigo em causa, assegura-se ao Distrito Federal o direito de, “em caso de calamidade pública, pedir socorro à União”. O dispositivo, entretanto, na forma em que está redigido, não cria para o governo federal qualquer obrigação de socorrer a Capital, ficando, ao exclusivo arbítrio daquele, atender ao apêlo que vier a lhe ser feito. (9) Nesse passo a redação é falha, (10) porquanto se afasta dos textos constitucionais que, no caso de auxílio aos Estados atingidos por calamidade pública, foram sempre orientados no sentido de estabelecer a obrigatoriedade da prestação do socorro (v. arts. 5.º da Constituição de 1891, 7.º, n.º II, da de 1934, e 18, § 2.º, da de 1946). Melhor fôra adotar-se a redação do art. 18, § 2.º, da Carta de 1946, quando diz, aludindo aos Estados, caber ao Governo federal prestar-lhes auxílio, em caso de calamidade pública. Com o preceito assim pôsto, estabelecer-se-ia, desde logo, uma obrigação para o Poder Central, ao invés de conceder-se, apenas à Capital, o direito de pedir.

Quanto ao que se entende como “calamidade pública”, ficamos com a clássica e magistral definição do constitucionalista AMARO CAVALCANTI, quando, na qualidade de ministro da Justiça, assim se dirigiu, em circular de 22 de março de 1897, aos governos estaduais:

“Como calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita de território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilenta, suscetível de grande expansão epidêmica e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprêgo dos meios conhecidos de profilaxia usual.

(9) “Ora, me parece que êsse arbítrio é antinômico com o regime que se trata de estabelecer, e portanto vai ferir a federação. O regime federativo não é mais do que um pacto de amizade, de fraternidade, entre as antigas províncias do Império, e, por conseguinte, o subsídio que a União presta ao Estado que sofre não é uma generosidade, mas sim o resultado de um dever”. Justificação de uma emenda ao projeto da Constituição de 1891 apresentada pelo deputado Meira de Vasconcellos — *Anais da Constituinte*, vol. I, págs. 246-7.

(10) A redação é idêntica a de igual disposição da Lei Orgânica de 1936 (Lei n.º 196).

Atentos aos limites das atribuições dos poderes da União e dos Estados e à própria acepção dos dois vocábulos, para ter a intervenção da União não basta apenas que se manifeste e desenvolva em alguns dos Estados um dos flagelos aludidos. No ponto de vista de que se trata, a calamidade pública é relativa. Assim pode assumir êsse caráter qualquer daqueles acontecimentos, quando se dê em Estado que disponha de poucos recursos; outro tanto, porém, não terá cabimento afirmar se o caso se der em território de Estado cuja administração esteja aparelhada com os meios necessários para socorrer eficazmente a população.

Torna-se, pois, preciso que previamente demonstre o governo respectivo terem sido já tomadas, quer por êle, quer pela administração local, se o serviço fôr de natureza municipal, tôdas as providências que a situação exija, e, ainda mais, haverem — se exaurido todos os recursos disponíveis, sem que, entretanto, se conseguisse debelar o mal.”

ESTATUTO DOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

O legislador se limitou, nesse passo (item III do artigo) a reproduzir texto da Lei Orgânica de 1936, que, à época, fluía de obrigação idêntica estabelecida para a União na Carta de 1934 e repetida na de 1937. A inclusão de tal dispositivo cria para o Distrito Federal a obrigação de reger os seus funcionários, através de uma lei geral e uniforme, de vez que a sua competência para legislar para o seu pessoal já está contida nas autorizações anteriores.

Em 1939, a Prefeitura do Distrito Federal aplicou o seu primeiro Estatuto dos Funcionários, no caso o referente ao pessoal civil da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939), mandado estender à Municipalidade pelo art. 1.º da mesma lei, no que coubesse. Posteriormente, a 28 de outubro de 1941, o Presidente da República, que então legislava para o Distrito Federal, promulgou um Estatuto para os Funcionários da Prefeitura (Decreto-lei n.º 3.770), vigente até hoje, embora modificado em muitos pontos, quer durante o próprio governo discricionário, quer pela Câmara dos Vereadores. Aliás, o Poder Legislativo, por sua iniciativa ou por solicitação do Executivo, tem elaborado uma legislação de pessoal

esparsa e tumultuária que se choca com os critérios gerais e com a uniformidade de tratamento que devem presidir a elaboração de um Estatuto dos Funcionários. Além disso, o texto original se ressentia de muitas falhas, principalmente devido a sua confecção ter sido entregue a técnicos “daspianos”, os quais, sem base na realidade, pretenderam não somente transplantar para o Brasil preceitos e métodos hauridos em países estrangeiros, (11) como ainda regular da mesma maneira (o Estatuto do Distrito Federal é cópia servil do da União), os sistemas de pessoal federal e da Prefeitura.

Respeitados os princípios constitucionais — A referência à Constituição seria dispensável, porquanto, de qualquer forma, o legislador ordinário terá que se cingir às limitações constitucionais, não apenas na elaboração do Estatuto, como de qualquer outro texto legal. (12)

Os princípios constitucionais referidos são aqueles enumerados nos arts. 184 e 193 da Carta de 1934, a saber:

1) acessibilidade de todos os brasileiros aos cargos públicos, observados os requisitos que a lei estabelecer. As restrições legais, porém, não podem ir ao extremo de fraudar o princípio constitucional;

2) proibição de acumular, exceto a de dois cargos de magistrado ou de um desses com um técnico ou científico, desde que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário;

3) exigência do concurso e da prévia inspeção médica para a primeira investidura em cargos de carreira;

4) concessão de vitaliciedade, apenas aos ministros do Tribunal de Contas, magistrados, professores catedráticos ou titulares de ofícios da Justiça;

5) outorga de estabilidade somente aos funcionários efetivos e após o preenchimento dos seguintes requisitos: depois de dois anos,

(11) “... le choix d'une solution dans un pays donné est commandé par un ensemble de données historiques e sociologiques. Les méthodes administratives suivies au-delà des frontières ne sont pas, en général, susceptibles d'être importées; elles peuvent tout au moins servir de matière à réflexion”. ROGER GRÉGOIRE — *La Fonction Publique*, 1954, pág. 23.

(12) A Constituição não se acham, com efeito, subordinados apenas os órgãos de execução, mas também o órgão central de elaboração da vontade do Estado, o qual é, precisamente o legislador. Os mandamentos constitucionais obrigam, igualmente, o Poder Legislativo, cujos atos só valerão se puderem ser imputados ao Estado por intermédio da Constituição”. FRANCISCO CAMPOS — *Igualdade de todos perante a Lei* — *Rev. Direito Adminit.*, vol. X, pág. 384.

aos nomeados por concurso; b) depois de cinco anos, aos nomeados sem concurso (cargos isolados). Proibição de conceder-se a van-tagem aos cargos de confiança ou de livre nomeação e demissão;

6) garantia de permanência nos cargos aos funcionários vitalícios e estáveis, os quais só poderão ser demitidos: a) os vitalícios, em virtude de sentença judiciária; b) os estáveis, mediante sentença judicial ou processo administrativo, em que se lhes tenham assegurado ampla defesa. A extinção dos cargos não acarretará a demissão do funcionário, ficando êle em disponibilidade remunerada até ser aproveitado;

7) direito do funcionário à reintegração, quando o ato demissório tiver sido invalidado por sentença. Nesse caso, o ocupante do cargo ao qual se houver de processar a reintegração será destituído de plano ou reconduzido ao cargo anterior que ocupava, sem direito a indenização;

8) direito à aposentadoria, nas condições que se seguem: a) por invalidez; b) compulsoriamente, aos 70 anos de idade, e, c) a pedido, quando o funcionário contar 35 anos de serviço. Os vencimentos da aposentadoria serão integrais, quando a mesma ocorrer em virtude de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença incurável ou contagiosa, especificada em lei, bem como quando o funcionário contar 30 anos de serviço;

9) contagem integral, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, do tempo de serviço público federal, estadual ou municipal; e

10) revisão dos proventos de inatividade sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, houver alteração dos vencimentos dos funcionários em atividade.

ELABORAÇÃO DE LEGISLAÇÃO SUPLETIVA OU COMPLEMENTAR

A competência privativa da União para legislar sobre determinadas matérias, que a Carta Magna fixa no seu art. 5.º, não exclui a do Distrito Federal concomitante, supletiva ou complementar, nos termos do art. 6.º da Lei Maior. Essa competência suplementar diz respeito aos seguintes assuntos: normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário; produção e consumo; diretrizes e bases da educação nacional; organização, instrução, justiça

e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo governo federal nos casos de mobilização ou de guerra; requisições civis e militares em tempo de guerra; tráfego interestadual; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca; emigração e imigração; incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.

Sobre o assunto, diz THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (*Comentários à Constituição*, vol. I, art. 6.º, pág. 204), que “não se trata apenas da admissibilidade de lei estadual SUPLETIVA, isto é, de suprir as *deficiências* do preceito federal: mas, também, de COMPLEMENTAR, isto é, que adicione pormenores à regra primitiva nacional. Não é lícito, entretanto, INOVAR; cada Estado ficará adstrito à orientação traçada pelas normas positivas promulgadas pela União. A interferência da legislatura local visará, apenas, as NECESSIDADES E PECULIARIDADES REGIONAIS, providências de ordem pública, que indiscutivelmente se coadunem com o sistema, as exigências e as outorgas de origem federal”.

O perigo das inovações trazidas pela legislação complementar, ultrapassando os limites constitucionais, foi que levou o deputado paulista, professor MÁRIO MAZAGÃO, a se opor, na Constituinte, à concessão da competência supletiva às unidades da Federação, segundo nos dá ciência José Duarte (*A Constituição Brasileira de 1946*, vol. I, pág. 312): “No seu Estado — São Paulo — a pretexto de legislação supletiva ou complementar, foi invadido o campo da legislação federal. Legislara-se sobre condições da aquisição da propriedade imóvel, dentro do Estado, a propósito de normas sobre registros públicos. Contrariou-se o Código Civil, proibindo-se o registro de escrituras em que não fôsem transcritas certidões negativas. Vem, em benefício da unidade do direito nacional, que é, também, a maior força em prol da própria unidade da nação, pedir a supressão do art. 6.º porque a União legisla, exclusivamente, sobre a matéria de sua competência, desaparecendo a possibilidade de termos em cada Estado um direito substantivo e um direito adjetivo”.

DECRETAÇÃO DE IMPOSTOS

O poder de decretar impostos é condição inerente à própria função do Estado, porque é através dêle que o Poder Público obtém os elementos indispensáveis à manutenção de sua máquina admi-

nistrativa e à consecução de suas finalidades. (13) Segundo a definição de FRANCISCO NITTI (*Ciências das Finanças*, vol. I, pág. 291), o impôsto é a porção da riqueza que os cidadãos entregam, obrigatoriamente, ao Estado e aos poderes locais de direito administrativo, para prover à satisfação de necessidades coletivas. Assume, pois, caráter coativo e serve para produzir serviços de utilidade geral de natureza indivisível. Poderia chamar-se, sob certas relações, o sacrifício feito pelo cidadão para sua participação comum na vida do todo. Além disso, o tributo assume hoje o aspecto de elemento disciplinador da justiça social, porque pela taxação direta procuram os governos conseguir uma melhor distribuição das riquezas.

Quanto aos critérios que devem nortear a tributação, estamos com a clássica lição de ADAM SMITH (v. ALBERTO DEODATO, *Ciência das Finanças*), que os enfeixou em quatro princípios fundamentais, a saber: I) da justiça, II) da certeza, III) da comodidade, e IV) da economia. (14) Resumindo-os, temos que o da *justiça* significa que o impôsto deve ser geral e uniforme, (15) ou seja, decretado sem criar privilégios ou distinções em favor de um grupo social em detrimento de outros; o da *certeza*, que o contribuinte saiba, sem maiores óbices, a quantia que deve pagar; o da *comodidade*, que o cidadão encontre facilidade em atender ao fisco; e, finalmente, o da *economia*, que a máquina fiscal deve consumir menos do que o numerário por ela arrecadado.

O exercício do poder de decretar impostos pressupõe, segundo ALIOMAR BALEEIRO (*Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*), a existência dos seguintes requisitos necessários:

a) a lei, como fonte da obrigação, para efeito do art. 141, § 34, da Constituição. (16)

(13) “O impôsto representa uma prestação geral que não corresponde a determinado serviço e sim a satisfação das exigências do Estado sem uma predeterminação.” (THEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, pág. 378).

(14) A tais princípios, SISMONDI e STOURM acrescentaram mais algumas regras, como: a de que a produção não deve ser prejudicada pelos impostos e a de que o impôsto deve ser antigo e não ser mais do que um fornecedor do Tesouro.

(15) A regra da *generalidade* demonstra quem deve pagar o impôsto; o da *uniformidade* parece determinar a medida em que cada qual deve ser tributado.” (JEZE, *Cours Élémentaire de Sciences des Finances*, pág. 652).

(16) “O princípio da legalidade em matéria fiscal, que emana da nossa organização constitucional tem como decorrência, por um lado, que só pode ser atribuída uma carga tributária a uma pessoa física ou jurídica mediante o comando de uma lei, e, por outro, que o Estado não tem nenhum direito

- b) o sujeito ativo (o Estado ou outra pessoa de direito público, inclusive autarquias investidas de poderes parafiscais);
- c) o sujeito passivo (o contribuinte de direito);
- d) o fato tributável ou gerador da obrigação; e
- e) o objeto (a prestação pecuniária definida em lei).

Limitações constitucionais — Tem o Distrito Federal, ao legislar sobre matéria tributária, que ater-se àquelas restrições insertas na Constituição e que podem ser assim resumidas:

- 1) impossibilidade de tributar títulos da dívida pública emitidos por outras pessoas jurídicas de direito público interno, em limite superior ao estabelecido para suas próprias obrigações (art. 19, § 4.º);
- 2) observar uniformidade no impôsto sobre vendas e consignações, sem distinção de procedência ou destino (art. 19, § 5.º);
- 3) impossibilidade de limitar o tráfego, de qualquer natureza, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, exceção feita das taxas de pedágio (art. 27);
- 4) vedação de criar distinções entre brasileiros ou preferência em favor de uns contra outros Estados ou Municípios (art. 31, n.º I), e obrigação de respeitar o princípio da igualdade de todos perante a lei (art. 141, § 1.º); (17)
- 5) proibição de tributar: bens, rendas e serviços da União, dos Estados ou dos Municípios (art. 31, n.º V, letra a), templos de qualquer culto e bens ou serviços de partidos políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que as suas rendas sejam aplicadas no país, integralmente, e para os fins respectivos; papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros;
- 6) proibição de estabelecer diferença de tributação entre bens de qualquer natureza, em razão de sua procedência (art. 32);
- 7) observância, tanto quanto possível, do princípio da individualidade dos tributos e sua proporcionalidade, atendendo-se à capacidade econômica do contribuinte (art. 202);

além daquele que a lei lhe concede". (BILAC PINTO — *Rev. de Dir. Administrativo*, vol. XXI, págs. 357/373).

(17) "Violam o princípio da igualdade as leis fiscais que estabelecem diferença entre brasileiros residentes e os não residentes no país, Estado, município, distrito, ou paróquia; bem como as que entre os habitantes de uma circunscrição distribuem os encargos conforme a nacionalidade, raça ou côr. Todos os brasileiros, onde quer que se achem, são iguais. A regra liberal tanto aproveita aos indivíduos, como às empresas ou corporações". (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, pág. 272).

- 8) proibição de gravar diretamente os direitos de autor e a remuneração de professores e jornalistas (art. 203);
- 9) fixação, no máximo, de 5% *ad valorem*, do impôsto sobre a exportação de mercadorias para o estrangeiro, vedando-se quaisquer adicionais (art. 19, n.º V). O § 6.º do art. 19 da Constituição permite o aumento até 10% se o Senado Federal o autorizar;
- 10) isenção, para o pequeno produtor, do impôsto de vendas e consignações (art. 19, n.º IV);
- 11) não incidência do impôsto territorial sobre os sítios de área inferior a vinte hectares, quando sejam cultivados, só ou com sua família, pelo proprietário, desde que este não possua outro imóvel (art. 19, § 1.º);
- 12) proibição de cobrar, durante 15 anos, a contar da instalação da Assembléia Constituinte, o impôsto de transmissão para o imóvel adquirido por jornalista para a sua residência, desde que não possua outro e, do impôsto predial respectivo, se o imóvel continuar a servir ao fim a que foi destinado (art. 27 das Disposições Transitórias);
- 13) exigência prévia de lei para a cobrança do tributo, bem como sua inclusão antecipada na lei orçamentária (art. 141, § 34);
- 14) respeito à garantia constitucional do direito de propriedade, nos termos em que a define a Constituição (art. 141, § 16).

Além dessas limitações, há outras, não aplicáveis, no entanto, ao Distrito Federal, como sejam as constantes dos arts. 15, § 1.º (impôsto de consumo), art. 17, art. 15, § 3.º, etc.

Isenções — As isenções somente poderão ser concedidas mediante lei, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal ao demonstrar que, sem texto legal que o autorize, o governo não pode conceder dispensa de tributos, por ser forma derogatória do direito comum, que só se obtém por autorização legislativa. (18)

Quanto às isenções outorgadas pela União, ao tempo em que determinado impôsto era de sua competência, não subsistem se a nova partilha tributária atribui o mesmo impôsto aos Estados, Municípios ou ao Distrito Federal. (19)

(18) KELLY — *Manual de Jurisprudência* — 3.º, sup. n.º 887.

(19) "A isenção de impostos municipais concedida pelo Estado quando podia fazê-lo, não subsiste em face de nova discriminação tributária feita pela Constituição". Acórdão do Supremo Tribunal Federal — *Rev. de Direito Administrativo*, vol. 24, pág. 57/60.

Partilha tributária — A Constituição de 1946 assegurou ao Distrito Federal os impostos da competência dos Estados e Municípios (art. 26, § 4.º). A nova discriminação de rendas, no entanto, não entrou logo em vigor, eis que fôra fixado o dia 1 de janeiro de 1948, para a sua vigência na parte em que alterava o regime anterior. A aplicação desse dispositivo no Distrito Federal se processou, quanto aos impostos de indústrias e profissões e de vendas e consignações, que, embora, pelo sistema anterior fôssem atribuídos à Capital, estavam sendo arrecadados pela União, nos termos dos Decretos-leis ns.º 96 e 118, de 1937.

O Distrito Federal poderá, por outro lado, decretar impostos não atribuídos privativamente à União, mas o impôsto federal excluirá o municipal idêntico, de acôrdo com o que determina o art. 21 da Constituição. Se tal ocorrer, caberá ao Distrito Federal 80% do tributo e os restantes 20% à União.

COBRANÇA DE TAXA, MULTAS E CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

O n.º VII do artigo prevê a cobrança de taxas, multas, rendas decorrentes do exercício das atribuições do Distrito Federal ou da utilização ou retribuição dos seus bens e serviços, e ainda, da contribuição de melhoria.

No que diz respeito à contribuição de melhoria, verdadeira taxa a ser cobrada aos proprietários que tiveram valorizados os seus imóveis em virtude de obras públicas, (20) muito embora venha sendo incluída no Orçamento entre as rubricas da receita, não tem sido efetivamente arrecadada pelo govêrno da Capital. Regulada inicialmente pela Lei municipal n.º 157, de 1948, passou, com a promulgação da Lei federal n.º 854, a ser considerada sob o comando desse último diploma, baixando-se, em conseqüência, o Decreto n.º 10.075, de 1949, regulamentador daquela legislação federal, considerada como autêntica lei orgânica da contribuição de melhoria. Todo êsse trabalho legislativo, porém, não impediu que essa taxa de valorização continuasse ausente na arrecadação municipal.

(20) "Ora, quase tôdas as obras públicas de vulto, tais como a abertura e o alargamento de ruas e praças, a construção de pontes, cais, as obras de urbanização e embelezamento, etc., determinam a valorização das propriedades particulares, situadas dentro de uma área contígua, delimitável em cada passo, e em retribuição a mesma cota-parte tributária que os proprietários suburbanos ou rurais, em cujas circunscrições não há, muitas vêzes, nem mesmo os mais rudimentares serviços públicos". Exposição do professor Bilac Pinto na Câmara dos Deputados em 25-4-47.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO E CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A operação de crédito é um dos meios de que dispõe o Distrito Federal para fazer face às necessidades do seu govêrno e da administração. Providência desse tipo, por exemplo, foi o recente empréstimo de 500 milhões de cruzeiros feito pela Caixa Econômica Federal à Prefeitura e destinado à Construção da chamada adutora do Guandu. A única restrição constitucional a tais medidas se verifica quando o empréstimo fôr negociado com o exterior; nesse caso, necessário se torna a prévia autorização do Senado.

A concessão de serviço público é atribuição inerente à pessoa jurídica de direito público, e se rege, sempre, pelo contrato. O regime das concessões deverá ser regulado por lei, segundo estabelece o art. 151 da Constituição, determinando, o mesmo texto, que sejam fiscalizados os serviços explorados por concessionários, a fim de que os lucros, não excedendo a justa remuneração do capital, permitam melhorar e expandir os serviços.

PLANOS DE COLONIZAÇÃO E APROVEITAMENTO DE TERRAS DEVOLUTAS

O item X do artigo contém providência de alto alcance social, e visa exatamente a amparar aquêles habitantes empobrecidos e desempregados, através da utilização das terras devolutas, bem como a assegurar preferência aos posseiros para aquisição das terras onde tenham sua moradia habitual. O dispositivo tem sua origem no art. 156 da Constituição vigente, e, no caso da Capital da República, assume aspecto mais impositivo dada a concentração de massas empobrecidas e reduzidas ao mais baixo nível de vida, grupadas dentro da própria faixa urbana, como no caso das "favelas". A êsses grupos humanos é que se dirige o comando do legislador, pois o Poder Público está obrigado a lhes possibilitar uma existência mais decente e digna, ao invés de tratá-los como inimigos, realizando contra êles autênticas operações de guerra, numa estratégia que se choca frontalmente com o texto da Constituição.

A Prefeitura já promulgou duas leis relativas ao aproveitamento das terras devolutas: a primeira, de n.º 671, de 1951, autorizando a desapropriação de glebas na zona rural do Distrito onde exista atividade agro-pecuária; e, a segunda, de n.º 689, de 1952, regulando a pequena propriedade na zona rural e agrícola.