

44. Merecem especial atenção no assunto os dois pareceres técnicos dos Departamentos de Geografia e Estatística (fls. 6 — proc. 4.425-239/51; fls. 20 — proc. 201.952/51) e Departamento de História e Documentação (fls. 3/7 e inf. fls. 8 — proc. 201.953/51) — a contrastear com o relatório-informativo (fls. 4 — proc. 4.425-239/51 do Dep. do Patrimônio) acostado do parecer informativo da Secret. Finanças (fls. 5, n.º 2, do precitado processo administrativo), os quais suplementam o presente parecer na *questio facti* e na *questio juris* correlatas sob consulta.

45. Frente ao expendido é o meu parecer s. m. j. contrário a ser reconhecida a alodialidade por força de prescrição aquisitiva dos terrenos da suplicante desmembrados do antigo convento da Ajuda, na face da rua do Passeio, não só por insatisfatória a prova feita para ilidir a presunção legal do domínio direto da Municipalidade sobre os mesmos, visto se situarem no âmbito das sesmarias de sobejos, como por inconsistente o aduzido de cronistas e memorialistas contraditados e contraditórios, além de imprecisos e vagos, em estilo meramente especulativo, quanto às circunstâncias do predito aforamento, que nenhum título originário assenta como derogado, ou antecipado à doação das sesmarias ditas dos sobejos.

D. F., em 8 de outubro de 1951

MAURÍCIO DE LACERDA  
4.º Procurador da PDF

### IMPÔSTO — ISENÇÃO — CASA PRÓPRIA

Aquisição de residência própria financiada pelo Montepio dos Empregados Municipais (Lei n.º 427, de 30-11-1949). Isenção de impostos, taxas e contribuições. Direito excepcional. Interpretação estrita. Como se entende. Regras de hermenêutica jurídica aplicáveis à espécie. Função regulamentária; seus limites. Alcance da outorga. Conceito de *aquisição*. Direito hereditário. Inaplicabilidade do benefício legal ao simples resgate de ônus hipotecário.

1. Indaga-se, na consulta ora submetida ao nosso parecer, se o contribuinte do Montepio dos Empregados Municipais que, *por sucessão hereditária*, veio a adquirir um imóvel gravado com ônus hipotecário e, a fim de quitar a hipoteca, requer um empréstimo imobiliário, nos termos da Lei n.º 427, de 30 de novembro de 1949, está isento do pagamento do impôsto de transmissão de propriedade *mortis-causa*, tendo-se em vista que o art. 10 da referida lei fala em *aquisição* e o art. 530 do Código Civil dispõe que um dos modos de *aquisição* da propriedade imóvel é o *direito hereditário (sic)*.

2. Convém, antes de tudo, transcrever, da mencionada Lei n.º 427, os dispositivos essenciais à objetivação da matéria:

“Art. 1.º — Fica o Montepio dos Empregados Municipais autorizado a financiar, mediante empréstimo com garantia hipotecária, a aquisição ou construção de residência própria para seus contribuintes que não sejam proprietários ou condôminos de prédio ou apartamento no Distrito Federal ou Municípios limítrofes, podendo ainda, para tal fim, adquirir ou construir conjuntos residenciais e edifícios de apartamentos.”

“Art. 10 — As aquisições e construções de residências de que trata esta lei ficam isentas de pagamento de quaisquer impostos, taxas e contribuições devidas à Prefeitura do Distrito Federal.”

3. Trata-se, como se vê, de disposições de lei ordinária emanada do órgão legislativo do Distrito Federal, uma das quais (a do art. 10) tem por conteúdo, ao mesmo tempo, *matéria de direito tributário* (impostos, taxas e contribuições) e *matéria de direito excepcional* (outorga de *isenção* fiscal).

Inadmissível é, pois, no particular, isto é, na interpretação de tal disposição, a exegese ampla, ou extensiva; mas, ao revés, é de rigor, no caso, segundo mandamento inconcusso de hermenêutica jurídica, a exegese *estrictíssima*, já de há muito recomendada no clássico preceito — “*Exceptiones sunt strictissimae interpretationis*”.

É o princípio dominante no direito brasileiro, como se colhe da lição de CARLOS MAXIMILIANO:

“As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente.”

“As isenções e as simples atenuações de impostos e taxas, decretadas em proveito de determinados indivíduos ou corporações, sofrem exegese estrita; e *não se presumem*, precisam ser plenamente provadas” (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 3.ª ed., 1941, págs. 274 e 281).

É a regra adotada no direito francês, como nos informam EDGARD ALLIX e MARCEL LECERCLÉ, quando aludem ao

“principe, fondamental en droit fiscal, que toute disposition exceptionnelle est de droit étroit et doit être appliquée *stricto sensu*”

e acrescentam, pouco adiante:

“D’une manière générale, pour que l’exemption, même formellement visée par la loi, soit admise, il faut que l’acte appelé à en bénéficier se réfère expressément à la loi d’exemption” (*Les Droits d’Enregistrement*, 1943, vol. 1.º, págs. 200/201).

É a doutrina vigente no direito norte-americano, consoante a lição de BLACK:

“Status which strip a government of any portion of its prerogative, or give exemption from a strict interpretation” (*Handbook on the Construction and Interpretation of the Laws*, 2.ª ad., 1911, págs. 499/500).

É a orientação pacificamente acatada no direito italiano, segundo se apura do esclarecimento de GIORGIO TESORO:

“Deve infine osservarsi che la norma che concede un’ esenzione va interpretata restrittivamente perchè forma eccezione alle regole generali” (*Principii di Diritto Tributario*, 1938, pág. 143).

É o preceito sustentado pelos mestres do direito espanhol, tal qual se lê em CASSO Y ROMERO e JIMÉNEZ-ALFARO:

“La interpretación extensiva no es aplicable a las normas de derecho singular o excepcional, ni tampoco a aquellas que limitan el libre ejercicio de los derechos” (*Diccionario de Derecho Privado*, 1950, vol. 2.º, pág. 2.378).

É o entendimento uniformemente acatado no direito argentino, e de que nos dá notícia RAFAEL BIELSA:

“Pero cuando la ley establece una norma contraria al principio general de derecho, es decir, al principio que domina en el sistema, esa disposición legal constituyè un *jus singulare*; y huelga decir que entonces la interpretación es restrictiva.”

“... las exenciones impositivas, con mayor razón, interpretanse restrictivamente” (*Estudios de Derecho Público - II - Derecho Fiscal*, 1951, págs. 73 a 74, texto e nota 4, *in fine*).

4. Todavia, o princípio da interpretação *estrita* (ou, mesmo, *restritiva*) das disposições de *direito excepcional* há de ser entendido em termos, isto é,

em seu justo e razoável sentido, a fim de que, sob o pretexto de interpretar, não se façam restrições excessivas e arbitrárias, que reduzam o verdadeiro alcance da lei e prejudiquem legítimos direitos, por ela assegurados.

Daí a salutar advertência de PACIFICI-MAZZONI:

“La regola *exceptio est strictissimae interpretationis* vuole impedire l’estensione ma non la giusta applicazione delle eccezioni” (*Istituzioni di Diritto Civile*, vol. 1.º, n.º 21, *in fine*).

Nossos mestres — dentre eles PAULO DE LACERDA e CARLOS MAXIMILIANO — opinam de igual modo:

“Na verdade, sempre se entendeu, na melhor doutrina e na prática, que as leis de exceção se aplicam só aos casos, mas a *TODOS os casos previstos*” (PAULO DE LACERDA, *Manual do Código Civil Brasileiro*, Introdução, Parte 1.ª, vol. 1.º, pág. 588).

“... o brocardo sintetiza — o dever de aplicar o conceito excepcional só à espécie que éle exprime, nada acrescido, *nem suprimido* ao que a norma encerra, observada a mesma, portanto, em tôda a sua plenitude.”

“Exclui-se a extensão própria dita; porém não a justa aplicação *integral* do dispositivo” (CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica*, págs. 284/285).

Há que harmonizar, portanto, o princípio supra-mencionado com outros, não menos válidos e ponderosos, quais sejam: a) onde fôr a mesma a razão, deve o direito ser o mesmo: “*Ubi eadem ratio idem jus*”; b) a disposição geral compreende tôdas as espécies nela contidas: “*Generalis dispositio omnes species sub se contentas comprehendit*”; c) onde a lei não distingue casos, não cabe ao intérprete distingui-los para inclusão de uns e exclusão de outros: “*Ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet*”.

“Uma disposição ilimitada — diz FABREGUETTES — “não deve ser restringida nem sujeita a distinções contrárias à sua generalidade” (*A lógica judiciária e a arte de julgar*, versão brasileira, São Paulo, 1914, pág. 407, nota 1).

5. A *função regulamentária* não autoriza, em nenhum caso, a postergação de tais ditames, embora freqüentemente se observem exemplos de decretos regulamentadores de leis ou, até, de dispositivos constitucionais, que se permitem criar ampliações, discriminações e restrições não compreendidas, explícita ou implicitamente, nos respectivos textos regulamentados.

Ao tratar dos "limites impostos à faculdade de regulamentação", escreve VICENTE RÁO, com apoio em PIMENTA BUENO e CARLOS MAXIMILIANO:

"Ao exercer a função regulamentar, não deve, pois, o Executivo criar direitos ou obrigações novas, que a lei não criou; ampliar, restringir, ou modificar direitos ou obrigações constantes de lei; ordenar ou proibir o que a lei não ordena nem proíbe; facultar ou vedar por modo diverso do estabelecido em lei; extinguir ou anular direitos ou obrigações que a lei conferiu; criar princípios novos ou diversos; alterar a forma que, segundo a lei, deve revestir um ato; atingir, alterando-o por qualquer modo, o texto ou o espírito da lei" (*O Direito e a Vida dos Direitos*, 1952, 1.º vol., tomo 1.º, pág. 354).

Certas hipóteses, encontradas, que guardam com a dêste processo estreita analogia, merecem, neste passo, especial referência:

a) o art. 27 do *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*, de 18 de setembro de 1946, estabeleceu que "durante o prazo de quinze anos, a contar da instalação da Assembléa Constituinte, o imóvel adquirido, para sua residência, por jornalista que outro não possuía, será isento do *impôsto de transmissão*...".

Pois bem: o Decreto n.º 9.259, de 23 de junho de 1948, a pretexto de regulamentar aquêle dispositivo constitucional, apenas se referiu ao "impôsto de transmissão de propriedade *inter-vivos*" (art. 1.º), sem considerar, de nenhum modo, o de transmissão de propriedade *causa-mortis*, daí resultando a orientação restritiva desde então adotada pelas autoridades administrativas da Prefeitura do Distrito Federal.

Essa orientação, contudo, não deve nem pode prevalecer, já porque o texto legislativo e constitucional regulamentado se refere, de modo amplo e genérico, a "*impôsto de transmissão*", sem distinguir entre as duas espécies, em que se configura — *inter-vivos* e *causa-mortis* (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. 1.º, pág. 445; THEMISTOCLES CAVALCANTI, *A Constituição Federal Comentada*, 2.ª ed., 1951, vol. 1.º, pág. 284; CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira — 1946*, 5.ª ed., 1954, vol. 1.º, pág. 325), e o *regulamento* não podia restringir o alcance da outorga constitucional, já porque o mesmo texto da lei se refere a "imóvel adquirido para sua residência" (*sic*), e um dos modos legais de aquisição da propriedade imóvel é, por sem dúvida, o "*direito hereditário*", nos termos do art. 530, IV, do Código Civil.

Estamos, no particular, de pleno acôrdo com o douto parecer jurídico de autoria do Dr. CLARO AUGUSTO GODOY, constante do Ofício n.º 21, de 25 de maio de 1953, da Procuradoria Geral da Prefeitura do Distrito Federal ao Sr. Secretário Geral de Finanças, referente ao processo sob n.º 4.759.027/52, onde foi dito:

"Restaria, na hipótese, a indagação de achar-se a transmissão *causa-mortis* incluída na isenção de impostos, prevista na disposição constitucional.

O citado Decreto n.º 9.259, de 1948, somente se refere a transmissão *inter-vivos* e o então Diretor do Departamento do Contencioso Fiscal entende de modo contrário.

Entretanto, examinada a espécie sob os seus diversos aspectos jurídicos, não há fugir à conclusão de que a transmissão *causa-mortis* se inclui, evidentemente, na isenção concedida aos jornalistas.

E êsse entendimento se justifica não apenas em face da extensão do tributo denominado *transmissão de propriedade*, mas, ainda, diante da letra do Código Civil, art. 530, inciso IV, que dispõe, de modo expresso, que a propriedade se adquire, também, pelo direito hereditário."

.....  
"Não há dúvida, pois, de que na designação ampla de impôsto de transmissão, dada pela disposição constitucional, não pode, de qualquer forma, estar excluído o de transmissão *causa-mortis*."

.....  
"É evidente, pois, que o Decreto executivo municipal n.º 9.259, de 23 de junho de 1948, não podia, como o fez ao regulamentar o art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, restringir o benefício, pelo mesmo outorgado, apenas aos casos de transmissão de propriedade *inter-vivos*.

Não há negar, igualmente, que o pensamento do legislador constituinte se inspirou no propósito de favorecer ao jornalista a aquisição de casa própria, com a isenção do impôsto de transmissão de propriedade, seja qual fôr a sua modalidade.

Êsse o seu objetivo precípua, sem indagação dos meios da aquisição, se por compra e venda ou por direito hereditário.

Aliás, já há pronunciamento judicial em tal sentido, em ação em que funcionou o Dr. 2.º Procurador.

Assim, não tenho como opinar senão pelo deferimento da pretensão do requerente."

b) A Lei n.º 50, de 7 de novembro de 1947, dispôs, em seu art. 1.º, o seguinte:

"Ficam isentos, pelo prazo de 15 anos, do *impôsto de transmissão* os imóveis adquiridos pelos servidores municipais desde que não possuam qualquer outro imóvel para residência própria."

A semelhança do que ocorreu no exemplo anterior, o Decreto executivo n.º 9.086, de 15 de dezembro de 1947, que "*dispõe sobre a aplicação da*

Lei n.º 50, de 7 de novembro de 1947" (*sic*), pretendeu *restringir* o benefício concedido, na referida lei, de modo amplo e indiscriminado, a, apenas, *uma* das modalidades do imposto de transmissão de propriedade — o *inter-vivos* —, como se depreende dos termos de seu art. 1.º:

"Art. 1.º — Os servidores públicos do Distrito Federal terão direito à isenção do imposto de transmissão de propriedade *inter-vivos*, na forma da Lei n.º 50, de 7 de novembro de 1947."

Aplicam-se, aqui, os mesmos conceitos, raciocínios e argumentos já expendidos acêrca da hipótese a), no sentido de demonstrar que tal decreto não podia *especificar, distinguir, discriminar* entre as formas de *aquisição* — não cogitadas na lei —, para o efeito de *limitar* apenas a uma delas o benefício outorgado sem essa limitação.

A espécie foi, outrossim, objeto de exame e pronunciamento por parte do colendo Conselho de Recursos Fiscais, como se vê pelo Acórdão n.º 959, de 28 de dezembro de 1953, de que foi relator o Sr. Conselheiro ALBERTO WOLF TEIXEIRA, cuja ementa, já de si mesma expressiva, assim reza:

"Estendem-se às aquisições por direito hereditário as isenções previstas na Lei n.º 50, de 7 de novembro de 1947."

E são do voto do relator, nesse pronunciamento *unânime*, os tópicos abaixo:

"A matéria sôbre que versam os presentes autos não é estranha a êste Conselho e aqui já tem sido debatida e julgada.

Ainda há pouco tempo decidiu êste Conselho, pelo Acórdão n.º 862, de 28 de setembro último, conforme a respectiva ementa, que "a isenção de que trata a Lei n.º 50, de 7 de novembro de 1947, alcança, também, as aquisições por direito hereditário, desde que sejam atendidas as condições estabelecidas na mesma lei".

Trata-se de saber se os favores da Lei n.º 50, de 1947, que concedeu isenção de impostos ao imóvel adquirido por funcionário da Prefeitura para sua residência, são extensivos ao que venha a ser adjudicado a servidor municipal por sucessão hereditária.

O Decreto n.º 9.086, de 15 de dezembro de 1947, que traçou normas de aplicação da mencionada Lei n.º 50, alude apenas à isenção do imposto de transmissão *inter-vivos*, sem menção expressa à transmissão *causa-mortis*, daí se originando as dúvidas que por esta falta têm sido levantadas.

O texto da citada Lei n.º 50, entretanto, esplanase em sentido amplo, conferindo a isenção de impostos, pelo prazo de

quinze anos, para os imóveis de valor máximo restrito a Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros), adquiridos por servidores municipais e destinados a residência própria.

Nos termos do art. 530 do Código Civil, a aquisição da propriedade imobiliária se opera, entre outras condições, também pelo direito hereditário, de sorte que a Lei n.º 50, quando se refere aos imóveis "adquiridos" por servidores municipais, não estabelece restrições quanto à forma de *aquisição*, que tanto pode ser por compra e venda, como pela acessão, o usucapião ou a sucessão hereditária."

O pronunciamento constante dêsse acórdão e de outro, anterior, a que, aliás, se reporta, confirma, portanto, a tese que ora sustentamos neste parecer.

6. Mas — indaga-se, — aplicados os princípios e argumentos, até aqui expostos, à hipótese dos autos — regida aparentemente pela Lei n.º 427, de 30 de novembro de 1949, — seguir-se-á, daí, um parecer favorável ao contribuinte do Montepio dos Empregados Municipais, na hipótese figurada na consulta? Parece-nos que não.

Vejamos:

Essa hipótese não se enquadra na moldura da relação de direito regulada pela lei. Basta considerar os termos em que se acha formulada aquela:

"Venho, perante V. S., formular a seguinte *consulta*:

— O contribuinte do Montepio dos Empregados Municipais que, por sucessão hereditária, veio a herdar um imóvel, gravado com ônus hipotecário, e a fim de quitar a hipoteca requer um empréstimo imobiliário, nos termos da Lei n.º 427, de 30 de novembro de 1949, acima mencionada, está isento do pagamento do imposto *mortis-causa*, tendo-se em vista que o art. 10, da referida lei, fala em *aquisição* e o art. 530 do Código Civil dispõe que um dos modos da *aquisição* da propriedade imóvel é pelo direito hereditário?" (*Sic*)

Como se vê, não se trata de empréstimo requerido à instituição do Montepio dos Empregados Municipais para financiar a "*AQUISICÃO*" ou a "*CONSTRUÇÃO*" de imóvel destinado à residência própria do contribuinte, e sim para fim completamente outro, qual seja o de *resgatar o ônus hipotecário* que grava determinado imóvel *HERDADO* pelo dito contribuinte e, portanto, *já de sua propriedade, já integrado ao seu patrimônio*, vale dizer, *já construído e já adquirido*, independentemente do "*empréstimo*" requerido e a que se alude.

Nos claros e insofismáveis termos do art. 1.572 do Código Civil,

"aberta a sucessão, o domínio e a posse da herança transmitem-se, *DESDE LOGO*, aos herdeiros legítimos e testamentários"

Quer isto significar que o domínio e a posse dos bens deixados pelo *de cuius* se transmitem, automaticamente, aos herdeiros legítimos e testamentários, pelo só fato biológico da morte de seu antigo proprietário, “sem necessidade de ato algum da parte deles”, como explica o insigne CLÓVIS BEVILAQUA:

“A sucessão hereditária abre-se com a morte do autor da herança. Desde esse momento, opera-se a transmissão da propriedade e da posse dos bens, substituindo-se os sujeitos das relações jurídicas: no instante que precede a morte, o sujeito dessas relações jurídicas é o *de cuius*; no instante que se segue à morte, o sujeito é o herdeiro.”

.....  
“A propriedade e a posse da herança transmitem-se desde o momento da morte do *de cuius*, aos herdeiros legítimos e testamentários, sem necessidade de ato algum da parte deles” (*Código Civil comentado*, 2.<sup>a</sup> ed., 1932, vol. VI, págs. 7 e 8).

Ora, se o *contribuinte*, de que se trata, “veio a herdar” (*sic*) “um imóvel gravado com ônus hipotecário”, é claro que já houve a “*aquisição*” desse imóvel, pelo *direito hereditário*, nos termos do art. 530, IV, do mesmo Código Civil. O empréstimo pretendido não será, obviamente, para a “*aquisição*” e, muito menos, para a “*construção*” do aludido imóvel, e sim, apenas, para *resgate* ou *liquidação* de um débito garantido por hipoteca, a que serve o dito imóvel de objeto. A espécie é, por conseguinte, a de um *proprietário* de determinado imóvel gravado por ônus hipotecário, que pleiteia do Montepio dos Empregados Municipais um empréstimo a fim de *saldar o débito ocasionador do gravame*.

Refoge, assim, por completo, à hipótese delineada no art. 1.<sup>o</sup> da Lei n.<sup>o</sup> 427, de 30 de novembro de 1949, que, de sua própria natureza é de interpretação *estritíssima* e não pode ser alargada para abranger casos ou situações não expressamente previstos em seu enunciado literal, nem dá margem aos apelos à *analogia* ou à *equidade*.

Se o *empréstimo* pleiteado não visa, *rigorosamente*, à “*aquisição*” do imóvel (no caso, já foi ele “*adquirido*”, *ex-vi legis*) ou sua “*construção*” (no caso, ao que tudo indica, se trata de prédio já *construído*), desaparece qualquer possibilidade de invocação da aludida Lei n.<sup>o</sup> 427 para justificar o *excepcional* benefício da “*isenção*” de “*pagamento de quaisquer impostos, taxas e contribuições*”, outorgado no art. 10 do mesmo diploma.

7. Pode, porém, esse *contribuinte*, na qualidade de *servidor municipal*, — não mencionada na consulta, mas presumida pelas circunstâncias, — socorrer-se, para o gozo da isenção do imposto de transmissão de propriedade *causa-mortis*, do benefício constante da Lei n.<sup>o</sup> 50, de 7 de novembro de 1947, no que lhe fôr ajustável.

Mas, nessa hipótese, a franquia decorrerá do fato *de se tratar de servidor municipal*, e não *de contribuinte do Montepio dos Empregados Municipais por este financiado para aquisição ou construção de residência própria*.

8. É este o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 12 de julho de 1954

LEOPOLDO BRAGA  
Advogado da P. D. F.

### PODER REGULAMENTAR

Ao examinar a Lei n.<sup>o</sup> 704/52, que reestruturou cargos e funções do Q.P., Q.S.E., T.M. e T.S.M. da Prefeitura do Distrito Federal, verifico que, efetivamente, esse diploma não distribuiu o *número de cargos de cada classe*, mas criou-os na sua totalidade.

2. Tal omissão não me parece ser daquelas que justifiquem a exigência de uma mensagem ao Legislativo, à busca de nova lei.

3. Não se trata de criar cargos, mas de *distribuí-los*. Quanto à criação de cargos, não há dúvida que a competência é do Legislativo. O cargo público deve ser: 1) criado em lei; 2) em número certo; 3) pago pelos cofres públicos.

E a tais requisitos obedecem os cargos da Lei n.<sup>o</sup> 704/52.

4. A redistribuição deles em cada classe, desde que a lei não o fêz, pode fazê-lo o Executivo municipal dentro da competência que lhe traçou a Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 25, § 1.<sup>o</sup>, alínea 2.<sup>a</sup>):

“Competir-lhe-á (ao Prefeito) especialmente expedir decretos, regulamentos e instruções para *fiel e conveniente* execução das leis.”

5. No tocante ao problema de forma, não vemos, pois, na espécie, obstáculo ao exercício do poder regulamentar. Quanto à matéria, à substância, ainda muito menos, porque é tipicamente daquelas mais próprias do regulamento do que de lei, e cujo exercício o Distrito Federal dispõe de um órgão especializado que é a Diretoria de Pessoal da Secretaria de Administração.

6. Criados os cargos na lei, em número certo, e autorizada a verba para a satisfação de seus vencimentos, a sua distribuição nas classes pode ser executada pela Administração, com maior conhecimento dos detalhes relativos ao serviço e aos servidores do que poderia fazer, se o tivesse querido, o Poder Legislativo.

7. Em face do que HAURIU e outros mestres do direito administrativo, chamam “o espírito da lei” e “o espírito do regulamento”, a matéria