

PRINCÍPIO DE ISONOMIA (OU DE IGUALDADE PERANTE A LEI)

LEOPOLDO BRAGA

SUMÁRIO: 1 — Significado e conteúdo jurídico do *princípio de isonomia*: princípio de *igualdade de todos perante a lei* (*igualdade formal*). Origens históricas do termo e do conceito que êle exprime. 2 — Concepção atual do *princípio de isonomia* como garantia fundamental do homem, e sua generalização nos ordenamentos político-jurídicos modernos. 3 — Notícia histórica: gênese e evolução do *princípio de igualdade de todos perante a lei*. Declarações norte-americanas de 1769 e 1776 (*Congresso de Filadélfia* e *Declaração da Independência dos Estados Unidos*). A Revolução Francesa e a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*. Repercussão e propagação universal do princípio. 4 — A *igualdade perante a lei* nos sistemas constitucionais modernos. Exemplos estrangeiros. 5 — Presença e consagração do princípio nos regimes constitucionais brasileiros, desde a Constituição do Império, de 25 de março de 1824, até a Nova Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. 6 — Sentido e inteligência da regra constitucional de *isonomia* na doutrina estrangeira: *igualdade formal*, e não *igualdade material*; *igualdade não absoluta e aritmética*, mas *relativa e proporcional*, isto é. baseada na *paridade de condições*. 7 — Prevalência da mesma exegese na literatura jurídica brasileira. Explicação doutrinária do significado e conteúdo da regra de *isonomia* na obra dos constitucionalistas pátrios. 8 — Importância e principalidade do princípio de *igualdade perante a lei* na ordem das garantias individuais constitucionalizadas. Seu cará-

ter de postulado *fundamental, plenário incondicional e ilimitado*, — verdadeira salvaguarda de tôdas as outras garantias e direitos do cidadão. A lição de Francisco Campos. 9 — Aspectos ou modalidades do conceito de *igualdade*: *igualdade civil, política, social e econômica*. Quais as que constituem objeto de proteção jurídica. 10 — Extensão, alcance ou latitude do princípio constitucional de *igualdade perante a lei*. A garantia não rege apenas os chamados *direitos de personalidade*, mas todos os direitos, situações, fatos e relações juridicamente protegidos. 11 — Problema dos *destinatários* do mandamento constitucional de *igualdade perante a lei*. É êle endereçado não apenas ao *aplicador* ou *executor* da lei feita, mas também, e principalmente, ao *legislador*. Lições de Pontes de Miranda, Francisco Campos, San Tiago Dantas, etc.. Fases da evolução conceptual do princípio de *igualdade perante a lei*. 12 — *Isonomia Fiscal*. Sua especial importância no campo do direito tributário, como cânon fundamental da *teoria do impôsto* e do princípio de *justiça fiscal*. Conceituação, conteúdo e inteligência do princípio. Pressupostos jurídico-econômicos fundamentais da *capacidade contributiva* e da *proporcionalidade progressiva*. A tese da "*igualdade no sacrifício*" (Einaudi). O princípio de *igualdade perante o impôsto* não impede a organização de classes ou categorias de contribuintes, nem a adoção de critérios de taxação. Evolução histórica do princípio de *isonomia fiscal*. As quatro regras de Grisiotti.

1 — *Princípio de isonomia (legislação igual)* é expressão de tecnologia jurídica hoje largamente em voga, a significar — *princípio de igualdade perante a lei (igualdade formal)*.

Não se trata, porém, de uma expressão nova, nem sequer, pròpriamente, de um conceito nôvo. Refere NOGUEIRA ITAGIBA que BOUGLÉ e outros autores denominaram de *isonomia* o *princípio de igualdade* (1). E, segundo anota ALCINO PINTO FALCÃO, com apoio em SINCLAIR (2), o aludido conceito remonta à Antigüidade clássica, pois, como diz, "tinham os gregos dois conceitos,

(1) IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA, *O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro, 1947, vol. 2.º, pág. 584.

(2) T. A. SINCLAIR, *A history of Greek political thought*, Londres, 1951, pág. 33.

o de *isonomia* (igualdade perante a lei) e o de *eunomia* (o de respeito à lei)", — conceitos êsses que "não eram incompatíveis e ambos se opunham à tirania" (3).

2 — O princípio de *igualdade* como direito fundamental do homem é uma conquista do espírito liberal moderno, e, por assim, se acha geralmente reconhecido e consagrado, em nossos dias, nos ordenamentos político-jurídicos dos povos cultos.

3 — Nos primórdios dessa conquista é de justiça histórica situar, com primazia e merecido realce, a *Declaração*, formulada, em 1776 — já em pleno processo de emancipação política dos Estados Unidos da América do Norte, — pelos Constituintes do Estado de Virgínia, ratificando e ampliando o sentido e o alcance das *Declarações* de 1769 (que apenas protegiam os privilégios dos colonos americanos), concebida nos têrmos seguintes:"

"Todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos que lhes são inerentes e dos quais, quando êles se constituem em sociedade, não podem, por nenhuma convenção, ser privados, nem despojar seus sucessores, a saber: o gozo da vida e da liberdade, a par dos meios de adquirir e usufruir a propriedade e de conquistar a felicidade e a segurança".

("All men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety").

Tais conceitos foram, pouco depois, transplantados por JEFFERSON para a *Declaração da Independência dos Estados Unidos*, com esta redação:

"Temos por verdade evidente que todos os homens nascem iguais e são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais figuram a vida, a liberdade e o direito à felicidade".

("We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their

(3) ALCINO PINTO FALCÃO, *Constituição Anotada*, Rio de Janeiro, 1957, vol. 2.º, pág. 55.

Creator whith certain unalienable Rights, that among Men, deriving their just powers from the consent of the governed” — Declaration of Independence — Adopted by the Continents Congress, at Philadelphia on July, 4, 1769).

Alguns anos mais tarde, nos pródromos da Revolução Francesa, cresceu de vulto a tese da igualdade de todos os homens perante a lei. Inspirada nos aludidos precedentes e fortalecida pela propaganda das idéias dos filósofos do século XVIII (Montesquieu, Voltaire, Rousseau, etc.) e dos enciclopedistas, a Assembléa Constituinte francesa votou, em 1789, uma famosa *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, — adotada, ao depois, pela Constituição de 1791 e, com substancial modificação, pela *Declaração dos Direitos*, de 1793 (art. 3.^o), — do teor seguinte:

“Todos os homens devem ser iguais perante a lei, perante os impostos e perante a acessibilidade às funções públicas. Pessoalmente livres, os homens não podem estar adstritos a nenhuma crença religiosa especial e têm o direito de falar e de escrever à vontade. A soberania reside exclusivamente na Nação, cujos representantes são os únicos com qualidade para votar os impostos e formular as leis. Estas não dependem da vontade do soberano, cujo único papel é tratar da sua execução”.

Desde então, o princípio da *igualdade de todos os homens perante a lei* tornou-se como que um dogma do direito público e, por assim, passou a ser um postulado jurídico-filosófico inscrito em tôdas as Constituições democráticas do mundo.

4 — Realmente, consoante registra EDUARDO ESPÍNOLA (4), em quase tôdas as Constituições modernas se encontra afirmação semelhante. A Constituição da nova República Alemã, de 23 de maio de 1949, declarara, no art. 3.^o: “Todos são iguais perante a lei: os homens e as mulheres são juridicamente iguais. Ninguém pode ser prejudicado ou preferido em razão do sexo, de origem, da raça, do idioma, da pátria e nascimento, da fé, das idéias religiosas ou políticas”. A Constituição do Uruguai declara que “se não reconhece outra distinção além dos talentos e

(4) EDUARDO ESPÍNOLA, *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, (18 de setembro de 1946), Rio de Janeiro, 1952, 2.^o vol., pág. 551.

virtudes” (art. 8.º). Na de Cuba (anterior ao advento do regime castrista) “se declara ilegal e punible toda discriminación por motivo de sexo, color o clase y cualquiera otra lesiva a la dignidad humana” (art. 20) (5). A Constituição Portuguêsa, de 19 de março de 1963 estabeleceu: “A igualdade perante a lei envolve o direito de ser provido nos cargos públicos, conforme a capacidade ou serviços prestados, e a negação de qualquer privilégio de nascimento, de nobreza, de título nobiliárquico, sexo ou condição social, salvo, quanto à mulher, as diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família; e, quanto aos encargos ou vantagens dos cidadãos, as impostas pela diversidade das circunstâncias ou pela natureza das coisas” (6). A Constituição italiana, de 1948, prescreveu em seu art. 3.º: “Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, de raça, de língua, de religião, de opiniões políticas, de condições pessoais e sociais. Cabe à República afastar os obstáculos de ordem econômica e social, que, limitando de fato a liberdade e a igualdade, impedem o desenvolvimento completo da personalidade humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do país” (7). A Constituição da Suíça, em seu art. 4.º, dispôs: “Todos os suíços são iguais perante a lei. Não há, na Suíça, nem súditos nem privilégios de lugar de nascimento, de pessoas ou de família”. Além de ser, ali, princípio constitucional o da igualdade perante a lei, é ponto pacífico de doutrina e de jurisprudência; e o Tribunal Federal helvético tem considerado que êsse princípio “rege não somente o que se convencionou denominar *direitos da personalidade*, como todos os direitos, fatos, estados de fato ou relações jurídicas de qualquer natureza” (8). A Constituição da República Argentina consagrou-o, também, no art. 16, nestes têrmos: “Não admite a Nação Argentina prerrogativas de sangue ou de nascimento; não existem nela foros pessoais nem títulos de nobreza. Todos os seus habitantes são iguais perante a lei e admissíveis aos empregos sem outra consideração além da idoneidade. A igualdade é a base do impôsto e dos encargos públicos” (9). PONTES DE MIRANDA nos dá conta de que o mesmo *princípio de isonomia*, além de figurar nas Constituições da Alemanha Ocidental (art. 3.º) e da Alemanha Oriental

(5) EDUARDO ESPÍNOLA, *op. cit.*, 2.º vol., pág. 551.

(6) ARAUJO CASTRO, *A Constituição de 1937*, Rio de Janeiro, 1938, pág. 267.

(7) PINTO FALCÃO, *op. cit.*, vol. 2.º, pág. 54.

(8) A. DE SAMPAIO DÓRIA, *Os Direitos do Homem*, São Paulo, 1942, pág. 638; FRANCISCO CAMPOS, *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 1956, 2.º vol., pág. 21; *idem Revista de Direito Administrativo*, vol. 72, pág. 408.

(9) SAMPAIO DÓRIA, *op. cit.*, pág. 638.

(art. 6.º, inciso 1), ambas de 1949, foi, igualmente, inserido nas Constituições da Áustria — de 1929, posta em vigor em 1949 (art. 7.º), — da Bulgária, de 1947 (art. 71), da Tchecoslováquia, de 1948 (§ 1.º), e da Romênia, de 1938 (art. 5.º, inserto no Capítulo I do Título II). (10).

5 — No Brasil, a Constituição Política do Império, de 25 de março de 1824, prescreveu, no inciso XIII do seu art. 179:

“A lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um”.

A nossa primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, adotou, por igual, o princípio, nos termos do disposto no § 2.º do seu art. 72, *in verbis*:

“Todos são iguais perante a lei. A República não admite privilégio de nascimento, desconhece foros de nobreza, e extingue as ordens honoríficas existentes e tôdas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho”.

A Constituição de 16 de julho de 1934 seguiu análoga orientação, com o estabelecer, no inciso 1.º ao seu art. 113:

“Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas”.

Conquanto mais sintética em seu enunciado, a Carta constitucional outorgada, de 10 de novembro de 1937, respeitou o postulado, ao declarar, sucintamente, no inciso 1.º ao seu art. 122:

“Todos são iguais perante a lei”.

A Constituição de 18 de setembro de 1946 adotou proposição idêntica no § 1.º do seu art. 141:

“Todos são iguais perante a lei”.

Finalmente, a Nova Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, manteve, por sua vez, o princípio, estabelecendo, no § 1.º do artigo 150:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. O preconceito de raça será punido pela lei”.

6 — No que respeita ao sentido e inteligência da regra, vale dizer, ao seu verdadeiro e exato conteúdo jurídico-político, convém que o princípio da *igualdade perante a lei* seja entendido em seus justos e precisos termos, de modo a evitar desvios e equívocos de interpretação, incompatíveis com a realidade natural das coisas, num mundo de inelutáveis desigualdades. Deve, de

(10) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, 3.ª edição, Rio de Janeiro, 1960, tomo IV, pág. 313.

logo, acentuar-se, pois, que a igualdade nêle estabelecida e proclamada não é a igualdade *material*, e, sim, a mera igualdade *formal*.

O conceito que, entre nós, se costuma denominar de “ruína” (11), segundo o qual a *igualdade*, de que ora se cuida, consiste em tratar igualmente os seres iguais e desigualmente os seres desiguais, na medida ou proporção em que se desigualam, é o mesmo formulado, na França, pelo sábio DUGUIT, ao ministrar a interpretação da velha regra enunciada na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, onde justamente ponderou ser “*l'égalité véritable celle qui consiste, suivant une vieille formule, à traiter également les choses égales et inégalement les choses inégales*” (12).

Com efeito, num confronto entre a letra e o espírito dessa *Declaração* (da Assembléia) de 1789, que se limita a declarar que os homens nascem e permanecem livres e juridicamente iguais, e a *Declaração* (da Convenção) de 1793, na qual à formulação do direito de igualdade se ajuntou o asserto de que “*todos os homens são iguais por natureza e em face da lei*” (“*Tous les hommes sont égaux par la nature et devant la loi*” — *Déclaration des droits*, art. 2 et 3), deixou bem claro o insigne Deão da Faculdade de Direito da Universidade de Bordéus o dissídio ideológico-político entre as duas concepções de *igualdade* e a superioridade lógica e jurídica da primeira sôbre a segunda:

“La formule de la Convention est certainement moins exacte que celle de l'Assemblée nationale”... “Le principe d'égalité était en harmonie parfaite avec les tendances dictatoriales de la Convention; il n'y a pas de gouvernement tyrannique qui n'ait eu pour but d'étendre un niveau égalitaire sur tous les individus. En invoquant le faux principe de l'égalité naturelle et absolue des hommes, on colorait d'une justification apparente la lourde tyrannie qu'on faisait peser sur le pays. Au contraire, le libre développement des activités individuelles, la tolérance libérale du gouvernement favorisent les inégalités, les différences intellectuelles et physiques entre les hommes, et c'est le devoir de l'État de faire des lois en harmonie avec ces différences naturelles ou acquises”.

E, depois de sustentar que, sob tão inidôneo fundamento, o próprio sistema do sufrágio universal dito igualitário, fundado no princípio da igualdade política — a que, intencionalmente, conduzia a *Declaração* de 1793, — é, na realidade das coisas, “a vio-

(11) NOGUEIRA ITAGIBA, *op. cit.*, vol. 2.º, pág. 585.

(12) LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2.ª ed., Paris, 1923, tomo 3.º, pág. 585.

lação do verdadeiro princípio de igualdade”, ponderava o grande mestre:

“Qu’on accorde à tous une participation à la puissance publique, cela est juste, puisque tous ont intérêt à ce que les affaires publiques soient bien gérées et que tous supportent les charges publiques. Mais qu’on accorde à tous une égale participation à la puissance publique, sous prétexte que tous sont membres du corps social, c’est un pur sophisme, car si tous les individus sont membres du corps social, ils rendent à la société des services différents et ont une capacité différente. Par conséquent, pour respecter le principe d’égalité, on devrait accorder à chacun une participation à la puissance politique variant suivant sa capacité et les services qu’il est susceptible de rendre et qu’il rend en effet à la société”.

.....

“En 1789, quand on proclamait le principe d’égalité, on voulait surtout affirmer que tous les citoyens doivent être protégés par la loi de la même manière, avec la même force, dans leur personne et leur propriété, non pas qu’ils aient tous exactement les mêmes prérogatives sociales; mais les prérogatives dont ils disposent doivent recevoir de la loi exactement la même protection sans distinction de personne ou de classe. *“La loi doit être la même pour tous, soit qu’elle protège...”* (Déclaration des droits de 1789, art. 6). Ainsi tout homme a le droit de devenir propriétaire; mais tous les hommes n’ont point le droit d’avoir la même quantité de richesse, car si l’appropriation des richesses est le résultat du travail, tous les hommes n’ont pas la même habileté et ne produisent pas le même quantité de richesse. Mais tous les propriétaires, petits ou grands, devront être protégés par la loi exactement de la même manière et avec la même énergie”.

.....

“En résumé, le principe d’égalité est une règle de notre droit public positif s’imposant au législateur et toute loi qui la violerait serait une loi inconstitutionnelle. Mais en même temps, cette égalité il faut l’entendre seulement en ce sens que tous les hommes doivent être également protégés par la loi, que les charges doivent être non pas arithmétiquement égales, mais proportionnelles. Il ne faut jamais oublier qu’en voulant réaliser l’égalité mathématique des hommes, on risque fort de créer de l’inégalité” (13).

Deixou, assim, demonstrado o sábio juriconsulto francês, pela análise daquelas históricas *Declarações de direitos*, de 1789 e de 1793, que o exato sentido do princípio da *igualdade perante a*

(13) DUGUIT, *op. cit.*, tomo 3.º, págs. 585 a 586 e 593.

lei deve ser o da *igualdade jurídica* ou *formal*, o qual não se pode basear no falso conceito de uma *igualdade natural* ou *material* entre os homens, de todo ponto inadmissível, por irreal e inexistente.

Esse modo de entender e interpretar a regra de *isonomia* se generalizou, a bem dizer, no pensamento jurídico universal, ensejando o asserto de RACIOPPI & BRUNELLI (14), de que “a garantia da igualdade perante a lei se baseia na *paridade de condições*”, o que importa o dever jurídico-legal de tratar igualmente as pessoas, coisas, fatos e situações iguais, e desigualmente os que fôrem desiguais. Cita, ao propósito, o Prof. CARLOS A. ADROGUÉ jurisprudência da Suprema Côrte Nacional argentina, onde se declara que a igualdade constitucional “*no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, de onde se sigue forzosamente que la verdadera igualdad consiste en aplicar en los casos ocurrentes la ley según las diferencias constitutivas de ellos y que qualquiera otra inteligencia o acepción de este derecho es contraria a su propia naturaleza y al interés social*” (S. C. N., 28-IX-1916) (15).

No mesmo sentido se orientam o direito doutrinário e a jurisprudência constitucional norte-americanos, como se colhe nos registos de WILLOUGHBY (16), H. E. WILLIS (17), WATSON (18), etc.

7 — Na literatura jurídica brasileira atinente à explicitação do conteúdo e significado jurídico dos nossos textos constitucionais, que, sucessiva e reiteradamente, assentaram como regra mestra da garantia dos direitos individuais a da *igualdade de todos perante a lei*, outro não tem sido o entendimento doutrinário dos intérpretes e comentaristas indígenas.

CARLOS MAXIMILIANO, em seu comentário ao art. 72, § 2.º, da Constituição de 1891, prelecionou:

“Não há igualdade absoluta, ideal, entre os indivíduos. A hereditariedade, as diferenças de meio em um país vastíssimo e a educação formam tipos diversos, com aptidões multiformes, ao lado de indolentes e ineptos. A desigualdade física, moral e intelectual é um fato, que a lei reconhece e, por vêzes, aprecia e apura, como sucede na seleção do pessoal para as funções públicas.

(14) RACIOPPI & BRUNELLI, *Commentário allo Stato del Regno*, vol. 2.º, § 263, pág. 15.

(15) CARLOS A. ADROGUÉ, *Poderes impositivos federal y provincial sobre los instrumentos de gobierno*, Buenos Aires, 1943, págs. 61 a 62, nota n.º 46.

(16) W. W. WILLOUGHBY, *The Constitutional Law of the United States*, 2.ª ed., vol. 3.º, § 1273.

(17) H. E. WILLIS, *Constitutional Law of the United States*, págs. 587 e 589.

(18) DAVID WATSON, *The Constitutional Law of the United States*, vol. 1.º, págs. 574-575.

O código supremo não impõe o nivelamento dos caracteres; não confere direitos absolutamente iguais ao mérito e ao demérito, à competência e à incapacidade. Proscreeve os privilégios apenas, as isenções pessoais, as regalias de classe.

Redigem-se as leis de modo geral, submete-se à aquisição de direitos a condições amplas, sem distinguir entre indivíduo e indivíduo, entre uma e outra classe, região ou posição econômica e social.

Qualquer pessoa pode aspirar a tôdas as posições. Depende de seu esforço e das qualidades herdadas ou adquiridas o êxito alcançado com a satisfação das exigências legais, para obter uma regalia, um cargo, uma vantagem qualquer”.

“O direito de igualdade” — acrescentou êle com apoio em MARNOCO e SOUZA — “unicamente se pode admitir no sentido de uma paridade de direitos numa correspondente paridade de condições” (19).

Mais tarde, o mesmo preclaro constitucionalista em comentários ao § 1.º, do art. 141 da Constituição de 1946, ademais dessas observações, ali reproduzidas, assim as completou, inspirado, inclusive, nos ensinamentos de DUGUIT:

“Assegura a todos igual proteção. Não exclui a verdadeira igualdade, a qual consiste em tratar igualmente as coisas iguais e desigualmente as coisas desiguais; pois a igualdade absoluta, matemática, é, de fato, o paradoxo da igualdade, na expressão de PAUL LAFITE. Há igual amparo na lei; porém os encargos, as obrigações devem ser, não iguais, o que redundaria em injustiça, e sim, proporcionais”.

“Não é lícito ao legislador dar vantagens para alguém com desvantagem para outrem”.

.....
“Ir a norma positiva, no abandono da igualdade absoluta, mais longe do que a igualdade *proporcional*, importa em se revestir dos característicos da *lei arbitrária*, lei contra o Direito, insubsistente em face do código fundamental” (20).

ARAÚJO CASTRO, a seu turno, em face do inciso 1.º ao artigo 112 da Carta de 1937, explicou:

“A expressão “*todos são iguais perante a lei*” deve ser entendida de maneira relativa, pois a igualdade absoluta é impossível.

Os homens são iguais, já dizia ARISTÓTELES, se têm os mesmos direitos *em idênticas condições*.

A igualdade perante a lei, escreve MARNOCO E SOUZA, quer dizer que, em face dela, não há nobre nem plebeu, clérigos nem

(19) CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, 5.ª ed., Rio de Janeiro, 1954, vol. III, págs. 36-37.

(20) CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, 5.ª ed., Rio de Janeiro, 1954, vol. III, págs. 36-37.

feigos, cristãos nem judeus. Todos os indivíduos, quaisquer que sejam os seus títulos, a sua riqueza e a sua classe social, estão sujeitos à mesma lei civil, penal, financeira e militar. *Em paridade de condições*, ninguém pode ser tratado excepcionalmente, e, por isso, o direito de igualdade não se opõe a uma diversa proteção das desigualdades naturais por parte da lei.

A igualdade, observa JOÃO MANGABEIRA, não é nem pode ser nunca um obstáculo à proteção que o Estado deve aos fracos. Consiste a igualdade, sobretudo, em considerar desigualmente condições desiguais, de modo a abrandar, tanto quanto possível, pelo direito, as diferenças sociais e por êle promover a harmonia social, pelo equilíbrio dos interesses e da sorte das classes. A concepção individualista do direito desaparece ante a sua socialização, como instrumento de justiça social, solidariedade humana e felicidade coletiva” (21).

Dissertando magistralmente sôbre o tema, explica o eminente FRANCISCO CAMPOS:

“Se, portanto, a lei regula de modo diferente coisas ou situações objetivas *idênticas*, o que ela, efetivamente, estabelece é a desigualdade”.

A seu ver, o princípio constitucional da igualdade perante a lei “significa simplesmente que o legislador deverá tratar como igual aquilo que (pessoa, fato, contrato, coisa ou estado de coisas, relação jurídica de qualquer espécie) seria arbitrário tratar como desigual”; e, pois, “desde que, ao regular um ato, um fato, uma atividade, ou ao criar um direito para um, sem que o estenda a todos os demais da mesma classe, está violando o princípio constitucional da igualdade perante a lei, e é, assim, uma lei inválida ou ineficaz” (22).

Excelente é, por igual, no particular, o magistério de PONTES DE MIRANDA:

“Aqui, é preciso distinguir-se da *igualdade formal* o que concerne à *igualdade material* e à *justa retribuição do trabalho*. O princípio “todos são iguais perante a lei”, dito princípio de *isonomia* (legislação igual), é princípio de *igualdade formal*: apenas diz que o concedido pela lei a A, se A satisfaz os pressupostos a, deve ser concedido a B, se B também os satisfaz, para que se não trate desigualmente a B”.

.....
“A *igualdade material* é outra coisa. As concepções em torno dela enchem o nosso século, no plano político, desde as que postulam a igualdade de todos os homens e levariam à política do salário igual, norma que só seria justa *se todos fôsem iguais em tudo*, até as que exageram as desigualdades psíquicas e sociais,

(21) ARAÚJO CASTRO, *op. cit.*, pág. 267.

(22) FRANCISCO CAMPOS, *Direito Constitucional*, vol. II, pág. 34.

descendo às concepções primitivas das estirpes “divinas”, ou “semi-divinas”, ou “nobres”, das classes de servos e de escravos, com as discussões sobre se o negro ou o estrangeiro tinham alma. No intervalo lógico está a concepção, cronologicamente posterior e sintética, de que os homens são “iguais” e “desiguais”.

.....

“Assim, são inconfundíveis. entre si, as regras de *igualdade formal*..., as regras de *igualdade material* e as regras de *justa distribuição*, quase sempre, essas, ligadas à devida atenção e ao devido atendimento do que há, nos homens, de *igual*, e do que há de *desigual*” (23).

SAMPAIO DÓRIA, em seu livro *Os Direitos do Homem*, após advertir de que a *igualdade*, como direito fundamental do homem, consagrada na *Declaração da independência dos Estados Unidos*, “nada tem que ver com o preconceito de uma *igualdade material* dos homens”, e acentuar a inevitabilidade das diferenças individuais que diversificam as criaturas humanas, no que respeita à personalidade, à inteligência, à capacidade de trabalho e de produção, às aptidões profissionais, científicas, artísticas, etc., sem que, no entanto, prevaleçam tais desigualdades sobre a *igualdade* substancial que deve presidir ao trato das relações sociais, explica:

“É baseada principalmente nesta *igualdade* fundamental do espírito humano, que se justifica a *igualdade*, como princípio jurídico.

Consiste êste, antes do mais, na ausência de posições hereditárias. Têm todos, sem distinção nenhuma, o mesmo direito à liberdade, sob qualquer de suas formas. Na conquista da vida, o ponto de partida é o mesmo para todos. Não há privilégios de lugar, de nascimento, ou de sangue. Vai ou pode ir cada qual até onde lhe possibilitem as forças de que disponha. As portas de ingresso ao exercício dos direitos se acham abertas a todos”.

.....

“Tratar igualmente seres desiguais seria a mais cruel desigualdade. Importaria em não dar a cada um o que, segundo a capacidade que tenha, e diligência que efetue, naturalmente lhe pertence. Se recebem o mesmo, seja qual for o seu trabalho e a sua capacidade, ninguém se há de matar na produção da riqueza e tolo seria quem não seguisse a linha do menor esforço” (24).

Idêntico é o ensino de SAN TIAGO DANTAS, quando sublinha que o conceito de *igualdade* é concebido pelo direito público “como *igualdade proporcional*, e não como *igualdade matemática* ou *paritária*”.

(23) PONTES DE MIRANDA, *Questões Forenses*, Rio de Janeiro, 1957, tomo I, págs. 228 e 229.

(24) SAMPAIO DÓRIA, *op. cit.*, págs. 632 a 633 e 636.

“Os homens são desiguais na sociedade e na natureza, tanto quanto as coisas, os lugares, os fatos e as circunstâncias. O princípio da *igualdade jurídica* não traduz, no campo do direito — como uma opinião atrasada ou tendenciosa quer fazer crer, — o desconhecimento dessa desigualdade natural. É antes um esforço para balanceá-la, compensando o jôgo das inferioridades e superioridades, de modo que elas não favoreçam também uma desigual proteção jurídica, pois é certo que os ônus e as recompensas, o bom e o mau êxito, acompanharão com maior ou menor regularidade as variações naturais, mas não é desejável que fique sob a mesma influência a distribuição da justiça.

Por isso, a *igualdade civil*, como a concebem talvez unânimeamente os escritores, não é a uniformidade de tratamento jurídico, mas o tratamento proporcionado e compensado de seres vários e desiguais. A lei que dá normas de duração e de higiene ao trabalho dos homens, diferentes das que regem o trabalho das mulheres ou dos menores, é um frisante exemplo da lei igualitária nesse sentido de *igualdade proporcional*.

“*Celle-ci*” — escreve um monografista — “*est bien la véritable égalité, seule conforme au principe de l'interdépendance sociale: traiter également les hommes sur les points où ils sont égaux, les traiter inégalement sur les points où ils sont inégaux: en un mot, les traiter proportionnellement à leurs facultés est la formule qu'impose la doctrine de l'interdépendance sociale*” (RENÉ BURNET, *Le principe d'égalité*, ed. Alcan, pág. 170)” (25).

8 — Na ordem dos direitos e garantias individuais assegurados pela Constituição brasileira aos cidadãos, nenhum, por certo, sobreleva em importância à prerrogativa da *igualdade perante a lei*.

Ninguém melhor do que o eminente juriconsulto FRANCISCO CAMPOS pôs em evidência êsse aspecto do tema. Escrevendo acêrca do assunto, ainda sob a vigência da Constituição de 1946, destarte se manifestou:

“A garantia da *igualdade perante a lei* não ocupa o primeiro lugar na enumeração das garantias constitucionais em razão de escolha arbitrária, por mera casualidade ou por motivo de uma obscura preferência literária. Coube-lhe o primeiro lugar, ou a primazia na enumeração das garantias constitucionais para significar, de modo preciso, que as demais garantias se encontram sob a regência do postulado constitucional da igualdade perante a lei, ou que a Constituição assegura as demais garantias mediante a condição de que estas se estendam, com igualdade, a todos os indivíduos que se encontram na mesma situação.

(25) F. C. DE SAN TIAGO DANTAS, *Igualdade perante a lei e “due process of law”*, na *Revista Forense*, vol. CXVI, pág. 366.

que a lei haja tomado como critério para a formulação do preceito jurídico que lhe serve de conteúdo”.

.....
“O princípio constitucional da igualdade perante a lei é o parâmetro das demais garantias constitucionais, ou por êle se mede o contôrno orbital da faculdade legal de regular o exercício das liberdades ou dos direitos individuais. Cada um é livre de exercer, nas mesmas condições dos demais, atividade ou iniciativa que não haja sido subtraída ao domínio comum para se constituir, nos têrmos e nas condições constitucionalmente estipuladas, esfera reservada ao monopólio da União.

A igualdade perante a lei é das garantias constitucionais a única que a Constituição assegura de modo plenário, incondicional ou exclusivo de quaisquer limitações. Não haverá exceções à igualdade perante a lei: o direito de propriedade, a liberdade de comércio, a faculdade de ir e vir, são assegurados nas mesmas condições a todos os indivíduos. Não haverá em relação a êstes distinções ou discriminações, a não ser as que resultam de não serem idênticos ou comuns a todos os pressupostos fáticos tomados pela lei como critério regulativo das suas disposições preceptivas”.

.....
“A igualdade perante a lei não pode ser preterida sob nenhum pretexto, a qualquer título e seja qual fôr a circunstância, desde que incida sôbre os indivíduos excluídos da aplicação do princípio a mesma condição por fôrça da qual a lei privilegia ou favorece a alguns”.

.....
“A cláusula relativa à igualdade de todos perante a lei ocupa o primeiro lugar no rol dos direitos e garantias que a Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país. Conferindo-lhe a primazia na enumeração, o legislador constituinte quis significar, de modo expressivo, embora tácito, não só que o princípio rege todos os direitos em seguida a êle enumerados, como é uma condição fundamental de tôda lei e obrigará ao legislador na faculdade que lhe compete de adjudicar direitos e lhes regular o exercício, como de dirigir injunções ou mandados e instituir obrigações” (26).

Não se suponha, porém, que essa prevalência fundamental do princípio de igualdade perante a lei sôbre tôdas as outras garantias individuais constitui característica ou peculiaridade do sistema constitucional brasileiro. Trata-se, ao revés, de um cânon de afirmação generalizada noutros muitos, senão em todos ou quase todos os ordenamentos jurídicos em que se implantou

(26) FRANCISCO CAMPOS, parecer na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 72, págs. 401 a 402 e 403 a 404.

o aludido princípio. O mesmo ilustre jurisconsulto, acima citado, invoca, em abono da tese, o autorizado ministério de STIER-SOMLO (27), professor de Direito Público na Universidade de Colônia, em seu comentário ao art. 109 da Constituição de Weimar, onde regista que, com a precedência ordinal do postulado da igualdade perante a lei sôbre as demais cláusulas de garantias que se lhe seguem, “se quis acentuar a significação suprema que lhe cabe no quadro dessa parte principal e a êle conferir, com especial relêvo, o papel de compassar os direitos fundamentais subseqüentes, pelo menos os individuais, no sentido de que o conceito fundamental nêle contido serve de regra ou de medida, não podendo por parte dêles sofrer qualquer vulneração”. E acrescenta:

“Em tôdas as Constituições em que se declaram garantias individuais, em relação a várias, depois de as declarar, no seu próprio enunciado é admitida à lei a faculdade de as regular ou condicionar a determinadas circunstâncias. Sômente em relação ao postulado da igualdade perante a lei nenhuma Constituição admite restrições, condições ou limitações. O direito à igualdade perante a lei é enunciado nos mais amplos têrmos, ou é adjudicado de modo plenário e incondicional” (28).

9 — Quanto aos *aspectos* ou *modalidades* do conceito de *igualdade*, discriminam certos autores a igualdade *civil*, a *política*, a *social* e a *econômica*, acentuando a maior ou menor importância de cada qual delas no plano estritamente jurídico e, mui especialmente, como objeto dos direitos e garantias constitucionais.

Explicana, a respeito, SAMPAIO DÓRIA:

“A *igualdade* pode ser *civil*, *política*, *social*, e *econômica*.

Civil é a igualdade como direito de terem todos os cidadãos o gôzo dos mesmos direitos e o amparo das mesmas leis e tribunais na defesa de sua pessoa, de sua família e de seus bens. Onde imperar a igualdade civil não haverá privilégios, pessoas com mais direitos, ou com fôro pessoal, ou menos encargos cívicos”.

“*Política* é a igualdade pela qual todos os cidadãos participam, sem distinção, do govêrno da comunidade. Cada povo estabelece em leis condições para o exercício dos direitos políticos. Mas condições que não importem em privilégios”.

.....

“A igualdade *social*, como situação distinta da igualdade civil e da igualdade política, já não interessa tanto ao poder pú-

(27) STIER-SOMLO, *Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, vol. I, págs. 158 e 181.

(28) FRANCISCO CAMPOS, *rev. cit.*, pág. 404.

blico. Segundo ela, não poderiam os costumes estabelecer distinção entre as classes sociais”.

.....
“Mas há outro tipo ainda de igualdade, que se pleiteia desde tempos imemoriais. É a igualdade das riquezas, a igualdade *econômica*, sôbre cujos fulgores e a cujos acenos se tem gerado a ideologia do comunismo na acepção literal ou vulgar do termo. É a utopia dos que sonham suprimir tôdas as diferenças de riquezas, dos que sonham outorgar a todos parte igual nos bens do mundo”.

.....
“A realidade social é, porém, muito mais complexa. As riquezas resultam, em princípio, do esforço ordenado dos indivíduos”.

.....
“Excluída a igualdade *econômica*, por utópica, e a *social*, por não importar em justiça, restam, como *objeto do direito*, a igualdade *civil* e a igualdade *política*” (29). (Os grifos são nossos).

10 — No que concerne à extensão, alcance ou latitude do princípio jurídico-constitucional da igualdade perante a lei, é, hoje, doutrina geralmente aceita, com o sufrágio dos mais autorizados juriconsultos e tratadistas, a de que a garantia nêle outorgada e assegurada compreende não apenas os chamados direitos de personalidade, mas todos os direitos, situações, fatos e relações juridicamente protegidos. E, para demonstrá-lo basta, sem necessidade de outros subsídios doutrinários, a magnífica lição de FRANCISCO CAMPOS, em notável parecer jurídico:

“O postulado da igualdade perante a lei não se destina... a reger apenas os denominados *direitos de personalidade*, mas todos os direitos, o das pessoas, o das coisas e o das obrigações, pois todos os direitos são igualmente imputados à pessoa, assim o direito ao nome, como o direito à honra, assim o direito de liberdade na opção relativa às crenças religiosas ou às convicções ideológicas, como os direitos de ordem econômica ou patrimonial.

Discriminando entre os homens quanto à atribuição de direitos de qualquer natureza, a lei os estaria, efetivamente, discriminando quanto à personalidade, ou estabelecendo em relação a uns, conforme o grau em que lhes conferisse certos direitos, situações de superioridade sôbre os demais a que não reconhecesse ou atribuísse no mesmo grau idênticos direitos”.

.....
“A lei pode, com efeito, estabelecer desigualdade entre pessoas, não só de modo pessoal ou subjetivo, como de modo objetivo, ou indiretamente, ou mediante tratamento desigual em que as pessoas estejam para com os fatos, coisas ou situações aparente-

mente estranhas à esfera da personalidade considerada como ponto ideal de imputação.

Qualquer desigualdade, porém, que a lei venha a estabelecer entre a posição das pessoas em relação a coisas, fatos, negócios ou situações, terá, necessariamente, como foco de incidência a pessoa ou a personalidade humana. Finalmente, em última análise, a lei regula as coisas, os negócios, as situações, pela razão de que e até o ponto em que interessam às pessoas e, mais ainda, o que se chama regulamentação objetiva, ou das coisas e dos fatos, é, no fundo e tão-somente, regulamentação subjetiva ou das pessoas.

Se, portanto, a lei regula de modo desigual coisas ou situações idênticas, o que, efetivamente, estabelece, é a desigualdade entre as pessoas interessadas naquelas coisas ou naquelas situações, que só constituem objeto de regulamentação legal porque "se configuram como objeto da vontade ou da ação do homem" (30).

Tais ensinamentos se acham renovados e desenvolvidos pelo preclaro constitucionalista noutro brilhante parecer com que abre o segundo volume de sua obra intitulada *Direito Constitucional*:

"O alcance do princípio de igualdade perante a lei há de ser, portanto, interpretado na maior latitude dos seus termos, ou como envolvendo não só a hipótese de que, embora não havendo existido, venha, entretanto, a se criar no país o regime de classes, com toda e qualquer situação, a que, embora casualmente ou episódicamente, sem caráter sistemático, ou de modo puramente singular, se deixe de aplicar o critério ou a medida geral prevista para casos ou situações da mesma espécie, e se lhes aplique critério ou medida de exceção. O princípio não tem, portanto, como foco de incidência um ponto preciso e definido. Ele se difunde por todo o tecido das relações humanas que possam constituir objeto de regulamentação jurídica ou sejam suscetíveis de configurar-se em conteúdo de um ato ou de um comando da autoridade pública. Não é princípio adstrito a um aspecto ou a uma forma de organização social; é um postulado de ordem geral, destinado a reger o comércio jurídico em todas as modalidades, de modo a assegurar, particularmente sob as constituições liberais e democráticas, o regime da concorrência, que é a categoria sob a qual elas concebem não somente a ordem social, como a ordem política, a ordem econômica e a ordem jurídica".

.....
"Na Suíça, o Tribunal Federal considera, igualmente, que o princípio constitucional de igualdade rege não somente o que se convencionou denominar *direitos da personalidade*, como todos os direitos, fatos, estados de fato ou relações jurídicas de qualquer natureza (STIER-SOMLO, *op. e vol. cit.*, pág. 180).

(30) FRANCISCO CAMPOS, *rev. cit.*, págs. 403 e 407 a 408.

Nos Estados Unidos a cláusula relativa à *equal protection of the law* tem por conteúdo tôdas as modalidades da atividade humana, assim o gôzo dos direitos pessoais, como dos direitos civis (*enjoyment of personal and civil rights*)”.

.....

“Em resumo, pois, o § 1.º do art. 141 da Constituição de 1946 significa simplesmente que o legislador deverá tratar como igual aquilo que (pessoa, fato, contrato, coisa ou estado de coisas, relação jurídica de qualquer espécie) seria arbitrário tratar como desigual. Desde que, ao regular um ato, um fato, uma atividade, ou ao criar um direito ou uma obrigação, a lei prescreve um determinado regime jurídico para um, sem que o estenda a todos os demais da mesma classe, está violando o princípio constitucional da igualdade perante a lei e é, assim, uma lei inválida ou ineficaz” (31).

11 — O problema de saber-se a quem se endereça o comando do princípio constitucional de igualdade perante a lei, isto é, quais são, em verdade, os seus destinatários — se, apenas, os *intérpretes* e *aplicadores* ou *executores da lei feita*, ou, por igual, os *legisladores*, na obra mesma de elaboração da norma jurídica, — constituiu, não raro, na literatura jurídica nacional, como na estrangeira, objeto de indagações e controvérsias hermenêuticas e de substanciosas explanações doutrinárias. Realmente, houve época em que uma corrente numerosa de estudiosos do assunto, dissertadores, comentaristas e intérpretes, sustentava a tese, restritiva, de que a cláusula constitucional prescritiva de que “todos são iguais *perante a lei*”, conduzia, por sua própria expressão literal, à inteligência de que o mandamento se referia apenas à *lei feita*, no designio de que “perante ela”, isto é, ao ser a mesma interpretada e aplicada, fôsse atendido o critério da igualdade, em paridade de condições. Já hoje, porém, é ponto dominante, senão até pacífico, na doutrina e na jurisprudência, o entendimento inspirado na exegese ampliativa; e até, por bem dizer, ganha terreno a opinião de que o ditame constitucional se endereça *principalmente* ao legislador.

Já o preclaro DUGUIT sôbre êste ponto assim se manifestara: “... *le principe d'égalité est une règle de notre droit public positif s'imposant au législateur et toute loi qui la violerait serait une loi inconstitutionnelle*” (*op. cit.*, 2.ª ed., tomo 3.º, § 91, página 593).

Ao propósito, em parecer jurídico publicado sob a epígrafe “*Gratificações adicionais e níveis de vencimentos — Limitação injurídica e inconstitucional*” (1954), escrevemos nós o seguinte:

(31) FRANCISCO CAMPOS, *Direito Constitucional*, vol. II, págs. 15, 33 e 34.

“Com efeito, o princípio fundamental de *igualdade perante a lei*, também chamado de *isonomia*, não é uma regra de procedimento *a posteriori*, imposta apenas ao intérprete e ao aplicador da lei feita, ao juiz e à autoridade administrativa; é, também, um mandamento impôsto ao legislador, um comando dirigido ao Poder legiferante, para que se abstenha de *criar desigualdades* na feitura das leis, e cujo imperativo lhe proíbe tratar desigualmente situações juridicamente iguais, forjar restrições propositadas, formular, em suma, discriminações contrárias ao direito doutrinário, à tradição jurídico-legal e à natureza dos institutos, e que importe prejuízo ao direito de uns em contraste com o a outros assegurado em equivalência de títulos, méritos e situações individuais. É o que bem esclarece o sábio PONTES DE MIRANDA: — “O princípio dirige-se a todos os poderes do Estado. É imperativo para a legislatura, para a administração e para a Justiça. Aliás, podem ser *explicitados* dois princípios: um, de igualdade perante a lei feita e outro, de igualdade na lei *a fazer-se*. Não são só a incidência e a aplicação que precisam ser *iguais*, é preciso que seja *igual* a legislação. O princípio igualitário abre para o lado dos órgãos aplicadores (poderes executivo e judiciário) e para o lado do órgão legiferante” (*Comentários à Constituição de 1946*, Rio, 1947, tomo 3.º, pág. 165).

.....

“Do mesmo modo, IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA ensina que o princípio constitucional da igualdade perante a lei “é a segurança de que a lei não adicionará restrições a não ser aquelas que são impostas a tôdas as pessoas”... “e impõe, antes do mais, o nivelamento de possibilidades e oportunidades” (*O Pensamento político universal e a Constituição brasileira*, Rio, 1947, vol. 1.º, páginas 584 e 588).

Se ao legislador fôsse lícito criar, a seu talante, motivos e pretextos industriais para *diferenciar o idêntico* ou análogo, engendrar condições destinadas a *especificar o genérico*, inventar sutilezas para *restringir o amplo*, com o mero intuito de tratar *desigualmente* o que, em face do direito doutrinário, por *igual* deve ser havido, burlada estaria, numa infinidade de ensejos, a garantia outorgada no princípio constitucional de *igualdade perante a lei*, reduzido, assim, a um postulado ilusório” (32).

O insigne mestre FRANCISCO CAMPOS nos dá, no particular, esta excelente lição:

“A cláusula constitucional da igualdade perante a lei é um mandamento endereçado *primordialmente ao legislador*, como consequência ou corolário de que é uma regra obrigatória para o le-

(32) LEOPOLDO BRAGA, *Pareceres e Estudos Jurídicos*, tomo 2.º, Rio de Janeiro, 1967, págs. 250 a 253.

gislador, é que o princípio constitui um critério regulativo a ser observado na aplicação da lei”.

.....
“Em Constituições como a nossa seria evidentemente ridículo procurar atribuir à cláusula da igualdade perante a lei um sentido obsoleto que, no fundo, teria por efeito privá-la de qualquer eficácia ou da mais remota oportunidade de aplicação. O seu sentido não pode deixar de ser outro. Ele se destina a completar o sistema político-jurídico do governo pela lei. O governo pela lei não seria, com efeito, uma segurança satisfatória para os indivíduos, se ao legislador se facultasse o poder de discriminação discricionária entre as pessoas e as coisas, submetendo a tratamentos diferentes e, portanto, arbitrários, situações iguais, idênticas ou substancialmente análogas. Ora, o legislador, se se lhe atribui aquela faculdade, poderá excedê-la não somente de modo geral, erigindo em instituições sociais e políticas, incompatíveis com o regime democrático, privilégios de indivíduos e de grupos, como, de modo particular, pela legislação penal, civil, comercial e administrativa, criando, na regulamentação jurídica das pessoas, dos bens e dos negócios, diferenças arbitrárias ou artificiais entre os indivíduos do ponto de vista de sua situação jurídica, não só quanto às vantagens, como quanto aos ônus, às responsabilidades e aos encargos” (33).

E mais esta, em livro de sua autoria, já citado:

“Definidas a extensão e a natureza do princípio da igualdade perante a lei, surge a questão de se saber qual o *destinatário* do mandamento constitucional que tem por conteúdo aquêlê princípio. Dirige-se tão somente às autoridades incumbidas de aplicar a lei — à administração e à justiça, — ou é, ao contrário, uma norma obrigatória para todos os órgãos que têm a investidura de formular, em qualquer domínio, a vontade ou a decisão do Estado, e, por conseguinte, uma norma especialmente endereçada ao legislador, que é, dentre êles, o *principal*? Se o princípio deve reger apenas a aplicação da lei, é claro que ao legislador ficaria devasada a imensidade de um arbítrio sem fronteiras, podendo alterar, à sua discricção, por via de medidas concretas ou individuais, as condições da concorrência, de maneira a favorecer na corrida a um dos concorrentes, em detrimento dos demais”.

.....
“O caráter de norma obrigatória *para o legislador, para êle em primeiro lugar e para êle especialmente*, resulta da natureza e da extensão do princípio de igualdade perante a lei. Seria, de outra maneira, um princípio supérfluo, ou destituído de qualquer significação”.

.....
(33) FRANCISCO CAMPOS, Parecer Jurídico de 6 de maio de 1948. em *O Direito dos Advogados da Prefeitura*, memorial do recurso extraordinário número 18.995, Rio de Janeiro, págs. 61 e 71 a 72.

“Aliás, nos sistemas constitucionais do tipo do nosso, não cabe qualquer dúvida quanto ao *principal destinatário* do princípio constitucional de igualdade perante a lei. O mandamento da Constituição se dirige particularmente ao legislador e, efetivamente, somente êle poderá ser o destinatário útil de tal mandamento. O executor da lei já está, necessariamente, obrigado a aplicá-la de acôrdo com os critérios constantes da própria lei. Se esta, para valer, está adstrita a se conformar ao princípio de igualdade, o critério da igualdade resultará obrigatório para o executor da lei pelo simples fato de que a lei obriga a executá-la com fidelidade ou respeito aos critérios por ela mesma estabelecidos.

Nos regimes como o nosso, em que o princípio de legalidade é secundário, ou subordinado ao princípio superior, que é o de constitucionalidade, não pode haver dúvida quanto à obrigatoriedade do princípio de igualdade, se prescrito na Constituição, *para o legislador, sobretudo para êle, particularmente, especialmente ou com prioridade para êle*. À 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. Nenhum ato poderá, efetivamente, ser imputado ao Estado, se contravém a uma disposição constitucional. Entre o legislador e o Estado está a Constituição e somente mediante esta é que se fará àquele a imputação jurídica dos atos das pessoas físicas investidas da função de manifestar a sua vontade” (34).

Mais ainda, em pareceres jurídicos elaborados, respectivamente, nos anos de 1947 e 1962:

“Não tem nenhum sentido, portanto, a afirmação de que o *princípio de igualdade* se destina tão somente a reger a aplicação da lei, não se entendendo com o legislador o mandamento de observar êle mesmo, ao elaborar e editar a lei, o princípio de que aos iguais deverá dispensar igual tratamento”.

“Do postulado da *igualdade perante a lei* decorre, como corolário inevitável, que nêle se traduz mandamento dirigido, de modo direto, imediato e principal, *ao legislador*, e não só, como pretendem alguns, *ao executor da lei*” (35). (Os destaques são nossos).

No trato do assunto, à luz do direito nacional e do direito estrangeiro, — mui especialmente a doutrina norte-americana, — preleciona SAN TIAGO DANTAS, encarreirado na mesma corrente de opinião e ministrando, em abono de seus argumentos e conclusões, um resumo histórico da evolução político-jurídica do prin-

(34) FRANCISCO CAMPOS, *Direito Constitucional*, vol. I, págs. 17, 18 e 19.

(35) FRANCISCO CAMPOS, pareceres, na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 10, pág. 283 e vol. 77, pág. 402.

cípio da igualdade perante a lei através de suas principais épocas ou fases, até atingir à sua concepção atual:

“A questão de saber se a máxima constitucional vigora também para o legislador, ou se tem para este um valor de mero conselho, enquanto sujeita aos atos executivos e judiciários, é, no fundo, antes uma questão mais prática que teórica, pois o que leva um autor, como ESMEIN, a afirmar que a lei infringente dos direitos individuais, uma vez votada, é lei, e ninguém lhe poderá recusar aplicação, não é tanto a opinião de que as declarações de direitos sejam meros programas para o legislador, como a verificação de que não existe, na técnica constitucional, um meio de censurá-la”.

.....
“Nos regimes onde o Poder Judiciário pode recusar aplicação à lei inconstitucional, a questão não oferece dúvida ao intérprete da Constituição.

É verdade que o princípio da igualdade não correspondeu sempre, no direito público, à concepção que dêle temos hoje, e que o impõe ao respeito do legislador. Como observa H. NAWIASKY no co-relatório que apresentou sobre o tema “*a igualdade perante a lei, conforme o art. 109 da Constituição do Reich*”, a história desse princípio constitucional apresenta três momentos sucessivos:

A primeira época — fins do século XVIII, começos do XIX — concebeu o princípio como abolição de privilégios sociais, o que vem a ser a *igualdade jurídica* em sentido *subjetivo, pessoal*; nos meados do século XIX essa concepção perdura, mas com ela concorre a da *igualdade na aplicação do direito*; em começos do século XX — terceira época — apresenta-se a concepção da *igualdade* em sentido *objetivo material*. À tese predominantemente política do primeiro momento correspondeu, no campo legislativo, uma provisão genérica, de caráter negativo, que se traduz nitidamente na 2.^a parte do art. 7.^o, § 2.^o, da nossa Constituição de 1891: — “*A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho*”.

A segunda fase, em que essa concepção se prolonga, já apresenta o tema da natureza técnico-jurídica de *Gleichheit der Rechtsanwendung*, igualmente na aplicação do direito. É o comando dirigido aos que aplicam a lei, aos órgãos do Executivo e do Judiciário, não ao órgão parlamentar que as elabora. Por assim dizer, aqui se completa a proteção da *igualdade subjetiva*, vedando-se à Administração e à Justiça todo ato que diferencie os que a norma constitucional tornou iguais.

Tôda a ênfase posta nas proclamações da igualdade estaria, porém, condenada a se tornar puro verbalismo, se não se franqueasse a terceira etapa do problema, — forçando o legislador a fazer as leis iguais para todos. A tirania do Legislativo poderia

ser mais rara, mas não menos funesta que a dos antigos soberanos. E o *centro de conversão* do sistema jurídico continuaria a ser uma vontade livre, embora formada através de deliberações coletivas” (36).

No seu excelente ensaio (*Igualdade perante a lei e “due process of law”*), como bem observaram autorizados críticos, entre os quais SEABRA FAGUNDES e PINTO FALCÃO, o ilustre e saudoso Prof. SAN TIAGO DANTAS “deduz da articulação dos princípios da igualdade de todos perante a lei e do contrôle judiciário da constitucionalidade dos atos legislativos conseqüências limitativas da discricção do legislador, idênticas às alcançadas pelos americanos com base na regra “*due process of law*” e “conclui pela invalidez, tanto da lei formal, que se distancia das normas gerais e abstratas (lei material) vigentes, como da lei material que procede à classificação arbitrária” (37). Lembra, outrossim, que “a jurisprudência norte-americana se firmou no sentido de que não basta a lei ser geral para estar de acôrdo com a garantia individual, sendo de mister que compreenda no seu âmbito todos os que se encontram ou se venham a encontrar em igual situação, e que a diferenciação ou classificação feita na lei seja natural e razoável, e não arbitrária ou caprichosa”; vale dizer: “o ato legislativo há de ser *geral*, o que não significa aplicável a todos os cidadãos, mas aplicável a qualquer cidadão *que se venha a encontrar na situação típica ali considerada*; e mesmo a lei *especial* (a que contém normas jurídicas aplicáveis a casos diferenciados) pode ser tachada juridicamente de inconstitucional, desde que a diferenciação nela feita fira o princípio da *igualdade proporcional*, isto é, não se possa demonstrar corresponder a um reajuste de situações desiguais” (38).

*
* *
*

12 — *Isonomia Fiscal*. No vasto campo jurídico de incidência do princípio constitucional de *igualdade perante a lei*, uma das áreas mais importantes, pelas implicações, conseqüências e repercussões dêle advindas no plano administrativo e fiscal, é, sem dúvida, a do direito tributário.

A bem dizer, a aludida cláusula de garantia igualitária, implantada na Carta Magna, apenas fêz, no particular, dar categoria e fôrça *constitucional* a um princípio doutrinário universalmente reconhecido e consagrado — o da *isonomia fiscal*, — cons-

(36) F. C. DE SAN TIAGO DANTAS, *Igualdade perante a lei e “due process of Law”*, artigo jurídico, na *Revista Forense*, vol. CXVI, pág. 363.

(37) M. SEABRA FAGUNDES, *O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 2.^a ed., Rio de Janeiro, 1950, pág. 247, nota 1-A; idem, idem, 3.^a ed., Rio de Janeiro, 1967, pág. 238, nota n.º 2.

(38) A. PINTO FALCÃO, *op. cit.*, vol. II, pág. 57.

tituído em postulado fundamental, verdadeiro dogma da *teoria do impósto* e pedra angular da denominada *justiça fiscal*.

ANDREOZZI, depois de observar que “el concepto de igualdad ante la ley constituye el pilar más firme sobre el que se asienta un buen orden institucional, porque coloca a todos bajo un concepto de igualdad frente al orden jurídico estatal”, aduz, a seguir:

“En el ámbito del derecho tributario, la doctrina y la legislación han expresado con claridad que aquel concepto no tiene el mismo contenido que en derecho, pues en éste tiene una proyección ortodoxa” (39).

Com a ilustração de vários exemplos colhidos na esfera do direito privado, mui especialmente no direito civil e no comercial, explica o tratadista argentino:

“Es decir, que el concepto de igualdad ante la ley está sumergido en otro. No hay igualdad absoluta y total frente a la ley, pues el concepto está encadenado al de igualdad ante la identidad de situación jurídica. Todos los que están en este caso, son iguales ante la ley.

En derecho tributário, el concepto de igualdad puede estar referido al aspecto *jurídico*, en el cual su aplicación es amplia, y al *económico*, en el cual no lo es. Hay igualdad ante la ley fiscal en todos aquellos casos en que el administrado está con relación a otro, en la misma categoría de contribuyente. La doctrina económica del tributo se ha construído sobre la base de la *capacidad contributiva*, que es más elevada en aquellos de mayor fortuna, concepto vinculado no sólo a la cantidad de riqueza del administrado, sino a sus condiciones personales. Por eso, sin violentar el principio, la ley tributaria crea exenciones objetivas y subjetivas y aplica el principio de la *proporcionalidad progresiva*. El fundamento económico-filosófico de la *proporcionalidad progresiva* radica en que quien más riqueza posea, más disfruta de las ventajas de vivir en un Estado de derecho y sopuerta con menor sacrificio mayor carga tributaria”.

.....

“TROTABAS (40) dice con razón que: “la fórmula de la igualdad en relación con el impuesto no debe entenderse en el sentido de una igualdad pura y simple, igualdad numérica. Ella busca la *igualdad de sacrificios*, es decir, la igualdad en las relaciones tributarias conforme la noción tradicional de justicia.

En derecho tributario, la desigualdad numérica persigue la razonable finalidad de llegar a una igualdad fiscal *real*, cuya realización destaca en la práctica la aparente injusticia de medir con

(39) MANUEL ANDREOZZI, *Derecho Tributario Argentino*, 1951, tomo I, págs. 51, 52.

(40) LOUIS TROTABAS, *Précis de Science et Législation Financières*, 10.^a ed., Paris, 1950, n.º 282, pág. 269.

vara especial la materia sobre la que cae el tributo en relación con las personas.

El concepto de igualdad ante la ley tributaria tiene una evidente inestabilidad en el tiempo; pero ello no es consecuencia de que sea un concepto amorfo, de la conducta del administrado, que hace y hará siempre lo posible para eludir el pago del tributo, buscando formas y actividades no gravadas o menos gravosas.

La potestad tributaria debe mantener un equilibrio fiscal permanente, aunque para ello sea necesario crear desigualdades que, de acuerdo con el criterio expresado, son más aparentes que reales" (41).

O eminente mestre LUIGI EINAUDI, professor de Ciências das Finanças da Universidade de Turim, destarte equacionou o problema da *isonomia fiscal*:

"Em falta de outros critérios, não podemos desprezar o da igualdade. E não podemos desprezá-lo ainda que não fôsse senão pelo absurdo de que afirmariamos o contrário da igualdade. Não podemos afirmar que os cidadãos devam ser tratados desigualmente com respeito ao impôsto. Mas não resulta igualdade da divisão dos gastos totais pelo número de cidadãos. Se dividíssemos os 30.000 milhões que representam as necessidades do Estado pelos 41 milhões de italianos, obteríamos um quociente de 700 liras, soma que cada italiano deveria pagar em conceito de impôsto. Porém isto é absurdo. O pobre não pode pagar o mesmo que o indivíduo de classe média, nem êste o mesmo que o rico, nem o operário o mesmo que o dono da empresa, nem o menino o mesmo que o adulto. A igualdade entre coisas diferentes não é verdadeira igualdade. Daí não poder falar-se de igualdade aritmética: deve tratar-se de outro gênero de igualdade; não igualdade monetária, mas de outra espécie: — *igualdade no sacrificio*.

A verdadeira igualdade, afirma a teoria predominante, deve ter em conta o *sacrificio* que ocasiona o impôsto. Os contribuintes não são chamados a suportar uma soma igual senão a pagar aquela soma em dinheiro que faça com que o sacrificio de um seja igual ou proporcional ao sacrificio do outro" (42).

Em trabalho de nossa autoria, relativo ao "*valor do movimento econômico como base para o cálculo da cota variável do impôsto de indústrias e profissões*", e já publicado em livro, escrevemos, sobre o tema da *isonomia fiscal*:

"O princípio da igualdade perante a lei, ou princípio de *isonomia*, tem que ser entendido no seu justo, exato e lógico sentido de *tratamento igual para situações iguais*, consoante a lição de RUY BARBOSA, invocada pela douta Procuradoria-Geral, em seu parecer:

(41) ANDREOZZI, *op. cit.*, tomo II, págs. 52, 53, 54.

(42) LUIGI EINAUDI, *Principios de Hacienda Pública*, ed. mexicana, tradução, em castelhano, da 2.^a ed. italiana, de 1940, por Jaime Algarra e Miguel Paredes, México, 1948, págs. 112 a 113.

“A regra da igualdade não consiste senão em tratar aos desiguais na medida em que se desigualam.” “Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante e não igualdade real” (*Oração aos Moços*, ed. da Casa de Ruy Barbosa, 1949, págs. 33 e 34).

O eminente SEABRA FAGUNDES, em parecer que proferiu como Consultor-Geral da República, assim disse:

“A igualdade de todos perante a lei não significa uma equiparação absoluta de indivíduos, senão relativa, isto é, tratamento igual para situações iguais e desigual para situações desiguais” (*Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, número 19, pág. 103).

Do mesmo modo, reconhece e afirma CARLOS MAXIMILIANO que a regra do art. 141, § 1.º, “não exclui a verdadeira igualdade, a qual consiste em tratar igualmente as coisas iguais, e desigualmente as coisas desiguais” (*Comentários à Constituição Brasileira*, 5.ª ed., vol. 3.º, pág. 36).

Esse entendimento, mais do que noutra qualquer departamento do direito, é indeclinável no campo do *direito fiscal*, onde os critérios de imposição devem atender — quase sempre através de sinais exteriores, aparências, probabilidades e presunções, — à *capacidade contributiva dos indivíduos*.

Já em 1948, o Prof. D'ALBERGO, — em valioso estudo intitulado, na versão francesa, “*Le système fiscal et la nouvelle Constitution italienne*” (R.S.L.F., 1948, pág. 165), — examinando a evolução do princípio no direito e na legislação peninsular, observara o mesmo que registra SAINZ DE BUJANDA ao tratar do princípio da *capacidade contributiva no moderno direito financeiro*:

“La igualdad política lograda en todo tipo de relaciones entre los ciudadanos se mantenía en el dominio fiscal en proporciones objetivas, mediante el establecimiento de una *relación de proporcionalidad* con la *riqueza* de los ciudadanos” (FERNANDO SAINZ DE BUJANDA, *Hacienda y Derecho*, Madrid, 1955, págs. 432-433, nota 302).

DE VITI DE MARCO, por sua vez, doutrinando sobre “*il principio della eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge tributaria*”, observa:

“Tenendo presente lo stato dell'attuale legislazione, in principio dell'eguaglianza si dovrebbe concretare in questa formula: “Due individui, a *parità di reddito e di altri condizioni* poste dalla legge, debbono la medesima imposta” (ANTONIO DE VITI DE MARCO, *Principii di Economia Finanziaria*, 3.ª ed., Turim, 1953, pág. 167).

ERNST BLUMENSTEIN conceitua que “la eguaglianza dell'imposte richiede una graduazione del loro importo secondo la capacità economica del soggetto”, de modo que “non esige una assoluta eguaglianza ma piuttosto un eguale trattamento di tutti i cittadini, sotto identici presupposti di fatto” (*op. cit.*, ed. ital., página 230). Em harmonia com tal entendimento, conclui MAURO

FASIANI que “l’eguaglianza dei cittadini di fronte al fisco, non esige che redditi quantitativamente diversi, paghino la stessa imposta” (*op. cit.*, vol. 2, pág. 78), do mesmo modo que JACOBO TIVARONI, ao ensinar que “per uniformità dell’imposta si intende che tutti coloro che si trovano nelle medesime condizioni economiche devono pagare la stessa quantità d’imposta” (*Compendio di Scienza delle Finanze*, 10.^a ed., Bari, 1949, pág. 99) e GUSTAVO INGROSSO, ao explicar que:

“il principio della eguaglianza della imposta deve applicarsi nel solo senso che è compatibile con la costituzione economica presente, e cioè che ciascuno paghi la imposta secondo la sua possibilità economica di supportarla (*capacità contributiva*), e che questo criterio sia uniforme per tutti” (*Istituzioni di Diritto Finanziario*, Nápoles, 1937, vol. 2.^o pág. 14).

LOPEZ VARELA, estudando o princípio da igualdade tributária em face da Constituição argentina, explica:

“... Nuestra Constitución adopta el criterio más estricto de la igualdad. Ahora bien: la *igualdad ante el impuesto* implica en primer término su *generalidad o universalidad*, esto es: que alcance a todos aquellos que se encuentren en las mismas condiciones. En segundo lugar, la igualdad tributaria significa también la *uniformidad*, o sea: que los que poseen idénticas condiciones paguen la misma cuota” (MANUEL L. LOPEZ VARELA, *Principios Jurídicos de los Impuestos*, Buenos Aires, 1930, pág. 40).

Discorrendo sôbre o princípio de *isonomia*, precisamente em comentário ao dispositivo do § 1.^o, ao art. 141 da nossa Constituição (1946), adverte PONTES DE MIRANDA:

“O preceito não veda que se adotem critérios para taxações. Ainda em 1931, dizia a Suprema Côrte dos Estados Unidos da América, no caso *State Board of Tax Comers of Indiana versus Jackson* (18 de maio de 1931, *Supreme Court Reports*, 51, 543): “It is not the function of this Court in cases like the present to consider the propriety or justness of tax, to seek for the motives, or to criticize the public policy which prompted the adoption of the legislation. Our duty is to sustain the classification adopted by the legislature if there are substantial differences between the occupations separately classified. Such differences need not be great” (*Comentários à Constituição de 1946*, ed. de 1947, volume 3.^o, págs. 156-167).

Semelhantemente opinam, nos Estados Unidos, WILLOUGHBY (*The Constitutional Law of the United States*, 2.^a ed., vol. 3.^o, § 1.273, pág. 1.937) e H. E. WILLIS (*Constitutional Law of the United States*, págs. 579, 587 e 589).

Ora, o critério adotado... não fere, absolutamente, o preceito da igualdade perante a lei, nem se divorcia dos princípios jurídicos acima expostos, esposados, aliás, expressamente, pela Constituição, quando prescreve, em seu art. 202:

“Os tributos terão caráter pessoal sempre que isso fôr possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte”.

Esses mesmos princípios vêm sendo, igualmente, proclamados pela jurisprudência argentina, através de notáveis arestos, um dos quais, citados por CARLOS A. ADROGUÉ, sustenta que:

“la norma constitucional según la cual la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas, no excluye la facultad del legislador para establecer distinciones o formar categorías de contribuyentes, siempre que tales clasificaciones no revistan el carácter de arbitrarias, o estean inspiradas en un propósito manifiesto de hostilidad contra determinadas personas o clases, es decir, siempre que las distinciones, categorías o clasificaciones se apoyen en una base razonable o respondan a una finalidad económica o social” (*op. cit.*, pág. 79).

Noutro julgado, igualmente expressivo, a Côte Suprema da Justiça argentina assim se expressou:

“Igualdad ante la ley tanto quiere decir como deber ser igual la ley para todos los iguales en iguales circunstancias”... “De ahí que el establecimiento de clasificaciones y categorías para la percepción de los impuestos es estrictamente compatible con el principio de igualdad, como esta Corte lo tiene declarado tan reiteradamente, pero no sólo a condición de que todos los que sean colocados en una clase o categoría reciban el mismo tratamiento, sino también — y es lo esencial — que la clasificación misma tenga razón de ser, esto es, que corresponda razonablemente a *distinciones reales*” (*apud* SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *El Poder Impositivo y la Libertad Individual*, Buenos Aires, 1951, págs. 198 a 199)” (43).

MAURICE DUVERGER, aludindo às diferentes concepções histórico-doutrinárias da *igualdade fiscal*, regista:

“Au XVIII.^e siècle, on estimait que l'égalité devant l'impôt se réalisait par une proportion rigoureuse établie entre la contribution de chacun et le chiffre de son revenu. Peu à peu, l'on a pris conscience de l'erreur contenue dans cette conception et tout l'effort entrepris depuis da fin du XIX.^e siècle, en matière fiscale, a consisté dans la transformation du concept d'égalité mathématique à l'égalité personnelle”.

E explica, mais além:

“On a donné le nom de *personnalisation* de l'impôt à l'évolution générale du concept d'égalité fiscale. Un impôt personnel est celui qui est établi d'après la situation individuelle et familiale de chaque contribuable: on appelle parfois, au contraire, impôt réel (au sens latin: *res = chose*) celui qui est calculé seulement d'après la valeur des biens du redevable. L'impôt person-

(43) LEOPOLDO BRAGA, *op. cit.*, tomo I, Rio de Janeiro, 1959, págs. 442 a 446.

nel n'est plus proportionnel au chiffre des ressources du contribuable, mais à ce qu'on nomme sa "*capacité contributive*", notion variable et contingente, selon les individus. Il est d'ailleurs difficile de préciser le montant exact de la capacité contributive; un coefficient d'appréciation subjective y demeure toujours inclus. L'ancienne égalité mathématique était plus précise que l'actuelle égalité personnelle; mais la précision de détail importe moins ici que la coïncidence avec les faits" (44).

Conceitua, por sua vez, ROBERTO TAMAGNO:

"La igualdad implica, sustancialmente, uniformidad o imparcialidad, lo que conexas y vincula este principio con la generalidad del derecho. La norma jurídica procede por abstracción, por fijación de tipos, o sea se refiere a una clase, a una serie integrada por un número indefinido de personas, lo que no impide — según se ha dicho — que trate también de casos particulares. Esta adecuación de la norma a la realidad se hace mediante clasificaciones o categorías, que no son otra cosa que el transpuerto de lo general del derecho a lo vario de la realidad, lo esquemático de la norma a lo sustancial de la vida. La ley impositiva a los efectos de que todo contribuyente sea alcanzado con justicia, de acuerdo con sus posibilidades de contribuir, ha debido clasificarlos, llamando a unos a pagar, donde otros son exceptuados, y alcanzándolos en mayor o menor grado o no alcanzándolos en manera alguna" (45).

Condensando e resumindo todo o conteúdo doutrinário substancial da matéria, que estuda em capítulo sob a epígrafe "*O princípio da igualdade e outros princípios gerais da imposição*", conclui o insigne mestre BENVENUTO GRISIOTTI:

"Por conseguinte, o postulado da igualdade expressa estas quatro regras:

1) Os sujeitos à soberania fiscal devem ser submetidos às cargas públicas proporcionalmente à sua capacidade contributiva, e à paridade de capacidade devem corresponder iguais tributos.

2) As isenções e atenuações de gravames devem ser estabelecidos pela lei.

3) Não se devem conceder privilégios fiscais.

4) Não se deve dar lugar à dupla imposição nem a excessos fiscais" (46).

(44) MAURICE DUVERGER, *Finances Publiques*, Paris, 1965, págs. 105 a 106.

(45) ROBERTO TAMAGNO, *El Contribuyente*, 1953, pág. 41.

(46) BENVENUTO GRISIOTTI, *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, ed. espanhola, tradução da 1.^a edição italiana, por Enrique R. Mata, Madrid, 1935, cap. VI, § 2.^o, pág. 136.