

**OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A CONSTITUCIONALIDADE
DOS ATOS QUE LHES SÃO SUBMETIDOS**

Ministro IVAN LINS

Voto no processo n.º 4 451 300/53, versando o contrato entre a P.D.F. e a Santa Casa da Misericórdia para a administração dos cemitérios municipais.

Sendo vedado a este Tribunal o exame da utilidade, conveniência ou oportunidade dos atos submetidos ao seu julgamento, não entrarei na apreciação das vantagens ou desvantagens decorrentes deste contrato.

No minucioso e brilhantíssimo parecer que, a propósito d'êles, exarou o nobre Procurador Dr. EDGAR DE ARRUDA deixou, todavia, de aludir a um aspecto essencial, a meu ver, porquanto atinente não só à Lei 716, de 4 de agosto de 1952, mas à própria Constituição da República.

Antes de focalizá-lo, porém, devo responder à pergunta: podem os Tribunais de Contas apreciar a constitucionalidade dos contratos submetidos ao seu julgamento?

A Constituição Federal, em seu artigo 77, item III, determina:

“Art. 77. Compete ao Tribunal de Contas:
III — julgar da legalidade dos contratos.”

Este dispositivo aplica-se ao Distrito Federal não só *ex vi* do § 3.º do art. 18 da Lei Orgânica, mas ainda em virtude do item V, do art. 20 dessa mesma Lei, *verbis*:

“Art. 20. Compete ao Tribunal de Contas:

.....
V — examinar os contratos que interessarem à receita e os atos de operação de crédito ou emissão de títulos, ordenando o respectivo registro, se os mesmos se conformarem com as exigências legais.”

Êstes dispositivos foram ainda reforçados de modo genérico pelo item I do art. 3.º da Lei Orgânica, ao dispôr:

“Art. 3.º Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União:

I — *Velar na guarda da Constituição e das leis*”.

Logo, se ao Tribunal de Contas, pela Constituição Federal, compete “*julgar da legalidade dos contratos*”, e se, pela Lei Orgânica, somente será ordenado o respectivo registro “*se os contratos se conformarem com as exigências legais*”, não poderá esta Côrte deixar de examinar se êles infringem, antes de qualquer outra, a lei das leis, isto é, a própria Constituição.

Não procede alegar que só ao Poder Judiciário cabe interpretar as leis, e, máxime, a Constituição Federal.

E não procede, porque, como ensina o Ministro EDMUNDO LINS, “não é privativa do Poder Judiciário a interpretação das leis. De fato, tôdas as leis, a começar da primeira ou máxime — a Constituição Política — não podem ser aplicadas, sem que, antes, sejam interpretadas. Ora, ninguém — pessoa natural ou jurídica — pode deixar de cumprí-las: logo ninguém pode deixar de interpretá-las.

“Fazem-no:

“a) os homens do povo, quando realizam atos jurídicos;

“b) os juristas, quando estudam e ensinam as normas que regulam êsses atos;

“c) o Poder Legislativo, quando elabora as leis orgânicas, e

“d) o Poder Executivo, quando as sanciona e promulga, bem como quando expede decretos, instruções e regulamentos para a fiel execução das mesmas.

“Temos, desta sorte, a interpretação popular, a doutrinária e a política. Assim, pois, tanto o Poder Judiciário quanto o Legislativo e o Executivo interpretam as leis e a lei das leis — a Constituição Política.

“Já afirmei esta verdade em sessão memorável do então Supremo Tribunal Federal. Foi quando se discutiu o *habeas-corpus* que o Dr. J. J. Seabra impetrou para ser proclamado e reconhecido Vice-Presidente da República, em lugar do Dr. Urbano dos Santos, que, para êsse cargo, fôra eleito e reconhecido pelo Congresso Nacional.

“E’ verdade coezinha, mas por muitos desconhecida, de sorte que não faz mal reproduzir o que eu, então, disse.

“E’ uma das hipóteses excepcionais, nas quais *bis repetita placet*.

“Eis, *verbatim*, as palavras que proferi naquele recinto:

“Todos os três poderes interpretam, cada qual dentro na órbita de suas atribuições, os dispositivos constitucionais que têm de aplicar. Assim, o Legislativo interpreta-os quando, por exemplo, discute e resolve sôbre a constitucionalidade dos projetos de lei, que tem de votar. Interpreta-os o Executivo quando, *verbi gratia*, às leis votadas nega sanção por considerá-las inconstitucionais. Finalmente, o Judiciário os interpreta, quando, com êles, confronta as leis ordinárias, e a estas nega aplicação aos casos *sub-judice*, por considerá-las infringentes dos mencionados dispositivos.

“A diferença única, no exercício dessa mesma função pelos três poderes, é esta: só a interpretação dêste Supremo Tribunal é que é verdadeiramente soberana e incontestável, superior à do Legislativo e à do Executivo, quando exerce sua função específica de reintegrar os direitos individuais privados, lesados por aquêles poderes.

“Quando, porém, se não trata da proteção e reintegração dêsses direitos, verdadeiramente soberana ou soberanamente soberana é a interpretação que, no exercício de suas funções constitucionais privativas, dão aos dispositivos da Constituição o Poder Legislativo e o Executivo.

“E” o que me parece de clareza meridiana: mas, não faz mal invocar a lição de uma grande autoridade — BRYCE — primacial entre as maiores do direito constitucional norte-americano, fonte próxima do nosso:

“It is therefore an error to suppose that the judiciary is the only interpreter of Constitution, for a certain field remains open to the other authorities of the government, whose views need not coincide, so that a dispute between those authorities, although turning of the meaning of the Constitution, may be incapable of being settled on legal proceeding.”

“This causes no great confusion, because the decision, whether of the political or the judicial authority, is conclusive so far as regards the particular controversy or matter passed upon”.

Ou, em vernáculo:

“E”, portanto, um erro supor seja o Judiciário o único intérprete da Constituição, porque permanece um certo campo aberto a outras autoridades do Governo, cujos pontos de vista não precisam coincidir, de modo que uma discordância entre essas autoridades, embora em torno do significado da Constituição, não é capaz de determinar atos judiciais. Isto não causa grande confusão, porque a decisão, quer da autoridade política, quer da judiciária, somente é conclusiva no que diz respeito a controvérsia particular ou matéria passada em julgado.”

Cita ainda o Ministro EDMUNDO LINS a lição de NERINX e conclui:

“A única interpretação soberana e incontrastável, superior à popular, à doutrinária e à política, é a da Côrte Suprema, quando exerce a função específica de reintegrar os direitos individuais privados, lesados por particulares ou pelos outros poderes políticos.”

(Vide EDMUNDO LINS: *O Direito Aplicado in Miscelanea*, págs. 224-227.)

Outra não é a lição de PONTES DE MIRANDA ao referir-se expressamente ao Tribunal de Contas:

“A inconstitucionalidade não é mais que a espécie — *A Espécie mais conspícua de ilegalidade*. O Tribunal de Contas pode apreciá-la e decretar a nulidade do contrato por maioria absoluta de votos dos seus membros — “art. 200 da Constituição Federal”. (Vide PONTES DE MIRANDA: *Comentários à Constituição Federal*, vol. II, págs. 104-105, ed. de 1946).

E, aludindo às aposentadorias, assim se externa ainda:

“As aposentadorias têm de ser conforme as leis ordinárias e conforme a Constituição: se são contra a regra da lei, ilegais são; se contra a Constituição, que é a lei acima das outras, são ilegais; se é a lei que infringe a Constituição, se bem que órgão de fiscalização, o Tribunal de Contas é tribunal, julga, e não se poderia admitir que houvesse funcionário, juiz ou não, que pudesse ver

a infração da Constituição e não a proclamasse”. (PONTES DE MIRANDA, loc. cit., pág. 105).

Eis agora a lição do Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES, em luminoso parecer exarado quando exemplarmente exercia as funções de Consultor Geral da República:

“E” certo que ao Tribunal de Contas não compete declarar a lei inconstitucional e negar-lhe a eficácia própria. Esse poder pertence aos corpos judiciários (Constituição, art. 96). *Se, entretanto, o contrato se funda em lei que divirja da Constituição, o Tribunal de Contas pode não admiti-lo a registro. A verificação da legalidade envolve o exame dos requisitos constitucionais indispensáveis à validade dos contratos celebrados pela União.*

“A constitucionalidade da lei que originou o contrato é, sem dúvida, um desses requisitos.” (Vide *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 279).

A faculdade de reconhecer ou declarar a inconstitucionalidade das leis — discorre agora LÚCIO BITTENCOURT — “é consectária da função jurisdicional, e, por consequência, cabe a quem quer que legitimamente exerça esta última. *Todos os Tribunais e juízos federais ou locais, ordinários ou especiais, dela dispõem, embora a última palavra sobre o assunto possa, em qualquer caso, ser deferida ao mais alto Tribunal da República.*” (Vide LÚCIO BITTENCOURT: *O Contrôlo Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, 1949, pág. 34).

Não diverge CARLOS MAXIMILIANO quando explana a propósito do art. 200 da Constituição Federal:

“O Projeto do estatuto fundamental apenas se referia ao pretório supremo; a Emenda 478 generalizou sàbiamente a regra: em qualquer tribunal, só com maioria absoluta dos seus membros pode ser declarada inconstitucional uma lei ou um ato do poder público. O preceito impõe-se ao fôro estadual e abroquela as deliberações de Assembléias, Conselhos, Governadores e Prefeitos, locais. Vige, também, nos tribunais militares, eleitorais e do trabalho.

“Os impenitentes apologistas exclusivos da interpretação filológica apressaram-se a concluir dos termos da regra suprema n. 200 que apenas os pretórios coletivos poderiam declarar inconstitucional uma lei ou ato executivo; jamais lograria fazê-lo o Juiz singular.

“Qualquer aplicador da norma positiva, judiciário ou administrativo, toda e qualquer autoridade, tem o dever precípua de a descumprir, desde que a determinação ordinária esteja em flagrante dissídio com a fundamental.

“A boa doutrina, a respeito, flui de longe; o clássico STORY já nos deu o respectivo transunto, nos termos seguintes: “A Constituição, contemplando a outorga de poderes limitados e distribuindo-os entre vários funcionários, quando quer que surja questão relativa ao exercício de algum poder por qualquer dêstes funcionários sob o Governo Estadual ou Federal, é de necessidade que tais funcionários *devem, na primeira instância, decidir sobre a inconstitucionalidade do exercício de tal poder.* Isto pode ocorrer no curso do desempenho das funções de qualquer um dos grandes departamentos do Governo, *Executivo, Legislativo e Judicial*, ou de todos êles. Os oficiais *de cada um dêstes departamentos* estão igualmente *obrigados* pelos seus juramentos de ofício a *sustentar a Constituição dos Estados Unidos*, e acham-se, portanto, conscientemente obrigados a *abster-se* de todos os atos que sejam incompatíveis com a mesma”.

“Todo funcionário, executivo, legislativo ou judiciário, está obrigado a abster-se de realizar qualquer ato incompatível com as determinações do estatuto supremo; portanto, o Juiz singular não atende ao pedido de aplicação de norma claramente *inconstitucional*.”

“Em verdade, a lei inconstitucional não se cumpre; porque não é lei nenhuma”. (Vide CARLOS MAXIMILIANO: *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. III, págs. 263-264, 4.^a edição, 1948).

Ademais, como lembra o eminente Ministro SYNÉSIO ROCHA ao declarar, no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a inconstitucionalidade de uma lei estadual sobre aposentadoria — “a velha lição de RUY, nos *Atos Inconstitucionais*, está ainda de pé: “Se os atos do Legislativo — diz RUY — atentatórios do direito constitucional, são nulos, não menos nulos, por idêntico motivo, são os atos do Executivo que incorrerem na mesma tacha”. “Tôda medida legislativa ou executiva, que desrespeita preceitos constitucionais, é, de sua essência, nula. Atos nulos da legislatura não podem conferir poderes válidos ao Executivo”. “O poder de fazer a lei não compreende o de reformar a Constituição. Tôda a lei, que cerceia instituições e direitos consagrados na Constituição, é inconstitucional”. (*Apud* Ministro SYNÉSIO ROCHA, Relatórios e Voto no Processo n.º 3.497/37 proferido no Tribunal de Contas de São Paulo em 20 de abril de 1953).

Finalmente, a tese, que venho explanando, já foi vitoriosamente acolhida pela Egrégia Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça dêste próprio Distrito Federal, no agravo de petição n.º 2.882, entre partes — Agravante D. F. Braga & Cia. Ltda., e Agravado o Tribunal de Contas do Distrito Federal. No aresto, então proferido, esposando a mesma tese, são notáveis os votos dos Exmos. Srs. Desembargadores ROMÃO CÔRTEZ DE LACERDA e JOÃO COELHO BRANCO, que figuram entre os mais destacados valores da magistratura da Capital da República.

Ora, se pela Constituição e pela Lei Orgânica do Distrito Federal a esta Corte de Contas compete, como instância privativa, julgar da legalidade dos contratos, posso perguntar, repetindo o raciocínio irretorquível do Ministro SYNÉSIO ROCHA — “como impedir que se faça aqui o confronto dos textos colidentes, para declarar válido o texto superior, e irritado e nulo o inferior, que com o primeiro não guarda conformidade?”

Como resumo de tudo quanto vem sendo lembrado, cito ainda as seguintes ponderações do Sr. Ministro RODRIGUES ALVES SOBRINHO em voto proferido no Tribunal de Contas de São Paulo a propósito do processo G 5.588/37, julgado na sessão de 4 de maio de 1953:

“Não tenho dúvida quanto à competência dêste Tribunal para julgar da constitucionalidade das leis. Tal atribuição é corolário e consequência lógica da sua função específica de aplicar a lei a tudo quanto respeite, à receita e à despesa do Estado. Quando, aqui, se registra qualquer ato não se pratica uma simples operação mecânica. O que se resolve importa num julgamento. Ora, julgar é considerar a espécie *sub iudice* debaixo de todos os seus aspectos, intrínsecos e extrínsecos. E’, enfim, verificar se o ato registrando está, ou não, conforme a legislação que lhe é aplicável, isto é, se se harmoniza, ou não, com a maior das leis que é a Constituição, e, também, com a legislação ordinária ou comum. Nessa apreciação reside a nossa competência para julgar da legalidade

dos atos submetidos à nossa apreciação. Ora, a mais grave ilegalidade reside precisamente na ofensa à maior lei, a Constituição. Não se compreende, por ilógico e absurdo, que verificando êste Tribunal que a espécie em julgamento fere e contraria a nossa Lei Magna, determine a sua aplicação. Seria, sem dúvida, reduzir êste Tribunal a um órgão mecânico, a uma simples máquina registradora, função essa incompatível com a exigência de capacidade e de idoneidade reclamadas, constitucionalmente, para os que compõem êste Plenário. Não padece dúvida, portanto, que êste Tribunal, em virtude e por força das próprias atribuições legais, que lhe cabem, pode e deve apreciar, nos seus julgamentos, o aspecto constitucional das questões sobre as quais deva se pronunciar”.

E, para arrematar com a prata da casa, trago à colação argumentos de nosso Procurador Dr. FRANCISCO NEGRÃO DE LIMA, a propósito da emissão de apólices, no montante de novecentos milhões de cruzeiros, feita, em 1950, pelo então Prefeito Mendes de Moraes, que se valeu para isto de um Decreto-lei inconstitucional, visto conceder créditos ilimitados.

Eis um pequeno lanço da argumentação do nosso ilustre Procurador, Dr. FRANCISCO NEGRÃO DE LIMA:

“Nenhuma lei, porém, nem a Constituição, é claro, impedem a qualquer órgão, a qualquer tribunal ou instância administrativa, ou a qualquer autoridade a apreciação da constitucionalidade de uma lei, ou ato, cuja execução lhe toque. O contrário disso é o que se verifica quotidianamente, juízes, órgãos e conselhos administrativos, inaplicando leis inconstitucionais, e autoridades administrativas decidindo da mesma maneira, todos fiéis ao princípio de que a lei suprema é a Constituição”. (Vide *Diário Oficial*, Secção II, de 25-10-1950, pág. 9.104).

A ponderação do Dr. NEGRÃO DE LIMA de não haver lei que impeça a qualquer tribunal “a apreciação da constitucionalidade de uma lei, ou ato, cuja execução lhe toque”, acrescento que, muito ao contrário, a lei expressamente determina a qualquer juiz ou tribunal recusar a aplicação de *lei ou ato manifestamente inconstitucional*.

“Esta afirmativa — esclarece o preclaro Dr. LEOPOLDO DA CUNHA MELLO, impertérrito Procurador do Tribunal de Contas da União — está mesmo inscrita, em nossa legislação, em claríssimo dispositivo da Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894, em cujo art. 13, parágrafo décimo, se lê:

“Os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis ou a Constituição”.

(Vide CUNHA MELLO: *Aposentadoria com fundamento no art. 28 da Lei n.º 11.220, de 13 de novembro de 1950, in Jornal do Comércio*, 3 de fevereiro de 1952, pág. 6).

Provado, assim, não por palavras minhas, senão de muito grandes e notáveis juristas e jurisperitos, e até por um dispositivo categórico de Lei, que êste Tribunal pode e deve apreciar, no julgamento de um contrato, se o mesmo não fere a Constituição Federal, vejamos se na espécie houve infração da nossa Lei Magna.

Estatui a cláusula nona do contrato:

“Nona — A partir da vigência deste contrato, obriga-se a Prefeitura a não conceder novas licenças para casas de artigos funerários, podendo, entretanto, aquelas que ora se acham devidamente licenciadas continuar no exercício de suas atividades em funerais e enterramentos nos onze cemitérios públicos municipais a que se refere a cláusula *Segunda*, respeitando a mesma tabela de preços fixada para a *Santa Casa*”.

Ora, no § 14 do artigo 141, a Constituição Federal dispõe:

“Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

14. É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer”.

Resulta, entretanto, da cláusula nona do contrato, inequivocamente, um privilégio exclusivo para o comércio de artigos funerários, em favor da Santa Casa e daqueles estabelecimentos já no gozo de licença para esse ramo de atividade. E isto, porque proíbe a referida cláusula que, da data do contrato em diante, novas licenças sejam concedidas ao mesmo fim.

Além de não se achar, assim, a letra contratual de acordo com o art. 10, parágrafo único, da Lei n.º 716, como a seguir demonstrarei, preciso é não esquecer o conceito fundamental das concessões, privilegiadas, de atividades ou serviços públicos.

Já não direi o senso jurídico, mas o simples senso vulgar ou comum está indicando, com clareza incômoda, que, sendo a concessão uma outorga de poderes, a sua existência legítima há de pressupor a existência desses poderes na pessoa da autoridade concedente, União, Estado ou Município.

Com efeito, é de liminar intuição que ninguém pode conceder ou delegar faculdades que não tenha, ou em que não haja sido investido por lei, desde que o nosso regime, tal qual emerge da Constituição Federal, é todo um sistema de distribuição de poderes limitados não só entre a União, Estados-membros e Municípios, mas ainda entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No conceito, pois, de concessão, preexiste o pressuposto de que o serviço ou atividade concedida a título de privilégio, pertença ou se inclua no quadro da competência exclusiva do ente administrativo concedente.

E, assim é, porque tudo quanto não se houver legalmente atribuído, como prerrogativa ou privilégio, ao Estado — e aqui o termo é empregado em seu sentido amplo — pertence indiscriminadamente, e com igualdade, à massa comum de todos os indivíduos, sujeitos, apenas, à regulamentação ou às exigências que o Poder de Polícia estabelecer para cada caso.

Destarte, limitado tão somente por essas restrições que visam à segurança, à comodidade, à saúde, à incolumidade ou a motivos estéticos ou de higiene do público em geral, todo indivíduo tem o direito de exercer a profissão, a indústria ou comércio que escolher, qual lhe é assegurado pelo preceito constitucional acima transcrito.

Para que não possa fazê-lo, torna-se indispensável que a espécie ou ramo de comércio ou indústria haja sido retirada à esfera ampla da liberdade individual para ser atribuída, pelo Legislativo competente, de modo privativo, ao Estado, como prerrogativa sua ou exclusivo direito seu.

Não possuindo, portanto, a Prefeitura o privilégio ou a prerrogativa de exercer, só ela, o comércio de artigos funerários, não pode outorgar tal privilégio a terceiros, porquanto ela própria não o possui.

A concessão possível à Santa Casa é somente a do direito de que a Prefeitura dispõe — isto é, o de administrar os seus cemitérios e hospitais, podendo apenas regular o comércio de artigos funerários, sem, entretanto, lhe ser permitido proibi-lo a quem se disponha a estabelecê-lo, desde que se submeta aos regulamentos que regem e matéria.

Por outro lado, o § 2.º desse mesmo art. 141 da Constituição Federal reza:

“Art. 141.
§ 2.º Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Somente, portanto, em virtude de uma lei expressa poderia alguém ser privado de exercer a sua atividade no comércio de artigos funerários. E, em se tratando de matéria sobre a qual só à União compete legislar, na forma do art. 5.º, item XV, letra a, da Constituição Federal, é esta, mais uma vez, violada pela restrição criada na cláusula nona do contrato.

Não é só, porém.

O art. 145 da Constituição Federal assim garante a liberdade de iniciativa:

“Art. 145. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social”.

E, pelo art. 146, só à União é facultado monopolizar determinada indústria ou atividade.

Ei-lo:

“Art. 146. A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição”.

Por outro lado, o art. 148 veda a formação de trustes:

“Art. 148. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas

individuais ou sociais, seja qual fôr a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros”.

Ora, estabelecendo o contrato, em sua cláusula nona, que sôme^{te} a Santa Casa — e as firmas que atualmente exercem suas atividades em funerais, podem continuar a exercê-las, obrigando-se a Prefeitura a não conceder novas licenças para o funcionamento dêsse gênero de comércio, não estará aí — pergunto — a infringência do art. 148 da Constituição Federal ao proibir os agrupamentos de emprêsas individuais ou sociais que tenham por fim *eliminar a concorrência*?

Visou, nesse art. 148, o legislador constituinte evitar qualquer monopólio, individual ou coletivo. E' que, sem dúvida, estava convencido da lição do grande pensador católico, Joseph De Maistre, quando doutrinava ser “todo monopólio um mal, e a consciência universal o sente com tamanha nitidez que a palavra *monopólio* por tôda parte se tornou uma injúria...”

Mas, não é só a Constituição Federal que é ferida com a cláusula nona do contrato. A própria lei municipal n.º 716, de 4 de agosto de 1952, que autorizou a delegação da administração dos cemitérios à Santa Casa, não determinou que a Prefeitura se obrigasse a não conceder novas licenças para casas de artigos funerários.

Eis, de fato, o que estatui a citada Lei 716, de 4 de agosto de 1952, no parágrafo único do seu art. 10:

“Art. 10. Fica o Prefeito autorizado a delegar à Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, a administração, guarda e manutenção dos demais cemitérios de propriedade da Prefeitura, de acôrdo com as determinações de lei, desde que, a contar da assinatura do contrato, aquela instale ou construa novos hospitais, destinados à assistência médico-social, inteiramente gratuita e com capacidade para 200 (duzentos), 400 (quatrocentos) e 600 (seiscentos) leitos, respectivamente, dentro de 3 (três) anos, 6 (seis) anos e 12 (doze) anos.

Parágrafo único. As atuais casas de artigos funerários devidamente licenciadas, poderão continuar no exercício de suas atividades em funerais e enterramentos, nos cemitérios a que se refere êste artigo, respeitadas as tabelas e preços estabelecidos em função desta lei”.

Como se vê, a Lei 716, respeitando a Constituição Federal, apenas garantiu às atuais casas de artigos funerários, devidamente licenciadas, o direito de poderem continuar no exercício de suas atividades em funerais e enterramentos, *respeitadas as tabelas de preços estabelecidos em função da mesma lei*. E por que o fêz? Porque essas casas já licenciadas, ao obterem as suas licenças, não estavam ainda obrigadas às novas tabelas de preços estabelecidos pela Lei 716, de 4 de agosto de 1952. Não determinou, porém, esta Lei, como o fêz o contrato, exorbitando da autorização dada ao Executivo pela Câmara dos Vereadores,

que a Prefeitura se obrigasse a não conceder novas licenças para casas de artigos funerários.

Desrespeitando, portanto, a cláusula nona do contrato não só a liberdade do comércio, assegurada pela Constituição Federal, mas ainda a própria Lei 716, de 4 de agosto de 1952, que autorizou a lavratura do mesmo contrato, voto por uma diligência a fim de que, mediante termo aditivo, dêle se suprima a referida cláusula, ou então, seja ela adaptada à Lei 716, de 4 de agosto de 1952, e aos preceitos constitucionais que regem a matéria. E assim o faço em obediência ao art. 59, da Lei 830, de 23 de setembro de 1949, *verbis*:

“Art. 59. Não será recusado registro desde logo a contrato por inobservância de exigência, formalidade ou requisitos que possam ser satisfeitos depois de sua assinatura, quer mediante ratificação e retificação do ato, quer por outro modo”.

Quanto à prescrição do prazo estabelecido pelo art. 3.º, da Lei 716, de 4 de agosto de 1952, e a que se referiu, na discussão, o eminente Sr. Ministro PEDRO FIRMEZA, aceito o ponto de vista então verbalmente sustentado pelo nobre Procurador, Dr. EDGAR DE ARRUDA, e segundo o qual, não estabelecendo a citada Lei sanção pela inobservância daquele prazo, serviu o mesmo tão só para alertar o Executivo no sentido de não tardar a solucionar a situação criada com a extinção do contrato anteriormente assinado com a Santa Casa. — Sala das Sessões, 2 de outubro de 1953.

PERSONALIDADE JURÍDICA DA IGREJA

Ministro JOÃO LYRA FILHO

Voto no processo n.º 6 008 213, versando ordem de pagamento em favor da Matriz de N. S. da Conceição de Santa Cruz e Serviços Sociais da mesma Matriz.

Em tese, não é repelível a aceitação da personalidade jurídica da Igreja e das corporações que a integram. E' imperioso ao Tribunal de Contas subordinar, todavia, seu pronunciamento sobre a legalidade das ordens de pagamento relativas a auxílios e subvenções ao conhecimento do ato constitutivo que indique o fim a que especialmente vise qualquer pessoa jurídica; na hipótese presente, qualquer associação religiosa cuja organização obedece à lei civil, como disposto no § 7.º do art. 141 da Constituição. A Igreja, diretamente, é vedado o pagamento de auxílio público, por imperativo da Constituição e da Lei, sem prejuízo do possível reconhecimento de tal favor àquelas sociedades dela derivadas e cuja organização autônoma obedeça ao disposto na legislação; sem o elemento jurídico idôneo que comprove essa obediência, o Tribunal de Contas não terá meio legal para exercer a contrastaria financeira que a lei lhe atribui. (Voto do Ministro JOÃO LYRA FILHO, adotado unânimemente).

Desejo fixar entendimento explícito a respeito da natureza jurídica da Igreja e dos entes que a integram, nesta oportunidade que também me serve à definição de juízo relativo às operações de auxílio financeiro que o poder público lhes concede. Em sessão de 28 de dezembro de 1953, ante processo aberto em nome da Igreja Matriz de N. S. da Conceição e S. Sebastião do Engenho de Dentro, animei-me aos contornos de uma convicção que agora aclaro à luz da legislação ulterior (Lei distrital n.º 804, de 22 de novembro de 1954; Decreto n.º 12.760, de 26 de janeiro de 1955).

A decisão dêste Tribunal, face àquela hipótese, fôra pela ordenação do registro da ordem de pagamento emitida a favor da referida Matriz, consoante meu voto e parecer do nobre Procurador EDGARD DE ARRUDA. A Procuradoria sustentou, em síntese, que: a) a beneficiária possui personalidade jurídica doutrinária e legalmente reconhecida, independentemente da existência de estatuto, louvando-se na opinião de FERREIRA COELHO e LACERDA DE ALMEIDA, assim como no Decreto n.º 119-A, de 1890; b) mesmo que assim não fôsse, o estatuto da beneficiária já estava em via de aprovação, sendo certo que uma associação em fase constitutiva pode adquirir por testamento, que equivale a adquirir por doação; c) não há exigência de lei local que imponha estatuto registrado à associação interessada no recebimento de subvenção ou auxílio.

Ante as conclusões da Procuradoria, pareceu-me que a tese da personalidade jurídica da Igreja e suas organizações subordinadas, com apoio em razões do porte fixado, provaria demais no particular do exame da constitucionalidade do favor pecuniário, obrigando a outorga da autoridade superior da Corporação, da autoridade diocesana, ou do Superior da Ordem, senão do próprio Vaticano, tanto para a aceitação de doações ou subvenções quanto para a prática de outro ato jurídico congênere, mesmo admitida analogia ilegal entre subvenção e doação. Após a decretação de alheamento do Estado, face à Igreja, nosso direito civil jamais poderia placitar semelhante forma de constituição da personalidade jurídica, através de comunicação ou extensão de outra personalidade.

A luz do direito civil, é irrecusável que a personalidade jurídica se inicia com o respectivo ato constitutivo, necessariamente um ato escrito, um estatuto. Sem ato de constituição, a pessoa carece de existência civil, como faz certo a lei: "São pessoas jurídicas de direito privado as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações" (art. 16, número I). Tais sociedades "só se poderão constituir por escrito, lançado no registro geral, e reger-se-ão pelo disposto a seu respeito na parte especial do Código" (art. 16, § 1.º).

Ante a hipótese versada no processo a que me reporto, ative-me ao disposto no art. 20, § 2.º, do Código, que admite a existência *de fato* de uma associação: "As sociedades enumeradas no art. 16, que, por falta de autorização ou de registro, se não reputem pessoas jurídicas, não poderão acionar a seus membros, nem a terceiros, mas êstes poderão responsabilizá-las por todos os seus atos". Aliás, a hipótese é conhecida no direito comercial, ramo especializadô do direito civil. Ante aquela referida hipótese, pareceu-me indiscutível a existência *de fato* da instituição religiosa, por já estar em via de aprovação seu próprio estatuto, conforme demonstrado no processo. Minhas reservas não poderiam crescer, tantos freios legais faltavam à disciplina da concessão e da fiscalização da aplicação dos auxílios. Não havia exigência de lei distrital que tornasse imperativa a exis-

tência de estatuto devidamente registrado. Ocorreu-me dizer, por isso, conclusivamente:

"Será necessário regular-se em lei especial o regime de subvenções e auxílios, por forma que se preserve critério salutar e se fiscalize com rigor a respectiva aplicação. Sobrevintivamente, em regime de frouxidão e liberalidade anárquica, a munificência dos auxílios públicos a terceiros que, em muitos casos, nem sequer constituem pessoas jurídicas em direito reconhecíveis. Entretanto, aplicado que fôsse o tratamento em voga no Tribunal de Contas da União, deveríamos reconhecer que as subvenções e os auxílios estão sujeitos a comprovação, mediante prova de entrada do quantitativo no cofre e na escrita da entidade beneficiada, no caso de dotação destinada à sua manutenção, ou prova de execução das obras ou serviços, conforme a aplicação a que se destinem, na hipótese de auxílio extraordinário. São previsíveis os riscos da apuração de responsabilidade das pessoas não juridicamente constituídas, bem como os efeitos práticos de tais riscos, quando apurados por via judicial. O ressarcimento das perdas e dos desvios redundaria em coisa alguma, ante a frouxa caracterização e a dispersão das fontes que poderiam sustentar o êxito da demanda".

Proferi voto a favor do registro, então, ante os termos claros da seguinte conclusão: "Não existe exigência estatuida que faça depender a legalidade da ordem de pagamento do reconhecimento jurídico da pessoa beneficiada". Hoje, a situação difere; a lei é imperativa e restritiva: "Só poderão receber auxílios ou subvenções da Prefeitura as entidades, associações ou agremiações *regularmente organizadas*, que mantenham há mais de um ano serviços que visem especialmente um dos seguintes fins: a) promover ou desenvolver a cultura, inclusive física ou desportiva, em qualquer de suas modalidades ou graus; b) promover o amparo ao menor, ao adolescente, ao adulto desajustado ou ao enfêrmo; c) promover a defesa da saúde coletiva ou propagar a assistência médico-social ou educacional; d) promover o civismo e a educação política, respeitado o disposto no § 13 do art. 141 da Constituição Federal; e) promover a incrementação do turismo e festejos populares, em datas marcantes do calendário".

À vista dos termos precisos da lei, impõe-se o exame da legalidade das ordens de pagamento de auxílios e subvenções por meio de duas verificações fundamentais: a) a organização regular das entidades, associações ou agremiações; b) o conhecimento expresso dos fins a que vise, especialmente, cada qual das entidades, associações ou agremiações beneficiadas. Mas, no particular relativo a uma igreja, poder-se-á reconhecer a existência de uma organização regular, na hipótese de lhe faltarem estatuto e prova do respectivo registro? A maioria dos Srs. Ministros tem-se manifestado negativamente, no pressuposto de que se torna inarredável à prova da personalidade jurídica de uma igreja a existência de estatuto registrado. Considero essa primeira conclusão em sentido oposto, *data venia*, e devo sustentar por escrito meu entendimento.

A lei revelou-se prudente, ao adotar a indicação genérica: — entidades, associações ou agremiações *regularmente organizadas*. E' que, no caso de uma igreja, a instituição poderá estar regularmente organizada, embora não possa apresentar, por meio de ato constitutivo, ou de estatuto registrado, a prova estritamente legal da sua personalidade jurídica. Não se encontra no meu propósito discorrer com acentos doutrinários a respeito d'êste tema supeditado nos arestos dos nossos tribunais, contra cuja ênfase seria evidente a falta de receptividade dos tímidos volteios que porventura ensaiasse em sentido diverso. Mesmo que possam dissentir os doutores, o juízo dos tribunais prevalece sôbre as dissensões. Mais do que aos livros de doutrina jurídica, o dever impõe-me dar consideração às fôlhas dos acórdãos que norteiam a jurisprudência dos tribunais.

O próprio PONTES DE MIRANDA, que não identifica a personalidade jurídica das igrejas, foi levado a proclamar a existência dela, dado haver sido reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (*in* "Tratado", vol. I, pág. 323). Já no velho direito português, embora MANUEL BORGES CARNEIRO houvesse entendido que elas não podem receber legados, nem serem instituídas herdeiras (*in* "Direito Civil de Portugal", vol. III, pág. 269), CUNHA GONÇALVES afirma serem as igrejas pessoas jurídicas de direito privado (*in* "Tratado", vol. I, pág. 761; vol. XIV, pág. 456; Natureza Jurídica, vol. XIV, pág. 457; Bens da Igreja, vol. III, pág. 122).

Na evolução das doutrinas expostas à história jurídica d'êste nosso país, as marcas positivas do mesmo entendimento reluzem na opinião de FERREIRA COELHO (*in* "Código Civil"), TEIXEIRA DE FREITAS (*in* "Esbôço", art. 276, § 1.º), ANDRADE FIGUEIRA (*in* "Debates sôbre o projeto do Código Civil"), LACERDA DE ALMEIDA (*in* "Pessoas Jurídicas"), CARLOS CARVALHO (*in* "Consolidação", art. 152-A), GUESTEU PIRES (*in* "Capacidade Testamentária Passiva das Associações Religiosas" — *Revista Forense*, vol. XXXV, pág. 131), LEVI CARNEIRO (*in* "Da capacidade jurídica das associações religiosas" — *Revista Forense*, vol. XXV, pág. 229), além de tantos outros. CARVALHO SANTOS esmerou-se na lealdade: "Sou dos que entendem que as dioceses e paróquias não são pessoas jurídicas, nem mesmo de direito público, embora a Igreja, corporificada na Santa Sé, entre na classe das pessoas jurídicas de direito público" (*in* "Código Civil Brasileiro Interpretado", vol. I, pág. 374).

Mas, em publicação recente, o autorizado tratadista acrescentou: "Entretanto, continuo em minoria, pois a maioria sustenta ponto de vista diametralmente oposto" (*in* "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", vol. 16, pág. 139). A maioria apoia-se no Decreto n.º 119-A, de 7 de janeiro de 1890, que expressamente reconheceu a personalidade jurídica das igrejas e confissões religiosas, para adquirirem bens e os administrarem. Na verdade, concorda CARVALHO SANTOS: "Se se entender ainda vigente êsse diploma legal, não será possível duvidar do acêrto da conclusão". A controvérsia não frutificou, face ao disposto no art. 5.º do texto: "A tódas as igrejas e confissões religiosas se reconhece a personalidade jurídica, para adquirirem bens e os administrarem sob os limites postos pelas leis concernentes à propriedade de mão morta, mantendo-se a cada um o domínio de seus haveres atuais, bem como dos seus edifícios de culto". O Decreto n.º 119-A continuou em vigor depois de 1891, por não ser incompatível com a Constituição então promulgada, salvo quanto à chamada propriedade de mão morta.

Dado haver sido reconhecida a personalidade jurídica das igrejas e das confissões religiosas, forçoso seria saber se sua plenitude estaria condicionada ao registro público logo depois instituído pela Lei n.º 173, de 1893, e considerado obrigatório para as pessoas jurídicas que se fundassem a partir de sua vigência. Os civilistas reconhecem, inclusive CLOVIS, que a lei de 1893 não se aplica às associações preexistentes (*in* "Código Civil", vol. I, pág. 217), mas tal entendimento não poderia pacificar as dúvidas relativas à disciplina jurídica daquelas corporações anteriormente aparecidas. E' assás valiosa, a respeito, a contribuição de FRANCISCO SÁ FILHO; a opinião dominante está consubstanciada no trabalho de sua autoria, segundo o depoimento de CARVALHO SANTOS.

Em seu estudo sôbre a personalidade jurídica das dioceses (*in* *Revista do Direito*, vol. 143, pág. 210), SÁ FILHO demonstra, menos com argumentos próprios do que pelos da melhor doutrina e jurisprudência, que a personificação das citadas corporações independe das formalidades da lei comum, sujeitando-se a normas especiais. Com apôio em copiosa jurisprudência, trava êste juízo:

"No caso das entidades religiosas, o seu regime e as suas relações com o Estado transcendem, de modo óbvio, do quadro do direito privado. E, a êsse respeito, se afigura irrecusável a vigência da lei de 1890. E' uma lei eminentemente política, de ordem institucional, que, com a supressão do padroado, veio definir, dentro do regime republicano, a situação da Igreja e de suas instituições. Não foi, nem poderia ser atingida pela legislação civil e continua em vigor".

A douta opinião de CLOVIS não prosperou no acêrvo dos arestos. Segundo ela, as dioceses e paróquias seriam pessoas apenas no direito eclesiástico; no campo do nosso direito civil, essencialmente leigo, só adquirem personalidade se se constituem em sociedade (*in op. cit.*, vol. I, pág. 374). Mas o entendimento do notável civilista parece haver encontrado variante na lição publicada em sua "Teoria Geral do Direito Civil". Em resumo, diz êle, "seria uma extravagância pretender, sob o pretexto da separação da Igreja e do Estado, que as dioceses, a mitra, os conventos, as irmandades e mais pessoas jurídicas eclesiásticas não se regessem mais pelas leis da Igreja, que as constituíam, senão pelas leis civis". A suma verdade reponta no veredito do Forum, conforme, dentre tantos, o julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal, em sua sessão de 17 de outubro de 1944: "Se a Igreja se equipara a qualquer sociedade, no estado leigo, deve-se-lhe reconhecer a personalidade atribuída a essas sociedades".

O ministro OROZIMBO NONATO pronunciou-se explicitamente, como relator: "O primeiro fundamento dos embargos — o da personalidade jurídica da Igreja — tem a sua procedência proclamada em doutrina copiosa e em um poder de arestos" (*in* *Revista de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 714). Os tribunais têm reconhecido à Igreja caráter de *personalidade organizada*, sob a suprema direção do sumo pontífice e subordinada diretamente, em cada diocese, ao bispo do lugar. No ementário da jurisprudência devem ser citados, dentre outros, os seguintes acórdãos transcritos na *Revista Forense*: vols. XII, pág. 326; XXII,

pág. 308; LXXXIV, pág. 364; LXXXIX, pág. 721, bem como na *Revista de Direito*, vol. LXXII, pág. 173.

Renovo minha advertência inicial: Mais do que às rareadas e controversias da doutrina jurídica fixada à luz do nosso direito, devo dar consideração às dominantes da jurisprudência dos nossos tribunais e reconhoço, por isso, a personalidade jurídica das corporações integrantes da Igreja, independentemente do disposto no Código Civil. Em tese, não é de ser reclamada a prova escrita da personalidade jurídica referida, para que bem se cuide do exame relativo ao registro a que estão sujeitas as ordens de pagamento. Mas esta primeira conclusão não esgota a relevância do assunto, eis que a este Tribunal de Contas cumpre apreciar não só a *organização regular* das entidades, associações ou agremiações; por igual, *os fins a que vise, especialmente*, cada qual das entidades, associações, ou agremiações beneficiadas, na forma do art. 1.º e incisos da Lei n.º 804, de 22 de novembro de 1954.

Penho-me ante a hipótese versada no processo n.º 4.013.423, de 1954, relativo a uma ordem de pagamento emitida a favor da Matriz de S. Sebastião, para guardar fidelidade às razões do voto vencido que a respeito proferi na sessão de 22 de setembro de 1955, baseado nos arts. 1.º e 10 da citada Lei n.º 804. A Constituição veda ao Estado subvencionar cultos religiosos (art. 31, número II) e a própria lei distrital, além de respeitar a redação constitucional (art. 10), repele a concessão de subvenção a qualquer dos entes que não visem, *especialmente*, a um dos fins discriminados nos incisos do art. 1.º. A Igreja estaria apostatando a sua própria razão de ser, acaso viesse a ocupar-se, especialmente, nas atividades compreendidas num daqueles fins discriminados na lei distrital; já não seria Igreja. E' irrecusável o dever de examinar este Tribunal de Contas a legalidade da ordem de pagamento, sob a égide da própria Constituição, ante a observância do seu mandamento e do disposto nos citados arts. 1.º e 10 da Lei distrital n.º 804.

A missão básica, principal, da Igreja não se integra nos quadros abertos às atividades públicas do Estado. Assim como este se nega a embarçá-la, simultaneamente afirma sua disposição de não lhe prestar auxílio. Não nos pode escapar o seguimento dos princípios inscritos em nossa *Lei Matriz* e transcritos no corpo da legislação comum. Será legítimo considerar-se a destinação correta dos auxílios públicos porventura concedidos, quando as entidades religiosas visam a algum daqueles fins expressos nos seis incisos do artigo inicial da lei. Na definição deste entendimento, valho-me de oportuna observação do próprio SÁ FILHO, constante do seu invocado trabalho. O que acontece, diz êle, é que

“Muitas ordens e congregações se organizam em sociedades civis, tendo em vista, geralmente, seus fins beneficentes e educativos; o mesmo, porém, não fazem as dioceses e paróquias, de finalidades *essencialmente* espirituais”.

Em verdade, a este Tribunal não deve interessar o conhecimento ou o reconhecimento da personalidade jurídica da Igreja, senão para considerar sua *organização regular*, até porque ante a Igreja e as confissões religiosas,

restritamente, ou os fins espirituais e de pastoreio que lhes são inerentes, a expressa vedação constitucional repeliria, liminarmente, o exame das ordens de pagamento. Elas padeceriam, no nascedouro, do mal incurável da inconstitucionalidade. Ao Tribunal o que interessa, preponderantemente, face à espécie, é a apreciação dos objetivos marginais da Igreja, juridicamente trazidos ao seu exame, eis que a tais objetivos é que se destinará o auxílio público, desde que legalmente catalogados. Ao Tribunal cumpre considerar a constitucionalidade e verificar a legalidade das ordens de pagamento, à vista dos referidos objetivos.

Ora, elas não correm com o vento; dispõem-se em ato escrito que documente o caráter da destinação daquele auxílio público, através da constituição de uma sociedade. Só as igrejas que, alastrando-se além dos seus próprios fins, dispuserem de organização civil que vise, principalmente, a um daqueles fins estatuídos no art. 1.º da Lei n.º 804, estarão em condições legais de receber o auxílio público. Será por meio daquele ato escrito, ou estatuto, regularmente organizado e legalmente registrado em obediência ao disposto no § 7.º do art. 141 da Constituição de 1946, que este Tribunal de Contas terá meio de apreciar a legalidade da respectiva ordem de pagamento. Tôdas aquelas razões que arrimam a aceitação da personalidade jurídica da Igreja assentam longe do sentido privativista do nosso Código; são razões de ordem institucional, ou política, ou publicizada, que esbarram no número II do art. 31 da Constituição.

A Igreja, cuja personalidade jurídica é considerada com apoio exclusivo em tais razões, está fora do circuito assistencial a que poderão ser atraídas as associações que concorrem ao recebimento de auxílios financeiros do poder público. Torna-se constitucional e legalmente impossível a uma pessoa jurídica reconhecida na base de tais fundamentos o favor do auxílio público. O Estado não lhe pode estender a mão, para garantir-lhe acesso à parte de sua própria Fazenda. Ante tudo quanto vai escrito, animo-me às seguintes conclusões:

a) Em tese, face às dominantes da jurisprudência dos nossos tribunais, este Tribunal de Contas não deve repelir a aceitação da personalidade jurídica da Igreja e das corporações que a integram; b) E' imperioso subordinar seu pronunciamento sobre a legalidade das ordens de pagamento relativas a auxílios e subvenções ao conhecimento do ato constitutivo que indique o fim a que especialmente vise qualquer pessoa jurídica; na hipótese, qualquer associação religiosa cuja organização obedeça à lei civil, como disposto no § 7.º do art. 141 da Constituição de 1946; c) À Igreja, diretamente, é vedado o pagamento de auxílio público, por imperativo da Constituição e da Lei, sem prejuízo do possível reconhecimento de tal favor àquelas sociedades dela derivadas e cuja organização autônoma obedeça ao disposto na legislação; sem o elemento jurídico idôneo que comprove essa obediência, o Tribunal não terá meio legal para exercer a atribuição de contrastaria financeira que a lei lhe prescreveu.

Assim, face as duas ordens de pagamento constantes do Processo n.º 6.008.213, de 1955, relacionadas no rol dos resíduos passivos, uma a favor dos Serviços Sociais da Matriz de N. S. da Conceição de Santa Cruz, no valor de Cr\$ 50.000,00, e outra a favor da Matriz de N. S. da Conceição, no valor de Cr\$ 100.000,00, meu voto desdobra-se em dois itens: — pelo registro da primeira ordem, por estar comprovada a pessoa jurídica da organização, e pela recusa da segunda, porque o reconhecimento da Matriz como pessoa jurídica assenta em fundamentos que a tornam incompatível para o recebimento do auxílio, con-

forme o inciso II do art. 31 da Constituição e o art. 1.º da Lei distrital n.º 804.
— Sala das Sessões, 28 de fevereiro de 1956.

SUBVENÇÃO A INSTITUIÇÃO RELIGIOSA

Procurador PAULO FILHO

Parecer proferido no processo n.º 6 007 262/55, versando ordem de pagamento em favor da Matriz dos Sagrados Corações.

E' uma Ordem de Pagamento na importância de Cr\$ 40.000,00, expedida a favor da Matriz dos Sagrados Corações, obras sociais, por conta da verba 100 — Código 331.6, do orçamento em vigor, empenho sob n.º 163, deste ano.

A Matriz, observa-se à fls. 3, deixou de apresentar os seus Estatutos de acôrdo com o disposto no parágrafo 1.º do art. 1.º do Dec. 12.760, de 26 de janeiro de 1955, por não ser sociedade civil organizada e, sim, instituição religiosa com a personalidade jurídica regulada pelas leis da Igreja e não pelas leis civis.

A prova dos seus serviços sociais, prestados gratuitamente, aos necessitados, está feita. O Departamento de Assistência Social, como se vê, opinou favoravelmente. A Matriz, informa o Serviço Central de Assistência, satisfaz assim o prescrito no inciso III, do art. 1.º da Lei n.º 804, de 22 de novembro de 1954.

O Egrégio Tribunal, por decisão de 1.º de dezembro corrente, deu a esta Procuradoria a honra de uma audiência apenas para dizer sôbre a personalidade jurídica da beneficiária.

Os cabidos, as dioceses, as paróquias, os sodalícios, que já tinham personalidade jurídica (porque canonicamente erectos) antes do regime de separação da Igreja do Estado — Lei n.º 119, de 7 de janeiro de 1890 — não a perderam com o seu advento. Essas pessoas morais podem organizar-se em sociedades não adstritas por imposição majestática à observância da lei civil. As exigências de publicidade e registro não lhes dão vida; apresentam-nas ao público para que terceiros saibam com quem tratam e em que condições tratam. As corporações ou sociedades religiosas — Código Civil, art. 16, n. I — são organizações que têm sua definição e características no fim que colimam. E uma vez registradas, continuam sob o regime da obediência para serem as próprias certidões representativas da fé religiosa. — Ver Acórdão do Supremo Tribunal Federal, *in Arquivo Judiciário*, vol. 67, pág. 286.

E' oportuno e ilustrativo repetir o que mais de uma vez tem decidido o Tribunal de Justiça de São Paulo em casos concretos: A Igreja Católica é uma pessoa jurídica de direito público. A sua personalidade internacional está reconhecida no Brasil pelas relações diplomáticas que este mantém com a Santa Sé. "Considerada nas suas subdivisões, a Igreja conta com tantas personalidades jurídicas quantas são as suas subdivisões". — Acórdão *in Revista dos Tribunais*, vol. 5, pág. 328. Não é outro o entendimento do ilustre jurista e antigo procurador

da Fazenda Nacional, SÁ FILHO, em *A personalidade jurídica das dioceses — in Revista Forense*, vol. 96, de 1943, pág. 750.

LACERDA DE ALMEIDA — ver o Parecer dêsse mestre e civilista eminente na *Revista de Direito Administrativo — 1949*, vol. 17, pág. 334 — sustentou, a propósito da personalidade jurídica das Prelazias que "tôda vez que do grande todo — A Igreja Universal — são formadas subdivisões com regime próprio, tais como as dioceses e as paróquias, a essas divisões, como entidades autônomas, deve competir personalidade jurídica, cujos principais direitos consistem em poder adquirir bens, administrá-los, e gozar da representação judicial e extrajudicial por intermédio de seus órgãos apropriados — o Bispo ou o Pároco — conforme o caso".

Mesmo o argumento histórico a isso confirma. Desde o regime colonial, no da Monarquia, como no da República, os dois últimos constitucionais, as dioceses e as paróquias são tratadas pelo poder civil como pessoas jurídicas de direito público. LACERDA DE ALMEIDA acrescentou: "Qualquer que seja a diocese criada tem em si capacidade patrimonial, que é no que consiste a personalidade de direito privado (ver as minhas *Pessoas Jurídicas*, parágrafo 29, pág. 207, texto e nota 21), a personalidade jurídica, como vulgarmente as denominam, não tem necessidade de publicação ou registro. A Lei de 1893 e o Código Civil, nos lugares competentes, têm aplicação às corporações de caráter privado, sômente a estas".

Até agora, opinando em ordem de pagamento como auxílio ou subvenção a entidades de natureza semelhante, tem esta Procuradoria, pelo seu representante que esta redige e subscreve, feito exigências lacônicas quanto à prova da personalidade jurídica.

Data venia, o seu pensamento está modificado para melhor, acredita. Amar o saber para acertar, e sabendo e pensando honestamente, eis uma das mais nobres cogitações de que o homem, que estuda, se pode dignificar. — Procuradoria, em 7 de dezembro de 1955.