

Somos, portanto, pelo deferimento da medida solicitada pelo Chefe de Polícia, porque ela é ditada pelo zelo de funções, está apoiada na lei, na doutrina e na jurisprudência.

Essa nossa opinião, salvo melhor juízo.

CARLOS ROCHA MAFRA DE LAET  
Advogado da PDF

### ISENÇÃO TRIBUTÁRIA — TEMPLOS

A Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro requereu, por este processo, licença para construir um edifício, à rua Marquês de S. Vicente n.º 205/281, para ali instalar o Instituto de Tecnologia da Escola Politécnica da referida Universidade.

O imposto respectivo foi pago, no total de Cr\$ 5.229,80, conforme se vê da anotação constante a fls. 11 e da guia de fls. 12.

A requerente pediu prorrogação da licença e pagou novo imposto, cuja prova se encontra a fls. 15.

A fls. 16 foi pedida licença para fazer modificações na construção, o que motivou novo requerimento de prorrogação da licença anterior (fls. 33).

A Prefeitura lutou muito para conseguir que fôssem observadas as exigências acauteladoras do interesse coletivo, o que se verificou no período de 30-10-1952 a 31-8-1954 (fls. 16, 46, 50, 51 v., 70, 70 v., 82, 98, 102 e 103).

Resolvidas as exigências, foi extraída a respectiva guia de pagamento para se prosseguir na construção, no valor de Cr\$ 40.370,00 (fls. 104), a qual foi entregue à parte interessada, para os devidos fins.

2. Decidiu, então, a Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro, requerer, no mesmo processo, a imunidade do art. 31, n.º V, letra b, da Constituição, “visto que se trata de prédio destinado ao Instituto de Tecnologia da Escola da Universidade e templo religioso como é fácil de ser verificado” (fls. 106).

Inicialmente, solicitamos da requerente os estatutos que aqui anexamos.

3. Assim, precisaríamos indagar:

1.º) Se a U.C. pode ser reconhecida como templo;

2.º) Se aquela entidade preenche as condições necessárias ao seu reconhecimento, por parte da Prefeitura, como “instituição de educação e assistência social” e, no caso positivo, se a restrição contida na parte final da alínea b citada, — “desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no País, para os respectivos fins”, — é cumprida pela Universidade.

4. A pretensão formulada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro é, a nosso ver, de manifesta improcedência, não lhe sendo aplicável a outorga, vale dizer, a *imunidade* tributária constante do art. 31, V, letra b), da Constituição vigente, que apenas beneficia:

- a) templos de qualquer culto;
- b) bens e serviços de *partidos políticos*;
- c) bens e serviços de *instituições de educação*;
- d) bens e serviços de *instituições de assistência social*;

ainda assim, subordinada a franquia à condição ou ao pressuposto indeclinável de que *as rendas das aludidas entidades sejam aplicadas integralmente no País, para os respectivos fins*.

### QUANTO À PRIMEIRA INDAGAÇÃO:

5. Ora, evidentemente, a postulante não é *partido político*. Tão pouco é *templo*, conforme pretende insinuar. É possível e, até, muito provável que a Universidade aspire a edificar um “templo” entre suas instalações e dependências, se é que já não o possui. Mas não há como se possa identificar ou confundir entidade de tal natureza com um “templo” — cuja significação exata, para os fins da outorga constitucional, consoante a doutrina e a jurisprudência, é a de “*construção especialmente destinada ao exercício do culto religioso e exclusivamente utilizada para a prática ou celebração dos rituais que lhe são próprios*, ou ainda (quando encravado em prédio de finalidades múltiplas) *os cômodos ou locais estritamente reservados ao exercício, prática ou celebração do culto religioso*” (LEOPOLDO BRAGA, *Impugnação à embargos da Irmandade de São João Batista da Lagoa*, item n.º 13). Uma Universidade, conquanto, em simples figura de retórica, possa ser considerada, “*um templo da ciência*”, da *instrução*, ou do *saber*, não pode, na realidade das coisas, ser um *templo* propriamente dito, no sentido exato e estrito da palavra.

O conceito de “templo”, no sentido e para os fins da imunidade tributária, já está definido e aclarado através das lições dos juristas e comentadores de nossa Magna Carta, como adiante se vê:

PONTES DE MIRANDA, em sua prestimosa obra *Comentários à Constituição de 1946*, assim se expressa:

“Ficaram isentos de impostos os templos de qualquer culto; não, porém, as casas de residência dos padres, pastores, rabinos, etc. . . ., salvo se dentro do próprio edifício do templo. Provado que as rendas do templo são aplicadas fora do País ou noutro fim que o de culto, cessa a imunidade. O templo é que é imune; portanto, os atos de aquisição, não os de alienação do terreno, ou casa, ou móveis” (vol. I, pag. 510).

O professor ALIOMAR BALEEIRO, embora um tanto elástico em seu conceito sobre os templos, não deixa de apresentar certa restrição, quando escreve:

O “templo de qualquer culto” não é apenas a materialidade do edifício, que estaria sujeito tão-só ao imposto predial do

Município, se não existisse a franquia inserta na lei máxima. Um edifício só é templo se o completam as instalações ou pertences adequados àquele fim, ou se o utilizam efetivamente no culto ou prática religiosa” (*Limitações Constitucionais ao Poder de Tribunal*, pág. 112).

“O templo não deve ser apenas a igreja, sinagoga ou edifício principal, onde se celebra a cerimônia pública, mas também a dependência acaso contígua, o convento, os anexos por força de compreensão, desde que não empregados em fins econômicos” (o grifo é nosso) (ob. cit., págs. 112 e 113).

6. Mas, por outro lado, se a Universidade requerente não é templo, também ocorre que a licença pleiteada não é para a construção de templo e sim para a construção de um edifício destinado à instalação de seu “*Instituto de Tecnologia*”, cujas finalidades e atividades não são, obviamente, as de prática do culto religioso...

7. Admitida, porém, a hipótese — não claramente explícita — de se tratar de uma edificação de finalidade *mista* ou *dúplice*, vale dizer, destinada, a um só tempo, a abrigar as instalações de um templo e as de um *instituto de tecnologia*, ainda assim não seria de reconhecer-se a imunidade, desde que esta é *restrita* à construção destinada *exclusivamente* ao culto religioso — que caracteriza o “templo” — podendo, quando muito, estender-se às suas *dependências naturais* e imediatas.

EZIO VANONI nos conta a discussão havida sobre a isenção conferida aos templos e finalmente, a interpretação dada em seu país ao delicado assunto.

É dêle:

“O art. 9.º, n.º 2, do Decreto de 5-12-1922, n.º 78, declarou, por exemplo, que não se deviam levar em conta, na definição do patrimônio sujeito ao imposto, “os templos e demais edifícios destinados ao culto, com os móveis, alaias sagradas, relicários e quaisquer outros objetos pertinentes à Igreja”. Certas autoridades eclesiásticas pretenderam entender que os termos da lei — quaisquer — outros objetos pertinentes à Igreja”, incluíam também as atividades patrimoniais exercidas pelas entidades religiosas. Entretanto, se se recorda o espírito que animou a lei e que pretendia isentar os bens diretamente destinados ao culto, a fim de não tributar objetos que, pelas suas funções, têm um valor moral maior que a sua consistência patrimonial, é claro que não podem ser incluídos no espírito da lei os bens patrimoniais das entidades eclesiásticas, ainda que o seu rendimento seja destinado a finalidades relativas ao culto, porque a sua relação com o ofício religioso é mediata e não imediata como é o caso dos objetos — diretamente destinados às cerimônias religiosas.

É o próprio espírito da lei que leva a considerar tributáveis os bens patrimoniais das entidades eclesiásticas, ainda quando a sua renda seja destinada a sustentar o culto” (*Natureza e Interpretação das Leis Tributárias* — tradução de RUBENS GOMES DE SOUZA — pág. 253).

Esse entendimento teve a Administração através da Ordem de Serviço n.º 1, de 30-7-1947, do Sr. Secretário de Finanças, Dr. JOÃO LYRA FILHO, que assim define o que seja templo, para efeito do que dispõe o inciso V, letra b, do art. 31 da Constituição de 1946.

Devem ser considerados templos:

“os recintos especiais e exclusivamente destinados à prática de atos de religião e culto” (*Coletânea S. G. F.*, vol. II, págs. 143 e 144).

#### QUANTO À SEGUNDA INDAGAÇÃO:

8. Nada comprova ou indica seja a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro uma “*instituição*” de *educação* ou de *assistência social*. Nem toda entidade ou organização de fins instrutivos ou educativos é, em verdade, uma “*instituição*” de educação no sentido e para os fins da outorga constitucional do art. 31, n.º V, letra b. O que define a “*instituição*” (seja ela de *educação* ou de *assistência social*) é o conjunto das indeclináveis características de *generalidade* e de *gratuidade*, a serviço de um *fim social* ou de *interêsse público* completamente dissociado de qualquer idéia de *lucro* ou sentido *comercial*. Assim, o *estabelecimento de educação*, o *instituto de educação*, de *instrução* ou de *ensino*, que não ministra a todos, *indistintamente*, quantos se habilitem à sua admissão, e gratuitamente, os seus serviços ou benefícios, mas, ao revés, cobra matrículas e mensalidades ou anuidades dos alunos que lhe freqüentam os cursos, com finalidade *lucrativa* ou *especulativa* (tanto quanto um hospital ou casa de saúde que explora economicamente a assistência médica dispensada aos seus clientes) não será, não poderia ser considerado, jurídica e administrativamente, uma “*instituição*”. Conforme sejam a natureza e importância de seus serviços, fará jus, não raro, a concessões especiais e até a subvenções por parte do Estado; mas não estará no caso de se incluir os destinatários da *imunidade constitucional* referida, por lhe falcarem os pressupostos característicos da “*instituição*”.

A Constituição teve por escopo amparar as “*instituições*” que prestem serviços iguais aos da obrigação do Estado, no campo educacional e social.

É EZIO VANONI quem ensina:

“A norma deve ser considerada uma força dotada de vitalidade constante, destinada a realizar a finalidade para a qual foi promulgada a lei, e que é a de regular relações da vida social.”

“O primeiro passo que o intérprete deve dar, para passar do estudo dos elementos exteriores da norma à compreensão do seu conteúdo efetivo, consiste em apurar a finalidade específica que o preceito se propõe realizar e o caminho através do qual a lei pretende realizar o seu fim” (ob. cit., pág. 242).

Com muita propriedade o culto e operoso LEOPOLDO BRAGA, no parecer intitulado *Imposto de Transmissão “Causa Mortis”*, proferido no processo em que, foi requerente a Sociedade Brasileira de Educação, assim se expressou:

“Por isto mesmo, nem todo estabelecimento de ensino é instituição de educação, nem toda organização de fins beneficentes é instituição de assistência social, no sentido em que tais conceituações devem de ser consideradas para o gozo do excepcional privilégio da imunidade tributária. Nem a só circunstância de ser alguma dessas entidades considerada de utilidade pública bastará para imprimir-lhe o caráter indeclinável ao reconhecimento de tal direito.

A Comissão de Estudos Técnico-Fazendários, não há muito, opinou contrariamente à concessão do aludido benefício à Venerável Ordem 3.<sup>a</sup> de Nossa Senhora do Carmo, não obstante “o acervo de serviços que, realmente, vem prestando há tanto tempo” (*sic*), por julgá-la “mais influída do espírito de caridade, que está na raiz e na razão do ser do seu surgimento, do que propriamente do sentido social que distingue as modernas organizações assistenciais” (Proc. n.º 4.002.216/419 — P.D.F. — Dep. C. Fiscal 1953, pág. 27-28 — LEOPOLDO BRAGA — Parecer jurídico citado).

Na verdade, os fins sociais, em que o Governo deve estar empenhado, e que, portanto, precisa exigir das Instituições, quer de “Educação”, quer de “Assistência Social”, a nosso ver, estão resumidos por SAVÉRIO MANDRETTA, em seu trabalho “Impostos, Taxas e Contribuições”:

“Financeiro é o objetivo ao conceder os meios destinados a fins públicos, e social é o de ser o dinheiro pago pelo povo, consagrado a ministrar-lhe cultura e preparo; social ao ser invertido na construção de hospitais ou escolas, campos esportivos e asilos, na organização de institutos de previdência e assistência, na instituição de órgãos de amparo ao trabalhador ou de corporações de seguro, aposentadorias e pensões” (pág. 179).

Nem se pode negar a responsabilidade do Estado nos problemas vitais, dentre eles o da educação, como bem destacou o eminente MIGUEL COUTO

em sua conferência realizada na Associação Brasileira de Educação em 2 de julho de 1927, declarando:

“Verdade ou lenda, conta CHATEAUBRIAND, no *Génie du Cristianisme*, que no mosteiro da Trappa, os monges, obrigados ao mais rigoroso mutismo, só o interrompiam para dizer ao se encontrarem: pensai na morte irmãos! Esta fórmula fria e cortante de despreendimento ensina na sua rigidez a necessidade de uma consciência vigilante e pura ante as incertezas da hora extrema. O futuro historiador há de assinalar que existiu também no Brasil uma instituição de homens perseverantes e sonhadores, de boa vontade e de má sorte, que se reuniam através do tumulto indiferente, para exclamar “pensai na educação patrióticos!” (folheto editado pela Prefeitura em 1927).

No entanto,

Há preceitos a considerar, ditados com excepcional acerto, pelo eminente jurista, professor ALIOMAR BALEEIRO, em seu livro *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, os quais transcrevemos, por julgarmos necessários, nesta oportunidade, transcrição que, pela sua importância, se encontra também, no parecer de LEOPOLDO BRAGA acima referido:

Diz ALIOMAR BALEEIRO:

“A imunidade, para alcançar os efeitos de preservação, proteção e estímulo, inspiradores do Constituinte, pelo fato de serem os fins das instituições beneficiadas também atribuições, interesse e devedores do Estado, deve abranger os impostos que, por seus efeitos econômicos, segundo as circunstâncias, desfalcariam o patrimônio, diminuiriam a eficácia dos serviços ou a integral aplicação das rendas aos objetivos específicos daquelas entidades presumidamente desinteressadas, por sua própria natureza.

Essa última ponderação decorre da cláusula final — “desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no País para os respectivos fins”. Não se aplicam integralmente nesses fins as rendas que passam a constituir provento pessoal de alguém.

Não está coberto pela imunidade, em nossa opinião, o estabelecimento de ensino, explorado profissionalmente pelos seus proprietários, ou que, pertencendo a uma instituição, proporciona percentagens, participação em lucros ou comissões a diretores e administradores. Do mesmo modo, a casa de saúde de que é proprietário médico, no exercício da profissão, ou empresário de sua exploração econômica, não é instituição de assistência. Esta é essencialmente *no profits*, como dizem os americanos.

Mas não perde o caráter de instituição de educação e assistência a que remunera apenas o trabalho de médicos, professores, enfermeiros e técnicos, ou a que cobra serviços a alguns para custear assistência e educação gratuita a outros.

.....  
A Constituição quer imunes instituições desinteressadas e nascidas do espírito de cooperação com os Poderes Públicos, em suas atividades específicas.

.....  
Instituição de educação não significa apenas a de caráter estritamente didático, mas toda aquela que aproveita à cultura em geral, como o laboratório, o centro de pesquisas, o museu, o *atelier* de pintura ou escultura, o ginásio de desportos, as academias de letras, artes e ciências. O importante é que seja realmente "instituição" acima e fora do espírito de lucro, e não simples "empresa" econômica, sob o rótulo educacional ou de assistência social.

.....  
Estas, "as instituições de educação e assistência social" são as pessoas de direito privado, que colaboram com os Poderes Públicos, assumindo tarefas que, embora também da competência do Estado, podem ser atividades profissionais de particulares. São instituições porque alheias ao intento de lucro individual dos seus promotores e associados, mas poderiam ser empresas particulares, tão nascidas do espírito de ganho quanto quaisquer outras" (págs. 114 a 118).

Finalmente:

Inda que, porém, fôsse verdadeiramente, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro uma "instituição" de educação (ou de assistência social), obrigada estaria, para que se lhe reconhecesse o direito ao gozo da imunidade pretendida, a comprovar outro indeclinável pressuposto, requisito ou condição constante do mesmo texto constitucional invocado, qual seja o de que *suas rendas são aplicadas integralmente no País para os respectivos fins*, — uma vez que tal não se presume e, no particular são completamente omissos os Estatutos apresentados. E essa comprovação é também inexistente.

Em tais condições, opinamos pelo indeferimento do pedido.

Distrito Federal, 17 de março de 1955

ALLAH EURICO DA SILVEIRA BAPTISTA  
Advogado da PDF

## PODER EXECUTIVO

### I — GABINETE DO PREFEITO

#### APÓLICES. EMISSÃO

MENSAGEM N.º 14-1955

Senhores Membros da Câmara dos Vereadores:

Como tive oportunidade de transmitir a Vossas Excelências na mensagem n.º 13, de abril último, e como se conclui do exame das contas do exercício há pouco encerrado, acham-se as finanças da Prefeitura afetadas pelo crescimento da dívida flutuante, na qual preponderam os *deficits* acumulados na execução orçamentária dos últimos quatro anos.

Somados os compromissos existentes sem cobertura financeira de qualquer espécie, verifica-se que atinge a mais de Cr\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de cruzeiros) a deficiência de caixa.

Impõe-se o saneamento da dívida flutuante, para que seja o crédito público restabelecido. E é por tal forma urgente a medida saneadora, que não poderá a Fazenda aguardar providências de efeitos mais ou menos remotos, inclusive porque também se impõe o equilíbrio orçamentário e é indispensável proporcionar meios à Administração para realizar obras planejadas e há muito reclamadas pelo Distrito Federal.

Não creio ser possível resolver os problemas da Prefeitura sem finanças equilibradas; e na atual conjuntura, para lograr a normalidade financeira, são indispensáveis providências de três ordens, a saber:

- a) contenção da despesa, neste exercício, dentro dos níveis da arrecadação possível, de maneira a se conseguir equilíbrio orçamentário;
- b) amortização da dívida flutuante; e
- c) revisão das leis fiscais, para ampliação das fontes tributárias, a fim de que se assegure, a partir de 1956, o equilíbrio orçamentário e, dentro dêste, a realização dos programas de obras e melhoramentos.

O anteprojeto de lei que acompanha esta mensagem consubstancia providências capazes de levar à liquidação da dívida flutuante.

A fórmula adequada, que poderá produzir com a necessária brevidade os efeitos desejados, será a da consolidação dessa dívida mediante a colocação de apólices.