UTILIDADE PÚBLICA — ASSOCIAÇÃO FILANTRÓPICA

— Interpretação da Lei nº 91, de 1935.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Requerente: Sociedade Suiça de Beneficiência Helvetia
Mandado de segurança nº 12.800 — Relator: Sr. Ministro
EVANDRO LINS E SILVA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, denegar a segurança impetrada.

Brasília, 6 de agôsto de 1964. — *A. M. Ribeiro da Costa,* Presidente. — *Evandro Lins e Silva,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Lins — A Sociedade Suiça de Beneficência Helvetia impetrou mandado de segurança contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República, alegando:

a) que requerera, com fundamento na Lei federal nº 91, de 28-8-1935, fôsse declarada de utilidade pública tendo êste requerimento sido indeferido pelo Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores, decisão esta mantida pelo Sr. Presidente da República.

b) que o indeferimento de seu pedido foi devido ao fato de a impetrante não exercer a filantropia em caráter geral e indiscriminado, como o exige o Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961, que regulamentou a Lei nº 91;

c) que, no entanto, tal decreto, nesta parte, padece do vício de inconstitucionalidade, pois que a lei a que visou regulamentar não prevê tal requisito, contentando-se em exigir que a associação sirva desinteressadamente à coletividade;

d) que a impetrante já viu reconhecida judicialmente a sua imunidade tributária, pelo fato de aplicar integralmente suas rendas no país em atividades filantrópicas, julgamento que, segundo alega, valeria como um reconhecimento de utilidade pública.

Foram solicitadas informações, que se acham às fls. 20-29.

Posteriormente, foi deferida a juntada por linha, aos presentes autos, do documento de fls. 34, que é a publicação do decreto do Sr. Governador do Estado de São Paulo declarando a impetrante de utilidade pública.

As fls. 31-32 acha-se o parecer do Sr. Osvaldo Trigueiro, eminente Procurador-Geral da República, que é do teor seguinte:

"Não merece censura o ato impugnado, por isso que, conforme esclareceu o Ministério da Justiça, em parecer junto aos autos, por cópia, a entidade impetrante destina-se a amparar, exclusivamente pessoas

de nacionalidade suíça, como se infere do disposto no art. 2º dos seus Estatutos, circunstância que, de conformidade com a Lei nº 91, de 1935, art. 1º, *b*, e Decreto nº 50.517, de 1961, art. 2º, letra *e*, afasta o pretenso direito à declaração de utilidade pública.

Não há falar em exorbitância do Decreto nº 50.517, porquanto os requisitos da *generalidade* e *indiscriminação* da atividade filantrópica, por êle exigidas, estão compreendidos na expressão "servir desinteressadamente à coletividade", constante da lei regulamentada.

A hipótese de nenhum modo configura ofensa a direito liquido e certo, razão por que opinamos pelo indeferimento do pedido."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins e Silva (Relator) — Não obstante a bem armada argumentação da impetrante, não me parece que seja caso de concessão da segurança.

Como demonstra o Dr. Procurador-Geral, em seu lúcido parecer, os requisitos de generalidade e indiscriminação no exercício de atividade filantrópica podem, razoàvelmente, considerar-se compreendidos no advérbio "desinteressadamente", que se encontra no art. 1º da Lei nº 91, de 1935. Trata-se, a meu ver, de explicitação admissível do preceito legal, que não consubstancia invasão de esfera de competência alheia.

Se os dispositivos regulamentares não devem contradizer os preceitos legais, também não devem, curialmente, copiar-lhes servilmente as expressões. Pois, de outra forma, seriam perfeitamente inúteis. A função específica do regulamento é justamente a de desenvolver ou explicitar o pensamento legal, a fim de facilitar-lhe a execução. E nesta tarefa, é óbvio que o Poder regulamentar deve gozar de uma razoável margem de interpretação.

Na espécie, não me parece que esta margem foi ultrapassada pelo Decreto nº 50.517. De qualquer forma, o que é incontestável é que a pretensão da impetrante não se apresenta qualificada de liquidez e certeza jurídicas, de modo a ensejar a obtenção do *mandamus*.

Não me parece igualmente válido o argumento invocado pela impetrante de que a imunidade tributária concedida no art. 31, V, *b*, da Constituição federal, às associações filantrópicas, equivaleria a um reconhecimento de utilidade pública. O citado inciso constitucional foi complementado pela Lei nº 3.913, de 4-7-1957, que, em nenhum de seus dispositivos, atribuiu a tais associações êste caráter. Mesmo porque os requisitos para o reconhecimento de imunidade fiscal são diversos dos exigidos para o reconhecimento da utilidade pública. Assim, por exemplo, a ausência de remuneração dos cargos de diretoria, ou de distribuição de lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes é requisito que só se exige para o reconhecimento de utilidade pública.

Nem se diga que êste reconhecimento não implica em favor algum do Poder Público, conforme se lê no art. 3º da Lei nº 91, e que, por conseguinte, a interpretação judicial da lei deve se orientar por critérios benignos.

Êste art. 3º da Lei nº 91, acha-se parcialmente revogado atualmente, pois a Lei nº 3.577, de 4-7-1959 concedeu às entidades filantrópicas, reconhecidas de utilidade pública, a isenção da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Finalmente, no que concerne ao reconhecimento do caráter de utilidade pública à impetrante, pelo Govêrno do Estado de São Paulo, é bem de ver que tal ato não implica em vincular o Poder Executivo Federal.

Por estas razões, meu voto é para denegar a segurança impetrada.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Sr. Presidente, peço licença ao eminente Sr. Ministro Relator para conceder a segurança; e pelos motivos que passo a expor:

Como disse, da tribuna, o ilustre advogado, o art. 2º dos Estatutos da Sociedade não diz que ela, exclusivamente, atenderá pessoas de nacionalidade suíça; diz "de preferência"; e é natural que isto esteja aí consignado porque se trata de sociedade que, naturalmente, recolherá contribuições e donativos da colônia suíça.

O Sr. Ministro Cândido Mota — O despacho do Presidente da República não fere, pròpriamente, a lei, mas diz "... em face de não exercer a entidade...". Ela não exercia a filantropia em caráter geral.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Irei até lá. Êste é o primeiro argumento. O segundo que, suponho, responderá a V. Exa., é o seguinte: o Decreto nº 50.517, de 1961, dispõe que as atividades filantrópicas das sociedades dessa natureza devem ser de caráter geral ou indiscriminado, *predominantemente*. Não dispõe que devem ser de caráter geral ou indiscriminado; apenas; mas de caráter geral e indiscriminado, *predominantemente*, quer dizer, tanto quanto possível. "Predominantemente" não significa senão "tanto quanto possível": de caráter geral e indiscriminado, predominantemente.

O Sr. Ministro Cândido Mota — Mas o Presidente da República disse "em face de não exercer..." pois ela não exercia filantropia com êste caráter.

O Sr. Ministro Hermes Lima — O Presidente da República indeferiu o pedido, porque a sociedade não exercia a filantropia em caráter geral e indiscriminado.

O Sr. Ministro Cândido Mota — "Não exercia", veja V. Exa.

O Sr. Ministro Hermes Lima — A expressão "caráter geral e indiscriminado" está condiconada pelo advérbio *predominantemente*.

O Sr. Ministro Cândido Mota — O Presidente da República indeferiu o pedido porque ela não exercia a filantropia conforme a lei determina.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Não vejo aí direito líquido e certo amparável pelo mandado de segurança.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Não é o que me parece.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Pode como dispõe a Lei nº 91, de 1935.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Foi negado o que se pedia porque se disse que a sociedade só exercia a filantropia em favor de suíços. Primeiro é impossível dizer que ela não exercia filantropia. Não a exercia, segundo o depacho do Presidente da República, em caráter geral e indiscriminado. Mas aqui faltou uma palavra, que está no Decreto nº 50.517, segundo o qual as entidades devem exercer a filantropia em caráter geral e indiscriminado, *predominantemente*, isto é, tanto quanto possível. É o meu segundo argumento.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — A análise que V. Exa. faz do decreto em face da lei, a meu ver, é perfeita, mas o art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agôsto de 1935, não impõe ao Presidente da República...

O Sr. Ministro Evandro Lins — Exatamente.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — ... a obrigação de declarar de utilidade as sociedades a que ela se refere. Diz a lei que *poderá* o Poder Executivo fazer essa declaração. É o que leio no art. 1º:

"As sociedades civis, associações e fundações, constituídas no país, que sirvam desinteressadamente, à coletividade poderão ser declaradas de utilidade pública, a pedido ou *ex officio*, mediante decreto do Presidente da República.

Em outras palavras, não atendidos os requisitos da lei, o govêrno *não pode* declarar a utilidade pública da associação, mas não está obrigado a fazê-lo quando satisfeitos os requisitos. A lei deixou essa declaração ao prudente critério do Executivo. É um ato que recai na esfera de suas atribuições discricionárias, isto é, de oportunidade ou conveniência. Não podemos compelir o Executivo a declarar de utilidade pública desta ou daquela sociedade.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Está escrito "Provados os requisitos".

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Sim, desde que provados os requisitos, o Govêrno pode praticar o ato, mas não está obrigado a fazê-lo.

O Sr. Ministro Hermes Lima — A obrigação, aí, decorre do dever do Estado de amparar as obras de assistência social. É um dever público. Então, o Estado ficaria na situação de ter a faculdade de discriminar? Nisto é que importaria o entendimento de V. Exa.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — O Executivo pode ter razões de conveniência ou oportunidade, que a lei deixa ao seu critério.

O Sr. Ministro Hermes Lima — O texto não está em têrmos vagos, mas exatos e bem definidos. Por que foi negada a declaração? Porque a entidade, ao parecer do Govêrno, não exercia a filantropia em caráter geral. Ora, em primeiro lugar, não é esta a expressão do decreto. Falta aqui uma palavra e esta palavra "predominantemente", isto é *tanto quanto possível.*

O Sr. Ministro Cândido Mota — Acha V. Exa. que o Govêrno, justificando o ato que praticou, estava obrigado a dar a declaração?

O Sr. Ministro Vítor Nunes — O Sr. Ministro Hermes Lima traz outro argumento, realmente valioso.

O Sr. Ministro Hermes Lima — O Govêrno estava obrigado, a meu ver. O Govêrno emitiu uma palavra importante: "predominantemente" ou seja, tanto quanto possível. Por que se omitiu no despacho governamental a palavra governamental? Houve discriminação. Por outro lado, não podemos levar a faculdade, o arbítrio do Govêrno ao ponto de permitir discriminação entre sociedades desde que provem estar prestando obra filantrópica de caráter não exclusivo.

Por êsse motivo, concedo a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Sr. Presidente, em aparte ao eminente Ministro Hermes Lima, ponderei que a Lei nº 91, de 1935, não atribui ao Executivo a obrigação de declarar a utilidade pública das sociedades, quando atendidos os requisitos ali previstos.

O eminente Ministro Cândido Mota Filho objetou, fortalecendo o argumento do Sr. Ministro Hermes Lima, que, no caso, o Govêrno declarou motivo do indeferimento, que foi não atender a sociedade a uma exigência formulada no Decreto nº 50.517, de 1961, que regulamentou a Lei nº 91. E o Sr. Ministro Hermes Lima não acolheu essa razão, demonstrando que o Govêrno deixou de atender ao próprio Decreto 50.517.

Acolheria essa ponderação de S. Exa., Sr. Presidente, mas não para deferir *in totum* o mandado de segurança, e sim, apenas, para que o Govêrno aprecie o pedido, afastado o obstáculo fundado no regulamento.

O Govêrno pode ter outras razões que não estejam nos autos, para indeferir o pedido. A sociedade impetrante — tudo indica — é digna da maior benemerência, mas não podemos nos substituir ao Poder Executivo.

O Sr. Ministro Evandro Lins (Relator) — Não foi êsse apenas o fundamento do indeferimento. O Govêrno indeferiu o pedido por outros motivos, já apreciando o pedido de reconsideração. Vejamos os argumentos dados:

"Trata-se de sociedade estrangeira destinada exclusivamente, a amparar pessoas de nacionalidade suiça e a Lei 91-1935, assim como o Decreto nº 50.516-61, conforme salientado no parecer de fls. 48, quando se referem a sociedades constituídas no país, dirigem-se às entidades brasileiras.

Admitindo-se, contudo, para argumentar, e tão-sòmente para argumentar, sua aplicação fôsse extensiva às sociedades estrangeiras, ainda assim não haveria como conceder-se à recorrente a postulada declaração, isso porque, procurando amparar, restritamente, pessoas de uma determinada nacionalidade, não presta aquela assistência filantrópica "de caráter geral ou indiscriminado" que a lei exige como requisito para ser obtida a declaração de utilidade pública.

No caso, a restrição apresenta-se indiscutível.

A própria recorrente, justificando-a, salienta que:

"Nada de censurável, assim, que a comunidade dos nacionais de determinado país, organizando-se em sociedade brasileira, chame a si a tarefa de auxiliar seus compatriotas mal afortunados" (fls. 56).

Saliente-se que, nenhuma censura se faz a essa discriminação, compreensível até, mas que ocorrendo — conforme ocorre — se não desfigura o caráter filantrópico da sociedade, retira-lhe, inapelàvelmente, o direito de obter a declaração de utilidade pública, só conferível àquelas sociedades que exercitam atividade filantrópica em caráter geral ou indiscriminado.

Portanto, foram várias as razões sem considerar, evidentemente, a simpatia que merece a sociedade requerente e que tanto impressionou o eminente Ministro Hermes Lima.

Não vejo como se possa dizer que êsse direito é líquido e certo, amparável através de mandado de segurança. As razões e os motivos que levaram o Sr. Presidente da República a indeferir o pedido nada têm de discriminatórios em relação à nacionalidade.

O Sr. Ministro Hermes Lima — A informação do Govêrno não é exata, quando diz que a sociedade trata "exclusivamente" de suíços, porque o advogado disse da tribuna: "de preferência".

O Sr. Ministro Evandro Lins — Vou ler o art. 2º dos estatutos da sociedade:

"A sociedade tem por fim principal socorrer todos os suíços desvalidos e necessitados, residentes ou de passagem nesta Capital ou no Interior do Estado de São Paulo, e ainda em outros Estados em casos excepcionais."

O Sr. Ministro Hermes Lima — "Principal" não é "exclusivo".

O Sr. Ministro Evandro Lins — Tôda a simpatia que a sociedade merece, pelos fins a que se destina, pela filantropia que promove, evidentemente, não me convence, *data venia*, de que haja um direito líquido e certo, no caso, protegível através do mandado de segurança. Ela pode pleitear de nôvo perante a administração. Não sei se há outras considerações do Govêrno, de nós desconhecidas, que não possam ter vindo a lume no processo, e que possam ter conduzido ao indeferimento.

Por êstes motivos, solicitando excusa ao Sr. Ministro Vítor Nunes, por êste longo aparte, mantenho o voto.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — O Sr. Ministro Evandro Lins, na leitura que acaba de fazer, revelou um outro motivo, o de não ser extensível à sociedade estrangeira o direito de ser declarada de interêsse público. Êste segundo motivo também não me parece procedente, porque a lei fala em sociedades constituídas no País. A impetrante é uma sociedade, segundo se alega, constituída no País; não é, pois, sociedade estrangeira. De qualquer forma, pode haver outras razões para o indeferimento.

Tendo em vista o debate, nesta assentada, retifico, em parte, meu voto, para negar a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Sr. Presidente, o art. 141 da Constituição diz que a lei assegura a brasileiros e estrangeiros, sem distinção, a igualdade. E a Lei 91 diz que as sociedades civis constituídas no País com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, podem ser declaradas de utilidade pública, provados certos requisitos. E o estatuto da sociedade diz que o fim principal é êsse.

Ora, nenhum favor do Estado decorre do título de utilidade pública. É o que diz o art. 3º.

A sociedade suíça merece de nossa parte um tratamento todo especial, porque é a Suíça o asilo inviolável de todos os Estados do mundo.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Principalmente dos depósitos numerários.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Não estou encontrando aqui na Constituição essa discriminação. É um favor de ordem moral, porque nenhum benefício de ordem material decorre do decreto de declaração de utilidade pública a sociedades dêsse tipo.

Não vejo razão para o indeferimento do pedido. Concedo, pois, a ordem, sem a restrição que acaba de fazer o eminente Ministro Vítor Nunes; portanto, de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Hermes Lima.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Sr. Presidente, nego a segurança, mas queria dizer o seguinte: Quando a Constituição não distingue brasileiro de estrangeiros, isto quer dizer, também, que os estrangeiros em nossa Pátria, não podem distinguir entre estrangeiros e brasileiros. De modo que, sendo esta uma sociedade que visa principalmente a beneficiar estrangeiros, ficamos numa situação de distinção, que a Constituição veda.

Nego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Hermes Lima.

Parece-me que a Lei nº 91, de 1935, não confere, no seu artigo 1º, ao Govêrno, uma faculdade discricionária. Desde que a requerente satisfez os requisitos do citado art. 1º, não lhe pode ser negada a declaração de utilidade pública, que, no caso, me parece manifesta.

Assim, concedo a segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negou-se o mandado, contra os votos dos Ministros Hermes Lima, Vilas-Boas e Hahnemann Guimarães.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins e Silva.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes Leal, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho e Hahnemann Guimarães.

Licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Lafayette de Andrada e Luís Gallotti.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira.