

# MISERICÓRDIAS E CONFLITO DE JURISDIÇÕES: A IMPUGNAÇÃO DE DELIBERAÇÕES DAS ASSOCIAÇÕES DE RELIGIOSOS

Por Miguel Prata Roque(\*)

## SUMÁRIO:

1. Estado Social e assistência religiosa. 2. A natureza jurídica das Misericórdias. 3. O reconhecimento estadual da autonomia constitutiva e organizativa das associações de religiosos. 4. A dupla natureza das Misericórdias: em especial, o regime jurídico das IPSS's. 5. O controlo jurisdicional paralelo das deliberações das associações de religiosos. 6. A reserva de impugnação canónica das deliberações das associações de religiosos. 7. A impugnação de atuações com eficácia externa da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. 8. Incompetência internacional e reserva de ordem pública internacional.

## 1. Estado Social e assistência religiosa

O dever ético de assistência ao outro assenta numa predisposição antropológica do ser humano para prestar auxílio ou socorro a quem dele mais precisa<sup>(1)</sup>. Pode mesmo afirmar-se que ele faz parte da condição

---

(\*) Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Advogado.

(1) Nesse sentido, há quem a descreva assim: *“A palavra assistência, no seu sentido mais lato, significa auxílio, socorro. Onde quer que haja uma necessidade, que o interessado não possa resolver por si e não consiga pagar com o seu dinheiro, a assistência tem o seu lugar. Assistência a famintos, a sedentos, nus, desabrigados, doentes, tristes, cativos, transviados, impacientes, desespera-*

humana, desde tempos imemoriais<sup>(2)</sup>, e consiste no apoio aos mais frágeis ou necessitados de determinado grupo de indivíduos. Ele pode traduzir-se numa assistência motivada por razões ou crenças religiosas<sup>(3)</sup>, mas também se deteta em qualquer outra forma gregária (institucionalizada ou informal) de auxílio ou de socorro cívico ou social<sup>(4)</sup>, sendo prosseguida através de mutualidades, de associações voluntárias de bombeiros, de grupos de voluntários, de sindicatos, de cooperativas, de casas do povo e dos trabalhadores. Aliás, essa assistência cívica e social emerge, em especial, quando ocorrem catástrofes naturais ou humanas — conceito de “*solidariedade nas catástrofes*”<sup>(5)</sup>. Desde sempre, a assistência ao necessitado

---

*dos, mal aconselhados, pobres de pão ou pobres de consolação, tudo é assistência, auxílio, socorro. Se o rico dispensa o auxílio dum agasalho, e tem dinheiro para se tratar quando está doente, não pode com esse dinheiro comprar palavras de consolação e amparo moral, que não são coisas que se vendam, mas das quais todos precisam*”. Assim, ver FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, Livros Horizonte, 1999, p. 10. Salientando essa pré-disposição gregária, para o auxílio aos outros, ver SÉRVULO CORREIA, *Elementos de um regime jurídico da cooperação, in «Estudos Sociais e Cooperativos»*, 17 (1966), p. 137; MANUEL SATURINO DA COSTA GOMES, *O direito de associação — um direito fundamental na Igreja, in «Didaskalia»*, XIX (1989), pp. 191-192.

<sup>(2)</sup> O estudo da história da assistência social, demonstra bem que ela não se circunscreve ao assistencialismo religioso — ou, ainda mais especificamente, à caridade cristã —, antes remontando ao Antigo Egipto, onde imperava a assistência alimentar e médica, passando pelas civilizações chinesa, japonesa, indiana, persa, assíria e babilónica, hebraica, galesa e germânica, grega e romana. Sobre a história da assistência social, ver FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas, cit.*, pp. 23-137.

<sup>(3)</sup> Muitas vezes, a expressão “*assistência*” é substituída pelo seu substantivo derivado “*assistencialismo*” — este, de cunho notoriamente pejorativo —, para designar um auxílio miserabilista e redutor da dignidade de quem é assistido ou auxiliado, que se tende a associar à (assim chamada) “*caridade cristã*”. Com efeito, a superioridade e dignidade ética da assistência, desinteressada e respeitadora do assistido enquanto ser único, livre e autodeterminado, não se compadece com visões caritativas (assentes numa ideia de pena ou de comisseração), seja esse assistencialismo praticado por confissões religiosas, por associações de religiosos ou por entidades civis e laicas, incluindo de natureza pública. Com efeito, essa noção assistencialista e caritativa, de cunho religioso, foi moldada durante o período liberal da Monarquia Constitucional portuguesa, conforme demonstram alguns autores, ainda que reprovando-a: “*Pelos meados da centúria, o discurso legislativo abandonava as ideias iluministas mais características, optando por um liberalismo puro — O Estado, diz-se agora, não tem qualquer obrigação de prevenir a miséria e se acode àqueles que já caíram na indigência é porque pratica a virtude da caridade ou da benemerência. (...) Os textos legais insistem em afirmar que a assistência prestada pelo governo (fruto de comisseração e não de dever de Estado) será tendencialmente restritiva*”. Assim, ver MARIA ANTÓNIA LOPES, *As Misericórdias de D. José ao final do século XX, in «Portugaliae Monumenta Misericordiarum»* (coord. José Pedro Paiva), Vol. 1, União das Misericórdias Portuguesas, 2002, p. 87.

<sup>(4)</sup> A assistência não se circunscreve ao assistencialismo religioso, conforme já tem sido bem demonstrado: “*Simplex auxílio instintivo e intuitivo, caridade divina, beneficência, filantropia, etc.; assistência individual ou social, particular ou pública, tudo são ideias e conceitos que as circunstâncias têm exigido e mais duma vez têm sido confundidos, mais ou menos*” (cf. FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas, cit.*, p. 10.)

<sup>(5)</sup> Com efeito, vários estudos demonstram que, sempre que ocorre uma grande catástrofe — em especial, uma catástrofe natural (ex: terramotos, tsunamis, inundações, fogos devastadores) ou

decorre dessa natureza gregária (e, até, solidária) do ser humano, não se cingindo ao mero assistencialismo, de cunho religioso.

Desde tempos remotos<sup>(6)</sup>, a assistência social — e, em especial, a de tipo religioso — cumpriu sempre uma verdadeira função substitutiva (e, portanto, subsidiária) dos poderes públicos, ao garantir a satisfação de necessidades coletivas correntes<sup>(7)</sup>. Por conseguinte, a assistência religiosa funciona, hoje — e desde o surgimento do Estado-Providência ou Estado Social de Direito —, como sucedânea do Estado-Prestador<sup>(8)</sup>.

---

humana (ex: guerras, ditaduras, ocupação estrangeira, crises económico-financeiras) —, os indivíduos tendem a sair do seu estado permanente de egoísmo individualista para se agregarem em grupos informais em que impera a solidariedade e o auxílio mútuo. A propósito da Sociologia das Catástrofes e da Psicologia das Catástrofes, ver, por todos, REBECCA SOLNIT, *A Paradise Built in Hell — The Extraordinary Communities that Arise in Disaster*, The Viking Press, 2009, *passim*.

<sup>(6)</sup> Demonstrando que a assistência religiosa cristã — sempre muito ligada à assistência curativa e médica — nasceu nos primórdios do Cristianismo, tendo prosseguido e sido desenvolvida ao longo da Idade Média, que constitui a chamada Idade de Ouro da assistência cristã, ver FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, *cit.*, pp. 141-434.

<sup>(7)</sup> A assistência cristã, durante a Idade Média — assente no conceito de caridade cristã — dividia-se em: *i*) assistência médica, através de apoio médico domiciliário, apoio médico hospitalar e apoio de emergência em caso de doenças virais e epidemias (por exemplo, as gafarias, onde se acolhiam e tratavam os leprosos, e os hospícios termais e de isolamento, onde se acolhiam, respetivamente, doentes ou infetados, com peste, doenças sexualmente transmissíveis, tuberculose ou outras doenças); *ii*) assistência alimentar e de sobrevivência, através da recolha de esmolas e da criação de albergarias (por exemplo, para viajantes e peregrinos sem dinheiro, para mendigos, para pobres-envergonhados, etc.) e de asilos (em especial, para cegos e para regeneração de mulheres que se dedicavam à prostituição); *iii*) assistência financeira em caso de necessidade, através dos montepios; *iv*) assistência infraestrutural, por via do estímulo à construção de pontes e de barcas, mediante pagamento aos barqueiros e aos vigilantes das pontes. Sobre estas formas de assistência cristã, ver FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, *cit.*, pp. 167-434. Especificamente sobre a criação de montepios e o papel das irmandades e outras associações de religiosos no empréstimo de dinheiro, entre o fim da Idade Média e o surgimento da Idade Moderna, ver SARA PINTO, *Do depósito ao crédito: mecanismos de financiamento das Misericórdias*, in «A intemporalidade da Misericórdia — As Santas Casas portuguesas: espaços e tempos» (coord. Maria Marta Lobo de Araújo), Braga, 2016, pp. 43-45.

<sup>(8)</sup> Ao conceito de Estado-Prestador costuma também associar-se a noção de Estado-Estratega, que pressupõe um poder público que não só provê bens e serviços, mas também programa, planeia, supervisiona e regula os vários campos da atividade social, económica e cultural. Sobre o conceito de “Estado-Regulador” ou “Estado-Estratega”, que se reduz à condição de mero árbitro entre os agentes económicos, acautelando o “interesse público” através da fiscalização do cumprimento das vinculações jurídico-públicas à atividade privada, ver, entre muitos outros, VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, pp. 16-24; VITAL MOREIRA/FERNANDA MAÇÃS, *Autoridades Reguladoras Independentes — Estudo e Projecto de Lei Quadro*, Coimbra Editora, 2003, pp. 9-10; LEITÃO MARQUES/VITAL MOREIRA, *A Mão Visível — Mercado e Regulação*, Almedina, 2003, *passim*; GOMES CANOTILHO, *O princípio democrático sobre a pressão dos novos esquemas regulatórios*, in «RDPR», 1 (2009), pp. 99-100; IDEM, *O administrador e as suas máscaras*, in «Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia», Vol. II, Coimbra Editora, 2010, pp. 314-317; PEDRO GONÇALVES, *Direito Administrativo da Regulação*, in «Estudos em Homenagem ao Professor Doutor

A fungibilidade de certas prestações sociais, que tanto podem ser públicas, como asseguradas por entidades privadas (ou religiosas), permite, assim, ao abrigo do princípio da boa administração, na sua vertente de eficiência e de poupança de recursos públicos<sup>(9)</sup>, que se convençione a transferência do exercício<sup>(10)</sup> de determinadas funções estaduais para aquelas entidades.

No caso português, as Misericórdias assumem um papel particularmente decisivo, pois asseguram, quotidianamente, que as necessidades de determinadas franjas mais carenciadas da população são devidamente providas. Por conseguinte, o ordenamento jurídico (estadual e, também, canónico)<sup>(11)</sup> reconhece-lhes um estatuto especial, que visa promover essa assistência social, de tipo religioso, enquanto mecanismo subsidiário de efetivação da Constituição e dos direitos fundamentais por ela protegidos.

A primeira associação religiosa deste tipo a ser criada foi a Santa Irmandade da Misericórdia de Lisboa, no ano de 1498<sup>(12)</sup>, durante o rei-

Marcello Caetano», Vol. II, Coimbra Editora, 2006, p. 538; IDEM, *Regulação, Electricidade e Telecomunicações*, Coimbra Editora, 2008, pp. 7-12; PAULA COSTA E SILVA, *As autoridades independentes. Alguns aspectos da regulação económica numa perspectiva jurídica*, in «O Direito», III (2006), p. 542; MIGUEL PRATA ROQUE, *Os poderes sancionatórios da ERC — Entidade Reguladora para a Comunicação Social*, in «Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras», Coimbra Editora, 2009, pp. 374-375.

<sup>(9)</sup> Sobre o princípio da boa administração, na sua tripla vertente de promoção da eficácia, da eficiência e da economicidade, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *Manual de Governação Administrativa*, AAFDL Editora, Lisboa, 2019, Parte I, Capítulo II, Secção IV, §§ 40 a 48.

<sup>(10)</sup> Com efeito, a satisfação de necessidades coletivas tanto pode ser obtida através da intervenção de entidades públicas, como por via da atuação de particulares. Sendo certo que o aumento da despesa pública em políticas promotoras de bem-estar provoca, em regra, a subida do grau de satisfação dos beneficiários (cf. ALEXANDER PACER/BENJAMIN RADCLIFF, *Assessing the Welfare State: The Politics of Happiness*, in «Perspectives on Politics», Vol. 6, n.º 6, June, 2008, pp. 270-273), certo é que o modelo de satisfação dessas necessidades é de escolha livre, pelo legislador, podendo redundar na transferência do exercício de tarefas públicas para entidades privadas. Assim, ver PIERRE ROSANVALLON, *A crise do Estado-Providência*, UFG, 1997, pp. 85-103; MARGARIDA D'OLIVEIRA MARTINS, *O Estado Social no contexto internacional e europeu*, in «RFDUP», Ano VII, 2000 (Especial), p. 88; PAULO OTERO, *Instituições Políticas e Constitucionais*, Vol. I, Almedina, 2007, pp. 461-465; IDEM, *Direito Constitucional Português*, Vol. I, Almedina, 2010, p. 102; MIGUEL PRATA ROQUE, *Juízos precários de constitucionalidade — O Tribunal Constitucional perante a crise do modelo social europeu e o retrocesso dos direitos fundamentais*, in «Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda», Vol. II, 2012, pp. 873-874; IDEM, *Manual de Governação Administrativa*, cit., Parte I, Capítulo II, Secção VI, § 62, e Capítulo III, Secção II, §§ 89 e 90.

<sup>(11)</sup> Sobre o tema, ver os §§ 3 e 4 do presente estudo.

<sup>(12)</sup> Assim, QUELHAS BIGOTTE, *Situação jurídica das Misericórdias Portuguesas*, 2.ª ed., Seia, 1994, p. 67; VÍCTOR RIBEIRO, *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa: Subsídios para a sua História — 1498-1998: instituição, vida histórica, estado presente e seu futuro*, Academia das Ciências, Lisboa, 1998; JOAQUIM VERÍSSIMO SERRÃO, *A Misericórdia de Lisboa*, Livros Horizonte, Lisboa, 1998; ISABEL DOS GUIMARÃES SÁ, *As Misericórdias da fundação à União Dinástica*, in «Portugaliae Monumenta Misericordiarum» (coord. José Pedro Paiva), Vol. 1, União das Misericórdias Portuguesas, 2002, p. 19; ANA

nado de D. Manuel I, O Venturoso<sup>(13)</sup>, tendo o referido monarca sido um fervoroso impulsionador<sup>(14)</sup> da difusão territorial de outras Misericórdias, com funções de assistência social, que se disseminaram, ao longo do séc. XVI<sup>(15)</sup>. À imagem, aliás, do que sucedeu na restante *Respublica Christiana* europeia<sup>(16)</sup>, como decorrência de uma consciencialização crescente acerca da pobreza<sup>(17)</sup>, acentuada quer pelo crescimento da bur-

---

ISABEL COELHO SILVA, *A norma e o desvio: história da evolução dos compromissos das misericórdias portuguesas*, in «Portugaliae Monumenta Misericordiarum» (coord. José Pedro Paiva), Vol. 10, 2002, pp. 43-44; PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, in «Julgar», 23 (2004), p. 108.

<sup>(13)</sup> Conforme demonstra, porém, FERNANDO DA SILVA CORREIA, a datação temporal do nascimento da Santa Irmandade da Misericórdia — que é unanimemente fixada em 1498 — não resulta, diretamente, de quaisquer documentos escritos da época, mas antes dos resultados de um inquérito promovido em 1574 pela Ordem da Santíssima Trindade e pelos relatos de dois membros dessa mesma Ordem, frei NICOLAU DE OLIVEIRA, em 1620, e frei JERÓNIMO DE SÃO JOSÉ, em 1789. A ausência de documentos escritos contemporâneos a 1498 deve-se à perda e destruição dos mesmos, durante o terramoto de 1755. Com efeito, o documento mais antigo, que sobreviveu até hoje, corresponde à primeira edição do Compromisso da Santa Irmandade da Misericórdia de Lisboa, escrita em 1516. Porém, o Compromisso da Misericórdia do Porto, escrito em pergaminho anterior a 1516 (que tem sido datado de 1498 e de 1499) e a carta enviada por D. Manuel I às autoridades, fidalgos e homens-bons do Porto, em 14 de março de 1499, que os estimula a criar uma Misericórdia idêntica à já então criada em Lisboa, comprovam aquela datação. Assim, ver FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, cit., pp. 529-531.

<sup>(14)</sup> Em bom rigor, a verdadeira precursora da criação de misericórdias (e, em especial, da Misericórdia de Lisboa) foi a Rainha D. Leonor, irmã de D. Manuel I e mulher de D. João II, que levou a cabo uma profunda reforma do sistema de assistência, durante o reinado do marido, no final do século XV. Com efeito, D. Leonor resolveu fundar e mandar erigir o Hospital das Caldas, em 1484, e promoveu, sempre, a melhoria das instituições de assistência social da época. Porém, certo é que não terá sido ela — pelo menos, pessoal e diretamente — a fundar a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que antes foi criada por um grupo de fiéis religiosos que, por sua vez, obteve a sua bênção e apoio, bem como do Colégio da Santa Sé de Lisboa. Este modelo de misericórdia descende das confrarias ou confraternidades existentes na Idade Média e, portanto, não esgota o modelo assistencial pré-séc. XVI. Nesse sentido, ver FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, cit., pp. 447-451 e 529-540. Destacando, porém, o papel de D. Manuel I — ainda que o próprio reconhecesse que apenas continuou as políticas do seu antecessor (e respetiva mulher) —, ver ISABEL DOS GUIMARÃES SÁ/JOSÉ PEDRO PAIVA, *Introdução*, in «Portugaliae Monumenta Misericordiarum» (coord. José Pedro Paiva), Vol. 3 (A Fundação das Misericórdias: o Reinado de D. Manuel I), União das Misericórdias Portuguesas, 2002, pp. 8-20.

<sup>(15)</sup> ISABEL DOS GUIMARÃES SÁ, *As Misericórdias da fundação à União Dinástica*, cit., p. 22; PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 109.

<sup>(16)</sup> Sobre a influência dos modelos europeus de assistência social e religiosa sobre o sistema português, ver FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, cit., pp. 439-445.

<sup>(17)</sup> Para uma descrição da pobreza generalizada, durante a Idade Média, ver FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, cit., em especial, pp. 168-169, 195-196, 215-216, 231-244 e *passim*. Sobre a pobreza, num período histórico mais recente, ver ainda RUTE PARDAL, *Histórias e percursos de vida de pobreza assistida pela Misericórdia de Évora nos séculos XVII*

guesia comercial e mercantil, que acentuou as disparidades sociais entre as elites e o povo, quer pelo desenvolvimento de novos meios de transporte e de comunicação, que encurtaram distância e difundiram o conhecimento e a informação. Foi, então, o momento da passagem da caridade medieval<sup>(18)</sup> — paroquial e informal — para um assistencialismo organizado e progressivamente institucionalizado, através de estruturas perenes.

De qualquer modo, entre a passagem da Idade Média para o Antigo Regime e o surgimento da Revolução Industrial, estas funções de assistência social, quer nos países católicos, quer nos países protestantes, foram sendo, invariavelmente, asseguradas por associações religiosas. Apenas com a Revolução Industrial e a crua consciencialização de novas e radicais formas de pobreza sub-humana, às quais o proletariado operário foi submetido — isto é, com a emergência da “Questão Social”<sup>(19)</sup> — começaram a despontar novas formas de assistência social não religiosa.

Entre essas novas formas, destacam-se as obras de socialistas utópicos como SAINT-SIMON (1760-1825), CHARLES FOURIER (1772-1837), LOUIS BLANC (1811-1882) ou de ROBERT OWEN (1771-1858), que sustentaram a transformação das relações de trabalho e das próprias fábricas como via

---

e XVIII, in «A intemporalidade da Misericórdia — As Santas Casas portuguesas: espaços e tempos» (coord. Maria Marta Lobo de Araújo), Braga, 2016, pp. 81-108; ANTÓNIO SÉRGIO TEIXEIRA LEITE, *Contributo para o estudo da geografia da pobreza em Braga: a ação da Misericórdia na segunda metade do século XVII*, in «A intemporalidade da Misericórdia — As Santas Casas portuguesas: espaços e tempos» (coord. Maria Marta Lobo de Araújo), Braga, 2016, pp. 207-230.

<sup>(18)</sup> A noção de caridade cristã foi fixada e desenvolvida por vários concílios e pelos comentadores dos Evangelhos, encontrando-se documentada nas *Obras da Misericórdia*, que corresponderiam à extração interpretativa das palavras que JESUS CRISTO teria recomendado, na hora do Juízo Final, e que correspondem a 7 (sete) obras corporais — sendo 6 (seis) extraídas de Mateus 25:34-46 e uma de Tobias 1:16-18 — e a 7 (sete) obras espirituais, que foram coligidas por SÃO TOMÁS DE AQUINO. Essa recomendação caritativa fez eco numa Idade Média em que imperava a pobreza, as longas peregrinações a locais de culto, as doenças e epidemias, bem como as Cruzadas e as peregrinações à Terra Santa, que exigiam a proliferação de hospitais militares, albergues e asilos, ao longo desses percursos. Para maior desenvolvimento sobre o conceito de caridade cristã, ver FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, cit., p. 169.

<sup>(19)</sup> As primeiras reações à Questão Social (isto é, a consciencialização da desestruturação social, económica, individual e familiar que foi provocada pela saída dos trabalhadores rurais e agrícolas, dos campos para os centros urbanos industrializados, proletarizando-se) começou por ser tratada por pensadores e economistas ligados aos movimentos sindicais e socialistas, fossem eles utópicos, científicos, de matriz revolucionária/marxista ou, mais tarde, de matriz socialista democrática ou social democrata. Mais tarde, a Igreja Católica viria a reagir face às transformações decorrentes da Revolução Industrial e face às condições da classe operária, tendo o Papa Leão XIII proclamado a célebre Encíclica “*Rerum Novarum*”, em 15 de maio de 1891, e fixado aquilo que hoje entendemos por Doutrina Social da Igreja. Sobre a Questão Social, ver FRANÇOIS-GEORGE DREYFUS/ROLAND MARX/RAYMOND POIDEVIN, *História Geral da Europa*, Vol. 3 (De 1789 aos Nossos Dias), Publicações Europa-América/PUF, 1996, pp. 299-309.

para garantia de uma vida condigna aos operários fabris<sup>(20)</sup>. Associado a este movimento de defesa do proletariado operário, emerge o movimento sindical e, em especial, no plano da assistência social, as primeiras cooperativas de trabalhadores, defendidas e promovidas, entre muitos outros, pelos socialistas utópicos *supra* mencionados e até por PIERRE-JOSEPH PROUDHON, anarquista, que chegou a criar um banco operário, à semelhança das cooperativas de crédito alemãs.

Com o advento do Estado Social (e, mais tarde, com o fim da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial), surge, então, a ideia de um Estado-Prestador, que provê, de forma direta, as necessidades dos mais desfavorecidos. Criam-se estruturas e serviços públicos prestacionais. Facultam-se prestações sociais, antes nem sequer sonhadas. Convenciona-se e subvenciona-se a atividade assistencial de associações privadas e, também, religiosas<sup>(21)</sup>. A partir desse momento, as políticas públicas são influenciadas pelo programa de governo de cada maioria democraticamente eleita, sendo vulgar que um Governo mais intervencionista opte por prestar, diretamente, serviços públicos destinados a satisfazer essas necessidades coletivas, enquanto que um Governo menos intervencionista prefira favorecer a iniciativa privada, de tipo assistencial. Entre estes dois modelos antagônicos, desponta a ideia de um terceiro setor<sup>(22)</sup>: o setor cooperativo (ou social)<sup>(23)</sup>. Este ter-

<sup>(20)</sup> Sobre o socialismo utópico e o socialismo científico, ver FREDRICK ENGELS, *Socialism: Utopian and Scientific*, 1880, disponível in <<http://ada.evergreen.edu/~arunc/texts/politics/socialism.pdf>>.

<sup>(21)</sup> Curiosamente — e desmentindo um mito infundado, que foi criado em torno do (alegado) ódio da 1.<sup>a</sup> República às confissões religiosas —, os especialistas na história das misericórdias relembram que: “A 1.<sup>a</sup> República não foi agressiva com as misericórdias. Muito pelo contrário. O maior efeito foi sentido na drástica redução dos actos de culto, mas enquanto instituições de beneficência «recebem do Estado o maior respeito e apoio», como afirma o insuspeito José Fraústo Basso. Não foi em 1910, mas depois de 1914-16, que a situação das misericórdias se tornou aflitiva, pois os seus grandes inimigos foram a guerra e a pneumónica, responsáveis pela depreciação dos rendimentos e empobrecimento das populações” (assim, ver MARIA ANTÓNIA LOPES, *As Misericórdias de D. José ao final do século XX*, cit., p. 94). Em sentido idêntico, ver JOSÉ FRAÚSTO BASSO, *As misericórdias*, in «Boletim Informativo da Corporação da Assistência», 5 (1973), p. 7.

<sup>(22)</sup> É a própria Lei Fundamental que consagra e garante a existência de um terceiro setor social, por força dos seus arts. 80.<sup>o</sup>, alínea b), e 82.<sup>o</sup>. Sobre esta vinculatividade constitucional, ver DEOLINDA MEIRA, *As cooperativas em Portugal — breve apresentação do seu regime jurídico*, in «Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos», Vol. I, AAFDL Editora, Lisboa, 2018, pp. 807-808.

<sup>(23)</sup> O conceito contemporâneo de terceiro setor — decantado por contraposição entre o setor público e o setor privado — deixou de abranger apenas as cooperativas (como sucedia no texto originário da Constituição de 1976 — cf. versão originária do art. 84.<sup>o</sup>), para passar a abranger um amplo leque de pessoas coletivas privadas que se distinguem do setor privado, por não prosseguirem finalidade lucrativa e por terem um propósito assistencial. Nesse conceito, hoje amplíssimo, podemos integrar não só as misericórdias, como também as mutualistas, as fundações, as IPSS’s não abrangidas pelas anteriores, as associações com fins altruístas e outras entidades formais ou informais de natureza comunitária ou autogestionária que prossigam finalidade de economia social, como por exemplo, as

ceiro setor nem prossegue, como fim predominante, a obtenção de lucro, nem tão pouco se encontra prisioneiro das limitações e baixas impostas ao exercício de poder público, assentando antes numa lógica de voluntariado e de assistencialismo altruísta.

Por conseguinte, nos dias que correm, as Misericórdias, na sua qualidade de associações de religiosos, convivem quotidianamente com várias outras entidades — públicas, privadas e cooperativas ou assentes no voluntariado —, concorrendo para a satisfação de necessidades coletivas das comunidades contemporâneas, através de uma lógica de assistencialismo colaborativo.

## 2. Natureza jurídica das Misericórdias

Pressupondo que a ação quotidiana de qualquer católico implica um compromisso ativo na difusão da Fé — não só através da palavra, mas também de obras<sup>(24)</sup> —, o Direito Canónico<sup>(25)</sup> consagra expressamente, como direito fundamental, a liberdade de criação e de auto-organização<sup>(26)</sup> de associações de religiosos<sup>(27)</sup>, designadamente, com vista à prática de

cantinas sociais, as organizações de voluntários, entre outros. Sobre o tema, ver DEOLINDA MEIRA, *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Vol. II, *cit.*, pp. 808-810.

<sup>(24)</sup> O Código de Direito Canónico, promulgado por Sua Santidade O Papa, João Paulo II, em 25 de novembro de 1983 (posteriormente complementado pela Carta Apostólica *Omnium in Mentem*, de 26 de outubro de 2009, e pela Carta Apostólica *Mitis Iudex Dominus Iesus*, de 15 de agosto de 2015), determina, precisamente que: «Cân. 210 - Todos os fiéis, segundo a sua condição, devem esforçar-se por levar uma vida santa e promover o incremento da Igreja e a sua contínua santificação»; e ainda que: «Cân. 211 — Todos os fiéis têm o dever e o direito de trabalhar para que a mensagem divina da salvação chegue cada vez mais a todos os homens de todos os tempos e do mundo inteiro». Realçando este dever de professar a fé católica, ver JOHN J. COUGHLIN, *Canon Law and the human person*, in «Notre Dame Law Scholl Scholarship», Scholarly Works, 2003, p. 22; CARLOS STEFFEN, *Igreja e Direito Canónico — A dimensão jurídica do mistério da Igreja*, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014, p. 20.

<sup>(25)</sup> Com efeito, o Direito Canónico corresponde ao conjunto de normas de conduta e de organização, aprovado pela autoridade eclesiástica competente, que rege a vida da comunidade eclesial, reunida na Igreja Católica (ou Santa Sé), que constitui um sujeito de Direito Internacional, devidamente reconhecido pelos Estados e demais sujeitos internacionais. Assim, ver ANTÓNIO PINTO LEITE, *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, 4.<sup>a</sup> ed., Editorial Verbo, 1998, p. 828; AURORA MADALENO, *Breve Introdução ao Estudo das Leis Canónicas*, in «Gaudium Sciendi», 4 (2013), pp. 72-73.

<sup>(26)</sup> Especificamente sobre o direito à auto-organização religiosa, que decorre da liberdade de culto religioso, ver GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa — Anotada*, Vol. I, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra Editora, 2007, p. 611.

<sup>(27)</sup> Com efeito, é isso que resulta do Cânone 215: «Cân. 215 — Os fiéis podem livremente fundar e dirigir associações para fins de caridade ou de piedade, ou para fomentar a vocação cristã



ações de caridade. Daqui decorre que as Misericórdias constituem um instrumento essencial ao exercício desse direito fundamental, beneficiando dessa liberdade de auto-organização<sup>(28)</sup>, quer face ao Estado, quer face à própria Santa Sé, enquanto pessoa jurídica internacional, pois radicam numa ideia de direito subjetivo, de cunho pessoal e individualístico<sup>(29)</sup>.

Por isso mesmo, essas pessoas jurídicas — constituídas à luz do Direito Canónico, mas reconhecidas pelo Direito estadual vigente em cada ordenamento jurídico<sup>(30)</sup> — não são, em sentido próprio, associações religiosas, mas antes devem ser concebidas como associações de religiosos<sup>(31)</sup> (ou, de modo mais rigoroso, de fiéis leigos)<sup>(32)</sup>. São, por-

*no mundo, e reunir-se para prosseguirem em comum esses mesmos fins*». Destacando a circunstância de o Direito Canónico reconhecer aos fiéis um amplo leque de direitos subjetivos, de entre os quais se destaca a liberdade de decidir de que modo participar na missão da Igreja, ver CARLOS STEFFEN, *Igreja e Direito Canónico — A dimensão jurídica do mistério da Igreja*, cit., p. 90.

<sup>(28)</sup> Qualificando-o como um direito fundamental dos fiéis leigos, ver MANUEL SATURINO DA COSTA GOMES, *O direito de associação — um direito fundamental na Igreja*, cit., em especial, pp. 203-209 e 253-256; JOHN J. COUGHLIN, *Canon Law and the human person*, cit., pp. 17-18; CANADIAN CONFERENCE OF CATHOLIC BISHOPS, *Recognition of National Catholic Associations — Guidelines for the CCCB and Associations of the Faithful*, Ottawa, 1993, pp. 7-8.

<sup>(29)</sup> É curioso que essa tem sido, aliás, a histórica do movimento das misericórdias portuguesas. Com efeito, em pleno período revolucionário em curso (PREC), quando se determinou, pelo Decreto-Lei n.º 704/74, de 7 de dezembro, que os hospitais das misericórdias, por serem pessoas coletivas de utilidade pública e administrativa, passavam a ser administrados por comissões nomeadas pelo Governo, o 5.º Congresso das Misericórdias, realizado em novembro de 1976, reagiu, rejeitando qualquer forma de controlo externo, seja estatal, seja mesmo eclesiástico, reafirmando-as como verdadeiras associações privadas de leigos religiosos. Assim, ver MARIA ANTÓNIA LOPES, *As Misericórdias de D. José ao final do século XX*, cit., p. 106; PAULO DA MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., pp. 114-115, nota de rodapé n.º 22.

<sup>(30)</sup> Demonstrando que, durante o Estado Novo, se abandonou uma conceção das misericórdias como meras associações civis, reconhecendo-lhe o Código Administrativo de 1940, através do seu art. 433.º — e, mais tarde, o art. 108.º do Decreto-Lei n.º 35108, de 7 de novembro de 1945, que reorganizou os serviços de assistência social —, a sua natureza predominantemente eclesiástica, ver PAULO DA MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., pp. 111-112.

<sup>(31)</sup> Assim, ver ISABEL DOS GUIMARÃES SÁ/MARIA ANTÓNIA LOPES, *História Breve das Misericórdias Portuguesas: 1498-2000*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008, *passim*; ver FERNANDA MARIA FIGUEIREDO DIAS, *A Importância das Misericórdias no Contexto do Séc. XXI (Horizontes de Mudança ou a Emergência de um Novo Paradigma?)*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011, pp. 36-39.

<sup>(32)</sup> Na aceção dos Cânones 225 e 298, § 1, do Código de Direito Canónico. Sobre a importância decisiva do sacerdócio comum — distinto do sacerdócio ordenado —, que abrange todos os fiéis leigos, por força do sacramento do batismo, ver MANUEL SATURINO DA COSTA GOMES, *O direito de associação — um direito fundamental na Igreja*, cit., pp. 252-253; CARLOS STEFFEN, *Igreja e Direito Canónico — A dimensão jurídica do mistério da Igreja*, cit., pp. 23 e 29; FAYE SEDO, *The role of the laity: a review of literature*, in «Arts and Culture: Heritage, Practices and Futures», De La Salle University, Manila, 16 de fevereiro de 2017, pp. 3-4.

tanto, pessoas jurídicas de tipo associativo e não de tipo institucional, fundacional ou clerical.

Entre as associações de religiosos — entre as quais se incluem as Misericórdias —, podem distinguir-se:

- a) As associações privadas de religiosos (Cânone 299, § 1, do Código de Direito Canónico)<sup>(33)</sup>, constituídas por convénio entre fiéis leigos, incluindo ao abrigo de instrumentos de Direito Privado estadual<sup>(34)</sup>;
- b) As associações públicas de religiosos, quando tenham sido erigidas por autoridade eclesiástica competente<sup>(35)</sup> (Cânone 301, §§ 1 e 3, do Código de Direito Canónico);
- c) As associações clericais, quando sejam exclusivamente compostas por quem exerce o sacerdócio (Cânone 302 do Código de Direito Canónico).

Todas estas associações de religiosos se encontram sujeitas à jurisdição canónica<sup>(36)</sup>, sem prejuízo de os atos por si praticados, com eficácia

<sup>(33)</sup> Nesse sentido, frisando que todos os bens temporais — incluindo as infraestruturas e organizações — que são usados pelos fiéis leigos para servir a missão da Igreja se encontram sujeitos à jurisdição canónica, ver CARLOS STEFFEN, *Igreja e Direito Canónico — A dimensão jurídica do mistério da Igreja*, cit., p. 86. Note-se, contudo, que, independentemente da manutenção da sua plena autonomia privada (ao abrigo do Direito estadual vigente no ordenamento jurídico que as reconhece) — o que pode, até, conduzir à criação de associações cujo objeto social vise a promoção e difusão dos valores e ideário católicos —, certo é que as mesmas só podem, para efeitos eclesiásticos, ser reconhecidas como tal (cf. Cânone 299, § 1) e empregar a denominação de “*católica/o*” (cf. Cânone 300) quando os respetivos estatutos tenham sido revistos pela autoridade eclesiástica competente.

<sup>(34)</sup> Por exemplo, por pacto social ou por contrato de sociedade, celebrado por documento particular ou outorgado por escritura pública. Sobre esta génese privada deste tipo de associações de religiosos, ver MANUEL SATURINO DA COSTA GOMES, *O direito de associação — um direito fundamental na Igreja*, cit., pp. 258-259.

<sup>(35)</sup> MANUEL SATURINO DA COSTA GOMES, *O direito de associação — um direito fundamental na Igreja*, cit., pp. 198-199 e 257-258.

<sup>(36)</sup> O Código de Direito Canónico di-lo, de modo impressivo: «*Cân. 305 — § 1. Todas as associações de fiéis estão sujeitas à vigilância da autoridade eclesiástica competente, à qual pertence velar para que nelas se mantenha a integridade da fé e dos costumes, e cuidar que não se introduzam abusos na disciplina eclesiástica; por isso, compete-lhe o dever e o direito de as visitar segundo as normas do direito e dos estatutos; estão igualmente sujeitas ao governo da mesma autoridade, segundo a prescrição dos cânones seguintes. § 2. Estão sujeitas à vigilância da Santa Sé as associações de qualquer género; e à do Ordinário do lugar as associações diocesanas e também as outras associações na medida em que atuem na diocese.*». O mesmo foi reconhecido pela União das Misericórdias Portuguesas, que reiterou a sua natureza canónica, com forma de recusa de ingerência por parte do poder político. Assim, ver MARIA ANTÓNIA LOPES, *As Misericórdias de D. José ao final do século XX*, cit., pp. 107-108.

externa, se encontrarem sujeitos à jurisdição estadual<sup>(37)</sup>. Isto significa que — conforme melhor se verá *infra*<sup>(38)</sup> —, as associações de religiosos (e, em especial, as Misericórdias) encontram-se sujeitas a uma dupla jurisdição, em função da natureza dos atos concretamente praticados: canónica, quando digam respeito a deliberações de natureza interna, com reflexos apenas (ou predominantemente, como veremos) sobre os seus associados; estadual, quando impliquem a produção de efeitos externos, sobre a situação jurídica de terceiros, sejam eles entidades públicas, indivíduos ou pessoas coletivas privadas.

No que diz respeito às Misericórdias instituídas por Direito Canónico, mas reconhecidas pelo Direito estadual português, também se registam vários matizes. Em suma, as Misericórdias portuguesas, distinguem-se em:

- a) Associações privadas;
- b) Associações públicas<sup>(39)</sup>;
- c) Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que corresponde a uma pessoa coletiva de Direito Privado, com utilidade pública administrativa, constituída ao abrigo de ato legislativo próprio<sup>(40)</sup>.

Em regra, a sua natureza privada ou pública (para efeitos de Direito Canónico) é aferida através do modo ou do ato pelo qual a mesma foi constituída<sup>(41)</sup>. Quando tiver sido criada por ato administrativo canónico proferido pela Conferência Episcopal Portuguesa ou pelo Bispo diocesano

---

<sup>(37)</sup> Nesse sentido, há quem note que esses atos de gestão e de disposição de bens que integram o património das misericórdias se entrelaça com vários ramos do Direito Privado, de natureza estadual, tais como o Direito das Obrigações e os Direitos Reais. Assim, ver PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., pp. 107, nota de rodapé n.º 1, e 136-137.

<sup>(38)</sup> Cf. § 5 do presente estudo.

<sup>(39)</sup> Sobre a querela entre a Conferência Episcopal Portuguesa, que procurou sustentar a natureza pública das misericórdias (em parte, com o intuito de proceder ao controlo e administração dos respetivos patrimónios), e a União das Misericórdias Portuguesas, que defendia a sua natureza privada, durante o final da década de 1980 e o início da década de 1990. Aliás, por deliberações proferidas em 15 de março de 1988 e em 15 de novembro de 1989, a Conferência Episcopal Portuguesa chegaria a declarar, expressamente, as misericórdias como associações públicas de fiéis. Assim, ver MARIA ANTÓNIA LOPES, *As Misericórdias de D. José ao final do século XX*, cit., pp. 109-113; PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 188.

<sup>(40)</sup> A saber: o Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de dezembro, que aprovou os respetivos Estatutos.

<sup>(41)</sup> Nesse sentido, ver FERNANDA MARIA FIGUEIREDO DIAS, *A Importância das Misericórdias no Contexto do Séc. XXI*, cit., 39-40; MARIA ANTÓNIA LOPES, *As Misericórdias de D. José ao final do século XX*, cit., p. 108.

territorialmente competente<sup>(42)</sup>, a Misericórdia em causa é qualificada como uma associação pública de religiosos, visto ter sido erigida por autoridade eclesiástica<sup>(43)</sup>. Ao contrário, quando a sua constituição tiver decorrido de mero convénio entre os seus associados (ainda que, posteriormente, reconhecida por autoridade eclesiástica), estaremos perante uma Misericórdia de natureza privada. Usualmente, essa natureza, privada ou pública, resulta dos próprios Estatutos da referida Irmandade. Verifica-se, contudo, que a esmagadora maioria (se não a totalidade) das misericórdias portuguesas assumem natureza privada<sup>(44)</sup>. O que não significa, contudo, que as suas atividades, por se integrarem numa missão ao serviço da Igreja e da divulgação da Fé católica não se encontrem sujeitas ao poder fiscalizador das competentes autoridades eclesiásticas e da jurisdição canónica<sup>(45)</sup>.

Contudo, no caso específico da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, verifica-se uma natureza híbrida da mesma. Aquela resulta da originária Irmandade da Misericórdia e de São Roque<sup>(46)</sup>, fundada em 1498, que mantém a sua sede na Igreja de São Roque, ali assegurando o ministério do culto religioso, bem como as suas atividades de assistência religiosa, permanecendo sujeita ao regime jurídico canónico. Sucede, porém, que, pelo

---

(42) Estabelecendo uma ligação entre as circunscrições geográficas assentes em dioceses e o modelo territorial vigente durante o Império Romano, bem como entre a influência eclesiástica, assente em paróquias, e a própria organização territorial administrativa, de nível autárquico, assente em freguesias, ver AURORA MADALENO, *Breve Introdução ao Estudo das Leis Canónicas*, cit., pp. 75 e 78-79.

(43) Não se refere a possibilidade de constituição direta pela Santa Sé, mediante decreto papal, visto que não existe, no ordenamento jurídico português, nenhuma Misericórdia que preencha as condições determinantes dessa competência administrativa canónica; isto é, a sua vocação universal ou transnacional. Sobre estas normas de fixação de competência administrativa canónica, ver o Cânone 312, § 1, do Código de Direito Canónico. Salientando que a decisão eclesiástica de erigir determinada associação de religiosos constitui o critério de distinção entre a natureza pública ou privada daquela, ver JOSÉ SILVA MARQUES, *Associações e organizações*, in «Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa» (org. Saturino Costa Gomes), Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2001, p. 101; IDEM, *O direito de associação e as associações de fiéis na Igreja à luz do Vaticano II e do novo Código de Direito Canónico*, in «Theologica», vol. XIX, III-IV (1986), p. 133.

(44) Nesse sentido, ver QUELHAS BIGOTTE, *Situação jurídica das Misericórdias Portuguesas*, cit., pp. 419-432; MARIA ANTÓNIA LOPES, *As Misericórdias de D. José ao final do século XX*, cit., pp. 108-109.

(45) FÁBIO VECHI, *Autorità e libertà dei modelli organizzativi societari nella codificazione canonica del 1983 e negli ordinamenti statual-civilisti*, in «O Direito Canónico ao Serviço da Igreja — Os 25 anos do Código de Direito Canónico (1983-2008)» (org. Saturino Costa Gomes), Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2009, pp. 403-420; PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., pp. 124 e 130-131.

(46) Por ordem da Rainha-Regente D. Leonor e, mais tarde, confirmada por El-Rei D. Manuel I, O Venturoso. Assim, ver FERNANDO DA SILVA CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, cit., pp. 447-451 e 529-540; ISABEL DOS GUIMARÃES SÁ/JOSÉ PEDRO PAIVA, *Introdução*, cit., Vol. 3 (A Fundação das Misericórdias: o Reinado de D. Manuel I), cit., pp. 8-20.

menos desde 12 de setembro de 1942<sup>(47)</sup>, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa tem vindo a ser reconhecida como uma pessoa coletiva de Direito Privado, com estatuto de utilidade pública administrativa<sup>(48)</sup>. Essa natureza jurídica viria a ser corroborada, definitivamente, já no decurso da II República, pelo Estado português, por via de ato legislativo<sup>(49)</sup>. Significa isso que os respetivos Estatutos são aprovados por lei — atualmente, o Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de dezembro —, que a mesma permanece sujeita às regras instituídas pelo Direito Civil português<sup>(50)</sup> e que se encontra sujeita ao exercício de poderes de tutela, por parte do membro do Governo responsável pela área da segurança social<sup>(51)</sup>, que, aliás, dispõe de competência para nomear o vice-provedor e os vogais (cf. art. 13.º, n.º 1) e, mediante despacho conjunto, proferido por si e pelo Primeiro-Ministro, para nomear o próprio provedor (cf. art. 11.º, n.º 1).

Assim sendo, a natureza híbrida da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é evidente<sup>(52)</sup>. Quanto às suas atividades de assistência social, a

(47) Esse reconhecimento deu-se por via do Decreto-Lei n.º 32.555, de 12 de setembro de 1942, que lhe reconheceu o seguinte estatuto jurídico: «*Artigo 1.º São mantidas à Santa Casa da Misericórdia a sua personalidade jurídica, autonomia administrativa em relação ao seu património e rendimentos, e bem assim as suas regalias e isenções, sem prejuízo, porém, da inspeção tutelar superior*». Com efeito, a I.ª República tinha optado por nacionalizar/publicizar a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, incorporando-a, primeiro, no sistema nacional de assistência pública — através do Decreto do Ministro do Interior, ANTÓNIO JOSÉ DE ALMEIDA, proferido em 25 de maio de 1911 (e publicado no Diário do Governo de 26 de maio de 1911) — e, mais tarde, qualificando-a como uma “*instituição oficial de assistência pública, com autonomia técnica, financeira e administrativa, considerada como pessoa moral com capacidade jurídica directamente subordinada ao Ministério do Trabalho pela Direcção Geral de Assistência*” — cf. art. 1.º do Decreto n.º 5.621, do Governo, de 10 de maio de 1919.

(48) No decurso do Estado Novo, procedeu-se a uma reorganização da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, através do Decreto-Lei n.º 40.397, de 24 de novembro de 1955, que continuou a qualificá-la como instituição que “*goza de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira*” (cf. art. 1.º). Com efeito, já o Decreto-Lei n.º 35.108, de 7 de novembro de 1945, integrava a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa como uma instituição particular de assistência (cf. art. 102.º, n.º 2), cabendo às misericórdias um papel supletivo relativamente às demais instituições particulares. Por sua vez, nos termos do § 1.º do art. 108.º do referido Decreto-Lei n.º 35.108, cabia ao Governo o poder de aprovar os compromissos das Misericórdias, o que reforça a sua governamentalização, de modo significativo.

(49) Decreto-Lei n.º 322/91, de 26 de agosto.

(50) Cf. art. 1.º, n.º 2, alínea c), dos Estatutos da SCML.

(51) Cf. art. 2.º, n.º 1, dos Estatutos da SCML.

(52) A propósito desta natureza híbrida, ver os sucessivos pareceres proferidos pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República — em especial, os Pareceres n.º 138/1976, de 17 de março de 1977, n.º 17/82, de 23 de junho de 1982, n.º 17/82 (complementar), de 12 de maio de 1983 —, que têm vindo a realçar que, apesar de se verificar uma manifesta ambiência jurídico-administrativa (patente, por exemplo, nos intensos poderes do Governo sobre a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa), há igualmente traços que apontam no sentido da sua natureza jurídico-privada (por exemplo, a prevalência do contrato individual de trabalho, relativamente aos seus colaboradores, desde o Decreto-Lei n.º 322/91, que abandonou o modelo de funcionalismo público).

mesma age enquanto pessoa coletiva privada, sob o manto de instituição particular de segurança social (IPSS). Quanto à designação dos seus corpos gerentes, bem como quanto à definição das orientações gerais de gestão, à fiscalização da sua atividade e à sua coordenação com os organismos públicos competentes, a mesma integra o conceito orgânico de administração pública, na medida em que permanece adstrita ao poder de tutela administrativa do Governo.

Porém, à semelhança das demais Misericórdias, em tudo o que diga respeito à sua atividade de culto religioso, a própria Santa Casa da Misericórdia permanece vinculada ao Direito Canónico. Dir-se-ia que, na medida em que cabe à Irmandade da Misericórdia e de São Roque assegurar esse mesmo culto religioso, ainda que nas instalações da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, esta última não ficaria submetida às regras jurídico-canónicas. Sucede, porém, que, não só esta continua responsável por assegurar a instrução e a assistência religiosa aos utentes que utilizem os seus estabelecimentos de assistência social (cf. art. 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 235/2008), como por organizar eventos e manifestações de cariz histórico-cultural, mas de teor religioso, nas respetivas instalações [cf. art. 45.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 235/2008]. Por conseguinte, pelo menos quanto a estas matérias, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa permaneceria sempre vinculada ao estabelecido pelo Direito Canónico, enquanto associação de religiosos que continua a ser, ainda que híbrida e de tipo especial.

### **3. O reconhecimento estadual da autonomia constitutiva e organizativa das associações de religiosos**

A autonomia constitutiva e organizativa das associações de religiosos erigidas ou aceites pela Igreja Católica é reconhecida pelo Estado português, através da Nova Concordata celebrada com a Santa Sé<sup>(53)</sup>, em 18 de

---

(53) Para maior desenvolvimento, sobre os traços gerais da Nova Concordata, ver JORGE MIRANDA, *A Concordata e a ordem constitucional portuguesa*, in «Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa: 1940», Almedina, 2001, pp. 65-82; SATURNINO GOMES, *A nova Concordata de 2004*, in «Forum Canonicum», 38 (Maio-Agosto 2004), pp. 8-14; PAULO ADRAGÃO, *Perspectivas sobre a nova Concordata*, in «Forum Canonicum», 40 (Jan.-Abr. 2005), pp. 17-19, IDEM, *Uma Concordata de cooperação, dez anos depois: notas de actualização*, in «Forum Canonicum», 2 (Jul.-Dez. 2014), pp. 115-126; RUI MEDEIROS, *Uma leitura constitucionalmente comprometida da concordata*, in «Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda», Vol. 3, Coimbra Editora, 2012, pp. 635-663; AAVV, *Concordata entre Portugal e a Santa Sé: Realizações e Perspectivas*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 2014.

maio de 2004. Ali se declara, a propósito das pessoas jurídicas constituídas ao abrigo do Direito Canónico:

«Artigo 10.º

1 — *A Igreja Católica em Portugal pode organizar-se livremente de harmonia com as normas do direito canónico e constituir, modificar e extinguir pessoas jurídicas canónicas a que o Estado reconhece personalidade jurídica civil.*

2 — *O Estado reconhece a personalidade das pessoas jurídicas referidas nos arts. 1.º, 8.º e 9.º nos respetivos termos, bem como a das restantes pessoas jurídicas canónicas, incluindo os institutos de vida consagrada e as sociedades de vida apostólica canonicamente eretos, que hajam sido constituídas e participadas à autoridade competente pelo bispo da diocese onde tenham a sua sede, ou pelo seu legítimo representante, até à data da entrada em vigor da presente Concordata.*

3 — *A personalidade jurídica civil das pessoas jurídicas canónicas, com exceção das referidas nos arts. 1.º, 8.º e 9.º, quando se constituírem ou forem comunicadas após a entrada em vigor da presente Concordata, é reconhecida através da inscrição em registo próprio do Estado em virtude de documento autêntico emitido pela autoridade eclesiástica competente de onde conste a sua ereção, fins, identificação, órgãos representativos e respetivas competências.*

Artigo 11.º

1 — *As pessoas jurídicas canónicas reconhecidas nos termos dos arts. 1.º, 8.º, 9.º e 10.º regem-se pelo direito canónico e pelo direito português, aplicados pelas respetivas autoridades, e têm a mesma capacidade civil que o direito português atribui às pessoas coletivas de idêntica natureza.*

2 — *As limitações canónicas ou estatutárias à capacidade das pessoas jurídicas canónicas só são oponíveis a terceiros de boa fé desde que constem do Código de Direito Canónico ou de outras normas, publicadas nos termos do direito canónico, e, no caso das entidades a que se refere o n.º 3 do art. 10.º e quanto às matérias aí mencionadas, do registo das pessoas jurídicas canónicas.*

Artigo 12.º

*As pessoas jurídicas canónicas, reconhecidas nos termos do art. 10.º, que, além de fins religiosos, prossigam fins de assistência e solidariedade, desenvolvem a respetiva atividade de acordo com o regime jurídico instituído pelo direito português e gozam dos direitos e benefícios atribuídos às pessoas coletivas privadas com fins da mesma natureza.»*

Em suma, resulta que o Estado português reconheceu a personalidade jurídica das pessoas jurídicas canónicas<sup>(54)</sup>, como tal constituídas (ou

---

<sup>(54)</sup> Nesse sentido, ver PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 127; DOMINGOS SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público — Direito Administrativo Fundacional — Enquadramento Dogmático*, Almedina, Coimbra, 2014, p. 311.

reconhecidas) pelas autoridades eclesiásticas da Santa Sé, admitindo que as mesmas se rejam não só pelo Direito nacional vigente no território em que se encontram implantadas, mas igualmente pelo Direito Canónico, e gozando de uma proteção similar àquela que é atribuída às pessoas coletivas privadas com fins de natureza similar; e sem necessidade de cumprimento do duplo fardo<sup>(55)</sup> de constituição simultânea de acordo com a lei civil e a lei canónica. O reconhecimento da personalidade (e capacidade) jurídica das associações de religiosos apresenta-se, assim, como automático<sup>(56)</sup>, desde que cumprida a condição de mera inscrição em registo próprio do Estado português, mediante comunicação pela autoridade eclesiástica competente<sup>(57)</sup>. Isto significa que só o Direito Canónico funciona como parâmetro de validade normativa da constituição (e da organização) das associações de religiosos<sup>(58)</sup>, visto que o ordenamento jurídico português lhes reconhece, por via da Nova Concordata, essa mesma autonomia constitutiva e organizativa.

É precisamente nesse sentido que aponta o próprio texto do Estatuto das IPSS's, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014, que salvaguarda

---

<sup>(55)</sup> O princípio da proibição do duplo fardo constitui um elemento central de qualquer sistema de reconhecimento de atos jurídicos estrangeiros (ou de outros sujeitos de Direito Internacional, como é a Santa Sé) e consiste na dispensa da repetição de um procedimento legal idêntico a um outro que já tenha sido cumprido, à luz de ordenamento jurídico com um grau de proteção similar. Sobre a proibição de duplo fardo, ver ERNST ISSAY, *Internationales Verwaltungsrecht*, in «Handwörterbuch des Rechtswissenschaften» (org. Stier-Somlo/Elfter), Band III, Walter de Gruyter, 1928, p. 348; RUDOLF HEIZ, *Das fremde öffentliche Recht im internationalen Kollisionsrecht*, Polygraphischer Verlag, Zürich, 1960, pp. 53-54; CHRISTOPH OHLER, *Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts — Strukturen des deutschen Internationalen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, 2005, 101-102, 131 e 348; MARTIN KMENT, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln — Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, 2010, pp. 145-146 e 460-461; JÖRG MENZEL, *Internationales Öffentliches Recht: Verfassungs- und Verwaltungsgrenzenrecht in Zeiten offener Staatlichkeit*, Mohr Siebeck, 2011, pp. 173-174; MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo — Uma Visão Cosmopolita das Situações Jurídico-Administrativas*, AAFDL Editora, Lisboa, 2014, pp. 1200-1202, 1247 e 1290-1291.

<sup>(56)</sup> Sobre a distinção entre reconhecimento transnacional automático e condicionado, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, cit., pp. 1219-1224 e 1248-1249; DULCE LOPES, *Eficácia, Reconhecimento e Execução de Atos Administrativos Estrangeiros*, Almedina, Coimbra, 2017, pp. 583-588.

<sup>(57)</sup> A circunstância de haver um dever jurídico de registo, por iniciativa da autoridade eclesiástica, não afasta a natureza automática do reconhecimento, visto que o Estado português não dispõe de poderes para questionar ou proferir um juízo de invalidade da constituição da pessoa jurídica canónica. Em sentido próximo, ver CABRERAS DE ANTA, *Reconocimiento de la personalidad civil a las personas jurídicas eclesiásticas (Artículo IV del Concordato)*, in «Anuario de Derecho Civil», Tomo II, I (1954), p. 20.

<sup>(58)</sup> ALBERTO ROCELLA, *Gli enti ecclesiastici a vent'anni dall'Accordo di modificazione del Concordato*, in «Rivista di Scienze Giuridiche», 3 (2005), p. 532; PAULO DA MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 122, nota de rodapé n.º 39.



expressamente o respeito pelas “*Disposições especiais para as instituições da igreja católica*” (cf. Secção II do Capítulo II), determinando que as disposições daquele Estatuto só são aplicáveis “*com respeito pelas disposições da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 18 de maio de 2004*” (cf. art. 44.º) e que a personalidade jurídica das Misericórdias “*resulta da simples participação escrita da ereção canónica feita pelo bispo da diocese onde tiverem a sua sede, ou por legítimo representante, aos serviços competentes para a tutela das mesmas instituições*” (cf. art. 45.º), não carecendo, assim, da submissão às regras gerais de criação e registo de IPSS’s<sup>(59)</sup>.

A especificidade do regime jurídico aplicável às Misericórdias determina que o Direito estadual português apenas se lhes aplica, supletivamente, na medida em que a sua atuação seja equiparável às atividades assistenciais de outras pessoas coletivas privadas, mas já não se lhes aplica à sua qualidade de pessoas jurídicas canónicas<sup>(60)</sup>. Precisamente nesse sentido, o art. 69.º do Estatuto das IPSS’s reconhece a aplicação primordial das regras de Direito Canónico decorrentes do Decreto Geral Interpretativo<sup>(61)</sup>, aprovado como complemento ao Compromisso celebrado entre a União das Misericórdias Portuguesas e a Conferência Episcopal Portuguesa, a 2 de maio de 2011, pois determina:

«1 — Às irmandades da Misericórdia aplica-se diretamente o regime jurídico previsto no presente Estatuto, sem prejuízo dos termos do Compromisso estabelecido entre a União das Misericórdias Portuguesas e a Conferência Episcopal, ou documento bilateral que o substitua.»

Em sentido idêntico aponta o art. 70.º, n.º 2, do Estatuto das IPSS’s, quando determina que “*(a)s obrigações e os direitos dos associados constam do compromisso da respetiva irmandade*”. Torna-se, portanto, inegável que a própria lei estadual portuguesa reconhece que as regras de organização e de funcionamento das Misericórdias são fixadas, em primeiro lugar, pelo próprio Direito Canónico, só sendo supletivamente definidas pelo regime jurídico das IPSS’s. Assim, por exemplo, o n.º 1 do art. 2.º do

---

<sup>(59)</sup> Este regime corresponde, ainda hoje, ao originariamente concebido pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/1979, de 29 de dezembro, aprovado durante o mandato do V Governo Constitucional, presidido por MARIA DE LURDES PINTASSILGO. Assim, ver FERNANDA MARIA FIGUEIREDO DIAS, *A Importância das Misericórdias no Contexto do Séc. XXI*, cit., p. 38.

<sup>(60)</sup> PAULO DA MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., pp. 129-130.

<sup>(61)</sup> PAULO DA MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 120.

referido Decreto Geral Interpretativo estabelece expressamente que o procedimento eleitoral dos titulares de órgãos das Misericórdias é regulado pelas regras fixadas nos compromissos de cada Misericórdia e pelo Direito Canónico<sup>(62)</sup>.

#### 4. A dupla natureza das Misericórdias: em especial, o regime jurídico das IPSS's

O cerne do problema reside, então, na determinação do âmbito de atuação das Misericórdias (e das demais associações de religiosos). Quando aquelas atuem, nas suas funções — inclusive, religiosas e humanitárias — de assistência social, ao abrigo do regime jurídico das IPSS's<sup>(63)</sup>, aplicar-se-lhes-á o Direito estadual português, sendo, portanto, competente a jurisdição civil<sup>(64)</sup>. Quando aquelas prossigam as suas finalidades de difusão da crença religiosa e de assistencialismo religioso, quedar-se-ão sujeitas ao Direito Canónico e à respetiva jurisdição canónica<sup>(65)</sup>.

Aliás, pode mesmo acontecer que determinada conduta (ativa ou omissiva), por parte das Misericórdias, possa implicar, simultaneamente, consequências jurídicas bem distintas, quanto aos seus efeitos civis e canónicos. Para melhor ilustrar, pense-se, a mero título de exemplo nas regras de organização interna das IPSS's, fixadas pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014. Com efeito, pode suceder que determinada norma de um compromisso de uma irmandade de Misericórdia contrarie o disposto na

---

<sup>(62)</sup> Para maior facilidade, transcreve-se o referido preceito normativo: «Artigo 2.º (Órgãos Sociais): 1 — O processo eleitoral para a designação dos titulares dos órgãos sociais das Santas Casas de Misericórdia decorrerá segundo os preceitos dos respetivos Estatutos (Compromissos), aprovados pelo Bispo Diocesano, nos termos, quer da lei canónica (Cân. 164-179), quer da lei civil».

<sup>(63)</sup> Sobre o enquadramento das Misericórdias no regime das instituições particulares de segurança social e respetiva evolução histórica, ver PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., pp. 116-118.

<sup>(64)</sup> É isso que determina, aliás, o art. 12.º da Concordata de 2004, que distingue entre “*fins religiosos*” (em sentido estrito) e “*fins de assistência e solidariedade*”, confinando apenas estes últimos ao regime específico previsto, pelo Direito estadual português. Em sentido próximo, ver PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 137.

<sup>(65)</sup> Precisamente nesse sentido, salientando que a sujeição de quaisquer entidades privadas ao regime jurídico das IPSS's não as priva do livre e amplo exercício da sua autonomia privada, na medida em que a sujeição a poderes administrativos não invalida que, fora da prossecução do interesse público inerente àquele regime jurídico, possam manter plena liberdade decisória, ver DOMINGOS SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público*, cit., pp. 868-869 e 872-875.

lei civil. Isso tornou-se, aliás, mais evidente a partir da entrada em vigor do novo (e atual) Estatuto das IPSS's, visto que o mesmo determinava que as Misericórdias deveriam adaptar os seus compromissos às novas regras fixadas pelo Estado português, no prazo de 1 (um) ano contado da entrada em vigor do *supra* referido diploma legal<sup>(66)</sup>.

Ora o novo Estatuto das IPSS's, instituído pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014, introduziu inúmeras e inovadoras regras de organização interna, incluindo de natureza eleitoral e deliberativa. A mero título de exemplo, passou a determinar-se que: *a)* só gozam de capacidade eleitoral ativa os associados com, pelo menos, um ano de vida associativa (cf. art. 56.º, n.º 2); *b)* só gozam de capacidade eleitoral passiva os associados com, pelo menos, um ano de vida associativa [cf. art. 21.º, n.º 1, alínea c)]; *c)* o cargo de membro de órgão de administração é incompatível com cargo de membro de órgão de fiscalização ou de mesa deliberativa (cf. art. 15.º-A); *d)* os anteriores titulares de órgãos que tenham sido condenados por crimes contra o património, abuso de cartão de garantia ou de crédito, usura, insolvência dolosa ou negligente, apropriação ilegítima de bens do setor público ou não lucrativo, falsificação, corrupção e branqueamento de capitais fiquem impedidos de exercer futuros mandatos (cf. art. 21.º-A); *e)* haja um regime apertado de incompatibilidades (cf. art. 21.º-B); *f)* haja uma limitação de três mandatos consecutivos<sup>(67)</sup>, relativamente ao presidente de qualquer IPSS (cf. art. 21.º-C, n.º 6), ainda que se preveja a exclusão de aplicação aos titulares de mandatos que se encontrassem em curso, à data

---

<sup>(66)</sup> Com efeito, nos termos do art. 5.º (Disposições finais e transitórias) do Decreto-Lei n.º 172-A/2014, que aprovou o novo Estatuto das IPSS's, determinou-se que: «4 — *No prazo máximo de um ano após a entrada em vigor do presente decreto-lei, as instituições particulares de solidariedade social, sob pena de perderem a qualificação como instituições particulares de solidariedade social e o respetivo registo ser cancelado, ficam obrigadas a adequar os seus estatutos ao disposto no Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 9/85 de 9 de janeiro, 89/85 de 1 de abril, 402/85 de 11 de outubro, e 29/86 de 19 de fevereiro, com a redação dada pelo presente decreto-lei.*»

<sup>(67)</sup> Devo salientar, porém, que vários compromissos de misericórdias já previam, há muito, regras sobre limitação de mandatos. Noto que, por exemplo, a revisão de 1577 ao compromisso originário da Santa Irmandade da Misericórdia de Lisboa, de 1498, já previa a limitação a um único mandato consecutivo. Assim, ver ANA ISABEL COELHO SILVA, *A norma e o desvio: história da evolução dos compromissos das misericórdias portuguesas*, cit., p. 51. Referindo-se expressamente a situações de puro desrespeito das próprias normas dos Compromissos, MARIA ANTÓNIA LOPES refere-se ao caso da Misericórdia de Peniche que suscitou sucessivas querelas eleitorais — em especial, entre 1686 e 1688 —, visto que o ascendente que o Conde de Atouguia e respetivos familiares exerciam sobre aquela associação de religiosos conduziu à proliferação de situações de nepotismo, compadrio e abuso de poder, com evidente favorecimento de clientelas e interesses particulares. Assim, ver MARIA ANTÓNIA LOPES, *As Misericórdias de D. José ao final do século XX*, cit., p. 83.

da entrada em vigor do novo regime (cf. art. 5.º, n.º 1, *in fine*, do Decreto-Lei n.º 172-A/2014)<sup>(68)</sup>.

No caso específico das Misericórdias, sucedeu que várias delas não dispunham de tais regras nos respetivos compromissos, o que suscitou a dúvida sobre que consequências adviriam dessa lacuna, fosse ela originária — isto é, à data da entrada em vigor do novo regime jurídico — ou fosse ela superveniente, persistindo, mesmo após o decurso do prazo de adaptação dos compromissos fixado pela lei estadual. Ora, o n.º 4 do art. 5.º do Decreto-Lei n.º 172-A/2014 é cristalino como água: a única consequência da sua inobservância resulta na perda da qualificação da Misericórdia refratária como IPSS.

Apenas aparentemente, alguma doutrina e jurisprudência<sup>(69)</sup> que adota a “*teoria da incindibilidade*” dos órgãos das pessoas jurídicas canónicas (que também prosseguem atividades típicas de IPSS’s) contrariaria este entendimento, visto que a natureza jurídica canónica das Misericórdias implicaria a adoção de uma solução unívoca. Isto é, ou se concluiria pela ilicitude de determinada deliberação, à luz do Direito Canónico, e tal afetaria a dimensão jus-civilista (e jurídico-administrativa) da atuação da IPSS ou tal deliberação seria considerada válida, à luz daquele parâmetro canónico e, então, as consequências jurídicas determinadas pelo Direito

---

(68) Essa ressalva era, aliás, imposta pelo princípio da segurança jurídica, na sua vertente de proibição de retroatividade mitigada (ou de 2.º grau) ou, pelo menos, de proibição de restrospectividade excessiva e imprevisível. Por isso mesmo, a doutrina tem vindo a sustentar a necessidade de prever normas transitórias, que acautelem uma transição suave entre regimes jurídicos fraturantes ou inovadores. Assim, frisando que a fixação de normas que estabeleçam um regime transitório, que acautele uma transição progressiva, constituem um indicio de respeito pelo princípio da segurança jurídica, ver CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 404; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2002, pp. 262-263; AMÉRICO BRÁS CARLOS, *Impostos — Teoria Geral*, 3.ª ed., Almedina, Coimbra 2010, p. 263; LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Boa fé e tutela da confiança no Direito Administrativo*, in «Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia», Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 602-605.

(69) Por exemplo, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, proferido em 17 de dezembro de 2009, Proc. n.º 27/09.TBHR.L1.S1, afirmou que: «*Seria, na verdade, incongruente com a natureza que incontestavelmente assiste à entidade requerente de pessoa colectiva canónica que devesse incumbir aos tribunais ou autoridades estaduais uma intromissão na vida interna de tal associação de fiéis, regida pela ordem jurídica canónica, em tudo aquilo que se não prenda, de modo directo e imediato, com uma actividade de realização de prestações assistenciais: é que, sendo obviamente unitários os órgãos da pessoa colectiva canónica, compete-lhes prosseguir, desde logo e em primeira linha, os fins e atribuições de índole religiosa da entidade em cujo substrato orgânico se inserem — e não apenas as actividades extrínsecas de solidariedade social, em nome das quais — e em homenagem ao interesse público que também lhes subjaz-lhe foi outorgado o estatuto de instituição de solidariedade social*». Em sentido idêntico, aderindo a esta jurisprudência, ver PAULO DA MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 133.

estadual cairiam por terra. Creio, porém, que tal solução extremada — assente numa lógica de tudo ou nada — desconsidera a necessidade de compatibilizar a liberdade de auto-organização religiosa com o dever de boa prossecução do interesse público, bem como de criteriosa implementação do princípio da igualdade<sup>(70)</sup>, visto que isentaria as IPSS's de génese canónica de exigências legais dirigidas a qualquer entidade que pretenda beneficiar daquele regime jurídico<sup>(71)</sup>.

Em suma, a recusa (ou a mera omissão negligente) de transposição das novas exigências legais para os compromissos dessas Misericórdias não implica qualquer invalidade das deliberações ou procedimentos adotados por aquelas associações de religiosos, ao abrigo das suas regras compromissórias. Daqui decorre que a aplicação de normas constantes dos compromissos, em violação do disposto no Direito português aplicável às IPSS's, não conduz a qualquer ilegalidade, do ponto de vista do Direito Canónico. Sem prejuízo da possibilidade de, caso a caso, uma Misericórdia poder manter o seu estatuto de IPPS, ao abrigo de outro regime<sup>(72)</sup>, certo é que a inobservância das novas regras de eleição e de organização das entidades de assistência social implica a perda da sua utilidade pública administrativa e, como tal, a perda do estatuto jurídico anterior de que aquela beneficiava.

Mas isso apenas afeta a dimensão temporal de tais associações de religiosos, não prejudicando a validade das suas deliberações e atuações — inclusive, de índole assistencial —, à luz do Direito Canónico. De onde resulta, que tais deliberações só poderão ser objeto de impugnação perante a jurisdição canónica, com fundamento na violação do Direito Canónico<sup>(73)</sup>.

---

<sup>(70)</sup> O respeito pelo tratamento equitativo não impede, contudo, que possa haver regras específicas que tenham em consideração o papel especial de determinada confissão religiosa, em matéria de assistência social; em especial, quando aquela assume uma importância e representatividade significativa em determinada comunidade. Assim, a propósito da Igreja Católica e da vigência de normas que regem (e até promovem) as suas atividades de culto religioso e de assistência social, ver JORGE MIRANDA, *Liberdade religiosa, igrejas e Estado em Portugal*, in «Nação e Defesa», 39 (1986), p. 130.

<sup>(71)</sup> Apesar de adotar a “teoria da incindibilidade”, PAULO DA MESQUITA não deixa de admitir e até propor uma cisão entre o controlo da validade das deliberações — atribuído, a título exclusivo, à jurisdição canónica — e o controlo das atuações externas daquelas associações de religiosos (designadamente, em matéria de atos de gestão de património ou de contratos com terceiros), que já competiria aos tribunais estaduais. Assim, ver PAULO DA MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 137.

<sup>(72)</sup> Sustentando a autonomia entre o estatuto de utilidade pública administrativa e demonstrando que as IPSS não se limitam a ser uma modalidade de pessoa coletiva de utilidade pública, ver PAULO SIMÕES RAMOS, *Perspectiva administrativa da mudança de paradigma do estado social a partir das relações entre instituições particulares de solidariedade social e a administração*, in «E-pública», 1 (2014), p. 300.

<sup>(73)</sup> PAULO DA MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 133.

Evidentemente, a perda do estatuto jurídico de IPSS pode prejudicar e afetar, de modo sensível, a própria capacidade efetiva de uma Misericórdia para prosseguir as suas finalidades de assistência e de caridade religiosa, na medida em que, entre outras desvantagens, a priva de apoio financeiro público<sup>(74)</sup>. Porém, o critério estadual de validade das deliberações das Misericórdias apenas funciona como filtro avaliador da conformação das associações assistencialistas privadas aos critérios de transparência e de rigor na gestão dos recursos e serviços por aquelas providenciados a quem delas necessita, permitindo, assim, ao Estado (e aos demais poderes públicos) avaliar a justeza do apoio público àquelas instituições<sup>(75)</sup>. Não pode, porém, o Estado, através dos seus tribunais, avaliar a legalidade interna das deliberações e atuações das associações de religiosos, de acordo com os critérios por si fixados<sup>(76)</sup>, sob pena de violação da Nova Concordata e do princípio laico da separação entre o Estado, as igrejas e as demais confissões religiosas.

E nem se diga que qualquer deliberação interna, adotada por uma Misericórdia, de acordo com as suas regras compromissórias, afetaria sempre a sua vertente assistencialista religiosa e social e, como tal, assumiria sempre uma eficácia externa. Em boa verdade, isso corresponderia a negar a própria essência das associações de religiosos (e, por conseguinte, também das Misericórdias), visto que, de acordo com o Direito Canónico, elas são erigidas ou reconhecidas, precisamente com vista à prestação de serviços assistenciais externos<sup>(77)</sup>. O critério distintivo deve residir, por conseguinte, numa ideia de prevalência da função prosseguida. Obviamente, as Misericórdias podem e celebram contratos de Direito Privado,

---

(74) Assinalando este aspeto financeiro da cooperação entre o Estado e as IPSS's, ver PAULO SIMÕES RAMOS, *Perspectiva administrativa da mudança de paradigma do estado social a partir das relações entre instituições particulares de solidariedade social e a administração*, cit., p. 303. Em especial, sobre o papel das misericórdias na prestação destes serviços de assistência social e sua colaboração, por via protocolar, com o Estado, ver MARIA ANTÓNIA LOPES, *As Misericórdias de D. José ao final do século XX*, cit., p. 111.

(75) PAULO DA MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 134.

(76) GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa — Anotada*, cit., p. 820; PAULO DA MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado*, cit., p. 134.

(77) Conforme bem demonstra alguma doutrina, “(a)s estruturas sociais da Igreja estão ao serviço de sua natureza sacramental. Elas a comunicam e a expressam. Todos os fiéis, por conseguinte, devem empenhar-se constantemente em fazer resplandecer nas estruturas externas a autenticidade da comunidade de fé, esperança e caridade”. Assim, ver CARLOS MONTEIRO STEFFEN, *Igreja e Direito Canónico — A dimensão jurídica do mistério da Igreja*, Pontifícia Universidade Católica de Ribeiro Grande do Sul, Porto Alegre, 2014, p. 20.

ao longo da sua vida quotidiana, em que prevalece a ideia de autonomia privada e de tendencial paridade entre as partes contratantes. Quanto a tais atos jurídicos, prevalece — evidentemente — o Direito Privado, de fonte estadual<sup>(78)</sup>. Mas apenas quanto à sua manifestação externa. Uma declaração de vontade, expressa por um órgão ou um titular de uma pessoa jurídica canónica, pode ser declarado inválido, bem entendido, com fundamento na violação da lei civil (ou administrativa)<sup>(79)</sup>. O que não pode é a deliberação social proferida, ao abrigo de normas canónicas, ser alvo de impugnação e respetiva invalidação judicial, por um tribunal estadual.

Em suma, a única consequência jurídica — do ponto de vista do Direito estadual — resultará no não reconhecimento às Misericórdias de um estatuto jurídico especificamente previsto e pensado para o plano temporal. Como sucede, a título exemplificativo, pela criação de um estatuto jurídico especialmente aplicável às IPSS's.

## 5. O controlo jurisdicional paralelo das deliberações das associações de religiosos

Sem prejuízo de um controlo jurisdicional ocasional, pelos tribunais estaduais, de atuações externas das associações de religiosos (incluindo aquelas que decorram da necessidade de executar deliberações tomadas ao abrigo de normas canónicas), certo é, então, que cabe apenas aos tribunais

---

<sup>(78)</sup> Precisamente por isso, os tribunais civis portugueses têm vindo a assumir a sua competência para conhecer de atos de disposição do património de pessoas jurídicas canónicas (designadamente, atos de doação ou de compra e venda), ainda que estes possam pressupor ou exigir a intervenção de autoridades eclesásticas, conforme demonstra, por exemplo, o acórdão proferido pela 7.ª Secção do Supremo Tribunal de Justiça, em 25 de fevereiro de 2010, Proc. n.º 6824/03.OTBB.G1.S1.

<sup>(79)</sup> No âmbito das relações juslaborais das Misericórdias e, em especial, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) — que, recorde-se (cf. § 2 do presente estudo), assume uma natureza híbrida de entidade privada com utilidade pública administrativa —, os tribunais administrativos portugueses têm vindo a ser confrontados com questões que têm aceite como integrando a sua competência, em razão da matéria. A título de exemplo, os tribunais administrativos têm aceite conhecer de: *a*) determinação sobre se os cortes remuneratórios determinados pelas leis dos orçamentos de 2011 e 2012 também se aplicavam a trabalhadores daquela associação de religiosos [cf. Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul (TCA-S), proferidos em 15 de outubro de 2015, Proc. n.º 11212/14, e em 15 de dezembro de 2016, Proc. n.º 12139/15]; *b*) Avaliação jurisdicional das consequências da extinção de uma IPSS e subsequente integração da mesma na SCML, para efeitos de manutenção das relações laborais entre os trabalhadores da primeira entidade e a entidade que a integrou (cf. Acórdão do TCA-S, proferido em 16 de fevereiro de 2006, Proc. n.º 00097/04); *c*) Admissibilidade de recurso hierárquico e tutelar de decisão da Mesa da SCML para os Ministros da Segurança Social e da Saúde (cf. Acórdão do TCA-S, proferido em 30 de junho de 2005, Proc. n.º 10168/00).

canónicos aferir da validade das deliberações proferidas pelos órgãos daquelas<sup>(80)</sup>. Existe, assim, um controlo jurisdicional paralelo: um de tipo estadual, que apenas conhece dos reflexos externos das atuações daquelas associações de religiosos; outro de tipo canónico, que afere da validade intrínseca das respetivas deliberações<sup>(81)</sup>.

Tal não tem impedido ou evitado, porém, que diversos membros de irmandades de Misericórdias (bem como os respetivos trabalhadores ou terceiros que com elas se relacionam) tenham vindo a instaurar ações judiciais, nos tribunais estaduais portugueses, contra aquelas associações de religiosos. Em especial, desde cedo, os tribunais judiciais têm sido confrontados com a impugnação de atos eleitorais para escolha dos titulares de órgãos de pessoas jurídicas canónicas — em especial, das Misericórdias —, tendo sempre concluído, invariavelmente, pela falta de jurisdição dos tribunais portugueses. A primeira dessas ocasiões, ainda num caso abrangido pela vigência da Concordata de 1940, ocorreu com a prolação de acórdão pelo Supremo Tribunal de Justiça, em 11 de julho de 1985, que expressamente reconheceu a falta de jurisdição dos tribunais judiciais portugueses para conhecer de (alegadas) irregularidades ou invalidades de procedimentos eleitorais para escolha de titulares de órgãos das Misericórdias, precisamente porque caberia, de modo exclusivo, às autoridades eclesiásticas fiscalizar esses mesmos procedimentos<sup>(82)</sup>.

Este entendimento encontra-se, hoje, absolutamente consolidado nos tribunais portugueses, conforme se demonstra pela seguinte resenha, de cunho meramente exemplificativo:

- i) Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), de 27 de janeiro de 2005 (Proc. n.º 04B4525), que declarou a incompe-

---

<sup>(80)</sup> Nesse sentido, considerando que a intromissão do Estado, através dos seus tribunais, na vida interna das Misericórdias, corresponderia a uma ofensa à liberdade de auto-organização das igrejas (e das pessoas jurídicas canónicas), ver GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa — Anotada, cit.*, p. 613; PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado, cit.*, p. 131.

<sup>(81)</sup> GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa — Anotada, cit.*, p. 821; PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado, cit.*, p. 135.

<sup>(82)</sup> O referido acórdão decidiu, expressamente, que: “IV — Competindo ao Ordinário diocesano, por força do normativo legal, a aprovação dos corpos gerentes das Misericórdias, caber-lhe-á também, por necessária inerência, verificar a regularidade da eleição. V - São, assim, incompetentes os tribunais comuns para apreciar as irregularidades alegadamente verificadas na eleição dos corpos gerentes de uma Misericórdia”. O texto do referido acórdão foi publicado no «Boletim do Ministério da Justiça», n.º 349, Ano 1985, pp. 432, ss., e encontra-se disponível, para consulta pública, in <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/5d642adf611240bd802568fc003940a7?OpenDocument&Highlight=0,can%C3%B3nico>>.



tência material dos tribunais estaduais portugueses, para conhecer de providências cautelares de impugnação de atos do Bispo Diocesano relativos à invocação de irregularidades ou de invalidades e de procedimentos eleitorais para titulares de órgãos de Misericórdias e à homologação dos respetivos resultados eleitorais<sup>(83)</sup>;

- ii) Acórdão do STJ, de 17 de fevereiro de 2005 (Proc. n.º 05V116), que declarou a incompetência material dos tribunais estaduais portugueses para conhecer de providências cautelares de suspensão de ato de Mesa Administrativa de Misericórdia que tinha deliberado sobre inscrição de novos membros<sup>(84)</sup>;

---

(83) Nesse acórdão, pode ler-se: “*Cabe, pois, ao Ordinário diocesano a orientação das instituições na sua diocese, bem como a aprovação dos seus corpos gerentes e dos relatórios e contas. Apesar dessa tutela da autoridade eclesiástica (o Ordinário diocesano), o Estado reservou para si, quanto às contas, a seguinte tutela: “carecem de visto dos serviços competentes”. No entanto, quanto à aprovação dos gerentes dessas associações, nenhuma tutela reservou para si o Estado, o que resulta também, e é reafirmado, ao se regularem os casos da destituição destes e da suspensão dos corpos gerentes, sem que os casos previstos contendam com a sua eleição ou aprovação. Ai, trata-se de matéria da vida interna da associação, sem repercussão no fim assistencial, ou, pelo menos, assim o entendeu o legislador. E essa “aprovação” dos corpos gerentes abrange a verificação da regularidade da sua eleição porque doutra forma, tal ato limitar-se-ia “à oposição de uma chancela”, sendo certo que tais atos “não respeitam” ao fim de assistência ou de solidariedade social que a instituição se propõe realizar, mas à sua vida interna”, como acertadamente se refere no citado Ac. do STJ de 11.7.85. E compreende-se esta separação entre as vertentes social e religiosa, no caso em análise, porque a seleção dos irmãos depende da verificação das condições exigidas pelo art. 7.º do Compromisso, que, naturalmente, não podem ser sindicadas pelos tribunais mas, antes, pelo Ordinário diocesano, designadamente a que vem descrita na al. d) desse normativo. Uma das razões fundamentais porque se impugnam as deliberações de 16.10.03 e de 21.11.03 prende-se com a admissão de 16 irmãos “sem cumprir os requisitos legais, quanto à forma de apresentação das propostas e ao método da sua aprovação”, na primeira e, a participação destes no colégio eleitoral, na segunda. Questões, que, como se deixa exposto, apenas podem ser sindicadas pela autoridade eclesiástica e, conseqüentemente, as violações invocadas nas duas deliberações” (cf. in <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/1eda38eae45b165480256fab0036a477?OpenDocument&Highlight=0,can%C3%B3nico>>).*

(84) Ali se decidiu que: “*I. O ato da Mesa Administrativa de uma Misericórdia relativo à admissão, filiação ou adesão de novos irmãos como membros efetivos da Irmandade respeita exclusivamente à vida interna ou inter-orgânica da instituição em causa, cuja fiscalização e tutela competem, por isso, ao “Ordinário Diocesano”. II. Não cabe, assim aos tribunais indagar da idoneidade ou da idoneidade dos candidatos à filiação nesse instituto eclesial, e muito menos sindicá-los a “legalidade”, ou sequer a oportunidade ou a conveniência, do ato de apreciação (positiva ou negativa) dessas candidaturas ou pedidos de filiação/admissão. III. E daí a incompetência dos tribunais comuns “ratione materiae” para a sindicância da questionada legalidade e, conseqüentemente, para a apreciação de providência cautelar de suspensão da decisão da mesa administrativa — órgão executivo da Misericórdia — sobre a admissão de novos irmãos” (cf. in <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2d44d75b1bcf3f6880256fb9003e5732?OpenDocument&Highlight=0,can%C3%B3nico>>).*

- iii) Acórdão da 7.<sup>a</sup> Secção do STJ, de 17 de dezembro de 2009 (Proc. n.º 743/08.0TBABT-A.E1.S1), que declarou a incompetência material dos tribunais portugueses para conhecer de providência cautelar para condenação de Presidente da Mesa da Assembleia Geral de Misericórdia à concessão de posse a candidatos vencedores de eleição não homologada por despacho do competente Bispo Diocesano, por considerar que só estão sujeitos à jurisdição judicial portuguesa aqueles atos de aplicação de regimes jurídicos portugueses, incluindo o regime jurídico das IPSS's, quanto a atividades de assistência social, complementarmente exercidas por aquelas pessoas jurídicas canónicas<sup>(85)</sup>;
- iv) Acórdão da 6.<sup>a</sup> Secção do STJ, de 22 de fevereiro de 2011 (Proc. n.º 332/09.2TBPDL.L1.S1), que apenas declarou competentes os tribunais judiciais quanto ao julgamento de controvérsias relativas à disposição de bens temporais que sejam propriedade de pessoas jurídicas canónicas qualificadas como associações privadas de fiéis<sup>(86)</sup>;
- v) Acórdão da 6.<sup>a</sup> Secção do STJ, de 10 de dezembro de 2013 (Proc. n.º 27/09.7TBHRT.L1.S1), que declarou a incompetência material (e, também, internacional) dos tribunais estaduais portugueses para conhecer de providência cautelar para reconhecimento de decreto de Bispo Diocesano que nomeou comissão administrativa e para condenação à abstenção de atos por

---

<sup>(85)</sup> Nesse acórdão, esclareceu-se que: “2. *Os tribunais portugueses apenas são competentes para a aplicação dos regimes jurídicos instituídos pelo direito português — nomeadamente no DL119/83, que institui o regime das Instituições Particulares e Solidariedade Social — quanto às atividades de assistência e solidariedade, exercidas complementarmente pelas pessoas jurídicas canónicas.* 3. *Está excluída — desde logo, como decorrência do princípio constitucional da separação da Igreja e do Estado — a possibilidade de outorgar a um tribunal ou entidade pública o poder de sindicar um concreto ato ou decisão da competente autoridade eclesiástica no exercício da sua tarefa de vigilância e fiscalização sobre a vida interna de associações constituídas sob a égide do Direito Canónico — no caso, a recusa de homologação do resultado eleitoral para os corpos gerentes de uma Misericórdia, estatutariamente imposta como condição para a investidura — não podendo, por força do referido princípio constitucional, existir zonas de interferência, sobreposição ou colisão entre as competências atribuídas aos órgãos estaduais e as conferidas às autoridades eclesiásticas”* (cf. in <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/f56527377262d4e1802576900050426f?OpenDocument&Highlight=0,can%C3%B3nico>>).

<sup>(86)</sup> Para maior detalhe, ver o texto integral do acórdão que se encontra disponível, para consulta, in <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2dd841766a9110e18025784e005a2988?OpenDocument&Highlight=0,can%C3%B3nico>>.

parte dos anteriores titulares de órgão de pessoa jurídica canónica<sup>(87)</sup>.

De toda esta extensa jurisprudência, decorre que a questão em apreço não se afigura — de modo algum — controversa, tendo vindo a ser reiteradamente apreciada e decidida pelos tribunais portugueses, sempre no sentido da incompetência internacional dos mesmos para conhecerem de questões relativas à validade de procedimentos eleitorais destinados à escolha de titulares de órgãos de pessoas jurídicas canónicas como as Misericórdias. Da sua leitura e análise, resulta que a opção entre a aceitação (ou recusa) da competência internacional dos tribunais judiciais portugueses resulta da verificação da natureza meramente jurídico-civil ou canónica das questões controvertidas que os sujeitos processuais escolhem como objeto das respetivas ações ou requerimentos cautelares.

## 6. A reserva de impugnação canónica das deliberações das associações de religiosos

Importa reiterar que é a própria Constituição da República Portuguesa (cf. art. 46.º, n.º 1) que confere aos indivíduos o direito de criação e

---

<sup>(87)</sup> Nesse acórdão, pode ler-se que: “*Ora, estando em causa (causa de pedir) neste procedimento cautelar a nomeação da comissão em substituição da requerida, feita de Decreto Bispal de 15-07-2008, bem como a prática de atos ligados ao governo da Pia União, dívidas parecem não existir quanto à tutela desses atos pertencer à autoridade eclesiástica. (...) Em conclusão, estando em causa a (abstenção da) prática de atos de representação da segunda requerente como seja conferir mandatos, administrar bens, onerar bens de uma associação pública de fiéis, como aqui acontece com a Pia União, a qual prossegue estatutariamente fins religiosos, como a santificação individual pelo cumprimento dos Preceitos e Conselhos Evangélicos e normas da Igreja e a evangelização dos Pobres pelo exemplo e prática das Obras de Misericórdia, e em que se prova que os respetivos membros sempre observaram e cumpriram, na sua atividade, as normas do Direito Canónico, os tribunais judiciais portugueses não podem interferir na apreciação daqueles atos, quando praticados em conformidade com o Direito Canónico, como é o caso, por exemplo, da validade intrínseca do Decreto Bispal, de 15/072008, que nomeou uma comissão para administrar a Pia União. Chegados aqui é de concluir pela incompetência absoluta — internacional e em razão da matéria — dos tribunais judiciais portugueses para conhecer do presente procedimento cautelar, nos termos do art. 65.º, n.º 1, do CPC. Incompetência que, enquanto exceção dilatória de conhecimento oficioso, veda o conhecimento da exceção de caso julgado, por prejudicada, o que importa a absolvição dos requeridos da instância — arts. 101.º, 105.º, n.º 1, e 494.º, al. a), todos do CPC*”. O texto do referido acórdão foi publicado no «Boletim do Ministério da Justiça», n.º 349, Ano 1985, pp. 432 e segs., podendo ser igualmente consultado in <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954ff0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/e7ddbe7a5a0cc65380257c610034153d?OpenDocument&Highlight=0,miseric%C3%B3rdia>>.

de auto-organização de associações com vista à prossecução de fins por aquela protegidos, incluindo os de natureza religiosa (cf. art. 41.º, n.º 4)<sup>(88)</sup>. Assim sendo, em direta execução da Nova Concordata, de 2004, torna-se natural que seja reconhecida à Santa Sé, na sua qualidade de pessoa jurídica de Direito Internacional, a prerrogativa de fixar as regras relativas à disciplina do funcionamento das pessoas jurídicas canónicas e do respetivo procedimento impugnatório<sup>(89)</sup>. Para além das regras diretamente decorrentes do Código de Direito Canónico, regem ainda outras normas regulamentares e interpretativas que sejam fixadas por órgãos a quem seja atribuída tal competência.

Foi isso que a Conferência Episcopal Portuguesa fez, quando aprovou o Decreto Geral Interpretativo, que foi anexado ao Compromisso celebrado com a União das Misericórdias Portuguesas<sup>(90)</sup>, em 2 de maio de 2011. Ali se esclarece que:

*«Artigo 2.º  
(Órgãos sociais)*

*1 — O processo eleitoral para designação dos titulares dos Órgãos Sociais das Santas Casas de Misericórdia decorrerá segundo os preceitos dos respectivos Estatutos (Compromissos), aprovados pelo Bispo Diocesano, nos termos, quer da lei canónica (cân. 164-179), quer da lei civil<sup>(91)</sup>.*

---

<sup>(88)</sup> GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa — Anotada, cit.*, p. 613.

<sup>(89)</sup> Nos termos do art. 10.º, n.º 1, da Concordata de 2004, cabe ao Direito Canónico disciplinar a constituição, modificação e extinção de pessoas jurídicas canónicas, sendo que o Estado português se compromete a um reconhecimento automático, “*ope legis*”, da respetiva personalidade jurídica civil, desde que a sua constituição tenha sido comunicada pelo bispo da diocese respetiva até à data de entrada em vigor daquela Concordata, quanto às pessoas canónicas previamente constituídas (cf. art. 10.º, n.º 2), ou desde que sejam averbadas ao registo próprio existente junto da Comissão de Liberdade Religiosa, quando sejam constituídas em data posterior (cf. art. 10.º, n.º 3).

<sup>(90)</sup> PAULO DÁ MESQUITA, *A tutela das misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesialística e do Estado, cit.*, p. 120.

<sup>(91)</sup> Note-se que a referência a “*quer da lei civil*” encontra-se diretamente relacionada com o trecho normativo “*aprovados pelo Bispo Diocesano*”. Isto significa que é a aprovação dos compromissos pelo bispo diocesano que decorre da lei civil e não o procedimento deliberativo e eleitoral dos órgãos de associações de religiosos que fica sujeito à lei civil. Com efeito, o próprio art. 11.º, n.º 1, da Concordata de 2004, determina que as pessoas jurídicas canónicas se regem quer pelo Direito Canónico, quer pelo Direito Civil. Esta norma, conjugada com o art. 2.º do Decreto Geral Interpretativo deve ser interpretada no sentido de que os Compromissos das Misericórdias devem respeitar os requisitos dos pactos sociais das pessoas coletivas privadas, regidas pelo Direito Civil, cabendo ao bispo diocesano territorialmente competente aferir do seu cumprimento; se necessário, rejeitando os referidos Compromissos. Porém, as regras deliberativas das Misericórdias (e das demais associações de religiosos) regem-se, exclusivamente, pelas normas de Direito Canónico e pelas normas compromissórias acordadas pelos respetivos fiéis.

Reforçando esta unicidade paramétrica do Direito Canónico, o próprio art. 70.º, n.º 2, do Estatuto das IPSS's, estabelece que *“as obrigações e os direitos dos associados constam do compromisso da respetiva irmandade”*. Daqui resulta que a lei portuguesa reconhece que é o Direito Canónico que rege a organização, o funcionamento e, portanto, o procedimento deliberativo e eleitoral dos órgãos de pessoas jurídicas canónicas, nelas incluídas as Misericórdias<sup>(92)</sup>.

Ora, nos termos do Direito Canónico, cabe ao Bispo Diocesano territorialmente competente regular, supervisionar e decidir acerca de qualquer impugnação relativa a deliberações ou procedimentos eleitorais das Misericórdias<sup>(93)</sup>. Com efeito, o Bispo Diocesano territorialmente competente dispõe de poderes para:

- i) Receber, admitir e rejeitar listas de candidatura (cf. art. 2.º, n.º 2, do Decreto Geral Interpretativo);
- ii) Decidir sobre reclamações relativas ao procedimento eleitoral (cf. art. 2.º, n.º 2, do Decreto Geral Interpretativo);
- iii) Homologar ou rejeitar a homologação dos resultados eleitorais (cf. art. 2.º, n.º 3, do Decreto Geral Interpretativo);
- iv) Fundamentar a recusa de homologação (cf. art. 2.º, n.º 4, do Decreto Geral Interpretativo);
- v) Nomear comissões administrativas, com vista à organização de novo ato eleitoral (cf. art. 2.º, n.º 5, do Decreto Geral Interpretativo).

---

<sup>(92)</sup> Já no século XVI, nas eleições para a Irmandade de Silves, por decreto régio se determinou que o Provedor dos Algarves assistisse ao ato eleitoral e respetiva contagem de votos que era feita através do depósito de favas em bolsas de tecido correspondentes a cada candidatura. Aliás, a expressão *“são favas contadas”* remonta, precisamente, a esta prática usual num período tardio da Idade Média. Demonstrando que os processos eleitorais para os órgãos das misericórdias têm sido, invariavelmente e desde sempre, deveras conturbados, ver ISABEL DOS GUIMARÃES SÁ, *As Misericórdias da fundação à União Dinástica*, cit., p. 38; ANA ISABEL COELHO SILVA, *A norma e o desvio: história da evolução dos compromissos das misericórdias portuguesas*, cit., pp. 51 e 83.

<sup>(93)</sup> Por isso mesmo, o Código do Direito Canónico reparte esse poder entre a Santa Sé e o clérigo ou autoridade eclesiástica territorialmente competente, estabelecendo que: *«Cân. 305 — § 1. Todas as associações de fiéis estão sujeitas à vigilância da autoridade eclesiástica competente, à qual pertence velar para que nelas se mantenha a integridade da fé e dos costumes, e cuidar que não se introduzam abusos na disciplina eclesiástica; por isso, compete-lhe o dever e o direito de as visitar segundo as normas do direito e dos estatutos; estão igualmente sujeitas ao governo da mesma autoridade, segundo a prescrição dos cânones seguintes. § 2. Estão sujeitas à vigilância da Santa Sé as associações de qualquer género; e de do Ordinário do lugar as associações diocesanas e também as outras associações na medida em que actuem na diocese»*.

Daqui decorre que o Bispo Diocesano territorialmente competente, na sua qualidade de autoridade eclesiástica que exerce poderes sobre o território onde se insere cada Misericórdia, pratica atos administrativos que se revestem de uma autoridade própria e exclusiva do foro eclesiástico, sempre no exercício de poderes que lhe foram conferidos pela Santa Sé<sup>(94)</sup>. Assim sendo, qualquer impugnação de um ato deliberativo ou eleitoral de uma Misericórdia deve ser apresentada perante aquela autoridade eclesiástica e não perante os tribunais estaduais portugueses. Conforme já *supra* demonstrado<sup>(95)</sup>, isso não significa que os atos reflexamente provocados pela deliberação não possam ser impugnados perante os tribunais cíveis ou administrativos. Por exemplo, um simples contrato de compra e venda que tenha sido celebrado mediante uma declaração de vontade afetada por um vício decorrente de deliberação inválida, à luz do Direito Canónico, pode sempre ser alvo de impugnação perante os tribunais estaduais; por exemplo, sob alegação de incapacidade, do titular do órgão que proferiu a declaração de vontade, para vincular a pessoa jurídica em causa<sup>(96)</sup>. O que já não pode suceder é o controlo jurisdicional, pelos tribu-

---

<sup>(94)</sup> Isso mesmo já decidiu o Supremo Tribunal de Justiça, através de acórdão proferido em 17 de fevereiro de 2005, Proc. n.º 05B116 (que pode ser consultado *in* <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2d44d75b1bcf3f6880256fb9003e5732?OpenDocument&Highlight=0,can%C3%B3nico>>: «*Assim, como refere no sobredito Ac. do STJ de 10-7-85 — que vimos seguindo de perto - sem prejuízo da tutela do Estado, que se manifesta, além de outros modos, através da sua intervenção nos actos discriminados no art. 32.º, ss. do Estatuto (aquisição e alienação de bens, empréstimos, realização de inquéritos, sindicâncias e inspecções, destituição dos gerentes por actos reiterados de gestão prejudicial, requisição de bens para utilização em fins idênticos, etc.), as instituições da Igreja Católica - assim se acolhendo as prescrições do Código de Direito Canónico — estão submetidas à tutela da autoridade eclesiástica que, no tocante às que tenham âmbito diocesano, é exercida pelo competente Ordinário, o qual as orienta, aprova os seus corpos gerentes e os relatórios e contas anuais (art. 48º).* Ainda na esteira do mesmo aresto, “... se ao Ordinário diocesano cabe, por força da lei a aprovação dos corpos gerentes das Misericórdias, caber-lhe-á também, por necessária inerência, verificar a regularidade da eleição, sob pena de ter de aceitar-se que a sua aprovação haveria de resumir-se à oposição de uma chancela sem qualquer sentido prático e efeito útil’ (sic). Assim, as (pretensas) irregularidades imputadas nos presentes autos à autoria da Mesa na “admissão de novos irmãos” não se situam num domínio em que se imponha o exercício de uma qualquer tutela (pública) do Estado, nem respeitam específica e directamente à prestação dos fins assistenciais ou de solidariedade social da instituição, como bem se salienta no acórdão recorrido. Encontra-se em causa, tão-somente, a vida interna ou inter-orgânica da irmandade em causa (relativa à filiação ou adesão de novos irmãos como seus membros efectivos) cuja fiscalização e tutela competem, por força do citado art. 48.º, ao “Ordinário Diocesano”. Não cabe aos tribunais indagar da idoneidade ou da inidoneidade dos candidatos à filiação num dado instituto eclesial (como é o caso de uma Misericórdia), e muito menos sindicá-la “legalidade”, ou sequer a oportunidade ou conveniência, do acto de apreciação (positiva ou negativa) dessas candidaturas ou pedidos de filiação/admissão”.

<sup>(95)</sup> Cf. § 4 do presente estudo.

<sup>(96)</sup> Pode discutir-se, contudo, se o tribunal estadual pode conhecer, ainda que apenas circunscrito ao caso concreto em apreço, da (in)validade da declaração resultante de deliberação (alegada-

nais estaduais, da própria (in)validade da deliberação da Misericórdia, à luz do Direito Canónico.

Esta autonomia da jurisdição canónica tem vindo a ser reiteradamente afirmada pela jurisprudência unânime nos tribunais portugueses, conforme já teve oportunidade de demonstrar<sup>(97)</sup>. A mero título de exemplo, através de Acórdão proferido em 17 de dezembro de 2009, no âmbito do Proc. n.º 743/08.0TBABT-A.E1.S115, o Supremo Tribunal de Justiça<sup>(98)</sup> já considerou que:

*«6. Não nos parece que o novo texto Concordatário ponha minimamente em causa o entendimento segundo o qual os aspetos estruturais, internos ou intra-orgânicos de uma «associação pública de fiéis, constituída na ordem jurídica canónica», e tendo como fins e atribuições, não apenas a prática de atividades de solidariedade social, mas também a «realização de atos de culto católico», por essencialmente conexonados com a ordem jurídica canónica, são da jurisdição das autoridades e do foro eclesiástico.*

*Seria, na verdade, incongruente com a natureza que incontestavelmente assiste à entidade requerente de pessoa coletiva canónica que devesse incumbir aos tribunais ou autoridades estaduais uma intromissão na vida interna de tal associação de fiéis, regida pela ordem jurídica canónica, em tudo aquilo que se não prenda, de modo direto e imediato, com uma actividade de realização de prestações assistenciais: é que, sendo obviamente unitários os órgãos da pessoa coletiva canónica, compete-lhes prosseguir, desde logo e em primeira linha, os fins e atribuições de índole religiosa da entidade em cujo substrato orgânico se inserem — e não apenas as atividades extrínsecas de solidariedade social, em nome das quais — e em homenagem ao interesse público que também lhes subjaz — lhe foi outorgado o estatuto de instituição de solidariedade social».*

E, aliás, interpretando os arts. 11.º e 12.º da Nova Concordata de 2004, mais demonstra o Supremo Tribunal de Justiça que aqueles pre-

---

mente) contrária ao Direito Canónico ou se deve, antes: a) colocar uma questão prejudicial aos tribunais eclesiásticos; b) suspender a instância e aguardar pelo trânsito em julgado de decisão de tribunal eclesiástico sobre a matéria. Com efeito, o art. 92.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, permite aos tribunais judiciais colocar uma questão prejudicial ao tribunal competente e sobrestar na decisão, até que aquele profira decisão. Porém, a norma apenas admite, no seu sentido mais literal, a colocação de questões prejudiciais à jurisdição penal e/ou administrativa, mas não à jurisdição canónica. Ainda assim, em homenagem ao princípio da harmonia de julgados — que decorre do princípio do Estado de Direito, na sua vertente de segurança jurídica (cf. art. 2.º da Constituição) — entendo que aquela norma pode ser convocada, para que um tribunal cível coloque questão prejudicial ao competente tribunal eclesiástico sobre matérias exclusivamente canónicas, mediante recurso a uma interpretação extensiva do preceito.

<sup>(97)</sup> Cf. § 5 do presente estudo.

<sup>(98)</sup> O texto do referido acórdão encontra-se disponível in <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/f56527377262d4e1802576900050426f?OpenDocument&Highlight=0,can%C3%B3nico>>.

ceitos concordatários apenas pretenderam esclarecer que apenas haverá jurisdição dos tribunais judiciais portugueses quando estejam em causa atuações de assistência social que assumam natureza exclusivamente jurídico-civil. Assim, veja-se o já referido acórdão proferido em 17 de dezembro de 2009:

*«Como dá nota o atrás citado ac. de 26/4/07, a principal diferença de regimes, nesta sede, situa-se no texto do art. 11.º da Concordata de 2004, segundo o qual as pessoas jurídicas canónicas, decorrentes do princípio da livre organização da Igreja Católica proclamado pelo art. 10.º — e que inteiramente se mantém e reforça — se regem pelo direito canónico e pelo direito português, aplicados pelas respetivas autoridades.*

*Pretendeu-se com esta norma fazer coincidir as regras de jurisdição e competência com as normas de direito material aplicáveis pelo foro eclesiástico e pelos tribunais e autoridades públicas, pondo termo à possibilidade — que efetivamente se verificava anteriormente de:*

*— os regimes instituídos pelo direito português e aplicáveis às entidades que, para além de fins religiosos, se propunham também fins de assistência ou beneficência, serem «tornados efetivos através do Ordinário competente», por força do estatuído no art. IV da Concordata de 1940;*

*— poderem eventualmente os tribunais portugueses, por força da articulação das regras de competência internacional com as «normas de conflitos» vigentes, terem de aplicar o Direito Canónico à dirimição de certos e determinados litígios (cf. a situação versada no ac. 268/04 do TC).*

*Continua, porém, a resultar claramente do teor do art. 12.º da Concordata de 2004 que as pessoas jurídicas canónicas que, além de fins religiosos, prosseguem fins de assistência e solidariedade desenvolvem a sua actividade de acordo com o regime jurídico instituído pelo direito português: ou seja, a aplicabilidade da ordem jurídica nacional não tem lugar quanto à regulação dos aspetos estruturais, orgânicos ou internos das pessoas coletivas canónicas, mas apenas quanto à disciplina de certas atividades, extrínsecas e complementares aos fins estritamente religiosos, envolvendo aspetos de índole patrimonial e prestacional que justificam a aplicação do nosso ordenamento jurídico e a sujeição a alguma forma de tutela ou controlo público (até porque, em muitos casos, o exercício de tal atividade prestacional envolve o recebimento de apoios ou subsídios públicos).*

*E este entendimento é inteiramente confirmado, no nosso ordenamento jurídico interno, já que o art. 48.º do DL.119/83 reafirma o princípio da tutela da autoridade eclesiástica na orientação — e na vida interna — das instituições, envolvendo, nomeadamente, a aprovação dos respetivos corpos gerentes».*

Daqui pode extrair-se, pelo menos, a seguinte conclusão: qualquer disputa sobre uma alegada invalidade de uma deliberação ou de um procedimento eleitoral para escolha dos titulares de uma pessoa jurídica canónica não pode ser integrada no conceito de “*atividades extrínsecas e complementares aos fins estritamente religiosos, envolvendo aspetos de índole*



*patrimonial e prestacional*". Por conseguinte, mesmo que o demandante invoque uma alegada violação de normas do ordenamento jurídico estadual — nelas incluídas as previstas no Estatuto das IPSS's e no próprio Código Civil —, tal só se pode refletir, reflexamente, nos atos de Direito Privado (ou com relevância jurídico-administrativa) que venham a ser praticados, em execução das deliberações proferidas pelos órgãos das Misericórdias e das demais pessoas coletivas canónicas.

Assim, as deliberações (incluindo as de natureza eleitoral) das Misericórdias correspondem a um ato puramente interno de uma pessoa jurídica canónica que, aliás, configura o reduto mais irredutível da sua natureza eclesiástica: a determinação da sua ação evangelizadora e assistencial e a escolha dos titulares dos órgãos que a representam. Tais titulares de órgãos associativos formam e expressam a vontade da pessoa jurídica canónica quer externamente — no exercício das suas atividades de assistência e de prestação de serviços de solidariedade social —, quer internamente, na prossecução das suas finalidades de culto religioso e de difusão da fé católica. Entre outros poderes, cabe aos titulares dos órgãos relacionarem-se com as autoridades eclesiásticas da Santa Sé, assim representando a pessoa jurídica canónica.

A falta de jurisdição dos tribunais estaduais é, assim, evidente, podendo a mesma ser invocada enquanto fundamento que impede o conhecimento do objeto do pedido, nos termos que de ora em diante se demonstrarão.

## **7. A impugnação de atuações com eficácia externa da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa**

Por fim, importa ainda indagar acerca da especificidade da impugnação de deliberações proferidas por órgãos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Atenta a sua natureza híbrida<sup>(99)</sup>, suscita-se a dúvida sobre se as atuações imputadas aos respetivos órgãos devem ser impugnadas perante

---

<sup>(99)</sup> Conforme já se demonstrou, *supra* (cf. § 2 do presente estudo), a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa corresponde a uma pessoa coletiva de Direito Privado, com estatuto de utilidade pública administrativa, que, apesar de se encontrar sujeita à tutela do membro do Governo responsável pela área da segurança social, permanece sujeita ao Direito Canónico, em tudo o que diga respeito à organização interna (incluindo o procedimento eleitoral e deliberativo dos seus órgãos) e ao Direito Privado, no que implique a celebração de contratos com terceiros, dotados de eficácia externa, incluindo contratos de trabalho.

os tribunais judiciais ou perante os tribunais administrativos. Toda a linha argumentativa *supra* expendida<sup>(100)</sup> se aplica a esta específica associação de religiosos. Porém, resta apenas refletir quer sobre a tomada de decisões administrativas por membros do Governo, no âmbito do exercício dos seus poderes de tutela, quer sobre o reflexo que determinadas deliberações internas assumem face a terceiros, sejam eles trabalhadores, prestadores de serviços ou fornecedores de bens.

Em regra, a jurisprudência administrativa tem vindo a rejeitar competência para apreciar pedidos de impugnação de atos dos órgãos daquela associação de religiosos quando os mesmos digam respeito a contratos de trabalho ou a contratos de prestação de serviços. Assim, ver:

- i) Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 4 de maio de 1978, 1.<sup>a</sup> Secção, Proc. n.º 010219, que declarou a incompetência da jurisdição administrativa para conhecer de questões relativas à fixação da remuneração dos funcionários dos serviços da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa<sup>(101)</sup>;
- ii) Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 22 de janeiro de 1981, 1.<sup>a</sup> Secção, Proc. n.º 014616, que declarou a incompetência da jurisdição administrativa para conhecer de questões relativas à validade e execução de contratos de tarefa<sup>(102)</sup>;
- iii) Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 7 de junho de 1988, 2.<sup>a</sup> Subsecção do Contencioso Administrativo, Proc. n.º 014616, que declarou a incompetência da jurisdição administrativa para conhecer de questões relativas à validade e execução de contratos de trabalho<sup>(103)</sup>;
- iv) Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 18 de abril de 1989, Pleno da Secção do Contencioso Administrativo, Proc. n.º 010803, que declarou a incompetência da jurisdição administrativa para conhecer de questões relativas à distribui-

---

<sup>(100)</sup> Cf. §§ 5 e 6 do presente estudo.

<sup>(101)</sup> Para maior detalhe, ver o texto integral do acórdão que se encontra disponível, para consulta, *in* <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ed1a35cfe89739bd802568fc0036d7f4?OpenDocument>>.

<sup>(102)</sup> Para maior detalhe, ver o texto integral do acórdão que se encontra disponível, para consulta, *in* <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ea51bbb10568eadb802568fc0038690f?OpenDocument>>.

<sup>(103)</sup> Para maior detalhe, ver o texto integral do acórdão que se encontra disponível, para consulta, *in* <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/bad83da18ccce92e802568fc0037eae2?OpenDocument>>.

ção de funcionários pelos serviços da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa<sup>(104)</sup>;

- v) Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 20 de dezembro de 2000, 1.<sup>a</sup> Subsecção do Contencioso Administrativo, Proc. n.º 046642, que declarou a incompetência da jurisdição administrativa para conhecer de ação de responsabilidade civil extracontratual, por danos emergentes de procedimento disciplinar laboral, instaurada por funcionário da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa<sup>(105)</sup>.

Em boa verdade, os tribunais administrativos apenas têm aceite exercer a sua jurisdição sobre atos administrativos praticados pelos membros do Governo, no âmbito do exercício dos seus poderes de tutela, por exemplo, quando aqueles determinam a cessação de mandato de membros dos órgãos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa<sup>(106)</sup> ou quando conhecem de recursos hierárquicos interpostos por funcionários daquela associação de religiosos<sup>(107)</sup>. Porém, ao invés, os tribunais administrativos não se têm debruçado sobre as deliberações proferidas pelos próprios órgãos daquela associação de religiosos, o que me permite deduzir que, a final, também eles corroboram a tese de que aquelas, na medida em que sejam mera expressão de auto-organização interna, apenas se encontram sujeitas à jurisdição canónica.

---

<sup>(104)</sup> Para maior detalhe, ver o texto integral do acórdão que se encontra disponível, para consulta, *in* <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/591d3a04cf3dd3d3802568fc00379b94?OpenDocument>>.

<sup>(105)</sup> Para maior detalhe, ver o texto integral do acórdão que se encontra disponível, para consulta, *in* <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c6e50791267362af80256a85003c9bfb?OpenDocument>>.

<sup>(106)</sup> Assim, ver o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 19 de maio de 2004, pela 3.<sup>a</sup> Subsecção do Contencioso Administrativo, Proc. n.º 041000, que aceitou conhecer de recurso de anulação de ato administrativo, proferido pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da saúde e da segurança social, que ratificou anterior ato administrativo que impôs a cessação de mandato de adjunta da Mesa da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. O referido acórdão pode ser consultado *in* <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9149f3717ca13a1480256ea90034240e?OpenDocument>>.

<sup>(107)</sup> Mais uma vez, reiterando que a competência para dirimir litígios laborais cabe aos tribunais judiciais (*in casu*, aos tribunais do trabalho), os tribunais administrativos também têm aceite conhecer de recursos relativos a atos de membros do Governo que rejeitem, com aquele fundamento, recursos hierárquicos interpostos por trabalhadores da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Nesse sentido, ver o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, proferido em 30 de junho de 2005, pelo 1.º Juízo do Contencioso Administrativo, Proc. n.º 10168/00, que aceitou conhecer de recurso de anulação de ato administrativo que indeferiu recurso hierárquico, por falta de competência sobre a matéria. O referido acórdão encontra-se *in* <<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/6cbd30053ea980678025703b0035d2a2?OpenDocument>>.

## 8. Imunidade de jurisdição, incompetência internacional e reserva de ordem pública internacional

Por fim, resta determinar se a subtração das associações de religiosos à jurisdição estadual — seja ela cível ou administrativa (por exemplo, no caso de instituições como a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa) — deve ser qualificada como uma consequência do instituto da imunidade de jurisdição ou se, sendo a Santa Sé um sujeito (não estadual) de Direito Internacional<sup>(108)</sup>, deverá antes invocar-se a incompetência internacional dos tribunais (estaduais) portugueses, para obstar ao julgamento de litígios relativos às suas deliberações internas. Ou ainda se, tratando-se de matéria canónica ou eclesiástica, não estaríamos, mesmo, perante um caso de incompetência em razão da matéria (cf. art. 64.º do CPC)<sup>(109)</sup>.

Com efeito, caso se concluísse pela existência de incompetência internacional (ou de incompetência material), o respetivo regime seria particularmente rigoroso, pois não só se geraria uma nulidade absoluta [cf. art. 96.º, alínea a), do CPC], em caso de preterição das respetivas regras, como o próprio tribunal (judicial ou administrativo) poderia dela conhecer oficiosamente, até ao trânsito em julgado de sentença sobre o fundo da causa (cf. art. 97.º, n.º 1, do CPC); ao contrário do que sucede, por exemplo, nas situações de incompetência territorial ou de incompetência em razão do valor.

Sucedo, porém, que não deve confundir-se jurisdição com competência<sup>(110)</sup>. Antes de se verificar se determinado tribunal dispõe de competên-

---

<sup>(108)</sup> Qualificando a Santa Sé (ou a Igreja Católica) como sujeito de Direito Internacional — qualificação essa que decorre expressamente dos Acordos de Latrão, de 11 de fevereiro de 1929 —, ver JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, Principia, 2002, pp. 205-206; SILVA CUNHA/ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *Manual de Direito Internacional Público*, 2.ª ed., Almedina, 2004, pp. 440-442; ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA/FAUSTO DE QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*, 6.ª reimpressão, 3.ª ed., Almedina, 2005, pp. 369-377.

<sup>(109)</sup> Não se desconhece, aliás, que alguma doutrina qualifica o Direito Canónico como um “*tertium genus*”, na medida em que nem poderia ser concebido como Direito interno (e, muito menos, nacional), nem como Direito Internacional. Ao invés, ele corresponderia a um “*Direito ecuménico com sentido universalista, comum a todos*”. Assim, ver AURORA MADALENO, *Breve Introdução ao Estudo das Leis Canónicas*, cit., p. 73. Destacando a circunstância de a natureza coerciva da norma jurídica estadual não poder manifestar-se do mesmo modo, no plano do Direito Canónico, posto que a comunhão dos fiéis em Cristo implica sempre a prevalência da caridade cristã, ver ainda ANTÓNIO DE CAMPOS NETO, *O Cristianismo. O Direito Canónico*, in «Revista da Faculdade de Direito de São Paulo», 105 (2010), pp. 66-67; CARLOS STEFFEN, *Igreja e Direito Canónico — A dimensão jurídica do mistério da Igreja*, cit., p. 73. Como tal, poder-se-ia arguir que, em função da sua própria natureza específica, o Direito Canónico espelha um quadro normativo específico, que apenas se aplica às matérias eclesiásticas e que permanece interligada com a própria Teologia.

<sup>(110)</sup> Com efeito, a jurisdição internacional ou transnacional não se confunde com a mera competência internacional (ou transnacional), visto que a segunda pressupõe sempre a existência da

cia (incluindo territorial), deve-se determinar qual é a jurisdição internacionalmente competente para regular determinada situação da vida. Em regra, a delimitação da jurisdição internacional serve para distribuir atribuições entre os Estados que integram a comunidade internacional<sup>(111)</sup>. Neste caso particular, servirá, também, para atribuir essa jurisdição a um sujeito internacional não estadual; ou seja, a Santa Sé. Por essa razão, é o próprio Direito Internacional — seja por via do princípio geral de não ingerência nos assuntos internos de outros sujeitos, seja por força da Concordata celebrada entre o Estado português e a Santa Sé, que se traduz num tratado internacional bilateral vinculativo — que atribui poderes para dirimir controvérsias e litígios em matéria de Direito Canónico e das associações de religiosos instituídas ao seu abrigo.

De onde decorre que não deve falar-se de uma verdadeira incompetência internacional — e, muito menos, em razão da matéria —, apesar de se verificar (e registar) alguma tendência da jurisprudência portuguesa para, de modo algo impreciso, optar por aquela qualificação, quando nega o conhecimento de questões relativas à impugnação de deliberações dos órgãos das misericórdias e outras associações de religiosos<sup>(112)</sup>. Em boa verdade, não são os tribunais estaduais que não dispõem de competência, mas é antes o próprio Estado português que não pode exercer jurisdição sobre estas matérias, em função da imunidade internacional de que goza a Santa Sé e as pessoas coletivas eclesásticas sujeitas ao Direito Canónico; nelas incluídas as associações de religiosos.

Diga-se, contudo, que, ao configurar-se a isenção de jurisdição estadual como uma verdadeira imunidade<sup>(113)</sup>, então, dir-se-á que a mesma

---

primeira, enquanto o inverso pode não ser verdade. Em suma, a jurisdição internacional (ou transnacional) pressupõe o poder de um determinado sujeito de Direito Internacional para exercer supremacia pública sobre determinada situação da vida. Ao invés, a competência internacional (ou transnacional) corresponde à concessão, geralmente por norma de fonte interna, de uma faculdade a um órgão de determinado sujeito de Direito Internacional para agir, em concreto, sobre determinada situação da vida, podendo haver uma situação de conflito positivo ou negativo de competências com órgãos de outras pessoas coletivas públicas internacionais. Para um maior aprofundamento, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, cit., pp. 1057-1062.

(111) NELSON SALDANHA, *Jurisdição e competência: nota sobre o sentido histórico-político da distinção*, in «RIL», 107 (1990), p. 165; OLIVEIRA ASCENSÃO, *A reserva constitucional de jurisdição*, in «O Direito», 123 (1991), p. 465; PAULA COSTA E SILVA, *Jurisdição e competência internacional dos tribunais administrativos tribunaes: a propósito do Acórdão do STA n.º 4/2010*, in «CJA», 84 (2010), p. 6; MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, cit., pp. 1059-1060.

(112) Em apoio desta conclusão, ver a jurisprudência *supra* citada, no § 5 do presente estudo.

(113) Sobre o conceito de imunidade de jurisdição, enquanto (alegada) decorrência do princípio da proibição de interferência nos assuntos internos de outros Estados, mas também para sua crítica, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, cit., pp. 1072-1084.

nunca seria absoluta, pois dela se excluiriam, pelo menos, os casos em que as associações de religiosos agem como se de um mero sujeito privado se tratassem<sup>(114)</sup>. Aqui, estariam em causa situações jurídicas decorrentes da celebração de meros contratos privados, como os contratos de compra e venda ou de arrendamento, bem como os contratos individuais de trabalho. Assim sendo, adotando um conceito de imunidade funcional<sup>(115)</sup>, apenas os atos praticados pelas associações de religiosos, no exercício das suas atividades de difusão da crença religiosa e de assistência social e religiosa estariam subtraídos à jurisdição do Estado em cujo território aquelas agem.

Como é evidente, a circunstância de a Santa Sé (e de as suas associações de religiosos, incluindo as misericórdias) beneficiar(em) de imunidade de jurisdição internacional, não significa que os tribunais estaduais portugueses não possam ser convocados a exercer essa mesma jurisdição. Assim será, sempre que houver renúncia<sup>(116)</sup>, expressa ou tácita<sup>(117)</sup>, a essa imunidade de jurisdição. Dito de outro modo, encontrando-se sujeitas à jurisdição eclesiástica, nos termos do Código Canónico, podem as misericórdias, ainda assim, renunciar a essa imunidade de jurisdição. Tal pode gerar dúvidas (e até perplexidades), no plano do Direito Canónico<sup>(118)</sup>,

<sup>(114)</sup> Nesse sentido, tratar-se-ia de uma conceção restritiva de imunidade de jurisdição, que dela excluiria os “*acta iure gestionis*”. Para maior desenvolvimento sobre esta conceção, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, cit., pp. 1084-1095.

<sup>(115)</sup> Com efeito, o reconhecimento de uma imunidade transnacional não equivale a uma total isenção de controlo, por parte da jurisdição de outro Estado ou de outra pessoa coletiva pública internacional. Ela depende, sempre, da circunstância de o ato praticado se encontrar a coberto da prossecução dos fins que justificaram a atribuição de personalidade jurídica internacional. Quando o sujeito internacional prosseguir fins que não correspondem ao núcleo essencial das suas atribuições ou praticar atos contrários ao próprio Direito Internacional, então, essa imunidade cessa. Sobre este conceito de imunidade funcional, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, cit., pp. 1095-1124.

<sup>(116)</sup> Sobre a renúncia, como uma das modalidades de consentimento, que justifica e legitima o exercício de jurisdição, por parte de outros Estados ou pessoas coletivas públicas internacionais, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *As Novas Fronteiras do Direito Administrativo — Globalização e mitigação do princípio da territorialidade do Direito Público*, in «RDP», 5 (2011), Janeiro/Junho, pp. 145-149.

<sup>(117)</sup> Distinguindo estas duas modalidades de renúncia, ver LUÍS DE LIMA PINHEIRO, *Contratos de Estado*, in «Estudos de Direito Internacional Privado — Direito de Conflitos, Competência Internacional e Reconhecimento de Decisões Estrangeiras», Almedina, Coimbra, 2006, p. 110; IDEM, *O problema do Direito aplicável aos contratos*, in «Direito e Justiça», 1 (2001), p. 35; EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2004, p. 143; MICHAEL AKEHURST, *Introdução ao Direito Internacional*, Almedina, Coimbra, 1985, p. 143; MIGUEL PRATA ROQUE, *As Novas Fronteiras do Direito Administrativo*, cit., p. 146.

<sup>(118)</sup> Com efeito, tratando-se de associações privadas de religiosos, constituídas ao abrigo do Direito Canónico, as misericórdias não dispõem da “*competência das competências*”; isto é, de um poder similar a uma prerrogativa de soberania que os sujeitos internacionais não estaduais — como a Santa Sé — dispõem. Ou seja, poderia equacionar-se, então, se não deveria antes entender-se que, a

mas não no plano do exercício da jurisdição dos tribunais portugueses; que é o plano em que me situo, no âmbito do presente estudo.

A renúncia expressa pode ocorrer por qualquer uma das seguintes formas:

- a) declaração unilateral;
- b) instauração de ação (ou de providência cautelar) perante um tribunal português;
- c) cláusula contratual.

Deste modo, a própria conduta das associações de religiosos deve ser tida em conta, no intuito de verificar se houve uma renúncia válida à imunidade de que aquelas gozavam. Duvidoso é se as misericórdias, através de contratos de Direito Privado<sup>(119)</sup>, podem declarar validamente a sua renúncia à imunidade de jurisdição. Entendo que essa renúncia será válida desde que o titular da competência para contratar tenha sido expressa e inequivocamente mandatado para renunciar a essa imunidade. Isto é, não basta que o mesmo seja portador de uma mera procuração para contratar ou tenha sido autorizado, nos termos do respetivo compromisso da irmandade ou de deliberação do órgão competente, para vincular a misericórdia, incluindo através de contratos com terceiros. Indispensável é que disponha de expresse mandato para renunciar à imunidade.

Para além de uma renúncia expressa à imunidade de jurisdição internacional, pode ainda equacionar-se situações em que uma misericórdia adote um comportamento de tal modo concludente, que dele possa extrair-se uma declaração tácita de renúncia. É o que sucederá, pelo menos, quando a misericórdia — devidamente citada para o efeito — opte por apresentar contestação perante o tribunal estadual<sup>(120)</sup>.

Porém, para que a contestação pudesse assumir esse efeito renunciativo ou preclusivo, forçoso seria que a mesma não tivesse servido para

---

haver alguém que poderia renunciar a essa imunidade de jurisdição, seriam os próprios órgãos competentes da Santa Sé; isto é, no plano nacional, o bispo diocesano territorialmente competente. No caso de uma renúncia por força de deliberação dos órgãos próprios de uma misericórdia, discutir-se-ia se os mesmos dispõem de poderes para tanto ou se não se estará, antes, perante um problema similar ao que ocorre com a (hipotética) vinculação dos Estados, relativamente às entidades infraestaduais que atuem no referido território.

<sup>(119)</sup> Curiosamente, relativamente à renúncia da imunidade de jurisdição pelos Estados, o art. 7.º, n.º 1, da Convenção das Nações Unidas sobre Imunidade de Jurisdição dos Estados, assinada em Nova Iorque, em 17 de janeiro de 2005, expressamente permite uma renúncia através de mera declaração contratual.

<sup>(120)</sup> Sobre esta modalidade de renúncia tácita, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *As Novas Fronteiras do Direito Administrativo*, cit., p. 146.

invocar a imunidade de jurisdição internacional, a título principal ou subsidiário<sup>(121)</sup>, ou, pelo menos, factos que permitam concluir pela sua verificação, ainda que incorretamente qualificada. Isto é, a dedução de contestação não implica, por si só, que a misericórdia ou outra associação de religiosos tenha renunciado tacitamente à sua imunidade de jurisdição internacional<sup>(122)</sup>. Essa pode, aliás, ser a sede adequada para invocar essa mesma imunidade, desde que a misericórdia expressamente invoque factos que consubstanciem uma invocação dessa imunidade e que o tribunal estadual possa qualifica-la como tal. Para que dúvidas não restem, mesmo que a misericórdia, em sede de contestação, invoque — erradamente — a incompetência territorial ou a incompetência material, nenhuma razão subsiste para que o tribunal estadual chamado a conhecer dessa questão não possa convolar essa fundamentação do pedido e qualificar os factos alegados na causa de pedir como uma invocação de imunidade de jurisdição<sup>(123)</sup>. Desde que, claro está, esta se possa extrair dos factos alegados e das considerações de Direito formuladas. A isso obriga, aliás, o princípio geral da proibição da ingerência nos assuntos internos de outros sujeitos internacionais<sup>(124)</sup>, que se impõe aos tribunais portugueses.

Devo salientar, porém, que alguns setores da doutrina têm sido particularmente exigentes em matéria de renúncia tácita, por via de dedução de contestação. Para uma corrente maximalista (para não dizer extremista)<sup>(125)</sup>, a mera dedução de contestação bastaria para que se pudesse concluir por uma renúncia tácita. Não é de aceitar, de modo algum, este entendimento. Ele violaria, de modo flagrante, o direito fundamental de acesso à Justiça e o correspondente direito ao contraditório (cf. arts. 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, da CRP). Aliás, caso assim não fosse (e se as misericór-

---

(121) Com efeito, alguma doutrina sustenta que a apresentação de contestação apenas não gera um efeito de renúncia à imunidade se aquela se limitar a invocar essa defesa por exceção e, cumulativamente, se a mesma não contiver um pedido reconvenicional. Nesse sentido, ver EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público*, Vol. II, *cit.*, p. 146.

(122) Assim, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *As Novas Fronteiras do Direito Administrativo*, *cit.*, pp. 146-147. Em sentido contrário, sustentando que a mera dedução de contestação implica a renúncia à imunidade de jurisdição, independentemente do conteúdo ou das alegações que dela constem, ver MICHAEL AKEHURST, *Introdução ao Direito Internacional*, *cit.*, p. 149.

(123) Com efeito, o princípio “*iura novit curia*” — que encontra expresso acolhimento no atual art. 5.º, n.º 3, do Código de Processo Civil — determina que cabe aos tribunais proceder à determinação do Direito aplicável e à qualificação jurídica dos factos (ainda que erradamente) alegados.

(124) Sobre o princípio da proibição da ingerência nos assuntos internos de outros Estados (ou outros sujeitos internacionais), ver MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, *cit.*, pp. 531-533, 537, 599-603, 622-623 e 951-93.

(125) Sendo porta-voz desta corrente, ver MICHAEL AKEHURST, *Introdução ao Direito Internacional*, *cit.*, p. 149.



dias e outras associações de religiosos, logo que citadas, fossem forçadas a sustar uma contestação em juízo), estas acabariam por ser julgadas à revelia e, bem mais do que provável, acabariam decerto condenadas por sentença transitada em julgado, sem terem podido opor-se à mesma<sup>(126)</sup>. O que remeteria o problema da invocação da imunidade de jurisdição para o momento da correspondente ação executiva. Ou pior, para sede diplomática. Deve, portanto, descartar-se esta concepção maximalista.

Uma corrente intermédia valida a possibilidade de dedução de contestação, desde que a mesma se resuma a invocar a imunidade de jurisdição e não seja acompanhada de qualquer pedido reconvenicional. Segundo esta perspectiva, só no caso de serem invocados factos ou argumentos jurídicos que consubstanciem uma causa de pedir que extravase a invocação da imunidade de jurisdição ou no caso de haver reconvenção é que se daria por verificada uma renúncia tácita<sup>(127)</sup>. Fazendo a sua avaliação, não posso deixar de corroborar as conclusões relativas à impossibilidade de dedução de reconvenção. Sempre que uma associação de religiosos opte por deduzir um pedido reconvenicional, então, estará a comportar-se como uma verdadeira autora e, portanto, a aceitar a jurisdição dos tribunais estaduais portugueses.

Já o mesmo não posso dizer da exigência de que a contestação apenas inclua razões de facto e de Direito que apontem, exclusivamente, para a invocação dessa imunidade de jurisdição. Na verdade, um patrocínio adequado e criterioso impõe que o respetivo mandatário invoque, ainda que a título alternativo ou subsidiário, todos os possíveis fundamentos de improcedência da ação de impugnação instaurada. Como tal, não só é juridicamente aceitável, como é mesmo recomendável, que as associações de religiosos, quando rés, não só invoquem a sua imunidade de jurisdição como, a título subsidiário e “*ad cautelam*”, convoquem todas as razões de facto e de Direito que permitam — caso o tribunal estadual não conclua (como deveria) pela sua imunidade de jurisdição —, ainda assim, demonstrar a improcedência do pedido formulado. Aliás, sustentar o contrário (ou seja, exigir uma alegação circunscrita à imunidade de jurisdição) é que configu-

---

<sup>(126)</sup> Evidentemente, essa interpretação normativa implicaria uma flagrante violação do princípio da proibição do excesso, na sua vertente de proibição de medidas desnecessárias ou excessivas, já que existiriam medidas alternativas menos lesivas do que a simples e automática preclusão do direito a invocar a imunidade. Sobre esta dimensão do princípio da proibição do excesso, na sua vertente de aferição da necessidade da medida restritiva, ver JORGE REIS NOVAIS, *Os Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 110-116.

<sup>(127)</sup> Nesse sentido, ver EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público*, Vol. II, *cit.*, p. 146.

raria uma restrição desproporcionada — e, portanto, inconstitucional (cf. art. 18.º, n.º 2, da Constituição) —, por exceder a justa medida<sup>(128)</sup> da constrição do direito fundamental de acesso à Justiça, de que gozam as pessoas coletivas canónicas (cf. art. 12.º, n.º 2, da Constituição).

Em suma, concludo que a dedução de contestação não implica renúncia tácita à imunidade de jurisdição, desde que: *a)* não seja deduzido pedido reconvenicional; *b)* a invocação da imunidade de jurisdição seja feita a título principal, ainda que possam ser apresentadas, a título subsidiário, outras razões de facto e de Direito que conduziriam à improcedência do pedido.

Quase a terminar, importa ainda notar que, em raras situações-limite, pode suceder que um determinado ordenamento jurídico estadual contenha e imponha normas jurídicas que pressuponham uma aplicação territorial obrigatória ou forçada — conceito de “*normas de aplicação imediata*”<sup>(129)</sup>. Tais normas assumem uma natureza eminentemente jurídico-público e visam implementar o programa axiológico constitucional vigente em cada ordenamento jurídico<sup>(130)</sup>.

Em tese, poderia equacionar-se uma situação de antinomia entre normas do Direito Canónico e essas mesmas “*normas de aplicação imediata*”, que convocariam a aplicação direta e necessária do Direito português. Porém, no que diz respeito às normas canónicas sobre procedimentos eleitorais e deliberações das misericórdias e demais associações de religiosos, não vislumbro (à data atual) qualquer disposição que pudesse colocar em xeque quaisquer valores constitucionais inerentes ao Estado de Direito. Caso tal sucedesse, poderia mesmo equacionar-se, só então, a possibilidade de os próprios tribunais estaduais portugueses procederem à fiscalização da “*constitucionalidade exógena*”<sup>(131)</sup> das normas de Direito Canónico; isto é, da sua eventual contradição com as normas constitucionais portuguesas. Noto, contudo, que não é qualquer antinomia entre a Constituição portuguesa e o Direito Canónico (ou as normas dos Compromis-

---

<sup>(128)</sup> Sobre esta dimensão do princípio da proibição do excesso, na sua vertente de proporcionalidade em sentido estrito, de justa medida ou de razoabilidade, ver JORGE REIS NOVAIS, *Os Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, cit., pp. 116-122.

<sup>(129)</sup> Por todos, ver MARQUES DOS SANTOS, *As Normas de Aplicação Imediata no Direito Internacional Privado — Esboço de Uma Teoria Geral*, I e II Vols., Almedina, 1991, *passim*.

<sup>(130)</sup> Por exemplo, estão em causa normas que visem assegurar a igual dignidade humana, fins de natureza laboral ou ambiental, a proteção da saúde ou da ordem públicas ou ainda a promoção de valores constitucionalmente protegidos, tais como a liberdade geral de agir ou a igualdade material entre os indivíduos.

<sup>(131)</sup> Sobre o conceito e os limites da fiscalização da “*constitucionalidade exógena*”, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, cit., pp. 1005-1022.

sos), que justifica a cedência deste último. Forçoso será que esteja em causa a salvaguarda de um núcleo restrito e irredutível de valores fundamentais da comunidade<sup>(132)</sup>.

---

Talvez como em nenhum outro campo da atividade religiosa, as deliberações proferidas pelos órgãos das Misericórdias têm suscitado, não só paixões e desavenças desmedidas<sup>(133)</sup>, como, também, inegáveis dificuldades em discernir quais são as dimensões que convocam a intervenção da jurisdição estadual ou da jurisdição canónica. A exata compreensão das finalidades e das especificidades das associações de religiosos afigura-se como essencial para lograr distinguir a dimensão temporal e a dimensão eclesiástica da sua intervenção quotidiana, em complemento à ação assistencial pública. Enquanto o Estado lhes reconhecer — como faz, relativamente às demais confissões religiosas<sup>(134)</sup> — um direito a participar na missão de difusão da Fé católica, forçoso é que aceite a existência de um espaço livre de constrangimento e de coerção pública, que visa o respeito pelo modo particular de administrar Justiça, pelas instituições eclesiásticas. O que, porém, não dispensa as Misericórdias do escrupuloso cumprimento das normas impostas a qualquer instituição que colabora com o sis-

---

<sup>(132)</sup> Assim, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, cit., pp. 1020-1022.

<sup>(133)</sup> Acerca da proliferação de conflitos entre leigos religiosos, ver MARIA ANTÓNIA LOPES, *As Misericórdias de D. José ao final do século XX*, cit., p. 83.

<sup>(134)</sup> Com efeito, o princípio da igualdade impõe aos poderes públicos que procedam a um tratamento equitativo de todas as confissões religiosas, o que inclui idêntico tratamento a todas as associações de religiosos — independentemente do seu culto —, de acordo com critérios materiais; isto é, em função da representatividade e do contributo que cada uma dessas associações confere à prossecução de tarefas de assistência social, de inegável interesse público (para maior desenvolvimento, ver JORGE MIRANDA, *Liberdade religiosa, igrejas e Estado em Portugal*, cit., p. 130). Sobre este equilíbrio entre o apoio estadual, por via de políticas públicas, a todas as confissões religiosas, ver JÓNATAS MACHADO, *A construção e a utilização de locais para o culto: a perspetiva das confissões religiosas minoritárias*, in «Revista do Ministério Público», 69 (1997), pp. 119-152; PEDRO SOARES/TIAGO SANTOS/MARIA ISABEL TOMÁS, *A Discriminação Religiosa na Perspectiva das Confissões Minoritárias*, Comissão da Liberdade Religiosa, Lisboa, 2011, *passim*; CLÁUDIA ALVES PRATAS, *Direito da Religião: A Proteção das Minorias Religiosas*, FDUNL, Lisboa, 2013, em especial, pp. 30-40 e 71-75; MARIA ISABEL TOMÁS, *Pluralidade religiosa e políticas públicas — a realidade do município de Lisboa*, in «IX Congresso Português de Sociologia — Portugal, território de territórios», 2016, pp. 1-15, disponível in <[https://historico.aps.pt/ix\\_congresso/docs/final/COM0047.pdf](https://historico.aps.pt/ix_congresso/docs/final/COM0047.pdf)>.

tema público de assistência e solidariedade social, que visam acautelar os interesses da comunidade; incluindo, aqueles que não professam nenhum culto religioso<sup>(135)</sup> e que contribuem para o financiamento daquelas atividades temporais. Em suma, tal como resulta do Novo Testamento, trata-se, afinal, de dar vida à imemorial máxima:

*Dai, pois, a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus*

(MATEUS 22:21)

---

<sup>(135)</sup> Demonstrando que a liberdade de culto religioso pressupõe e inclui o direito a não professar nenhum culto e a não ser prejudicado por isso, devendo o Estado assumir uma posição de neutralidade face a cada um dos indivíduos, crentes ou não, ver JONATAS MACHADO, *A liberdade religiosa na perspectiva dos direitos fundamentais*, in «Revista Portuguesa de Ciência das Religiões», 1 (2002), pp. 150-151.