TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS CONGRESSISTAS — NATUREZA JURÍDICA — PREVIDÊNCIA PRIVADA

— O I.P.C. é entidade fechada de previdência privada não fazendo parte do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Proc. 13.192/95

GRUPO I — CLASSE III — PLENÁRIO TC-013.192/95-7

Natureza: Consulta

Órgão: Senado Federal

Interessada: Secretaria de Controle Interno do Senado Federal

Consulta formulada pela Secretaria de Controle Interno do Senado Federal quanto à natureza jurídica do Instituto de Previdência dos Congressistas e no tocante ao direito à incorporação de quintos por servidores requisitados pelo IPC, para ocuparem funções comissionadas naquele Instituto. Conhecimento da consulta no que concerne ao primeiro questionamento. Não conhecimento quanto à segunda pergunta, por se tratar de caso concreto. Manutenção do entendimento firmado em precedentes desse Tribunal no sentido de ser o Instituto de Previdência dos Congressistas entidade fechada de previdência privada. Comunicação aos Exmos Srs. Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e à interessada.

Trata-se de consulta formulada a esta Corte de Contas pela Secretaria de Controle Interno do Senado Federal, objetivando o esclarecimento das seguintes questões:

a) qual a natureza jurídica do IPC?

b) os servidores requisitados pelo IPC, que exerceram função comissionada naquele Ins-

tituto têm direito à incorporação dos quintos a que se refere o art. 62 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990?" (fl. 02).

Foi juntado ao processo, pela interessada, o documento "Informação nº 126/95-ASF", no qual são desenvolvidas, basicamente, as linhas de entendimento de que o legislador, ao elaborar o artigo 83 da Lei nº 6.435/77, "(...) com essa atitude técnico-legislativa, quis, apenas, afastar qualquer interpretação em contrário, acaso não dispusesse dessa arte, ou seja, permitir ao exegeta concluir que o IPC caracteriza-se como uma das entidades relacionadas na lei em comento" (fls. 56),

e que "É palpável que o IPC exerce uma função pública, complementar a de Seguridade Social prevista no artigo 194, da Constituição Federal, a ponto das contribuições dos Senhores parlamentares serem consideradas como de previdência oficial (...) Não se enquadra, ele como entidade da previdência privada, até porque assim não autoriza a Lei nº 6.435/77, por seu artigo 83" (fl. 7).

Acostado aos autos, também, o Ofício SGM-P/527/90, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, no qual, em essência, defende-se que "(...) em que pese aos termos restritos do mencionado diploma legal (Decreto-lei nº 200/67), há que se entender como componentes da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRE-

TA, na esfera federal, todos os órgãos da União, sejam os do Poder Executivo como, também, os do Legislativo ou do Judiciário, porque integrantes da mesma e única pessoa jurídica (a tradicional tripartição dos poderes públicos não induz o monopólio da atividade administrativa pelo Executivo, conquanto seja esta a sua função preponderante)" (fl. 14),

que "(...) as remanescentes funções legislativas e judiciárias, em última análise, não deixam de ser formas especializadas de exercício da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, em sentido amplo" (fl. 15),

que o Instituto funciona muito próximo a coisa pública, no que se refere a escolha de seus dirigentes, dotações, requisição de funcionários, instalações, mobiliários e materiais necessários no seu funcionamento, prazos de prescrição e balanços, concluindo que "A lei de criação e as supervenientes não tipificam a personalidade jurídica do IPC" (fl. 23)

e que "Pelo critério teleológico ou finalístico, o IPC resulta da necessidade precípua de contemplar os parlamentares e seus dependentes, após determinado número de anos de exercício de mandato popular e de contribuições compulsórias, com uma renda vitalícia, a título de recompensa pela dedicação ao trabalho parlamentar, sem munificência e liberdade. A sistemática ocorre de maneira igual ou congênere em todos os Parlamentos do mundo, as custas total ou parcialmente de recursos públicos, com que se dá a satisfação de interesse público" (fl. 24).

Vários outros documentos versando sobre quintos e normas pertinentes a essa matéria foram também juntados aos autos, tais como, cópia da inscrição do Instituto no CGC como autarquia (fl. 52), considerações sobre sua natureza jurídica (fl. 64) e diversos outros, sobre o IPC, sua natureza jurídica e servidores requisitados.

PARECERES DA 1ª SECEX (fls. 180/198):

O Analista da 2ª Divisão Técnica da 1ª SECEX, com a concordância da Diretora, formulou a seguintes proposição, após minucioso estudo do tema.

"I, não conheça da presente Consulta, com

fulcro no art. 217 do Regimento Interno, por versar a mesma sobre caso concreto, dando-se ciência à Consulente (item 4.2.44);

II. não obstante os termos do item anterior, reestude a forma de prestação de contas do Instituto de Previdência dos Congressistas, considerando suas peculiaridades, a sua natureza jurídica e os significativos recursos que recebe da União (itens 4.2.39);

III. inclua no objeto da auditoria a ser realizada no Instituto de Previdência dos Congressistas, nos termos do disposto na Decisão-Plenário Nº 284/95, de 21.06.95, a coleta de elementos que forneçam os subsídios necessários à realização do reestudo proposto no item anterior (itens 4.2.41.42);

IV. arquive o presente processo." (fl. 192).

O Secretário da Unidade Técnica, dissentindo desse entendimento, assinalou que o simples exame da natureza jurídica de uma instituição não é suficiente para configuração de caso concreto em processo de consulta, lembrando que esta é a terceira vez que este Tribunal é consultado sobre a natureza jurídica do IPC, esclarecendo, no essencial, que:

"8. (...) o Tribunal quando do exame da primeira indagação [primeira consulta], embora não tenha conhecido da consulta formulada, concluiu, à vista das características constantes da norma de criação do Instituto e dos elementos trazidos à colação sobre a questão naquela oportunidade, por considerá-lo como entidade fechada de previdência privada (Sessão de 14.12.93 — Ata nº 62/93 — Decisão 575/93 — Plenário), mantendo essa mesma orientação, quando do exame da consulta sobre a forma de a entidade prestar suas contas anuais (Sessão de 26.07.95 — Ata nº 33/95 — Decisão 354/95 — Plenário).

.....

15. Diante desses fatos e da impossibilidade de se classificar o IPC como autarquia, não vemos como alterar o posicionamento adotado pelo Tribunal sobre a questão, conforme registrado no item 8 retro, enquanto não estabelecido outro disciplinamento de ordem legal sobre a matéria.

16. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração (...) com proposta no sentido de que se conheça da consulta formu-

lada, nos termos do art. 1º, XVII, da Lei nº 8.443/92 e do art. 216 do Regimento Interno, para:

I — encaminhar cópia da Decisão que vier a ser proferida no caso em exame, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem aos Senhores Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, encarecendo daquelas ilustres autoridades providências, no sentido de que o Parlamento, em caso de deliberar pela subsistência do IPC, defina, de forma explícita, a sua natureza jurídica, de modo a evitar as controvérsias hoje existentes, decorrentes, especialmente, da indefinição da atual lei de criação do Instituto, ocasionando dificuldades na gestão administrativa da entidade e nas ações específicas dos órgãos de controle;

II — comunicar a Srª Diretora da Secretaria de Controle Interno do Senado Federal a providência proposta no inciso anterior (se acolhida), encaminhando àquela dirigente cópia da decisão que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem e esclarecendo-lhe e, enquanto não estabelecido outro disciplinamento legal sobre a natureza jurídica do IPC, as contas do Instituto deverão ser apresentadas na forma definida pelo Tribunal na Sessão de 26.07.95 (Decisão nº 345/95 — Plenário — in Ata nº 33.95), com os ajustes necessários, em decorrência da superveniência da IN nº 12/96 — TCU; e

III — arquivar o presente processo.” (fls. 194 e 197/8).

É o Relatório

VOTO

Preliminarmente, entendo que a presente consulta, no que se refere à natureza jurídica do IPC, deve ser conhecida, por preencher os requisitos de admissibilidades previstos no Regimento Interno, à época em que foi formulada (22/08/95), não merecendo ser conhecida quanto ao segundo questionamento, porquanto concernente a caso concreto.

Aliás, no que diz respeito à primeira pergunta formulada pela Consulente, é de citar

ponderação feita pelo Titular da 1ª SECEX, às fls. 193, com o seguinte teor

“É oportuno registrar que a simples questão de examinar-se a natureza jurídica de uma instituição, segundo pensamos, não constitui apreciação de caso concreto, especialmente se considerarmos as consequências que advêm de uma decisão dessa natureza, em termos de política de pessoal, administração financeira e orçamentária, e principalmente, quanto à abrangência da fiscalização exercida pelo Tribunal, a exemplo do caso da Fundação Getúlio Vargas, relatado na Sessão de 05.03.91 (Ata nº 07/91 — TC nº 007.363/89-5), quando o Tribunal declarou não ser a FGV uma entidade enquadrada na categoria das ‘Fundação Públicas’, daí resultando em que aquela Instituição ficou isenta, dentre outros, do controle da política salarial do governo, notadamente quanto às limitações e diretrizes contidas nos Decretos-Leis nºs 2.335/87, 2.355/87 e 2.425/88.”

Alguns elementos acostados aos autos tentam conduzir, em princípio, ao entendimento de ser autarquia o Instituto de Previdência dos Congressistas. Contudo, entendo que os argumentos trazidos aos autos não justificam a alteração do entendimento, até então prevalente nesta Corte

Trata-se de matéria complexa, que exige estudo aprofundado, não permitindo, por isso, que um pequeno detalhe possa levar à sua conceituação.

Assim é que, ao ser trazida aos autos decisão judicial pretensamente a favor do enquadramento do IPC como autarquia diz, tão-somente, sobre a competência para julgar o feito, da seguinte forma

“Ora, diante desse contexto, e sendo certo, portanto o interesse jurídico da União Federal no desfecho da controvérsia, de que tratam os autos principais, mostra-se desnecessária a definição da natureza jurídica do IPC por isso que sem dúvida competente é a Justiça Federal para processá-la e julgá-la (art. 109, inciso I, da Constituição Federal)”, Mário Cesar Ribeiro, Juiz Federal da 9ª Vara, 02.05.1991.” (fl. 61 — grifei).

Outros pequenos trechos de pronunciamentos judiciais trazidos ao processo inclinam-se

pela natureza autárquica do IPC, mas, em nenhum deles, encontrei referência à confirmação desse entendimento, a não ser em uma decisão de MM Juiz da Justiça Estadual (primeiro grau), declinando de sua competência (fl. 138).

Nos demais, o posicionamento, além de sempre interpretativo — como não poderia deixar de ser, visto que a Lei de criação do IPC em nenhum momento o define como autarquia — baseou-se em expressões um tanto vagas, como: “*As próprias características do IPC (...) e o fato de estar vinculada diretamente ao Congresso Nacional, dão-lhe por conseguinte, todos os contornos de um ente autárquico*” (fl. 109). “*Preenche as características principais das autarquias*” (fl. 110) etc

Os decisórios parcialmente reproduzidos nos autos não contêm informações sobre as correspondentes publicações, nem quanto à manutenção, nos respectivos processos, do entendimento neles esboçado, parecendo-me um tanto frágeis para o fim colimado, não formando, então, a meu ver, jurisprudência a respeito da matéria.

Não restando comprovado, por essas razões, e ante o que consta dos autos, que o IPC seja um ente autárquico, não se pode, a meu sentir, fazer tal afirmação, mas ao contrário, pode-se afirmar que não o é, conforme mostrei a seguir:

Para clareza do que passarei a expor, reproduzo os seguintes conceitos:

“**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** — *Em sentido amplo e sob ângulo formal, conjunto de órgãos e agentes vinculados ao Poder Executivo, encarregados de efetuar atos necessários à realização do interesse público. Sob este aspecto, também denominada Administração. Em sentido restrito e material, atividades que o ente público desenvolve através de atos concretos e executórios para a consecução ininterrupta e imediata dos interesses gerais. É o Poder Executivo em ação, na atividade cotidiana. Também, direção e gestão de bens, serviços e recursos públicos.*” (In “*Enciclopédia Saraiva do Direito*”, S. Paulo, Saraiva, v. 4, 1977, pp. 348/9 — grifei).

“**INTERESSE COLETIVO** (*Direito administrativo*) — *Para alguns autores, não se confunde o interesse público com o interesse coletivo. Ao interesse particular de um só indivíduo podem corresponder interesses de um grupo de indivíduos, interesses particulares e coletivos, ou interesses coletivos. Surge o interesse público quando o Estado coloca determinado interesse coletivo entre os próprios interesses, assumindo-os.*” (In “*Enciclopédia Saraiva do Direito*”, v. 45, pp. 341-2).

“**INTERESSE PÚBLICO** (*Direito administrativo*) — *Atividade de tal modo relevante que o Estado a titulariza, incluindo-a entre os fins que deve, necessária e precipuamente, perseguir. É o próprio interesse coletivo colocado pelo Estado entre seus próprios interesses, assumindo-os sob regime jurídico de direito público, exorbitante e derogatório do direito comum. A finalidade de toda e qualquer administração é o interesse público.*” (In “*Enciclopédia Saraiva do Direito*”, v. 45, p. 399).

Do Decreto-lei nº 200/67, colho a seguinte definição:

“Art. 5º *Para os fins desta lei, considera-se:*

1 — *Autarquia — o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.*” (grifei).

Ora, o Instituto, como uma entidade de previdência privada, não cuida de atividades típicas da Administração — seus serviços são realmente direcionados a uma coletividade, mas não necessariamente definidos como sendo de interesse público, donde a impossibilidade de sua caracterização como autarquia.

É de se ressaltar que “atividades típicas da Administração Pública” prendem-se ao serviço público, a interesse público, não podendo, portanto, ser confundidas com atividades de cunho apenas coletivo, a não ser quando o Estado as coloca entre os seus próprios interesses, assumindo-as sob o regime jurídico de direito público.

Não há nas atividades desenvolvidas pelo Instituto prestação de serviço público, porque são elas circunscritas ao restrito âmbito de

seus associados que, por exemplo, participam de seu controle por meio da Assembléia Geral, idealizada na Lei de criação do IPC e mantida na Lei subsequente, de nº 7.087, de 29.12.82, que assim dispõe:

“Art. 16. A Assembléia Geral, constituída pelos segurados do IPC, reunir-se-á, ordinariamente, independentemente de convocação, na última quarta-feira do mês de março para:

I — anualmente, tomar conhecimento do relatório do Presidente e deliberar sobre casos omissos;

II — no primeiro e no terceiro ano de cada legislatura, eleger os membros do Conselho Deliberativo.”

E, como lembra José Cretella Júnior. “(...) se não houver ‘prestação de serviço público’ simplesmente não há Administração, nem Direta, nem Indireta.” (In “Pode o Judiciário criar autarquias? E o Legislativo?”, *apud Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, n. 58, mar/abr. 89, p. 38).

Também não é autarquia o multicitado Instituto, por falta de expressa caracterização de sua personalidade jurídica na lei que o criou, valendo lembrar lúcido magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello.

“(…) doutrina e jurisprudência jamais hesitaram em reconhecer o caráter de entidade autárquica às pessoas administrativas revestidas de personalidade de direito público. Conseqüentemente, sempre entenderam, como aliás teria de ser, que ditos sujeitos só por lei poderiam ser criados, o que, aliás, está hoje expressamente estabelecido na própria Constituição (art. 37, XIX).” (In “Elementos de direito administrativo”, S. Paulo, Malheiros, 3. Ed. P. 79).

Se fosse possível conceber-se a criação de determinada autarquia por lei que não a tenha caracterizado expressamente, ainda assim isso não seria aplicável ao IPC, por falta de elementos indispensáveis à sua configuração como entre autárquico, além de fatores que impedem considerá-lo como tal.

Donde a impossibilidade de considerá-lo autarquia, por inexistência de expressa definição em lei.

Não é possível a conceituação apenas por interpretação, extensiva para caracterização do

IPC como autarquia, ou seja, uma entidade com gestão administrativa e financeira descentralizada criada pelo Legislativo — aliás, como nenhuma outra — porque não é possível dar sentido amplo à “Administração Pública” referida no Decreto-lei nº 200/67.

Assim a discussão não pode ser se os Poderes Judiciário e Legislativo não têm autonomia para administrar seus próprios recursos, pois não é esse o debate em causa. Aqui, que se discute é se o Poder Legislativo poderia criar uma autarquia, para exercer atividades típicas de Administração Pública, e essa não pode ser interpretada no sentido amplo, e sim, na acepção que lhe deu o artigo 5º do Decreto-lei nº 200/67, ou seja, de *Administração Pública*.

Para exemplificação da mencionada clareza legislativa na tipificação da personalidade jurídica da instituição, no caso vertente absolutamente necessária, transcrevo alguns dispositivos — da Lei nº 6.439/77: “Art. 3º — Ficam criadas as seguintes autarquias vinculadas ao (...)”, do Decreto-lei nº 72/66. “Art. 2º O INPS constitui órgão de administração indireta da União, tem personalidade jurídica de natureza autárquica e (...)”, da Lei nº 4.595/64: “Art. 8º A atual Superintendência da Moeda e do Crédito é transformada em autarquia federal, tendo sede (...)”.

Desse modo, não há como prosperar qualquer esforço interpretativo no sentido de enquadramento do IPC como autarquia, pois tal definição teria que estar expressa em lei.

Avançado na análise do tema, observei ainda outro grande óbice doutrinário ao enquadramento do IPC como autarquia, pela impossibilidade de existência desse tipo de entidade no Poder Legislativo.

Corroborando esse entendimento, passo a transcrever a opinião do conceituado professor-jurista José Cretella Júnior, *verbis*:

“O Poder Judiciário, (...) ao contrário da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, não é pessoa jurídica. Como é que, então, povoaria o mundo do Direito com entidades detentoras de personalidade jurídica? Como é que uma ‘não pessoa’ geraria, por si só, uma outra pessoa, que dele surgiria para agir com personalidade própria, no

mundo jurídico? O mesmo ocorre com o Poder Legislativo. Porque o Legislativo não é 'centro', não é gestor de serviços públicos. Ele não destaca de seu 'centro' — nem poderia fazê-lo — algo que o 'centro' faz como um todo. Por esse motivo, o Legislativo não vai criar autarquias para a prestação de serviço específico, já que o 'centro' não desempenha um 'rol de serviços administrativos' genéricos. O Legislativo, em conjunto com o Executivo, promulga uma lei que cria a autarquia (federal, estadual, municipal), mas entidade criadora é a pessoa política, que passa a exercer a tutela administrativa sobre a nova pessoa criada.” (In, op. cit., p. 47).

No mesmo sentido, o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello preleciona: *“Todas as entidades da administração indireta encontram-se sujeitas à supervisão da Presidência da República ou do Ministro, a cuja Pasta estejam vinculados.”* (In op. cit., p. 80).

O não menos renomado jurista Cretella Júnior traz-nos, novamente, mais elementos de convicção, assim grafados.

“A autarquia — pessoa administrativa, por excelência — é o mais perfeito e completo exemplo de Administração Indireta, porque se especializou na função de administrar. A autarquia não legisla, nem julga. Concentra-se na função de administrar. E de administrar certo e determinado tipo de serviço público.

A Administração Direta ‘administra’, mas não administra só, e ‘por excelência’, exclusivamente. Entre suas inúmeras funções — políticas, legislativas, judiciárias — está incluída a função administrativa. A União legisla, julga e administra. Os Estados-membros legislam, julgam e administram. Os Municípios legislam e administram. A autarquia apenas administra.

.....
Em suma, só existe Administração Direta, no âmbito do Poder Executivo, ou, de modo mais amplo, no ‘centro’ como pessoa política. E só existe Administração Indireta, se o ‘centro’, como pessoa política, mediante lei, resolver criar entidade inconfundível com o centro, a autarquia, por exemplo.

O Poder Legislativo, da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal,

não é, tecnicamente falando, ‘centro’ e, assim, não pode administrar, por excelência, quer diretamente, quer indiretamente.” (In op. cit., pp. 41 e 45).

O IPC, portanto, em virtude de suas características deve ser considerado uma entidade de previdência privada, pois não pertence à Administração Pública, não sendo, portanto, autarquia.

E realmente observa-se que não existe nenhuma entidade autárquica nos Poderes Judiciário e Legislativo.

A proximidade com a coisa pública, por outro lado, não é suficiente para a caracterização do instituto como entidade autárquica, cabendo, a esse respeito, transcrever límpida preleção do nobre Ministro Mozart Victor Russomano:

“Como lembra SULLY ALVES DE SOUZA, em seu livro Direito Previdenciário, originariamente, apenas os empregadores mais poderosos organizaram fundos especiais. Depois, pelos altos custos financeiros do empreendimento, começaram a criar órgãos especiais, com personalidade jurídica própria, para desdobramento daqueles projetos, inclusive com a contribuição pecuniária dos trabalhadores. A verdade, porém, é que, ainda hoje, a contribuição realmente expressiva, no sistema fechado da Previdência Privada, é paga pelo próprio empregador, que, não raro, como sublinha aquele autor, também fornece a entidade pessoal habilitado instalações etc.” (In : *Direito do trabalho (pareceres)*”, R. Janeiro, Forense, 1987, pp. 168/9 — grifei).

O apoio do Estado a entidades que assistem a determinadas categorias e seus familiares não implica publicização de sua natureza jurídica.

Assevera esse mesmo autor que *“Pode e deve o Estado, naturalmente, não, apenas, responder pelo sistema da Previdência Social (público e oficializado), mas, igualmente, dar seu apoio às entidades assistenciais, quer sejam novas instituições de assistência, entre elas incluídas as chamadas entidades fechadas de Previdência Social.”* (In op. cit., p. 168).

Para fixação inequívoca da natureza jurídica do Instituto, recorro ainda a esse eminente

jurista, que assim discorreu sobre as entidades fechadas de previdência privada.

"(...) sabidamente, tais entidades não nasceram como hoje as conhecemos. Elas têm origem — e isso é relevantíssimo, pra se avaliar, sua verdadeira natureza jurídica — em atos de benemerência praticados pelas grandes empresas (estatais ou não), que assumiram, por via regulamentar, o compromisso de complementação dos benefícios concedidos pela Previdência Social do Estado (aposentadorias, pensões etc.) ou, inclusive, de conceder benefícios, desconhecidos na legislação previdenciária." (In op. cit., p. 172).

A natureza eminentemente privada do IPC pode ser visualizada em outro trecho da lavra do professor Russomano, *verbis*:

"As instituições fechadas (...) têm fins mutualistas — embora organizadas com sofisticação própria de nossa época: são de natureza essencialmente privada: não visam a fins lucrativos. Não são, portanto, empresas comerciais, nem são órgãos previdenciários. São algo diverso: nada mais nada menos do que entidades privadas assistenciais, tanto por sua origem, quanto por seus recursos predominantes e por seus fins." (In op. cit., p. 170 I).

Essa característica esta em consonância com as atividades particulares que ele desenvolve, sendo oportuno lembrar lição de Tito Prates da Fonseca, ao comentar José Tavares, no sentido de que *"(...) há muitas empresas que têm um caráter de utilidade geral, como as ferrovias, de navegação, os institutos de seguro e de crédito, mas não se podem dizer públicas, em sentido técnico. É que o conceito de público é técnico-jurídico, e tem um caráter histórico: público não é a priori tudo aquilo que vai além dos interesses particulares dos indivíduos, mas aquilo que o Estado em cada momento histórico considera como pertencente a sua própria esfera de ação." (In "Autarquias administrativas", S. Paulo, Saraiva, 1935, p. 75).*

Não fosse suficiente a fundamentação até aqui expendida, bastaria acrescentar que já em 1977, quando se regulamentou a previdência privada no Brasil, a Lei nº 6.435 incluiu o IPC em seu texto:

"LEI Nº 6.435 — DE 15 DE JULHO DE 1977

Dispõe sobre as entidades de previdência privada, e dá outras providências.

Art. 83 — O Instituto de Previdência dos Congressistas — IPC, *continuará a reger-se por legislação própria.*" (sublinhei).

Observe-se que, ao colocar o verbo "continuar" no futuro, o legislador desejou dizer simplesmente que o Instituto já existia como entidade de previdência privada, mas que, como já havia uma lei que o regulamentara, deveria ele continuar sob a sua égide.

Se referida Lei nº 6.435/77, versa sobre previdência privada e trata, também, do IPC, claro está que deve ele ser categorizado dessa forma, numa interpretação sistemática dos dispositivos acima grafados, sendo relevante observar que em nenhuma parte dessa norma o Instituto é definido como exceção às entidades que essa Lei pretende disciplinar.

O consagrado princípio da inexistência de palavras inúteis na lei leva-me, então, a concluir que o IPC é entidade de previdência privada, com legislação própria.

Ou seja, mencionado artigo 83 determina, na verdade, após contornada a elipse utilizada em sua redação, o seguinte: "O Instituto de Previdência dos Congressistas — IPC, entidade de previdência privada, *continuará a reger-se por legislação própria*".

Entendimento diferente ensejaria tormentosa indagação: por que a Lei que dispõe sobre entidades de previdência privada incluiria o IPC no seu texto, se não fosse ele uma das instituições tratadas por essa norma?

Reforça a tese o fato de que foi sancionada, mês e meio depois da vigência da citada Lei nº 6.435/77, a Lei de nº 6.439/77, instituidora do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, na qual foram relacionados os órgãos previdenciários: INPS, INAMPS, LBA, FUNABEM, DATAPREV, IAPAS e CEME.

Nota-se que o IPC não faz parte desse rol, porque não é órgão previdenciário público, não é autarquia, mas sim entidade de previdência privada, estando o artigo 83 da Lei nº 6.435/77 contido em sua base legal, como visto.

Coroando a fundamentação aqui expendida, acrescentaria mais um detalhe importante: o de que sempre foi facultado aos parlamentares que exerciam profissões compatíveis com o exercício do mandato, como médicos, advogados e outros, continuar contribuindo também para a Previdência Pública — INSS —, corroborando meu entendimento de ser o IPC entidade de previdência complementar, fechada, privada.

Ademais, é de se registrar que o TCU, em duas oportunidades, já se manifestou sobre a matéria, tendo em ambas concluído pela natureza de entidade fechada de previdência privada do IPC (Decisão nº 575/93, Ata nº 62/93, TC-013.117/93-9, Sessão Plenária de 14/12/93 e Decisão nº 354/95, Ata nº 33/95, TC-018.911/94-3, Sessão Plenária de 26/07/95, sendo Relator nas duas ocasiões o Ministro Adhemar Paladini Ghisi).

Assim, VOTO no sentido de que este Colegiado Pleno adote a decisão que ora submeto à sua deliberação.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão
Alves de Souza, 9 de dezembro de 1997

BENTO JOSÉ BUGARIN, Ministro-Relator

DECISÃO Nº 867/97 — TCU — PLENÁRIO

1. Processo nº: TC 013.192/95-7
2. Classe de Assunto: III — Consulta.
3. Interessada: Secretaria de Controle Interno do Senado Federal.
4. Órgão: Senado Federal.
5. Relator: Ministro Bento José Bugarin.

6. Representante do Ministério Público: Não atuou.

7. Unidade Técnica: 1ª SECEX.

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 — conhecer da presente consulta, quanto à natureza jurídica do IPC, para, no mérito, esclarecer à interessada que permanece inalterado o entendimento já expresso por este Tribunal nos autos dos processos TC-013.117/93-9 e TC-018.911/94-3, que deram origem, respectivamente, às Decisões Plenárias nºs 575/93 e 354/95, no sentido de o Instituto de Previdência dos Congressistas ser uma entidade fechada de previdência privada;

8.2 — não conhecer da consulta quanto à possibilidade de incorporação de quintos por funcionários requisitados pelo IPC, por se tratar de caso concreto;

8.3 — encaminhar cópia desta Decisão; bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, aos Excelentíssimos Senhores Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e à interessadas; e

8.4 — arquivar os presentes autos.

Ata nº 52/97 — Plenário.

10. Data da Sessão: 09/12/1997 — Extraordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Homero dos Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícius, Rodrigues Vilaça (Relator), Iram Saraiwa, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

HOMERO SANTOS BENTO JOSÉ BUGARIN, Presidente Ministro-Relator