— Não cabe ação popular contra lei em tese.

— Não há lesividade na criação, em regime especial, do Instituto de Previdência dos Congressistas.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Antonio Carlos Otoni Soares e outro *versus*
Instituto de Previdência dos Congressistas e outra
Apelação Cível nº 32 527 — Relator: Sr. Ministro
EVANDRO GUEIROS LEITE

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas. Decide a 2ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, negar provimento à apelação, na forma do voto e notas taquigráficas procedentes que integram o presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 12 de dezembro de 1980 (data do julgamento). *Min. Aldir Guimarães Passarinho,* Presidente. *Min. Evandro Gueiros Leite,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro José Néri da Silveira: A controvérsia destes autos foi sumariada pelo ilustre Dr. Juiz Federal *a quo,* às fls. 238/239, nestes termos:

"Antonio Carlos Coroni Soares e outros, qualificados na inicial movem a presente ação popular contra o IPC, a fim de pronunciar uma declaração de nulidade, através da inconstitucionalidade das Lei n.os 4 284, de 20.11.63 e 4 937 de 18.3.66, pelas quais foi criado o Instituto de Previdência dos Congressistas. Aduz inconstitucional o preceito que institui a contribuição da União para financiar a aposentadoria de deputados federais e senadores; que peca pelo mesmo vício o fato de poder o próprio Congresso regulamentar leis, consoante consta do estatuto; igualmente existe o mesmo vício quan-

do invade a competência do Judiciário para interpretar as leis.

A inicial vem instruída com os instrumentos de fls. 7/9.

Regularmente citado, o Instituto contesta a ação (fls. 19/44) alegando, em síntese, que é princípio constitucional que prevê a contribuição da União para a receita dos Institutos de Previdência (art. 158, inciso XVI), nada havendo, pois, de inconstitucional na lei que prevê a referida contribuição. Já no que toca ao estímulo da ausência dos Congressistas, inexiste qualquer defeito legal, já que quando o congressista não comparece à sessão, não recebe a diária correspondente. O fato de o IPC receber a diária em nada se infringe a Constituição. Como terceiro argumento, sustenta o requerido que o Congresso criou uma pessoa jurídica, que com ele não se confunde, fato que demonstra trazendo à colação orientação doutrinária. Inocorre, também, a delegação do Executivo ao Legislativo, já que a própria autarquia criada se autogoverna. Igualmente nada infringe a Carta Magna o fato de os próprios deputados e senadores poderem regulamentar uma lei, tal como acontece em inúmeras autarquias anteriormente criadas. Nenhuma nulidade existe em o próprio Conselho Deliberativo do Instituto julgar casos omissos e interpretar as leis. A contestação vem instruída com os documentos de fls. 46/182.

Foi efetuada a citação do IPC em Brasília, mediante Carta Precatória, tendo lá, a Procuradoria da República argüido exceção de incompetência do Juiz (fls. 200).

Manifestaram-se sobre a contestação os Autores (fls. 204/205) sendo realizada citação — edital dos beneficiários do IPC (fls. 222/231).

Manifestou-se o Procurador da República às fls. 234, sendo o feito saneado (fls. 235) e tendo as partes apresentado alegações finais (fls. 236)."

A sentença de fls. 239/243 julgou improcedente a ação e condenou os Autores nas custas e em honorários de advogado, fixados em Cr$ 500,00 (quinhentos cruzeiros): (lê).

A par do recurso de ofício, apelaram Antonio Carlos Otoni Soares e Newton Moreira Misceno, com suas razões, às fls. 246/247, pedindo a reforma da v. decisão para que a ação seja julgada procedente: (lê).

Contra-razões, às fls. 248v.: (lê).

O Dr. Procurador da República manifestou-se, às fls. 249v. (lê):

A douta Subprocuradoria-Geral da República, em parecer de fls. 253/257, opinou pela confirmação da sentença, concluindo:

"a) ou se decreta a nulidade *ab initio*, por falta de intimação do Ministério Público;

b) ou supre-se tal nulidade, indicando um representante do MP para atuar na 2ª instância;

c) caso aceita a preliminar do item precedente, espera a União, ainda preliminarmente, ser *excluída da lide;*

d) caso essa Egrégia Corte entenda por bem suprir a nulidade, na forma do item *b* acima e não acolha a do item *c*, supra, no mérito pronuncia-se a União pelo improvimento da apelação, mantida, pois, a r. sentença recorrida."

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Evandro Gueiros Leite (Relator):

Adotei o relatório do Ministro José Néri da Silveira, fls. 259 a 261 dos autos.

O Congresso Nacional decretou e o Presidente da República sancionou a Lei nº 4 284, de 20 de novembro de 1963, que criou o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), com personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira. O órgão é, pois, de natureza autárquica, porque se administra a si mesmo segundo a lei do Congresso Nacional, que o criou e a cujo controle estará sujeito. A sua finalidade é *social*, previdenciária, e vive de recursos próprios, oferecendo aos associados os diversos benefícios que indica, à semelhança do plano geral da Previdência comum.

A lei instituidora do IPC (bem como as Leis n.os 4 937/66, 5 896/73 e 6 107/73, que lhe alteraram alguns textos), aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, é,

portanto, lei em sentido estrito e próprio, formal e material, norma geral e abstrata de conduta, que não se equipara aos atos administrativos e por isso mesmo não é atacável por via de ação popular (TASP, *RDA*, 38/256, 68/218, RT 220/367, apud Meirelles, Hely Lopes. *Mandado de segurança e ação popular*, 5. ed. p. 75 e nota 9).

Ato legislativo, é certo, mas com as características estudadas, a lei em tese não pode ser equiparada aos atos ilegais e lesivos ao patrimônio público, como legitimadores da ação popular, que todavia se admite quanto às leis de efeitos concretos, ou meramente formais, aquelas que já trazem em si as conseqüências imediatas de sua atuação, assim equiparadas, materialmente, aos atos administrativos, como as que desapropriam bens, concedem isenções, desmembram ou criam municípios, fixam limites territoriais, enfim, trazem nelas próprias os resultados administrativos objetivados, como deliberações legislativas individualizadas (cf. obra e autor citados, p. 75; e, também, *Direito administrativo brasileiro*, 7. ed. atualizada, p. 686).

Daí por que não vejo como enquadrar no objeto da ação popular a legislação inquinada, que os autores atacam como atos nulos e altamente lesivos ao patrimônio da União Federal, inclusive por supostamente inconstitucionais, sabido como é que esses pretendidos defeitos das leis propriamente ditas não ficam sujeitas à anulação judicial pelos meios processuais comuns, mas pela via especial da *representação de inconstitucionalidade* (CF, art. 119, I, *l*) e através do processo especial da Lei nº 4 337/64, promovido pelo Procurador-Geral da República junto ao Supremo Tribunal Federal.

A respeito já decidiu esta Corte, no Agravo de Petição nº 27 385/GB, com a seguinte ementa:

"A ação popular não se presta à prevenção de ameaça patrimonial remota, potencialmente contida na lei em tese, acoimada de írrita e inconstitucional. Para o deslinde da espécie, oferece-se como providência pronta, específica e adequada, a representação perante o Egrégio Supremo Tribunal Federal, de que cuida o art. 114, letra *l*, da Constituição Federal em vigor e de que já cogitava a Carta Magna anterior, de 1946 (TRF, 1ª Turma, em 20.6.67)."

O pedido constante da petição inicial alcança: 1) a anulação de todos os benefícios concedidos pela União ao IPC; e 2) a condenação dos beneficiários diretos dos atos impugnados a devolverem ao patrimônio da União as importâncias recebidas, não havendo dúvida, porém, que esse objetivo seria atingido pela *revogação* das leis do IPC, através da declaração de sua inconstitucionalidade, impossível, (vale repetir) por via da ação popular.

Apesar da impossibilidade jurídica da ação (CPC, arts. 265, VI, § 3º; 301, X; 295, § único, III), tanto o ilustre advogado do IPC, como a respeitável sentença foram além, ao exame vantajoso do mérito da causa, chegando-se à convicção da inexistência de qualquer espécie de ilegalidade danosa aos interesses da União Federal, na constituição, organização e funcionamento do *regime especial* de previdência social dos congressistas, a partir do art. 158, inciso XVI, da CF/67 (atual art. 165, Ementa 1/69), onde está previsto o tríplice custeio do programa, no qual se inclui a União, ao lado do empregador e do empregado.

Lógico e natural, comenta-se na contestação, que dentro do sistema do nosso Direito de Previdência Social, também o Congresso (órgão da União) contribua para a sua própria instituição previdenciária (fls. 22), como acontece em vários *regimes especiais*, que quebram a unidade do sistema, mas nem por isso se encontram à margem da lei.

Conforme ressalta Russomano, tais órgãos especiais resultam de particularidades peculiares a certos grupos profissionais ou econômicos, que levaram o legislador a conceder-lhes regimes próprios. Cita com destaque o Instituto de Previdência dos Congressistas, que reúne, em caráter obrigatório, independentemente de idade ou estado físico, todos os parlamentares em exercício no Congresso (Russomano, Mozart Victor. *Curso de previdência social*, 1ª ed. 1979, p. 344-61). Assim ocorreu, também, até a criação do Simpas, com o Ipase, o Sasse e o Funrural, sem falar nos órgãos de âmbito restrito a determinadas regiões, em nível federativo, nos esta-

dos, territórios, Distrito Federal e municípios, e em outras situações *privilegiadas,* como a prevista no regime especial dos servidores públicos militares da União, que desfrutam de benefícios suportados diretamente pelo Tesouro, como a transferência para a reserva ou a reforma, benefícios não condicionados a qualquer modalidade de contribuição por parte do servidor militar.

Acha Russomano que o IPC dificilmente se submeterá ao controle do governo, porquanto o Poder Legislativo não quererá ao controle do governo, porquanto o Poder Legislativo não quererá abrir mão do controle de seu funcionamento. Para ele, e com razão, tais situações jurídicas impedem a existência de um sistema geral (idealmente único), não só devido à diversificação das profissões, como pela existência dos direitos adquiridos. De qualquer modo, uma uniformização legislativa teria características de natureza formal, pela sistematização dos *princípios gerais,* mas sem conseguir vedar as *diversificações específicas,* pressupondo a compilação metódica e orgânica de todas as normas vigentes em um texto único, como *lei orgânica, consolidação* ou *código* (cf. autor e obra citados p. 346).

Especificamente quanto ao IPC, é de ver-se que apresenta particularidades especialíssimas, que não vale a pena focalizar, todas, mas, no particular, a posição do Congressista em face da previdência, como *profissional,* com igualdade de direitos e deveres em relação aos demais trabalhadores, sem qualquer distinção entre trabalho intelectual, técnico ou manual, na simetrização que seria de mister e foi trazida pela Constituição em vigor (cf. Pontes de Miranda. *Comentários*... 1568. t. 6, p. 95).

Também é válido destacar, que afora os congressistas, integram o IPC os funcionários das duas Casas, situação optativa. Há economia de serviços e do material utilizado. O *custeio* advém das contribuições dos associados, bem como da Câmara e do Senado, estes com 10% da parte fixa dos subsídios ou vencimentos pagos aos associados. Os pensionistas também pagam. Os saldos das diárias dos congressistas que as deixarem de receber por faltas às sessões, somam-se às contribuições, mais juros, lucros, doações, legados e rendas das aplicações feitas pela administração do IPC. Apenas quando, por motivo extraordinário ou de força maior, o Congresso e os parlamentares associados ao IPC se virem na impossibilidade de contribuir, nos casos de recesso coercitivo das câmaras, essas obrigações serão transferidas à União, inclusive quanto à manutenção dos benefícios devidos, ainda assim por força de lei (Lei nº 4 937/66, art. 18, parágrafo único) (cf. obra e autor citados, p. 358).

Por fim e para não mais alongar este voto, cuja leitura já impacienta os ilustres ouvintes, faço minha a segura argumentação do ilustre patrono do Instituto, o Prof. Ataliba Nogueira, no que de essencialmente jurídico (e sem os ardores da polêmica) opõe, com vantagem, às respeitáveis alegações dos autores (fls. 23/41). Em benefício da validade da sentença, relevo as nulidades argüidas no parecer da douta Subprocuradoria-Geral da República, apoiando-me no princípio legislado de que, podendo decidir no mérito a favor da parte a quem aproveitem as argüições, o juiz não as pronunciará nem mandará repetir os atos ou suprir-lhes as faltas (CPC, art. 249, § 2º).

Nego provimento ao recurso dos autores e confirmo a sentença.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir G. Passarinho:

Em face das considerações do voto do Sr. Ministro Relator sobre a impossibilidade jurídica do pedido tendo em vista os objetivos a que visa a ação popular, eu o acompanho, desprezando as preliminares a que se refere o parecer da douta Subprocuradoria-Geral da República, embora reconheça que, segundo a lei da ação popular, a interferência do Ministério Público se faz, a rigor, para dar assistência ao autor da ação. Entretanto, se, de pronto, se evidencia a própria impossibilidade jurídica, perder-se-ia tempo em cumprir-se aquela formalidade processual eis que o próprio mérito já pôde ser atacado.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

AC nº 32 573-SP (568643): Rel.: Sr. Min. Evandro Gueiros Leite. Recte. de Ofício: Juiz Federal da 7ª Vara. Aptes.: Antonio Carlos Otoni Soares e Newton Moreira Misceno. Apdos.: Instituto de Previdência dos Congressistas e outra. Advs.: Antonio Carlos Otoni Soares (em causa própria) e Geraldo Ataliba.

Decisão: a Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação. (Em 12.12.80 — 2ª Turma.)

Os Srs. Ministros William Patterson e Aldir Passarinho votaram com o Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro José Cândido. Presidiu o julgamento o Exmº Sr. Min. Aldir Guimarães Passarinho.