

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 017.239/2008-7

Natureza: Pedido de reexame em representação

Recorrentes: Ministério da Justiça, Alnaaport – Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3 e Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo

Interessados: Ministério Público junto ao TCU, Advocacia-Geral da União, Associação Brasileira de Anistiados Políticos e Associação Brasileira de Anistiados Políticos do Sistema Petrobras e Demais Empresas Estatais

Unidade: Ministério da Justiça

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO. BENEFÍCIO PECUNIÁRIO INSTITUÍDO PELO ART. 1º, INCISO II, DA LEI Nº Nº 10.559/2002. PRESTAÇÃO MENSAL, PERMANENTE E CONTINUADA. OBRIGAÇÕES DE NATUREZA PECUNIÁRIA PELAS QUAIS A UNIÃO RESPONDA. COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER REGULAMENTAR. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. ALTERAÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO. DETERMINAÇÃO.

Firmar o entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à fiscalização do TCU, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal.

RELATÓRIO

Cuida-se, nesta fase processual, de pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Justiça, pela Alnaaport – Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3 e pelo Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo contra o Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão nº 3.038/2010-TCU-Plenário, que afirmam a competência do TCU de apreciar para fins de registro, na forma do art. 71, inciso III, da Constituição, a legalidade da concessão dos benefícios econômicos previstos no art. 1º, inciso II, da Lei nº nº 10.559/2002, pagos sob a forma de prestação mensal e continuada.

2. Reproduzo, a seguir, a parte dispositiva do acórdão recorrido:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação na qual o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União requer que se determine ao Ministério da Justiça a remessa dos processos de concessão de reparação econômica a anistiados políticos fundamentados no art. 1º, inciso II, da Lei nº nº 10.559/2002, sob a forma de prestações mensais, permanentes e continuadas, para que seja exercida a competência conferida ao Tribunal pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator,

9.1. com fundamento no art. 237, inciso VII, c/c as disposições do art. 235, todos do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. firmar o entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à apreciação para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal;

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore estudos e apresente anteprojeto de normativo acerca do conteúdo, forma, tramitação e análise dos processos referentes às concessões mencionadas no subitem 9.2;

9.4. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Justiça, ao Ministério da Defesa, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao representante;

9.5. arquivar os presentes autos.”

3. Após a prolação dessa deliberação, a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 1º do Decreto nº 7.153/2010, informou ter sido o presente processo declarado de interesse da União.

4. Os embargos de declaração opostos pelo Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo – Sindipetro/SP e pela Associação Brasileira dos Anistiados Políticos do Sistema Petrobras e Demais Empresas Estatais – Abraspet foram rejeitados pelo Acórdão nº 3.038/2010-TCU-Plenário.

5. Sorteado Relator dos pedidos de reexame interpostos nos autos, determinei sua análise e o auditor da Secretaria de Recursos encarregado do assunto elaborou a instrução abaixo reproduzida:

“Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Justiça (MJ), por meio da sua Consultora Jurídica e da Comissão de Anistia (anexo 5), pela Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3 (Alnaoport – anexo 6) e pelo Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo (Sindipetro/SP – anexo 7), em face do Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, que considerou parcialmente procedente representação do MP/TCU infirmando a competência desta Corte de Contas em apreciar para fins de registro a legalidade dos benefícios econômicos do art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, concedidos a anistiados políticos (fls. 2993/2994 do volume 15).

Acórdão recorrido

2. O Pleno do TCU, em Sessão Ordinária de 11/8/2010, deliberou, por maioria, pela procedência parcial da referida representação, com base no voto condutor do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, do qual se traz o seguinte excerto (fls. 2963/2971 do volume 15):

‘Trata-se de representação na qual o Ministério Público junto ao TCU afirma a competência desta Corte de Contas para apreciar, para fins de registro, na forma prevista pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal, a legalidade da concessão dos benefícios econômicos previstos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, pagos sob a forma de prestações mensais, permanentes e continuadas, uma vez que essas vantagens teriam natureza jurídica de pensão.

2. Inicialmente, cumpre esclarecer que a referida lei regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que tratou da anistia concedida às pessoas atingidas por atos de exceção de motivação exclusivamente política no período de 18/9/1946 até 5/10/1988. O texto integral do mencionado artigo está transcrito no item 2 do relatório precedente.

3. Conforme dele se extrai, a anistia foi concedida a uma ampla gama de interessados, compreendendo servidores públicos civis e militares, empregados da administração direta e indireta, trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais e vereadores. Foram incluídos no rol de beneficiados, inclusive, aqueles que não detinham vínculo laboral e que, por força dos atos de exceção, foram impedidos de exercer atividade profissional específica.

(...)

7. Obtido o status de anistiado político, o beneficiado faz jus aos direitos relacionados no art. 1º, incisos II e seguintes, do mencionado diploma legal, **in verbis**:

‘Art. 1º O Regime do Anistiado Político compreende os seguintes direitos:

I - declaração da condição de anistiado político;

*II - reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, asseguradas a readmissão ou a promoção na inatividade, nas condições estabelecidas no **caput** e nos §§ 1º e 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;*

III - contagem, para todos os efeitos, do tempo em que o anistiado político esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais, em virtude de punição ou de fundada ameaça de punição, por motivo exclusivamente político, vedada a exigência de recolhimento de quaisquer contribuições previdenciárias;

IV - conclusão do curso, em escola pública, ou, na falta, com prioridade para bolsa de estudo, a partir do período letivo interrompido, para o punido na condição de estudante, em escola pública, ou registro do respectivo diploma para os que concluíram curso em instituições de ensino no exterior, mesmo que este não tenha correspondente no Brasil, exigindo-se para isso o diploma ou certificado de conclusão do curso em instituição de reconhecido prestígio internacional; e

V - reintegração dos servidores públicos civis e dos empregados públicos punidos, por interrupção de atividade profissional em decorrência de decisão dos trabalhadores, por adesão à greve em serviço público e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional por motivo político.

Parágrafo único. Aqueles que foram afastados em processos administrativos, instalados com base na legislação de exceção, sem direito ao contraditório e à própria defesa, e impedidos de conhecer os motivos e fundamentos da decisão, serão reintegrados em seus cargos.'

*8. Conforme assevera o Ministério Público, a inovação jurídica promovida pela Lei nº 10.559/2002 é tratar das reparações econômicas devidas aos anistiados, uma vez que a anistia propriamente dita já havia sido concedida pela Lei nº 6.683/1979, conhecida como Lei da Anistia. Chega-se, neste ponto, ao tema central desta representação, que é o exame de legalidade da reparação econômica prevista no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, **supra**. No entendimento do Ministério Público junto ao TCU, muito embora a lei enuncie o caráter indenizatório do benefício, ele teria natureza jurídica de pensão. Desse modo, sem questionar o mérito da condição de anistiado político, dever-se-ia avaliar, sistematicamente, se a vantagem econômica devida ao anistiado está de acordo com os parâmetros legais que regulamentam o direito.*

9. Portanto, o exame da matéria suscitada pelo Ministério Público passa pela resposta sucessiva a três questões, que doravante me proponho a examinar separadamente:

a) a concessão dos benefícios econômicos previstos pelo art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002 está vinculada a parâmetros fixados pela lei, submetendo-se ao controle de legalidade?

b) caso seja positiva a resposta ao quesito anterior, o pagamento desses benefícios faz parte da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, de modo a ensejar o controle externo previsto no art. 70 da Constituição Federal?

c) caso sejam afirmativas as duas primeiras respostas, quais são os mecanismos de controle externo aplicáveis à matéria, em face das competências previstas no art. 71 da Constituição Federal?

II - Da vinculação dos benefícios previstos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002 aos parâmetros legais

10. São dois os benefícios econômicos previstos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002. Em linhas gerais, o primeiro deles, sob a forma de prestação única, no valor de trinta salários mínimos por ano de punição, limitado a R\$ 100.000,00, é devido aos anistiados que não puderem comprovar vínculos com a atividade laboral. O segundo, cabe aos anistiados que conseguirem comprovar vínculo laboral, sendo devido na forma de prestação mensal de natureza permanente e continuada, no valor da remuneração a que o anistiado faria jus se na ativa estivesse, podendo estes optar por receber a indenização na forma de prestação única.

(...)

12. Do texto legal acima transcrito, extrai-se que o benefício econômico devido em prestação única tem o seu valor condicionado aos seguintes parâmetros básicos:

- a) prazo de duração da punição sofrida pelo interessado (art. 4º, **caput**),
- b) pré-fixação da reparação em 30 salários mínimos por ano de punição (art. 4º, **caput**),
- c) arredondamento, para um ano, dos períodos de punição inferiores a 12 meses (art. 4º, § 1º),
- d) limitação ao valor máximo de R\$ 100.000,00 (art. 4º, § 2º).

13. Por seu turno, o benefício pago em prestações mensais, permanentes e continuadas, está sujeito aos seguintes requisitos:

- a) comprovação de vínculos com a atividade laboral (art. 5º, **caput**);
- b) valor do benefício correspondente à remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse (art. 6º, **caput**); para determinar esse **quantum**, importa considerar ‘os direitos e vantagens incorporados à situação jurídica da categoria profissional a que pertencia o anistiado político’ (art. 6º, § 2º), bem como o paradigma, definido como ‘a situação funcional de maior frequência constatada entre os pares ou colegas contemporâneos do anistiado que apresentavam o mesmo posicionamento no cargo, emprego ou posto quando da punição’ (art. 6º, § 4º);
- c) instrução do processo com base em elementos de prova oferecidos pelo requerente ou obtidas por meio de diligências promovidas pela Comissão de Anistia, informações prestadas por órgãos da administração direta ou entidades da administração indireta ou arbitramento mediante pesquisa de mercado (art. 6º, § 1º);
- d) limitação dos efeitos financeiros retroativos a 5/10/1988 (art. 6º, § 6º);
- e) início da retroatividade e da prescrição quinquenal a partir da data do protocolo da petição ou requerimento inicial de anistia (art. 6º, § 6º).

14. A representação do Ministério Público chama ainda atenção para o fato de que as prestações mensais estão sujeitas ao teto remuneratório do funcionalismo público federal, devem observar as regras constitucionais de não acumulação de cargos, funções e empregos públicos e não podem ser acumuladas com aposentadoria ou pensão recebida com base no mesmo fundamento.

(...)

16. O importante é perceber que o valor dos benefícios econômicos deve ser criteriosamente calculado. Exceto no que diz respeito ao prazo de duração da punição sofrida pelo interessado ‘que, assim como a existência do ato de perseguição, é matéria de valoração subjetiva’, todos os outros parâmetros são objetivamente definidos em lei.

17. Dessarte, se o reconhecimento da existência do ato de exceção e a consequente declaração da condição de anistiado político requerem valoração subjetiva e é exercido como manifestação da vontade política do Estado brasileiro, o que a partir dela acontece é um fenômeno diverso. Para determinar o montante dos benefícios econômicos, não existe terreno para a discricionariedade dos agentes públicos encarregados do processamento e deferimento do pedido. É necessário que estejam comprovados no processo os elementos que serviram de base ao deferimento. Tanto a situação funcional da categoria a que pertencia o servidor detentor de vínculo com a administração pública, quanto a situação mais frequente entre os pares e contemporâneos do anistiado que antes era trabalhador da iniciativa privada devem estar demonstrados no processo.

18. Portanto, pode-se concluir que a concessão dos benefícios econômicos previstos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002 está sujeita ao controle de legalidade, quanto aos parâmetros descritos nos arts. 3º a 6º da Lei nº 10.559/2002. A mera existência formal do processo de concessão autuado no Ministério da Justiça não garante, por si só, o respeito à legislação, cabendo averiguar se o valor dos benefícios é materialmente compatível com o balizamento estabelecido por lei.

19. Trata-se do comezinho princípio da legalidade dos atos da administração pública, cuja observância deve ser assegurada pela possibilidade de controle por parte de órgão estatal diverso daquele competente para a prática do ato, dentro do mecanismo de freios e contrapesos.

III - Da competência do controle externo, na forma prevista pelo art. 70, **caput**, da Constituição Federal

(...)

22. Conforme destaca o MP/TCU, até dezembro de 2007 haviam sido concedidas reparações em parcela única no montante de R\$ 124.854.439,00, pagamentos retroativos no valor de R\$ 2.410.836.407,99 e instituídas prestações mensais no total de R\$ 29.066.174,00, dado que permite projetar o impacto anual de R\$ 377.860.262,00 para as prestações mensais, considerando-se que os anistiados também fazem jus a 13º salário.

23. Por todo o exposto, vê-se que o deferimento dos benefícios econômicos enfocados nesta representação constitui atividade relevante desempenhada no âmbito do Ministério da Justiça, plenamente vinculada ao balizamento legal, com impactos patrimoniais relevantíssimos para a União. Assim, tanto a titularidade passiva da obrigação em tela quanto o seu conteúdo atraem o controle externo previsto pelo art. 70, **caput**, da Constituição Federal, cujo órgão executor é o Tribunal de Contas da União.

24. Em que pese o caráter político e subjetivo da Declaração da Condição de Anistiado, o exame do deferimento dos direitos que decorrem dessa condição não é uma novidade para este Tribunal. Nos casos de reintegração ao serviço público civil e contagem do tempo de afastamento para efeito de aposentadoria, previstos no art. 1º, incisos III e V, do referido diploma, existem numerosos casos em que o TCU apontou a irregularidade dos atos supostamente respaldados pela Lei nº 10.559/2002. A título de exemplo, cumpre citar a Decisão nº 611/1999-TCU-Plenário, na qual foram expedidas determinações ao órgão em face da inexistência dos cargos nos quais os servidores foram investidos (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), e o Acórdão nº 864/2006-TCU-Plenário, no qual apontou-se a ausência de requisitos de enquadramento e de concessão de vantagens pecuniárias, bem como a impossibilidade de acumulação de cargos (Relator Ministro Benjamin Zymler).

25. Nas Câmaras também há julgados no sentido da ilegalidade da aposentadoria de servidor anistiado por falta de requisitos de enquadramento. No âmbito da 1ª Câmara, aponto os Acórdãos nºs. 2.382/2003 (Relator Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha), 1.065/2004 e 623/2006 (Relator Ministro Guilherme Palmeira) e 2.868/2004 (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). Na 2ª Câmara, os Acórdãos nºs. 694 e 950/2003, 209, 210, 273/2003 e 1.044/2005 (Relator Ministro Benjamin Zymler).

26. Cumpre, então, verificar quais dos instrumentos de controle externo são aplicáveis para o exercício das competências constitucionais do TCU, em face das características da matéria.

IV - Dos instrumentos de controle externo aplicáveis às vantagens econômicas previstas no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, de acordo com os instrumentos previstas no art. 71 da Constituição Federal

27. Como visto acima, o deferimento dos benefícios econômicos estabelecidos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, tanto no que diz respeito ao exame das petições originárias, quanto no exame dos pedidos de revisão, é uma atividade desempenhada no âmbito do Ministério da Justiça. Como tal, essa atividade pode vir a constituir um capítulo específico das contas anuais do órgão, a serem julgadas na forma prevista no art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Para isso, caberá, em momento oportuno, regulamentar o conteúdo a ser remetido a esta Corte, por meio da decisão normativa anual que disciplina a apresentação do relatório de gestão e das tomadas e prestações de contas.

28. Contudo, esse não é o instrumento adequado para o exame individualizado dessas concessões. Em primeiro lugar, porque o grande volume de processos de anistia – a média mensal em 2007 foi de 1.279 processos, segundo o MP/TCU – inviabilizaria o exame pormenorizado de cada ato no bojo das contas anuais. Ademais, em caso de irregularidade, seria necessário constituir tomadas de contas especiais em apartado, de modo a possibilitar a manifestação dos beneficiários.

29. Assim, a dinâmica e a cronologia da apreciação dos processos de contas não permite um exame adequado dos atos de deferimento dos benefícios econômicos, devendo-se utilizar outros instrumentos que permitam o efetivo exame do conteúdo de cada ato, sem prejuízo de que a

constatação de deferimentos irregulares venha a ter reflexo no mérito das contas do órgão e ensejar a aplicação de penalidades aos responsáveis.

30. Por se tratar de ato administrativo, assiste ao TCU exercer o controle das concessões mediante fiscalização, conforme prevê o art. 71, inciso IV, da Constituição Federal. Com efeito, considerando a materialidade dos benefícios e a dificuldade em reaver eventuais pagamentos indevidos, é recomendável que o TCU inclua desde logo no seu planejamento a fiscalização sobre a concessão das reparações em parcela única, bem como dos pagamentos retroativos referentes ao deferimento de prestações mensais, permanentes e continuadas já concedidas.

31. A divergência existente nos autos limita-se à possibilidade de apreciação das concessões de prestações mensais permanentes para fins de registro, na forma do art. 71, inciso III, da Constituição Federal. O Ministério Público manifesta-se favoravelmente a esse exame. A Sefip, por seu turno, distingue a situação dos beneficiários, conforme tenham ou não vínculo anterior com a administração pública. Afirma a competência do TCU para o exame dos atos de aposentadoria nos casos em que a aplicação da lei de anistia tenha provocado a reintegração do agente ao serviço público e propiciado o desenvolvimento natural que o beneficiado teria na carreira caso não tivesse sido vítima de ato de exceção. Nega tal competência nos casos em que as reparações em prestação mensal são deferidas a pessoas sem vínculo anterior com o serviço público.

32. Como afirma a unidade técnica, alguns casos de reintegração de anistiados têm chegado ao exame do TCU quando o interessado implementa o tempo para aposentadoria e a respectiva concessão é remetida a esta Corte, com vistas à apreciação de legalidade para fins de registro. Anteriormente, mencionei alguns arestos desta Corte. Todavia, esses casos não enfocam o benefício econômico concedido em prestações mensais, ao qual o anistiado faz jus independentemente dos institutos da reintegração e da contagem ficta do tempo de serviço. Vale frisar, novamente, que o inciso II do art. 1º da Lei nº 10.559/2002 institui direito pessoal de receber um valor pecuniário, tendo como requisito necessário e suficiente a condição de anistiado político. Já os incisos III e V interferem na situação jurídica previdenciária e funcional dos interessados, fazendo-se necessário o vínculo laboral prévio, além da condição de anistiado.

33. Para analisar o cabimento da apreciação, para fins de registro, das prestações mensais e permanentes estabelecidas pelo art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, faz-se necessário considerar as características desses direitos, independentemente das prerrogativas de reintegração ao serviço e contagem ficta do tempo de duração da penalidade para efeito de aposentadoria.

34. A fim de investigar a natureza jurídica dos benefícios, retorno à sua definição, constante dos arts. 4º, 5º e 6º, da Lei nº 10.559/2002. O primeiro dado relevante é o de que o direito à obtenção dos benefícios econômicos não decorre, necessariamente, da prestação de trabalho, visto ser a prestação única devida exatamente aos que não puderem comprovar atividade laboral, ou aos que, tendo direito à parcela mensal, continuada e permanente, optarem por recebê-la em parcela única.

35. Tais benefícios também não apresentam natureza jurídica estatutária, nem mesmo quando devidos a ex-servidores públicos anistiados. Isto porque não decorrem de exercício regular do cargo ou emprego público, mas exclusivamente de ato pretérito da Administração Pública, praticado à margem do regime estatutário, em regime de exceção. A comparação com a remuneração dos pares e colegas contemporâneos do ex-servidor público é um mero instrumento para cálculo do valor da prestação mensal, assim como o é a comparação com o paradigma do anistiado que exercia atividade remunerada junto à iniciativa privada. Demais semelhanças com o regime estatutário, tal como administração dos pagamentos por meio do Sistema Siae, são meramente acidentais, ditadas pela conveniência dos órgãos encarregados do pagamento.

36. Embora os benefícios econômicos em questão não pertençam ao regime estatutário e o art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002 declare o seu caráter indenizatório, entendo que as prestações mensais e vitalícias têm natureza de pensão, porque são inacumuláveis com aposentadoria ou pensão de anistiado político que viessem sendo pagas pelo INSS e demais entidades públicas. Por dicção expressa do art. 19 do texto legal, o regime de prestação mensal, permanente e continuada previsto no

art. 1º, inciso II, substituiu os benefícios anteriormente deferidos aos já anistiados políticos, nos termos seguintes:

‘Art. 19. O pagamento de aposentadoria ou pensão excepcional relativa aos já anistiados políticos, que vem sendo efetuado pelo INSS e demais entidade públicas, bem como por empresas, mediante convênios com o referido instituto, será mantido, sem solução de continuidade, até a sua substituição pelo regime de prestação mensal, permanente e continuada instituído por esta lei, obedecido o que determina o art. 11.’

37. Nessa linha de raciocínio, é deveras esclarecedor o argumento do Ministério Público de que se a lei veda o acúmulo da suposta indenização com uma aposentadoria ou pensão, é porque inclui a primeira vantagem na mesma categoria jurídica destas últimas. Não haveria sentido em vedar que um cidadão aposentado recebesse, também, uma indenização por uma lesão provocada pelo Estado, seja qual fosse a causa geradora desse dano. Se existe a vedação de acumulação de aposentadoria ou pensão com a vantagem denominada ‘indenização’, é porque esta se equipara a aquelas como benefício previdenciário.

38. Deste modo, a interpretação sistemática do referido diploma legal, especialmente em face do que dispõe o seu art. 19, leva à conclusão de que o benefício mensal disciplinado nos arts. 5º e seguintes tem natureza de pensão, porque inacumulável com outros benefícios desse jaez. A prestação única regulamentada no art. 4º não tem natureza pensional, por não haver, na lei, qualquer dispositivo que a torne incompatível com a continuidade de benefícios previdenciários anteriormente deferidos.

39. Deve-se destacar que outros institutos aproximam a prestação mensal permanente e continuada do regime jurídico aplicável aos servidores públicos, tais como a limitação ao teto remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição (art. 7º, **caput**) e a incidência das regras sobre inacumulabilidade de cargos, funções, empregos ou proventos (art. 7º, § 1º).

40. O fato de se tratar de uma pensão indenizatória não retira a possibilidade de exame para fins de registro. Destaco as menções efetuadas pelo **Parquet** especializado de que a remessa desses atos é expressamente prevista no art. 14 da Instrução Normativa TCU nº 55/2007, e de que esta Corte efetua o exame das pensões especiais, concedidas fora do regime estatutário, com caráter de indenização, como é o caso dos benefícios criados pelas Leis nºs. 9.255/1996 (pensão especial mensal individual concedida a Lúcia de Oliveira Menezes, membro da quinta geração do Alferes Joaquim José da Silva Xavier, reajustável na mesma data e com os mesmos índices adotados para o reajustamento das demais pensões pagas pelo Tesouro Nacional) e 9.425/1996 (pensão vitalícia, a título de indenização especial, às vítimas do acidente com a substância radioativa Césio 137, ocorrido em Goiânia, Estado de Goiás).

41. Em síntese, a reparação econômica efetuada mediante prestação mensal, permanente e continuada da qual trata o art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002 tem natureza jurídica de pensão especial, assim como mencionadas na peça inicial desta representação, e está sujeita à apreciação de que trata o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, conforme propõe o Ministério Público. A reparação paga em prestação única, embora possa ser objeto do controle externo, na forma dos incisos II a IV do citado artigo constitucional, não tem caráter de pensão, não se prestando à apreciação para fins de registro, até mesmo porque a sua concessão é exauriente e não gera direitos futuros.

42. Deixo, todavia, de propor a procedência desta representação no tocante à determinação ao Ministério da Justiça de que remeta de imediato todos os atos de concessão já implementados. Devido ao grande número de concessões e o volume de informações, faz-se necessário que, previamente, a Segecex efetue estudo e apresente anteprojeto de normativo acerca do conteúdo e forma dos processos que deverão ser encaminhados a esta Corte, bem como o processamento e a análise que lhe devem ser dispensados.’

3. Vale destacar que o acórdão recorrido foi objeto de dois embargos de declaração (anexos 3 e 4) que, no mérito, foram rejeitados pelo Acórdão nº 3.038/2010-TCU-Plenário. Este acórdão fez,

ainda, a correção de erro material quanto ao prazo concedido à Segecex para apresentação de anteprojeto de normativo acerca dos processos referentes às concessões em tela, de '120' para '90' dias (fls. 3061/3062, volume 16).

Admissibilidade

4. Em exames preliminares, o Serviço de Admissibilidade desta Secretaria de Recursos propôs o conhecimento dos presentes pedidos de reexame, com a suspensão dos efeitos dos itens 9.2 e 9.4 do acórdão recorrido, com base nos arts. 285, **caput**, e 286, parágrafo único, do RI-TCU (fls. 29/30 do anexo 5; fls. 29/30 do anexo 6; fls. 18/19 do anexo 7).

5. O Relator **ad quem** sorteado, Ministro José Múcio Monteiro, acolheu o exame de admissibilidade e determinou o exame das peças recursais, nos termos do seu despacho, de 13/1/2011 (fl. 20 do anexo 7).

6. Quanto aos recursos dos anexos 5 e 7, colocamo-nos favoravelmente ao seu conhecimento, por estarem preenchidos os requisitos legalmente estabelecidos, razão pela qual, ao final desta, propomos seu conhecimento por esta Corte.

7. Data vênua, a peça que passou a constituir o anexo 6 não se trata de recurso, mas tão somente de requerimento de habilitação no processo como interessado, requisição de cópias de peças processuais e solicitação de prorrogação de prazo para interposição de pedido de reexame, protocolada em 1/9/10 (fls. 2/3 do anexo 6).

8. Portanto, ausentes os requisitos de constituição recursal, quais sejam, a singularidade, a adequação, os fundamentos e, principalmente, o próprio pedido para reexame da matéria, propõe-se a sua recepção como requisição de mero expediente, do qual se examina o mérito adiante.

Análise de mérito

9. Nas peças apresentadas, asseveram-se, em síntese, as seguintes alegações, adiante individualmente analisadas:

Requisição da Alnaaport (anexo 6)

10. Alegação: Preliminar de ausência de defesa e de contraditório (fl. 2 do anexo 6). Embora houvesse nos autos inúmeros advogados habilitados representando interessados no processo, não se vislumbra no DOU nenhuma alegação de defesa, conforme determina a Sumula Vinculante nº 3/STF, **in verbis**:

‘Nos processos perante o TCU asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão’.

10.1. Análise: Como se pode notar pela simples leitura do dispositivo transcrito acima, somente nos casos em que houver possibilidade de anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, deve esta Corte estabelecer o contraditório e garantir o exercício da ampla defesa.

10.2. Não se vislumbra qualquer possibilidade de anulação ou revogação de qualquer ato no exame da presente representação, que propugnou tema relativo à fixação dos limites da competência constitucional do TCU. Trata-se, por óbvio, de questão completamente abstrata e objetiva, sem qualquer repercussão direta sobre o direito subjetivo de terceiros.

10.3. Assim, não havendo qualquer risco direto de lesão a direito de terceiros, não haveria nem como – porque não haveria como identificar todos os possíveis interessados – nem porque estabelecer o contraditório aventado pelo recorrente.

10.4. Não há, pois, que se acolher a alegação em favor do requisitante.

11. Alegação: Habilitação processual como interessado, cópias de peças e novo prazo recursal (fls. 2/3 do anexo 6). ‘Não possuindo cópia da representação do MP/TCU; nem dos votos divergentes (...). Importantíssimo se houver cópia completa da manifestação da unidade técnica do TCU que eventualmente possa ter instruído o feito para julgamento (...). Requer após habilitado nos autos e

cópias mencionadas, digne-se Vossa Excelência deferir novo prazo processual para interpor recurso de reexame’.

11.1. *Análise: Quanto a sua habilitação como interessado, aproveita-se o exame preliminar do Serviço de Admissibilidade de Recursos (fls. 29/30 do anexo 6) e o despacho do Ministro-Relator ad quem, para reconhecer o interesse do requerente em intervir no processo, nos termos do § 6º do art. 146 do RI-TCU.*

11.2. *Quanto ao novo prazo recursal, registre-se inicialmente que, tendo sido publicado no DOU em 19/8/2010, as peças que compõem o acórdão recorrido já estavam disponíveis no sítio do TCU na internet. O **decisum** compõe-se do relatório do Relator que traz em seu bojo minudente relação de todos os argumentos oriundos das peças reclamadas pelo requisitante, quais sejam os da representação original do MP/TCU, os da unidade técnica instrutora e os da nova manifestação do MP/TCU (fls. 2955/2962 do volume 15).*

11.3. *Entretanto, não há como negar que as cópias solicitadas poderiam auxiliar a eventual elaboração de peça recursal. Tendo efetuado seu pedido de ingresso no processo como interessado, de cópias e de prorrogação de prazo, antes de vencido o prazo processual, esperava o requisitante ter o tempo para elaboração do seu recurso.*

11.4. *Embora não haja previsão regimental para a suspensão do prazo em razão de pedido de vista e de cópia dos autos, esta Corte tem concedido esta suspensão, em homenagem ao princípio da ampla defesa, nos casos em que tais pedidos são formulados durante o prazo para interposição de recursos, conforme se pode observar nos precedentes colacionados a seguir:*

Acórdão nº 6.811/10-TCU-2ª Câmara

‘11. Tendo em vista que o não atendimento do pedido de vista poderia prejudicar o direito de defesa do recorrente, nos casos em que tal pedido é formulado durante o prazo para interposição de recursos, este Tribunal vem admitindo a suspensão do prazo recursal durante o lapso temporal em que a parte não obteve acesso ao processo.’

Acórdão nº 1.463/2009-TCU-2ª Câmara

*‘[...] restou demonstrada a ocorrência de **error in judicando**, em vista da omissão de fato relevante demonstrado nos autos: a suspensão do prazo para a interposição de recurso, durante o interregno entre o requerimento do interessado para obter vista dos autos e a sua efetiva disponibilização pela unidade técnica. Contabilizado esse período, o recurso interposto contra o acórdão [...] torna-se tempestivo.*

4. [...] os prazos processuais podem, excepcionalmente, ser dilatados, quando provado que a parte não praticou o respectivo ato por justa causa. No caso em comento, a justa causa se caracteriza pelo lapso de tempo decorrido até a disponibilização dos autos ao advogado do interessado, para que colhesse as informações necessárias à elaboração do recurso.

5. Saliento que esse entendimento já foi acolhido neste Tribunal em outras assentadas, a exemplo dos Acórdãos nºs. 41/2002-TCU-Plenário, 1.125/2005-TCU-1ª Câmara e 2.546/2004-TCU-1ª Câmara.

6. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, essa exegese foi abraçada no julgamento do REsp nº 249769/AC (Relator: Ministro Castro Filho, 3ª Turma, Julgamento: 12/3/2002), cuja ementa contém, entre outras, a seguinte assertiva que bem se aplica ao caso vertente:

‘III. Ainda que se considere iniciado o prazo para oferecimento de embargos com a concessão de vista dos autos antes da juntada do mandado de citação, a contagem só pode se dar a partir da real disponibilização dos autos, não do simples requerimento.’

11.5. *Como só agora esse expediente está sendo devidamente instruído, entende-se razoável o deferimento do prazo solicitado para interposição de recurso (de mais 15 dias), contado a partir da notificação do requerente.*

11.6. *Quanto ao pedido de cópia, entende-se que pode ser deferido, comunicando-se ao requisitante a necessidade de apresentação do comprovante do recolhimento da importância correspondente ao ressarcimento dos custos, nos termos do art. 166 do RI-TCU.*

11.7. Há, pois, que se acolher a alegação em favor do requerente.

Recurso do Ministério da Justiça (anexo 5)

12. Alegação: Regime jurídico especial do anistiado (fls. 6/8 do anexo 5). A Lei nº 10.559/2002 criou um regime jurídico peculiar, com características próprias, que não se confunde com o regime estatutário da Lei nº 8.112/1990.

12.1. Análise: Assiste razão ao recorrente, pois o regime jurídico estatutário da Lei nº 8.112/1990 regula os vínculos trabalhistas entre os servidores e o Estado, enquanto a Lei nº 10.559/2002 regula a concessão de indenizações aos anistiados políticos e não sua permanência no serviço público civil ou militar.

12.2. Se, a rigor, não se admitir um regime jurídico especial para o anistiado, certamente, a esfera normativo-jurídica que o envolve é bem distinta do regime jurídico do servidor estatutário, pelo menos enquanto anistiado beneficiário da reparação econômica. Em se tratando da sua reintegração como servidor público, aí sim, passaria o anistiado ao regime jurídico estatutário.

12.3. Como premissa para o raciocínio que efetua em sua peça, permanece aceitável a alegação do recorrente.

13. Alegação: Natureza jurídica indenizatória da pensão de anistiado (fls. 9/11 do anexo 5). A Lei nº 10.559/2002 foi expressa, em seu inciso II do art. 1º, em definir essa reparação econômica como de ‘caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal [...]’, sem atribuir-lhe qualquer caráter previdenciário, pois não há qualquer contraprestação de contribuição e sim apenas a atenção ao ressarcimento decorrente da responsabilidade objetiva do Estado, decorrente do disposto no § 6º do art. 37 da Constituição Federal. ‘Em resumo: o que gera pensão previdenciária é trabalho e contribuição; lesão gera indenização’.

13.1. Análise: É certo que, em inúmeros julgados, esta Corte já reconheceu o obrigatório caráter contributivo que devem se revestir os benefícios previdenciários, a partir da Constituição Federal de 1988.

13.2. O próprio acórdão recorrido, embora tenha identificado a prestação como ‘pensão’, já havia trazido, no seu voto condutor, o reconhecimento do caráter indenizatório dessas pensões mensais (item 40 – fl. 2970 do volume 15).

13.3. Registre-se que não há qualquer incompatibilidade entre o caráter indenizatório do benefício, declarado pela própria Lei nº 10.559/2002, e sua natureza jurídica de ‘pensão’. Esse é o caso, por exemplo, da pensão vitalícia, regulada por meio da Lei nº 7.070/1982, concedida pela União às vítimas da síndrome decorrente do uso de talidomida durante a gravidez, benefício este que, diga-se de passagem, não sofre registro pelo TCU.

13.4. Portanto, também como premissa, essa alegação do recorrente não merece retoques.

14. Alegação: Possibilidade de acumulação da pensão com outros benefícios de caráter distinto (fl. 11 do anexo 5). O ‘que não se pode acumular por lei é a anistia com mesmo fundamento, ou seja, uma prestação mensal de anistia juntamente a uma aposentadoria advinda de anistia’. No entanto, se o anistiado trabalhou e contribuiu durante os trinta ou quarenta anos, após a perseguição política da qual foi vítima, fará jus a sua regular aposentadoria de caráter previdenciário, que nada interfere na percepção da indenização merecida em razão do dano ao qual fora submetido.

14.1. Alegação: Caráter especial das indenizações e transição política (fl. 13 do anexo 5). As reparações aos perseguidos políticos vêm sendo regulamentadas por legislação sequencial (Lei nº 6.683/1979, EC nº 26/1985, art. 8º do ADCT e Lei nº 10.559/2002. É por isso que esta última lei, em seu art. 19, determinou a substituição das ‘pensões excepcionais’, que vinham sendo pagas pelo INSS aos anistiados, pelas prestações mensais previstas nesse mesmo normativo. Reforça o caráter indenizatório e reparatório especial das referidas prestações mensais pelo caráter eletivo que essa indenização pode se dar, com várias opções de reparação à disposição do anistiado (prestação em valor único, reparação moral, reintegração ao antigo posto de trabalho).

14.2. Análise: Parecem razoáveis as ilações do recorrente.

14.3. Com efeito, a vedação da Lei nº 10.559/2002 de acumulação de benefícios se refere aos concedidos pelo INSS aos anistiados políticos, em caráter precário e provisório. Mesmo estes benefícios substituídos, as ‘pensões excepcionais’, têm caráter assistencialista (posto não exigirem qualquer contraprestação contributiva), concedidos enquanto não se resolvia de forma definitiva a situação dos anistiados políticos, o que não emprestaria aos benefícios substitutos, as ‘prestações mensais’ qualquer caráter previdenciário, ao contrário do que entendeu o voto relator (itens 36 a 40 – fl. 2970 do volume 15).

14.4. A contrário senso, e ao contrário do esposado pelo voto condutor do acórdão recorrido (item 37 – fl. 2970 do volume 15), a possibilidade de acumulação de benefícios de natureza distinta (vide art. 522 da IN-INSS nº 45/2010 transcrito a seguir) poderia, até mesmo, se estender a benefícios de natureza estatutário-previdenciária, não obstante a previsão de contagem do tempo de afastamento do anistiado político, para todos os efeitos, disposto no inciso III do art. 1º da Lei nº 10.559/2002, colidir frontalmente com a vedação constitucional de estabelecimento, por lei, de tempo ficto de contribuição para fins previdenciários.

‘IN-INSS nº 45/2010 Art. 522. Após a concessão da reparação econômica e a consequente cessação da aposentadoria ou pensão excepcional de anistiados pelo INSS, caso o segurado reúna condições necessárias, poderá ser concedido benefício do RGPS, observado o prévio requerimento administrativo, computando-se para este fim os períodos amparados pela legislação previdenciária e [...]’.

14.5. Ainda como premissas, há que se acolher a alegação do recorrente.

15. Alegação: Não cabimento do registro das pensões pelo TCU (fl. 17 do anexo 5). A pensão do anistiado não é similar ao regime previdenciário, nem a pensões especiais nem ao regime estatutário (ADI nº 2.639/2006-STF). Não é competência do TCU registrar indenizações concedidas pelo Estado, mas tão somente as pensões estatutárias. Diferenças da natureza das pensões especiais que sofrem registro pelo TCU, por não ser benesse honorífica (Lei nº 9.255/1996) tampouco reparação pela perda de capacidade laborativa das vítimas do Césio 137 (AI nº 623.655 AgR/2007-STF). Por isso, propugna pela inconstitucionalidade do art. 14 da IN TCU nº 55/2007.

15.1. Análise: A norma constitucional (art. 71, inciso III) e legal (art. 1º, inciso V, e art. 39, ambos da Lei nº 8.443/1992) não estabelece clara e textualmente os limites da competência do controle para registrar os atos de concessões de aposentadoria, de reforma e de pensão.

15.2. A Resolução TCU nº 155/2002, ao aprovar seu Regimento Interno, fez uma opção pela limitação da competência do controle para fazer o registro prévio das concessões previdenciárias de caráter estatutário, isto é, as reformas e aposentadorias de servidores públicos civis e militares e as pensões decorrentes da relação estatuto-previdenciária, conforme se pode observar pela letra do inciso VIII do art. 1º, **in verbis**:

‘VIII – apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida nos arts. 259 a 263, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões a servidores públicos civis e militares federais ou a seus beneficiários, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.’

15.3. Esse dispositivo deixou de fora da apreciação prévia desta Corte, para fins de registro, as aposentadorias e as pensões, de caráter previdenciário, porém não estatutárias, isto é, derivadas das relações de emprego público.

15.4. Portanto, a opção de registrar as pensões dos anistiados políticos não se coaduna com o disposto no Regimento Interno, uma vez que a origem da pensão não é uma relação estatutária do instituidor com a União – até porque há beneficiários da iniciativa privada, tampouco com o caráter indenizatório das referidas pensões.

15.5. Não obstante, se vier a prover o presente recurso, poderá esta Corte rever a submissão dos atos de concessão das pensões das vítimas do Césio 137 ao prévio registro, já que estas também não parecem guardar natureza seja previdenciária seja estatutária com o erário.

15.6. Há, pois, que se acolher a alegação em favor do recorrente.

16. Alegação: Possibilidade de fiscalização das pensões de anistiados (fl. 23/24 do anexo 5). O TCU detém a competência para fiscalizar os atos de concessão das referidas pensões, nos termos do inciso IV, do art. 71 da Constituição Federal.

16.1. Análise: O registro prévio da despesa pública tem raízes históricas no controle das finanças do Estado. Já se fazia sentir no início dos trabalhos quando da criação desta Corte no alvorecer da República. E, cite-se, foi também um dos componentes do primeiro conflito histórico-institucional vivido pelo TCU, quando seu presidente Serzedello Correa foi destituído e preso por negar registro a admissões do Executivo, tidas por espúrias.

16.2. No entanto, com a evolução do Estado e da governança pública, o registro prévio das despesas vem sendo substituído cada vez mais por modernos instrumentos de controle **a posteriori**. Até mesmo porque o gigantismo do Estado não poderia suportar tamanha demanda de estrutura de órgão de controle que fosse competente para registrar-lhe previamente as despesas sem afetar significativamente sua eficiência.

16.3. Nesse diapasão, o Estado passou a contar com o exame das prestações de contas (de eficácia, hoje, já questionada) e com modernos instrumentos de fiscalização (auditorias, acompanhamentos, inspeções, monitoramentos, avaliação de programas etc.) que contam com a possibilidade da seleção dos objetos a serem controlados, por meio de critérios de materialidade, risco e relevância, entre outros.

16.4. Esses instrumentos são de tal sorte versáteis que até alcançam a possibilidade de examinar a despesa previamente a sua ocorrência, sem, contudo, estarem engessados pela universalidade do sistema de registro prévio e pelo distanciamento temporal que tem ferido de morte o exame para registro de muitos atos de concessão nesta Corte.

16.5. Assim, nada impediria que este Tribunal classificasse os referidos atos de concessão de pensão aos anistiados, selecionasse amostras estratificadas por alguns critérios e promovesse o exame de tais atos, extraindo desse exame paradigmas de entendimento e interpretação a serem seguidos pela Administração, até mesmo em sede de revisão desses atos.

16.6. Nesse sentido, já o voto condutor do referido **decisum**, reconhecendo a competência fiscalizatória sobre esses atos administrativos de concessão dos benefícios aos anistiados, recomendava a inclusão, no planejamento de fiscalização desta Corte, do pagamento das indenizações em parcela única e de pagamentos retroativos (item 30 – fl. 2969 do volume 15), embora não tenha repercutido a referida recomendação na parte dispositiva do Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário.

16.7. Também, não há impedimento de ordem legal para que o TCU faça com que os referidos atos venham a compor as prestações de contas ordinárias do Ministério da Justiça. Tal opção, no entanto, poderia não ser operacionalmente desejável, em razão da quantidade de atos a serem examinados, inviabilizando o exame das contas no prazo legal, como bem enfatizou o voto condutor do acórdão atacado (item 28 – fl. 2969 do volume 15).

16.8. Há, pois, que se acolher a alegação em favor dos recorrentes.

17. Alegação: Efeitos nocivos do registro das pensões de anistiados (fls. 24/25 do anexo 5). ‘tal procedimento impõe ao perseguido político mais uma etapa para a obtenção de direito devido desde 1988 [...] tem efeito nocivo de tornar a implementação do processo singular de reparação às vítimas um ato incompleto carente de etapa conclusiva’.

17.1. Análise: Ainda que traumático e longo todo o percurso dos perseguidos políticos até a conquista da justa indenização, nenhuma despesa pública prescinde de controle.

17.2. Assim, esta Corte não pode deixar de aplicar o instrumento de controle que entender legítimo, por causa de fatores meramente emotivos ou de algum viés humanitário.

17.3. O controle externo dos recursos públicos tem matizes republicanas e democráticas. Está imerso em valores do Estado de Direito, pelo qual muitos dos atuais anistiados lutaram nos tempos de escuridão política, inclusive pagando com a própria vida a defesa desses ideais. Assim, não se coadunaria com a altivez da memória dessa luta uma eventual dispensa ilegítima da fiscalização de suas pensões.

17.4. Não há, pois, que se acolher a alegação em favor do recorrente.

Recurso do Sindipetro/SP (anexo 7)

18. Alegação: Caráter indenizatório da pensão (fls. 6/14 do anexo 7). A ‘prestação mensal decorre de uma lesão causada pelo Estado que gera o direito à indenização. O fato de o anistiado ter ou não contribuído para a previdência é irrelevante para a concessão [...] o INSS reconhece o direito dos anistiados de receberem a aposentadoria do RGPS independentemente da concessão da prestação mensal’ (art. 522 da IN-INSS nº 45/2010). O próprio voto vencedor do acórdão recorrido reconhece o caráter indenizatório da pensão mensal. A IN TCU nº 55/2007 não pode conceder ao TCU competência não prevista na Constituição Federal nem na lei.

18.1. Análise: Este recorrente acrescenta mais argumentos a reforçar o caráter meramente indenizatório das pensões aos anistiados políticos, como analisado anteriormente.

18.2. Também é certo que o próprio voto condutor do acórdão atacado reconheceu o caráter indenizatório, não estatutário e não previdenciário das ‘parcelas mensais’ (itens 34 e 35 – fl. 2970 do volume 15).

18.3. O fato gerador da pensão em tela é realmente o dano causado pelo Estado e não a relação de trabalho deste com os anistiados, até porque há concessão das pensões mensais aos egressos da atividade laboral no meio privado.

18.4. Por óbvio, deixa-se de analisar a possibilidade de se apreciar para fins de registro qualquer pensão de caráter indenizatório que o Estado seja condenado a pagar a terceiros, por ausência completa de previsão legal no ordenamento jurídico.

18.5. Há, pois, que se acolher a alegação em favor do recorrente.

Conclusão

19. **Ex positis**, considerando a natureza meramente indenizatória das pensões concedidas aos anistiados políticos, concedidas sob a égide da Lei nº 10.559/2002, e ante a ausência de previsão legal para o registro desses atos junto ao TCU, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que:

a) conheça dos presentes pedidos de reexame, interpostos pelo Ministério da Justiça (anexo 5) e pelo Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo (Sindipetro/SP – anexo 7), com fulcro no art. 48 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, conceder-lhe provimento para alterar o acórdão recorrido, que passa a contar com a seguinte redação:

i. na parte final do item 9.2: ‘firmar o entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à fiscalização do TCU, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal’;

ii. na parte final do item 9.3: ‘determinar à Segecex que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore estudos e apresente proposta de planejamento de fiscalização dos atos de indenização aos anistiados, em parcela única e em prestações mensais, bem como dos pagamentos retroativos, concedidos com base na Lei nº 10.559/2002’;

b) receba o expediente da Alnaaport (anexo 6) e dê provimento ao seu pedido de habilitação como interessado, deferindo a solicitação de cópia dos autos e de prorrogação do prazo recursal por 15 dias, contados a partir da sua notificação, conforme o § 6º do art. 146 e o art. 166 do RI-TCU;

c) dê ciência às partes e ao órgão/entidade interessado, da deliberação que vier a ser proferida, enviando-lhes cópia completa do acórdão.”

6. A titular da 2ª Diretoria Técnica da Serur fez as seguintes considerações adicionais, que contaram com o endosso do Secretário de Recursos:

“Trata-se de pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão nº 3.038/2010-TCU-Plenário, que apreciou representação proposta pelo Ministério Público junto ao TCU, e decidiu, nos termos do voto do Ministro-Relator **a quo**, firmar o entendimento que ‘as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à apreciação para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal’.

2. Os recursos interpostos foram analisados de forma percuciente pelo Auditor Federal informante (fls. 22/36 do anexo 7), que entendeu pelo conhecimento e provimento das peças recursais.

3. Acolhe-se o exame realizado pelo Auditor no sentido de que a concessões de reparações econômicas concedidas aos anistiados políticos, por força da Lei nº 10.559/2002, não se sujeitam à apreciação para fins de registro, porquanto tais reparações tem caráter meramente indenizatório. O fato de tais prestações serem pagas de forma mensal, contínua e permanente não afasta o seu caráter indenizatório.

4. A premissa acima exposta é tão verdadeira que a Lei nº 10.559/2002, em seu art. 9º, dispõe expressamente que os valores pagos não estão sujeitos à contribuição ao INSS e são isentos do Imposto de Renda, **verbis**:

‘Art. 9º Os valores pagos por anistia não poderão ser objeto de contribuição ao INSS, a caixa de assistência ou fundos de pensão ou previdência, nem objeto de ressarcimento por estes de suas responsabilidades estatutárias.

Parágrafo único: Os valores pagos a título de indenização a anistiados são isentos do Imposto de Renda.’

5. Demais disso, não há previsão na Lei nº 8.443/1992, art. 1º, inciso V, nem no Regimento Interno/TCU, art. 1º, inciso VIII, os quais reproduzem disposição contida na Constituição Federal (art. 71, inciso III), para apreciação de tais concessões, chamadas na Lei nº 10.559/2002 de regime de prestação mensal, permanente e continuada.

6. Por outro lado, esse entendimento não afasta a competência do TCU de fiscalizar a correta aplicação da citada norma legal, utilizando-se, para tanto, dos modernos instrumentos de fiscalização dispostos em seus normativos (auditorias, acompanhamentos, inspeções, monitoramentos etc.).

7. Com essas considerações adicionais, encaminhe-se os autos ao Secretário de Recursos, para sua manifestação e, em seguida, ao Ministério Público junto ao TCU, nos termos do despacho do Ministro-Relator (fl. 3072 do volume 16).

7. Nos termos do parecer do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, reconheci a condição de interessada nos presentes autos da Alnaaport – Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3, reabrindo-lhe o prazo recursal de quinze dias para o exercício dos direitos decorrentes desse reconhecimento.

8. Dando prosseguimento à instrução dos autos, a Secretaria de Recursos assim se manifestou acerca dos novos elementos produzidos pela Alnaaport, bem como sobre as informações enviadas pela Advocacia-Geral da União, como adendo ao recurso do Ministério da Justiça:

“Inicialmente assinale-se, por questões metodológicas, que nesta instrução a referenciação das peças terá sempre como base os documentos e respectivas numerações de páginas constantes do processo eletrônico, ante sua conversão, consoante termo autuado como peça 70. Serão ignoradas, portanto, as numerações de páginas inicialmente consignadas nos então existentes volumes e anexos.

I. Histórico processual

2. Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Justiça, pela Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3 e pelo Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo em face do Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, que considerou parcialmente procedente representação do MP/TCU infirmando a competência desta Corte de Contas em apreciar para fins de registro a legalidade dos benefícios econômicos do art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, concedidos a anistiados políticos (págs. 42/43 da peça 55).

3. Esta unidade técnica, em instrução às págs. 24/40 da peça 69, entendeu por não conhecer do expediente da Alnaaport como recurso, pois estavam ausentes os requisitos de constituição recursal, dar provimento ao seu pedido de habilitação como interessado e deferir seus pedidos de cópia dos autos e de prorrogação do prazo recursal por 15 dias.

4. Quanto aos pedidos de reexame do Ministério da Justiça e do Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo, esta unidade técnica (págs. 24/40 da peça 69) entendeu por conhecer dos pedidos de reexame para, no mérito, conceder-lhe provimento para alterar o acórdão recorrido, passando a contar com a seguinte redação:

i. na parte final do item 9.2: ‘firmar o entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à fiscalização do TCU, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal’;

ii. na parte final do item 9.3: ‘determinar à Segecex que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore estudos e apresente proposta de planejamento de fiscalização dos atos de indenização aos anistiados, em parcela única e em prestações mensais, bem como dos pagamentos retroativos, concedidos com base na Lei nº 10.559/2002.’

5. O Ministério Público junto ao TCU emitiu o parecer às págs. 42/43 da peça 69 divergindo da proposta da Serur, em relação aos pedidos de reexame do Ministério da Justiça e do Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo, no sentido de que os recursos fossem conhecidos para que, no mérito, fosse negado provimento, mantendo-se em seus exatos termos o acórdão recorrido. Acolheu, por outro lado, a proposta desta unidade técnica em relação à peça interposta pela Alnaaport.

6. O Ministro-Relator José Múcio, por intermédio do despacho à pág. 44 da peça 69, reconheceu a condição de interessada da Alnaaport reabrindo-lhe o prazo para o exercício de seus direitos e restituindo os autos à Serur. A Alnaaport apresentou às informações às págs. 4/18 da peça 68 e a Advocacia-Geral da União, como adendo ao recurso do Ministério da Justiça, apresentou informações à peça 72. Desta feita, passaremos a análise destes novos documentos.

II. Mérito

7. Tendo em vista que a Alnaaport e a AGU se utilizaram de argumentos semelhantes, se passará à análise em conjunto, em primazia aos princípios da celeridade, do formalismo moderado e da economia processual.

Argumento - Alnaaport – Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3.

8. Afirma que entre o instituto jurídico da anistia política e o Regime Geral de Previdência Social existe substancial diferença, haja vista que um não se comunica com o outro, não sendo pensão assemelhadas.

9. Menciona que o trabalhador de todas as classes civil ou militar contribui ano a ano e mês a mês para o RGPS e, ao final de 30 ou 25 anos de efetiva contribuição, fazem jus a aposentadoria por tempo de serviço, por moléstia ou por acidente de trabalho.

10. Declara que o Regime Geral da Previdência Social é afeto ao art. 71, inciso III, da CF/1988 cuja competência é atribuída, constitucionalmente, ao TCU para apreciar os atos de concessão de aposentadoria, reformas e pensões previdenciárias estatutárias.

11. Afirma que o art. 71, inciso III, diz respeito à chamada competência em razão da matéria – competência jurisdicional e se, não há competência constitucional, não há jurisdição. Acrescenta que o art. 1º, inciso VIII, do RI/TCU não confere balizamento constitucional disposto no art. 71, inciso III, ao TCU para fazer avaliações mesmo subjetivas sobre anistia e o mérito do registro das contas de indenizações conferidas via Estado. Acrescenta que o **Parquet** exclui da representação os anistiados políticos da Lei nº 6.683/1979.

12. Faz uma cronologia das normas que tratam do estado autoritário de exceção e alega que se passaram 21 anos para a consolidação da democracia plena, que a reparação econômica vem expressa no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

13. Cita o art. 9º da Lei nº 10.559/2002, que diz que os valores pagos por anistia não poderão ser objeto de contribuição ao INSS, a caixas de assistência ou fundos de pensão ou previdência, nem objeto de ressarcimento por estes de suas responsabilidades estatutárias e acrescenta que com a citada lei deixou de existir o art. 8º da ADCT, sendo o ato exclusivamente político.

14. Transcreve, também, o parecer do Ministério Público às págs. 42/43 da peça 69 e afirma que, a despeito da tentativa do MP/TCU em demonstrar que as concessões das indenizações teriam natureza de pensão especial, o STF tem entendimento diverso, conforme AI nº 623.655 e ADI nº 2.639/2006.

Argumentos – Advocacia-Geral da União

15. Requer a juntada da Nota nº 324/2010/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo Despacho nº 45/2011/SFT/CGU/AGU, aos autos deste processo para subsidiar a análise do recurso.

16. Na citada nota, a AGU transcreve o acórdão recorrido e afirma que a Conj. do Ministério da Justiça elaborou a Informação nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ, discordando do entendimento fixado pelo TCU.

17. Afirma que o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias concedeu anistia a todos aqueles que, no período compreendido entre 18/9/1946 e 5/10/1988, foram atingidos por atos de exceção decorrentes de motivação exclusivamente política, compreendendo servidores públicos civis e militares, empregados da administração direta e indireta, trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais e vereadores, inclusive aqueles que, apesar de possuírem vínculo laboral, por ato de motivação exclusivamente política foram impedidos de exercer atividade profissional.

18. Expõe que a Lei nº 10.559/2002 regulamentou o texto constitucional e estabeleceu a reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada.

19. Diz que prevalecido o entendimento do Ministro-Relator de que as reparações econômicas da Lei nº 10.559/2002 não apresentam natureza jurídica estatutária, nem mesmo quando devidas a ex-servidores públicos anistiados, é consequência lógica a conclusão de que as concessões de tais benefícios não estão sujeitos ao exame do Tribunal de Contas da União para fins de registro, na forma do art. 71, inciso III, da CF.

20. Acredita que a reparação econômica, de caráter indenizatório, tem natureza especial e, conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2.639/PR, decorre de responsabilidade civil extraordinária do Estado, não sendo de natureza previdenciária estatutária nem de natureza mista, previdenciária e indenizatória.

21. Menciona que a Conj. do Ministério da Defesa, por intermédio do Parecer nº 564/2010/CONJUR/MD, entendeu correto o entendimento adotado pelo TCU e transcreve trechos do Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário.

22. Afirma que já ocorreu o reconhecimento da existência do regime jurídico especial do anistiado político pela Advocacia-Geral da União, no bojo do Parecer nº 1/2008/AGU/PBB, e pela Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa pelo Parecer nº 564/2010/CONJUR/MD.

23. Diz que a Lei nº 10.559/2002 prevê que os anistiados políticos que não puderem comprovar vínculos com a atividade laboral têm direito à reparação econômica de natureza indenizatória em prestação única (art. 49) e que os anistiados políticos que comprovarem vínculo com a atividade laboral, seja pública ou privada, têm o direito de escolher o recebimento em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada (art. 5º) e que se tratam de idêntica indenização e possuem a mesma natureza jurídica, independentemente de sua forma de pagamento, constituindo uma indenização especial e excepcionalíssima, de índole político-institucional,

decorrente de comando constitucional próprio, em que se reconhece a responsabilidade do Estado pela prática de atos de exceção.

24. Acredita que não há como dizer que a reparação econômica de natureza indenizatória concedida ao servidor público seja diferente daquela concedida ao trabalhador da iniciativa privada, ou daquela concedida a quem não era trabalhador, pois todas são indenizações devidas pelo Estado aos anistiados, pelos danos causados àquelas pessoas em razão de perseguição política.

25. Menciona que, conforme entendimento já adotado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI nº 2.639/PR, a reparação econômica de natureza indenizatória constitui uma compensação financeira às vítimas de atos de exceção, decorrente do reconhecimento de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado quanto aos atos políticos do passado.

26. Argumenta que o regime jurídico do anistiado político instituído pela Lei nº 10.559/2002 não esgota todas as relações jurídicas existentes entre o anistiado político e a União, mas estabelece as regras principais, e este fato não tem o condão de transformar a reparação econômica em aposentadoria ou pensão estatutária.

27. Acredita que o fato de a Lei nº 10.559/2002 dizer que o direito à reparação econômica é transferível aos dependentes no caso de falecimento do anistiado político demonstra que a indenização não possui natureza jurídica de aposentadoria e pensão estatutária. Afirma que o benefício de pensão estatutária, previdenciária, alimentícia ou especial, tem duas características principais: é devida aos dependentes, com exclusão do titular do direito principal e finaliza no momento da morte do beneficiário, sem possibilidade de transferência e essas características não se encontram na pensão do anistiado político.

28. Afirma que frente ao art. 71, inciso III, da CF/1988 percebe-se que não é competência do TCU registrar indenizações concedidas pelo Estado, pois o referido dispositivo deixa claro que o registro possui relação com aposentadoria advinda do exercício de cargo público, não de compensações financeiras decorrentes de outros fundamentos que não o vínculo administrativo com a Administração Pública. Menciona que, sobre a questão, o Tribunal de Contas da União editou a Resolução TCU nº 206/2007, excluindo deste mecanismo de fiscalização, acertadamente, a reparação econômica de natureza indenizatória prevista no regime jurídico especial do anistiado político.

Análise

29. O Tribunal de Contas da União já reconheceu, por diversas vezes, que os benefícios previdenciários devem ser, obrigatoriamente, revestidos do caráter contributivo, a partir da Constituição Federal de 1988. Conforme já havia apontado esta unidade técnica (págs. 24/40 da peça 69), o próprio acórdão recorrido, embora tenha identificado a prestação como 'pensão', já havia trazido, no seu voto condutor, o reconhecimento do caráter indenizatório dessas pensões mensais.

30. Acrescente-se que não há qualquer incompatibilidade entre o caráter indenizatório do benefício, declarado pela própria Lei nº 10.559/2002, e sua natureza jurídica de 'pensão'. Esse é o caso, por exemplo, da pensão vitalícia, regulada por meio da Lei nº 7.070/1982, concedida pela União às vítimas da síndrome decorrente do uso de talidomida durante a gravidez, benefício que não sofre registro pelo TCU.

31. No que concerne ao não cabimento do registro das pensões pelo TCU, a norma constitucional (art. 71, inciso III) e legal (art. 1º, inciso V, e art. 39, ambos da Lei nº 8.443/1992) não estabelece clara e textualmente os limites da competência do controle para registrar os atos de concessões de aposentadoria, de reforma e de pensão.

32. A Resolução TCU nº 155/2002, ao aprovar seu regimento interno, fez uma opção pela limitação da competência do controle para fazer o registro prévio das concessões previdenciárias de caráter estatutário, isto é, as reformas e aposentadorias de servidores públicos civis e militares e as pensões decorrentes da relação estatuto-previdenciária, conforme se pode observar pela letra do inciso VIII do art. 1º:

‘VIII – apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida nos arts. 259 a 263, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões a servidores públicos civis e militares federais ou a seus beneficiários, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.’

33. Esse dispositivo deixou de fora da apreciação prévia desta Corte, para fins de registro, as aposentadorias e as pensões, de caráter previdenciário, porém não estatutárias, isto é, derivadas das relações de emprego público.

34. Portanto, a opção de registrar as pensões dos anistiados políticos não se coaduna com o disposto no regimento interno, uma vez que a origem da pensão não é uma relação estatutária do instituidor com a União, até porque há beneficiários da iniciativa privada, tampouco com o caráter indenizatório das referidas pensões.

35. Deste modo, como a prestação mensal, permanente e continuada instituída pelo art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002 tem natureza jurídica de ‘pensão’ especial de caráter indenizatório não são sujeitas a apreciação do TCU para fins de registro, por falta de previsão legal, nos termos das disposições constitucionais e legais.

Argumentos – Advocacia-Geral da União

36. Menciona que a principal razão que levou o TCU a concluir que a prestação devida ao anistiado político possui natureza de pensão especial consiste no fato de que aquele regime de pagamento é inacumulável com aposentadoria ou pensão de anistiado político que vinham sendo pagas pelo INSS e demais entidades públicas, por força do disposto no art. 19 da Lei nº 10.559/2002. Esclarece que a proibição advém do disposto no art. 16 da citada lei, proibindo o duplo pagamento pelo mesmo fundamento, independentemente da origem e da natureza jurídica do pagamento, do benefício ou da indenização existente no passado ou no futuro.

37. Acredita que a previsão de acumulação dos direitos constantes do regime jurídico especial do anistiado político com outros direitos previstos em outras normas legais e constitucionais revela a sua autonomia em relação a outros regimes jurídicos e que a tentativa de enquadrar a reparação como pensão especial, apenas para submetê-la ao sistema/controle de registro exercido pelo TCU, nega a própria existência do regime jurídico especial do anistiado político, sendo equivocada a tese acolhida pelo Tribunal de que o direito à reparação está condicionada à renúncia de benefício previdenciário.

38. Assinala que a substituição da aposentadoria ou pensão excepcional de anistiado político paga pelo INSS pela reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada somente ocorrerá por iniciativa e opção do anistiado político, não havendo imposição legal para a substituição, como alegado equivocadamente pelo Ministério Público junto ao TCU. Destaca trecho constante da Informação nº 2/2009/AGU/CC, elaborada pela Consultoria da União.

39. Afirma que se revela equivocada a conclusão do TCU de que não existe dispositivo na Lei nº 10.559/2002 que torne a indenização em prestação única incompatível com a continuidade de benefícios previdenciários e, por esta razão, teria natureza distinta da reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, pois a regra do art. 16 da citada lei alcança a reparação econômica em prestação única e, portanto, proíbe o seu pagamento cumulativamente com as aposentadorias e pensões excepcionais de anistiado que vinham sendo pagas pelo INSS e demais entidades públicas, haja vista que possuem o mesmo fundamento, cabendo ao anistiado político escolher entre um e outro.

40. Diz que, optando o anistiado político pela reparação econômica em prestação única, deverá cessar o pagamento da aposentadoria ou pensão excepcional de anistiado que vem sendo paga pelo INSS, da mesma forma que ocorre com a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, pois o que é vedado é o duplo pagamento pelo mesmo fundamento ao anistiado político.

41. Alega que o fundamento para a substituição da pensão excepcional paga pelo INSS pelo regime de prestação mensal, permanente e continuada prevista no art. 19 da Lei nº 10.559/2002 está no art. 16 da Lei nº 10.559/2002 e não reside na impossibilidade de se condicionar o pagamento de verba indenizatória à renúncia de benefício previdenciário, conforme quer fazer parecer o Ministério Público junto ao TCU.

Análise

42. Conforme já consignado por esta unidade técnica na instrução às págs. 24/40 da peça 69, a vedação da Lei nº 10.559/2002 de acumulação de benefícios se refere aos concedidos pelo INSS aos anistiados políticos, em caráter precário e provisório. Mesmo estes benefícios substituídos, as ‘pensões excepcionais’, têm caráter assistencialista, visto que não exigem qualquer contraprestação contributiva, concedidos enquanto não se resolvia de forma definitiva a situação dos anistiados políticos, o que não emprestaria aos benefícios substitutos, as ‘prestações mensais’ qualquer caráter previdenciário, ao contrário do que entendeu o voto relator (itens 36 a 40 – pág. 20 da peça 55).

43. Pede-se vênia para discordar do voto condutor do acórdão recorrido (item 37 – pág. 20 da peça 55), pois a possibilidade de acumulação de benefícios de natureza distinta poderia, até mesmo, se estender a benefícios de natureza estatutário-previdenciária, não obstante a previsão de contagem do tempo de afastamento do anistiado político, para todos os efeitos, disposto no inciso III do art. 1º da Lei nº 10.559/2002, colidir frontalmente com a vedação constitucional de estabelecimento, por lei, de tempo ficto de contribuição para fins previdenciários, conforme se depreende do art. 522 da IN-INSS nº 45/2010:

‘IN-INSS nº 45/2010. Art. 522. Após a concessão da reparação econômica e a consequente cessação da aposentadoria ou pensão excepcional de anistiados pelo INSS, caso o segurado reúna condições necessárias, poderá ser concedido benefício do RGPS, observado o prévio requerimento administrativo, computando-se para este fim os períodos amparados pela legislação previdenciária (...).’

Argumentos – Advocacia-Geral da União

44. Acredita que, ao adotar entendimento de que a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, constitui uma pensão especial, o TCU, na verdade, assume o papel do legislador e confere à referida indenização natureza distinta daquela prevista na própria lei.

45. Alega que não é dado ao TCU, por meio de interpretação do texto constitucional, ampliar o seu alcance ou transformar um ato simples em ato complexo, como ocorre no Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário. Afirma que considerando que a legislação prevê, no que se refere à indenização, que os atos necessários à sua concessão esgotam-se em apenas um órgão, não pode, por equivocada interpretação extensiva, ser entendida e transformada em ato complexo para demandar registro no âmbito do TCU.

46. Cita posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 547.063/RJ no sentido de que a ampliação de competências da Corte de Contas por ato normativo do próprio tribunal é ilegal e irregular.

Análise

47. O argumento do recorrente prospera, pois, conforme se expôs acima, a Resolução TCU 155/2002, ao aprovar seu regimento interno, fez uma opção pela limitação da competência do controle para fazer o registro prévio das concessões previdenciárias de caráter estatutário, isto é, as reformas e aposentadorias de servidores públicos e tendo em vista que a reparação econômica indenizatória prevista na Lei nº 10.559/2002, seja ela em prestação única ou em prestação mensal, possui natureza jurídica distinta das estatutárias, quando o TCU entende que se deva fazer a análise para fim de registro desses atos, está extrapolando sua competência legal.

Argumento - Alnaaport – Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3.

48. Menciona que a natureza jurídica da reparação econômica prevista no art. 12, inciso II, da Lei nº 10.559/2002 não é consenso sequer no âmbito do próprio Tribunal, havendo manifestações

divergentes entre o Ministério Público junto ao TCU, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU – Sefip, o Ministro-Relator e o Ministro-Revisor.

Análise

49. *No que se refere à divergência alegada, há de se esclarecer que o entendimento das unidades técnicas e do Ministério Público junto ao TCU é apenas opinativo, não vinculando os votos do Relator e do Ministro-Revisor ou o acórdão, já que a competência para julgar os processos no Tribunal de Contas da União é das Câmaras e do Plenário, por intermédio de seus Ministros, conforme o art. 73 da Constituição Federal de 1988 e os arts. 62, 66 e 67 da Lei nº 8.443/1992:*

Constituição Federal de 1988

‘Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.’

Lei nº 8.443/1992

‘Art. 62. O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e compõe-se de nove ministros.’

‘Art. 66. O Plenário do Tribunal de Contas da União, dirigido por seu Presidente, terá a competência e o funcionamento regulados nesta lei e no seu regimento interno.’

‘Art. 67. O Tribunal de Contas da União poderá dividir-se em Câmaras, mediante deliberação da maioria absoluta de seus ministros titulares.’

Argumento - Alnaaport – Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3.

50. *Acredita que, se fosse da vontade do legislador que o TCU tivesse competência para o registro e tomada de contas dos anistiados e políticos anistiados, constaria da lei expressamente. Diz que, em matéria constitucional, como a anistia política, somente poderá analisar, objetiva e subjetivamente, os atos de exceção de motivação exclusivamente política aquelas autoridades que a Lei nº 10.559/2002 delega competência exclusiva. Cita o art. 48, inciso VIII, da CF/1988 que concede ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República para dispor sobre todas as matérias de competência da União, dentre elas, a anistia.*

51. *Diz que a Lei nº 10.559/2002 regulamentou o art. 8º dos ADCTs e delegou competência exclusiva ao Ministro de Estado da Justiça, assessorado via Comissão de Anistia, conforme arts. 10 e 12. Cita, ainda, o art. 1º, inciso II, da citada lei, que trata da reparação econômica dos anistiados.*

52. *Transcreve a instrução preliminar desta unidade técnica às págs. 24-39 da peça 69. Acredita que o Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão nº 3.038/2010-TCU-Plenário é diametralmente oposto aos Acórdãos nº 2.891/2008-TCU-Plenário e 793/2009-TCU-Plenário, que mantiveram o entendimento de que não compete ao TCU o juízo político das anistias concedidas e nem adentrar a esfera de competência exclusiva do Ministro da Justiça e da Comissão de Anistia.*

Argumentos – Advocacia-Geral da União

53. *A AGU, ao contrário da Alnaaport, esclarece que não se está, em nenhuma hipótese, defendendo que o Tribunal de Contas da União não possa ou não deva fiscalizar as concessões de reparações econômicas aos anistiados políticos realizadas pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Acrescenta que a posição adotada é que cabe sim ao Tribunal de Contas da União controlar e fiscalizar todos os atos da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, inclusive a concessão de reparação econômica, seja em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada. Conclui que o controle e a fiscalização do Tribunal de Contas da União devem ser realizados por outros mecanismos.*

Análise

54. *Primeiramente, há de se consignar que o art. 48, inciso VIII, da CF/1988, que concede poder ao Congresso Nacional para dispor sobre todas as matérias da União, se trata de competência*

legislativa. O controle externo que também é de competência do Congresso Nacional é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 71 da Constituição Federal de 1988.

55. Para exercer a competência constitucional de exercício do controle externo, o TCU conta com o exame das prestações de contas e com modernos instrumentos de fiscalização, como auditorias, acompanhamentos, inspeções, monitoramentos e avaliação de programas, que contam com a possibilidade da seleção dos objetos a serem controlados, por meio de critérios de materialidade, risco e relevância, entre outros.

56. Acrescente-se que esses instrumentos são de tal sorte versáteis que até alcançam a possibilidade de examinar a despesa previamente a sua ocorrência, sem, contudo, estarem engessados pela universalidade do sistema de registro prévio e pelo distanciamento temporal do exame para registro de muitos atos de concessão nesta Corte.

57. Deste modo, nada impede que este Tribunal classifique os referidos atos de concessão de pensão aos anistiados, selecione amostras estratificadas por alguns critérios e promova o exame de tais atos, extraíndo desse exame paradigmas de entendimento e interpretação a serem seguidos pela Administração, até mesmo em sede de revisão desses atos, tendo em vista que se trata de recursos públicos federais.

58. Nesse sentido, já o voto condutor do Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, reconhecendo a competência fiscalizatória sobre esses atos administrativos de concessão dos benefícios aos anistiados, recomendava a inclusão, no planejamento de fiscalização desta Corte, do pagamento das indenizações em parcela única e de pagamentos retroativos (item 30 – pág. 19 da peça 55), embora não tenha repercutido a referida recomendação na parte dispositiva do Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário.

59. Da mesma forma, não há impedimento de ordem legal para que o TCU faça com que os referidos atos venham a compor as prestações de contas ordinárias do Ministério da Justiça, porém esta opção poderia não ser operacionalmente desejável, em razão da quantidade de atos a serem examinados, inviabilizando o exame das contas no prazo legal, como bem enfatizou o voto condutor do acórdão atacado (item 28 – pág. 19 da peça 55).

Argumentos – Advocacia-Geral da União

60. Alega que a fixação do entendimento do acórdão no sentido de que as reparações econômicas estão sujeitas à apreciação do TCU, para fins de registro, pode abalar irremediavelmente a confiança cívica que as vítimas depositaram no Estado democrático e a própria reparação moral consubstanciada no pedido oficial de desculpas ofertado pelo Estado, prejudicando, assim, o processo de reconciliação nacional ainda em curso.

Análise

61. Por mais traumático e longo todo o percurso dos perseguidos políticos até a conquista da justa indenização, nenhuma despesa pública prescinde de controle. Deste modo, esta Corte não pode deixar de aplicar o instrumento de controle que entender legítimo, por causa de fatores meramente emotivos ou de algum viés humanitário.

62. O controle externo dos recursos públicos tem matizes republicanas e democráticas. Está imerso em valores do Estado de Direito, pelo qual muitos dos atuais anistiados lutaram nos tempos de escuridão política, inclusive pagando com a própria vida a defesa desses ideais. Assim, não se coadunaria com a altivez da memória dessa luta uma eventual dispensa ilegítima da fiscalização de suas pensões.

III - Da proposta de encaminhamento

63. Pelo exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo ratificar a proposta desta unidade técnica constante da instrução de págs. 24-40 da peça 69, adotando as seguintes medidas:

a) conhecer dos pedidos de reexame, interpostos pelo Ministério da Justiça, pelo Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo e pela Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3, com base no art. 48 da Lei nº 8.443/1992, para no mérito, dar-

lhes provimento para alterar o Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, que passa a contar com a seguinte redação:

i. na parte final do item 9.2: ‘firmar o entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à fiscalização do TCU, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal’;

ii. na parte final do item 9.3: ‘determinar à Segecex que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore estudos e apresente proposta de planejamento de fiscalização dos atos de indenização aos anistiados, em parcela única e em prestações mensais, bem como dos pagamentos retroativos, concedidos com base na Lei nº 10.559/02’;

b) comunicar à unidade jurisdicionada, aos recorrentes e a Advocacia- Geral da União a decisão que vier a ser proferida nestes autos.”

9. O Ministério Público junto ao TCU dissentiu dessa proposta da unidade técnica, conforme parecer a seguir transcrito:

“Examinam-se pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Justiça, pela Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3 e pelo Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo em face do Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão nº 3.038/2010-TCU-Plenário, que afirmam a competência do TCU de apreciar para fins de registro, na forma do art. 71, inciso III, da Constituição, a legalidade da concessão dos benefícios econômicos previstos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, pagos sob a forma de prestação mensal e continuada.

Mais uma vez pedimos vênias à Serur para divergirmos do encaminhamento formulado pela unidade técnica, que sustenta a proposta lançada na sua última intervenção nos autos, no sentido de que as ditas concessões comportam fiscalização do TCU apenas por meio de inspeções e auditorias.

Os recursos examinados nesta oportunidade, a nosso ver, não inovam em relação ao que já foi discutido nos autos.

Os recorrentes tentam desconstituir o acórdão atacado com argumentos centrados na incompetência do Tribunal de analisar o mérito de indenizações concedidas pelo Estado e na tentativa de caracterizar a natureza jurídica da Lei nº 10.559/2002 como um regime próprio, de cunho meramente indenizatório e totalmente dissociado do regime estatutário.

Como já dissemos anteriormente, não se discute a declaração de condição de anistiado de dado cidadão brasileiro, ato de natureza eminentemente política e de competência exclusiva do Ministro da Justiça, sendo incontroverso que é vedado ao Tribunal adentrar no mérito de tal declaração. Contudo, para a concessão da reparação econômica de que trata a Lei nº 10.559/2002, a Comissão de Anistia, responsável pelo exame dos requerimentos dos interessados, está adstritamente vinculada aos parâmetros estabelecidos na mencionada lei, momento a partir do qual a Constituição concede poderes ao TCU para examinar a regularidade na execução da despesa pública.

Quanto à natureza do regime estabelecido pela Lei nº 10.559/2002, insistimos que não é a designação dada a determinado instituto que o caracteriza no mundo jurídico. O anistiado político, tanto o que comprova vínculo anterior com a Administração quanto o que demonstra vínculo com a iniciativa privada, ao ser indenizado em prestações mensais e vitalícias, de um lado, obtém os mesmos direitos e vantagens do servidor público submetido ao regime estatutário, quais sejam:

- valor da prestação igual ao da remuneração que teria se em serviço ativo (art. 6º);
- prestação mensal não inferior ao salário mínimo (art. 7º);
- possibilidade de somar remunerações (art. 7º, § 1º);
- cálculo da prestação considerando as promoções a que faria jus se em serviço ativo (art. 7º, § 2º);
- reajustamento da prestação como se estivesse em serviço ativo (art. 8º);
- prestação transferível a dependentes, em caso de falecimento do beneficiário (art. 13);

- benefícios indiretos das empresas ou órgãos da Administração a que estavam vinculados, como planos de seguro, assistência médica, hospitalar e odontológica, financiamento habitacional, entre outros (art. 14);

- não exclusão de direitos conferidos por outras normas legais e constitucionais (art. 16);

- pagamento em rubrica própria do Orçamento Geral da União (art. 19, parágrafo único).

Por outro lado, se sujeita às seguintes limitações, também impostas ao servidor estatutário:

- o valor mensal não pode ultrapassar o teto do funcionalismo público federal (art. 7º);

- as regras constitucionais de não acumulação de cargos, funções e empregos ou proventos são aplicáveis ao caso de prestação mensal decorrente de remunerações por mais de uma atividade laboral (art. 7º, § 1º);

- a prestação mensal não é cumulativa com aposentadoria ou pensão recebida com base no mesmo fundamento (art. 19).

Diante dessas disposições, reafirmamos que o dever legal de indenizar na forma prevista nos arts. 5º a 9º da Lei nº 10.559/2002 é semelhante ao dever de pagar proventos de aposentadoria ou pensão.

Em nenhum momento desta representação dissemos que os valores pagos em função dos direitos estabelecidos na mencionada lei estariam condicionados à renúncia de benefício previdenciário, tampouco que havia imposição legal para a substituição da aposentadoria ou pensão excepcional de anistiado político paga pelo INSS pela reparação econômica em prestação mensal e permanente. Na verdade, dissemos que o ponto mais característico da natureza jurídica das indenizações da Lei nº 10.559/2002 é a impossibilidade de o anistiado político acumular aposentadoria ou pensão recebida pelo mesmo fundamento. Para que não parem dúvidas, transcrevemos excertos do nosso posicionamento a respeito do tema nas peças iniciais dos autos:

Contudo, o motivo que este representante do Ministério Público reputa como mais característico da natureza jurídica dessas indenizações é que elas não podem ser acumuladas com pensões ou aposentadorias recebidas pelo mesmo fundamento. Com efeito, o art. 19 da Lei nº 10.559/2002 assim dispõe:

‘Art. 19. O pagamento de aposentadoria ou pensão excepcional relativa aos já anistiados políticos, que vem sendo efetuado pelo INSS e demais entidades públicas, bem como por empresas, mediante convênio com o referido instituto, será mantido, sem solução de continuidade, até sua substituição pelo regime de prestação mensal, permanente e continuada, instituído por esta lei, obedecido o que determina o art. 11.’

Ora, não há norma constitucional que obrigue qualquer cidadão brasileiro a abrir mão de uma aposentadoria ou pensão para ser indenizado pelo Estado. Certamente, a lei que assim obrigasse seria inconstitucional. No entendimento deste representante do Ministério Público, afora o regime disciplinar da Lei nº 8.112/1990, a única maneira, juridicamente plausível, de retirar de alguém o direito de perceber determinada aposentadoria ou pensão é por intermédio de uma nova concessão de aposentadoria ou pensão sob um mesmo fundamento.

Em outras palavras, o servidor público demitido por motivação política pode e deve ser reintegrado, e nada impede que ele, mesmo inativo, receba também uma indenização pelos prejuízos que sofreu. O que não pode é perceber duas aposentadorias correspondentes à mesma atividade que exerceu na Administração.

(...)

Sem dúvida está correta a interpretação da Sefip, no sentido de que a finalidade da proibição do acúmulo visa a evitar mais de um pagamento em razão de um único fato gerador. Acontece que, caso os benefícios concedidos pela Lei nº 10.559/2002, referentes a prestações mensais, permanentes e continuadas, consistissem apenas em indenizações **stricto sensu**, desprovidas de sua natureza de aposentadoria ou pensão, nunca o Estado poderia, **sponte propria**, cancelar benefícios anteriores desse mesmo jaez. Nesse aspecto, a lei seria inconstitucional. Veja-se que não há opção dada ao anistiado; a partir do primeiro pagamento baseado na Lei nº 10.559/2002, a Administração deve

cancelar a aposentadoria ou pensão anterior, substituída, na letra da lei (art. 19), por um novo regime.

Com base nessas constatações, o Tribunal decidiu, acertadamente, que, embora o art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, declare o caráter indenizatório das reparações mensais e vitalícias, elas têm natureza de pensão especial, porquanto inacumuláveis com aposentadoria e pensão de anistiado político que viessem sendo pagas pelo INSS e demais entidades públicas sob o mesmo fundamento.

A propósito, a referência da Serur quanto à aplicação do disposto no art. 522 da IN/INSS nº 42/2010 em nada compromete as decisões do Tribunal adotadas na instância **a quo**. Com efeito, o normativo do INSS resguarda que o anistiado deve demonstrar as condições necessárias para a concessão do benefício do RGPS, o que deve ser entendido como condições inerentes à ocupação em outro vínculo empregatício que permitam a acumulação do benefício, sob pena de, se assim não for, o dispositivo infralegal permitir a vedação imposta pelo art. 16 Lei nº 10.559/2002, o que é inadmissível juridicamente. Trata-se aqui, na verdade, de a norma outorgar aos anistiados políticos as mesmas possibilidades de acúmulo de benefícios previdenciários dos que não sofreram em consequência de atos de exceção praticados pelo Estado.

Não socorrem os recorrentes os precedentes do STF trazidos aos autos (ADI nº 2.639/PR e AI nº 623.655). No primeiro caso, a Suprema Corte considerou inconstitucional emenda à Constituição do Estado do Paraná que estabeleceria uma indenização para os que sofreram perda ou cessação de renda em decorrência de atos de exceção, tida pelo STF como nova forma de anistia, mais ampla e abrangente que a prevista na Magna Carta.

No Agravo de Instrumento nº 623.655, o STF reconheceu que o benefício concedido pela Lei nº 9.255/1996 a Lúcia de Oliveira Menezes, membro da quinta geração de Tiradentes, possuía natureza honorífica e poderia ser cumulado com a pensão que recebia decorrente da morte do seu genitor.

Os precedentes do STF, portanto, não enfocam a natureza jurídica do regime estabelecido pela Lei nº 10.559/2002, que ora se discute, motivo pelo qual não infirmam as deliberações do TCU prolatadas no presente processo.

Da mesma forma, não se trata de o TCU assumir o papel do legislador ou ampliar o alcance de texto constitucional. As discussões no âmbito do TC 019.179/2007-8, especificamente para definir os procedimentos para o exercício da competência atribuída à Corte de Contas pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal, culminaram com a edição da Resolução TCU nº 206/2007 e da Instrução Normativa TCU nº 55/2007. O art. 4º da resolução dispõe textualmente que os ‘atos de concessão que, por sua natureza, não possam ser cadastrados no Sisac, a exemplo das pensões graciosas ou indenizatórias, serão submetidos à apreciação do Tribunal, para fins de registro, mediante a remessa do respectivo processo administrativo’. O mesmo texto é praticamente reproduzido no art. 14 da instrução normativa, destinada a orientar envio das informações necessárias pelos órgãos de origem. Assim, tratando-se de normativos da matéria específica e plenamente em vigor, tem-se a legalidade e legitimidade para os fins almejados nesta representação.

Ante o exposto, renovando vênias à unidade técnica, reiteramos os termos da nossa anterior manifestação, no sentido de que sejam conhecidos os recursos, e, no mérito, lhes negado provimento, mantendo-se em seus exatos termos os Acórdãos nºs 1.967/2010 e 3.038/2010, ambos do Plenário.”

É o relatório.

VOTO

Os pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Justiça, pela Alnaaport – Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3 e pelo Sindicato Unificado dos

Petroleiros do Estado de São Paulo podem ser conhecidos pelo Tribunal, uma vez que preenchem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992.

2. Destaco que Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 1º do Decreto nº 7.153/2010, não só informou ter sido o presente processo declarado de interesse da União como também apresentou considerações em adendo ao recurso do Ministério da Justiça.

3. Concluída a instrução dos autos, a Associação Brasileira de Anistiados Políticos – Abap requereu sua habilitação como interessada, para fins de apresentação de memorial e realização de sustentação oral, o que lhe foi deferido mediante despacho.

4. Nas peças recursais e no memorial da Abap, são formuladas inúmeras alegações em sentido contrário ao entendimento firmado no item 9.2 do Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, permanentes e continuadas, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à apreciação para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

5. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal, na instrução reproduzida no relatório que antecedeu a deliberação recorrida, defendeu que os atos de aposentadoria, reforma e pensão envolvendo ex-militares e servidores públicos civis, que forem concedidos com fundamento na Lei nº 10.559/2002, estão sujeitos ao registro do Tribunal. Quanto às indenizações destinadas a cidadãos e trabalhadores sem vínculo com a Administração, propôs que fosse determinado à Segecex que estudasse a melhor forma de ampliar e sistematizar os trabalhos de fiscalização desta Corte de Contas, verificando, inclusive, a conveniência de considerar a matéria como tema de maior significância nos futuros planos de auditoria.

6. Esse desfecho foi endossado por voto revisor, tendo sido, contudo, vencedora a tese defendida pelo Ministério Público, na peça inicial da representação assim como no parecer emitido nos autos, que serviu de base para a redação do entendimento contido no item 9.2 do acórdão recorrido, oportunidade em que, no item 9.3 do mesmo acórdão, foi dirigida determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo para que elaborasse estudos e apresentasse anteprojeto de normativo acerca do conteúdo, forma, tramitação e análise dos processos referentes às concessões em foco.

7. Como se pode ver, o Tribunal considerou procedente a representação do MP/TCU somente quanto à necessidade de edição de norma interna que regule a tramitação e análise das numerosas indenizações deferidas, deixando de dar acolhimento ao pedido do representante de expedição de determinação imediata ao Ministério da Justiça para remessa de todos os processos de concessões de reparação econômica a anistiados políticos, mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, baseados na Lei nº 10.559/2002, julgados e deferidos, para que seja exercida a competência conferida ao TCU pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

8. Nas palavras do Ministro-Relator da deliberação recorrida, a existência de grande número de concessões e volume de informações estava a exigir que, previamente, a Segecex efetuasse estudo e apresentasse anteprojeto de normativo acerca do conteúdo e forma dos processos que deveriam ser encaminhados a esta Corte, bem como seu processamento e análise.

9. Examinadas as extensas contestações recursais produzidas pelo Ministério da Justiça e pelo Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo, conforme instrução reproduzida no relatório que antecedeu o presente voto, a Secretaria de Recursos propôs que seja dado provimento aos recursos.

10. Destacou que não há previsão na Lei nº 8.443/1992 (art. 1º, inciso V) nem no Regimento Interno/TCU (art. 1º, inciso VIII), os quais reproduzem disposição contida na Constituição Federal (art. 71, inciso III), para apreciação de tais concessões, chamadas na Lei nº 10.559/2002 de regime de prestação mensal, permanente e continuada. Todavia, esse entendimento não afasta a competência do TCU de fiscalizar a correta aplicação da citada norma legal, utilizando-se, para tanto, dos modernos instrumentos de fiscalização dispostos em seus normativos (auditorias, acompanhamentos, inspeções, monitoramentos etc.), assim como no art. 71, inciso IV, da Carta Magna.

11. Dessa forma, sugeriu alteração da redação da parte final dos itens 9.2 e 9.3 da deliberação recorrida, que deveriam passar a ter o seguinte teor:

“9.2. firmar o entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à fiscalização do TCU, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal;

9.3. determinar à Segecex que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore estudos e apresente proposta de planejamento de fiscalização dos atos de indenização aos anistiados, em parcela única e em prestações mensais, bem como dos pagamentos retroativos, concedidos com base na Lei nº 10.559/2002.”

12. Ante a admissão da Alnaaport como interessada, foi conhecido o recurso por ela interposto, sendo os autos devolvidos à Secretaria de Recursos, que empreendeu exaustivo exame dessas novas argumentações, assim como das informações enviadas pela Advocacia-Geral da União, como adendo ao recurso do Ministério da Justiça, concluindo por ratificar sua proposta favorável à pretensão dos recorrentes quanto à alteração da deliberação contestada.

13. Consigno que, nas instruções da unidade técnica, foram refutados todos os argumentos da AGU e dos outros recorrentes e interessados quanto à hipótese de que a fixação do entendimento do acórdão recorrido, no sentido de que as reparações econômicas estão sujeitas à apreciação do TCU, para fins de registro, poderia abalar irremediavelmente a confiança cívica que as vítimas depositaram no Estado democrático e a própria reparação moral consubstanciada no pedido oficial de desculpas ofertado pelo Estado, prejudicando, assim, o processo de reconciliação nacional ainda em curso. Ademais, representaria afronta aos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança, com inobservância das disposições do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 acerca do prazo quinquenal de prescrição.

14. Concorro com a Serur que o controle externo da Administração Pública exercido pelo Tribunal de Contas da União, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional, tem matizes republicanas e democráticas, encontrando guarida no atual texto da Carta Magna e também em edições anteriores.

15. Assim, por mais traumático e longo que tenha sido o percurso trilhado pelos perseguidos políticos até a conquista da justa indenização, não há como este Tribunal deixar de dar concretude ao poder-dever de fiscalizar a despesa pública, inerente ao princípio republicano, mediante a aplicação dos instrumentos de controle que entender legítimos. No exame de casos concretos, são observados o devido processo legal, o exercício do direito de defesa e do contraditório, podendo ainda aquele que se sentir prejudicado pela decisão da Corte de Contas levar a matéria à apreciação do Poder Judiciário.

16. No adendo que fez ao pedido de reexame formulado pelo Ministério da Justiça, a AGU, ao contrário da Alnaaport e da Abap, esclareceu que não se está, em nenhuma hipótese, defendendo que o TCU não possa ou não deva fiscalizar as concessões de reparações econômicas aos anistiados políticos realizadas pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, seja em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, mas que o controle e a fiscalização do Tribunal devem ser realizados por outros mecanismos que não o estabelecido no art. 71, inciso III, da CF/1988 (apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos em foco).

17. Na forma do parágrafo único do art. 19 da Lei nº 10.559/2002, *“Os recursos necessários ao pagamento das reparações econômicas de caráter indenizatório terão rubrica própria no Orçamento Geral da União e serão determinados pelo Ministério da Justiça, com destinação específica para civis (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e militares (Ministério da Defesa).”*

18. Cumpre ressaltar, por pertinente, que o teor do voto que fundamentou a deliberação recorrida não comporta a ilação feita pela Alnaaport de que deixaria de ser observado o entendimento, adotado por meio dos Acórdãos nºs. 2.891/2008-TCU-Plenário e 793/2009-TCU-Plenário, de que não compete ao TCU o juízo político das anistias concedidas nem adentrar a esfera de competência exclusiva do Ministro da Justiça e da Comissão de Anistia, já que o que está em discussão, na presente

representação, é o controle quanto à observância dos requisitos legais estabelecidos pela Lei nº 10.559/2002 para a concessão da reparação financeira aos anistiados políticos, o que não se confunde com a declaração de anistiado político.

19. Quanto às argumentações formuladas pelos recorrentes acerca de segurança jurídica e da aplicação das disposições do art. 54 da Lei nº 9.784/1999, importa destacar a orientação adotada na Sessão de 1/12/2010, tendo o Plenário deliberado que, nos termos da jurisprudência do STF, o transcurso de longo lapso temporal entre a edição do ato e sua apreciação por parte do TCU não converte atos ilegais em legais, mas gera tão somente a necessidade de instauração do contraditório e da ampla defesa para a validade do processo.

20. Nessa mesma linha decidiu o Supremo Tribunal Federal, conforme o Mandado de Segurança nº 24.664/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe nº 23/2011, publicado em 4/2/2011, e o Mandado de Segurança nº 25.116/DF, Relator Ministro Ayres Brito, DJe nº 27/2011, publicado em 10/2/2011.

21. Por meio do Acórdão nº 3.245/2010-TCU-Plenário, ficou esclarecido que, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o termo inicial para contagem do prazo de cinco anos, a partir do qual deve ser instaurado o contraditório, consiste não na data da edição do ato, mas na data do seu ingresso no TCU, o que foi reforçado pelo Acórdão nº 587/2011-TCU-Plenário.

22. No que se refere ao mecanismo de controle dos atos referentes às reparações econômicas concedidas a anistiados políticos, a Serur ponderou que, além das prestações de contas a que estão obrigados os gestores de recursos públicos, poderão ser utilizados pelo Tribunal instrumentos de fiscalização igualmente eficazes, tais como auditorias, acompanhamentos, inspeções, monitoramentos e avaliação de programas, que permitem a seleção dos objetos a serem controlados, por meio de critérios de materialidade, risco e relevância, entre outros.

23. Argumentou que a versatilidade desses instrumentos alcança até a possibilidade de se examinar a despesa previamente à sua ocorrência, sem, contudo, estarem engessados pela universalidade do sistema de registro prévio e pelo distanciamento temporal do exame para tal fim de muitos atos de concessão nesta Corte.

24. Acrescentou que não há impedimento de ordem legal para que o TCU faça com que os referidos atos venham a compor as prestações de contas ordinárias do Ministério da Justiça, porém, esta opção poderia não ser operacionalmente desejável, em razão da quantidade de atos a serem examinados, inviabilizando a apreciação das contas no prazo legal, como bem enfatizou o voto condutor do acórdão atacado.

25. O Ministério Público junto ao TCU divergiu da proposta da unidade técnica, emitindo parecer no sentido de ser negado provimento aos recursos, defendendo que os novos argumentos produzidos não têm o condão de alterar o entendimento firmado pela Corte de Contas no sentido de que as reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à apreciação para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

26. Assentada a competência do Tribunal para fiscalizar a execução da despesa pública decorrente das concessões de indenizações aos anistiados políticos, com a rejeição das alegações em sentido contrário feitas pelos interessados, cabe deliberar sobre as divergências que permearam a instrução dos presentes autos desde o seu início, especialmente com relação à definição do instrumento de fiscalização que pode ser empregado em tais casos.

27. Consta da Nota nº 324/2010/DECOR/CGU/AGU, elaborada no âmbito da Advocacia-Geral da União pelo Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, que a Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa emitiu parecer discorrendo sobre diversos temas ligados ao anistiado político, onde concluiu pela absoluta propriedade do acórdão recorrido, enquanto a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não opinou sobre a pertinência das conclusões contidas na deliberação do TCU, limitando-se a informar, no parecer enviado ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da AGU, sobre a repercussão de seu

conteúdo no âmbito daquele Ministério, assim como apontando a necessidade de a União intervir na presente representação.

28. Destaco a afirmação da Advocacia-Geral da União de ter havido o reconhecimento da existência do regime jurídico especial do anistiado político, no bojo do Parecer nº 1/2008/AGU/PBB, assim como pela Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, conforme o Parecer nº 564/2010/CONJUR/MD.

29. Entendo que a busca das semelhanças ou diferenciações existentes entre o regime de previdência do servidor público, o regime geral de previdência social e o regime do anistiado político criado pela Lei nº 10.559/2002 não merece ser considerada como fator decisivo para a fixação da sistemática de fiscalização por parte desta Corte de Contas, muito embora haja previsão, no seu art. 13, de que, *“No caso de falecimento do anistiado político, o direito à reparação econômica transfere-se aos seus dependentes, observados os critérios fixados nos regimes jurídicos dos servidores civis e militares da União.”*

30. Outro tema que vem suscitando bastante polêmica decorre da interpretação literal de dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do TCU, que, por imperativo lógico, não poderiam tratar de questões que somente vieram a ser postas com a edição de lei posterior instituidora do regime do anistiado político.

31. Contudo, não se pode esquecer, no calor dos embates, que a competência e jurisdição da Corte de Contas alcançam os atos administrativos dos quais resulte impacto patrimonial para a União.

32. Conforme destacou a unidade técnica, no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, são previstos dois tipos de benefícios econômicos.

33. Os anistiados que não conseguirem comprovar vínculos com atividade laboral serão indenizados na forma de prestação única, no valor de trinta salários mínimos por ano de punição, limitada a R\$ 100.000,00.

34. Se o anistiado comprovar vínculo com atividade laboral exercida à época do regime de exceção, poderá optar por receber a indenização em parcela única ou em prestações mensais de natureza permanente e continuada, no valor da remuneração que receberia se tivesse continuado em atividade, observados os seguintes requisitos:

a) comprovação de vínculos com a atividade laboral (art. 5º, **caput**, da Lei nº 10.559/2002);

b) valor do benefício correspondente à remuneração que o anistiado político perceberia se integrasse o serviço ativo (art. 6º, **caput**), considerados os direitos e vantagens incorporados à situação jurídica da categoria profissional a que pertencia o anistiado (art. 6º, § 2º), bem como o paradigma, definido como a situação funcional de maior frequência constatada entre os pares ou colegas contemporâneos do anistiado que apresentavam o mesmo posicionamento no cargo, emprego ou posto quando da punição (art. 6º, § 4º);

c) instrução do processo com base em elementos de prova oferecidos pelo requerente ou obtidas por meio de diligências promovidas pela Comissão de Anistia, informações prestadas por órgãos da administração direta ou entidades da administração indireta ou arbitramento mediante pesquisa de mercado (art. 6º, § 1º);

d) limitação dos efeitos financeiros retroativos a 5/10/1988 (art. 6º, § 6º);

e) início da retroatividade e da prescrição quinquenal a partir da data do protocolo da petição ou requerimento inicial de anistia (art. 6º, § 6º).

35. Cumpre destacar que os parâmetros envolvidos no pagamento de indenizações aos anistiados políticos não guardam qualquer conformidade com os elementos informativos que são prestados, nos formulários do sistema Sisac, para fins de apreciação dos atos de concessão de aposentadorias e pensões comuns, inexistindo também tabelas remuneratórias fixadas por lei, como acontece no caso dos servidores públicos.

36. O aprofundamento do exame dos variados aspectos relacionados com o regime do anistiado político, cuja execução das despesas, como se sabe, envolve não só o Ministério da Justiça mas também o Ministério da Defesa e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não será

possível se tiver por base somente nos dados informados nos moldes da sistemática implantada por meio da utilização do Sisac.

37. Consta do parecer do MP/TCU que, até dezembro de 2007, haviam sido concedidas reparações em parcela única no montante de R\$ 124.854.439,00, feitos pagamentos retroativos no valor de R\$ 2.410.836.407,99 e instituídas prestações mensais no total de R\$ 29.066.174,00, com impacto anual projetado em R\$ 377.860.262,00, incluído o 13º salário a que também fazem jus os anistiados.

38. No item 9.3 do acórdão recorrido, o Tribunal resolveu determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, no prazo de 90 (noventa) dias, elaborasse estudos e apresentasse anteprojeto de normativo acerca do conteúdo, forma, tramitação e análise dos processos referentes às concessões em foco.

39. Antes, porém, da realização desses estudos, e com arrimo em discussões que se centraram basicamente nos aspectos jurídicos, quase nada sendo examinado acerca dos aspectos práticos que impactarão a fiscalização a ser executada por esta Corte de Contas, foi firmado, no item 9.2 do acórdão recorrido, o entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estariam sujeitas à apreciação para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

40. A forma de apreciação dos atos concernentes às reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, pode ser definida por esta Corte de Contas, em consonância com as disposições do art. 3º da Lei nº 8.443/1992, ou seja: *“Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.”*

41. Estabelece o art. 71, inciso IV, da Carta Magna, que compete ao TCU *“realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.”*

42. A fiscalização realizada por meio de auditoria permitirá que a apreciação das reparações econômicas abrangidas pelo regime do anistiado político seja processada como um todo, alcançando não só os casos em que os anistiados recebam prestações mensais, mas também os pagamentos retroativos e as indenizações em parcela única, que representavam os maiores gastos incorridos até o final de 2007, de R\$ 124,8 milhões e R\$ 2,4 bilhões, respectivamente.

43. Dada a grande diversidade das situações que envolvem a concessão desses tipos de benefícios, não se pode deixar de ter presente que o emprego da mesma metodologia de controle adotada no exame dos atos enviados ao Tribunal por meio do sistema Sisac seria de todo contraproducente e estaria em desacordo com os princípios da racionalidade administrativa, da eficiência, da eficácia, da economicidade, entre outros, que devem nortear a atuação dos órgãos públicos. A utilização, por exemplo, de técnicas de amostragem permitirá que seja alcançada maior celeridade no exame dos processos administrativos abertos pelo Ministério da Justiça.

45. Entendo que a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Tribunal permitem a fiscalização das concessões das reparações econômicas efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, tanto por meio de registro quanto por auditorias, todavia cabe ressaltar que as auditorias podem ser mais amplas e pró-ativas.

46. Assim, penso que merece acolhida o parecer da Secretaria de Recursos no sentido de conhecer dos presentes recursos, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, de modo a alterar a redação dos itens 9.2 e 9.3 Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, substituindo a referência ao

inciso III por inciso IV do art. 71 da Carta Magna, assim como ajustando a determinação dirigida à Segecex.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de novembro de 2012.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 3009/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.239/2008-7
2. Grupo II – Classe I – Pedido de reexame em representação
3. Recorrentes: Ministério da Justiça, Alnaaport – Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3 e Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo
- 3.1. Interessados: Ministério Público junto ao TCU, Advocacia-Geral da União, Associação Brasileira de Anistiados Políticos e Associação Brasileira de Anistiados Políticos do Sistema Petrobras e Demais Empresas Estatais
4. Unidade: Ministério da Justiça
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Sefip e Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Daniel Fernandes Machado (OAB/DF nº 16.252), Marcelo Augusto Bernardes Normando (OAB/DF nº 8.130), Paulo Roberto Manes (OAB/SP nº 91.571) e Roberto de Figueiredo Caldas (OAB/DF nº 5.939)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de pedidos de reexame interpostos pelo Ministério da Justiça, pela Alnaaport – Associação de Luta dos Não Anistiados e Anistiados da Portaria nº 1.104/GM-3 e pelo Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo contra o Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão nº 3.038/2010-TCU-Plenário, que afirmam a competência do TCU de apreciar para fins de registro, na forma do art. 71, inciso III, da Constituição, a legalidade da concessão dos benefícios econômicos previstos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, pagos sob a forma de prestação mensal e continuada.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 38, inciso II, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer dos presentes recursos, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, de modo a alterar os itens 9.2 e 9.3 Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, que passarão a ter a seguinte redação:

“9.2. *firmar o entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, contínuas*

e permanentes, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à fiscalização do TCU, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal;

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore estudos e apresente proposta de planejamento de fiscalização dos atos de indenização aos anistiados políticos, em parcela única e em prestações mensais, bem como dos pagamentos retroativos, concedidos com base na Lei nº 10.559/2002;”

9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados e aos recorrentes, assim como aos Ministérios da Justiça, da Defesa e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

10. Ata nº 45/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/11/2012 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3009-45/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral