



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES
Esplanada dos Ministérios, Bloco T, 2º andar, sala 228 – Tel. (61) 2025-3260

Memorando nº 21/2011/CGJUDI/CONJUR/MJ

Brasília, 19 de setembro de 2011

A Sua Senhoria o Senhor,
PAULO ABRÃO PIRES JÚNIOR
Presidente da Comissão de Anistia

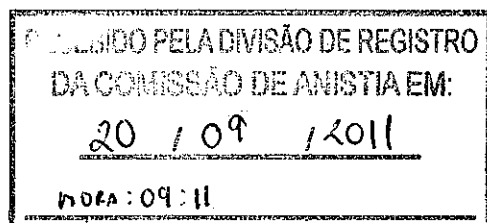
Senhor Presidente,

Encaminho-lhe, para conhecimento, cópia das manifestações da Consultoria-Geral da União exaradas nos autos do processo nº 00400.013711/2010-11, aprovadas pelo Advogado-Geral da União, que concluíram pela atuação da Advocacia-Geral da União, através do Departamento de Assuntos Extrajudiciais, junto ao TCU, no sentido de buscar provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo Ministério da Justiça (doc. anexo).

Através do referido pedido, o Ministério da Justiça postulou o reexame do entendimento constante do Acórdão 1967/2010-Plenário, que concluiu que as reparações econômicas em prestação mensal, permanente e continuada concedidas pelo Ministro de Estado da Justiça, com base no art. 1º, II, da Lei nº 10.559/2002, estariam sujeitas à apreciação do TCU, para fins de registro, nos termos do art. 71, III, da CF.

Respeitosamente,

LILIAN BARROS DE OLIVEIRA ALMEIDA
Advogada da União
Coordenadora-Geral de Processos
Judiciais e Disciplinares
CONJUR/MJ





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SEGEDAM / Sesap / Disop
Serviço de Protocolo e Expedição

Serviço de Protocolo e Expedição
SAFS Qd 4 Lote 1 - Ed. Sede Sala 072
CEP: 70.042-900 - Brasília/DF
Tel.: (61) 3316-7154
E-mail: SEPROT@tcu.gov.br

COMPROVANTE DE ENTREGA

Número do protocolo: 44.977.489-0

Data de entrada: 08/09/10

Hora de entrada: 17:30

Local de entrega: Seprot

Mensagem:

Missão do TCU: Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

Operador: JUSCILENE NERY RIBEIRO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

Processo: TC 017.239/2008-7



O MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, neste ato representado por sua Consultora Jurídica, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 48 e seguintes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, bem como no art. 286 do seu Regimento Interno, interpor o presente

PEDIDO DE REEXAME

do Acórdão nº 1967/2010 – Plenário, proferido por essa Corte de Contas em sessão ordinária realizada no dia 11 de agosto de 2010, aduzindo, para tanto, o que se segue.

1. DA ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO DE REEXAME

02. Preliminarmente, cumpre destacar que o Pedido de Reexame está previsto no art. 48 e seguintes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, bem como no art. 286 do seu Regimento Interno, sendo cabível contra decisão proferida em processos concernentes a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos.

03. Dispõe o art. 286 do Regimento Interno que:

Art. 286. Cabe pedido de reexame de decisão de mérito proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos.

Parágrafo único. Ao pedido de reexame aplicam-se as disposições do caput e dos parágrafos do art. 285.

04. Por sua vez, o art. 285 do mesmo Regimento estabelece que:

Art. 285. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, mesmo especial, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do colegiado que houver

proferido a decisão recorrida, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no art. 183. [grifamos]

§ 1º Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não recorridos não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser constituído processo apartado para prosseguimento da execução das decisões.

§ 2º Não se conhecerá de recurso de reconsideração quando intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos e dentro do período de um ano contado do término do prazo indicado no caput, caso em que não terá efeito suspensivo.

05. No presente caso, tratando-se de decisão de mérito em processo de representação no qual restou decidido que os atos de concessão de reparação econômica de caráter indenizatório previsto no art. 1º, II, da Lei nº 10.559/2002 estão sujeitos à apreciação dessa Corte, para fins de registro, nos termos do art. 71, III, da Constituição Federal, inegável é o cabimento do presente recurso, ao qual é atribuído efeito suspensivo pela própria norma.

06. Ademais, considerando que o interessado dispõe do prazo de quinze dias contados do recebimento da notificação¹, verifica-se a tempestividade da presente interposição, tendo em vista que tal recebimento se deu no dia 23 de agosto de 2010, encontrando-se, portanto, ainda em curso o prazo fixado no Regimento Interno do TCU.

2. DO OBJETO DO PRESENTE PEDIDO

07. O presente Pedido de Reexame tem por objeto a reforma do Acórdão 1967/2010 – Plenário que, por maioria, considerou parcialmente procedente Representação do Ministério Público junto ao TCU.

08. Trata-se de Representação da lavra do Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, na qual o Ministério Público requereu que essa Corte determinasse ao Ministério da Justiça a remessa dos processos de concessão de reparação econômica a anistiados políticos deferidas com base na Lei nº 10.559/2002, sob a forma de prestação mensal, permanente e continuada, para que seja exercida a competência prevista pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

¹ Art. 183. Os prazos referidos neste Regimento contam-se dia a dia, a partir da data:

I – do recebimento pela parte:

(...)

d) da notificação;



09. 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.

10. Afirmou, também, o Ministério Público que o benefício concedido ao anistiado em prestações mensais constitui ato complexo e que as prestações mensais deferidas com base na Lei n.º 10.559/2002 em tudo se assemelhariam aos benefícios previdenciários decorrentes do regime estatutário.

11. Em vista do deferimento de numerosas indenizações e da complexidade dos processos, requereu, ainda, a edição de norma interna que regule sua tramitação e análise no âmbito desse Tribunal.

3. BREVE SÍNTESE DOS VOTOS E DO ACÓRDÃO

12. O Ministro Relator, ao prolatar o seu voto, sustentou que a concessão dos benefícios previstos no art. 1º, inciso II, da Lei n. 10.559/2002, está sujeita ao controle de legalidade, quanto aos parâmetros descritos nos arts. 3º a 6º da Lei n. 10.559/2002. Aduziu que a mera existência formal do processo de concessão autuado no Ministério da Justiça não garante, por si só, o respeito à legislação, cabendo ao TCU averiguar se o valor dos benefícios é materialmente compatível com o balizamento estabelecido por lei.

13. Afirmou, também, que o deferimento dos benefícios em questão 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.

14. No que tange aos instrumentos de controle externo aplicáveis para o exercício das competências constitucionais do TCU, aduziu o Ministro relator que o instrumento constante no inciso III, do art. 71, da Constituição, é o mais adequado para a apreciação da legalidade das concessões das prestações mensais, permanentes e continuadas, concedidas a título de reparação econômica aos anistiados políticos.

15. Isso porque, embora os benefícios econômicos em questão não pertençam ao regime estatutário e o art. 1º, inciso II, da Lei n. 10.559/2002 declare o seu caráter indenizatório, entende o Relator 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. Ademais, 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.

16. Destacou, também, o Ministro Relator 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, XI, da Constituição (art. 7º, caput) e a incidência das regras sobre inacumulabilidade de cargos, funções, empregos ou proventos (art. 7º, § 1º).



17. Afirmou, ainda, que o fato de se tratar de uma pensão indenizatória não retira a possibilidade de exame para fins de registro. Destacou as menções efetuadas pelo Parquet especializado de que a remessa desses atos é expressamente prevista no art. 14 da Instrução Normativa TCU n. 55/2007, e de que o TCU efetua o exame das pensões especiais, concedidas fora do regime estatutário, com caráter de indenização.
18. Em síntese, concluiu que a reparação econômica efetuada mediante prestação mensal, permanente e continuada da qual trata o art. 1º, II, da Lei n. 10.559/2002 tem natureza jurídica de pensão especial, assim como mencionadas na peça inicial da Representação do MP, e está sujeita à apreciação de que trata o art. 71, 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.
19. O Ministro Revisor, em seu voto, afirmou que as prestações mensais previstas na Lei n.º 10.559/2002 possuem uma natureza mista, pois são ao mesmo tempo benefício previdenciário e indenizatório.
20. Esclareceu que a reparação mensal da Lei n.º 10.559/2002 é benefício previdenciário/indenizatório estatutário quando deferida a servidores e militares, por força do comando contido no § 8º do ADCT. Quando deferida aos anistiados do setor privado, é benefício previdenciário/indenizatório não estatutário, ainda que arcado diretamente pelo Tesouro Nacional.
21. Sustentou o Revisor que, apesar dos preceitos da IN 55/2007, as pensões de natureza puramente indenizatória não estão sujeitas ao registro do TCU. Argumentou que não há como interpretar de forma ampliativa o comando do inciso III do art. 71 da CF no que concerne à apreciação das aposentadorias e pensões (apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias reformas e pensões) sem atrair para o TCU a competência para o exame e registro de todas as concessões de aposentadoria e pensão do regime geral.
22. Concluiu que o ordenamento jurídico, em especial o § 2º do art. 8º do ADCT e a Lei n.º 10.559/2002, não previu necessidade de o Tribunal de Contas da União proceder ao registro dos benefícios concedidos aos anistiados do setor privado.
23. Assim, segundo a sistemática legal, o ato de concessão de anistia no setor privado está completo e acabado com a decisão do Ministro de Estado da Justiça. Essa sistemática não afronta o texto constitucional.
24. Afirmou o Revisor, contudo, que diversa é a conclusão quando se cuida de servidores civis e militares vinculados à União, cujos benefícios não perdem a característica de benefício previdenciário estatutário ou militar, a teor do caput do art. 8º do ADCT, in fine.
25. O objetivo do registro dos atos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão é assegurar o controle, por parte do Tribunal de Contas, da licitude do vínculo jurídico estabelecido entre o servidor/empregado público e a Administração, seja na atividade ou na inatividade. Ou seja, é evitar que tal vínculo se aperfeiçoe antes do pronunciamento do TCU.



26. Conclui, também, o Revisor que, apesar da tentativa da Lei n.º 10.559/2002 de criar critérios objetivos, a fixação da reparação mensal no setor privado comporta margem para atuação discricionária, em razão de o § 1º do art. 6º da Lei n.º 10.559/2002 dispor quanto à possibilidade de o valor poder ser arbitrado com base em pesquisa de mercado. Assim, não parece possível, em sede de registro, efetuar controle de ato discricionário. Ao TCU cabe apenas verificar o preenchimento dos requisitos constitucionais e legais e a aderência dos valores àqueles definidos em lei.

27. Nesse sentido, sustenta que o controle das despesas decorrentes das reparações mensais aos anistiados do setor privado deva ser feito por meio de fiscalizações tais como auditorias, inspeções e representações

28. Em sessão ordinária realizada no dia 11 de agosto de 2010, o Plenário do Tribunal de Contas da União decidiu, com fundamento no art. 237, inciso VII, c/c as disposições do art. 235, todos do Regimento Interno/TCU, por maioria, diante das razões expostas pelo Relator, conhecer da Representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente para "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 n. 10.559/2002, estão sujeitas à apreciação para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal" e "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".

29. Contudo, o referido acórdão merece ser reformado, conforme se demonstrará a seguir.

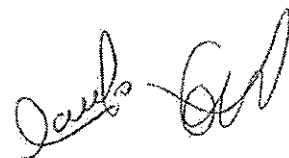
4. DAS RAZÕES DO PEDIDO DE REEXAME

4.1 DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

30. Inicialmente, importa tecer alguns comentários sobre as competências do Tribunal de Contas da União. A Constituição de 1988 dispõe em seus arts. 70 e 71 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

31. Os incisos do art. 71 da Constituição trazem as competências do Tribunal de Contas da União. No que tange às contas e aos atos administrativos praticados pelo Poder Executivo, destacam-se as competências consubstanciadas nos incisos II, III e IV.

32. O inciso II do art. 71 da Constituição Federal estipula que compete ao TCU julgar as contas dos administradores públicos, atribuição disciplinada pela Lei n. 4.320/64, pelo Decreto-Lei no 200/67, pela Lei no 6.223/75 e pela Lei n. 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU). Essa legislação define os termos da atuação do Tribunal na



verificação da legalidade, regularidade e economicidade dos atos dos gestores ou responsáveis pela guarda e emprego dos recursos públicos.

33. Os processos de tomada e prestação de contas são formalizados pelos órgãos do sistema de controle interno, em consonância com as orientações do TCU, e encaminhados anualmente ao Tribunal para apreciação e julgamento. Os prazos para esse encaminhamento observarão o disposto no art. 194 do Regimento Interno do TCU.

34. O inciso III do art. 71 da Constituição Federal estabelece que compete ao TCU apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

35. O inciso IV do art. 71 da Constituição Federal determina que o TCU realize, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal.

36. As auditorias obedecem a plano específico e objetivam: obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial; conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades, avaliar, do ponto de vista do desempenho operacional, suas atividades e sistemas; e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais.

37. As inspeções, por sua vez, visam suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de atos e fatos administrativos praticados por responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal.

38. As fiscalizações voltadas para a legalidade e a legitimidade têm como parâmetro, evidentemente, a lei e os regulamentos. Suas conclusões dão ao TCU elementos para julgar, para fazer determinações aos gestores e, inclusive, para aplicar-lhes sanções em caso de infringência do ordenamento jurídico.

39. Já as fiscalizações de natureza operacional têm como objetivo definir padrões de desempenho e avaliar os resultados da gestão à luz de parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade. Como as decisões do administrador, respeitadas as normas legais, situam-se no campo da discricionariedade, as conclusões atingidas por essa modalidade de fiscalização dão origem a recomendações, que são encaminhadas ao órgão ou entidade fiscalizada.

40. Feita uma breve síntese sobre a competência do TCU no que concerne às contas e aos atos administrativos praticados pelo Poder Executivo, passa-se, agora, à análise do Regime do Anistiado Político.

4.2 DO REGIME DO ANISTIADO POLÍTICO

41. A Carta Magna de 1988, no art. 8º e parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, tratou de disciplinar a concessão da anistia, *verbis*:



Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

§ 1º - O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.


§ 2º - Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

§ 3º - Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.

§ 4º - Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos.

§ 5º - A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.

42. Vê-se, portanto, que o referido dispositivo constitucional concedeu anistia a todos aqueles que, no período compreendido entre 18 de setembro de 1946 e 05 de outubro de 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 não possuírem vínculo laboral, por ato de motivação exclusivamente política foram impedidos de exercer atividade profissional.



43. Posteriormente, em 2002, foi editada a Lei n. 10.559, que regulamentou o art. 8º do ADCT, disciplinou o Regime do Anistiado Político e deu outras providências. Assim dispôs a mencionada lei, sobre o Regime do Anistiado Político:

Art. 10 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 §§ 10 e 50 do art. 8o do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; [grifou-se]

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;

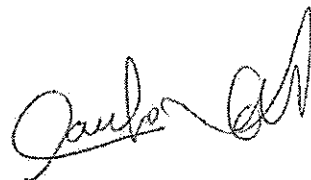
IV - conclusão do curso, em escola pública, ou, na falta, com prioridade para bolsa de estudo, a partir do período letivo interrompido, para o punido na condição de estudante, em escola pública, ou registro do respectivo diploma para os que concluíram curso em instituições de ensino no exterior, mesmo 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.

44. Como se pode depreender da leitura do artigo supracitado, o Regime do Anistiado Político é um regime especial, peculiar, com características próprias, criado e disciplinado por lei específica, e não se confunde com o Regime Estatutário, da Lei n. 8112/90.

45. No Acórdão 1967/2010 – Plenário, destaca-se, no que tange ao Regime do Anistiado Político, a interpretação do inciso II, do artigo 1º, da Lei n. 10.559/2002, no que diz respeito à natureza jurídica do direito do anistiado político consubstanciado na reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada. Cumpre, agora, discorrer sobre a natureza jurídica do referido direito para, posteriormente, verificar se é cabível a apreciação, pelo TCU, para fins de registro, da legalidade da concessão da mencionada prestação mensal, permanente e continuada aos anistiados políticos.



4.2.1 DA NATUREZA JURÍDICA PURAMENTE INDENIZATÓRIA DA PRESTAÇÃO MENSAL, PERMANENTE E CONTINUADA PAGA AO ANISTIADO POLÍTICO

46. Quando se investiga a natureza de determinado instituto jurídico, se está, na verdade, satisfazendo a necessidade científica de catalogar, classificar, os elementos de um determinado sistema. Mas para fazê-lo impõe-se que algum critério seja adotado.

47. Não é correto definir a natureza de determinado instituto jurídico com base em detalhes, ou em conseqüências práticas de sua existência. Quando se busca a natureza de algo, quer se entender dentro de qual categoria, já existente, tal instituto se enquadra. Acontece que para isso, devemos nos ater em seu regime jurídico, bem como nos contornos que a norma que criou o direito (sua regra matriz) definiu. É observar como e porque o direito nasceu, além de estudar as formas de execução deste direito. Neste caso, é necessário interpretar o desenho constitucional desta prestação permanente e continuada e confrontá-la com as previsões constitucionais da responsabilidade do Estado e do Regime de Previdência. Feito isso, restará claro de qual categoria jurídica estamos analisando.

48. O Acórdão que ora se pede reexame, data vênia, se fundamentou apenas em parte do fenômeno. Apegou-se em pequena parcela de seu regime de execução, mas deixou de considerar inúmeras características do regime constitucional previdenciário, de todo incompatível com a prestação da Lei de Anistia.

49. Pois bem, a já tantas vezes referida prestação permanente e continuada foi prevista na Lei 10.559/02, que buscou regulamentar o art. 8º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal da República

50. É de se notar que o referido dispositivo do ADCT prevê algo peculiar, uma promoção na inatividade ao cargo ou emprego, posto ou graduação, a que aquele que foi perseguido por motivação exclusivamente política teria direito, como se na ativa estivesse. Disse pouco, apenas traçou os caminhos que um Estado Democrático de Direito deveria tomar, para ser, de fato, democrático. Mas não definiu a natureza do instituto. Portanto, necessário que seja feito um estudo entre esta previsão constitucional e a regra matriz das duas categorias jurídicas nas quais se pretende dar guarida a esta promoção na inatividade.

51. Mas antes disso, apenas como complemento do que acima foi dito, transcrevo novamente o dispositivo infraconstitucional que buscou executar este comando, o art. 1º, da Lei 10.559/02, incisos I e II:

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;

52. Aqui a Lei foi expressa, definiu a concretização da promoção na inatividade mediante uma reparação econômica de caráter indenizatório. Que a Lei 10.559/02 não atribui natureza previdenciária a tal indenização parece claro, mas de toda forma será adiante analisado; por hora, vamos nos ater ao contorno constitucional do instituto.



53. A Constituição Federal da República define a responsabilidade civil do Estado no art. 37, § 6º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

54. É a consagração da responsabilidade objetiva do Estado. Quando o Estado causar dano, deve indenizar.

55. A partir desta previsão constitucional existem inúmeras regras que definem as mais variadas formas de responsabilidade do Estado. Todavia, este regramento não interessa para o presente caso. Vale lembrar, apenas, que a CF determina um Estado responsável, institui o dever de indenizar quando causar lesão.

56. Por outro lado, a CF prevê a previdência no sistema brasileiro em dois capítulos distintos, um deles destinado ao Servidor Público (Regime Próprio de Previdência Social- RPPS; art. 40) e outro vocacionado a tutelar todo e qualquer cidadão, em capítulo intitulado de Previdência Social (Regime Geral de Previdência Social - RGPS; art.201), além dos regimes complementares de previdência.

57. A diferença visa apartar um regime para os servidores públicos e outro para os demais trabalhadores. De toda forma, é notável a previsão analítica que foi destinada à Previdência.

58. Não importa, para saber a natureza da prestação da Lei 10.559/02, entrar nas especificidades de ambos os regimes. Serão traçados, apenas, alguns pontos em comum, que visam definir a base do regime previdenciário brasileiro.

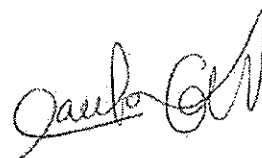
59. Do estudo dos referidos artigos, notam-se algumas características importantes. Trata-se de regime contributivo. Ninguém tem direito a previdência de nenhuma natureza se não contribuir. Previdência pressupõe contribuição. Este aspecto é fulcral e basilar para os pagamentos de natureza previdenciária.

60. Ainda, no caso de servidores públicos, destaco que é imprescindível o vínculo com a administração pública, o exercício do cargo. Nenhum servidor pode gozar de benefícios previdenciários se não contribuir e se não exercer um cargo público.

61. No regime geral de previdência é obrigatória a contribuição para todo aquele que exerce atividade remunerada lícita. Assim, se exercer atividade desta natureza e contribuir, terá direito aos benefícios (2).

62. Além disso, nota-se que vários são os direitos decorrentes do regime de previdência, entre eles: cobertura de doenças, invalidez, proteção à maternidade, salário-família, auxílio reclusão e pensão por morte, no caso do Regime Geral.

² Ressalta-se a situação dos contribuintes facultativos, art.14, Lei 8212/91.



63. Ainda, em ambos os regimes existem requisitos que devem ser comprovados para que o servidor ou trabalhador tenham direito aos benefícios, como idade e tempo de serviço, requisitos que se alteram caso se trate de homem ou de mulher.

64. Da leitura destes dispositivos nota-se que a Constituição buscou tutelar o cidadão que trabalha e contribui, sendo que para isso previu uma série de requisitos que devem ser observados. Noutras palavras, o benefício concedido ao cidadão nada mais é que uma contraprestação em decorrência de valores pagos, advindos do trabalho, ao longo de muitos anos.

65. Esse é o contorno constitucional da previdência, visa beneficiar quem trabalha e paga. Em nenhum momento o texto abriu possibilidade de algum cidadão se beneficiar da previdência sem contribuir. Lembro, inclusive, que até mesmo os inativos hoje devem contribuir (art. 40, §18, CF).

66. Pois bem, feitas estas observações, devemos pensar a prestação permanente e continuada à luz dos ditames constitucionais.

67. A Lei 10.559/02 previu uma prestação visando garantir a promoção na inatividade, prevista no art. 8º, ADCT, da CF/88. Prestação esta que deve ser paga em decorrência de perseguição exclusivamente política. No caso desta prestação, que é permanente e continuada, deve haver a prova de vínculo laboral (art. 5º, Lei 10.559/02). Isso significa que o perseguido deve ter perdido vínculo laboral, em decorrência das perseguições políticas.

68. Isso nada mais é que o Estado reconhecendo um erro cometido e atribuindo uma indenização. É a regra de que se o Estado causar dano deve indenizar.

69. Os anistiados políticos recebem quantias dos cofres públicos porque foram lesados em sua esfera de direitos no passado, não porque exerceram atividade remunerada lícita, nem mesmo porque contribuíram com a previdência. Ressalto: o fato gerador da pensão da Lei 10.559/02 é uma lesão, reconhecida publicamente. Em nenhum artigo a Constituição autoriza uma pensão previdenciária com base em lesão.

70. Em resumo: o que gera pensão previdenciária é trabalho e contribuição; lesão gera indenização.

4.2.2 DA IMPOSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS SOBRE O MESMO FUNDAMENTO

71. Do voto do Ministro Relator, acima trabalhado, nota-se que o argumento principal para a conclusão de que a prestação da Lei 10.559/02 é previdenciária é o fato de ser impossível cumulá-la com outra aposentadoria (art.19).

72. Mas esse argumento não deve prosperar. Isso por se tratar de um detalhe da configuração do direito, que não pode se sobrepor a todo o desenho constitucional que foi dado à Previdência. Noutras palavras, se a CF não autorizou pensão previdenciária com base em lesão causada pelo Estado, não poderia Lei infraconstitucional fazê-lo, ainda mais por uma determinação transversa: a substituição de pensão já concedida pela indenização da Lei de anistia (art.19, Lei 10.559/02).

73. Ainda, deve ser lembrado o que foi dito acima, o art. 1º, da Lei 10.559/02 deixa clara a natureza da prestação permanente, repito este artigo por ser fundamental:

Art. 10 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;

74. Assim, uma leitura sistemática da Lei referida já é capaz de detectar que a natureza do instituto foi definida logo em seu artigo primeiro. Impossível atribuir tamanha relevância a outro artigo da Lei, que visa apenas corrigir distorção inaceitável (receber indenização por não ter trabalhado livremente e aposentadoria por ter trabalhado e contribuído).

75. Importante destacar, inclusive, que o anistiado pode escolher entre o regime da anistia, ou de outra aposentadoria que venha recebendo, no caso dos servidores públicos anistiados por legislações anteriores a Lei 10.559/02. O fato de poder escolher denota se tratar de questão lógica (não cumular benefícios sob o mesmo fundamento inacumuláveis), não algo que defina a natureza da pensão permanente.

76. O fato é que o anistiado do setor privado pode hoje perceber uma prestação mensal, de cunho indenizatório, acumulada a uma aposentadoria no INSS em razão de qualquer outro trabalho que tenha exercido ao longo do tempo e adquirido direito contributivo de aposentadoria.

77. Não fosse isso, a legislação não preveria no art. 1º, III, da Lei 10559/2002, o direito cumulativo de 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, sendo inclusive vedada a exigência de recolhimento de quaisquer contribuições previdenciárias. Até mesmo porque resta evidente que os trabalhadores afastados pela ação arbitrária do Estado no passado tinham o direito de buscar exercer novos vínculos laborais para sobreviver. Não se poderia exigir que estivessem por 30 ou 40 anos aguardando a devida reparação do Estado sem condições de sobrevivência ou forma de sustento. O mesmo serve para o antigo servidor público que fora afastado arbitrariamente do emprego público e adquiriu outra profissão na vida privada.

78. O que não se pode cumular por lei é a anistia com mesmo fundamento: ou seja uma prestação mensal de anistia juntamente a uma aposentadoria advinda de anistia. Isso não afasta o fato concreto de que o estado roubou-lhe as remunerações a que teria direito ao longo da vida e deve devolver-lhe o montante ou pelo menos compensá-lo por estas perdas. Isto mostra que não há qualquer óbice em se cumular uma prestação mensal, de cunho indenizatório, com uma aposentadoria cujo fundamento seja distinto de reintegração ou readmissão por anistia.

79. Caso a prestação mensal, como quer fazer crer a decisão do TCU, tivesse cunho previdenciário isto seria impossível. O que existe de impossibilidade de acumulação não advém de um suposto caráter previdenciário da prestação mensal, mas dos pagamentos que efetuar sob mesmo fundamento. Como é o caso dos anistiados por reintegração ou readmissão e que hoje a sua prestação mensal concedida pelo Ministério da



Justiça substitui a aposentadoria excepcional por anistia anteriormente concedida. E, como se esclarecerá mais adiante, a razão desta substituição é a da provisoriedade da solução da aposentadoria especial ou excepcional.

80. Parecem seguir neste sentido, também, as palavras do Secretário de Fiscalização de Pessoal – SEFIP, como já relatado acima:

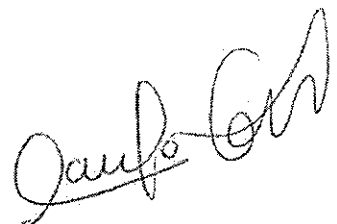
Visto sob essa ótica, a proibição de acumular apresenta-se como disposição bastante razoável: como os benefícios previdenciários pagos pelo INSS decorrem de contribuições associadas a tempo de serviço, é natural que a reparação econômica arbitrada pelo Estado (destinada a compensar atos de exceção que impediram o livre exercício de atividade profissional) seja abatida dos rendimentos que o próprio Estado já confere – por tempo de serviço – aos beneficiários, sob pena de se lhes permitir desfrutar uma situação melhor do que a que teriam se não tivessem sido vítimas de perseguição política. Além disso, é de se ver que é dado aos anistiados optar por forma alternativa de reparação, a saber, em parcela única (art. 5º da Lei nº 10559/2002), o que lhes permitiria continuar a perceber outros rendimentos de caráter continuado a que eventualmente façam jus.

4.2.3 DAS ESPECIALIDADES DAS INDENIZAÇÕES POR ATOS DE EXCEÇÃO EM MATÉRIA DE TRANSIÇÃO POLÍTICA

81. O Parquet junto ao TCU, em argumentação acatada pelo Ministro Relator, afirmou que 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, porque não haverá norma constitucional que poderia obrigar qualquer cidadão brasileiro a abrir mão de uma aposentadoria ou pensão para ser indenizado pelo Estado.

82. Ocorre que efetivamente esta norma existe, com fundamento na Constituição, para regulamentá-la, e esta é a Lei 10.559/2002. Ela serve exatamente para fincar nas instituições jurídicas a natureza especialíssima dos direitos decorrentes dos atos de anistia política. Isso porque estamos diante de um capítulo muito específico de nosso direito constitucional: os “direitos da transição”.

83. Em matéria dos direitos de transição de uma ordem jurídica para outra, não se aplicam, necessariamente, as mesmas regras ordinárias do Estado de Direito, pois que se destina a estabelecer uma comunicação entre a legalidade ilegítima da ordem anterior com a legalidade democrática, formulando categorias que assegurem para os cidadãos que foram lesados no exercício de seus direitos fundamentais alguns direitos próprios, reconhecendo que as violações ocorridas de forma sistemática e massiva não são passíveis de serem reparadas pelos mecanismos ordinários do ordenamento jurídico.



84. Ao conjunto de mecanismos para lidar com o legado de violência do estado autoritário, as instituições internacionais multilaterais³ e o pensamento jurídico ocidental⁴ formularam as categorias da "Justiça de transição"⁵, ainda pouco desenvolvidas e exploradas pelo Brasil.

85. Pois quando o Estado altera a forma de um anistiando em perceber determinada aposentadoria ou pensão, o que ordinariamente somente poderia incorrer sob intermédio de uma nova concessão de aposentadoria ou pensão sob o mesmo fundamento, o que de fato o Estado, sob a égide da Constituição Democrática está realizando é uma efetiva alteração do regime jurídico de pagamento ao anistiado político e, por conseqüência, a alteração e determinação de sua própria natureza jurídica.

86. Isto porque, como se sabe, as leis de anistia e reparação no Brasil são seqüentes, iniciando-se com a Lei 6683/79, EC 26/85, o art. 8º do ADCT da CF e a Lei 10559/2002. Não houve ao longo do tempo uma uniformidade de procedimentos administrativos e jurídicos para fazer valer o dever de reparação do Estado pelas lesões as quais deu causa e, por 14 anos, o Estado, via legislativo, omitiu-se na obrigação de regulamentar a Constituição de 1988.

87. Este período de lacuna da norma regulamentadora não impediu que administrativamente, sob legítima pressão da sociedade civil organização, diferentes órgãos da Administração Pública instituísem órgãos singulares ou pluripessoais para a apreciação dos pedidos de anistia dos trabalhadores do setor público e privado. Entre a promulgação da Constituição de 1988 e a edição da lei 10559/2002 foram garantidos direitos reparatórios concedidos, por exemplo, pelo Ministério do Trabalho, das Minas e Energia, da Educação e das Comunicações.

88. É notório que a ausência de regulamentação fez com que se criassem situações provisórias para dar concretude aos pagamentos devidos, como as tais aposentadorias especiais ou excepcionais de anistiados políticos que foram, como se sabe, sendo efetivadas e efetivadas via INSS, na ausência de norma regulamentadora. Embora, obviamente, não se constituíssem e nem se aproximassem da natureza dos benefícios realmente previdenciários.

89. Ocorre que, em 2002, o Estado Brasileiro racionalizou a referida situação e centralizou a análise dos pedidos de anistia no Ministério da Justiça e, finalmente, ao regulamentar a constituição criou o regime jurídico dos anistiados políticos, de natureza indenizatória.

90. Por esta legislação o estado determinou que todos os pagamentos a anistiando fossem caracterizados por um regime especial de indenização, como já exposto anteriormente. E também determinou que todos os pagamentos que estavam já efetuados a título de aposentadorias excepcionais fossem substituídos.

3 ONU (2004). The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies – S/2004/616. Report of Secretary-General. Nova Iorque, 23 de agosto de 2004, 24p.

4 Ver por exemplo TEITEL, Ruti (2000). *Transitional Justice*. New York: Oxford University Press. ELSTER, Jon (2006). *Rendición de Cuentas – La justicia transicional em perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz, 2006, 342 p.

5 A *Justiça de Transição*, entre outras funções, estabelece as obrigações do Estado Democrático visando: a) a reforma das instituições perpetradoras de violações de direitos humanos; b) a revelação da verdade e fortalecimento das memórias; c) a reparação as vítimas, pela restituição ou compensação a direitos fundamentais lesados e; d) o restabelecimento do Estado de Direito e enfrentamento dos crimes do passado.



91. Vale reiterar, portanto, que, quando há alteração da forma de pagamento do anistiados políticos, via INSS, para o regime indenizatório da prestação mensal permanente e continuada, via Ministério do Planejamento ou Ministério da Defesa, o que se promove é uma substituição de uma situação provisória de “pensões excepcionais” para o definitivo regime e natureza jurídica de reparação por indenização em “prestação mensal”, como previu a norma regulamentadora da Constituição.

92. A palavra substituição é literalmente empregada na Lei.

Art. 19. O pagamento de aposentadoria ou pensão excepcionais relativa aos já anistiados políticos que vem sendo efetuados pelo INSS e demais entidades públicas, bem como 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, instituídos por esta lei, obedecidos o que determina o art. 11.

93. Caso o entendimento de que as anistias concedidas a trabalhadores do setor público ou privado em regime de prestação mensal constituíssem pensões especiais ou excepcionais, qual a necessidade das substituições destas para a terminologia definitiva de uma “prestação mensal”? Porque o legislador não se utilizou desde sempre da terminologia de “pensões especiais”?

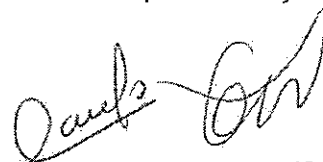
94. O simples fato de as indenizações pagas aos anistiados políticos terem assumido temporariamente as feições eminentemente formais de uma pensão especial não induz a um juízo definitivo sobre sua real natureza jurídica. Esta possibilidade jurídica de se substituir um pagamento provisório para um de natureza indenizatória é fruto de uma devida compreensão do caráter especial de indenização por atos de exceção.

95. Não bastasse o flagrante caráter indenizatório das prestações mensais a anistiados, como espécime peculiar do regime jurídico da responsabilidade objetiva do estado, nos termos da Constituição, é preciso ainda perceber as nuances de uma responsabilidade do Estado motivada pelo cometimento de atos de exceção.

96. Somente esta compreensão do caráter dos direitos da transição ínsitos na Lei nº. 10.559/2002 explica que o anistiado político possa, por exemplo, optar pelo não recebimento da prestação mensal e solicitar sua indenização em prestação única. Caso este pagamento se constituísse em benefício previdenciário, a Constituição permitiria que um cidadão optasse ou abrisse mão de uma aposentadoria mensal por uma fórmula de pagamento único?

97. Ademais, é sempre importante lembrar que a Lei nº. 10.559/2002 permite fixar as prestações permanentes e continuadas sejam por meio de apuração dos montantes que a pessoa estivesse recebendo se na ativa estivesse em seus respectivos cargos arbitrariamente arrancados, ou até mesmo com base em alguma pesquisa de mercado, segundo o § 1º do art. 6º.

98. Como explicar que um benefício previdenciário, para os trabalhadores privados ou servidores públicos, seja fixado a partir de valores de mercado? Como explicar que os perseguidos políticos, em situação recorrente junto a Comissão de Anistia, possam dispensar as reparações econômicas as quais fazem jus



solicitando apenas a declaração da condição de anistiado político? Ou requererem apenas a contagem de tempo para todos os efeitos? Ou requererem apenas o direito de reingresso em escola pública para terminar seus estudos interrompidos pela mão arbitrária da ditadura militar?

99. Como explicar que mesmo percebendo uma prestação mensal a título de indenização por atos de exceção um cidadão perseguido político que conseguir reestruturar sua vida profissional possa hoje manter de forma concomitante seu regime contributivo ao INSS ou estatutário e perceber, estas sim, aposentadorias pelo trabalho e contribuição efetivada?

100. É flagrante a especialidade destes direitos. Isto tudo é possível porque, em programas especiais de reparação a vítimas de violações sistemáticas ou generalizadas aos direitos humanos o objetivo central é o reconhecimento das vítimas e das violações e a promoção de possibilidades de reconciliação e consolidação democrática. Todo programa de reparação instituído por Estados que vivenciaram uma transição advinda de regimes ditatoriais ou em sociedades pós-conflitos civis, destinam-se: a restituir (ou, em alguns casos, estabelecer do zero) a condição de cidadãs às pessoas.

101. Na Justiça de Transição, pensar um programa de reparações no contexto de casos massivos de violações aos direitos humanos tem-se em vista o alcance de três objetivos, a saber: o reconhecimento, o resgate da confiança cívica e a solidariedade social – os três estão intimamente relacionados com uma noção de justiça.⁶

102. O fato é que quando o Estado brasileiro regulamentou a Constituição pela Lei 10.559/02 fez prever que as reparações poderiam ser realizadas por distintos meios. Até para que, desta vez, o processo de reparação não se constituísse em uma medida impositiva ao cidadão, como o foram os atos de exceção que lesionaram sua dignidade física e psicológica. O Estado violador dos direitos humanos no passado, hoje se dirige às pessoas para se redimir e pedir que elas voltem a confiar nas instituições públicas. A justiça transicional não é uma forma especial de justiça, mas uma justiça de caráter restaurativo, na qual as sociedades transformam a si mesmas depois de um período de violação generalizada dos direitos humanos.

103. As prestações mensais, permanentes e continuadas fixadas pelos atos exclusivos de anistia do Ministério da Justiça podem assumir feições de restituições de direitos ou de meras compensações. Em ambas as situações, mesmo para aqueles servidores públicos, civis ou militares, a natureza e o objetivo do pagamento não é a de prover uma dignidade de vida após a conclusão das etapas e condições da vida economicamente ativa – típico das conquistas sociais previdenciárias – mas sim a de reparar economicamente, com o fito de restituir direitos, devolver ao cidadão o que já lhe pertencia e foi-lhe subtraído arbitrariamente, ou meramente compensar as suas perdas.

104. Por essa natureza eminentemente indenizatória e reparatória que os anistiados políticos podem eleger junto ao Estado, nas molduras da legislação, aquela reparação que lhe aproúver para fins de restabelecimento subjetivo de sua condição cidadã. Eles podem preferir a prestação única ao invés da prestação mensal. Eles podem abrir mão de qualquer reparação econômica e se limitar a reparação moral empreendida pelo ato declaratório de anistiado político que corresponde ao reconhecimento do Estado de que vitimou

⁶ Veja em DE GREIFF, Pablo (2006). Justice and Reparations. In: *The Handbook of reparations*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 451-477.



erroneamente o cidadão e reconhece o seu direito de resistência a um regime opressor e a uma ordem ilegal e ilegítima.

105. Eles podem satisfazer-se com uma prestação mensal que não corresponda diretamente ao valor como se na ativa estivesse e ver-se reparado por um valor baseado em uma mera pesquisa de mercado. Eles podem solicitar apenas a reintegração ao posto antigo de trabalho para poder afirmar-se perante o espaço público que o rejeitou no passado. O exercício da liberdade de escolha acima referido, por si, é um ato reparatório colacionado à medida subjetiva da dimensão reparatória que cada um necessitar para a reconstrução da qualidade de suas vidas.

106. Uma vez estudado o Regime do Anistiado Político e fixada a natureza indenizatória da prestação mensal, permanente e continuada paga aos anistiados políticos, cabe, agora, verificar o cabimento da apreciação, pelo TCU, para fins de registro, da legalidade das concessões das mencionadas prestações aos anistiados políticos.

4.3 DO NÃO CABIMENTO DA APRECIÇÃO, PELO TCU, PARA FINS DE REGISTRO, DA LEGALIDADE DAS CONCESSÕES DAS PRESTAÇÕES MENSAIS, PERMANENTES E CONTINUADAS PAGAS AOS ANISTIADOS POLÍTICOS

107. Reitere-se que a natureza da prestação mensal, permanente e continuada prevista na Lei 10.559/02 é de indenização, em virtude de lesão causada pelo próprio Estado; deriva, portanto, do regime de responsabilidade do Estado, não de qualquer regime previdenciário.

108. Essa também parece ser a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, consignado no julgamento da ADI nº 2.639:

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ (EC 14/2001). INDENIZAÇÃO POR ATOS DE EXCEÇÃO. TERCEIROS DE BOA-FÉ. ARTS. 8º E 9º DO ADCT. 1. A anistia referida nos arts. 8º e 9º do ADCT foi prevista em benefício daqueles que foram vítimas de atos de "exceção, institucionais ou complementares" que, de alguma forma, sofreram prejuízos em suas atividades profissionais, em seus direitos ou por motivos políticos, mesmo que trabalhadores da iniciativa privada, dirigentes e representantes sindicais. 2. A anistia dos arts. 8º e 9º do ADCT tem índole político-institucional e, por essa mesma natureza, sua competência de concessão legislativa é exclusiva do poder constituinte originário federal. Isso porque, muito embora seja previsão importante do ponto de vista da compensação financeira das vítimas de atos de exceção, constitui-se também na aceitação excepcional de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado, quanto aos atos políticos do passado. 3. Essa repercussão política e financeira quando da concessão de anistia reveste o ato de absoluta excepcionalidade e, por isso, não é possível que norma constitucional estadual



amplie tal benefício. ADI que se julga procedente.” (ADI 2369/PR, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 04/08/2006o)

109. Ora, diante de tantas peculiaridades, parece muito forçoso o entendimento de que as prestações mensais, ou o regime jurídico dos anistiados políticos seja similar ao regime previdenciário, ou às pensões especiais ou mesmo ao regime jurídico dos servidores públicos. Não são similares nem no que concerne a direitos, nem ao que concerne a prerrogativas de deveres.

110. Nesse sentido, apenas resta concluir que a natureza jurídica da prestação permanente e continuada, concedida a perseguidos políticos, é indenizatória, em nada se assemelhando a qualquer regime previdenciário previsto no texto constitucional.

111. **Se assim é, o ato de concessão da declaração de anistia, bem como da prestação permanente e continuada, não se submete a registro perante a Corte de Contas.** Por meio de interpretação do texto constitucional, não pode o TCU transformar um ato simples em complexo. Se este não for o entendimento, por coerência, a partir desta decisão, toda e qualquer concessão de indenização, paga em forma de prestação mensal, pelo Estado, deverá ser submetida ao TCU.

112. O texto constitucional define com clareza a competência do TCU:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

III - apreciar, para fins de registro, 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, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

113. Não é competência do TCU registrar indenizações concedidas pelo Estado; o artigo citado deixa claro que tal registro possui relação com aposentadoria advinda do exercício de cargo público, não de valores decorrentes de outros fundamentos que não o trabalho e o pagamento de contribuições.

114. Assim, conclui-se que o ato de concessão de prestação mensal, permanente e continuada, prevista na Lei 10.559/02, não é ato complexo, portanto não deve se submeter ao registro do Tribunal de Contas.

115. Ressalte-se que admitir essa possibilidade é alargar, através de interpretação, o rol de competências atribuídas à Corte de Contas pela Constituição Federal, fato que, por óbvio, não pode ser admitido.

116. Urge, também, salientar que o sistema constitucional e infraconstitucional construído para a anistia colocou claramente nas mãos de um órgão específico da administração pública a análise desses casos, não cabendo imaginar a necessidade de submissão das prestações mensais, permanentes e continuadas a um outro órgão, do Poder Legislativo, para a apreciação, para fins de registro, de sua legalidade, de maneira que tenham validade e se aperfeiçoem. Isso não quer dizer, entretanto, conforme se verá adiante nesta peça, que as prestações mensais, permanentes e continuadas concedidas a título de anistia não devam se sujeitar à fiscalização do órgão de controle externo.



117. Outro aspecto fundamental, no que tange ao não cabimento de registro, pelo TCU, das reparações mensais concedidas aos anistiados políticos, relaciona-se aos objetivos da instituição de uma comissão especial de reparação. Para dar concretude ao regime especial de reparação, uma reparação *stricto sensu*, os Estados Nacionais criam comissões de reparação. As Comissões de reparação destinam-se a evitar que o processo da transição política e as obrigações justransicionais de um Estado não se percam nos meandros da judicialização ou do processo administrativo comum em face da gravidade e importância de seu propósito para o atingimento do fim da reconciliação nacional, resgate da confiança pública e solidariedade social.


118. E por isso, não podem se submeter a iguais procedimentos de fiscalização aos das pensões especiais ou das aposentadorias do setor público. Especialmente pela razão de que caso prevaleça a decisão de que as prestações mensais estejam sujeitas à apreciação para fins de registro, nos termos do art. 71, III da Constituição, o efeito prático e nocivo é o de se proclamar o caráter da anistia como ato complexo que não se exaure na decisão do Ministro de Estado da Justiça e, portanto, não permite a finalização completa do ato reparatório, seja em sua dimensão moral ou material, em continuidade às anteriores legislações especiais de transição.

119. No Brasil, a lei 6.683/79 funcionou como marco simbólico para o início da reabertura democrática e é o primeiro marco a ser considerado para a inteligência do processo reparatório no Brasil. Neste diploma legal encontram-se as raízes do atual sistema de reparação para parte das vítimas, especificamente com o direito de reintegração para alguns servidores públicos. A lei de 1979 inaugurou uma tradição ímpar do processo de reparação brasileiro, quando comparado a outros países, qual seja: a restituição do vínculo laboral que se justifica pelas características da mais reiterada medida de exceção empregada pela ditadura brasileira: a demissão ou afastamento arbitrária dos postos de trabalho.

120. Todas as legislações seguintes adotam a perspectiva saneadora de violações relativas a dimensões trabalhistas. A Emenda Constitucional n. 26/85 agregou novos direitos a esse processo de reparação. A Constituição referendou a idéia de anistia como reparação estendendo o benefício aos trabalhadores do setor privado e, por sua vez, a lei 10.559/02, agregou novos direitos dando continuidade a este lento, seguro e gradual processo iniciado há 30 anos atrás.

121. A cada um dos atingidos por atos de exceção, no exercício de seus direitos de transição, a reparação dirigida à vítima em nome do Estado move-se para a busca de reconhecimento, do resgate da confiança cívica e da solidariedade social. O sentido das Comissões de Reparação é o de estabelecer procedimentos mais simples, céleres e homogêneos que o procedimento judicial, como forma de garantir a restituição dos direitos às vítimas ainda em vida ou aos seus familiares e se evitar as infundáveis discussões judiciais ou administrativas comuns aos demais processos administrativos. Pretendeu-se, segundo um sistemática legal própria, que os atos de reparação estivessem completos e acabados por meio das decisões das autoridades investidas das competências para exercê-los.

122. Neste tempo, o estado brasileiro criou duas Comissões de reparação independentes, ambas com poderes de busca de documentos, colheita de testemunhos e construção administrativa da verdade histórica: a) a Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos para reconhecer a responsabilidade do Estado sobre os episódios



de mortes e desaparecimentos e promover reparação econômica; b) a Comissão de Anistia, para reconhecer as responsabilidades por todos os demais atos de exceção, na plena abrangência do termo, e promover reparação econômica.

123. Os parâmetros para a concessão de anistia política, tanto em seu aspecto de reconhecimento das perseguições, quanto da comprovação de perda de vínculo laboral e do arbitramento da indenização possuem inafastável grau de discricionariedade.

124. Não é por outra razão que a legislação criou um órgão colegiado de assessoria aos Ministros que possuem a competência pelas reparações advindas das duas comissões. Esses órgãos colegiados são compostos por membros com distintas formações. Juristas, psicólogos, historiadores, religiosos, especialistas em direitos humanos e violações massivas, representantes das vítimas e do Ministério da Defesa. A análise do ato concessivo de anistia e reparação é global e requer valoração subjetiva das autoridades pela razão crucial e lamentável e notória de que os arquivos da ditadura militar não foram disponibilizados para a sociedade.

125. Isto faz com que, por exemplo, em muitas vezes, as comprovações de perdas de vínculos laborais sejam fruto do estudo do contexto políticos, da oitiva de testemunhas nas sessões públicas da Comissão de Anistia e não necessariamente em documentos formais agregados aos processos administrativos. O que parece ser um ato de simples conferência a respeito da legalidade procedimental da anistia, em matéria de anistia assume feições muito mais discricionárias do que se pode presumir. Para citar um exemplo e um aspecto sobre este peculiar processo de anistia e reparação, vale conhecer uma decisão do STJ, a respeito do reconhecimento do ônus da prova caber ao estado violador e não à vítima:

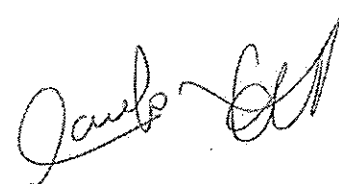
STJ - RECURSO ESPECIAL: REsp 823122 DF 2006/0042247-7

Ementa

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ANISTIA. DEMISSÃO POR MOTIVAÇÃO POLÍTICA. PROVA DIRETA OU MATERIAL. IMPOSSÍVEL. ATO DEMISSÓRIO DISSIMULADO. CONTEXTO DEMONSTRATIVO DA NOTA POLÍTICA DA DEMISSÃO DO RECORRENTE. PROVA EM CONTRÁRIO QUE COMPETE À ADMINISTRAÇÃO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 7/STJ. VALORAÇÃO DA PROVA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. A prova, nos casos de concessão de anistia para fins de reintegração ao serviço público, é sempre indireta e deve decorrer da interpretação do contexto e das circunstâncias do ato apontado como de motivação política.

2. A prova direta, material ou imediata é rigorosamente impossível em caso dessa espécie. Impor ao autor que a faça significa, em verdade, impor-lhe a chamada prova diabólica, de produção impossível, porque os afastamentos dos cargos, à época, eram disfarçados; assim, por exemplo, quando militar o servidor, afastava-se por indisciplina ou insubordinação; quando civil, por ato de abandono e outras alegações com a mesma finalidade e do mesmo teor.



Destarte, compete à Instituição que promoveu o ato demissionário demonstrar a inexistência de motivação política.

3. Na presente hipótese, o contexto da demissão do recorrente, revelado pela (I) sua participação ativa em movimentos então denominados esquerdistas ou subversivos, (II) a perseguição e a demissão de pessoas próximas, inclusive familiares, (III) o forte conceito que mantinha na Universidade, sem qualquer mácula em sua conduta profissional e acadêmica, bem como (IV) o fato de ter sido anistiado pelo Ministério do Trabalho em face de sua demissão da Petrobras, demonstram a motivação política do seu afastamento dos quadros da UNB.

4. Não se cuida, aqui, de mero reexame de matéria fático-probatória, realmente incabível em sede recursal especial, mas de valoração da prova, abstratamente considerada, passível de realização nesta instância.

5. A questão da prova direta não é a nuclear no processo de anistia e nem mesmo constitui o fulcro do pedido, porque em hipótese que tal a avaliação do pleito há de seguir a trilha do art. 8o. do ADCT e da Lei 10.559/02 (Lei de Anistia), elaborada com o ânimo de pacificar o espírito nacional, aproximar os contrários e instalar o clima de recíprocas confianças entre grupos d'antes desentendidos.

6. Recurso Especial conhecido e provido

4.4 DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU N. 55/2007

126. O Acórdão objurgado, ao considerar a prestação mensal, permanente e continuada conferida aos anistiados políticos como uma pensão indenizatória, afirmou que essa natureza jurídica não retira a possibilidade de exame para fins de registro. Afirmou o relator, referindo-se às menções efetuadas pelo *Parquet* especializado, que a remessa desses atos é expressamente prevista no art. 14 da Instrução Normativa TCU n. 55/2007, e que esta Corte efetua o exame das pensões especiais, concedidas fora do regime estatutário, com caráter de indenização. Veja-se o teor do mencionado art. 14:

Art. 14 Serão submetidas ao Tribunal, para fins de registro, mediante a remessa física do processo original que instrui os respectivos benefícios, as seguintes concessões:

I - pensões graciosas ou indenizatórias; (grifei)

II - outros atos de concessão que, por sua natureza, não possam ser inseridos no Sisac.

127. Citou como exemplos os casos dos benefícios criados pelas Leis ns. 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).

128. Ora, não merece prosperar a argumentação do Ministro Relator. Em primeiro lugar, tal como já fora explanado acima, a prestação mensal, permanente e continuada paga aos anistiados políticos tem natureza jurídica puramente indenizatória e não de pensão indenizatória, não se justificando a apreciação do TCU, para fins de registro.

129. Entretanto, ainda que se entenda que sua natureza jurídica é de pensão indenizatória, é de se ressaltar que a interpretação sistemática e teleológica dos arts. 70 e 71 da Constituição de 1988 leva a crer que o inciso III, do art. 71 é voltado apenas para as pensões do regime estatutário, da Lei 8.112/90, e não às demais pensões, tais como as do regime do INSS e as indenizatórias.

130. Nesse sentido, o art. 14 da Instrução Normativa TCU n. 55/2007 revela-se inconstitucional, justamente por ampliar, infraconstitucionalmente, a competência do Tribunal de Contas da União.

131. Conforme acima mencionado, alegaram também o MPTCU e o Ministro Relator, como analogia, as pensões especiais elencadas na lei 9.255/96 em favor da tetraneta de Tiradentes e aquelas pensões especiais pagas aos vitimados pelo episódio conhecido com "Césio 137".

132. Contudo, no caso da pensão especial a tetraneta de Tiradentes o escopo é uma mera homenagem à memória de Tiradentes, um típico benefício honorífico. Nesse sentido, a jurisprudência do STF:

"(...) Considerou-se que a mencionada pensão especial possui caráter reparador, com escopo de homenagear a memória de Tiradentes, e que, portanto, não há de se confundir com os pagamentos feitos à gravada, a título previdenciário, que representam contrapartida às contribuições feitas ao erário pelo seu genitor. Ademais, asseverou-se que não se poderia ordenar pagamento de benefício honorífico que se condicionasse ao não recebimento de outros benefícios, de natureza previdenciária, mesmo porque a agravada já ostentava, durante o processo legislativo que deu origem à benesse de caráter honorífico, a condição de beneficiária de pensão por morte. Porcedentes citados: RE 236902/RJ (DJU de 1167.10.99); RE 163911/PE (DJU de 2.2.2001); RE 293214/RN (DJU de 6.11.2001); RE 483101 AgR/RJ (DJU de 6.2.2007) AI 623655 AgR/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 11.9.2007. (AI-623655)

133. Em respeito aos vitimados pelo Césio 137, uma efetiva espécie de pensão vitalícia indenizatória, devida pela União e custeada pelo Tesouro Nacional para reparar dano na capacidade laborativa da vítima, contaminada pela radiação do maior acidente nuclear da história do país já em ambiente democrático e civil.

134. As indenizações por perseguição política em razão de atos de exceção não se aproxima, em substância e natureza, a uma benesse honorífica. Do mesmo modo, as indenizações da lei 10.559/02, ensejadoras de prestação mensal, não visam a reparação em razão de perda de capacidade laborativa da vítima. Nenhum desses dois casos trata de pagamento por violações em ambiente de estado de exceção. As indenizações pagas aos anistiados políticos relacionam-se com a lesão ao direito fundamental ao livre exercício do trabalho e ao direito de um projeto de vida atingidos por uma legalidade autoritária de exceção, seja no setor privado, seja no setor público. Daí que as anistias políticas em prestação mensal não são pensões especiais, mas sim reparações indenizatórias.



4.5 DA FISCALIZAÇÃO, PELO TCU, DAS CONCESSÕES DE PRESTAÇÕES MENSAS, PERMANENTES E CONTINUADAS AOS ANISTIADOS POLÍTICOS

135. Sobre a conotação política do ato de concessão de anistia, cumpre destacar que o assunto já foi objeto de análise pelo TCU, ao apreciar o TC 026.848/2006-1, no qual ficou expressamente assentado que:

"o juízo acerca da existência ou não de ato de exceção é juízo eminentemente político, como indica o próprio nome: anistia política. A conotação política do ato não se cinge apenas à concessão de anistia, mas a antecede. O cunho político da decisão do Ministro da Justiça reside na declaração da existência do ato de exceção. O que daí advém é a reparação do dano causado ao perseguido político."

Tentar restringir a aplicação do art. 8º do ADCT por meio da submissão do juízo político formulado pelo Ministro da Justiça ao controle da 'legalidade' a ser exercido pelo TCU viola o objetivo da norma e cria procedimento não previsto em lei. Nessa hipótese, estar-se-ia substituindo o juízo político pelo juízo de legalidade do ato administrativo. O controle externo é visceralmente um controle administrativo de cunho financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional. Não se extrai do texto constitucional qualquer possibilidade de o TCU adentrar terreno da discricionariedade política dos atos de governo.

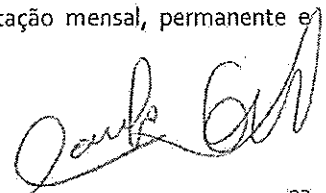
A atuação desta Corte deve cingir-se à verificação dos procedimentos. É dizer, verificar a existência de Processo de anistia regularmente constituído, a obediência aos trâmites legais, dentre outros.

Dessarte, acolho a preliminar de incompetência do Tribunal para revisar o mérito das concessões de anistia." [grifamos]

136. É importante esclarecer que a natureza jurídica da prestação mensal, permanente e continuada concedida aos anistiados políticos como sendo puramente indenizatória não exclui a possibilidade de fiscalização da concessão da referida indenização pelo TCU. O que não se admite é que, para o aperfeiçoamento da concessão da indenização, tais atos administrativos do Ministério da Justiça, tenham de se sujeitar ao exame da legalidade pelo TCU, com fundamento no inciso III, do art. 71, da Constituição.

137. O fundamento para tal fiscalização deve ser o inciso IV, do art. 71, da Constituição de 1988, que prevê a realização, por iniciativa do TCU, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou de Inquérito, de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no âmbito do das unidades do Poder Executivo.

138. Agindo assim, o TCU exercerá sua missão constitucional e poderá, caso seja constatada alguma ilegalidade ou irregularidade no processo administrativo de concessão de prestação mensal, permanente e



continuada a anistia político, fazer determinações direcionadas ao Ministério da Justiça e aplicar-lhe sanções em caso de infringência do ordenamento jurídico.

139. Caso assim não se entenda e todas as indenizações em questão sejam submetidas à apreciação do TCU antes de serem aperfeiçoadas, o instituto da anistia certamente não atingirá o seu objetivo estabelecido na Constituição de 1988 e, certamente, surgirão grandes prejuízos, conforme poderá ser melhor compreendido a seguir.

4.6 DOS EFEITOS NOCIVOS DO REGISTRO E DA REVISÃO, PELO TCU, DE TODOS OS PROCESSOS QUE CONCEDERAM REPARAÇÕES MENSAS, A TÍTULO DE ANISTIA

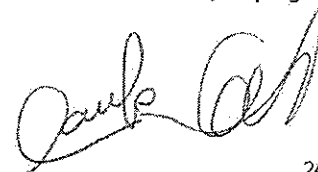
140. Cabe ao Ministério da Justiça e à Comissão de Anistia proceder à análise, caso a caso, individualizada, segundo a sensibilidade de tratar com matéria que remete a traumas, dores e injustiças históricas.

141. Nesse sentido, considerando o caráter eminentemente político da anistia, tem-se que, em momentos de transição política como o que ainda vivemos hoje no Brasil, o Ministério da Justiça por meio de sua Comissão de Anistia cumpre um duplo papel: juridicamente repara um dano e fixa uma reparação e, politicamente, fortalece a democracia, restabelecendo o Estado de Direito e recuperando a confiança cívica das vítimas no Estado que antes as violou. Isso, segundo um procedimento administrativo definitivo e reintegrador da vítima à sociedade, que restou fixado e consensuado com a sociedade há mais de 10 anos atrás. Não guarda qualquer relação com este objetivo remeter ao TCU o trabalho arduamente realizado por 7 diferentes Ministros da Justiça ao longo dos últimos 10 anos para registro ou apreciação sob olhos distintos dos especialistas na matéria.

142. Por tudo o que já se sustentou, as legislações especiais de transição, como a Lei n.º 10.559/2002, criam processos diferenciados para a concessão de reparações, com simplificação das provas (reitera-se, muitas vezes, como no caso brasileiro, destruídas pelo próprio Estado) e critérios diferenciados de indenização. As Comissões de Reparções, em todo o mundo, são órgãos públicos específicos para promover um amplo processo singular de oitiva das vítimas, registrar seus depoimentos, processar as suas dores e traumas, em um ambiente de resgate da confiança pública da cidadania violada com o Estado perpetrador das violações aos direitos humanos. Todo este processo vem gerando um acervo de valor democrático indelével.

143. Os requerimentos de anistia arquivados junto ao Ministério da Justiça apresentam a história do regime de exceção desde o ponto de vista das vítimas e dos perseguidos. Todo este acervo, muito em breve, será digitalizado na íntegra e disponibilizado à sociedade pelo projeto do Memorial da Anistia e o projeto Memórias Reveladas.

144. Após 30 anos do início da transição ainda incompleta, após 10 anos de lenta e gradual indenização às vítimas, uma decisão no atual estágio de apreciação dos requerimentos de anistia em que mais de 85% dos requerimentos já foram apreciados, a criação pelo Estado de uma etapa nova para fins de registro e uma possível revisão propalada pela Corte de Contas de todos os processos de anistia referentes às já impagáveis compensações decorrentes do "custo ditadura", ou seja, dos desmandos cometidos pelo Estado nos períodos ditatoriais – como torturas, prisões, clandestinidades, exílios, banimentos, demissões arbitrárias, expurgos



escolares, cassações de mandatos políticos, monitoramentos ilegais, aposentadorias compulsórias, cassações de remunerações, punições administrativas, indiciamentos em processos administrativos ou judiciais – implica em quebra do processo gradativo de reconciliação nacional e de resgate da confiança pública daqueles que viram o seu próprio Estado agir para destruir seus projetos de vida.

145. Não se pode ignorar que do ponto de vista individual o processo de reparação representa o resgate da dignidade humana maculada durante o período de exceção, mas do ponto de vista coletivo ele representa um acerto de contas da nação com seus cidadãos. O processo singular de reparação significa um momento ímpar na construção da história e da identidade nacional. A principal característica da Justiça de Transição no Brasil é a de que as medidas de reparação tem sido o eixo estruturante da agenda que procura tratar do legado de violência. Com a ausência de arquivos disponíveis para a sociedade, com a negativa do direito à proteção judicial das vítimas em relação aos seus torturadores, com a incapacidade do estado em localizar os restos mortais dos desaparecidos políticos, o processo reparatório resta como baluarte da transição rumo à reconciliação.

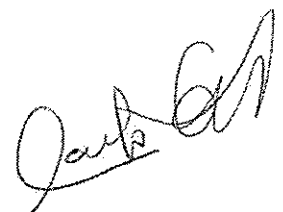
146. Do ponto de vista das vítimas de perseguições políticas, não há dúvida de que o registro e revisão pelo TCU de todos os processos que concederam reparações mensais é totalmente inoportuna e injustificável, uma vez que tal procedimento impõe ao perseguido político mais uma etapa para a obtenção de direito devido desde 1988. Vale lembrar que o Estado brasileiro já se encontrava em flagrante violação insita na morosidade em cumprir com seu dever de reparar e regulamentar a Constituição de 1988.

147. Por isso, sustentamos que a fixação do entendimento constante do acórdão recorrido, no sentido de que as reparações econômicas em prestação mensal, permanente e continuada concedidas pelo Ministro de Estado da Justiça com base no art. 1º, II, da Lei nº 10.559/2002 estão sujeitas à apreciação do TCU, para fins de registro, nos termos do art. 71, III, da CF, tem o efeito nocivo de tornar a implementação do processo singular de reparação às vítimas um ato incompleto carente de etapa conclusiva. Enfim, transforma-o, de repente, em um ato complexo que 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.

5. DO PEDIDO

148. Por todo o exposto, restando cabalmente demonstrada a necessidade de reforma da decisão recorrida, requer:

- a) seja o presente pedido de reexame recebido e conhecido, suspendendo-se os efeitos do Acórdão nº 1967/2010 – Plenário; e



b) no mérito, seja o presente pedido de reexame provido para, reformando-se o Acórdão nº 1967/2010 – Plenário, considerar totalmente improcedente a Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Constas da União.

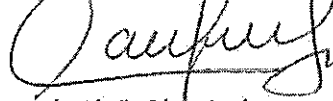
Brasília, 08 de setembro de 2010.



Giselle Cibilla Silva

Advogada da União

Consultora Jurídica do Ministério da Justiça



Paulo Abrão Pires Junior

Presidente da Comissão de Anistia

00400.013910/2011-19.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

MEMORANDO Nº 0297/CGU/AGU/2011

Brasília, 15 de agosto de 2011.

A Senhora
Dra. GISELLE CIBILLA SILVA
Consultora Jurídica
Ministério da Justiça

Assunto: Competência TCU para apreciar reparações econômicas concedidas a anistiados políticos. Processo TCU Nº 017.239/2008-7.

Senhora Consultora Jurídica,

Encaminho a Vossa Senhoria, cópia das manifestações desta Consultoria-Geral da União exaradas nos autos do processo nº 00400.013711/2010-11, expressas na Nota nº 324/2010/DECOR/CGU/AGU, bem como a tese constante da Informação nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, com aprovo ministerial.

Atenciosamente,

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União

00400.013711/2010-11 e 00400.014282/2010-08

NUAG/CJ/MJ
Recebemos em
01/09/11
às 17:39
Arnaldo
Assinatura



DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO Nº 00400.013711/2010-11

INTERESSADOS: Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

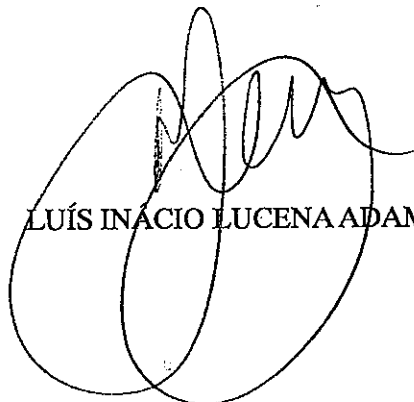
ASSUNTO: Competência do Tribunal de Contas da União para apreciar, para fins de registro, as reparações econômicas concedidas a anistiados políticos, mediante prestação mensal e permanente, quando observadas às características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares, na forma do art. 8º da Constituição da República (Processo TCU nº 017.239/2008-7).

APROVO, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 666/2011, a Nota nº 324/2010/DECOR/CGU/AGU.

Cientifiquem-se os Ministérios da Defesa, da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Após, retornem os autos ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais para as providências cabíveis.

Brasília, 9 de agosto de 2011.



LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

Despacho do Consultor-Geral da União nº 0666/2011

PROCESSOS N^{os} 00400.013711/2010-11, 00400.014282/2010-08

INTERESSADOS: Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

ASSUNTO: Competência do Tribunal de Contas da União para apreciar, para fins de registro, as reparações econômicas concedidas a anistiados políticos, mediante prestação mensal e permanente, quando observadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares, na forma do art. 8º da Constituição da República (Processo TCU nº 017.239/2008-7).

Senhor Advogado-Geral da União,

Estou de acordo com os termos da Nota nº 324/2010/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo Despacho nº 045/2011/STF/CGU/AGU, bem como com o Despacho do Diretor do DEAEX nº 067/2011, os quais corroboram, a tese constante da Informação nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça.

À consideração.

Brasília, 08 de agosto de 2011.

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ORIENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

NOTA Nº 324/2010/DECOR/CGU/AGU

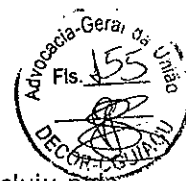
PROCESSO: 00400.014282/2010-08

INTERESSADO: Ministério da Justiça

ASSUNTO: Anistiado político. Reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada. Competência do Tribunal de Contas da União para apreciação, para fins de registro, com base no art. 71, III, da CF. Acórdão nº 1.967/2010 – Plenário.

Senhora Coordenadora-Geral de Orientação,

1. Trata o presente processo de questão relativa ao Acórdão nº 1.967/2010 – Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, que firmou entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiado 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 daquele Tribunal para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal.
2. À fl. 01, nota-se que o Ministério da Justiça encaminhou requerimento à Consultoria-Geral da União, com a finalidade de que o Comitê Interministerial – TCU, de que tratam o Decreto nº 7.153, de 9 de abril de 2010, e a Portaria/AGU nº 1.016, de 30 de junho de 2010, reconheça o interesse da União na Representação nº TC 017.239/2008-7, onde foi proferido o Acórdão acima mencionado, a fim de que a Advocacia-Geral da União, por meio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais – DEAEX/CGU, venha representar e defender aquele Ministério perante o Tribunal de Contas da União, adotando as medidas necessárias à revisão do referido Acórdão.
3. Para subsidiar seu pedido, o Ministério da Justiça apresenta a Informação nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ, da Consultoria Jurídica daquele Ministério, fls. 02/17, que aponta o desacerto da referida decisão do Tribunal de Contas da União.
4. O DEAEX/CGU, com vistas a instruir o processo, colheu manifestações da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP, e da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa – CONJUR/MD.
5. A CONJUR/MP apresentou o PARECER Nº 1.278 – 7.11/2010/EF/CONJUR/MP (cópias às fls. 95/108), que, sem opinar sobre a pertinência das conclusões adotadas pelo TCU no Acórdão nº 1.967/2010 – Plenário, apenas informa ao DEAEX/CGU a repercussão do conteúdo do referido acórdão no âmbito daquele Ministério e conclui pela necessidade da União intervir no processo.
6. A CONJUR/MD elaborou o PARECER Nº 564/210/CONJUR/MD (cópias às fls.



111/132) que, discorrendo sobre diversos temas ligados ao anistiado político, concluiu pela "absoluta propriedade do v. Acórdão nº 1.967/2010-TCU-Plenário, exarado no processo TC 017.239/2008-7".

7. Assim, diante da divergência de posicionamento entre a CONJUR/MJ, constante da Informação nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ, e a CONJUR/MD, constante do PARECER Nº 564/210/CONJUR/MD, o DEAEX/CGU propôs a submissão da questão ao DECOR/CGU para uniformização de entendimento, com vistas a definir a tese a ser sustentada perante o Tribunal de Contas da União (fl. 150).

8. É o relatório. Segue análise da questão em apreço.

9. O Tribunal de Contas da União, analisando Representação do Ministério Público junto àquele Tribunal, no âmbito do Processo TC nº 017.239/2008-7, exarou o Acórdão nº 1.967/2010-TCU – Plenário, no qual ficou decidido que:

a) as reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional aos anistiados políticos, efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, tem natureza jurídica de pensão;

b) os atos de concessão da reparação econômica ao anistiado político, efetuados mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, editados pelo Ministro de Estado da Justiça, estão sujeitas à apreciação daquele Tribunal, para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

10. Para melhor apresentação da questão, segue transcrição do Sumário e da conclusão do referido Acórdão¹:

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. BENEFÍCIO PECUNIÁRIO INSTITUÍDO PELO ART. 1º, II, DA LEI N. 10.559/2002. PRESTAÇÃO MENSAL, PERMANENTE E CONTINUADA. NATUREZA JURÍDICA DE PENSÃO. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA APRECIÇÃO PARA FINS DE REGISTRO, COM BASE NO ART. 71, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O valor da prestação mensal, permanente e continuada instituída pelo art. 1º, inciso II, da Lei n. 10.559/2002 em favor dos anistiados políticos está sujeito ao controle de legalidade, por se tratar de direito cuja expressão financeira é plenamente vinculada aos parâmetros estabelecidos pela Lei.

A fixação do valor do benefício, a cargo do Ministério da Justiça, está sujeito ao controle de legalidade, sob os aspectos operacional e patrimonial.

O referido direito tem natureza jurídica de pensão, evidenciada pela sua inacumulabilidade com o pagamento de outro benefício de aposentadoria ou pensão aos anistiados políticos que venha sendo efetuado pelo INSS e demais entidades públicas.

Os atos de concessão do benefício em questão, editados pelo Ministério de Estado da Justiça, estão sujeitos à apreciação por esta Corte, para fins de registro, nos termos do art. 71, III, da Constituição Federal.

¹ Acórdão nº 1.967/2010 – Plenário. TCU, Rel. Min. Marcos Benquerer Costa, Sessão de 11/08/2010, DOU de 19/08/2010.



Determina-se a à Segecex que, no prazo de 120 dias, elabore estudos e apresente anteprojeto de norma que discipline o envio dos referidos processos ao Tribunal, bem como o respectivo processamento no âmbito desta Corte.

.....

Acórdão

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 n. 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 n. 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.

11. Com relação ao referido Acórdão, a CONJUR do Ministério da Justiça elaborou a Informação Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ, onde apresenta discordância com o entendimento fixado pelo TCU, da qual se destacam os seguintes argumentos:

a) o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias concedeu anistia a todos aqueles que, no período compreendido entre 18 de setembro de 1946 e 05 de outubro de 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;

b) 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;

c) a questão relativa à natureza jurídica da reparação econômica prevista



no art. 1º, 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;

d) 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 referida Lei 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;

e) o que a lei veda é a acumulação de benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, o que nada tem a ver com a alegada impossibilidade de se condicionar o pagamento de verba indenizatória à renúncia de benefício previdenciário, assim, foi no intuito de se evitar o pagamento de benefícios com o mesmo fundamento que o art. 19 da Lei nº 10.559/2002 estabeleceu a substituição do regime instituído pela legislação anterior (Lei nº 8.213/1991), por outro regime ainda mais vantajoso, em incontestável coerência com o que determina o art. 16 da mesma lei;

f) tendo 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, III, CF;

g) a reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada prevista no art. 1º, II, da Lei nº 10.559/2002 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, portanto, de natureza previdenciária estatutária e nem de natureza mista, previdenciária e indenizatório;

h) a fixação do entendimento constante do acórdão no sentido de que as reparações econômicas em prestação mensal, permanente e continuada concedidas pelo Ministro de Estado da Justiça com base no art. 1º, II, da Lei nº 10.559/2002 estão sujeitas à apreciação do TCU, para fins de registro, nos termos do art. 71, III, da CF, 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.

12. Por sua vez, acerca do referido Acórdão, a CONJUR do Ministério da Defesa exarou o Parecer nº 564/2010/CONJUR/MD, que discorre largamente sobre várias questões ligadas ao anistiado político que não dizem respeito à discussão constante dos autos, e, no ponto que interessa ao presente estudo, entende correto o entendimento adotado pelo TCU no Acórdão nº 1.967/2010 – Plenário. Destacam-se os seguintes trechos da referida manifestação da CONJUR/MD:

1. Trata-se de solicitação encaminhada, via *Memorando* nº 138/DEAEX/CGU/AGU/2010, de 20 de agosto de 2010 (fl. 3), pela Consultoria-Geral da União, por seu Departamento de Assuntos Extrajudiciais, no sentido de que esta Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa apresente manifestação "sobre as determinações contidas no Acórdão nº 1967/2010-TCU-Plenário, exarado no Processo TC 017.239/2008-7, "para subsidiar eventual intervenção desta Advocacia-Geral da União".



2. A questão, apresentada a debate por força de oportuna Representação da lavra do eminente Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Dr. Marinus Marsico, versa sobre a competência da Egrégia Corte de Contas para apreciar, para fins de registro, nos termos do art. 71, III, da CRFB, e dispositivos infralegais, os atos de concessão de anistia política, no tocante à instituição de reparações econômicas mensais (benefícios pecuniários permanentes e transferíveis em razão da morte do anistiado), sob o estrito aspecto da legalidade.

7. A apreciação do teor do v. acórdão permite concluir, sem sombra de dúvidas, que este trata de reconhecimento de competência da Corte de Contas para atuação em exercício do controle de legalidade dos atos e procedimentos estabelecidos em decorrência da declaração de anistia política, apenas isto, em nada se relacionando com possibilidade de interferência nos desígnios de mérito político-administrativo afetado às responsabilidades legais exclusivas da Comissão de Anistia, para assessoria, e do Ministro de Estado da Justiça, para decisão, no tocante à apreciação e identificação de atos de exceção com motivação exclusivamente política.

20. A Lei nº 10.559/02 possui a inegável e nobre finalidade de resgatar a dívida do Estado Brasileiro para com os indivíduos que sofreram, no passado, perseguições e/ou punições decorrentes de atos de exceção com motivação exclusivamente política, mas diga-se: numa dimensão superior à prevista na legislação que a antecedeu, notadamente a Lei nº 6.683/79.

21. Neste exato sentido, de ampliação dos instrumentos de resgate da cidadania e de reparação do patrimônio destes indivíduos e seus dependentes, é que o legislador ordinário, ao regulamentar o art. 8º do ADCT, houve por bem estabelecer expressamente, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.559/02 (acima transcrito), o Regime Jurídico Especial do Anistiado Político. Note-se: neste caso, a existência do regime não advém de definição e/ou citação constante em textos doutrinários ou no conjunto jurisprudencial, mas sim de sua inequívoca determinação legal. A Lei de Anistia diz expressamente que existe o regime jurídico do anistiado político e estabelece cuidadosamente suas regras específicas (que não se aplicam a ninguém mais, senão aos anistiados políticos), daí se poder dizer que se trata de um regime jurídico especial.

22. Essa especialidade do regime jurídico do anistiado política advém exata e simplesmente do incontestado fato de que as regras dele constantes se destinam única e exclusivamente aos anistiados políticos (a reger a relação jurídica que o Estado Brasileiro estabelece com estes indivíduos), de forma a permitir a sua diferenciação, no que for necessário, a critério do legislador, em relação a outros regimes jurídicos comuns (os dos servidores públicos civis e dos empregados das empresas estatais e o dos militares), com objetivo de melhor alcançar os adequados resgate de cidadania e reparação de patrimônio exigidos.

23. *Cumpre entender que os regimes jurídicos comuns dos civis e dos militares e o*



regime jurídico especial do anistiado político não podem ser entendidos como diametralmente opostos, separados, excludentes e estanques. O que ocorre é que o regime jurídico especial do anistiado político é composto/complementado também por um conjunto de diversas normas dos regimes comuns, o que é decorrência natural e direta do fato de que os anistiados são reintegrados aos respectivos órgãos civis e Forças Militares. Aliás, o que se pode dizer é que os regimes são, quantitativamente, quase coincidentes, divergindo apenas e exatamente em razão das normas constantes da Lei nº 10.559/02 que só se aplicam aos anistiados e podem levar, eventualmente, à não aplicação do regime comum (que a elas sejam contrárias). Noutras palavras: aplicam-se aos anistiados as normas dos regimes jurídicos comuns, quando não conflitarem com as normas especiais previstas na Lei de Anistia" (ementa do Parecer nº 204/CONJUR/MD-2009, de 12 de maio de 2009).

26. Disto tudo, não há como não identificar (seja pela previsão clara e expressa do art. 1º, seja pelas especificidades atinentes à relação jurídica decorrente da concessão da anistia política): existe sim um regime jurídico especial do anistiado político.

30. Aliás, não haveria mesmo como vislumbrar a questão de modo diferente do acima explanado (o regime especial do anistiado político é composto/complementado por regras do regime comum dos servidores civis ou dos militares), diante do singelo fato de que a Lei nº 10.559/02, que só possui 22 artigos, por óbvio não é suficiente, por si apenas, para rege um regime jurídico.

31. Disto tudo, verifica-se o pleno acerto da tese do v. acórdão em exame, já que, se não há na Lei nº 10.559/02 qualquer regra especial que permita afastar (ou dê outro tratamento) a regra de verificação, pela Corte de Contas, dos atos de admissão de pessoal, de qualquer natureza, ou de concessão de aposentadorias, reformas ou pensões, então estes atos, ainda que decorrentes, como consecutórios, do reconhecimento de mérito de uma anistia política, devem sim ser apreciados sob o pálio da legalidade para fins de registros. Noutras palavras, se não há regra no regime jurídico especial dos anistiados políticos que excepcione a regra geral, esta regra geral se aplicará.

13. Para o adequado entendimento e exame da questão, é imperativo que se adentre no texto do Acórdão nº 1.967/2010 – Plenário, a fim de demonstrar toda a discussão travada no âmbito do TCU. Para tanto, peço licença para utilizar o resumo já elaborado pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, constante do PARECER/Nº 1278 – 7.11/2010/EF/CONJUR/MP (fls.95/108), da lavra do Advogado da União e Coordenador-Geral, Dr. Emmanuel Felipe Borges Pereira Santos, que diz:

8. A questão de fundo, de acordo com o relatório do próprio TCU, diz respeito à natureza jurídica daquelas reparações mensais, permanentes e continuadas, previstas no inciso II do dispositivo. De acordo com o texto do Acórdão:



O MPTCU sustenta a tese de que esses benefícios têm natureza de aposentadoria ou pensão, independentemente do nome que lhes tenha sido atribuído, sejam os beneficiários ex-detentores de vínculo com a administração pública ou não. Em defesa dessa compreensão, o Parquet menciona os seguintes elementos:

A Lei n. 10.559/2002 instituiu, em favor dos anistiados políticos, uma reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, "nas condições estabelecidas no caput e nos §§ 1º e 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias" (art. 1º, inciso II);

A reparação econômica em forma de prestação mensal é devida àqueles que comprovarem vínculos com a atividade laboral, salvo se optarem pela prestação única (art. 5º da Lei);

A referida lei "promoveu uma verdadeira inserção do anistiado político no regime jurídico dos servidores e empregados da administração pública", uma vez que **o anistiado recebe os mesmos direitos e vantagens devidas ao servidor público aposentado (valor da prestação igual ao da remuneração que teria na atividade, observância do limite remuneratório do funcionalismo, proibição de acumular, entre outros), "tanto assim que a própria Administração os inseriu no SIAPE"; assim, o dever legal de indenizá-los corresponde ao dever de pagar proventos de aposentadoria ou pensão;**

"não devem ser excluídos dessa classificação os indenizados sem vínculo anterior com a Administração; também a esses foram estendidas as vantagens do regime jurídico público, excetuadas apenas aquelas de cunho estritamente pessoal, como o direito a planos de saúde";

"o motivo mais característico da natureza jurídica dessas indenizações é que elas não podem ser acumuladas com pensões ou aposentadorias recebidas pelo mesmo fundamento"; como não há norma constitucional que obrigue qualquer cidadão a abrir mão de uma aposentadoria ou pensão para ser indenizado pelo Estado, **"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";**

9. O Tribunal de Contas da União realçou que a Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP/TCU considera necessário distinguir a situação dos anistiados ex-servidores públicos estatutários e militares e a dos beneficiários sem vínculo prévio com a Administração Pública. Vejamos:

7. A primeira situação envolveria a concessão de anistia a ex-servidores, civis ou militares, que tenham sido reintegrados ao serviço ativo ou passado a auferir benefícios previdenciários à custa do Tesouro. Em tais casos, a anistia resumir-se-ia ao restabelecimento do status quo ante do servidor, aperfeiçoado, tão-somente, pelo natural desenvolvimento que teria na carreira caso não tivesse sido vítima de ato de exceção. Nessa hipótese, entende ser fora de dúvida que os respectivos atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, ou suas alterações, decorrentes das deliberações da Comissão de Anistia, encontram-se sujeitos ao registro do TCU. Atos de concessão dessa espécie têm sido rotineiramente remetidos ao Tribunal, para aferição de legalidade, alguns deles, inclusive, tendo seu registro negado, em face de irregularidades identificadas no deferimento do benefício (Acórdãos ns. 1.295/2005 e 3.035/2007 - 1ª Câmara, 209/2003 - 2ª Câmara, entre outros). Não obstante, chama a atenção para a possibilidade de que alguns órgãos e entidades estejam, equivocadamente, deixando de remetê-las ao Tribunal, acreditando que as concessões decorrentes de deliberações da Comissão de Anistia tenham feição distinta. Para prevenir a continuidade ou a reincidência desse tipo de omissão, sugere que o Tribunal



colha a oportunidade para afirmar, de forma clara e expressa, seu entendimento sobre a matéria.

8. Quanto aos benefícios concedidos a cidadãos sem vínculo anterior com o serviço público, em sentido estrito, seria inaplicável o art. 71, inciso III, da Constituição. Argumenta que o simples fato de as indenizações serem pagas em prestações mensais, permanentes e continuadas não lhes retiraria a natureza de indenização. O benefício continuaria sendo uma "reparação" (art. 8º, § 3º, do ADCT), diferentemente do benefício pensional, que é uma "garantia de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade ou falecimento" (art. 184, inciso I, da Lei n. 8.112/1990).

10. Quando se reporta aos argumentos levantados pela SEFIP/TCU que a levaram àquelas conclusões, a Corte faz a seguinte transcrição:

Com efeito, as semelhanças entre os contornos da reparação econômica, dados pela Lei n. 10.559/2002, e o RJU não traduzem nada mais do que a simples vontade do legislador. Em si mesmas, tais semelhanças não conduzem à inserção de um regime no outro, nem estabelecem qualquer tipo de confusão entre eles. O mesmo se dá com o fato de a Administração haver decidido operacionalizar os pagamentos das indenizações por meio do Siape - a medida tão-só objetivou aproveitar as facilidades e salvaguardas proporcionadas pelo sistema, amplamente difundido e utilizado no âmbito do Poder Executivo, para proceder ao desembolso das indenizações. Nada, nessa medida, pode ser entendido como o reconhecimento de uma natureza diversa para as reparações.

Quanto ao argumento de que a impossibilidade de acumular as indenizações com pensões ou aposentadorias pagas pelos cofres públicos configuraria o reconhecimento tácito de que as próprias indenizações seriam, na verdade, elas mesmas, aposentadorias ou pensões, permitimo-nos externar compreensão diferente.

Há, por certo, pontos de contato entre a indenização paga aos anistiados e os proventos pagos aos aposentados em geral (seja à conta do RGPS, seja à conta do PSSS). Nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 8º do ADCT, os benefícios alusivos à anistia têm por propósito reparar os prejuízos sofridos por aqueles que foram impedidos pelo Estado de exercer atividades laborais remuneradas. Ora, um dos direitos dos trabalhadores em geral é o direito à aposentadoria (art. 7º, inciso XXIV, da CF). Se alguém se vê impedido de trabalhar, por certo tal situação repercutirá negativamente na aquisição de seu direito à futura aposentação. Assim, evidentemente, **a reparação devida aos anistiados pretende também abarcar os prejuízos a eles impostos na obtenção de benefícios previdenciários. Mas tal reparação não se reduz a isso, e muito menos se confunde com o regime de benefícios do Plano de Seguridade Social do Servidor.**

Visto sob essa ótica, a proibição de acumular apresenta-se como disposição bastante razoável: como os benefícios previdenciários pagos pelo INSS decorrem de contribuições associadas a tempo de serviço, é natural que a reparação econômica arbitrada pelo Estado (destinada a compensar atos de exceção que impediram o livre exercício de atividade profissional) seja abatida dos rendimentos que o próprio Estado já confere - por tempo de serviço - aos beneficiários, **sob pena de se lhes permitir desfrutar uma situação melhor do que a que teriam se não tivessem sido vítimas de perseguição política. Além disso, é de se ver que é dado aos anistiados optar por forma alternativa de reparação, a saber, em parcela única (art. 5º da Lei n. 10.559/2002), o que lhes permitiria continuar a perceber outros rendimentos de caráter continuado a que eventualmente façam jus.**

Por fim, ainda sobre esse ponto, lembramos que **a lei de anistia, e em particular sua disciplina de reparação, tipificam a figura do contrato de adesão. Aqueles que não**



concordam com seus termos são livres para buscar instrumentos alternativos para obter aquilo a que consideram ter direito.

Nada obstante tudo o que se mencionou acima, mesmo que se tenham as indenizações de anistia como espécies típicas de aposentadorias e pensões, isso, de per si, não transformaria tais indenizações em atos complexos, sujeitos ao registro do TCU. Para tanto, a lei deveria assim expressamente dispor. Não é dado a esta Corte transmutar um ato simples em ato complexo. Aqui, lembramos que as aposentadorias e pensões pagas pelo INSS não se encontram sujeitas ao registro do TCU, a despeito de serem custeadas com recursos públicos e em tudo se assemelharem, no tocante aos seus propósitos, às aposentadorias estatutárias. Isso ocorre porque não há dispositivo algum no ordenamento jurídico atribuindo a natureza de atos complexos àqueles benefícios.

Nesse ponto, trazemos à colação recente precedente do Supremo Tribunal Federal (noticiado no Informativo STF n. 523, de 6 a 10 de outubro de 2008) em que aquela Corte se deparou com uma Resolução, editada por Tribunal de Contas estadual, que instituiu a regra de envio automático de cópia de edital de concorrência para controle prévio perante o órgão. Para o STF, uma tal exigência "invadiria a competência legislativa distribuída pela Constituição" (RE 547063/RJ). A nós nos parece, com a devida vênia, que estabelecer a obrigatoriedade de remessa de atos de anistia de cidadãos sem nenhum vínculo com o serviço público para registro do TCU incidiria na mesma ofensa ao texto constitucional.

Com isso, evidentemente, não advogamos que tais atos devam ficar ao largo do controle exercido pelo Tribunal. Ao contrário, como já frisamos anteriormente, trata-se de despesa pública de elevada monta que deve, sim, ser alvo de permanente fiscalização desta Corte. Contudo, essa fiscalização tem de se dar estritamente dentro do arcabouço jurídico que baliza a atuação do controle externo.

De fato, como pondera o Ministério Público, a dimensão dos gastos do erário com o pagamento de indenizações a anistiados políticos, combinada com freqüentes denúncias, amplamente divulgadas pela mídia, de possíveis excessos praticados nessa área pelo Ministério da Justiça, mais precisamente por sua Comissão de Anistia, torna - mais que desejável - imperiosa uma ação coordenada e sistemática de controle por parte do TCU junto ao órgão.

11. Instado a se manifestar acerca das afirmações da SEFIP/TCU, o Ministério Público junto ao Tribunal fez as seguintes ponderações:

(...) não há como alegar que, na prática, indenizações não se confundem com aposentadorias e pensões. Na realidade, o dever de indenizar é, muitas vezes, o motivo da concessão de aposentadorias e pensões. Exemplo relativamente recente dessa assertiva é a Lei nº 9.255/1996, que concedeu à tetraneta de Joaquim José da Silva Xavier, pensão intransferível, no valor de duzentos reais, cuja modicidade se coaduna com o papel histórico representado pelo seu ascendente, o Tiradentes, que combateu a excessiva carga tributária imposta pelo Estado. Outro caso de pagamento de indenizações mediante pensões é o das vítimas do acidente com o Césio 137, em Goiânia, Goiás (Lei nº 9.425/1996), conferindo pagamentos mensais entre cento e cinquenta e trezentas Unidades Fiscais de Referência (entre R\$ 159,61 e R\$ 319,23), a depender da gravidade da exposição radiativa.

(...)

Nesse ponto, com vênia ao pronunciamento da Sefip, não há como o Ministério Público concordar que a completa semelhança entre os vários direitos e prerrogativas conferidas pelas Leis 8.112/90 e 10.559/02 (vide novamente o subitem 1.1.2 da Representação) não possua relevância na caracterização de suas naturezas jurídicas. O fenômeno



jurídico deve ser entendido com base em sua natureza, e não no nome que o legislador a ele deu ou deixou de dar.

É dessa forma, ademais, que se deve depreender o fato de os pagamentos com base na Lei 10.559/2002 serem processados pelo Siape: apenas mais um aspecto da natureza jurídica dessas indenizações, certamente o menos relevante da Representação, que por si só não chamaria atenção do Ministério Público.

A respeito da proibição do acúmulo das vantagens da Lei 10.559/2002 com aposentadorias e pensões, que vinham sendo pagas a anistiados políticos pelo INSS e demais entidades públicas, (...) 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 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, sponete própria, 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 10.559/2002, a Administração deve cancelar a aposentadoria ou pensão anterior, substituída, na letra da Lei (artigo 19), por um novo regime.

(...)

Ainda assim, mesmo considerando a existência de uma opção pela parcela única, embora inviável, ao anistiado que tenha comprovado atividade laboral, isso não significa que a inserção dele, que será normal, no sistema de ressarcimento por prestações, e que implicará o cancelamento, pelo Estado, de benefício previdenciário anterior, não tenha a natureza de uma aposentadoria ou pensão. Demais, não é dada escolha ao anistiado pelo recebimento de indenização pelo sistema de prestações, em que são mantidas as aposentadorias ou pensões anteriores, apenas deduzidos seus valores do montante indenizável. Do ponto de vista jurídico, caso não se considerasse a natureza desse sistema de prestações como aposentadoria ou pensão, seria aquela a única hipótese que evitaria a caracterização de uma espécie de encontro de contas entre o aposentado ou o pensionista e a Administração, em afronta à Constituição, já que disso decorreria o cancelamento, pelo Estado, de direitos conferidos por lei aos anistiados.

Finalmente, ainda com vênia à unidade técnica, a tipificação dessas indenizações como contratos de adesão não parece viável. O contrato de adesão, apesar de referido no novo Código Civil, é realmente definido pela Lei 8.078/90, o Código de Defesa do Consumidor. Dispõe seu artigo 54, entre outros aspectos, que o contrato de adesão possui suas cláusulas estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa alterar substancialmente seu conteúdo. Ora, os benefícios da Lei 10.559/2002 constituem obrigação ex-lege, e não contratual, por parte da Administração. Não há vontade do lado da Administração, inexistem cláusulas rescisórias, tampouco o anistiado conhece previamente seu montante a receber, já que depende de julgamento da Comissão de Anistia.

Por fim, [quanto à tese de que o ato de deferimento dos benefícios mensais não teria natureza complexa], podem-se reputar esses últimos argumentos da unidade técnica os mais relevantes. É justamente por considerar as concessões por prestações mensais, permanentes e continuadas um ato complexo que foi formulada a presente Representação. De acordo com o que já foi de toda forma esmiuçado neste processo, não é necessário a lei distinguir expressamente qual a categoria jurídica a que um determinado fenômeno pertence para o exercício de uma competência atribuída a órgão de extração constitucional. Não fosse assim, bastaria, por exemplo, uma medida provisória criar nova categoria, em tudo semelhante à licitação, porém com outro nome, para abstrair dela qualquer tipo de controle jurisdicional.



Quanto às aposentadorias e pensões do INSS, esse regime é completamente distinto do estatutário. Não se deve esquecer a existência de vários atos legais que conferem aposentadorias e pensões a serem pagas com recursos do INSS, o que as põem fora da jurisdição desta Corte. Entretanto, não é o caso das prestações mensais, permanentes e continuadas da Lei 10.559/2002, em tudo semelhantes ao regime estatutário, e pagas em rubrica própria do orçamento.

12. Acerca da natureza jurídica do instituto, em suas razões de voto o Ministro Relator consignou o seguinte:

34. A fim de investigar a natureza jurídica dos benefícios, retorno à sua definição, constante dos arts. 4º, 5º e 6º, da Lei n. 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 SIAPE, 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 n. 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 artigos 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, 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 n. 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 ns. 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, II, da Lei n. 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, 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.

13. Já o Ministro Revisor, quando tratou da natureza jurídica dos valores pagos a título de prestação mensal continuada, consignou expressamente que a intenção do legislador foi atribuir natureza indenizatória ao benefício. Veja-se:

O tratamento tributário diferenciado do benefício, consistente na isenção do imposto sobre a renda, bem demonstra a intenção do legislador de conferir caráter indenizatório à reparação econômica em prestação mensal. Mas, ainda assim, entendo que essa modalidade de reparação mensal guarda estreita relação com os benefícios previdenciários, na medida em que é deferida ao segurado do regime geral ou àquele que comprova ter pertencido a esse regime, e que substitui o benefício aposentadoria e a pensão dela resultante. A vedação de desconto de "contribuição para o INSS", de outro giro, não constitui uma mudança real, haja vista que, na sistemática anterior, também não incidia contribuição para o RGPS sobre o benefício.

14. Quanto à opinião da jurisprudência acerca da natureza jurídica dos valores mensalmente pagos aos anistiados políticos, o Ministro Revisor foi pontual ao consignar:

Não localizei, dentre os julgados do Supremo Tribunal Federal, discussões acerca da natureza jurídica das reparações mensais decorrentes da Lei n.º 10.559/2002. Cumpre mencionar, contudo, a medida cautelar no MS 26544 MC/DF deferida monocraticamente pela Min. Carmen Lúcia em 12.4.2007, para fins de suspender o desconto de contribuição previdenciária e imposto sobre a renda nas prestações mensais recebidas por anistiado. O fundamento então invocado foi a possível natureza indenizatória da parcela.

Já a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que os proventos e pensões pagos em consonância com a Lei n.º 10.559/2002 possuem natureza indenizatória, como se depreende do seguinte julgado:

"ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. ANISTIA POLÍTICA. LEI 6.683/1979. IMPOSTO DE RENDA E CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ISENÇÃO. ART. 1º, § 1º, DO DECRETO 4.897/2002.

1. Hipótese em que o STF reconheceu a legitimidade passiva da autoridade impetrada, em Recurso Ordinário.
 2. A efetiva retenção de Imposto de Renda e de Contribuição Previdenciária, impugnada pelos impetrantes, é comprovada pelos contracheques que instruem a inicial, o que demonstra o interesse de agir.
 3. Não há inconstitucionalidade na Lei 10.559/2002, que, reconhecendo a natureza indenizatória dos proventos auferidos pelos anistiados, afastou a incidência do Imposto de Renda e da Contribuição Previdenciária. Tampouco se constata vício no Decreto 4.897/2003, que se restringiu a regulamentar a lei.
 4. No mérito, a Lei 10.559/2002 prevê indenização aos anistiados políticos, em prestação única (art. 4º), para os que não possam comprovar vínculo laboral, ou em prestação mensal, permanente e continuada (art. 5º), para os demais. Essa indenização, em parcela única ou prestação mensal, não se submete à contribuição previdenciária e ao imposto de renda, conforme art. 9º da Lei 10.559/2002.
 5. O art. 19 da Lei 10.559/2002 prevê a substituição das aposentadorias e pensões relativas aos já anistiados (caso dos impetrantes) pelo regime de prestação mensal, permanente e continuada do art. 5º, "obedecido o que determina o art. 11".
 6. Isso porque todos os processos de anistia, mesmo os arquivados, deferidos ou não, deveriam ter sido remetidos ao Ministério da Justiça, nos termos do art. 11 da Lei 10.559/2002, que poderá, a qualquer tempo, aferir as condições para substituição da aposentadoria pela prestação mensal, permanente e continuada.
 7. O art. 1º, § 1º, do Decreto 4.897/2002 esclareceu que o aposentado tem direito à isenção do imposto de renda e da contribuição previdenciária ainda antes da substituição pelo regime de prestação mensal, permanente e continuada previsto no art. 5º da Lei 10.559/2002.
 8. Caso a substituição seja indeferida pelo Ministério da Justiça, "a fonte pagadora deverá efetuar a retenção retroativa do imposto devido até o total pagamento do valor pendente, observado o limite de trinta por cento do valor líquido da aposentadoria ou pensão" (art. 1º, § 2º, do Decreto 4.897/2002).
 9. Assim, reconhecida a condição de anistiado nos termos da Lei 6.683/1979, deve ser afastada a cobrança da contribuição previdenciária e do imposto de renda sobre os proventos de aposentadoria (art. 1º, § 1º, do Decreto 4.897/2002), ressalvado o dever de retenção em caso de posterior indeferimento da substituição para o regime de prestação mensal, permanente e continuada (§ 2º do mesmo dispositivo). Precedentes do STJ.
 10. Os processos de anistia política devem ser transferidos para o Ministério da Justiça, nos termos do art. 11 da Lei 10.559/02. Não tendo sido apresentada justificativa pela omissão, determina-se o envio no prazo de noventa dias.
 11. Segurança concedida." (MS 11022/DF, rel. Min. Herman Benjamin, 1ª Seção, julgado em 9.12.2009).
15. O Ministro Revisor esclarece, por derradeiro, os pontos convergentes e divergentes entre sua opinião e as anteriores:





Creio haver convergência entre a minha posição e a do Ministério Público no tocante ao tipo de ato concessório que deve ser examinado para fins de registro por esta Corte. Ambos entendemos que a competência do TCU restringe-se ao exame dos benefícios estatutários.

Nossa divergência cinge-se à natureza jurídica da prestação mensal paga ao anistiado do setor privado. No sentir do MPTCU, tal benefício tem natureza de benefício previdenciário estatutário, ao passo que entendo que esse benefício tem natureza mista, de previdenciário e indenizatório, mas nunca poderá ser definido como benefício estatutário, pelo simples fato de ser deferido a pessoas estranhas à Administração Pública, não submetidas ao estatuto do servidor civil ou do militar.

Do outro lado, há concordância entre este revisor e o relator do feito, pois ambos afastamos a natureza estatutária das prestações mensais devidas aos anistiados do setor privado. A nossa divergência refere-se à natureza dos benefícios concedidos a servidores e militares federais e à possibilidade jurídica de submeter ao registro do TCU atos outros que não os benefícios previdenciários estatutários.

O relator entende, à luz da Lei n.º 10.559/2002, que as reparações mensais pagas a todos os anistiados possuem a mesma natureza jurídica, a saber, pensão não-estatutária (vide parágrafo 34 do voto). Segundo o relator, o direito à obtenção do benefício não decorre do exercício regular do cargo ou emprego público, mas exclusivamente de ato pretérito da Administração Pública, praticado à margem do regime estatutário.

Dissinto desse entendimento, pois, desde o início do processo de abertura política, buscou-se assegurar a reintegração de militares e servidores, seja na atividade ou na inatividade. Logo, o benefício a eles concedidos, atualmente chamado de "reparação mensal", nada mais é que um novo nomen juris para um benefício que decorre sim da anterior ocupação de cargo público ou posto/graduação militar e que não pode se afastar do comando contido no caput do art. 8º do ADCT, que condiciona a concessão de anistia à observância dos respectivos regimes jurídicos.

Ademais, a simples classificação como "pensão" não diz muito a respeito da natureza jurídica do benefício. É necessário classificá-lo como previdenciário ou indenizatório, estatutário ou não estatutário, para fins de verificar o exercício da competência deste Tribunal.

Entendo que as prestações mensais previstas na Lei n.º 10.559/2002 possuem uma natureza mista, pois são ao mesmo tempo benefício previdenciário e indenizatório.

E não vejo nisso nenhuma inconstitucionalidade, pois decorre da sistemática introduzida pela própria Constituição Federal. Trata-se de situação especialíssima, que mereceu tratamento diferenciado pelo constituinte e pelo legislador ordinário. Não há confundir essa situação com a de cidadãos que venham a obter outras reparações econômicas do estado em virtude de sua responsabilidade civil.

É de ver que o fato de a Lei n.º 10.559/2002 não permitir a acumulação da reparação mensal com outro benefício previdenciário não importa prejuízo para o anistiado, a quem foi assegurado benefício sem paralelo com os demais segurados da Previdência Social. Isso, ressaltado, não constitui inovação da lei, pois já vinha ocorrendo desde a publicação do Decreto n.º 357/1991 (posteriormente alterado pelo Decreto n.º 611/1992), que regulamentou o art. 150 da Lei n.º 8.213/1991.

A reparação mensal da Lei n.º 10.559/2002 é benefício previdenciário/indenizatório estatutário quando deferida a servidores e militares, por força do comando contido no § 8º do ADCT. Quando deferida aos anistiados do setor privado, é benefício previdenciário/indenizatório não estatutário, ainda que arcado diretamente pelo Tesouro Nacional.



Por fim, dissinto do nobre relator quando defende, com base na IN 55/2007, que até mesmo as pensões de natureza puramente indenizatória estão sujeitas ao registro do TCU.

Não vejo como interpretar de forma ampliativa o comando do inciso III do art. 71 da CF no que concerne à apreciação das aposentadorias e pensões (apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias reformas e pensões) sem atrair para o TCU a competência para o exame e registro de todas as concessões de aposentadoria e pensão do regime geral.

16. Ao final, o Acórdão foi prolatado nos seguintes termos:

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 n. 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 n. 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.

(todos os destaques no original)

14. Vê-se, pois, que o plenário do Tribunal de Contas da União, após intenso debate, acolheu a posição do Ministro-Relator e adotou a tese de que a reparações econômicas devidas ao anistiado políticos, efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, possui natureza de pensão especial. Em decorrência deste entendimento, concluiu que as referidas indenizações estão sujeitas à apreciação daquele Tribunal para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

15. Depreende-se dos autos que não existe discussão acerca da natureza indenizatória das reparações econômicas. O que se tem neste processo é a discussão sobre o acerto ou não da decisão do TCU que caracteriza a referida reparação econômica, paga sob a forma de prestação mensal, permanente e continuada, como pensão especial de



natureza indenizatória, e é sobre esta questão que se debruçará o presente estudo.

16. Pois bem, a anistia política tem fundamento constitucional e decorre do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe:

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

§ 1º - O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

§ 2º - Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

§ 3º - Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.

§ 4º - Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos.

§ 5º - A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.

17. Para regulamentar o referido dispositivo constitucional, foi editada a Lei nº 10.559, de 2002, que estabeleceu o regime especial do anistiado político. Este regime especial prevê diversos direitos ao anistiado político, entre eles, o da reparação econômica já prevista expressamente no § 3º do art. 8º do ADCT, acima transcrito. Com relação à referida reparação econômica, destacam-se os seguintes dispositivos da Lei nº 10.559, de 2002:

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

.....



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;

.....

CAPÍTULO III

DA REPARAÇÃO ECONÔMICA DE CARÁTER INDENIZATÓRIO

Art. 3º A reparação econômica de que trata o inciso II do art. 1º desta Lei, nas condições estabelecidas no caput do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, correrá à conta do Tesouro Nacional.

§ 1º A reparação econômica em prestação única não é acumulável com a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada.

§ 2º A reparação econômica, nas condições estabelecidas no caput do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será concedida mediante portaria do Ministro de Estado da Justiça, após parecer favorável da Comissão de Anistia de que trata o art. 12 desta Lei.

Seção I

Da Reparação Econômica em Prestação Única

Art. 4º A reparação econômica em prestação única consistirá no pagamento de trinta salários mínimos por ano de punição e será devida aos anistiados políticos que não puderem comprovar vínculos com a atividade laboral.

§ 1º Para o cálculo do pagamento mencionado no caput deste artigo, considera-se como um ano o período inferior a doze meses.

§ 2º Em nenhuma hipótese o valor da reparação econômica em prestação única será superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Seção II

Da Reparação Econômica em Prestação Mensal, Permanente e Continuada

Art. 5º A reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, nos termos do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será assegurada aos anistiados políticos que comprovarem vínculos com a atividade laboral, à exceção dos que optarem por receber em prestação única.

Art. 6º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, será igual ao da remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse, considerada a graduação a que teria direito, obedecidos os prazos para promoção previstos nas leis e regulamentos vigentes, e asseguradas as promoções ao oficialato, independentemente de requisitos e condições, respeitadas as características e peculiaridades dos regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares, e, se necessário, considerando-se os seus paradigmas.

§ 1º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, será estabelecido conforme os elementos de prova oferecidos pelo requerente, informações de órgãos oficiais, bem como de fundações, empresas públicas ou privadas, ou empresas mistas sob controle estatal, ordens, sindicatos ou



conselhos profissionais a que o anistiado político estava vinculado ao sofrer a punição, podendo ser arbitrado até mesmo com base em pesquisa de mercado.

§ 2º Para o cálculo do valor da prestação de que trata este artigo serão considerados os direitos e vantagens incorporados à situação jurídica da categoria profissional a que pertencia o anistiado político, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 3º As promoções asseguradas ao anistiado político independem de seu tempo de admissão ou incorporação de seu posto ou graduação, sendo obedecidos os prazos de permanência em atividades previstos nas leis e regulamentos vigentes, vedada a exigência de satisfação das condições incompatíveis com a situação pessoal do beneficiário.

§ 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se paradigma 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.

§ 5º Desde que haja manifestação do beneficiário, no prazo de até dois anos a contar da entrada em vigor desta Lei, será revisto, pelo órgão competente, no prazo de até seis meses a contar da data do requerimento, o valor da aposentadoria e da pensão excepcional, relativa ao anistiado político, que tenha sido reduzido ou cancelado em virtude de critérios previdenciários ou estabelecido por ordens normativas ou de serviço do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, respeitado o disposto no art. 7º desta Lei.

§ 6º Os valores apurados nos termos deste artigo poderão gerar efeitos financeiros a partir de 5 de outubro de 1988, considerando-se para início da retroatividade e da prescrição quinquenal a data do protocolo da petição ou requerimento inicial de anistia, de acordo com os arts. 1º e 4º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932.

Art. 7º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, não será inferior ao do salário mínimo nem superior ao do teto estabelecido no art. 37, inciso XI, e § 9º da Constituição.

§ 1º Se o anistiado político era, na data da punição, comprovadamente remunerado por mais de uma atividade laboral, não eventual, o valor da prestação mensal, permanente e continuada, será igual à soma das remunerações a que tinha direito, até o limite estabelecido no caput deste artigo, obedecidas as regras constitucionais de não-acumulação de cargos, funções, empregos ou proventos.

§ 2º Para o cálculo da prestação mensal de que trata este artigo, serão asseguradas, na inatividade, na aposentadoria ou na reserva, as promoções ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teria direito se estivesse em serviço ativo.

Art. 8º O reajustamento do valor da prestação mensal, permanente e continuada, será feito quando ocorrer alteração na remuneração que o anistiado político estaria recebendo se estivesse em serviço ativo, observadas as disposições do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 9º 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.



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

.....

Art. 13. 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.

.....

Art. 16. Os direitos expressos nesta Lei não excluem os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável.

.....

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 a sua substituição pelo regime de prestação mensal, permanente e continuada, instituído por esta Lei, obedecido o que determina o art. 11.

Parágrafo único. 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. Da leitura dos dispositivos legais acima mencionados, não resta dúvida de que a referida Lei estabeleceu um regime jurídico especial para o anistiado político e conferiu, expressamente, o direito de receber reparação econômica de natureza indenizatória.

19. Quanto ao reconhecimento da existência do regime jurídico especial do anistiado político, a Advocacia-Geral da União, no bojo do PARECER Nº AGU/PBB – 01/2008, assim já dispôs:

[...]

Convém também lembrar que o art. 8º do ADCT substituiu o art. 4º da EC 26/85, e que a Lei nº 6.683/79 foi recepcionada pela nova Constituição, tanto que seus artigos 2º e 3º, § 5º, e artigos 4º e 5º, foram revogados pela Lei nº 10.559/02, instituindo-se, assim, um novo (?) regime de direitos do anistiado político.

(sem destaque no original)

20. Também sobre o reconhecimento do regime jurídico especial do anistiado político, cabe citar trecho do PARECER Nº 564/2010/CONJUR/MD da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa (fls. 111/132), que diz:

III - DO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DO ANISTIADO POLÍTICO

20. A Lei nº 10.559/02 possui a inegável e nobre finalidade de resgatar a dívida do Estado Brasileiro para com os indivíduos que sofreram, no passado, perseguições e/ou punições decorrentes de atos de exceção com motivação

exclusivamente política, mas diga-se: numa dimensão superior à prevista na legislação que a antecedeu, notadamente a Lei nº 6.683/79.

21. Neste exato sentido, de ampliação dos instrumentos de resgate da cidadania e de reparação do patrimônio destes indivíduos e seus dependentes, é que o legislador ordinário, ao regulamentar o art. 8º do ADCT, houve por bem estabelecer expressamente, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.559/02, o Regime Jurídico Especial do Anistiado Político. Note-se: neste caso, a existência do regime não advém de definição e/ou citação constante em textos doutrinários ou no conjunto jurisprudencial, mas sim de sua inequívoca determinação legal. A Lei de Anistia diz expressamente que existe o regime jurídico do anistiado político e estabelece cuidadosamente suas regras específicas (que não se aplicam a ninguém mais, senão aos anistiados políticos), daí se poder dizer que se trata de um regime jurídico especial.

22. Essa especialidade do regime jurídico do anistiado político advém exata e simplesmente do inconteste fato de que as regras dele constantes se destinam única e exclusivamente aos anistiados políticos (a reger a relação jurídica que o Estado Brasileiro estabelece com estes indivíduos), de forma a permitir a sua diferenciação, no que for necessário, a critério do legislador, em relação a outros regimes jurídicos comuns (os dos servidores públicos civis e dos empregados das empresas estatais e o dos militares), com objetivo de melhor alcançar os adequados resgate de cidadania e reparação de patrimônio exigidos.

21. Outro ponto a ser destacado é que a reparação econômica prevista no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559, de 2002, é concedida de forma ampla e indiscriminada, alcançando servidores públicos civis e militares, empregados da administração direta e indireta, trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais, vereadores e, inclusive, quem não detinha vínculo laboral. Esse mesmo entendimento consta do voto do Ministro-Relator, cujo trecho transcrevo:

[...]

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.

22. Vê-se, portanto, que a Lei prevê um regime jurídico especial para os anistiados políticos e não faz qualquer distinção entre os mesmos. Dentro deste regime jurídico especial existe a previsão de apenas uma reparação financeira ao anistiado político, qual seja, a reparação econômica de natureza indenizatória, sem levar em conta a sua relação laboral de origem.

23. Não importa se o anistiado político tenha sido servidor público civil ou militar, trabalhador do setor privado, dirigente sindical ou até mesmo que sequer detinha vínculo empregatício, reconhecida a condição de anistiado político todos terão direito à indenização pecuniária, qual seja, à reparação econômica de natureza indenizatória.

24. A Lei nº 10.559, de 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. 4º). Já os anistiados políticos que comprovarem vínculo com a atividade laboral, seja pública ou privada, terão o direito de escolher o recebimento em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada (art. 5º).





25. Aqui já se tem uma premissa irrefutável: a reparação econômica em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, trata de idêntica indenização, portanto, possui a mesma natureza jurídica, independentemente de sua forma de pagamento.

26. Eventual criação interpretativa no sentido de distinguir a natureza jurídica da referida reparação econômica, exclusivamente em decorrência de sua forma de pagamento, é fazer distinção onde o legislador não o fez, o que vem contrariar princípio basilar de hermenêutica do direito.

27. Na mesma linha de raciocínio, como o anistiado político com vínculo com a atividade laboral comprovado detém o direito de opção de escolher entre uma forma e outra de pagamento, adotar premissa contrária é admitir que a natureza jurídica da indenização é variável de acordo com a escolha do anistiado político. Ou seja, a mesma reparação econômica de natureza indenizatória, dependendo da forma de pagamento escolhida pelo anistiado político, mudaria de natureza jurídica.

28. A única distinção efetuada pela Lei em relação à reparação econômica de natureza indenizatória é quanto à sua forma de pagamento: em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada. Caso o anistiado político não consiga comprovar o vínculo com a atividade laboral, receberá em parcela única, caso comprove o vínculo com a atividade laboral, seja trabalhador do setor público ou do setor privado, terá o direito de escolher entre as duas formas de pagamento previstas na lei para percepção da reparação econômica de natureza indenizatória, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada.

29. Portanto, 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. Todas são indenizações devidas pelo Estado aos anistiados, pelos danos causados àquelas pessoas em razão de perseguição política.

30. 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 das vítimas de atos de exceção, decorrente do reconhecimento de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado quanto aos atos políticos do passado. Segue transcrição da ementa:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ (EC 14/2001). INDENIZAÇÃO POR ATOS DE EXCEÇÃO. TERCEIROS DE BOA-FÉ. ARTS. 8º E 9º DO ADCT. 1. A anistia referida nos arts. 8º e 9º do ADCT foi prevista em benefício daqueles que foram vítimas de atos de "exceção, institucionais ou complementares" que, de alguma forma, sofreram prejuízos em suas atividades profissionais, em seus direitos ou por motivos políticos, mesmo que trabalhadores da iniciativa privada, dirigentes e representantes sindicais. 2. A anistia dos arts. 8º e 9º do ADCT tem índole político-institucional e, por essa mesma natureza, sua competência de concessão legislativa é exclusiva do poder constituinte originário federal. Isso porque, muito embora seja previsão importante do ponto de vista da compensação financeira das vítimas de atos de exceção, constitui-se também na aceitação excepcional de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado, quanto aos atos políticos do passado. 3. Essa repercussão política e financeira quando da concessão de anistia reveste o ato de absoluta excepcionalidade e, por isso, não é possível que norma constitucional estadual amplie tal benefício. ADI que se julga procedente. (ADI nº 2.639/PR, Tribunal pleno, Min. Rel. Nelson Jobim, DJ de 04/08/2006)



31. Assim, tanto a reparação econômica em prestação única, quanto a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, constituem 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.

32. Com relação à forma de pagamento em prestação mensal, permanente e continuado, por ser de definição e operacionalização mais complexa do que o pagamento em prestação única, e pela prolongação da relação jurídica no tempo, a Lei nº 10.559, de 2002, disciplinou os parâmetros e elementos que compõe o cálculo (art. 6º, caput, § 2º, § 3º, § 4º; art. 7º, § 1º, § 2º), os meios de provas para definição do valor (art. 6º, § 1º), o piso e teto da prestação mensal (art. 7º), a forma de reajuste (art. 8º), o direito de revisão (art. 11).

33. Como se sabe, o regime jurídico do anistiado político instituído pela Lei nº 10.559, de 2002, não esgota todas as relações jurídicas existentes entre o anistiado político e União, mas estabelece as regras principais, necessárias e suficientes para definir sua existência e sua autonomia.

34. O simples fato da Lei nº 10.559, de 2002, não disciplinar, na íntegra, todos os procedimentos e pormenores da relação jurídica entre o anistiado político e a União, e utilizar-se, de forma complementar, de regras constantes dos regimes jurídicos dos servidores civis e militares da União, não tem o condão de transformar a reparação econômica pagável sob a forma de prestação mensal, permanente e continuada em aposentadoria ou pensão estatutária. Nessa mesma linha, tem-se o voto do Ministro-Relator:

[...]

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 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 SIAPE, são meramente acidentais, ditadas pela conveniência dos órgãos encarregados do pagamento.

35. Se assim não fosse, não haveria razão para a Lei nº 10.559, de 2002, dizer que o direito à reparação econômica é transferível aos dependentes no caso de falecimento do anistiado político, já que tem natureza jurídica de aposentadoria ou pensão estatutária.

36. É justamente o contrário, por não possuir natureza jurídica de aposentadoria e pensão estatutária é que há necessidade da Lei nº 10.559, de 2002, prevê que tal direito é transferível aos dependentes.

37. De tudo o que fora exposto acima, permite concluir que a reparação econômica de natureza indenizatória, que decorre de responsabilidade extraordinária do Estado, de índole político institucional, não pertence e nem se equipara aos benefícios previstos no regime geral de previdência social e nem ao regime previdenciário estatutário do servidor público civil e militar.

38. Outrossim, a reparação econômica de natureza indenizatória também não



se equipara às pensões especiais conferidas por leis específicas, haja vista que estas são concedidas isoladamente e em benefício de pessoas determinadas. Além do mais, em se tratando de um benefício de pensão (seja estatutária, previdenciária, alimentícia ou especial), este não pode ser transferido aos dependentes, diferentemente do que ocorre com a reparação econômica que é transferível aos dependentes (art. 13 da Lei nº 10.559/2002).

39. O benefício de pensão, seja estatutária, previdenciária, alimentícia ou especial, tem duas características principais: a) é devida aos dependentes, com exclusão do titular do direito principal; b) finaliza no momento da morte do beneficiário, sem possibilidade de transferência. Essas características não se encontram presentes na reparação econômica devida ao anistiado político que, ao contrário, é devida também ao titular do direito e é transferível aos seus dependentes. Desta forma, o enquadramento da reparação econômica de natureza indenizatória como pensão especial é juridicamente inadequada.

40. A reparação econômica de natureza indenizatória, seja em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, constitui uma indenização pecuniária excepcional, prevista constitucionalmente, pertencente ao regime jurídico especial do anistiado político estabelecido pela Lei nº 10.559, de 2002.

41. Cuida-se de indenização própria e específica que não se confunde com as pensões especiais de natureza indenizatória conferidas individualmente por leis especiais, haja vista que se inserem num regime jurídico especial estabelecido por lei, com características e procedimentos próprios e especiais.

42. No que se refere ao Acórdão nº 1.967/2010 – Plenário, a principal razão que levou o Tribunal de Contas da União a concluir que a prestação mensal, permanente e continuada devida ao anistiado político possui natureza de pensão especial, consiste no fato de que aquele regime de pagamento é incompatível 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, de 2002. Transcrevo trecho do voto do Ministro-Relator que bem demonstra a tese:

[...]

36. Embora os benefícios econômicos em questão não pertençam ao regime estatutário e o art. 1º, inciso II, da Lei n. 10.559/2002 declare o seu caráter indenizatório, entendo que as prestações mensais e vitalícias têm natureza de pensão, porque são incompatíveis 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 artigos 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.

41. Em síntese, a reparação econômica efetuada mediante prestação mensal, permanente e continuada da qual trata o art. 1º, II, da Lei n. 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, 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.

43. Neste ponto, cabe esclarecer que o que proíbe a percepção cumulativa da reparação econômica de natureza indenizatória com aposentadorias e pensões excepcionais pagas pelo INSS e demais entidades públicas é o disposto no art. 16 da Lei nº 10.559, de 2002, que estabelece:

Art. 16. Os direitos expressos nesta Lei não excluem os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável.

44. Portanto, o que se proíbe é o *bis in idem*, ou seja, 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.

45. Em razão desta proibição de duplicidade de pagamento pelo mesmo fundamento prevista no art. 16 da Lei nº 10.559, de 2002, é que o art. 19 da referida Lei prevê a substituição do pagamento de aposentadoria ou pensão excepcional pagas pelo INSS ou demais entidades públicas pela reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, quando o anistiado político ingressar no seu regime jurídico especial.

46. O que se tem no art. 19 da Lei nº 10.559, de 2002, é a previsão de substituição de regime jurídico, onde o anistiado político deixa, por sua própria opção, o regime de previdência social e transfere-se para o regime jurídico especial nela instituído, especialmente quanto ao benefício de aposentadoria ou pensão excepcional de anistiado. Não há exigência de renúncia ao direito previdenciário anteriormente recebido, como vem entendendo o TCU, o que existe é a proibição de duplicidade de pagamento pelo mesmo fundamento.

47. Neste ponto, destaca-se trecho da Informação nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ que trata da proibição do duplo pagamento com o mesmo fundamento constante na Lei nº 10.559, de 2002:



18. Rechaçando o entendimento do MPTCU de que a natureza de pensão da reparação econômica estaria caracterizada pela sua inacumulatividade com a aposentadoria ou pensão de anistiado político pagas pelo INSS, sendo inconstitucional norma que condicionasse o pagamento de verba indenizatória à renúncia de benefício previdenciário, esclarece o ilustre revisor que não se trata de renúncia a um benefício previdenciário *stricto sensu*, mas sim da substituição de um benefício especial por outro ainda mais vantajoso.

19. É 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 não reside na impossibilidade de se condicionar o pagamento de verba indenizatória à renúncia de benefício previdenciário, conforme quer fazer parecer o Ministério Público.

20. Na verdade, o fundamento para tal substituição está no art. 16 da mesma Lei, o qual prevê que:

Art. 16. Os direitos expressos nesta Lei não excluem os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável. [grifamos]

21. O que a lei veda é a acumulação de benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, o que nada tem a ver com a alegada impossibilidade de se condicionar o pagamento de verba indenizatória à renúncia de benefício previdenciário.

22. Foi no intuito de se evitar o pagamento de benefícios com o mesmo fundamento que o art. 19 da Lei nº 10.559/2002 estabeleceu a substituição do regime instituído pela legislação anterior (Lei nº 8.213/1991), por outro regime ainda mais vantajoso, em incontestável coerência com o que determina o art. 16 da mesma lei.

23. Nesse ponto, assiste razão à Sefip ao argumentar que *“a proibição de acumular apresenta-se como disposição bastante razoável: como os benefícios previdenciários pagos pelo INSS decorrem de contribuições associadas a tempo de serviço, é natural que a reparação econômica arbitrada pelo Estado (destinada a compensar atos de exceção que impediram o livre exercício de atividade profissional) seja abatida dos rendimentos que o próprio Estado já confere – por tempo de serviço – aos beneficiários, sob pena de se lhes permitir desfrutar uma situação melhor do que a que teriam se não tivessem sido vítimas de perseguição política”*.

24. Portanto, mostra-se totalmente insubsistente o principal argumento utilizado pelo MPTCU, e acolhido pelo Ministro Relator, para sustentar a tese de que a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada teria natureza jurídica de aposentadoria ou pensão, o que atrairia a competência do TCU para registro das respectivas concessões.

48. Não se tem na Lei nº 10.559, de 2002, a vedação de acumular a reparação econômica de natureza indenizatória com as aposentadorias e pensões previstas no regime geral de previdência social e nem nos regimes estatutários dos servidores públicos e militares. O que existe é a vedação de acumular a reparação econômica de natureza indenizatória com qualquer outro pagamento ou benefício ou indenização, que tenha o mesmo fundamento dela.

49. Pelo contrário, a Lei em referência prevê, como regra geral, a acumulação dos direitos contido no regime jurídico especial do anistiado político com os outros direitos previstos em outras normas legais ou constitucionais, prevendo apenas uma única excepcionalidade: proíbe a acumulação com os pagamentos ou os benefícios ou as indenizações que tenham o mesmo fundamento. E, mesmo nesta hipótese, assegura ao anistiado político o direito de opção pelo pagamento mais favorável (art. 16).



50. 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 existentes. Portanto, a tentativa de enquadrar a reparação econômica mensal, permanente e continuada, 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.

51. Por conseguinte, apresenta-se equivocada a tese acolhida pelo Tribunal de Contas da União de que o direito à reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, previsto no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559, de 2002, está condicionada à renúncia de benefício previdenciário.

52. Com relação à substituição da aposentadoria ou pensão excepcional de anistiado político paga pelo INSS pela reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, esta somente ocorrerá por iniciativa e opção do anistiado político. Não há imposição legal para a substituição, como alegado equivocadamente pelo Ministério Público junto ao TCU. O anistiado político tem direito de escolher entre um e outro benefício.

53. Sobre o tema, destaco trecho constante das Informações n. AGU/CC-02/2009, elaboradas pela Consultora da União, Dra. Célia Maria Cavalcante, apresentadas na ADPF nº 158, citada na NOTA DECOR/CGU/AGU N. 296/2009 – PGO:

[...]

42. Com efeito, ao ser deferida a declaração de anistia política, com fulcro na Lei n. 10.559/02, ocorre, para o anistiado político, a SUBSTITUIÇÃO DO REGIME, de modo que os anistiados políticos (militares ou civis) passam a integrar este novo regime jurídico (que é diverso daquele ao qual pertenciam antes da declaração de anistia), dotado de regras próprias. Como não poderia deixar de ser, em razão da finalidade reparatória da lei, este novo regime, em seu conjunto, é considerado mais benéfico para os anistiados políticos. Quanto aos militares, não só para os que foram excluídos dos quadros das Forças, como também, para os que permaneceram no serviço militar, podendo-se citar, como exemplo, dentre outros direitos, a isenção do Imposto de Renda.

43. Importante perscrutar sobre a obrigatoriedade e alcance dos efeitos da substituição de regime, tal qual implementada pela Lei nº 10.559/02, se impositiva ou facultativa, se restrita, quanto a alguns de seus pontos (a determinadas classes de anistiados), ou ampla e irrestrita.

44. Por previsão legal, tem-se que essa substituição de regime não é imposta aos interessados, ao contrário, depende de sua iniciativa, por intermédio de requerimento próprio endereçado ao órgão especialmente criado para examiná-lo, a Comissão de Anistia (art. 12 da Lei de Anistia). Noutras palavras, não se pode impor, àqueles que eventualmente tenham sofrido atos de exceção, a substituição do regime, ou seja, trata-se de faculdade que lhes é conferida pelo ordenamento jurídico. Definitivamente, não existe declaração de anistia *ex officio*.

54. Assim, como dito acima, o que demanda a cessação da aposentadoria e pensão excepcional de anistiado paga pelo INSS e demais entidades públicas é o fato de possuir o mesmo fundamento da concessão da reparação econômica de natureza indenizatória, e não por pertencer à mesma categoria jurídica ou possuir a mesma natureza jurídica. Neste mesmo sentido, destaca-se trecho do voto do Ministro-Revisor que diz:

[...]



Entende o douto *parquet* que seria inconstitucional a norma que condicionasse o pagamento de verba indenizatória de renúncia a benefício previdenciário.

Ocorre que não se trata de renúncia a um benefício previdenciário *stricto sensu*, mas sim a substituição de um benefício especial por outro ainda mais vantajoso, o que está em consonância com o art. 16 da norma:

“Art. 16. Os direitos expressos nesta Lei não excluem os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável.”

Entendo, dessarte, que a concessão de anistia, nos moldes adotados pelos art. 8º do ADCT, está intrinsecamente vinculada à necessidade de reparação daqueles vítimas pelo regime de exceção.

55. Também se revela equivocada a conclusão do Tribunal de Contas da União, acima citada, de que não existe dispositivo na Lei nº 10.559, de 2002, que torne a reparação econômica 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.

56. Isto porque a regra do art. 16 da Lei nº 10.559, de 2002, 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.

57. Na presente hipótese, 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.

58. Neste passo, seguindo a linha de raciocínio adotada pelo TCU de que a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada deve ser considerada pensão especial, porque inacumulável com a aposentadoria ou pensão excepcional de anistiado pagas pelo INSS, da mesma forma a reparação econômica em prestação única também deveria ser considerada pensão especial, porque também é inacumulável com o referido benefício pago pela previdência social, por força do disposto no art. 16 da Lei nº 10.559, de 2002.

59. 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.

60. Cabe aqui esclarecer que a reparação econômica indenizatória prevista na Lei nº 10.559, de 2002, seja ela em prestação única ou em prestação mensal, não impede a percepção de aposentadoria e pensão comum do regime geral de previdência social, porque possuem naturezas jurídicas distintas. Nestes casos, haverá percepção cumulativa sem qualquer ofensa à legislação vigente.

61. Da mesma forma, o servidor civil ou militar anistiado que tenha uma aposentadoria comum por idade, invalidez ou por tempo de contribuição do regime próprio de previdência, também terá direito à percepção cumulativa da reparação econômica de natureza indenizatória prevista na Lei nº 10.559, de 2002, pelo fato de possuírem fundamentos distintos. O primeiro é decorrente da relação previdenciária, o segundo



constitui uma indenização. Neste caso, a percepção cumulativa também é assegurada.

62. Apenas nos casos de aposentadoria ou pensão excepcional de anistiado político, que constitui benefício excepcional, que carrega um forte conteúdo indenizatório, é que não pode ser acumulado com a reparação econômica indenizatória prevista na Lei nº 10.559, de 2002, pelo fato de possuírem o mesmo fundamento, qual seja, a perseguição política.

63. Sobre o conteúdo indenizatório da aposentadoria ou pensão excepcional de anistiado político, destaca-se trecho do PARECER Nº AGU/PBB-01/2008, que diz:

[...]

26. Como visto, os julgados são reiterados e trazem em si, sinteticamente, os seguintes fundamentos:

.....
- as importâncias decorrentes das anistias anteriores, recebidas a título de proventos ou pensões, têm natureza indenizatória tal como as prestações de que trata a Lei nº 10.559/02;
.....

27. Quanto à natureza indenizatória da aposentadoria percebida pelo anistiado político, vale, ainda, conferir o seguinte julgado, colhido da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

(...) 1. Tem natureza indenizatória a aposentadoria excepcional de anistiado, auferida pelo Apelante, de índole diversa dos demais benefícios previdenciários existentes na legislação pátria.

2. Em vista de sua natureza, tal verba não representa acréscimo patrimonial não ensejando a incidência do art. 43 do Código Tributário Nacional.

3. Expressa previsão legal no sentido de estar a verba em questão isenta de imposto de renda, consoante dicção do art. 9º da Lei nº 10.559/2002.

4. Precedentes das Cortes Regionais.

(...)

(TRF 2ª Região – MS nº 2002.51.01.005382-2, Des. Rel. Rogério Vieira de Carvalho – Acórdão de 13.08.03)

28. Em seu voto, o Desembargador relator do acórdão acima citado, enfatizou que o benefício em escopo – a aposentadoria especial do anistiado político – teve o fito de *“reparar período de marginalização e sofrimento a que muitos foram compelidos, por motivação de natureza exclusivamente política”*, salientando a inequívoca vocação indenizatória do benefício.

64. Assim, demonstrado acima que a reparação econômica de natureza indenizatória, seja em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, não constituem pensão especial, mas sim indenização *strictu sensu*, resta esclarecer que as mesmas não se submetem a registro perante o Tribunal de Contas da União.

65. A Constituição Federal, neste particular, define com clareza a competência do Tribunal de Contas da União:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:



.....

III - apreciar, para fins de registro, 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, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

66. De frente com o dispositivo acima, percebe-se que não é competência do TCU registrar indenizações concedidas pelo Estado. 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.

67. Sobre a questão, inclusive, o Tribunal de Contas da União editou a Resolução/TCU nº 206, de 24 de outubro de 2007, que estabeleceu procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, proventos e pensão, na qual elencou taxativamente os atos que são sujeitos a registro perante aquele Tribunal, *in verbis*:

Art. 2º O Tribunal apreciará, para fins de registro, a legalidade dos seguintes atos:

- I - admissão de pessoal;
- II - concessão de aposentadoria;
- III - concessão de pensão civil;
- IV - concessão de pensão especial a ex-combatente;
- V - concessão de reforma;
- VI - concessão de pensão militar;
- VII - alteração do fundamento legal do ato concessório.

68. Vê-se, portanto, que o próprio Tribunal de Contas da União já definiu, por Resolução, no final de 2007, cinco anos após a edição da Lei nº 10.559, de 2002, os atos sujeitos a registro perante àquele Tribunal, e excluiu deste mecanismo de fiscalização, acertadamente, a reparação econômica de natureza indenizatória prevista no regime jurídico especial do anistiado político.

69. Ao que se sabe, 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 – Plenário.

70. Assim, considerando que a legislação que institui a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, prevê que os atos necessários à sua concessão esgotam-se em apenas um órgão específico, não pode, por equivocada interpretação extensiva, ser entendida e transformada em ato complexo para demandar registro no âmbito do Tribunal de Contas da União.

71. Eventual entendimento contrário levaria ao absurdo de que toda e qualquer concessão de indenização pelo Estado Brasileiro, paga em forma de prestação mensal, deve ser submetida à apreciação daquele Tribunal para fins de registro.



72. Quanto à atuação de Tribunais de Contas nos limites de suas competências, convém destacar a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 547.063/RJ², no sentido de que a ampliação de competências da Corte de Contas por ato normativo do próprio tribunal é ilegal e irregular. Segue ementa:

Tribunal de Contas estadual. Controle prévio de licitações. Competência privativa da União (art. 22, XXVII, da Constituição Federal). Legislação Federal e estadual compatíveis. Exigência indevida feita por ato do Tribunal que impõe controle prévio sem que haja solicitação para a remessa do edital antes de realizada a licitação.

1. Art. 22, XXVII, da Constituição Federal dispõe ser da União, privativamente, a legislação sobre normas gerais de licitação e contratação.
2. A Lei federal nº 8.666/93 autoriza o controle prévio quando houver solicitação do Tribunal de Contas para a remessa de cópia do edital de licitação já publicado.
3. A exigência feita por atos normativos do Tribunal sobre a remessa prévia do edital, sem nenhuma solicitação, invade a competência legislativa distribuída pela Constituição Federal, já exercida pela Lei federal nº 8.666/93, que não contém essa exigência.
4. Recurso extraordinário provido para conceder a ordem de segurança.

(sem destaque no original)

73. Vê-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal não vem admitindo que os Tribunais de Contas ampliem suas competências por meras resoluções ou atos normativos do próprio Tribunal, sob pena de ferirem o princípio da reserva legal e invadirem competência reservada ao Poder Legislativo.

74. Importante esclarecer aqui 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 político realizadas pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. A posição aqui 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.

75. Contudo, a posição defendida nesta Nota é que o controle e a fiscalização a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União não pode ser realizado pelo mecanismo de registro de aposentadorias e pensões, previsto no inciso III do art. 71 da Constituição Federal, utilizado para controle das aposentadorias e pensões dos servidores públicos. Assim, o controle e a fiscalização do Tribunal de Contas da União devem ser realizados por outros mecanismos existentes no âmbito daquele Tribunal.

76. Desta forma, considerando os argumentos lançados no decorrer deste estudo, em resumo, compete apresentar as seguintes conclusões:

a) a Lei nº 10.559, de 2002, estabelece o regime jurídico especial do anistiado político, com conceitos, direitos e procedimentos próprios e específicos;

b) a reparação econômica em prestação única e a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, consistem na mesma indenização e possuem a mesma natureza jurídica, distinguem-se tão-somente pela forma de pagamento;

² RE 547.063/RJ. STF – 1ª Turma. Rel. Min. Menezes Direito. Publicado no DJ de 12.12.2008



c) a reparação econômica de natureza indenizatória prevista no inciso II do art. 1º da Lei nº 10.559, de 2002, constitui compensação financeira das vítimas de atos de exceção, decorrente do reconhecimento de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado quanto aos atos políticos do passado, tratando-se de uma indenização própria e específica constante do regime jurídico especial do anistiado político, sendo equivocada sua caracterização como pensão especial;

d) os direitos previstos no regime jurídico especial do anistiado político, como regra geral, é acumulável com os direitos conferidos por outras normas legais e constitucionais, vedando-se apenas a duplicidade de pagamento pelo mesmo fundamento;

e) o art. 19 não impõe a renúncia de benefício anterior, apenas estabelece a substituição do regime anterior pelo regime jurídico do anistiado político, no qual existe o impedimento de duplicidade de pagamento pelo mesmo fundamento;

f) não pode o TCU ampliar o alcance na norma constitucional inserta no art. 71, inciso III, e nem transformar ato simples em ato complexo, com o propósito de que a reparação econômica de natureza indenizatória de que trata o art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559, de 2002, seja submetida a registro perante aquele Tribunal, sob pena de estar assumindo o papel de legislador.

77. Diante do exposto, demonstrado no decorrer deste estudo os equívocos constantes do Acórdão nº 1.967/2010 – Plenário do Tribunal de Contas da União, venho opinar no sentido que assiste razão à Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, que pleiteia a intervenção da Advocacia-Geral da União no caso em referência, com vistas a buscar a revisão do referido Acórdão.

78. Por fim proponho a restituição dos presentes autos ao DEAEX/CGU para as providências de sua alçada.

À consideração superior.

Brasília, 22 de setembro de 2010.

Arvanio da Silva Costa
Advogado da União

De acordo.

À consideração superior.

Brasília, 27 de setembro de 2010

Márcia Cristina Novais Salame
Márcia Cristina Novais Salame
Advogada da União
Coordenadora-Geral do DECOR/CGU/AGU



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS
JURÍDICOS

299
[Assinatura]

DESPACHO Nº 045/2011/SFT/CGU/AGU

REFERÊNCIA: Processo nº 00400.014282/2010-08

Senhor Consultor – Geral da União,

Estou de acordo com a NOTA Nº 324/2010/DECOR/CGU/AGU, fls. 154/184, da lavra do Advogado da União Idervânio da Silva Costa, que analisou a divergência de entendimento entre as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios da Justiça e da Defesa, no que tange à decisão constante no Acórdão nº 1.967/2010 – Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU.

02. Nesse Acórdão, o TCU decidiu que *“as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, continuadas e permanentes com base no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, **estão sujeitas à apreciação de legalidade, para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal.**”*

03. Em resumo, essas são as seguintes teses defendidas pelas citadas Consultorias Jurídicas:

a) CONJUR/MJ: 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. Logo, como essa reparação econômica tem natureza jurídica indenizatória, **não compete ao**

TCU apreciá-la para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

b) CONJUR/MD: **a decisão do TCU constante no Acórdão nº 1.967/2010 está correta**, não havendo regra específica no regime jurídico especial dos anistiados políticos que afaste a regra estatuída no art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

04. Dessa forma, tendo em vista a controvérsia entre os referidos órgãos jurídicos, o Departamento de Assuntos Extrajudiciais – DEAEX/CGU solicitou a manifestação deste Departamento.

05. Apenas para registro, é importante mencionar que este órgão da Consultoria – Geral da União elaborou a citada Nota em 22 de setembro de 2010.

06. Ocorre que no período subsequente à sua elaboração, e antes de sua apreciação por parte deste subscritor, o DEAEX¹, órgão que representa a Consultoria – Geral da União na coordenação dos trabalhos do Comitê Interministerial – TCU instituído pelo Decreto nº 7.153, de 9 de abril de 2010, promoveu reunião no dia 26/11/2010, que contou com a participação deste Departamento e de outros órgãos da Administração envolvidos diretamente com a decisão constante no mencionado Acórdão.

07. Em decorrência dessa reunião, foi encaminhado à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa o Memorando nº 136/2010 – DECOR/CGU/AGU, de 1º de dezembro de 2010, solicitando novos esclarecimentos sobre o tema objeto do presente processo.

08. Novamente, em resposta, a CONJUR/MD reitera os seus argumentos, confirmando, assim, a sua tese de que, *“independentemente da natureza jurídica que se queira eleger como sendo correta para caracterizar a reparação prevista no art. 5º da Lei nº 10.599/02, (...), as reparações econômicas concedidas aos militares anistiados políticos e aos servidores públicos civis, ou a seus dependentes econômicos, por transferência, em razão de seu óbito (art. 13 da Lei nº 10.559/02), devem ser submetidas a registro no Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso III, da CRFB.”*

¹ Art. 5º da Portaria nº 1.016, de 30 de Junho de 2010.

09. Sustenta, ainda, a citada Consultoria Jurídica, *in verbis*: “o que se pode concluir é que o pagamento da reparação econômica mensal esteja diretamente relacionado e dependente da readmissão/reintegração do requerente aos quadros das Forças, ainda que no regime especial (no caso da Lei nº 10.559/02).”

10. Diante dessa última manifestação da CONJUR/MD, foi solicitado o pronunciamento das Consultorias Jurídicas dos Ministérios da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 223/229).

11. Em síntese, a CONJUR/MP, por meio do PARECER/Nº 0078 – 3.21/2011/EF/CONJUR/MP, de 11 de fevereiro de 2011, segue o entendimento da CONJUR/MD de que a reparação econômica mensal pode sim ser considerada uma **pensão especial** e que deve ser **submetida a registro pelo TCU**. Porém, **diverge quanto à necessidade de reintegração/readmissão** como condição ao recebimento da reparação econômica.

12. A Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, através da Nota 02/2011/GAB/CONJUR/MJ, de 17 de março de 2011, argumenta que, de acordo com a literalidade do inciso II, do art. 1º, da Lei 10.559/2002, **não há dependência ou vinculação entre a reparação econômica paga ao anistiado político e a readmissão/reintegração; a readmissão é apenas assegurada pela lei**. Demonstra, também, que, para os trabalhadores da iniciativa privada, estudantes, dirigentes sindicais, dentre outros, a readmissão/reintegração é inaplicável, mas a concessão de reparação econômica é aplicável. Defende, também, que o art. 71, III, da Constituição de 1988, somente se aplica a servidores públicos civis ou militares, investidos em cargos públicos efetivos, submetidos ao regime estatutário e não ao regime especial do anistiado político.

13. Veja V. Ex^a, a questão jurídica que nos foi colocada é extremamente complexa. A posição a ser adotada por esta Instituição, no caso em tela, deve corresponder à melhor linha de defesa do interesse da União junto àquela Corte de Contas, amparada nos preceitos constitucionais e legais que regem a Administração Pública – notadamente nos da moralidade administrativa e da legalidade.

14. Dessa forma, entendo que não há dúvida de que a Lei nº 10.559/02 instituiu um regime jurídico especial para os anistiados políticos, compreendendo servidores públicos civis e militares, empregados da administração direta e indireta, trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais e vereadores, inclusive

302
JJA

aqueles que, apesar de não possuírem vínculo laboral, por ato de motivação exclusivamente política foram impedidos de exercer atividade profissional.


15. Logo, esse Regime Especial do Anistiado Político não pode ser equiparado ao Regime Estatutário (Lei nº 8.112/90), conforme foi exposto pelo próprio Ministro Relator, ao tratar da reparação econômica, *in verbis*: “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 Siape, são meramente acidentais,** ditadas pela conveniência dos órgãos encarregados do pagamento.”(N)


16. Ora, se a reparação econômica não tem natureza jurídica estatutária, não há como justificar a competência do TCU prevista no art. 71, inciso III, da CF, uma vez que este dispositivo constitucional se refere a servidores públicos civis ou militares investidos em cargos públicos efetivos, que estão submetidos ao regime estatutário.

17. Portanto, esse argumento utilizado pelo próprio TCU afasta a sua competência estatuída no citado artigo da Magna Carta.

18. Outro ponto que merece destaque diz respeito à natureza jurídica da reparação econômica.

19. Primeiro, da simples leitura do art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/02, verifica-se que o legislador ordinário, ao criar essa regra, estabeleceu de forma bastante clara que a reparação econômica tem **caráter indenizatório**, seja em prestação única, seja em prestação mensal, não podendo o intérprete atribuí-la outra natureza jurídica.

20. Segundo, essa indenização decorre do reconhecimento de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado, tendo em vista os danos causados aos anistiados políticos (ADI nº 2.639/PR). 

303


21. Por fim, não é o fato de o art. 19² da Lei nº 10.559/02 estabelecer a substituição da aposentadoria ou pensão excepcional pelo regime de prestação mensal, que faz com que esta reparação econômica tenha natureza de pensão especial sujeita a registro pelo TCU.


22. Essa substituição não é justificativa para transformar o caráter indenizatório da reparação econômica, previsto expressamente na citada Lei, em benefício previdenciário.

23. Deve-se fazer uma interpretação sistemática do citado dispositivo, compatibilizando a sua regra com aquelas estatuídas nos arts. 1º, inciso II e 16 da mesma Lei.

24. O art. 16 da Lei nº 10.559/02 determina que *“os direitos expressos nesta Lei não excluem os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável.”*

25. Percebe-se, assim, que o objetivo da citada norma é evitar a acumulação de quaisquer **pagamentos** ou **benefícios** ou **indenização** com o mesmo fundamento.

26. Entendo, dessa forma, que essa indenização mencionada no citado dispositivo engloba a reparação econômica prevista no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/02, haja vista o seu caráter indenizatório.

27. Portanto, não há sustentação legal para se concluir que a citada reparação econômica tem natureza de benefício previdenciário (pensão especial), pois, caso seja admitida essa tese, haverá frontal violação ao princípio da legalidade. Qualquer interpretação nesse sentido levaria à criação de uma regra que não estaria prevista no ordenamento jurídico. 

² 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 a sua substituição pelo regime de prestação mensal, permanente e continuada, instituído por esta Lei, obedecido o que determina o art. 11.

304
HLS

28. Quanto ao ponto relacionado à necessidade de reintegração/readmissão como condição ao recebimento da reparação econômica mensal, que foi objeto de dissenso entre CONJUR/MD, CONJUR/MP e CONJUR/MJ, penso que esta não é a questão central a ser dirimida neste momento.

29. Ocorre que, mesmo que houvesse a necessidade de readmissão/reintegração dos anistiados políticos, conforme foi defendido pela CONJUR/MD, isso por si só não justificaria a competência do TCU, para fins de registro (art. 71, inciso III, da CF).

30. Pode-se afirmar que a reintegração não corresponde a ato de admissão de pessoal, para fins de registro pelo TCU. Isso porque a reintegração é ato de provimento derivado do cargo público.

31. O próprio TCU entende que a reintegração não constitui nova admissão de servidor sujeita a registro, senão vejamos:

"O ato de reintegração previsto na Lei nº 8.112/1990 não constitui nova admissão de servidor e, desse modo, não é passível de apreciação da legalidade, por este Tribunal, para fins de registro, conforme previsto na Constituição Federal, art. 71, inciso III. 2. Esta Corte de Contas tem adotado o posicionamento da doutrina, que considera ser a reintegração forma de provimento derivado. Hely Lopes Meirelles assim define o ingresso em cargos públicos: 'Provimento é o ato pelo qual se efetua o preenchimento do cargo público, com a designação de seu titular. O provimento, pode ser originário ou inicial, e derivado. Provimento inicial é o que se faz através de nomeação, que pressupõe a inexistência de vinculação entre a situação de serviço anterior do nomeado e o preenchimento do cargo. Assim, tanto é provimento inicial a nomeação de pessoa estranha aos quadros do serviço público quanto a de outra que já exercia função pública como ocupante de cargo não vinculado àquele para o qual foi nomeada. **Já o provimento derivado, que se faz por transferência, promoção, remoção, acesso, reintegração, readmissão, enquadramento, aproveitamento ou reversão, é sempre uma alteração na situação de serviço do provido.**' 3. **Assim, seguindo a jurisprudência deste Tribunal (vide Acórdãos nºs 1.589/2003-TCU-1ª Câmara e 587/2005-TCU-2ª Câmara), entendo que se deva excluir a reintegração em exame do Sisac, por não se tratar de ato sujeito a registro pelo TCU.[...] (AC-3468-39/07-1 Sessão: 06/11/07 Grupo: I Classe: IV Relator: Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA - Registro de Atos - Representação)"**

305
7

32. Esse entendimento pode ser aplicado aos anistiados políticos que são ou foram servidores públicos civis ou militares, afastando, assim, a necessidade de registro pelo TCU.

33. Além disso, é plenamente defensável a tese sustentada pela CONJUR/MJ e pela CONJUR/MP de que o pagamento da reparação econômica mensal aos anistiados políticos não está dependente ou vinculada à readmissão/reintegração.

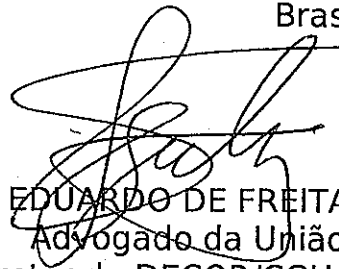
34. A CONJUR/MJ aduz que, *in verbis*: " (...)9. **De acordo com a literalidade do inciso II, do art. 1º, da Lei nº 10.559/2002, não há dependência ou vinculação entre a reparação econômica paga ao anistiado e a readmissão/reintegração. Na verdade, a readmissão é apenas assegurada, garantida por lei. 10. Importante observar que a condição de anistiado não é conferida apenas a servidores civis ou militares. (...) 11. Assim, para essas pessoas que não são servidoras públicas, a readmissão/reintegração é inaplicável, mas a concessão de reparação econômica é aplicável. Conclui-se, portanto, ser inadequado o argumento do Ministério da Defesa, pois não existem apenas servidores militares ou civis que são anistiados; existem, também, estudantes, trabalhadores da iniciativa privada, dirigentes e representantes sindicais, dentre outros, que recebem a declaração da condição de anistiado político. Logo, a readmissão/reintegração não é regra para todos os anistiados. 12. É de se observar que, mesmo nos casos de anistias concedidas a servidores civis e militares, a reparação econômica pode se dar de maneira independente da readmissão/reintegração. É o que se depreende da leitura do art. 6º, da Lei nº 10.559/2002. Esse artigo preceitua que **o valor da prestação mensal, permanente e continuada, será igual ao da remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse, considerada a graduação a que teria direito. Ora, o artigo apresenta nitidamente a possibilidade de concessão de reparação econômica, mesmo que o servidor não esteja na ativa. Logo, não é necessária a reintegração para que o requerente receba a prestação mensal, permanente e continuada.**(N)**

35. Portanto, conclui-se que a Lei nº 10.559/02 apenas assegurou a possibilidade de se exercer o direito à readmissão/reintegração ao anistiado político, não fixando, pois, qualquer caráter obrigacional à Administração Pública para a prática dos atos de readmissão ou reintegração.

206
115

36. Assim sendo, acolho o entendimento consubstanciado na NOTA Nº /2010/DECOR/CGU/AGU, que está em sintonia com aquele defendido pela CONJUR/MJ, exposto no Pedido de Reexame protocolado pelo Ministério da Justiça perante o TCU (fls. 186/200) e sugiro, caso V. Ex^a a aprove, o envio destes autos ao DEAEX para continuidade dos seus trabalhos.

Brasília, 18 de março de 2011.



SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
Advogado da União
Diretor do DECOR/CGU/AGU



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
Departamento de Assuntos Extrajudiciais

Despacho do Diretor do DEAEX nº 067/2011

PROCESSO N^{os} 00400.013711/2010-11, 00400.014282/2010-08

INTERESSADOS: Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

ASSUNTO: Competência do Tribunal de Contas da União para apreciar, para fins de registro, as reparações econômicas concedidas a anistiados políticos, mediante prestação mensal e permanente, quando observadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares, na forma do art. 8º da Constituição da República (Processo TCU nº 017.239/2008-7).

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

Estou de acordo com os termos da bem estruturada NOTA N^o 060/2011/DEAEX/CGU/AGU – AFB, entretanto, divirjo de suas conclusões.

2. De fato, em que pese os argumentos esposados nas considerações finais da referida Nota, entendo que os fundamentos adotados pelo Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão nº 1967/2010-TCU-Plenário, não são os que melhor se adequam aos ditames regentes da matéria, em especial o art. 71 da Constituição Federal.

3. Não obstante as indenizações de caráter continuado possuam características semelhantes à concessão de aposentadorias e pensões, não é possível enquadrá-las na categoria de ato administrativo complexo¹, fato que daria azo ao entendimento firmado pela Corte de Contas. Ao contrário, o ato de concessão das indenizações enquadra-se na categoria de ato administrativo composto, ou seja, o ato é formado pela vontade única de um órgão (no caso o parecer favorável da Comissão de Anistia), sendo apenas ratificado por outra autoridade (a publicação de Portaria pelo Ministro de Estado da Justiça).

¹ Entendido este como o ato que só se forma e se aperfeiçoa com a conjugação de vontades de órgãos diversos.

4. Assim, correto é o entendimento de que o Tribunal de Contas da União não está tolhido de exercer seu múnus constitucional. Apenas deverá exercê-lo com fulcro no inciso IV do art. 71 e não com base no inciso III do mesmo dispositivo constitucional, como aspira a Corte de Contas.

5. Do exposto, entendo que devem prevalecer as conclusões constantes da Nota nº 324/2010/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo Despacho nº 045/2011/STF/CGU/AGU, no sentido de que de este Departamento atue junto ao Tribunal de Contas da União no sentido de buscar provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo Ministério da Justiça.

6. Dada à relevância do tema, sugere-se sua submissão ao Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para aprovação.

7. Em sendo aprovado o entendimento ora firmado, sugere-se que os Ministérios da Defesa, da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão sejam cientificados, retornando-se os autos a este Departamento para as providências cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 13 de junho de 2011.


RAFAELO ABRITTA

Diretor

Departamento de Assuntos Extrajudiciais



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES
COORDENAÇÃO DO CONTENCIOSO JUDICIAL

INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

PROCESSO Nº 08003.001030/2010-03

REFERÊNCIA: Representação nº TC 017.239/2008-7

INTERESSADO: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/COMISSÃO DE ANISTIA

ASSUNTO: Reparação Econômica em Prestação Mensal, Permanente e Continuada.
Competência do Tribunal de Contas da União para apreciação para fins de registro, com base no art. 71, III, da CF. Acórdão nº 1967/2010 – Plenário.

I – RELATÓRIO

A presente Informação tem por objeto subsidiar a análise do Comitê Interministerial - TCU quanto ao interesse da União para exercer, por meio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais – DEAX/CGU/AGU, a representação e defesa extrajudicial nos autos da Representação nº TC 017.239/2008-7, em trâmite perante o Tribunal de Contas da União, nos termos da Portaria AGU/PR nº 1.016/2010, de 30 de junho de 2010.

02. Trata-se de Representação da lavra do Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, na qual o Ministério Público requereu que o TCU determinasse ao Ministério da Justiça a remessa dos processos de concessão de reparação econômica a anistiados políticos deferidas com base na Lei nº 10.559/2002, sob a forma de prestação mensal, permanente e continuada, para que seja exercida a competência prevista pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal. Em vista do deferimento de numerosas indenizações e da complexidade dos processos, requereu, ainda, a edição de norma interna que regule sua tramitação e análise no âmbito desse Tribunal.

03. Em sessão ordinária realizada no dia 11 de agosto de 2010, o Plenário do TCU decidiu, com fundamento no art. 237, inciso VII, c/c as disposições do art. 235, todos do seu Regimento Interno, por maioria, conhecer da Representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente para *“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 n. 10.559/2002, estão sujeitas à apreciação para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal”* e *“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”*.



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

04. Assim, considerando tratar-se de processo prioritário, nos termos da Portaria AGU/PR nº 1.016/2010, solicita-se, desde já, a atuação do Departamento de Assuntos Extrajudiciais – DEAX/CGU/AGU no sentido de que sejam adotadas as providências cabíveis com vistas à reforma de tal decisão.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Da Necessidade de Reforma do Acórdão nº 1967/2010 – Plenário

05. Alega o MPTCU que o Tribunal de Contas da União teria competência para apreciar, para fins de registro, na forma prevista no art. 71, III, da CF¹, a legalidade da concessão dos benefícios econômicos previstos na art. 1º, 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.

06. Importa destacar, de início, que a Lei nº 10.559/2002 regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual tratou da seguinte forma do tema da anistia política:

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

§ 1º - O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

§ 2º - Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

§ 3º - Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da

¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)
III - apreciar, para fins de registro, 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, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; [grifamos]



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

Aeronáutica nº 5-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº 5-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.

§ 4º - Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos.

§ 5º - A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.

07. Vê-se, portanto, que o referido dispositivo constitucional concedeu anistia a todos aqueles que, no período compreendido entre 18 de setembro de 1946 e 05 de outubro de 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 não possuírem vínculo laboral, por ato de motivação exclusivamente política foram impedidos de exercer atividade profissional.

08. Regulamentando o texto constitucional, foi editada a Lei nº 10.559/2002 estabelecendo os seguintes direitos aos anistiados políticos:

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; [grifamos]

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.



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

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.

09. No entendimento do MPTCU, muito embora a lei enuncie o caráter indenizatório da reparação, ela teria natureza jurídica de aposentadoria ou pensão, o que afirmaria a competência do TCU para apreciar, para fins de registro, a legalidade da concessão de tais indenizações.

10. Como se vê, o cerne da questão suscitada pelo Ministério Público consiste em saber qual é a natureza jurídica da reparação econômica prevista no art. 1º, II, da Lei nº 10.559/2002, de modo a verificar se as concessões de tais benefícios estão sujeitos ao controle da legalidade, para fins de registro, a cargo do Tribunal de Contas da União.

11. Note-se, contudo, que o assunto não é de 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.

12. Quanto aos argumentos trazidos pelo MPTCU e pela Sefip, consta do voto do Ministro Revisor, Benjamin Zymler, relatório minucioso, tornando-se imprescindível a sua transcrição para a adequada visualização da controvérsia existente nos autos:

"Asseverou o membro do MPTCU que o fato de o art. 19 da Lei n.º 10.559/2002 vedar o pagamento cumulativo de aposentadoria ou pensão especial paga pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com aquela que vier a ser determinada pela Comissão de Anistia bem caracteriza a natureza jurídica do benefício concedido. No entendimento do douto parquet, afora o regime disciplinar da Lei n.º 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. Isso porque não há norma constitucional que obrigue qualquer cidadão brasileiro a abrir mão de uma aposentadoria ou pensão para ser indenizado pelo Estado e, certamente, a norma que o obrigasse seria inconstitucional.

O autor da representação revela sua preocupação com a atuação da Comissão de Anistia, que funciona basicamente com base em estrutura constituída por servidores terceirizados (93,3% do quadro), que atuam em processos que geram elevadas despesas para o Erário (R\$ 2,4 bilhões em pagamentos retroativos até 2007).

O representante citou três processos administrativos, o 2006.01.55584, 2001.02.01575 e 2001.02.01956.

O primeiro deles beneficia a Sra. Maria Pavan Lamarca, viúva de Carlos Lamarca. Ponderou o douto membro do MPTCU, que, antes mesmo da anistia política, já havia sido concedida pensão militar à interessada, e que o julgamento da Comissão de Anistia e a competente decisão ministerial pouco alteraram a situação da beneficiária. Mas, ainda assim, alguns questionamentos poderiam ter sido suscitados



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

se o ato tivesse sido encaminhado para controle do TCU, como, por exemplo, a promoção concedida ao militar.

O segundo e terceiro processos referem-se a Zivaldo Alves Pinto e Sérgio M. G. Jaguaribe e o representante contesta os valores atribuídos pela Comissão de Anistia, que considerou como devida a prestação mensal equivalente ao dobro do piso da categoria de jornalista em São Paulo, acrescido de 25%. O MPTCU entendeu que, nesses casos, deveria o valor ser reduzido, uma vez que está isento do pagamento de imposto de renda e da contribuição para o regime geral de previdência (RGPS), anteriormente denominada "contribuição para o INSS" (atualmente arrecadada pela Receita Federal do Brasil).

Requeru o douto representante, ainda, sejam expedidas normas internas para regular a tramitação e análise desses processos no âmbito deste Tribunal.

A presente representação foi examinada pelo então Secretário de Fiscalização de Pessoal, Aladir Filgueiras de Paula, que distinguiu duas situações: a dos servidores e militares anistiados e a dos demais cidadãos sem vínculo anterior com o serviço público, todos beneficiados por indenizações que têm por objetivo reparar danos causados pelo regime de exceção.

Em relação às situações incluídas no primeiro grupo, o então titular da Sefip entendeu que o Tribunal deve adotar medidas juntos aos órgãos competentes para assegurar a aplicação da Resolução n.º 206/2007, que trata da apreciação dos atos de pessoal sujeitos a registro.

No tocante às situações abrangidas no segundo grupo, entendeu o Secretário que o fato de as indenizações serem pagas em prestações mensais permanentes e continuadas não lhes retira a natureza de reparatória (§ 3º do art. 8º do ADCT) e não as transforma em benefício previdenciário. Isso porque a previdência do servidor público federal tem por objetivo garantir a subsistência nos eventos doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade ou falecimento, nos termos do inciso I do art. 184 da Lei n.º 8.112/1990, que dispõe sobre o regime próprio de previdência do servidor (RPPS) federal.

Ponderou o então Secretário:

'Com efeito, as semelhanças entre os contornos da reparação econômica, dados pela Lei nº 10.559/2002, e o RJU não traduzem nada mais do que a simples vontade do legislador. Em si mesmas, tais semelhanças não conduzem à inserção de um regime no outro, nem estabelecem qualquer tipo de confusão entre eles. O mesmo se dá com o fato de a Administração haver decidido operacionalizar os pagamentos das indenizações por meio do Siape – a medida tão-só objetivou aproveitar as facilidades e salvaguardas proporcionadas pelo sistema, amplamente difundido e utilizado no âmbito do Poder Executivo, para proceder ao desembolso das indenizações. Nada, nessa medida, pode ser entendido como o reconhecimento de uma natureza diversa para as reparações.'

No que se refere à impossibilidade de acumular as indenizações com pensões ou aposentadoria pagas pelos cofres públicos, assim se manifestou o antigo titular da Sefip:

'Há, por certo, pontos de contato entre a indenização paga aos anistiados e os proventos pagos aos aposentados em geral (seja à conta do RGPS, seja à conta do PSSS). Nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 8º do ADCT, os benefícios alusivos à anistia têm por propósito reparar os prejuízos sofridos por aqueles que foram impedidos pelo Estado de exercer atividades laborais remuneradas. Ora, um dos direitos dos trabalhadores em geral é o direito à aposentadoria (art. 7º, inciso XXIV, da C. F.). Se alguém se vê impedido de trabalhar, por certo tal situação repercutirá negativamente na aquisição de seu direito à futura aposentação. Assim, evidentemente, a reparação devida aos anistiados pretende também abarcar os prejuízos a eles impostos na obtenção



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

de benefícios previdenciários. Mas tal reparação não se reduz a isso, e muito menos se confunde com o regime de benefícios do Plano de Seguridade Social do Servidor.

Visto sob essa ótica, a proibição de acumular apresenta-se como disposição bastante razoável: como os benefícios previdenciários pagos pelo INSS decorrem de contribuições associadas a tempo de serviço, é natural que a reparação econômica arbitrada pelo Estado (destinada a compensar atos de exceção que impediram o livre exercício de atividade profissional) seja abatida dos rendimentos que o próprio Estado já confere – por tempo de serviço – aos beneficiários, sob pena de se lhes permitir desfrutar uma situação melhor do que a que teriam se não tivessem sido vítimas de perseguição política. Além disso, é de se ver que é dado aos anistiados optar por forma alternativa de reparação, a saber, em parcela única (art. 5º da Lei nº 10559/2002), o que lhes permitiria continuar a perceber outros rendimentos de caráter continuado a que eventualmente façam jus.

Por fim, ainda sobre esse ponto, lembramos que a lei de anistia, e em particular sua disciplina de reparação, tipificam a figura do contrato de adesão. Aqueles que não concordam com seus termos são livres para buscar instrumentos alternativos para obter aquilo a que consideram ter direito.

Concluiu o zeloso Secretário que, ainda que se tenham as indenizações de anistia como espécies típicas de aposentadoria e pensões, isso não transformaria os atos que as concedem em atos complexos. Lembrou o Secretário que as aposentadorias e pensões deferidas pelo INSS não se encontram sujeitas ao registro do TCU.

Instado a se manifestar, o MPTCU, desta feita também representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, autor da representação, observou que a presente representação refere-se à Lei n.º 10.559/2002 e não à Lei n.º 6.693/1979, que concedeu anistia a grande número de cidadãos brasileiros e permitiu, conforme o caso, seu retorno ao serviço público ou sua aposentação.

Asseverou o douto Procurador que o regime jurídico dos anistiados políticos é similar ao regime jurídico dos servidores públicos, no que concerne a direitos, prerrogativas de deveres, razão pela qual ambos os regimes devem submeter-se a igual procedimento de fiscalização, estabelecido pelo inciso III do art. 71 da CF.

Alegou o MPTCU que não procura afastar a natureza indenizatória dos pagamentos. Nessa seara, transcreveu trecho da representação no qual assevera que o dever de indenizar é, muitas vezes, o motivo da concessão de aposentadorias e pensões, como no caso da pensão instituída pela Lei n.º 9.255/1996 em favor da tetraneta de Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes.

Ponderou o douto representante do MPTCU que o legislador de 1990 (Lei n.º 8.112) não podia prever a promulgação da Lei n.º 10.559/2002, tampouco as implicações jurídicas dela decorrentes. Todavia, o TCU previu a ocorrência de outras hipóteses quando exarou norma interna para disciplinar sua atuação no cumprimento da competência imposta pelo inciso III do art. 71 da CF. Nesse sentido, o art. 14 da IN 55/2007:

'Art. 14. Serão submetidas ao Tribunal, para fins de registro, mediante a remessa física do processo original que institui os respectivos benefícios, as seguintes concessões:

I – pensões graciosas ou indenizatórias;

II - outros atos de concessão que, por sua natureza, não possam ser inseridos no Sisac."

O Procurador ressaltou não ser possível desconsiderar a "completa semelhança" entre os vários direitos e prerrogativas conferidos pelas Leis n.º 8.112/1990 e 10.559/2002 para caracterizar suas naturezas jurídicas, pois o fenômeno



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

jurídico deve ser entendido com base em sua natureza, e não no nome adotado pelo legislador.

Reafirmou o membro do MPTCU que, caso os benefícios concedidos pela Lei 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.

Ressaltou o douto parquet que não é dada opção ao anistiado, pois, a partir do primeiro pagamento baseado na Lei n.º 10.559/2002, a Administração deve cancelar a aposentadoria ou pensão anterior, substituída por um novo regime.

Ponderou o Procurador que a opção do anistiado pela parcela única deve ocorrer apenas quando não se consegue comprovar vínculo com atividade laboral, pois raramente alguém escolheria receber quantia significativamente inferior. Isso porque essa opção está limitada a 30 salários mínimos por ano de perseguição até o máximo de R\$ 100.000,00. Já a reparação por prestações mensais não pode ser inferior à aposentadoria ou pensão anteriormente conferida e seu pagamento retroage a 5 anos da protocolização do primeiro pedido de anistia, até a data limite de 5.10.1988 (data de promulgação da Constituição Federal).

O membro do MPTCU refutou a tese do então Secretário da Sefip de que as indenizações poderiam ser tipificadas como contrato de adesão, pois não há vontade do lado da Administração, inexistem cláusulas rescisórias, tampouco o anistiado conhece previamente seu montante a receber, já que depende de julgamento da Comissão de Anistia.

O Procurador, por fim, reafirmou seu entendimento de que o benefício concedido ao anistiado em prestações mensais constitui ato complexo e que o argumento de que o TCU não examina os benefícios concedidos pelo INSS é descabido, pois tal regime é distinto do regime estatutário. Já as prestações mensais deferidas com base na Lei n.º 10.559/2002 em tudo se assemelhariam aos benefícios decorrentes do regime estatutário." [grifamos]

13. Em resumo, pode-se afirmar que, para o Ministério Público, os benefícios pagos mensalmente aos anistiados em razão de da Lei nº 10.559/2002 são equiparáveis aos benefícios previdenciários decorrentes da Lei nº 8.112/1990, razão pela qual constituem atos complexos e devem ser registrados pelo TCU, inclusive no que se refere a pagamentos efetuados àqueles que não chegaram a integrar a Administração Pública.

14. Já a Sefip distingue a situação dos beneficiários conforme tenham ou não vínculo anterior com a Administração Pública. Afirma a competência do TCU para a apreciação das concessões referentes ao primeiro grupo e nega tal competência nos casos em que as reparações são concedidas a pessoas sem vínculo anterior com o serviço público.

15. Diante das razões expostas pelos referidos órgãos, o Ministro Relator, acolhendo parcialmente os argumentos do *parquet* conclui que:

"34. A fim de investigar a natureza jurídica dos benefícios, retorno à sua definição, constante dos arts. 4º, 5º e 6º, da Lei n. 10.559/2002. O primeiro dado relevante é o de que o direito à obtenção dos benefícios econômicos não decorre, necessariamente, da



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

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 Siape, são meramente acidentais, dítadas 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 n. 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 artigos 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, 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 n. 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 ns. 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



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

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, II, da Lei n. 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, 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.” [grifamos]

16. Entendeu, portanto, o ilustre relator, que as reparações concedidas com base na Lei 10.559/2002 têm natureza jurídica de pensão especial, de caráter indenizatório, o que não exclui a competência do TCU para o registro de tais concessões.

17. O Ministro Revisor, por sua vez, após relatar o histórico de toda a legislação aplicável ao instituto da anistia, chega à conclusão de que, no que se refere aos anistiados do setor privado, a reparação econômica prevista na Lei nº 10.559/2002 constitui um terceiro gênero, que busca englobar num mesmo instituto tanto o benefício previdenciário como indenização em decorrência dos danos sofridos por aqueles que sofreram com o regime de exceção, sobressaindo, no entanto, o seu caráter indenizatório, haja vista que esses benefícios não guardam relação com o regime jurídico previdenciário aos quais os anistiados estavam vinculados.

18. Rechaçando o entendimento do MPTCU de que a natureza de pensão da reparação econômica estaria caracterizada pela sua inacumulatividade com a aposentadoria ou pensão de anistiado político pagas pelo INSS, sendo inconstitucional norma que condicionasse o pagamento de verba indenizatória à renúncia de benefício previdenciário, esclarece o ilustre revisor que não se trata de renúncia a um benefício previdenciário *stricto sensu*, mas sim da substituição de um benefício especial por outro ainda mais vantajoso.

19. É 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 não reside na impossibilidade de se condicionar o pagamento de verba indenizatória à renúncia de benefício previdenciário, conforme quer fazer parecer o Ministério Público.

20. Na verdade, o fundamento para tal substituição está no art. 16 da mesma Lei, o qual prevê que:



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

Art. 16. Os direitos expressos nesta Lei não excluem os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável. [grifamos]

21. O que a lei veda é a acumulação de benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, o que nada tem a ver com a alegada impossibilidade de se condicionar o pagamento de verba indenizatória à renúncia de benefício previdenciário.

22. Foi no intuito de se evitar o pagamento de benefícios com o mesmo fundamento que o art. 19 da Lei nº 10.559/2002 estabeleceu a substituição do regime instituído pela legislação anterior (Lei nº 8.213/1991), por outro regime ainda mais vantajoso, em inconteste coerência com o que determina o art. 16 da mesma lei.

23. Nesse ponto, assiste razão à Sefip ao argumentar que *“a proibição de acumular apresenta-se como disposição bastante razoável: como os benefícios previdenciários pagos pelo INSS decorrem de contribuições associadas a tempo de serviço, é natural que a reparação econômica arbitrada pelo Estado (destinada a compensar atos de exceção que impediram o livre exercício de atividade profissional) seja abatida dos rendimentos que o próprio Estado já confere – por tempo de serviço – aos beneficiários, sob pena de se lhes permitir desfrutar uma situação melhor do que a que teriam se não tivessem sido vítimas de perseguição política”*.

24. Portanto, mostra-se totalmente insubsistente o principal argumento utilizado pelo MPTCU, e acolhido pelo Ministro Relator, para sustentar a tese de que a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada teria natureza jurídica de aposentadoria ou pensão, o que atrairia a competência do TCU para registro das respectivas concessões.

25. Tal fato já seria suficiente para a reforma do Acórdão nº 1967/2010 – Plenário, de modo a considerar totalmente improcedente a Representação do Ministério Público junto ao TCU.

26. Contudo, considerando as demais fragilidades do Acórdão em tela, caracterizadas pelas divergências verificadas entre as diversas manifestações constantes dos autos, cabem ainda as seguintes considerações.

27. Ainda de acordo com o Ministro Revisor, no que concerne aos anistiados servidores públicos, não obstante a Lei nº 10.559/2002 definir como de natureza indenizatória as reparações mensais paga a servidores civis e militares, não seria possível descaracterizar a natureza jurídica previdenciária ou o vínculo estatutário ou militar, motivo



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

pelo qual, nesses casos, estariam as concessões sujeitas ao registro pelo TCU, na forma do art. 71, III, da CF.

28. Contudo, nesse ponto foi acertada a decisão do Plenário ao ratificar o voto do Ministro Relator entendendo que:

“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 Siape, são meramente acidentais, ditadas pela conveniência dos órgãos encarregados do pagamento.”
[grifamos]

29. Quanto à competência para o registro de atos pelo Tribunal de Contas da União, aduz o Ministro Revisor que, no que se refere ao exame dos atos de aposentadoria e pensão, o texto do inciso III do art. 71 da CF não menciona expressamente quais os atos que devem ser registrados, se todos os benefícios previdenciários e indenizatórios ou apenas os estatutários, havendo que se interpretar a norma para estabelecer o seu real alcance.

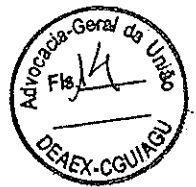
30. Para ele, a melhor interpretação da norma constitucional é aquela que inspirou a redação do inciso VIII do art. 1º do atual Regimento Interno do TCU², qual seja, a de que o texto constitucional teve por objetivo submeter ao exame do TCU apenas as concessões de pensão e aposentadoria estatutárias.

31. Portanto, tendo 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 sujeitas ao exame do Tribunal de Contas da União para fins de registro, na forma do art. 71, III, CF.

² Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

(...)

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;
[grifamos]



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

32. Pelo o que já fora até aqui exposto, verifica-se o assunto tratado nos autos está longe de ser consenso no âmbito do próprio TCU, o que impõe a revisão do acórdão em tela.

33. De acordo com o Ministro Revisor, parece haver convergência entre ele e o Ministério Público no tocante ao tipo de ato concessório que deve ser examinado para fins de registro. Ambos entendem que a competência do TCU restringe-se ao exame dos benefícios estatutários.

34. Há, contudo, entre eles, divergência quanto à natureza jurídica da prestação mensal paga ao anistiado do setor privado. Para o MPTCU, tal benefício tem natureza de benefício previdenciário estatutário, ao passo que, para o Revisor, o benefício tem natureza mista, de previdenciário e indenizatório, mas nunca poderá ser definido como benefício estatutário, pelo simples fato de ser deferido a pessoas estranhas à Administração Pública, não submetidas ao estatuto do servidor civil ou do militar.

35. De outro lado, haveria concordância entre o Ministro Revisor e o Ministro Relator, pois ambos afastam a natureza estatutária das prestações mensais devidas aos anistiados do setor privado. A divergência entre eles refere-se à natureza dos benefícios concedidos a servidores civis e militares federais e à possibilidade jurídica de se submeter ao registro do TCU atos outros que não os benefícios previdenciários estatutários.

36. T tamanha discrepância entre os entendimentos manifestados nos autos tem, na verdade, um motivo muito simples, qual seja: a reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada prevista no art. 1º, II, da Lei nº 10.559/2002 tem natureza especial, não se encaixando adequadamente em nenhuma das classificações propostas nos autos.

37. Diante dessa peculiaridade, qualquer tentativa de classificação do referido benefício como uma das demais espécies de reparação/benefício devidas pelo Estado restará infrutífera, conforme demonstra claramente toda a discussão travada no referido processo.

38. Tal natureza jurídica especial decorre, nos termos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal, de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado.

39. Sendo tal responsabilidade extraordinária, a concessão da anistia, bem como da reparação econômica, reveste-se de excepcionalidade. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal consignado no julgamento da ADI nº 2.639:



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ (EC 14/2001). INDENIZAÇÃO POR ATOS DE EXCEÇÃO. TERCEIROS DE BOA-FÉ. ARTS. 8º E 9º DO ADCT. 1. A anistia referida nos arts. 8º e 9º do ADCT foi prevista em benefício daqueles que foram vítimas de atos de "exceção, institucionais ou complementares" que, de alguma forma, sofreram prejuízos em suas atividades profissionais, em seus direitos ou por motivos políticos, mesmo que trabalhadores da iniciativa privada, dirigentes e representantes sindicais. 2. A anistia dos arts. 8º e 9º do ADCT tem índole político-institucional e, por essa mesma natureza, sua competência de concessão legislativa é exclusiva do poder constituinte originário federal. Isso porque, muito embora seja previsão importante do ponto de vista da compensação financeira das vítimas de atos de exceção, constitui-se também na aceitação excepcional de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado, quanto aos atos políticos do passado. 3. Essa repercussão política e financeira quando da concessão de anistia reveste o ato de absoluta excepcionalidade e, por isso, não é possível que norma constitucional estadual amplie tal benefício. ADI que se julga procedente." (ADI 2369/PR, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 04/08/20060)

40. Sobre a conotação política do ato de concessão de anistia, cumpre destacar que o assunto já foi objeto de análise pelo TCU ao apreciar o TC 026.848/2006-1, no qual ficou expressamente assentado que:

"o juízo acerca da existência ou não de ato de exceção é juízo eminentemente político, como indica o próprio nome: anistia política. A conotação política do ato não se cinge apenas à concessão de anistia, mas a antecede. O cunho político da decisão do Ministro da Justiça reside na declaração da existência do ato de exceção. O que daí advém é a reparação do dano causado ao perseguido político."

Tentar restringir a aplicação do art. 8º do ADCT por meio da submissão do juízo político formulado pelo Ministro da Justiça ao controle da 'legalidade' a ser exercido pelo TCU viola o objetivo da norma e cria procedimento não previsto em lei. Nessa hipótese, estar-se-ia substituindo o juízo político pelo juízo de legalidade do ato administrativo. O controle externo é visceralmente um controle administrativo de cunho financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional. Não se extrai do texto constitucional qualquer possibilidade de o TCU adentrar terreno da discricionariedade política dos atos de governo.

A atuação desta Corte deve cingir-se à verificação dos procedimentos. É dizer, verificar a existência de Processo de anistia regularmente constituído, a obediência aos trâmites legais, dentre outros.

Dessarte, acolho a preliminar de incompetência do Tribunal para revisar o mérito das concessões de anistia." [grifamos]

41. Nesse sentido, considerando o caráter eminentemente político da anistia, tem-se que, em momentos de transição política como o que ainda vivemos hoje no Brasil, a Comissão de Anistia cumpre um duplo papel: juridicamente repara um dano e, politicamente, fortalece a democracia, restabelecendo o Estado de Direito e recuperando a confiança cívica das vítimas no Estado que antes as violou.

42. É por esta razão que legislações especiais, como a Lei n.º 10.559/2002, criam processos diferenciados para a concessão de reparações, com simplificação das provas (muitas vezes, como no caso brasileiro, parcialmente destruídas pelo próprio Estado) e



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

critérios diferenciados de indenização (que não apenas a verificação do dano moral e material). As Comissões de Anistia são órgãos públicos específicos para promover um amplo processo de oitiva das vítimas, registrar seus depoimentos, processar as suas dores e traumas, em um ambiente de resgate da confiança pública da cidadania violada com o Estado perpetrador das violações aos direitos humanos.

43. Após 10 anos de lenta e gradual indenização às vítimas, a revisão pela Corte de Contas de todos os processos de anistia referentes às impagáveis compensações decorrentes do "custo ditadura", ou seja, dos desmandos cometidos pelo Estado nos períodos ditatoriais – como torturas, prisões, clandestinidades, exílios, banimentos, demissões arbitrárias, expurgos escolares, cassações de mandatos políticos, monitoramentos ilegais, aposentadorias compulsórias, cassações de remunerações, punições administrativas, indiciamentos em processos administrativos ou judiciais – certamente implicaria em quebra do processo gradativo de reconciliação nacional e de resgate da confiança pública daqueles que viram o seu próprio Estado agir para destruir seus projetos de vida.

44. Do ponto de vista das vítimas de perseguições políticas, não há dúvida de que a revisão pelo TCU de todos os processos que concederam reparações mensais é totalmente inoportuna e injustificável, uma vez que tal procedimento impõe ao perseguido político mais uma etapa para a obtenção de direito devido desde 1988, ampliando a flagrante violação insita na morosidade do Estado em cumprir com seu dever de reparar.

45. O sentido das Comissões de Reparação é o de estabelecer um procedimento mais simples, célere e homogêneo que o procedimento judicial, como forma de garantir a restituição dos direitos às vítimas ainda em vida ou aos seus familiares. Não guarda qualquer relação com este objetivo remeter ao TCU o trabalho arduamente realizado por 7 diferentes Ministros da Justiça ao longo dos últimos 10 anos.

46. A fixação do entendimento constante do acórdão no sentido de que às reparações econômicas em prestação mensal, permanente e continuada concedidas pelo Ministro de Estado da Justiça com base no art. 1º, II, da Lei nº 10.559/2002 estão sujeitas à apreciação do TCU, para fins de registro, nos termos do art. 71, III, da CF, 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.



Continuação da INFORMAÇÃO Nº 287/2010/CCJ/CGJUDI/CJ

III – CONCLUSÃO

47. São essas as informações que julgamos pertinentes para justificar a atuação do Departamento de Assuntos Extrajudiciais – DEAX/CGU/AGU no presente caso, as quais, uma vez aprovadas, devem ser encaminhadas ao Comitê Interministerial - TCU nos termos da Portaria AGU/PR nº 1.016/2010, de 30 de junho de 2010.

À consideração superior.

Brasília, 23 de agosto de 2010.

BRUNO DEMCZUK DE ALENCAR
Advogado da União
Chefe da Divisão de Informações Judiciais



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES
COORDENAÇÃO DO CONTENCIOSO JUDICIAL

DESPACHO Nº 262/2010 - CCJ/CGJUDI/CONJUR/MJ
PROCESSO Nº 08003.001030/2010-03
INTERESSADO: Ministério da Justiça / Comissão de Anistia
ASSUNTO: Reparação Econômica em Prestação Mensal, Permanente e Continuada.
Competência do Tribunal de Contas da União para apreciação para fins de registro, com base no art. 71, III, da CF. Acórdão nº 1967/2010 - Plenário.

Senhora Coordenadora-Geral,

Manifesto-me de acordo com a INFORMAÇÃO Nº 287/2010-CCJ/CGJUDI/CJ da autoria do Advogado da União e Chefe da Divisão de Informações Judiciais, Dr. BRUNO DEMCZUK DE ALENCAR, no sentido de que seja encaminhada à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça.

À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília/DF, de agosto de 2010.

ELIETE VIANA XAVIER
Advogada da União
Coordenadora do Contencioso Judicial

DESPACHO Nº 204/2010 - CGJUDI/CONJUR/MJ

Nos termos da competência delegada pelo artigo 1º, inciso IV, da Portaria n. 01 de 18/03/2010, publicada no Boletim de Serviço n. 11, de 15/03/2010, aprovo o Despacho n. 262/2010-CCJ/CGJUDI/CONJUR/MJ, que acolheu a INFORMAÇÃO Nº 287/2010-CCJ/CGJUDI/CJ da autoria do Advogado da União e Chefe da Divisão de Informações Judiciais, Dr. BRUNO DEMCZUK DE ALENCAR.

Encaminhe-se à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, na forma proposta.

Brasília/DF 24 de agosto de 2010.

LILIAN BARROS DE OLIVEIRA ALMEIDA
Advogada da União
Coordenadora-Geral de Processos Judiciais e Disciplinares