

GRUPO I – CLASSE V – Plenário**TC-026.849/2006-9****Natureza:** Relatório de auditoria**Unidades:**

- Ministério da Justiça – MJ
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP

Responsáveis:

- Armando de Oliveira Pimentel, CPF 024.900.728-20
- Egmar José de Oliveira, CPF não identificado
- João Pedro Ferraz dos Passos, CPF 263.046.357-53
- José Alves Paulino, CPF 084.254.771-15
- Márcio Gontijo, CPF 144.880.351-91
- Sueli Aparecida Bellato, CPF 686.509.068-34
- Vanderlei Teixeira de Oliveira, CPF 347.222.117-87

Interessado: Tribunal de Contas da União**Advogado constituído nos autos:** não atuou

Sumário: AUDITORIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM INDENIZAÇÕES CONCEDIDAS A ANISTIADOS POLÍTICOS COM FUNDAMENTO NA LEI 10.559/2002. APARTADO. CONCESSÃO DE EFEITOS RETROATIVOS EM DESACORDO COM REGRA DE PRESCRIÇÃO. IRREGULARIDADE RECONHECIDA PELA UNIDADE E OBJETO DE CORREÇÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. ERRO ESCUSÁVEL. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de um dos quatro apartados constituídos a partir do TC-011.627/2006-4, esse referente a relatório de auditoria realizada com vistas a verificar a regularidade de indenizações concedidas pelo Ministério da Justiça a anistiados políticos com fundamento na Lei 10.559/2002, cuidando o presente do achado de auditoria atinente à concessão de efeitos retroativos em desacordo com a regra de prescrição prevista no § 6º do art. 6º do referido instrumento legal.

Antecedentes

2. Tendo por base denúncias veiculadas pela imprensa e de informações obtidas junto à parte do site do Ministério da Justiça dedicada à Comissão de Anistia, que trouxeram à tona suspeitas da existência de irregularidades na concessão de indenizações a anistiados políticos, em decorrência do disposto na Lei 10.559/2002, que regulamentou o art. 8º do ADCT da Constituição Vigente, o Ministério Público junto a esta Casa, por intermédio de seu Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, formulou representação, consubstanciada no TC-003.874/2005-2, pleiteando que fosse realizado trabalho de fiscalização, com vistas a buscar aferir a adequação de tais indenizações financeiras aos ditames legais e constitucionais.

3. Por intermédio do Acórdão 86/2005 – TCU – 1ª Câmara, constante da Relação 9/2005 (Ata 23/2005 – Plenário, sessão ordinária de 22/6/2005), de minha relatoria (vide excerto às fls. 15), a representação mencionada foi conhecida e considerada procedente, comunicando-se, ao MP/TCU, que havia sido proposta a realização de auditoria, no segundo semestre de 2005, conforme registro Fiscalis 669/2005 (fls. 10), com o objetivo de “verificar a regularidade das indenizações financeiras concedidas pelo Ministério da Justiça aos anistiados políticos a que se refere o art. 8º do ADCT, regulamentado pela Lei 10.559/2002”. A missão fiscalizatória em questão findou por ser aprovada, pelo Acórdão 2.308/2005 – TCU – Plenário, para o primeiro semestre de 2006, registro Fiscalis 23/2006, vindo a ser realizada no período de 2/6 a 11/8/2006.

4. O relatório resultante da auditoria em questão, constante do TC-011.627/2006-4, consignou haverem sido identificadas evidências das seguintes irregularidades (vide fls. 152, 165, 181, 185, 190, 194 e 198, volume principal do TC-011.627/2006-4):

- a) acúmulo de benefícios da anistia concedidos com o mesmo fundamento;
- b) concessão de reparação econômica sem caracterização da condição de anistiado;
- c) concessão de efeitos retroativos em desacordo com a regra de prescrição prevista no § 6º do art. 6º da Lei 10.559/2002;
- d) definição do valor da prestação mensal em desacordo com a Lei 10.559/2002;
- e) inconformidades na ordem de tramitação dos processos;
- f) atribuições típicas de servidor público exercidas por contratados terceirizados;
- g) não-consideração da situação econômica atual do requerente, quando da definição do valor da prestação mensal.

5. À vista de tais achados, identificados no relatório com os números de 2.1 a 2.7, a 6ª Secex apresentou propostas de encaminhamento no sentido de (fls. 204/9, v.p. do TC-011.627/2006-4):

- a) realização de audiências;
- b) suspensão cautelar, até que o Tribunal se manifeste acerca do mérito da questão, do pagamento correspondente aos efeitos retroativos a anistiados enquadrados os achados de auditoria 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 (letras *a*, *b*, *c* e *d* do parágrafo anterior);
- c) suspensão cautelar, até que o Tribunal se manifeste acerca do mérito da questão, do deferimento de pedidos de indenizações de requerentes já beneficiados com a possibilidade de readmissão no emprego ou cargo do qual foi compelido a se afastar por motivação política;
- d) determinação de elaborar-se relação dos anistiados, cujo fundamento para indenização seja o licenciamento *ex-officio* na graduação de cabo, em razão da limitação de tempo de serviço estabelecida pela Portaria 1.104/64, cumulada com a suspensão cautelar, até que o Tribunal se manifeste acerca do mérito da questão, de reconhecer-se tal condição com base no referido fundamento;
- e) promoção da oitiva do Ministério da Justiça acerca dos indícios de irregularidades mencionados nos achados de auditoria 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4;
- f) determinação, tendo em vista o indício de conflito entre a Lei 10.559/2002 e a Constituição Federal (vide achado de auditoria 2.7 – letra *g* do parágrafo anterior), no sentido de que a Comissão de Anistia/MJ, quando da definição do valor da reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, bem como de seus efeitos retroativos, proceda ao abatimento dos valores que o requerente eventualmente houver percebido em razão do exercício de atividade remunerada incompatível com a que fundamentou a concessão da indenização;

g) encaminhamento, ao Congresso Nacional, de cópia do relatório de auditoria, com o objetivo de analisar-se a possibilidade de alteração da Lei 10.559/2002, de modo a tornar explícita a exigência de abater-se, do valor da reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, os valores recebidos em outros empregos ou atividades desempenhadas pelo anistiado, de modo a tornar o referido diploma consoante com os princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

6. Vindo aqueles autos a meu Gabinete, tendo em vista os fortes indícios de irregularidades identificados em algumas das concessões de indenizações a anistiados políticos, considerando que referidas indenizações, além dos pagamentos da prestação mensal, permanente e continuada, envolveriam também o pagamento de valores acumulados relativos a períodos pretéritos, que montantes relativos a esses períodos pretéritos estariam na iminência de serem pagos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP e Ministério da Defesa/Comando da Aeronáutica (segundo se tinha conhecimento, no dia seguinte àquele em que foi proferido o despacho – 31/10/2006) e que tais somatórios atinentes a períodos pretéritos não se revestem do caráter alimentar peculiar das prestações mensais e, ainda, podem vir a ser pagos no futuro com seus valores atualizados, caso se demonstrem regulares, deliberei, preliminarmente (vide despacho às fls. 212/4, v.p., TC-011.627/2006-4), pela adoção de medida cautelar, determinando ao Ministério da Justiça que adotasse as providências necessárias:

- a) junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP (Secretaria de Recursos Humanos – SRH), haja vista os achados descritos nos itens 2.1, 2.3 e 2.4 do relatório de auditoria, para que esse não procedesse, ou evitasse, à efetivação de pagamentos relativos a períodos pretéritos (retroativos), no que se refere aos processos identificados por este Tribunal (vide tabela às fls. 212/3, v.p., TC-011.627/2006-4), até que esta Corte de Contas se manifeste definitivamente sobre a matéria;

b) junto ao Ministério da Defesa/Comando da Aeronáutica, à luz do achado constante do item 2.2 do relatório de auditoria, para que não procedesse, ou evitasse, à efetivação de pagamentos relativos a períodos pretéritos (retroativos) aos anistiados cujo fundamento para o reconhecimento dessa condição específica consistiu no licenciamento ex-officio do requerente, na graduação de cabo, em razão da limitação de tempo de serviço estabelecida pela Portaria 1.104/64, até que este Tribunal se manifeste definitivamente sobre a matéria.

7. Na oportunidade, concedi prazo ao Ministério da Justiça e à Comissão de Anistia/MJ, para que, caso desejassem, se pronunciassem acerca da adoção das medidas cautelares então adotadas (inicialmente de quinze dias, prorrogado por mais trinta dias, por intermédio do Despacho às fls. 257, volume 1, TC-011.627/2006-4). À 6ª Secex, determinei o acompanhamento da implementação das providências necessárias à consecução das determinações exaradas e que, tão logo recebesse as manifestações dos órgãos referidos, analisasse, com a urgência e prioridade requeridas pelo caso, os esclarecimentos e documentos encaminhados em resposta, momento em que deveria reapresentar proposta de encaminhamento dos autos, ratificando ou retificando aquela então ofertada.

8. Posteriormente, tendo presentes os diferentes fundamentos para concessão das indenizações cujos pagamentos retroativos encontram-se suspensos por efeito das cautelares adotadas e, ainda, considerando que, em razão disso, a análise das questões tratadas poderá seguir desfecho diverso, o que, eventualmente, poderia atrasar o andamento das outras situações e/ou categorias observadas nos autos, entendi recomendável o exame dos fatos em processos distintos. Assim, por meio do despacho acostado às fls. 249, v.1, TC-011.627/2006-4, determinei a formação de quatro apartados, mediante o desentranhamento de peças dos autos, cada um deles relativos aos itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 do relatório de auditoria (fls. 145/210, v.p., TC-011.627/2006-4), de forma a separar os referidos grupos de beneficiários, os casos relacionados à prescrição e aqueles relativos ao erro de cálculo no valor mensal da pensão. Ditos processos tomaram os números TC-026.846/2006-9, TC-026.848/2006-1, TC-026.849/2006-9 e TC-026.850/2006-0.

Do processo sub examine

9. O achado de auditoria de que trata este apartado foi descrito, no Relatório de Auditoria constante do TC-011.627/2006-4, nos termos em que passo a transcrever, naquilo que julguei essencial (vide fls. 181/5, volume principal, TC-011.627/2006-4):

“2.2. Concessão de efeitos retroativos em desacordo com a regra de prescrição prevista no art. 6º, § 6º, da Lei 10.559/2002.

Situação encontrada:

194. O art. 6º, § 6º, da Lei 10.559/2002 dispõe que os efeitos financeiros retroativos da concessão de reparação econômica em prestação mensal retroagem a 5/10/1988, considerando, para o início da prescrição quinquenal de que trata o Decreto 20.910, de 6 de janeiro de 1932, a data do protocolo da petição ou do requerimento inicial de anistia.

195. Em relação à reparação em prestação mensal concedida ao anistiado titular do Processo 2001.01.02630, foram acrescidos R\$ 2.111.492,53, correspondentes aos efeitos financeiros retroativos a 5/10/1988, por meio da Portaria/MJ 101, de 8/3/2005 (fls. 24, anexo 1).

196. Entretanto, não houve pedido anterior de anistia, conforme declarado pelo próprio requerente (fls. 2, anexo 1). Desse modo, a prescrição quinquenal dos efeitos retroativos só poderia ter sido considerada suspensa a partir de 30/10/2001, data em que o interessado protocolou seu pedido no Ministério da Justiça.

197. Portanto, são devidas ao anistiado, retroativamente, apenas as prestações mensais até 30/10/1996, que perfazem R\$ 854.520,48, estando o valor concedido por meio da Portaria MJ 101/2005 calculado a maior em R\$ 1.256.972,06.

198. A prescrição quinquenal das dívidas passivas da União, disciplinada pelo Decreto 20.910/1932, só foi mencionada expressamente na legislação que rege a reparação econômica concedida pelo Ministério da Justiça aos anistiados políticos, a partir da Medida Provisória 65, de 28/8/2002. Anteriormente, as reparações em questão era disciplinadas pela MP 2.152-3, de 24/8/2001, que não aludia à prescrição dos efeitos retroativos.

199. O citado Processo, de nº 2001.01.02630, foi apreciado pela Comissão de Anistia/MJ em 5/8/2002, portanto, ainda sob vigência da MP 2152-3/2001. Por essa razão o parecer da referida Comissão pela concessão da reparação econômica propunha que os efeitos financeiros retroagissem a 5/10/1988.

200. Contudo, a Portaria do Ministério da Justiça 1193/2002, ato que efetivamente reconheceu a condição de anistiado político ao requerente do referido processo, foi expedida em 8/10/2002, ocasião em que já vigorava a MP 65/2002, portanto, já era expressa a aplicação da prescrição quinquenal.

201. Interessante observar que a Portaria/MJ 1193/2002 reconheceu a condição de anistiado político ao requerente e concedeu a reparação econômica em prestação mensal no valor de R\$ 11.406,28, mas remeteu a concessão dos efeitos financeiros retroativos a uma análise posterior (fls. 17, anexo 1).

202. Em 5/1/2004, observando que até tal data os efeitos retroativos não haviam sido concedidos, o interessado impetrou recurso na Comissão de Anistia/MJ alegando que a Portaria/MJ 1193/2002 havia sido omissa em relação aos retroativos.

203. O recurso foi apreciado pela Comissão em 23/11/2004, a qual, por unanimidade, seguiu o voto do Conselheiro Relator, propondo seu deferimento.

204. Observa-se que o Relator, em seu voto, propôs que fossem concedidos os efeitos retroativos contados do primeiro pedido de anistia, conforme disposto na legislação então vigente, que já determinava a aplicação da prescrição quinquenal de que trata o Decreto 20.910/1932 (fls. 19, anexo 1).

205. A Assessoria Técnica da Comissão de Anistia/MJ, contudo, ao calcular os efeitos financeiros retroativos em cumprimento da decisão, considerou como data de início 5/10/1988, obtendo o valor de R\$ 2.111.492,53.

206. Dessa forma, o Ministério da Justiça reproduziu o equívoco da Assessoria Técnica da Comissão, expedido a Portaria 101/2005, que acresceu o referido valor aos benefícios de anistia concedidos anteriormente ao requerente.

207. Por meio do Ofício de Requisição 23/2006-03, questionamos a Comissão a respeito da ocorrência. Em sua resposta, que consta do Ofício 686/2002/CA – Presidência, o órgão lembrou que seu primeiro parecer no referido processo foi ainda sob a vigência da MP 2.151-3/2001, em embora não acatado pelo Ministro da Justiça com relação aos efeitos retroativos, também não foi contestado expressamente. O segundo parecer (quando da apreciação do recurso), de fato, refere-se à prescrição quinquenal, de modo que os efeitos retroativos seriam devidos até 1996, se considerada a informação do próprio requerente na peça inicial (fls. 17/20, vol. princ.).

208. A Comissão ressaltou que o primeiro parecer foi mais benéfico que o segundo, de modo que a alternância de entendimento poderia ensejar a ciência da parte e a aplicação do princípio da ampla defesa.

209. De toda sorte, informou que submeteria o processo a nova análise e cientificaria o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), a respeito do possível equívoco.

Critério:

210. Artigo 6º, § 6º, da MP 65/2002 e da Lei 10.559/2002.

Evidências:

211. Cópias de peças do Processo 2001.01.02630 (Comissão de Anistia/MJ) e Ofício 686/2002/CA – Presidência.

Causas:

212. A causa mais provável foi o equívoco da Assessoria Técnica, ao considerar a proposta de concessão dos efeitos retroativos do Conselheiro Relator no voto proferido anteriormente à edição da MP 65/2002, ao invés de adotar a proposta resultante da apreciação do recursos.

Efeitos:

213. Caso não sanada, a possível irregularidade provocará um prejuízo ao Erário no valor de R\$ 1.256.972,06, configurado pelo pagamento, a maior, de efeitos financeiros retroativos da reparação econômica, ante a inobservância da prescrição quinquenal da dívida passiva da União.

Conclusões:

214. Embora o parecer da Comissão de Anistia/MJ propondo o reconhecimento da condição de anistiado político no Processo 2001.01.02630 tenha sido proferido ainda sob vigência da MP 2151-3/2001, que não mencionava a prescrição quinquenal, o ato que efetivamente reconhece a condição de anistiado político e concede a reparação econômica é a portaria expedida pelo Ministro da Justiça com tal finalidade.

215. No caso do referido processo, o ato do Ministro da Justiça que reconheceu ao requerente a condição de anistiado político foi praticado já sob a vigência de MP 65/2002, a qual determinava expressamente a aplicação da regra de prescrição de que trata o Decreto 20.910/1932.

216. Acreditamos que a Portaria/MJ 1193/2002 remeteu a análise dos efeitos retroativos a um momento posterior justamente por haver-se considerado esse aspecto, pois, caso fosse adotada integralmente a proposta da Comissão de Anistia/MJ, estaria sendo infringida a legislação então vigente. Quando da edição da Portaria/MJ 101/2005, decorrente do recurso impetrado pelo interessado, não se atentou para a questão, reproduzindo-se o equívoco de Assessoria Técnica da Comissão de Anistia/MJ.

217. Não vislumbramos motivo para realização de audiência dos responsáveis pela falha. O equívoco é escusável, haja vista que o parecer anterior da Comissão de Anistia, o qual não descumpriu comando expresso da Medida Provisória então vigente, poderia induzir ao erro.

218. De toda sorte, a existência do referido parecer da Comissão de Anistia/MJ, elaborado sob a vigência da norma anterior, não justifica a concessão de efeitos financeiros retroativos a 5/10/1988 em relação ao processo em questão. O parecer da Comissão de Anistia não cria direitos e tampouco vincula a decisão do Ministro da Justiça. Essa autoridade, por sua vez, tem competência para decidir sobre a concessão da reparação econômica em acordo com a legislação vigente, que, na ocasião, determinava a aplicação da prescrição quinquenal sobre os efeitos retroativos.

219. Também não procederia a possível alegação de que o interessado ingressou com o pedido ainda sob a égide da medida provisória que não se manifestava a respeito da prescrição dos efeitos retroativos. A regra que estabelece a prescrição quinquenal da dívida passiva da União está disciplinada no Decreto 20.910/1932, portanto, em vigor muito anteriormente aos pedidos de anistia. Apenas passou a ser mencionada expressamente na legislação que trata da reparação econômica devida aos anistiados, a partir da MP 65/2002.

220. Além disso, a própria Comissão de Anistia/MJ propôs a aplicação da referida regra de prescrição quinquenal aos processos que apreciou sob a vigência da MP 65/2002, embora protocolados anteriormente ao referido diploma, conforme pode ser observado no voto do relator no processo 2001.01.03702 (fls. 111, anexo 4).

221. Sendo assim, caso a falha aventada venha a se confirmar após ouvido o Ministério da Justiça, será apropriado determinar ao referido órgão que instaure procedimento de revisão da Portaria MJ 101/2005, haja vista que os efeitos financeiros retroativos concedidos por meio do citado ato foram definidos em desacordo com a legislação então vigente.

222. Importante lembrar que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP pode, a qualquer momento, iniciar o pagamento dos valores retroativos referentes às reparações econômicas já concedidas pelo Ministério da Justiça, conforme informado no item 2.1 deste relatório.

223. Presente, portanto, indícios de que o ato foi praticado em desacordo com a lei e possibilidade de iminente lesão ao Erário, consideramos necessário determinar, nos termos do art. 276 do Regimento Interno/TCU, que o MP se abstenha de efetuar o pagamento dos efeitos financeiros retroativos concedidos por meio da Portaria 101/2005, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão.

224. Conseqüentemente, deverá ser promovida a oitiva do Ministério da Justiça, para que se manifeste a respeito da questão, alertando-lhe que a apreciação da matéria pelo Tribunal poderá resultar em determinação para que instaure procedimento de revisão da Portaria MP 101/2005.”

10. O pronunciamento da Comissão de Anistia/MJ ocorreu por intermédio do ofício 1634/2006/CA – Presidência, de 22/12/2006 (cópia às fls. 37/40), acompanhado, no que se refere à matéria tratada neste apartado, pelo denominado documento 7 (fls. 44/113).

11. Estes autos foram, então, objeto de novo pronunciamento por parte da 6ª Secex (vide fls. 117/9), de que passo a transcrever a análise sobre os elementos apresentados em atendimento às oitivas:

“Achado 2.3 – Concessão de efeitos retroativos em desacordo com a regra de prescrição prevista no art. 6º, § 6º, da Lei 10.559/2002

9. Esse achado de auditoria refere-se à constatação de que, ao anistiado, havia sido concedida reparação econômica com efeitos retroativos a 1988, sem que constasse pedido anterior de anistia. Tal concessão, portanto, estava em desacordo com a Lei 10.559/2002, no que se refere aos efeitos retroativos, por desconsiderar a prescrição quinquenal prevista no art. 6º, § 6º, da referida lei.

10. Ta inconsistência resultou na concessão a maior, no que se refere ao montante retroativo, em R\$ 1.256.972,06.

11. Por ter sido caracterizado como um equívoco escusável do setor da Comissão de Anistia/MJ que calculou o benefício, sem indícios de má-fé, esta unidade técnica apenas propôs a adoção de medida cautelar para impedir o pagamento dos valores retroativos e a conseqüente oitiva do órgão responsável. Tal proposta foi acompanhada pelo Ministro-Relator.

12. Em resposta à oitiva, a Comissão de Anistia/MJ admitiu o erro material e informou o encaminhamento do caso ao Ministro da Justiça, com proposta de correção, sem necessidade de procedimento de anulação da anistia, embora possibilitando o contraditório do interessado (fls. 38).

Conclusão

13. Uma vez que a Comissão de Anistia/MJ reconheceu o erro apontado pela equipe de auditoria, resta apenas determinar ao Ministério da Justiça que comunique a este Tribunal quando da conclusão do procedimento de correção do valor do montante relativo aos efeitos financeiros retroativos da reparação devida ao anistiado.

14. Em relação ao pagamento que se encontra suspenso pela medida cautelar, propomos que seja determinado ao Ministério da Justiça que se abstenha de praticar qualquer ato que propicie o pagamento de retroativos até que se complete a revisão do processo, com o expurgo de valores indevidos, após o que estará

autorizado a adotar as medidas necessárias para que os órgãos competentes efetuem o pagamento da quantia eventualmente devida.

15. No entanto, o Ministério da Justiça deve ser alertado de que, caso este Tribunal constate pagamento do benefício retroativo de reparação econômica não revisada nos termos fixados neste processo, o débito decorrente do pagamento indevido será imputado solidariamente aos agentes responsáveis pelo descumprimento da referida determinação e, por conseguinte, pela concessão do benefício com valores retroativos incorretos.

Proposta de Encaminhamento

16. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

I – determinar ao Ministério da Justiça e à Comissão de Anistia/MJ que:

I.1 – comuniquem a este Tribunal, tão logo sejam concluídos os procedimentos adotados para correção dos valores referentes aos efeitos financeiros retroativos concedidos por meio da Portaria MJ 101, de 8/3/2005;

I.2 – abstenham-se de realizar qualquer ato que propicie o pagamento do retroativo relativo à Portaria MJ 101/2005, até que se complete a revisão do respectivo processo, com o expurgo de valores indevidos, após o que, sem prejuízo de acompanhamento posterior pelo Tribunal, estarão autorizados a adotar as medidas necessárias para que os órgãos competentes efetuem o pagamento da quantia eventualmente devida;

II – alertar o Ministério da Justiça e a Comissão de Anistia/MJ de que, caso este Tribunal constate o pagamento de benefício retroativo de reparação econômica, relativo à Portaria MJ 101/2005, sem a exclusão dos valores indevidos, o débito decorrente será imputado solidariamente aos agentes responsáveis pela concessão do benefício com valores incorretos;

III – determinar à 6ª Secex que realize monitoramento, para verificar o cumprimento das determinações constantes deste processo.”

12. As conclusões da instrução e as propostas de encaminhamento nela inseridas contaram com a concordância do Diretor da Área (fls. 119) e da Secretária da 6ª Secex (fls. 120).

13. Encontrando-se os autos em meu Gabinete, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhou a este Tribunal, por intermédio do ofício 55 COBIN/DENOP/SRH/MP, de 6/7/2007, documentação atinente a providências adotadas em relação ao “passivo da prestação mensal permanente e continuada do Sr. José Carlos Valle de Lima”, documentação acostada às fls. 121/37. Diante disso, mediante o Despacho às fls. 138, reencaminhei os autos à 6ª Secex, a fim de que aquela unidade técnica, com a urgência requerida pela matéria, se manifestasse acerca dos novos elementos, promovendo, se fosse o caso, ajustes à proposta de mérito anteriormente formulada.

14. A nova manifestação do órgão instrutivo (fls. 139/41), cujas conclusões foram endossadas pela Secretária da 6ª Secex (fls. 142), teceu as seguintes considerações sobre os novos elementos aportados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

“11. Observamos que a documentação trazida aos autos pela referida servidora do MP [Coordenadora-Geral de Benefícios de Caráter Indenizatório da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão] de fato comprova o saneamento da Irregularidade apontada no relatório de auditoria (fls. 3/7). Precisamente, a Portaria MJ 779, publicada no DOU de 18/4/2007, tornou sem efeito a Portaria 101/2005 (fls. 32) e acrescentou o valor de R\$ 854.520,48 (fls. 124) na Portaria 1.193/2004 (fls. 24). O referido valor corresponde ao apontado no item 197 do relatório de auditoria como o montante efetivamente devido ao interessado (fls. 4).

Conclusão

12. Uma vez que a Comissão de Anistia/MJ reconheceu o erro apontado pela equipe de auditoria e o Ministério da Justiça retificou o valor por meio da Portaria MJ 779/2007, consideramos desnecessária a manutenção da medida cautelar que determinou a suspensão do pagamento do montante referente às parcelas retroativas da indenização em prestação mensal concedida ao beneficiário José Carlos Valle de Lima. Sendo assim, propomos que seja autorizado à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a prossecução dos procedimentos referentes à quitação dos valores retroativos em tela, observando-se os termos da Lei 11.354/2006.

Benefícios do Controle

13. Os benefícios decorrentes da atuação do TCU, no que se refere aos presentes autos, consistem na economia de R\$ 1.256.972,06, proporcionada em razão da retificação do montante em prestações retroativas devidas ao anistiado político José Carlos Valle de Lima.

Proposta de Encaminhamento

14. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I – fazer cessar os efeitos da medida cautelar determinada pelo Relator em Despacho de 31/10/2006, no tocante à suspensão de pagamentos ao Sr. José Carlos Valle de Lima (item 2.3 do relatório de auditoria – TC-011.627/2006-4);

II – autorizar à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a adoção dos procedimentos referentes aos pagamentos dos valores retroativos da indenização decorrente da anistia política do Sr. José Carlos Valle de Lima, no montante retificado pela Portaria MJ 779, de 17/4/2007, observando-se os termos da Lei 11.354/2006;

III – remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, do relatório e voto que a fundamentarem, à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e ao anistiado José Carlos Valle de Lima;

IV – arquivar estes autos.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Tendo em vista indícios da existência de irregularidades na concessão de indenizações a anistiados políticos, em decorrência do disposto na Lei 10.559/2002, que regulamentou o art. 8º do ADCT da Constituição vigente, o Ministério Público junto a esta Casa formulou representação, consubstanciada no TC-003.874/2005-2, pleiteando que fosse realizado trabalho de fiscalização, com vistas a buscar aferir a adequação de tais indenizações financeiras aos ditames legais e constitucionais.

2. O conhecimento da referida representação resultou na realização de auditoria, com o objetivo de “verificar a regularidade das indenizações financeiras concedidas pelo Ministério da Justiça aos anistiados políticos a que se refere o art. 8º do ADCT, regulamentado pela Lei 10.559/2002”, que veio a ser realizada no período de 2/6 a 11/8/2006.

3. O relatório resultante da auditoria em questão, constante do TC-011.627/2006-4, consignou haverem sido identificadas evidências, entre outras, das seguintes irregularidades:

a) acúmulo de benefícios da anistia concedidos com o mesmo fundamento;

b) concessão de reparação econômica sem caracterização da condição de anistiado;

c) concessão de efeitos retroativos em desacordo com a regra de prescrição prevista no § 6º do art. 6º da Lei 10.559/2002;

d) definição do valor da prestação mensal em desacordo com a Lei 10.559/2002.

4. Vindo aqueles autos a meu Gabinete, deliberei, preliminarmente (vide despacho às fls. 212/4, v.p., TC-011.627/2006-4), pela adoção de medida cautelar, determinando ao Ministério da Justiça que adotasse as providências necessárias:

a) junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP (Secretaria de Recursos Humanos – SRH), haja vista os achados descritos nos itens 2.1, 2.3 e 2.4 do relatório de auditoria (letras *a*, *c* e *d* do parágrafo anterior), para que este não procedesse, ou evitasse, à efetivação de pagamentos relativos a períodos pretéritos (retroativos), no que se refere aos processos identificados por este Tribunal, até que esta Corte de Contas se manifeste definitivamente sobre a matéria;

b) junto ao Ministério da Defesa/Comando da Aeronáutica, à luz do achado constante do item 2.2 do relatório de auditoria (letra *b* do parágrafo anterior), para que não procedesse, ou evitasse, à efetivação de pagamentos relativos a períodos pretéritos (retroativos) aos anistiados cujo fundamento para o reconhecimento dessa condição específica consistiu no licenciamento *ex-officio* do requerente, na graduação de cabo, em razão da limitação de tempo de serviço estabelecida pela Portaria 1.104/64, até que este Tribunal se manifeste definitivamente sobre a matéria.

5. Na oportunidade, concedi prazo ao Ministério da Justiça e à Comissão de Anistia/MJ, para que se pronunciassem acerca da adoção das medidas cautelares então adotadas.

6. Posteriormente, tendo presentes os diferentes fundamentos para concessão das indenizações cujos pagamentos retroativos encontram-se suspensos por efeito das cautelares adotadas, determinei a formação de quatro apartados, mediante o desentranhamento de peças dos autos do TC-011.627/2006-4, cada um deles relativos aos itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 do relatório de auditoria. Ditos processos tomaram os números TC-026.846/2006-9, TC-026.848/2006-1, TC-026.849/2006-9 e TC-026.850/2006-0.

7. O processo ora *sub examine*, autuado sob o número TC-026.849/2006-9, cuida do achado referente à “concessão de efeitos retroativos em desacordo com a regra de prescrição prevista no art. 6º, § 6º, da Lei 10.559/2002”.

8. No que tange a este feito, incorporo, como minhas razões de decidir, as análises promovidas pela 6ª Secex, por considerar que a questão foi ali adequadamente tratada.

9. Com efeito, o Ministério da Justiça não poderia, como fez por intermédio da Portaria MJ 101/2005, reconhecer, em favor do anistiado José Carlos Valle de Lima, efeitos pretéritos (retroativos), da prestação mensal a ele concedida, até 5/10/1988 (vide fls. 30/2), à luz das regras acerca da prescrição quinquenal previstas no Decreto 20.910/1932, dado que o primeiro requerimento de anistia do beneficiário em questão somente foi protocolado em 30/10/2001 (fls. 9).

10. Desde a edição da Portaria 1193, de 8/10/2002 (fls. 24), ademais, a regra quanto ao alcance da prescrição a ser aplicada ao caso já se encontrava explicitada no § 6º do art. 6º da MP 65, de 28/8/2002 (dispositivo esse mantido, no mesmo artigo e parágrafo, na Lei 10.559/2002):

“§ 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 20.910, de 6 de janeiro de 1932”.

11. Nem mesmo se poderia alegar, em defesa de entendimento diverso, o fato de o requerimento haver sido formulado antes da edição da Medida Provisória citada, já que a regra acerca da prescrição já existia desde a edição do Decreto 20.910/1932 (instrumento com força de lei), consoante se depreende da leitura do art. 1º e do parágrafo único do art. 4º daquele normativo:

“Art. 1º – As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a natureza, prescrevem em 5 (cinco) anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

...

Art. 4º...

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.”

12. Pode-se verificar, aliás, que a própria MP 65/2002, e posteriormente a Lei 10.559/2002, ao se referirem à prescrição, expressamente se referem ao Decreto 20.910/1932. Apenas explicitam, portanto, regra preexistente.

13. Porém, o erro de procedimento foi reconhecido por parte da Comissão de Anistia/MJ e pelo Ministério da Justiça, vindo a ser saneado por meio da Portaria MJ 779, de 17/4/2007, que tornou sem efeito a Portaria 101/2005 e acrescentou, na Portaria 1193/2002 (fls. 123), o montante de R\$ 854.520,48, correspondente aos valores retroativos a serem pagos a título de indenização ao Sr. José Carlos Valle de Lima. O montante referido corresponde exatamente àquele apontado como correto pelo relatório de auditoria (fls. 4, § 197) e, registre-se, já foi objeto de aceitação pelo beneficiário, consoante cópia de seu termo de adesão acostado aos autos (fls. 133).

14. Considero, portanto, acompanhando as conclusões da unidade técnica, que, em relação ao Sr. José Carlos Valle de Lima, possam ser levantados os efeitos da medida cautelar que determinei pelo Despacho de 31/10/2006 (vide fls. 114/6), retomando-se as providências com vistas ao pagamento dos valores pretéritos (retroativos) de sua reparação econômica em prestações mensais, respeitados o montante explicitado na Portaria MJ 779/2007 e os parâmetros da Lei 11.354/2006.

15. Concorro, igualmente, com o órgão instrutivo, quanto a tratar-se de equívoco escusável, tendo em vista diferenças de redação entre o primeiro e segundo pareceres proferidos sobre o referido processo de anistia (vide fls. 20 e 26, respectivamente), fator que pode, efetivamente, haver conduzido a área técnica ao procedimento indevido. Além disso, o ato não chegou a resultar em danos ao Erário, já que o pagamento dos retroativos em questão se encontrava suspenso pela cautelar adotada por esta Casa. Também a meu ver, por conseguinte, não é o caso de identificação de responsabilidades com vistas à aplicação de punições.

16. Restaria a dúvida, no entanto, quanto a se o caso constituiria ocorrência isolada. As evidências aportadas aos autos parecem sinalizar nesse sentido. A equipe de auditoria não identificou outros processos na mesma situação. Além disso, a Comissão de Anistia/MJ explicitou referência a deliberação

da qual resultou diretriz no sentido de aplicar-se a regra da prescrição quinquenal a, segundo afirma, “todos os processos”, consoante trecho por ela transcrito em seu parecer (vide fls. 127/8):

“O Plenário da Comissão de Anistia em sessão ordinária do dia 28/8/02, ao iniciar os trabalhos, o Conselheiro Guilherme Magaldi argüiu Questão de Ordem, **com relação aos requerimentos de anistia já julgados e que estão aguardando deliberação do Plenário sobre os efeitos financeiros retroativos pretéritos**, a qual, submetida à deliberação, foi proferida a seguinte decisão:

O Plenário da Comissão, por unanimidade, conferiu poderes ao Presidente da Comissão de Anistia para aplicar, desde logo, a Medida Provisória 65, de 28 de agosto de 2002, que em seu art. 6º, § 6º, considera 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 20.910, de 6 de janeiro de 1932, **em todos os requerimentos de Anistia que estavam aguardando deliberação do Plenário sobre a matéria.**” (destaque não constante do original).

17. No entanto, a redação do trecho transcrito ainda não permite afastar se não aconteceu de, em alguns processos, haver-se reconhecido os efeitos retroativos antes da decisão acerca da questão de ordem citada, já que as referências são “requerimentos de anistia já julgados e que estão aguardando deliberação” e “todos os requerimentos de Anistia que estavam aguardando deliberação”. Ou seja, o trecho não esclarece se não existiam requerimentos já julgados e que **não** mais aguardavam deliberação quanto aos efeitos pretéritos da indenização.

18. Segundo informações obtidas por meu Gabinete junto à equipe de auditoria, a maioria das portarias de reconhecimento da condição de anistiado com concessão de reparação econômica, em decorrência de pronunciamento da CA/MJ, efetivamente só surgiram a partir de agosto de 2002. A princípio, portanto, nelas já haveria sido observado o entendimento mencionado acerca da prescrição. No entanto, foram identificados alguns casos de portarias (cerca de cinquenta) com datas de emissão anteriores, embora não se tenha informações de, nelas, qual foi o procedimento em relação aos retroativos.

19. Considero, portanto, prudente, o estabelecimento de determinação no sentido de que o Ministério da Justiça e a Comissão de Anistia/MJ providenciem a análise dos requerimentos de anistia julgados por aquela CA/MJ antes da questão de ordem levantada na sessão ordinária de 28/8/2002 (consoante mencionado no parecer, datado de 12/12/2006, proferido sobre o requerimento de anistia 2001.01.02630), acerca da aplicação da regra prescricional prevista no Decreto 20.910/1932 e no § 6º do art. 6 da Medida Provisória 65/2002, e que eventualmente hajam sido objeto de concessão de efeitos retroativos da reparação econômica antes do referido questionamento, com vistas a verificar os casos em que dita concessão deu-se em desacordo com a orientação citada, hipótese em que os benefícios deverão ser objeto de revisão, com vistas a ajustarem-se às disposições legais. Caberá à 6ª Secex promover o monitoramento de tal providência, representando a este Tribunal no caso de irregularidades.

Diante do exposto, apenas com esse acréscimo, ao acompanhar, em sua essência, as proposições apresentadas pela unidade técnica, com os ajustes considerados necessários, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

Sala das Sessões, em 5 de setembro de 2007.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 1831/2007 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC - 026.849/2006-9
2. Grupo: I - Classe de assunto: V - Relatório de auditoria.
3. Partes:
 - 3.1. Responsáveis: Armando de Oliveira Pimentel, CPF 024.900.728-20; Egmar José de Oliveira, CPF não identificado; João Pedro Ferraz dos Passos, CPF 263.046.357-53; José Alves Paulino, CPF 084.254.771-15; Márcio Gontijo, CPF 144.880.351-91; Sueli Aparecida Bellato, CPF 686.509.068-34; Vanderlei Teixeira de Oliveira, CPF 347.222.117-87.
 - 3.2. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Ministério da Justiça/MJ e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 6ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos correspondentes a um dos quatro apartados constituídos a partir do TC-011.627/2006-4, esse referente a relatório de auditoria realizada com vistas a verificar a regularidade de indenizações concedidas pelo Ministério da Justiça a anistiados políticos com fundamento na Lei 10.559/2002, cuidando o presente do achado de auditoria atinente à concessão de efeitos retroativos em desacordo com a regra de prescrição prevista no § 6º do art. 6º do referido instrumento legal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. fazer cessar, em relação ao anistiado José Carlos Valle de Lima, CPF 000.220.201-87, processo CA/MJ 2001.01.02630, os efeitos da medida cautelar determinada pelo Relator deste feito em Despacho de 31/10/2006, objeto de comunicação por intermédio do ofício 1001/2006-TCU/Secex/6, atinente à suspensão do pagamento de períodos pretéritos (retroativos) da indenização mensal a ele conferida, autorizando, à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a retomada das providências com vistas ao pagamento dos valores retroativos da reparação econômica àquele beneficiário, no montante retificado pela Portaria MJ 779, de 17/4/2007, respeitados os parâmetros da Lei 11.354/2006;

9.2. determinar ao Ministério da Justiça e a Comissão de Anistia/MJ que, no prazo de sessenta dias:

9.2.1. providenciem a análise dos requerimentos de anistia julgados pela CA/MJ antes da questão de ordem levantada na sessão ordinária daquele Colegiado de 28/8/2002 (consoante mencionado no parecer, datado de 12/12/2006, proferido sobre o requerimento de anistia 2001.01.02630), acerca da aplicação da regra prescricional prevista no Decreto 20.910/1932 e no § 6º do art. 6 da Medida Provisória 65/2002, e que eventualmente hajam sido objeto de concessão de efeitos retroativos da reparação econômica antes do referido questionamento, com vistas a verificar os casos em que dita concessão deu-se em desacordo com a orientação citada, hipótese em que os benefícios deverão ser objeto de revisão, com vistas a ajustarem-se às disposições legais;

9.2.2. dêem ciência ao Tribunal das providências adotadas e dos resultados obtidos;

9.3. determinar à 6ª Secex que promova o monitoramento das providências indicadas no item anterior e seus desdobramentos, representando a este Tribunal no caso de irregularidades;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam, à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao anistiado José Carlos Valle de Lima;

9.5. arquivar estes autos.

10. Ata nº 37/2007 – Plenário

11. Data da Sessão: 5/9/2007 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1831-37/07-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício