

23/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
RECDO.(A/S) : **GILSON DE AZEVEDO SOUTO**
ADV.(A/S) : **THIAGO CALMON**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANISTIADOS
POLÍTICOS - ABAP**
ADV.(A/S) : **GUSTAVO HENRIQUE LINHARES DIAS E
OUTRO(A/S)**

EMENTA

Direito Constitucional e Administrativo. Mandado de segurança. Anistiado político. Pagamento retroativo de prestação mensal concedida. Norma que torna vinculante requisição ou decisão administrativa de órgão competente que determina o pagamento pela União. Dívida da Fazenda Pública que não foi reconhecida por decisão do Poder Judiciário. Afastamento do regime do art. 100 da Constituição Federal. Obrigação de fazer que está sendo descumprida. Repercussão geral reconhecida. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese fixada.

1. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 167, II, e 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de se determinar o pagamento imediato, em sede de mandado de segurança, de valores retroativos devidos a título de reparação econômica a anistiados políticos, assim declarados com base em portaria expedida pelo Ministro de Estado da Justiça, com fundamento no art. 8º, **caput**, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na lei.

2. Declarado anistiado político por portaria do Ministro de Estado da Justiça, a falta de cumprimento da determinação de providências por parte da União, por intermédio do Ministério competente, no prazo previsto no parágrafo único do art. 18 da Lei nº 10.599/2002 caracteriza

RE 553710 / DF

omissão ilegal e violação de direito líquido e certo.

3. O art. 12, § 4º, da Lei nº 10.559/2002 tornou vinculante a decisão administrativa ao estabelecer que “as requisições e decisões proferidas pelo Ministro de Estado da Justiça nos processos de anistia política serão obrigatoriamente cumpridas no prazo de sessenta dias, por todos os órgãos da Administração Pública e quaisquer outra entidades a que estejam dirigidas”. A ressalva inserida na última parte desse parágrafo não serve para tornar sem eficácia a primeira parte do enunciado normativo. A obrigação existe, inclusive houve na espécie a inclusão no orçamento das despesas decorrentes da decisão administrativa vinculante.

4. Não há que se aplicar o regime jurídico do art. 100 da Constituição Federal se a Administração Pública reconhece, administrativamente, que o anistiado possui direito ao valor decorrente da concessão da anistia. A dívida da Fazenda Pública não foi reconhecida por meio de uma decisão do Poder Judiciário. A discussão cinge-se, na verdade, ao momento do pagamento. O direito líquido e certo do impetrante já foi reconhecido pela portaria específica que declarou sua condição de anistiado, sendo, então, fixado valor que lhe era devido, de cunho indenizatório. O que se tem, na espécie, é uma obrigação de fazer por parte da União que está sendo descumprida. Fundamentos na doutrina e nos julgados da Suprema Corte.

5. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

6. Fixada a seguinte tese de repercussão geral, dividida em três pontos:

i) Reconhecido o direito à anistia política, a falta de cumprimento de requisição ou determinação de providências por parte da União, por intermédio do órgão competente, no prazo previsto nos arts. 12, § 4º, e 18, caput e parágrafo único, da Lei nº 10.599/02, caracteriza ilegalidade e violação de direito líquido e certo.

ii) Havendo rubricas no orçamento destinadas ao pagamento das indenizações devidas aos anistiados políticos e não demonstrada a ausência de disponibilidade de caixa, a União há de promover o

RE 553710 / DF

pagamento do valor ao anistiado no prazo de 60 dias.

iii) Na ausência ou na insuficiência de disponibilidade orçamentária no exercício em curso, cumpre à União promover sua previsão no projeto de lei orçamentária imediatamente seguinte.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em negar provimento ao recurso extraordinário e fixar tese nos seguintes termos: “1) – Reconhecido o direito à anistia política, a falta de cumprimento de requisição ou determinação de providências por parte da União, por intermédio do órgão competente, no prazo previsto nos arts. 12, § 4º, e 18, **caput** e parágrafo único, da Lei nº 10.599/02, caracteriza ilegalidade e violação de direito líquido e certo; 2) – Havendo rubricas no orçamento destinadas ao pagamento das indenizações devidas aos anistiados políticos e não demonstrada a ausência de disponibilidade de caixa, a União há de promover o pagamento do valor ao anistiado no prazo de 60 dias; 3) – Na ausência ou na insuficiência de disponibilidade orçamentária no exercício em curso, cumpre à União promover sua previsão no projeto de lei orçamentária imediatamente seguinte”.

Brasília, 23 de novembro de 2016.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
RECDO.(A/S) : **GILSON DE AZEVEDO SOUTO**
ADV.(A/S) : **THIAGO CALMON**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANISTIADOS
POLÍTICOS - ABAP**
ADV.(A/S) : **GUSTAVO HENRIQUE LINHARES DIAS E
OUTRO(A/S)**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

União interpõe recurso extraordinário, com fulcro no art. 102, III, alínea a, do permissivo constitucional (fls. 215/235), contra acórdão em que a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça julgou mandado de segurança impetrado, com fundamento no art. 105, inciso I, alínea b, da Constituição Federal, por Gilson de Azevedo Souto, ora recorrido, contra ato omissivo do Ministro de Estado da Defesa, o qual não teria dado integral cumprimento à portaria que o declarou anistiado político. O acórdão combatido foi assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA DE MILITAR. AVISO AO MINISTRO DA DEFESA PARA PROVIDÊNCIAS. OMISSÃO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 18 DA LEI Nº 10.599/2002. PAGAMENTO DE VALORES RETROATIVOS REFERENTES À REPARAÇÃO ECONÔMICA. ORDEM CONCEDIDA.

1. Tendo, o impetrante, sido declarado anistiado político por portaria do Ministro de Estado da Justiça, a falta de cumprimento da determinação de providências por parte do Ministro de Estado da Defesa, no prazo previsto no parágrafo único do art. 18 da Lei nº 10.599/2002, caracteriza omissão ilegal

RE 553710 / DF

que viola direito líquido e certo.

2. Apesar de configurada a ilegalidade pelo descumprimento da portaria que reconheceu a condição de anistiado político, esta Corte, no julgamento de várias ações mandamentais aqui ajuizadas, decidiu não ser possível determinar o pagamento de valores retroativos referentes à chamada reparação econômica diante da vedação constante dos enunciados n^{os} 269 e 271 da Súmula do Supremo Tribunal Federal.

3. Ocorre, contudo, que o Supremo Tribunal Federal, apreciando recurso ordinário contra uma dessas decisões do Superior Tribunal de Justiça, acabou por decidir que a hipótese não consubstancia ação de cobrança, mas tem por finalidade sanar omissão da autoridade coatora, que não deu cumprimento integral às Portarias do Ministro de Estado da Justiça. (RMS n^o 24.953/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJU de 14/9/2004).

4. Acatando essa compreensão, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, modificando o anterior entendimento sobre o tema, passou a deferir pedidos veiculados em mandados de segurança para determinar o pagamento de valores pretéritos relativos à aludida reparação econômica a que tem direito os anistiados.

5. Ordem concedida.” (fls. 155)

A ordem foi concedida para, conforme se extrai do acórdão objurgado e da exordial,

“determinar ao Ministro de Estado da Defesa o **imediato cumprimento** da Portaria n^o 84/2004, do Ministro da Defesa que reconheceu a anistia política do impetrante, disponibilizando em seu favor a quantia de **R\$ 187.481,30 (cento e oitenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e um reais e trinta centavos)**, acrescido de correção monetária e juros de mora legais” (fls. 15/16 – sic).

RE 553710 / DF

Opostos embargos de declaração (fls. 166/195), foram rejeitados (fls. 202/206).

Insurge-se o recorrente, no apelo extremo, contra a alegada contrariedade aos arts. 167, inciso II, e 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em razão da inexistência de prévia dotação orçamentária para o pagamento retroativo dos valores relativos à reparação econômica de anistiados políticos. Aponta, ainda, que a decisão recorrida afronta o princípio da isonomia (arts. 5º e 100, **caput**, CF/88), “uma vez estabelecido o **regime de precatórios** para pagamento de valores pelos quais o Poder Público é condenado” (fl. 234).

Depois de apresentadas contrarrazões (fls. 240/252), o recurso foi admitido na origem (fls. 254/255), subindo os autos a esta Corte Suprema.

Pela decisão de fls. 372/374, manifestei-me pela existência de repercussão geral da matéria aqui em discussão.

O assunto foi inscrito como o Tema nº 394 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do Supremo Tribunal Federal, com a seguinte descrição:

“[R]ecurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 167, II, e 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de determinar-se pagamento imediato, em sede de mandado de segurança, de valores retroativos devidos a título de reparação econômica a anistiados políticos, assim declarados com base em portaria expedida pelo Ministro de Estado da Justiça”.

O feito prosseguiu para a colheita do parecer ministerial. O opinativo, da lavra do Subprocurador Geral da República Dr. **Paulo da Rocha Campos**, foi pelo provimento do recurso (fls. 394/407), tendo sido assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ANISTIA POLÍTICA DE EX-CABOS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO PELO SUPERIOR TRIBUNAL

RE 553710 / DF

DE JUSTIÇA PARA DETERMINAR O PAGAMENTO DOS VALORES RETROATIVOS DA REPARAÇÃO ECONÔMICA. DECADÊNCIA. PRECEDENTE.

1. Repercussão geral reconhecida. Matéria passível de repetição em inúmeros processos.

2. Decadência do *mandamus* originário. Matéria oportunamente prequestionada. A concessão de anistia ao Impetrante (Portaria nº 84, de 14.01.2004) foi comunicada ao Ministério da Defesa em 15.01.2004, a partir de quando começou a fluir o prazo de 60 dias, no qual foi implantado o pagamento mensal, tendo, entretanto, deixado de ser feito o pagamento do montante retroativo, na forma prevista no art. 12, § 4º, da Lei 10.559, de 2002, por falta de 'disponibilidade orçamentária'. Mandado de segurança impetrado em 18.04.2006. Transcurso do prazo de 120 dias desde 2004. Decadência.

3. Arguição de ofensa aos arts. 167, II, e 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal. Procedência. Não é possível o pagamento retroativo de prestação mensal concedida a anistiado político, se não houver prévia existência de dotação orçamentária suficiente.

4. Anistia que está sendo objeto de processo administrativo tendente a decretar sua nulidade, incluída entre 2.530 atos suspeitos de fraude, por não preenchimento dos requisitos do art. 8º do ADCT.

- Parecer no sentido do conhecimento e provimento do Recurso Extraordinário" (fls. 394).

Na sequência, a Associação Brasileira de Anistiados Políticos (ABAP) requereu seu ingresso no feito na condição de **amicus curiae**, defendendo, em essência, além de sua legitimidade e sua representatividade, (i) a existência de recursos financeiros para o pagamento de anistiados civis e militares, (ii) a não demonstração, por parte da União, do integral esgotamento dos valores previstos nas leis orçamentárias anuais e (iii) o alinhamento da jurisprudência do STF ao pleito deduzido pelo recorrido.

RE 553710 / DF

Em 31/10/14 deferi esse pedido (fl. 567) e determinei fosse aberta vista às partes e ao Ministério Público, a fim de que se pronunciassem sobre a petição e os documentos colacionados. O recorrido ofertou suas considerações (fls. 571/579), as quais, em síntese, reiteraram as alegações da ABAP. A União Federal também se manifestou, ofertando petição e documentos, os quais, em seu entender, comprovam o equívoco da tese exposta pela associação.

Em seguida, a Procuradoria-Geral da República, em novo parecer, reiterou o opinativo anteriormente oferecido. **In verbis:**

“CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 394 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. PAGAMENTO IMEDIATO DE REPARAÇÃO ECONÔMICA A ANISTIADOS POLÍTICOS.

1 – Recurso extraordinário que discute o cumprimento integral e imediato de portaria do Ministério da Justiça que reconhecem a condição de anistiado político, analisando-se a possibilidade de determinação de imediato pagamento dos valores retroativos da reparação econômica.

2 – Alegada violação aos arts. 167, II, e 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, em razão da inexistência de disponibilidade orçamentária apta a viabilizar o pagamento das verbas pretéritas relativas à reparação econômica devida aos anistiados políticos.

3 – A Lei 10.559/02 determina o prazo de sessenta dias para o cumprimento das determinações decorrentes do reconhecimento da condição de anistiado, desde que haja disponibilidade orçamentária. 4 – Exigência legal que vai ao encontro das premissas constitucionais que orientam o orçamento público e convergem para a conclusão de que a despesa pública somente pode ser paga se houver prévia autorização orçamentária.

5 – Embora tenham sido publicadas as leis orçamentárias, após a edição da portaria anistiadora, prevendo dotação orçamentária para o pagamento de indenizações em favor de anistiados políticos, fica evidenciada a incapacidade financeira

RE 553710 / DF

de o ente público federal arcar com os custos referentes aos valores pretéritos da reparação econômica.

6 – Os créditos previstos nas leis orçamentárias dos últimos anos para o pagamento de anistiados somente foi suficiente para o pagamento das parcelas mensais, permanentes e continuadas, não havendo capacidade financeira para o pagamento das verbas retroativas.

7 – A multiplicidade de demandas idênticas à presente que aguardam o julgamento deste recurso para terem resolução semelhante, com a possibilidade de ensejar a determinação dos pagamentos milionários, causa grave risco às finanças públicas, podendo ensejar verdadeira situação de *exaustão orçamentária*.

8 – Parecer pelo provimento do recurso extraordinário.”

Por fim, em 16/11/16, analisei e indeferi o pedido de ingresso como **amicus curiae** de pessoa física (fl. 594).

É o relatório.

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Senhora Presidente, primeiro, cumprimento e agradeço Vossa Excelência por ter pautado este caso e, como foi dito da tribuna, e é notório, envolve pessoas que buscam a Justiça e estão naquela fase de vida que, até por lei, têm preferência legal em seus julgamentos.

Também cumprimento as sustentações orais, muito bem-postas na tribuna, de maneira bastante leal e objetiva. E até aqui faço um registro a respeito da posição da douta Advocacia-Geral da União, sempre combativa e presente, mas que veio, no caso concreto - desculpe-me o termo que usarei, Dra. Grace -, um tanto quanto constrangida para defender esta causa em nome da União.

17/11/2016**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL****VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Trata-se de controvérsia sobre o pagamento retroativo de prestação mensal legalmente reconhecida em razão da existência de declaração de anistiado político militar. Aponta o apelo extremo haver no acórdão objurgado violação dos princípios da legalidade da despesa pública - nos termos dos arts. 167, inciso II, e 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal - e da isonomia, tendo em vista que os débitos do Poder Público devem ser, em regra, submetidos ao regime dos precatórios.

Para melhor compreensão dos objetos recursais delineados no recurso extraordinário, como proêmio, mostra-se importante ressaltar a questão constitucional posta, inscrita como o Tema nº 394 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do Supremo Tribunal Federal, a qual teve sua repercussão geral reconhecida por esta Corte. Eis um trecho de minha manifestação:

“A questão posta em discussão nestes autos apresenta densidade constitucional e extrapola os interesses subjetivos das partes, sendo extremamente relevante para a Administração Pública Federal, que está a deparar-se com a multiplicação de decisões semelhantes a essa objeto do presente recurso, em que se ordena efetiva e pronta execução, fato a ensejar o pagamento de quantias milionárias.

Por isso, bem se vê que se cuida de discussão que efetivamente está se repetindo em inúmeros processos, fato a exigir uma definitiva manifestação desta Suprema Corte sobre todos os aspectos envolvidos nessas ações mandamentais.

A propósito, para realçar a importância do tema aqui em análise, anoto que este Supremo Tribunal Federal já está a analisar parte das questões em debate nestes autos, pois foi afetado ao Plenário, pela Primeira Turma da Corte, o

RE 553710 / DF

juízo de julgamento dos RMS nºs 28.201/DF e 27.261/DF, ambos da relatoria do eminente Ministro Marco Aurélio.”

Diante do resultado do Plenário virtual, restou superada a preliminar levantada em sede de contrarrazões, na qual se sustentava inexistir repercussão geral (fl. 243).

Importa, também, para a compreensão dos objetos recursais, conhecer dos pedidos e das causas de pedir mencionadas na exordial do mandado de segurança. Pugnou o impetrante pela concessão da segurança fundado nos seguintes argumentos: i) o autor da ação mandamental foi declarado anistiado político pela Terceira Câmara da Comissão de Anistia, com a posterior chancela do Ministro de Estado da Justiça, que fez publicar a Portaria nº 84/2004, mediante a qual se reconheceu seu direito à contagem de tempo de serviço, para todos os efeitos, até a idade limite de permanência na ativa, assegurando-lhe as promoções à graduação de segundo sargento, com os proventos da graduação de primeiro-sargento e as respectivas vantagens, e concedendo-lhe reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, no valor de R\$ 2.668,14 (dois mil, seiscentos e sessenta e oito reais e quatorze centavos), com efeitos financeiros retroativos desde 27/1/1998 até a data do julgamento em 5/12/2003, o que totalizaria 70 (setenta) meses e 08 (oito) dias, perfazendo um total de R\$ 187.481,30 (cento e oitenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e um reais e trinta centavos); ii) o Ministro de Estado da Justiça encaminhou aviso ao Ministro de Estado da Defesa comunicando-lhe sobre sua decisão de anistiar o impetrante, no intuito de que fossem tomadas as providências necessárias; iii) há disponibilidade orçamentária, conforme previsto na Lei nº 10.726/2003; iv) por fim, sustentou o impetrante que o Ministro de Estado da Defesa vem cumprindo tão somente parte da determinação contida na portaria, qual seja, a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, mas que, decorridos mais de 2 (dois) anos da publicação da Portaria nº 84/2004, o Ministro de Estado da Defesa, até o presente momento, não tomou qualquer providência com vistas a cumprir integralmente os ditames da portaria, com o pagamento

RE 553710 / DF

dos atrasados.

Neste recurso extraordinário, a União insiste em afirmar que: i) os pagamentos das despesas dessa ordem devem ser efetuados com a ressalva de existir dotação orçamentária para tanto, conforme estabelece o art. 12, § 4º, da Lei nº 10.559/2002, e que, apesar de todos os anos serem reservados valores para efetivação dos referidos pagamentos, não são eles suficientes, sendo que, muitas vezes, são solicitadas aberturas de créditos adicionais ao órgão competente; ii) em razão da insuficiência das dotações orçamentárias, restringe-se o adimplemento às prestações mensais, únicas ou continuadas, o que inviabiliza o pagamento dos valores retroativos; por fim, iii) conclui a União que o Ministro de Estado da Defesa tem cumprido, no âmbito da determinação legal e constitucional, as obrigações estabelecidas, conforme disponibilidades orçamentárias constantes na Lei Orçamentária Anual.

Chamo a atenção para o fato de que a questão atinente à decadência do direito de impetração do **mandamus**, em que pese tenha sido ventilada pela União em sua manifestação junto ao Colendo Superior Tribunal de Justiça e efetivamente apreciada no acórdão recorrido (fl. 150), **não foi objeto do recurso extremo, o qual ora se examina.**

O apelo máximo não pode prosperar.

Como se sabe, a declaração de anistiado político é conferida em favor daqueles que, no período de **18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988**, sofreram prejuízos em decorrência de motivação exclusivamente política por meio de ato de exceção. O regime jurídico para esse grupo de injustiçados foi estabelecido no art. 8º, **caput**, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“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

RE 553710 / DF

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.”

Para regulamentar o dispositivo do ADCT, o Congresso Nacional aprovou a conversão da Medida Provisória nº 65, de 2002, e promulgou a Lei nº 10.559/2002, que trata do regime do anistiado político. Em seu art. 1º, **caput** e 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.”

Nessa conformidade, ao ter reconhecida sua condição de anistiado político, o beneficiado passou a ter direito à reparação econômica de caráter indenizatório, que pode ser paga em prestação única (para aqueles que não puderem comprovar vínculos com a atividade laboral – art. 4º) ou em prestação mensal, permanente e continuada (art. 5º).

Ademais, para aqueles que comprovarem vínculos com a atividade laboral e não fizerem opção pela prestação única, poderão ser pagos valores retroativos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. É o que determina o § 6º do art. 6º da Lei nº 10.559/2002:

“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

RE 553710 / DF

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.

(...)

§ 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” (destaque nosso).

Com relação ao pagamento da reparação econômica, assim dispõe a referida lei federal em seus arts. 10; 12, **caput** e § 4º; e 18, **caput** e parágrafo único:

“Art. 10. Caberá ao Ministro de Estado da Justiça decidir a respeito dos requerimentos fundados nesta Lei.

(...)

Art. 12. Fica criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão de Anistia, com a finalidade de examinar os requerimentos referidos no art. 10 desta Lei e assessorar o respectivo Ministro de Estado em suas decisões.

(...)

§ 4º As requisições e decisões proferidas pelo Ministro de Estado da Justiça nos processos de anistia política serão obrigatoriamente cumpridas no prazo de sessenta dias, por todos os órgãos da Administração Pública e quaisquer outras entidades a que estejam dirigidas, ressalvada a disponibilidade orçamentária.

Art. 18. Caberá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão efetuar, com referência às anistias concedidas a civis, mediante comunicação do Ministério da Justiça, no prazo de

RE 553710 / DF

sessenta dias a contar dessa comunicação, o pagamento das reparações econômicas, desde que atendida a ressalva do § 4º do art. 12 desta Lei.

Parágrafo único. Tratando-se de anistias concedidas aos militares, as reintegrações e promoções, bem como as reparações econômicas, reconhecidas pela Comissão, serão efetuadas pelo Ministério da Defesa, no prazo de sessenta dias após a comunicação do Ministério da Justiça, à exceção dos casos especificados no art. 2º, inciso V, desta Lei.”

Assim, a Comissão de Anistia, órgão de assessoramento do Ministério da Justiça, após a análise do requerimento para a concessão da condição de anistiado político, emite parecer pelo deferimento ou indeferimento da pretensão. Em seguida, a portaria que concede a anistia é assinada pelo Ministro de Estado da Justiça, autoridade competente para decidir os requerimentos de anistia. Após sua comunicação, a decisão administrativa deve ser cumprida no prazo máximo de sessenta dias, com a ressalva da existência de disponibilidade orçamentária.

No caso de anistia concedida aos militares, as reparações econômicas são de responsabilidade do Ministério da Defesa, conforme disposto de forma explícita na lei.

É certo que, anualmente, no orçamento da União, são destinados valores expressivos com a finalidade específica de liquidar reparações econômicas de anistiados políticos militares. Isso ficou evidenciado na decisão objurgada. Não bastasse isso, vale o exame das leis orçamentárias relativas aos anos seguintes aos da edição da Portaria nº 84, de 14/1/04, que concedeu a condição de anistiado ao recorrido.

A partir de 2005, a Lei Orçamentária Anual tem tratado o pagamento aos anistiados políticos dentro da rubrica destinada ao Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, sob o título “Indenização a Anistiados Políticos – Militares (Lei nº 10.559, de 13/11/2002)”.

Com o advento da Lei nº 11.354/06, passaram a existir duas rubricas: i) “Pagamento de Valores Retroativos a Anistiados Políticos Militares nos termos da Medida Provisória nº 300, de 29/6/06” (posteriormente

RE 553710 / DF

substituída pela Lei nº 11.354/06); e ii) “Pagamento de reparação econômica em prestação única ou em prestação mensal permanente e continuada”.

A seguir, vejamos as informações prestadas pelo próprio Planalto em seu sítio eletrônico, as quais já são de conhecimento desta Corte, como mostram os julgados que cito neste voto, dentre eles o RMS nº 27.094-DF, de minha relatoria.

A Lei nº 11.100/2005, que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2005, destinou R\$ 173.323.863,00 (cento e setenta e três milhões, trezentos e vinte e três mil, oitocentos e sessenta e três reais) ao Ministério da Defesa para fazer frente à “Indenização a Anistiados Políticos - Militares (cf. Lei nº 10559, de 13/11/2002)” (Ação nº 436) no Programa nº 154 – denominado “Direitos Humanos, Direitos de Todos” (cf. Volume IV – Tomo II – Detalhamento das ações – p. 282).

Na lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 2006 (Lei nº 11.306/06), o valor destinado ao Ministério da Defesa com a mesma finalidade da lei anterior correspondeu a R\$ 277.840.000,00 (duzentos e setenta e sete milhões, oitocentos e quarenta mil reais) (cf. – Volume II – Consolidação dos programas de governo – p. 39).

No ano de 2007, além dos R\$ 207.981.629,00 (duzentos e sete milhões, novecentos e oitenta e um mil, seiscentos e vinte e nove reais) para a Ação nº 436, foi destinada a soma de R\$ 178.102.855,00 (cento e setenta e oito milhões, cento e dois mil oitocentos e cinquenta e cinco reais) para o Ministério da Defesa com a finalidade específica de que efetuasse o “pagamento de valores retroativos a anistiados políticos militares nos termos da Medida Provisória nº 300, de 29/6/2006” (Ação nº OC00) (cf. Volume II – Consolidação dos programas de governo – p. 29).

Eis os valores destinados à Ação nº 436: i) R\$ 239.350.115,00 (duzentos e trinta e nove milhões, trezentos e cinquenta mil cento e quinze reais), em 2008, fixado pela Lei nº 11.897/08 (cf. Anexo VII – Volume 1 - p. 416); ii) R\$ 318.952.680,00 (trezentos e dezoito milhões, novecentos e cinquenta e dois mil seiscentos e oitenta reais), no ano de

RE 553710 / DF

2009; iii) R\$ 168.339.302,00 (cento e sessenta e oito milhões, trezentos e trinta e nove mil trezentos e dois reais), em 2010, e iv) R\$ 334.977.709,00 (trezentos e trinta e quatro milhões, novecentos e setenta e sete mil setecentos e nove reais), em 2011 (**vide**, respectivamente, as Leis nºs 12.214/2010 e 12.381/2011).

Quanto à Ação nº OC00, os valores previstos nas Leis Orçamentárias Anuais de 2008 a 2011 foram, respectivamente, R\$ 180.245.539,00 (cento e oitenta milhões, duzentos e quarenta e cinco mil quinhentos e trinta e nove reais), R\$ 120.465.069,00 (cento e vinte milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil e sessenta e nove reais), R\$ 34.327.232,00 (trinta e quatro milhões, trezentos e vinte e sete mil duzentos e trinta e dois reais) e R\$ 45.367.660,00 (quarenta e cinco milhões, trezentos e sessenta e sete mil seiscentos e sessenta reais).

Feitas essas considerações introdutórias, passo à análise das teses desenvolvidas pela União no recurso extraordinário.

A recorrente aduz que houve violação dos arts. 167, II; e 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, que assim dispõem:

“Art. 167. São vedados:

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

RE 553710 / DF

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

Esses dispositivos consagram o princípio da legalidade da despesa pública, o qual decorre do princípio da legalidade, previsto no art. 37 da CF/88. Segundo a doutrina do jurista Eros Roberto Grau, referido princípio conceitua-se como:

“(...) instituto basilar do Estado de Direito, impõe ao administrador do dinheiro público a obrigação de observar, ao gastá-lo, as autorizações e limitações constantes da Lei do Orçamento. Isto é, nada pode ser pago sem autorização orçamentária, nem além dos valores orçamentariamente limitados (CF, art. 167, II)” (Despesa pública – conflito entre princípios e eficácia das regras jurídicas – o princípio da sujeição da administração às decisões do poder judiciário e o princípio da legalidade da despesa pública. **Revista Trimestral de Direito Público**, nº 2, 1993. p. 130).

Por isso, a Administração Pública deve atuar de acordo com parâmetros e valores determinados pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que, por sua vez, deve estar adequada à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano Plurianual, em respeito aos princípios da hierarquia e da integração normativa.

Entretanto, a jurisprudência desta Suprema Corte consolidou a premissa de que a existência de dotação legal é suficiente para que haja o cumprimento integral da portaria que reconhece a condição de anistiado político, conforme o art. 12, § 4º, da Lei nº 10.559/02. Demonstrada, portanto, a existência de dotação orçamentária, decorrente de presumida legítima programação financeira pela União, não se visualiza, no presente caso, afronta ao princípio da legalidade da despesa pública ou às regras constitucionais que impõem limitações às despesas de pessoal e concessões de vantagens e benefícios pessoais, já havendo precedente desta Corte nesse sentido:

RE 553710 / DF

“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA QUE DECLAROU O RECORRENTE ANISTIADO POLÍTICO E DETERMINOU O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. ALEGAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. RECURSO PROVIDO.

1. O não-cumprimento de Portaria do Ministro da Justiça que reconheceu o Recorrente como anistiado político, fixando-lhe indenização de valor certo e determinado, caracteriza-se ato omissivo da Administração Pública.

2. Configurado o direito líquido e certo do Recorrente, por se tratar de cumprimento de obrigação de fazer, e não cobrança de valores anteriores à impetração da presente ação mandamental. Não-incidência das Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal.

3. Demonstrada a existência de prévia dotação orçamentária, não há afronta ao princípio da legalidade da despesa pública.

4. Recurso em Mandado de Segurança provido” (RMS nº 26.899/DF, Relatora a Ministra **Cármen Lúcia**, Primeira Turma, DJe de 6/8/10).

Nessa linha de julgamento, a recusa de incluir em orçamento o crédito previsto na Portaria nº 84/2004 do Ministério da Justiça afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, por se tratar de cidadão cujos direitos preteridos por atos de exceção política foram admitidos com anos de atraso pelo Poder Público, não podendo esse se recusar a cumprir a reparação econômica reconhecida como devida e justa por procedimento administrativo instaurado com essa finalidade.

A despeito de a própria doutrina reconhecer a dificuldade de delimitação do âmbito de proteção da dignidade e dos direitos fundamentais, não há dúvida de que a opção do legislador, ao normatizar e garantir os direitos a esses anistiados, foi a de propiciar àqueles que tiveram sua dignidade destroçada pelo regime antidemocrático outrora

RE 553710 / DF

instalado em nosso país um restabelecimento mínimo dessa dignidade.

É missão desta Suprema Corte, portanto, como já observado por Ingo Wolfgang Sarlet, transformar a dignidade da pessoa humana “em realidade vivida e, quem sabe, cada vez menos violada” (Notas sobre a dignidade da pessoa humana na jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel & SARLET, Ingo Wolfgang (Coordenadores). **Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: Balanço e Crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 73).

Havendo o preenchimento desses pressupostos, quais sejam, o reconhecimento do débito pelo órgão da administração direta em favor do anistiado político militar e a destinação de verba em montante expressivo em lei, não há como se acolher, nos presentes autos, a tese de inviabilidade do pagamento pela ausência de previsão orçamentária para o atendimento da pretensão.

Por oportuno, apenas para informar sobre a dinâmica adotada pelo poder público, convém ressaltar que, em 2006, foi promulgada a Lei nº 11.354/06, que autorizou o “Poder Executivo, na forma e condições estipuladas, a pagar valores devidos aos anistiados políticos de que trata a Lei nº 10.559[,] de 13 de novembro de 2002” e instituiu o chamado “Termo de Adesão”. Aos que a ele aderirem são impostas algumas condições, entre elas, a renúncia da possibilidade de recorrer ao Judiciário para a cobrança do valor e o parcelamento obrigatório dos valores devidos acima de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Entretanto, se, antes da Lei nº 11.354/06, a referência ao pagamento da indenização era ampla, houve um aumento da rigidez e o orçamento passou a diferenciar os pagamentos retroativos (nos termos da Lei nº 11.354/06) e os de caráter único ou continuado.

Percebe-se, assim, que houve exclusão da dotação orçamentária daqueles valores retroativos devidos aos anistiados que não assinaram o Termo de Adesão previsto pela Lei nº 11.354/06. Com o advento desse diploma legal, exigiu-se nova leitura do sistema. Note-se que, em momento algum, a lei obrigou os que foram declarados anistiados a assinar o “termo de adesão” para que pudessem receber os valores

RE 553710 / DF

retroativos. No entanto, embora a lei tenha gerado uma faculdade às partes da relação jurídica para que se efetivasse verdadeiro acordo, com a possibilidade de expressa renúncia ao direito de ação pelo anistiado, houve uma subversão do sistema, na medida em que, a partir da referida lei, o poder público federal passou a destinar recursos apenas àqueles que aderiam a essa forma de acordo por ela previsto.

Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal, em decisão da Segunda Turma, assim se pronunciou:

“(…)

Admitir a limitação da dotação orçamentária para satisfação dos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica somente aos anistiados que firmaram ‘Termo de Adesão’ nos termos da Lei nº 11.354/06, conforme alegado pela autoridade impetrada e a denominação da Ação nº OC01, levaria ao reconhecimento da sujeição compulsória do anistiado político ao parcelamento previsto na referida lei, **nos termos do que fixou a doutra maioria.**

Na linha dos precedentes citados, a recusa de incluir em orçamento o crédito previsto na Portaria nº 833/2005 do Ministério da Justiça afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, por se tratar de cidadão cujos direitos preteridos por atos de exceção política foram admitidos com anos de atraso pelo Poder Público, não podendo recusar-se a cumprir reparação econômica reconhecida como devida e justa por procedimento administrativo instaurado com essa finalidade.

Havendo ação específica para pagamento das reparações econômicas a anistiados políticos civis e a destinação de verba em montante expressivo em lei, não se pode acolher a alegação de ausência de previsão orçamentária para atendimento da pretensão nos presentes autos” (RMS 27.094, de **minha relatoria**, DJe de 2/8/10).

“Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Precatório. Anistiado político. Condicionante ao pagamento de

RE 553710 / DF

retroativos. Termo de adesão. Impossibilidade. Execução provisória. Parcela incontroversa. Admissibilidade. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI nº 798.495/DF-AgR, Min. **Gilmar Mendes**, Segunda Turma, DJe de 30/11/10).

“No voto que proferi no julgamento dos embargos de declaração, reafirmei que a execução de decisão judicial transitada em julgado não se sujeita à disciplina do pagamento administrativo objeto da Lei 11.354/2006, razão por que não é possível condicionar o pagamento de valores retroativos devidos a anistiado político à existência de termo de adesão firmado pelo anistiado (RMS 27.094, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 2.8.2010). Além disso, consignei que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica quanto à possibilidade de expedição de precatório relativo à parte incontroversa nas execuções contra a Fazenda Pública.

A parte insiste que a totalidade do débito é controversa, unicamente com o escopo de obstaculizar a execução provisória da sentença judicial.

Ademais, para confirmar sua tese, indica precedentes que não possuem similitude com o presente caso. No RMS 28.201, Rel. Min. Marco Aurélio, atualmente afetado ao Plenário, discute-se o prazo decadencial para ajuizamento de mandado de segurança. E no RMS 27.261, Rel. Min. Marco Aurélio, questiona-se o cabimento de ação mandamental para compelir o Estado a pagar indenização a anistiado quando há escassez orçamentária. Isso ratifica o abuso do direito de recorrer da parte” (AI nº 798.495/DF-AgR-ED, Min. **Gilmar Mendes**, Segunda Turma, DJe de 3/3/11).

Admitir a limitação da dotação orçamentária para a satisfação dos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica somente aos anistiados que firmaram “Termo de Adesão” nos termos da Lei nº 11.354/06 levaria ao reconhecimento da sujeição compulsória do anistiado político ao parcelamento previsto na referida lei. Essa também é a posição

RE 553710 / DF

do Superior Tribunal de Justiça:

“A Lei n. 11.354, de 19/10/2006, permitiu que a Administração, por meio do chamado ‘Termo de Adesão’, firmasse acordo para o pagamento dos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica fixado em virtude da declaração de anistiado político. Entretanto, esse acordo é facultativo, e a ausência de adesão não impede que o beneficiado venha a acionar o Judiciário, a fim de ver cumprido na íntegra o ato que reconheceu a condição de anistiado político” (MS nº 14124/DF, 3ª Seção, Relator o Ministro **Jorge Mussi**, DJe de 19/6/09).

“ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. INDENIZAÇÃO. PAGAMENTO. RETROATIVOS. PRELIMINARES REJEITADAS. PROCESSO DE REVISÃO EM CURSO. INEXISTÊNCIA DE REVOGAÇÃO DO ATO DE ANISTIA. AUSÊNCIA DE FIRMA DO TERMO DE ACORDO DA LEI N. 11.354, DE 2006. MERA FACULDADE. EXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. MATÉRIA PACIFICADA NA PRIMEIRA SEÇÃO DO STJ. QUESTÃO DE ORDEM. RESSALVADA.

(...)

5. Quanto ao **mérito**, não há sentido em alegar que o pagamento individual configura satisfação do mínimo existencial, por parte do Ministério da Defesa, muito menos em aduzir que o pagamento dos retroativos está cingido à reserva do possível. O caso concreto refere-se à existência de direito líquido e certo de percepção dos retroativos, nos termos do direito vigente.

6. A adesão ao Termo para o pagamento na forma proposta na Lei n. 11.354/2006 constitui mera faculdade do anistiado, uma vez que ninguém pode ser compelido a aderir a acordo para o recebimento de valor a que faz jus de forma parcelada e/ou em valor menor ao que teria direito,

RE 553710 / DF

constituindo evidente abuso de poder o tratamento desigual aos igualmente anistiados, amparável pelo Poder Judiciário na via do mandado de segurança, nos termos do art. 5º, LXIX, da Constituição da República.

7. Demonstrada a existência de crédito específico para o pagamento dos retroativos devidos aos anistiados, e transcorrido o prazo previsto no § 4º do art. 12 da Lei n. 10.559/02, consubstancia-se o direito líquido e certo do impetrante ao recebimento integral da reparação econômica.

8. O tema encontra-se pacificado na Primeira Seção: MS 15.564/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 17.6.2011; MS 15.623/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 4.5.2011; MS 16.648/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 2.8.2011; MS 15.201/DF, Rel. Min. Herman Benajmin, DJe 1º.2.2011; e MS 16.135/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 30.6.2011.

9. Cabe frisar que, em conformidade com a Questão de Ordem havida no MS 15.706/DF, julgada na Primeira Seção em 14.4.2011, o cumprimento da ordem tornar-se-á prejudicado se sobrevier a aventada revisão administrativa da Portaria concessiva de direitos.

Segurança concedida” (MS nº 15.958/DF, Relator o Ministro **Humberto Martins**, Primeira Seção, DJe de 29/8/12).

Considerando-se que não houve violação do princípio da prévia dotação orçamentária, em consequência, não se admite o argumento de que o pagamento dos valores retroativos levará a uma situação de exaustão orçamentária. A inexistência de recursos deve ser real, demonstrada de forma esclarecedora. Não basta que a União alegue que as decisões judiciais poderão levar a Administração à exaustão orçamentária. A exaustão já deve estar presente, a indisponibilidade de caixa deve ser situação presente e não mera possibilidade futura, o que deve ser analisado em cada caso.

Prosseguindo na análise do apelo extremo, durante a instrução do processo, ainda no Superior Tribunal de Justiça, a União juntou aos autos comunicações de diversas solicitações de abertura de créditos adicionais

RE 553710 / DF

suplementares, o que demonstra a existência de disponibilidade de caixa. Sobre o tema, a jurisprudência do STF assentou que a análise da alegada exaustão orçamentária encontra barreira na Súmula nº 279, tendo em vista que a questão demandaria reexame de fatos e provas. Nesse sentido vai a decisão monocrática da Ministra **Cármen Lúcia** no AI nº 693.604/DF, publicada no DJe de 14/5/09:

“DECISÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. 1. ANISTIADO POLÍTICO. PAGAMENTO RETROATIVO DA REPARAÇÃO ECONÔMICA: IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E DO REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2. MANDADO DE SEGURANÇA: NÃO SUBSTITUTIVO DE AÇÃO DE COBRANÇA. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO

(...)

4. Razão de direito não assiste à Agravante.

5. O Superior Tribunal de Justiça decidiu a controvérsia examinando a legislação infraconstitucional aplicável à espécie. Para se concluir de forma diversa, seria necessária a análise dessas normas, situação que não pode ser acolhida e apreciada no recurso extraordinário. A pretensa ofensa à Constituição, se tivesse ocorrido, seria indireta.

6. Ademais, para o deslinde da questão sobre a alegada ‘exaustão orçamentária’, haveria de se examinar provas, o que não viabiliza o processamento válido deste recurso. Incide, na espécie, a Súmula 279 deste Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, por exemplo, foram decididos os recursos seguintes: RE 545.983, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 11.4.2008; RE 572.932, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 7.2.2008; RE 554.857, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.11.2007; e AI 649.014, de minha relatoria, DJ 22.11.2007.”

Quanto à tese recursal de que teria havido violação do princípio

RE 553710 / DF

constitucional da legalidade da despesa pública e da necessidade de prova cabal da exaustão orçamentária, cito trecho do voto do Ministro Arnaldo Esteves Lima, do Superior Tribunal de Justiça:

“(…)

Impende ressaltar que não há notícia no sentido de que a referida portaria, que reconheceu a condição de anistiado político do impetrante, esteja com sua vigência suspensa, sendo irrelevante, portanto, a existência de algum procedimento junto à Comissão de Anistia com o objetivo de rever os fundamentos.

(…)

Quanto à necessária disponibilidade orçamentária, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça tem entendido que a superveniência da Lei 11.354/06, que assegurou o pagamento dos valores atrasados ao anistiado que optar por seu parcelamento na via administrativa, evidencia a existência de recursos orçamentários. A propósito: MS 13.373/DF, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJ de 1º/7/08.

Outrossim, tem entendido haver créditos orçamentários específicos para pagamento dos referidos valores retroativos nas Leis 11.007/04, 11.100/05, 11.306/06, 11.451/07 e 11.647/08. Nesse sentido: MS 13.543/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Terceira Seção, DJe 18/11/08.

Ressalto que ao Poder Judiciário não compete a análise de forma detalhada da execução orçamentária para concluir pela suficiência ou insuficiência de recursos para o pagamento das indenizações aos anistiados políticos. Esse exame cabe ao administrador, certamente em momento anterior à publicação da portaria que declara a condição de anistiado político e assegura as reparações econômicas correspondentes.

De outro lado, a ‘existência da previsão de recursos, em leis orçamentárias da União, para o pagamento dos efeitos financeiros da Portaria expedida pelo Ministério da Justiça e o decurso do prazo previsto no § 4º do art. 12 da Lei 10.559/02, consubstancia o direito líquido e certo do impetrante ao

RE 553710 / DF

recebimento integral da reparação econômica’ (MS nº 13.816/DF, Relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, DJe de 4/6/09).”

Por fim, a União argumenta que, se houver entendimento pelo pagamento dos valores retroativos, deve ser aplicado ao caso o regime dos precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal. Quanto a esse ponto, há que salientar que, em sessão ocorrida na Primeira Turma, em 25/5/10, por maioria de votos, os RMS nºs 26.899/DF, Relator o Ministro Luiz Fux, e 27.357/DF, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, foram providos para se determinar o pagamento de reparação econômica retroativa em razão da existência de leis orçamentárias posteriores à edição da relevante portaria de anistia com previsão de recursos financeiros especificamente para a liquidação de indenizações deferidas a anistiados políticos, a afastar não só a aplicação da regra constitucional, mas também a incidência na espécie da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

Afastou-se o óbice de o poder público ser compelido à liquidação de débito por meio de ordem mandamental, repercutindo os efeitos da decisão sobre o orçamento, ao argumento de que a indenização devida ao anistiado político não deveria se submeter ao regime próprio de execução contra a Fazenda Pública – qual seja, o sistema de precatórios –, por integrar grupo específico que merece tratamento diferenciado por disposição constitucional (art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Faço a necessária menção à ementa e a trecho do voto condutor do RMS nº 27.357/DF:

“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA QUE DECLAROU O RECORRENTE ANISTIADO POLÍTICO E DETERMINOU O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. ALEGAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. RECURSO PROVIDO.

RE 553710 / DF

1. O não-cumprimento de Portaria do Ministro da Justiça que reconheceu o Recorrente como anistiado político, fixando-lhe indenização de valor certo e determinado, caracteriz[a] ato omissivo da Administração Pública.

2. Configurado o direito líquido e certo do Recorrente, por se tratar de cumprimento de obrigação de fazer, e não cobrança de valores anteriores à impetração da presente ação mandamental. Não-incidência das Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal.

3. Demonstrada a existência de prévia dotação orçamentária, não há afronta ao princípio da legalidade da despesa pública.

4. Recurso em Mandado de Segurança provido.

(...)

Na espécie dos autos, tem-se uma situação de fato: o Recorrente foi atingido por determinado ato de exceção ocorrido no período de 18.9.1964 a 5.10.1988, por motivação exclusivamente política, e, em decorrência disso, perante a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, postulou os direitos decorrentes do Regime do Anistiado Político, nos termos do art. 1º da Lei n. 10.559/2002.

O Ministro de Estado da Justiça reconheceu como verdadeira a situação de perseguido político e, assim, declarou, na Portaria n. 567/2006, a condição do Recorrente de anistiado político, com fundamento nos fatos que foram comprovados e considerados incontroversos, fixando-lhe, por conta de sua condição, um valor certo, determinado, de caráter indenizatório.

(...)

É o que se dá na espécie: a Portaria Ministerial n. 567/2006 fixou à Administração a obrigação de pagamento de valor certo e definido, em razão de reconhecimento de situação personalíssima de anistiado político, e, ainda assim, a Administração recusa-se a dar-lhe cumprimento.

A condição de anistiado político, assim reconhecido, concretiza-se com o pagamento de indenização fixada pelo

RE 553710 / DF

Poder Executivo, valor esse que se destina à tentativa de devolver ou recuperar situação passada reconhecidamente prejudicial à vida do anistiado, atingido por ato de exceção e compelido a se afastar de suas atividades profissionais por motivos estritamente políticos.

No caso vertente, a causa de pedir assenta-se no cumprimento integral de obrigação de fazer contida em portaria ministerial. Certo que efeitos patrimoniais irão advir desse cumprimento, mas o seu descumprimento afronta o direito líquido e certo do Recorrente em ver-se plenamente reconhecido como anistiado político, o que inclui o pagamento de valores indenizatórios.

Diferentemente da ação de cobrança, em que se intenta o pagamento de valor atrasado, na espécie dos autos, busca-se o cumprimento de norma editada pela própria Administração, que se omite de cumpri-la” (RMS nº 27.357/DF, Relatora a Ministra **Cármen Lúcia**, Primeira Turma, DJe de 6/8/10).

Nos debates do julgamento do referido RMS, o Ministro **Ayres Britto** assim se posicionou:

“Conforme salientou Vossa Excelência, Ministro Presidente, Ricardo Lewandowski, o regime de indenização dos anistiados é especialíssimo, inclusive tem previsão constitucional explícita no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O tempo de espera para o ressarcimento, para a indenização de vida aos anistiados é, em média, particularmente alongado superando, muitas vezes, três décadas. Claro que a Constituição só admitiu o ressarcimento a partir da data da vigência dela, Constituição, proibindo a percepção de parcelas retroativas. Mas submeter os anistiados ao regime comum dos precatórios me parece que contraria o espírito benfazejo da Constituição alusivo a todos os anistiados.”

À época, esses precedentes foram constituídos em franca

RE 553710 / DF

contrariedade à convicção pessoal deste julgador. Entretanto, debruçei-me profundamente sobre a questão e, após período de reflexão, compreendi que a obrigatoriedade prevista pelo art. 100 não se amolda ao caso. Explico. Dispõe o referido artigo:

“Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.”

O artigo trata de valores devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária. Ocorre que, no caso do mandado de segurança, processo de origem deste extraordinário, não se está condenando o Poder Público ao pagamento de um determinado valor em razão de uma decisão judicial.

Com efeito, a Administração Pública já reconheceu, administrativamente, que o recorrido possui direito àquele valor decorrente da declaração de anistiado. A dívida da Fazenda Pública não foi reconhecida por meio de uma decisão do Poder Judiciário. A discussão cinge-se, na verdade, ao momento do pagamento. Entendo que esse momento deve ser imediato. O direito líquido e certo do impetrante já foi reconhecido pela Portaria nº 84, de 2004, que declarou sua condição de anistiado, tendo sido, então, fixado valor que lhe era devido, de cunho indenizatório. O que se tem, na espécie, é uma obrigação de fazer por parte do recorrente que está sendo descumprida. Ausentes, portanto, os elementos comprobatórios da existência do direito alegado, como os fatos determinantes do litígio são incontroversos, requisito válido e regular do mandado de segurança, não há dúvida quanto à presença do interesse de agir.

Sobre a possibilidade de utilização da via mandamental, tive oportunidade de mencionar sua viabilidade, em caso similar, no RMS nº

RE 553710 / DF

27.094, de **minha relatoria**, publicado no DJe 2/8/10. Vide:

“O presente **mandamus** não se confunde com ação de cobrança, uma vez que a consequência diretamente decorrente da procedência do pedido é uma obrigação de fazer por parte da autoridade impetrada, consistente no cumprimento integral de portaria do Ministro da Justiça que, com fundamento na Lei nº 10.559/02, reconheceu a condição de anistiado político e o direito a reparações econômicas por atos de exceção com motivação estritamente política em período pretérito. Nesse sentido, cito precedente:

‘EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MILITAR: ANISTIA. MANDADO DE SEGURANÇA.

I. – A hipótese não consubstancia ação de cobrança, mas tem por finalidade sanar omissão da autoridade coatora, que não deu cumprimento integral às Portarias do Ministro de Estado da Justiça. Cabimento do mandado de segurança. Liquidez e certeza do direito dos impetrantes, que se apóiam em fatos incontroversos.

II. – Recurso provido’ (RMS nº 24.953/DF, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, Tribunal Pleno, DJ de 1/10/04).

A doutrina também expressa o entendimento de que, não obstante ser vedada a utilização do mandado de segurança para a reparação de danos patrimoniais (Súmulas nºs 269 e 271 do STF), da concessão da ordem pode advir efeito pecuniário pelo afastamento de obstáculo ao pagamento representado por ato ilegal de autoridade:

‘A **execução da sentença** concessiva da segurança é imediata, **específica** ou **in natura**, isto é, mediante o cumprimento de providência determinada pelo juiz, sem a possibilidade de ser substituída pela reparação pecuniária. Se houver danos patrimoniais a compor, far-se-á por ação

RE 553710 / DF

direta autônoma, salvo a exceção contida na Lei n. 5.021/66, concernente a vencimentos e vantagens pecuniárias de servidores públicos, posteriores à impetração (art. 14, § 4º, da lei n. 12.016/09), reconhecidos na sentença concessiva, os quais se liquidam por cálculo do contador e de executam nos próprios autos da segurança. Isso não significa que o mandado de segurança seja meio inidôneo para amparar lesões de natureza pecuniária. Absolutamente não. A segurança pode prestar-se à remoção de obstáculos a pagamentos em dinheiro, desde que a retenção desses pagamentos decorra de ato ilegal da Administração, como, p. ex., a exigência de condições estranhas à obrigação do credor para o recebimento do que lhe é devido. Neste caso, o juiz poderá ordenar o pagamento, afastando as exigências ilegais” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e ações constitucionais**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 108-109).”

Não há como se negar que o art. 12, § 4º, da Lei nº 10.559/2002 tornou vinculante a decisão administrativa ao estabelecer que

“as requisições e decisões proferidas pelo Ministro de Estado da Justiça nos processos de anistia política serão obrigatoriamente cumpridas no prazo de sessenta dias, por todos os órgãos da Administração Pública e quaisquer outras entidades a que estejam dirigidas”.

A ressalva inserida na última parte desse parágrafo não serve para tornar sem eficácia a primeira parte do enunciado normativo. A obrigação existe, inclusive há a inclusão no orçamento das despesas decorrentes dessa decisão administrativa vinculante.

É fato que o orçamento, embora formalmente seja uma lei, é um ordenamento autorizativo. Não é o orçamento que se constituiu, como se

RE 553710 / DF

realçou, em um reconhecimento da dívida da Fazenda. A obrigação está na origem, no caso, na portaria, e a exceção referida na mencionada norma só seria admissível se o poder público viesse a fundamentar a impossibilidade de cumprir a lei e a decisão administrativa vinculante, o que nos faz retornar à assertiva anterior, no sentido de que a União deve, quando for o caso, de forma justificada e detalhada, motivar a decisão por ocasião da elaboração do orçamento anual, além de indicar por que não cumpre a decisão administrativa vinculante.

Esse raciocínio não serve para todas as hipóteses em que a Fazenda Pública reconhece uma dívida perante terceiros. Exemplifico: havendo a emissão de nota de empenho acompanhada da demonstração da execução de determinados serviços prestados por particular e não honrando o município suas obrigações, a ação de cobrança será de todo exigível para a satisfação do crédito, sendo incabível a ação mandamental, ainda que exista evidente obrigação da fazenda pública municipal de pagar a contraprestação pecuniária respectiva e haja previsão orçamentária.

A hipótese mencionada na Lei nº 10.559/2002 é excepcional e se encontra amparada por regra específica, a qual não se mostra inconstitucional, pelos fundamentos anteriormente esposados.

Não se está a olvidar as importantes discussões existentes na doutrina quanto à natureza jurídica do orçamento. Ainda prevalecem os debates sobre as lições clássicas de **Hoennel, Paul Laband, Gaston Jèze e León Duguít**, respectivamente, no sentido de que o orçamento: i) consiste em lei formal e material, uma vez que decorre de atividade legislativa e não há motivos, portanto, para se questionar sua substância; ii) embora tenha a aparência de lei, não o é em sentido material, mas tão somente lei formal; iii) em relação às despesas, trata-se de ato administrativo, mas, em relação à realização das receitas, é lei em sentido material; iv) o orçamento é uma condição para a alocação dos recursos, sendo lei formal e, substancialmente, um ato-condição.

Mesmo na doutrina nacional não há consenso, como se verifica abaixo, de forma exemplificativa, nas considerações de Ricardo Lobo

RE 553710 / DF

Torres e Regis Fernandes de Oliveira:

"A teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direito subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro; e tem sido defendida, principalmente sob a influência da obra de Jèze, por inúmeros autores de prestígio, ao longo de muitos anos e sob várias escrituras constitucionais". (TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar. 2006. p.171 e 172).

"Em suma, e inserindo-nos na discussão, basta a afirmação de que se cuida de lei em sentido formal, que estabelece a previsão de receitas e despesas, consolidando posição ideológica governamental, que lhe imprime caráter programático. Ao lado de ser lei, é o orçamento plano de governo, mas que deve possuir previsões efetivas de ingressos públicos e previsões reais de despesa, equilibradas com aqueles" (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 319).

Esta Corte Suprema chegou a adotar uma das linhas, no sentido de reconhecer, quanto ao orçamento público, seu conteúdo material e conferir a ele, quando se tratar de atividade vinculante, a força impositiva a si inerente em um Estado Democrático de Direito:

“EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ‘DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F.’ COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, ‘A’, DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de

RE 553710 / DF

Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma **destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos**, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, 'a', da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes (...)” (ADI nº 1.640/DF, Relator Min. **Sydney Sanches**, j. em 12/2/1998).

“PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta.

LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas 'a', 'b' e 'c' do inciso II do citado parágrafo.

Portanto, havendo rubricas no orçamento destinadas ao pagamento das indenizações devidas aos anistiados políticos e não demonstrada a ausência de disponibilidade de caixa, a União há de promover o pagamento imediato do valor ao recorrido, não havendo se falar em observância ao regime dos precatórios. Tampouco se poderia cogitar, na espécie, de se determinar a inclusão no orçamento para o próximo ano, da

RE 553710 / DF

dívida reconhecida, na medida em que a mora já se operou e pagamentos foram realizados a terceiros durante os anos em que o anistiado não veio a ter atendido o seu crédito.

Ante o exposto, voto no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário” (ADI nº 2.925/DF, Relator para o acórdão o Ministro **Marco Aurélio**, Plenário, j. 19/12/03).

“**EMENTA:** Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 405, de 18.12.2007. Abertura de crédito extraordinário. Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de medidas provisórias.

(...)

II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.(...)” (ADI nº 4048-MC, Rel. **Ellen Gracie**, Plenário, j. em 14/5/08).

Portanto, como havia rubricas no orçamento destinadas ao pagamento das indenizações devidas aos anistiados políticos e não foi demonstrada a ausência de disponibilidade de caixa, a União há de promover o pagamento imediato do valor ao recorrido, não havendo que se falar em observância ao regime dos precatórios.

Tampouco se poderia cogitar, no caso concreto, de se determinar a inclusão da dívida reconhecida no orçamento para o próximo ano, na medida em que a mora já se operou e pagamentos foram realizados a terceiros durante os anos em que o anistiado deixou de ter atendido seu crédito.

RE 553710 / DF

Ante o exposto, voto pelo não provimento do recurso extraordinário.

Proponho, por fim, a fixação da seguinte tese de repercussão geral, subdividida em três pontos:

1) Reconhecido o direito à anistia política, a falta de cumprimento de requisição ou determinação de providências por parte da União, por intermédio do órgão competente, no prazo previsto nos arts. 12, § 4º, e 18, caput e parágrafo único, da Lei nº 10.599/02, caracteriza ilegalidade e violação de direito líquido e certo.

2) Havendo rubricas no orçamento destinadas ao pagamento das indenizações devidas aos anistiados políticos e não demonstrada a ausência de disponibilidade de caixa, a União há de promover o pagamento do valor ao anistiado no prazo de 60 dias.

3) Na ausência ou na insuficiência de disponibilidade orçamentária no exercício em curso, cumpre à União promover a sua previsão no projeto de lei orçamentária imediatamente seguinte.

É como voto.

17/11/2016**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhora Presidente, eminente Relator, eminentes Pares, ilustres Advogados que ocuparam a tribuna, eu estou substancialmente acompanhando a conclusão do eminente Relator. Recebi o voto de Sua Excelência nesta assentada e havia feito uma declaração de voto, que vou juntar aos autos, considerando não apenas a relevância da matéria, mas também todos os aspectos que decorrem das premissas que fundamentam o debate deste tema. Vou apenas fazer uma referência genérica a esta declaração de voto, eis que, nos seus termos literais, vou juntá-la ao feito.

Eu principio, também subscrevendo a percepção que emergiu do eminente Ministro Dias Toffoli quando se referiu à Advocacia da União, lembrando que este caso remete a um reconhecimento de direito de 2004. Nós estamos em 2016. Portanto, um lapso temporal expressivo se passou.

Não estão, obviamente, em questão as premissas que levaram ao reconhecimento desse direito, mas quiçá devam ser lembradas para evidenciar que, na narrativa constitucional brasileira, o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assentou uma promessa na forma de um compromisso, como escreveu François Ost na sua obra sobre o tempo no Direito. Esse compromisso é uma norma vinculante, especialmente à União. E, nessa medida em que o Brasil, ao enfrentar e superar essa passagem da história, fê-lo conjugando memória e reparação, fê-lo no sentido de evitar que se venha obnubilar os atos de exceção e as consequências daí derivados.

Portanto, isso está certamente na dimensão implícita da preocupação manifestada pelo eminente Ministro Dias Toffoli, e eu também, nessa declaração de voto, faço um introito para recuperar que a densificação normativa desse artigo 8º se deu precisamente com a Lei, que entra em vigor em 2002, prevendo essa forma de pagamento.

RE 553710 / DF

Logo, sem embargo de compreender-se os argumentos e o exercício dos afazeres, sempre zelosos, subscrevo a percepção do eminente Relator no sentido de reconhecer que aqui há uma grave omissão por parte da União no cumprimento dos deveres que derivam da Constituição e da legislação atinentes à matéria.

Nada obstante, cabe, portanto, examinar os argumentos, como de maneira acutíssima e percuciente o Ministro Dias Toffoli fez no voto que acabamos de ser contemplados por Sua Excelência.

A legislação pertinente, nomeadamente o parágrafo IV do dispositivo mencionado, tem uma expressão final que faz ressaltar a disponibilidade orçamentária. Portanto, há de se compreender o sentido e o alcance dessa ressalva, que, obviamente, não pode ser apreendido na exata medida que leve a tornar ineficaz o sentido da reparação. Nós estamos, portanto, diante de um caso, cujo reconhecimento se deu em 2004, e estamos em 2016. As parcelas mensais foram pagas, mas o passivo da condenação não foi.

Portanto, entendo que, nessa medida, não há dúvida alguma da via própria, que é esta via mandamental. Tal como o eminente Relator, e aqui foi dito da Tribuna, não tenho dúvida do acerto dessa medida, como também não tenho dúvida de que o pagamento determinado de imediato - esse pagamento em sessenta dias, previstos pela Lei, estou depreendendo que efetivamente seja um pagamento imediato -; posta disponibilidade orçamentária, esse pagamento há de ser feito de imediato.

E aqui - quiçá, uma aproximação, mas um pequeno dissenso, bastante diminuto em relação à posição do eminente Relator -, ao contrário do que sustenta a União, e nisso estamos de acordo, não vejo incompatibilidade entre esse pagamento e o regime do artigo 100 da Constituição Federal. Não há incompatibilidade com o regime de precatório.

Mas também entendo que, se não houver pagamento de imediato - mesmo havendo a disponibilidade orçamentária -, cabe à União inserir esse pagamento no exercício orçamentário seguinte para pagar. E, se não

RE 553710 / DF

o fizer, entendo que não é possível obstar o caminho da via judicial e, eventualmente, até mesmo da inserção em regime de precatório. Ou seja, não fecho essa porta, e creio que não haja exatamente um dissenso nesse sentido. O que eu estou, tal como o eminente Relator, é refutando o argumento da União da incompatibilidade. E estou a dizer, todavia, que a forma de pagamento inicial é o pagamento imediato - o que reputo constitucional - naquele prazo que a Lei fixa, havendo disponibilidade. Não havendo, o dever da União é de incluir no exercício orçamentário seguinte, não se fechando a hipótese, em caso de não pagamento, o caminho via o regime de precatório, embora esse não seja evidentemente o caminho primeiro, eis que o caminho primeiro é pagar ou, não havendo a previsão orçamentária, planejar o pagamento no exercício seguinte, como me parece ser a normalidade, ou deveria ser a normalidade da via orçamentária.

Portanto, Senhora Presidente, cumprimentando o eminente Relator e, como se percebe, estou substancialmente acompanhando o eminente Ministro Dias Toffoli ao final desta declaração de voto, que fiz, inclusive, por escrito, e vou juntar, eis que a minha tarefa de aqui votar sempre em primeiro, logo depois do Relator, traz-me alguns deveres. Um deles é o de fazer o dever de casa.

Mas estou sumariando para assentar que cabe à União o dever de pagar àqueles cujo direito restou reconhecido em exercício financeiro no qual se previu ação orçamentária para o pagamento de indenizações. E, quando menos - portanto, quando não há previsão -, o dever de planejar a inclusão no exercício financeiro seguinte do passivo de indenizações posteriormente reconhecidas, a fim de abarcar o sentido de disponibilidade orçamentária previsto no artigo 12, parágrafo IV, da Lei nº 10.559/2002. Como se vê, vai ao encontro da afirmação do eminente Relator.

Como o reconhecimento da relevância do tema levou em conta o núcleo de saber se aquele pagamento de imediato - ou seja, no prazo da Lei - era ou não constitucional, talvez a tese pudesse - e aqui submeto, depois submeterei à apreciação do eminente Relator -, conter a afirmação

RE 553710 / DF

nuclear - pelo menos na linha do que Sua Excelência afirmou e eu estou a concordar - de que é constitucional a determinação de pagamento imediato de reparação a anistiados políticos.

Dito isso, cumprimentando Sua Excelência, é como voto, Senhora Presidente.

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Ministra Presidente, louvo a clareza do voto com que nos brindou o ilustre Ministro Relator.

Em boa hora esta Corte reconheceu a repercussão geral da presente questão constitucional, a saber, *“a possibilidade, à luz dos artigos 167, II, e 169, § 1º, I e II, da Constituição da República, de se determinar pagamento imediato, em sede de mandado de segurança, de valores retroativos devidos a título de reparação econômica a anistiados políticos, assim declarados com base em portaria expedida pelo Ministro de Estado da Justiça”*.

A repercussão geral da questão desvela-se evidente na dimensão de sua transcendência intersubjetiva por se tratar de controvérsia a atingir um sem número de pessoas sujeitas ao regime do anistiado político. Ademais, reiteradamente tem sido trazida ao conhecimento desta Corte na ambiência recursal, ora em recurso ordinário, ora em recurso extraordinário, a depender da conclusão do acórdão recorrido. Tal ocorre em razão da competência constitucional do Superior Tribunal de Justiça para apreciar impetrações como a presente, bem como face a estrita hipótese de cabimento do recurso ordinário (art. 102, II, *a*, CRFB).

Para além disso, na **dimensão de sua relevância**, não se pode descurar estar-se diante de questão de muito maior envergadura, a não se circunscrever apenas a uma dimensão meramente econômica, **mas igualmente política e jurídica**.

Toca-se, aqui, o núcleo de nossa vigente Constituição republicana, amalgamada em uma narrativa constitucional que não se harmoniza com o esquecimento do passado, sem o qual, como bem se sabe, não se consegue, na condição comunitária, viver plenamente o presente e projetar o futuro.

Nossa comunidade política, reunida em Assembleia Nacional Constituinte, não se coadunou com qualquer tentativa de obnubilar na memória coletiva os atos de exceção anteriores à Constituição. Atos que,

RE 553710 / DF

lembre-se, não apenas romperam com a regularidade democrática, mas fraturaram o livre desenvolvimento de um sem número de histórias de vida.

É à luz dessa compreensão - de um passado que deitou cicatrizes individuais e comunitárias e, portanto, merece a um só tempo, *memória* e *reparação* - que se insere o art. 8º, ADCT, *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

RE 553710 / DF

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.

(grifei)

Aqui se está, como arrostado por François Ost, especialmente no terceiro capítulo d'*O tempo do direito*, a tratar-se da dimensão normativa da *promessa* na condição de *investimento no futuro e compromisso*.

Nas palavras do professor belga:

“A promessa é de uma outra ordem: ela *investe* no futuro, comprometendo aquele que promete: **literalmente, ela o põe ‘como avalista’, algo dele mesmo se põe em risco, sob o regime da auto-obrigação.**

Pela promessa o futuro se torna menos imprevisível: é-lhe dado um sentido de forma normativa: ‘as coisas serão assim, porque me comprometo nisso’; este comprometimento não é questão nem de imaginação, nem de esperança, nem de cálculo estratégico, **é da ordem da norma – uma norma que damos a nós mesmos**”. (OST, François. *O tempo do direito*. Bauru: EDUSC, 2005, p. 196; grifei)

Tal se percebe - o art. 8º, ADCT, como parte da *promessa*

RE 553710 / DF

constitucional - quando se encara o dispositivo como aquilo que é: **fragmento de um projeto maior de futuro a diferenciar-se do passado e a ser vivenciado desde logo no sempre fugaz presente.**

Um projeto que, sempre é bom recordar, tem entre seus alicerces a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, CRFB), a cidadania (Art. 1º, II, CRFB) e o pluralismo político (Art. 1º, V, CRFB); que tem como objetivo, a promoção do bem de todos (Art. 3º, IV, CRFB), e que tem como norte a proteção de direitos e garantias fundamentais (Art. 5º, *caput*, CRFB), de aplicabilidade imediata (Art. 5º, § 1º, CRFB) e não limitados a um rol taxativo e explícito no texto constitucional (Art. 5º, § 2º, CRFB).

Este é o pressuposto de análise que assento em meu voto: o dispositivo normativo constitucional (art. 8º, ADCT) que dá substrato à Lei nº 10.559/2002 está umbilicalmente ligado à constitutiva tecedura de um Estado que não apenas se pretende democrático, mas sim se alça à condição de Estado Democrático e Constitucional de Direito (art. 1º, CRFB), ao qual devemos lealdade à luz de uma cotidiana, regenerada e reafirmada confiança.

Dito isso, e elucidada a *raison d'être* do art. 8º, ADCT, e, por consequência, de sua lei regulamentadora (Lei nº 10.559/2002), tem-se como *vetor hermenêutico a ser adotado aquele que prestigie, à luz da Constituição da República e a um só tempo, o reconhecimento da ocorrência dos atos de exceção que antecederam a ordem constitucional vigente e garanta a reparação daqueles que foram por eles atingidos.*

Feito um breve introito necessário, adentremos ao recurso extraordinário da União.

No apelo (fls. 216/235; eDOC 1, p. 239/259), interposto com base na alínea *a*, III, do art. 102, CRFB, alega-se violação ao princípio constitucional da legalidade da despesa pública (arts. 167, II, e 169, § 1º, I e II, CRFB), o qual teria sido reproduzido no art. 12, § 4º, da Lei nº 10.559/2002, bem como violação ao princípio da isonomia e ao regime de precatórios (arts. 5º e 100, *caput*, CRFB).

Ademais, busca o recorrente enlaçar os fundamentos para a reforma da decisão recorrida à ideia de que sequer seria cabível mandado de

RE 553710 / DF

segurança na espécie, “na medida em que a imposição, na via judicial, de cumprimento dos atos administrativos (Portarias editadas pelo Ministro da Justiça), conflita com o princípio da legalidade da despesa pública, tal como consagrado nas leis orçamentárias previstas no texto constitucional. Tais linhas de posicionamento jurisprudenciais conduzem inevitavelmente a uma situação de exaustão orçamentária” (fl. 229; eDOC 1, p. 254). Isso, em seu entender, seria verificável na “situação que se manifesta quando inexisterem recursos suficientes para que a Administração possa cumprir determinada ou determinadas decisões judiciais” (fl. 233; eDOC 1, p. 258).

De início, é importante lembrar que em casos como o presente a jurisprudência do STF tem afastado a aplicação das súmulas 269 e 271.

Isso se dá à luz do acertado entendimento de que **o que aqui se pretende e discute é o cumprimento integral de obrigação de fazer contida em portaria do Ministro da Justiça que reconhece a condição de anistiado político, e não uma mera cobrança de valores atrasados em face da Fazenda Pública. Vale dizer, trata-se de um direito já reconhecido pelo próprio Estado Brasileiro e, nessa dimensão, incontroverso.**

Tal compreensão deita raízes no RMS 24.953, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, cuja ementa se transcreve:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MILITAR: ANISTIA. MANDADO DE SEGURANÇA. I. - A hipótese não consubstancia ação de cobrança, mas tem por finalidade sanar omissão da autoridade coatora, que não deu cumprimento integral às Portarias do Ministro de Estado da Justiça. Cabimento do mandado de segurança. Liquidez e certeza do direito dos impetrantes, que se apóiam em fatos **incontroversos**. II. - Recurso provido.” (RMS 24953, Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.10.2004; grifei)

Trata-se de entendimento reafirmado posteriormente em outros julgados desta Corte, a saber: RMS 26881, Primeira Turma, **Rel. Min. Carlos Britto**, DJe 06.11.2008, RMS 26947, Primeira Turma, **Rel. Min.**

RE 553710 / DF

Cármen Lúcia, DJe 16.04.2009 e RMS 27357, Primeira Turma, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJe 05.08.2010. Deste último julgamento, colho o seguinte trecho do voto da relatora, Ministra **Cármen Lúcia**:

“No caso vertente, a causa de pedir assenta-se no cumprimento integral de obrigação de fazer contida em portaria ministerial. Certo que efeitos patrimoniais irão advir desse cumprimento, mas o seu descumprimento afronta o direito líquido e certo do Recorrente em ver-se plenamente reconhecido como anistiado político, o que inclui o pagamento de valores indenizatórios.

Diferentemente da ação de cobrança, em que se intenta o pagamento de valor atrasado, na espécie dos autos busca-se o cumprimento de norma editada pela própria Administração, que se omite de cumpri-la.” (grifei)

Perceba-se, portanto, o acerto e correção da via mandamental.

Sustenta a União, em seu recurso, que a decisão do C. Superior Tribunal de Justiça “*ao determinar o pagamento de valores pretéritos, representa uma verdadeira afronta ao princípio da isonomia, estatuído pela Constituição Federal, art. 5º e 100, caput, uma vez estabelecido o regime de precatórios para pagamento de valores pelos quais o Poder Público é condenado*”.

Nada obstante, entendo que o pagamento imediato de reparação econômica aos anistiados políticos não viola o contido no artigo 100 da Constituição Federal, pois se trata de obrigação de fazer transcrita em lei.

Não se ignora que há a possibilidade de eventual iniciativa do anistiado no sentido de assentir com a pretensão de recebimento por meio de precatório, não pode, porém, a União impor essa via ao anistiado.

Delimitada a questão, resta perquirir a acerca da alegada contrariedade ao princípio constitucional da legalidade da despesa pública (arts. 167, II, e 169, § 1º, I e II, CRFB).

O recorrente aduz que a determinação de pagamento imediato, em sede de mandado de segurança, de valores retroativos devidos a título

RE 553710 / DF

de reparação econômica a anistiados políticos, assim declarados com base em portaria expedida pelo Ministro de Estado da Justiça, viola o princípio constitucional da legalidade da despesa pública, que decorreria, em sua compreensão, dos arts. 167, II, e 169, § 1º, I e II, CRFB, *verbis*:

“Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”;

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.

Compreendo, todavia, em face do regime do anistiado político, a incluir também, como é sabido, trabalhadores do setor privado e cidadãos não servidores públicos (art. 8º, §§ 2º e 3º, ADCT), que o desate da questão passa pela compreensão do disposto tão somente no art. 167, II, CRFB.

E nessa dimensão, a legalidade da despesa pública consubstancia-se, em realidade, na noção de que se faz necessária prévia dotação orçamentária. Ou seja, o respeito às regras constitucionais que regem a

RE 553710 / DF

atividade financeira do Estado, com a previsão da despesa em adequada lei orçamentária.

Nesse sentido, a parte final do § 4º, do art. 12, da Lei nº 10.559/2002, estabelece:

“§ 4º As requisições e decisões proferidas pelo Ministro de Estado da Justiça nos processos de anistia política serão obrigatoriamente cumpridas no prazo de sessenta dias, por todos os órgãos da Administração Pública e quaisquer outras entidades a que estejam dirigidas, **ressalvada a disponibilidade orçamentária”.**

Na visão da Recorrente (União), tal dispositivo estaria a condicionar o pagamento de despesas referentes a indenizações retroativas de anistiados políticos à disponibilidade financeira, ou seja, à disponibilidade de caixa.

O desate da questão passa, portanto, pela compreensão do que seja a ressalva final estabelecida pelo referido dispositivo legal.

E a resposta que se colhe do texto constitucional é aquela que se refere à previsão da mencionada despesa de forma adequada em lei orçamentária anual, nos termos do art. 165, CRFB.

Vale dizer, havendo previsão orçamentária para fazer frente ao crédito que foi reconhecido (no caso, aos valores de indenizações decorrentes das decisões administrativas lavradas com base na Lei nº 10.559/2002), está-se diante de situação em que se presume a alocação de verbas orçamentárias suficientes, diante do *dever de planejar* ínsito à própria ideia de orçamento público, do qual este, orçamento, nada mais é do que instrumento.

Na perspectiva de eventual ausência de disponibilidade financeira para fazer frente a tais despesas no exercício financeiro em curso, não se pode descuidar que a própria Constituição da República previu a possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, desde que respeitada a autorização legislativa e realizada a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, CRFB).

RE 553710 / DF

Perceba-se, portanto, que ao beneficiário da indenização concedida administrativamente com base na Lei nº 10.559/2002 não cabe a realização de uma análise minudente da execução orçamentária a fim de provar a suficiência dos recursos alocados na lei orçamentária para o pagamento das indenizações aos anistiados políticos, grupo em que se inclui por ato do próprio Estado.

Cabe-lhe, tão somente, comprovar a previsão no orçamento, sendo ônus da administração demonstrar, documentalmente, caso efetivamente tenha se perfectibilizado a insuficiência de recursos, a impossibilidade do pagamento, mesmo que tenha feito uso dos instrumentos constitucionais disponíveis (créditos adicionais) ou a impossibilidade de utilização desses, devendo fazer o adequado *planejamento orçamentário* para a liquidação desse passivo.

Igualmente, não é possível que se leia a parte final do § 4º, do art. 12, da Lei nº 10.559/2002 como uma autorização para que não se preveja, nas leis orçamentárias, o pagamento, em parcela única, de valores retroativos devidos a título de reparação econômica a anistiados políticos, fazendo tábula rasa do reconhecimento do direito na esfera administrativa.

Frise-se o ponto: a interpretação desse dispositivo legal (art. 12, § 4º, da Lei nº 10.559/2002) não exige o administrador do *dever de planejar* ínsito ao orçamento. Ou seja, o dispositivo não serve como uma válvula de escape para o descumprimento das decisões proferidas com base na Lei nº 10.559/2002. Deve, portanto, o administrador *planejar* a inclusão na proposta de lei orçamentária de numerário que seja suficiente para liquidação, quer total, quer parcial e progressiva, neste último caso, por ordem de antiguidade das Portarias, das decisões proferidas administrativamente pelo Ministro da Justiça com fundamento na Lei nº 10.559/2002 e que não se adêquem ao parcelamento previsto pela Lei nº 11.354/2006.

Digna de nota a participação na condição de *amicus curiae* da Associação Brasileira de Anistiados Políticos – ABAP nos autos, em que se procurou demonstrar que de 2004 a 2013, teria sido desembolsado tão só aproximadamente 2% (dois por cento) do total previsto no orçamento

RE 553710 / DF

para a ação governamental específica de indenização aos anistiados políticos:

“(...) as Leis Orçamentárias Anuais de 2004 até 2013 (docs. 8 a 20) previram R\$ 8.061.222.869,00 (oito bilhões, sessenta e um milhões, duzentos e vinte e dois mil, oitocentos e sessenta e nove reais) para o pagamento de anistiados políticos.

Segundo o Portal da Transparência, o valor total gasto de 2004 até 2013 com anistiados políticos corresponde a R\$ 168.281.869,60 (cento e sessenta e oito milhões, duzentos e oitenta e um mil, oitocentos e sessenta e nove reais e sessenta centavos) (doc. 21).

Em outras palavras, 2,1% do total previsto nas leis orçamentárias atuais para indenização de anistiados foram efetivamente gastos, segundo as informações do próprio governo federal. Portanto, os outros 97,9% restantes representam valores disponibilizados e não pagos.

As leis orçamentárias anuais disponibilizam valores para o pagamento da específica ação governamental de indenização aos anistiados políticos, identificados em rubrica própria. O Portal da Transparência traz os gastos específicos com a ação governamental de indenização aos anistiados políticos, identificada com a exata mesma rubrica.

(...)

Para afastar qualquer dúvida quanto à exatidão dos valores informados no Portal da Transparência, foi realizada consulta à Controladoria Geral da União sobre os dados contidos no sistema e forma de pesquisa. Em resposta, a CGU informou que as informações referentes aos gastos com os anistiados políticos encontram-se corretas, exatas (doc. 22)”.
(eDOC 3, p. 11/12)

Ainda que tenha a União se circunscrito aos *anistiados militares* nas informações prestadas diante do contraditório aberto pelo relator em face do *brief* apresentado pelo *amicus curiae* ABAP (Informações nº 11/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU; eDOCs 17 e 18), colhe-se de sua

RE 553710 / DF

manifestação o modo de agir *omissivo* adotado pela Administração Pública, **chegando-se a aduzir até mesmo que nunca teria havido ação orçamentária específica destinada ao pagamento integral dos efeitos financeiros retroativos.**

Confira-se:

“18. Dotação orçamentária não se confunde com a disponibilidade orçamentária exigida pela Lei nº 10.559/02 para a satisfação dos créditos relativos aos efeitos financeiros retroativos, ao menos em relação ao Orçamento do Ministério da Defesa. Dotação orçamentária é a denominação atribuída ao montante relativo a uma ação orçamentária, a qual, por sua vez, nada mais é do que uma despesa contida na Proposta de Lei Orçamentária Anual, após a respectiva aprovação pelo Congresso Nacional.

19. Assim, para cada despesa o ente público apenas poderá gastar um montante específico, vale dizer, a dotação orçamentária, que deverá ser suficiente para a realização de todos os gastos com aquela determinada ação no decorrer do ano. Já a disponibilidade orçamentária é o total de crédito contido numa ação após a dedução de todos os gastos para ela previstos ao longo do ano.

20. No caso específico do pagamento de efeitos financeiros retroativos a anistiados políticos com amparo na Lei nº 10.559/02, conforme se observa das ações orçamentárias integrantes da Lei Orçamentária Anual de 2015, para o Ministério da Defesa, foram previstas como ações orçamentárias:

0739 – Indenização a Anistiados Políticos em Prestação Única ou em Prestação Mensal, Permanente e Continuada, nos termos da Lei nº 10.559, de 2002

0C01 – Valores Retroativos a Anistiados Políticos nos termos da Lei nº 11.354, de 19/10/2006

21. A despesa ou Ação Orçamentária 0739 é prevista como

RE 553710 / DF

indenização consubstanciada em reparação econômica, ou seja, não retroativa (em prestação única ou em prestação mensal) àqueles que são declarados anistiados políticos militares por motivação exclusivamente política, nos termos da Lei nº 10.559/02. Destina-se, pois, a promover a indenização de anistiados políticos militares, assim declarados por ato do Ministro de Estado da Justiça, por intermédio do pagamento de reparação econômica em prestação única ou em prestação mensal, devidos em relação a períodos posteriores ao julgamento efetuado pela Comissão de Anistia, não abrangendo, portanto, os efeitos financeiros retroativos.

22. Os efeitos financeiros retroativos encontram-se abrangidos pela Ação Orçamentária 0C01, assim entendida a indenização consubstanciada em efeitos financeiros retroativos da declaração de anistia política, paga em parcelas, àqueles anistiados políticos militares que tenham celebrado Termo de Adesão com a União, nas conformidades previstas na Lei nº 11.354/06 (fruto da conversão da MP nº 300/06), visando a promover o pagamento parcelado de efeitos financeiros retroativos (devidos em relação a períodos anteriores ao julgamento efetuado pela Comissão de Anistia) aos anistiados políticos militares, assim declarados por ato do Ministro de Estado da Justiça, e que tenham celebrado devido Termo de Adesão, nas conformidades previstas na Lei nº 11.354/06.

(...)

25. Considerando-se que em relação ao Ministério da Defesa nunca houve ação orçamentária específica destinada ao pagamento integral dos efeitos financeiros retroativos – apenas sendo permitido o seu pagamento em parcelas mediante a assinatura de Termo de Adesão (Lei nº 11.354/06) -, não há que se falar em renitência no pagamento dos valores perseguidos pelos anistiados ex-Cabos da FAB.” (eDOC 18, p. 3/4; grifei)

Diante da informação prestada pela União e compulsando as leis

RE 553710 / DF

orçamentárias e de abertura de créditos adicionais suplementares e especiais cuja cópia, no que aqui interessa, foi trazida aos autos pela ABAP (eDOC 3), constato o seguinte:

• Leis nº 10.640/2003, 10.720/2003 e 10.726/2003 – Referentes ao Exercício Financeiro de 2003; Leis nº 10.837/2004 e 11.019/2004 – Referentes ao Exercício Financeiro de 2004; Lei nº 11.100/2005 – Referente ao Exercício Financeiro de 2005 Lei nº 11.306/2006 – Referente ao Exercício Financeiro de 2006:

De 2003 a 2006 havia previsão orçamentária de “indenização a anistiados políticos” nos termos da MP nº 2151-3/2001 ou da Lei nº 10.559/2002, com ação específica para militares (436) e civis (739) de acordo com o órgão (Ministério da Defesa ou Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

• Lei nº 11.451/2007 – Referente ao Exercício Financeiro de 2007, Lei nº 11.647/2008, Decreto Presidencial de 4 de setembro de 2008 e Decreto Presidencial de 26 de setembro de 2008 – Referentes ao Exercício Financeiro de 2008, Lei nº 11.897/2008 - Referente ao Exercício Financeiro de 2009:

Passou-se a prever, a partir do exercício financeiro de 2007, além das ações orçamentárias específicas “genéricas” (436 e 739), as ações orçamentárias OC01 e OC00, respectivamente para o pagamento de valores retroativos a anistiados políticos civis e militares nos termos da Medida Provisória nº 300/2006 ou Lei nº 11.354/2006.

• Lei nº 12.214/2010 - Referente ao Exercício Financeiro de 2010; Lei nº 12.381/2011 - Referente ao Exercício Financeiro de 2011; Lei nº 12.595/2012 - Referente ao Exercício Financeiro de 2012; Lei nº 12.798/2013 - Referente ao Exercício Financeiro de 2013:

RE 553710 / DF

A partir do exercício financeiro de 2010 até 2011 as ações específicas para militares (436), de acordo com o órgão (Ministério da Defesa), passaram a prever apenas o pagamento de reparação econômica em prestação única ou em prestação mensal permanente e continuada (valores não retroativos) nos termos da Lei nº 10.559/2002 e as hipóteses de pagamento de valores retroativos nos termos da Lei nº 11.354/2006.

A partir do exercício de 2012 houve unificação das ações sob os números (739 e OC01) para civis e militares nos mesmos termos já modificados para os militares em 2010.

O mesmo quadro se verifica nas Leis nº 12.952/2014, 13.115/2015 e 13.255/2016, referentes, respectivamente, aos exercícios financeiros de 2014, 2015 e 2016.

Ou seja, desde 2010 no que se refere aos anistiados militares e desde 2012 em relação a todos aqueles submetidos ao regime especial do anistiado político, verifica-se que não se tem previsto nas leis orçamentárias da União ação específica voltada ao pagamento dos valores retroativos devidos a título de reparação econômica, salvo para aqueles que se submeteram, voluntariamente, ao regime de parcelamento do pagamento mediante Termo de Adesão previsto na Lei nº 11.354/2006.

Verifica-se, portanto, grave omissão ao dever de planejar ínsito à própria noção de orçamento público, do qual este último, como já consignado neste voto, repise-se, nada mais é do que um importante instrumento, especialmente diante do reconhecimento administrativo da condição de anistiado político de um determinado sujeito concreto.

Trata-se de questão da maior importância a ser dirimida por este Tribunal, tendo em mira, especialmente, que a tese a ser fixada igualmente se aplicará a eventuais processos judiciais pendentes que tenham como objeto portarias do Ministério da Justiça lavradas por ocasião dos exercícios financeiros de 2010 a 2016.

Dessa forma, entendo que a tese a ser fixada por esta Corte deve levar em consideração dois diferentes lapsos temporais, quais sejam:

- **Processos em que se discutam Portarias do Ministro da Justiça**

RE 553710 / DF

lavradas nos exercícios financeiros de 2003 a 2012, no caso de anistiados civis, e 2003 a 2010, no caso de anistiados militares, em que havia previsão de ação orçamentária a incluir pagamento integral dos efeitos financeiros retroativos:

Ao beneficiário da indenização concedida administrativamente com base na Lei nº 10.559/2002 não cabe a realização de uma análise minudente da execução orçamentária a fim de provar a suficiência dos recursos alocados na lei orçamentária para o pagamento das indenizações aos anistiados políticos, grupo em que se inclui por ato do próprio Estado. Cabe-lhe, tão somente comprovar a previsão no orçamento, sendo ônus da administração demonstrar, documentalmente, caso efetivamente tenha se perfectibilizado a insuficiência de recursos, a impossibilidade do pagamento, mesmo que tenha feito uso dos instrumentos constitucionais disponíveis (créditos adicionais) ou a impossibilidade de utilização desses.

• Processos em que se discutam Portarias do Ministro da Justiça lavradas nos exercícios financeiros de 2012 a 2016, no caso de anistiados civis, e 2010 a 2016, no caso de anistiados militares, em que não há previsão de ação orçamentária a incluir pagamento integral dos efeitos financeiros retroativos:

Dada a ausência de ação orçamentária específica, não cabe desde logo o pagamento imediato dos valores. Todavia, deve se submeter à Constituição o art. 12, § 4º, da Lei nº 10.559/2002, no sentido de que tal dispositivo não exime o administrador do *dever de planejar* ínsito ao orçamento. Dessa forma, não obstante impossível a satisfação imediata dos valores, deve o administrador *planejar* a inclusão na proposta de lei orçamentária de numerário que seja suficiente para liquidação, quer total, quer parcial e progressiva, neste último caso, por ordem de antiguidade das Portarias, das decisões proferidas administrativamente pelo Ministro da Justiça com fundamento na Lei nº 10.559/2002 e que não se adêquem

RE 553710 / DF

ao parcelamento previsto pela Lei nº 11.354/2006.

- SOLUÇÃO PARA O CASO CONCRETO

No caso concreto dos autos, envolvendo o recorrido Gilson de Azevedo Souto, resgato as informações prestadas pela Consultoria-Geral da União – Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça, lavrada em 22.05.2015:

“3. Convém informar que o Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão, instituído pela Portaria Interministerial n. 134, está suspenso por prazo indeterminado, conforme fundamentos contidos na Nota n. 71/2013-CCJ, em anexo, em razão do decurso do prazo para a conclusão dos seus trabalhos, sem a devida prorrogação. Vale ressaltar, também, que referida nota foi submetida à apreciação da Consultoria-Geral da União que corroborou o entendimento no sentido da suspensão, conforme o DESPACHO n.º 174/2014/SFT/CGU/AGU, acolhido pelo DESPACHO n.º 479/2014 do Consultor-Geral da União, foi firmado entendimento no sentido de não haver justificativa suficiente para continuidade do Grupo de Trabalho nas revisões de anistias, até que o Supremo Tribunal Federal julgue em definitivo a matéria, tendo em vista a publicação de decisões (Recursos Extraordinários n.º 784.736, n.º 784.731 e n.º 781.961) julgando a matéria de forma desfavorável à União.

4. Compulsando os autos do processo de anulação da anistia concedida ao Sr. Gílson de Azevedo Souto, depreende-se que foi proferido o Despacho n. 41, de 12/01/2012, publicado no Diário Oficial da União de 13/01/2012, autorizando a abertura de processo de anulação da Portaria n. 2249, de 13/12/2002, nos termos da Nota n. 741/2011, do GTI.

5. Depreende-se, ainda, que foi o anistiado notificado acerca da instauração do referido processo de anulação, e intimado a apresentar defesa. A defesa do anistiado encontra-se acostada aos autos, não havendo outros atos sido realizados

RE 553710 / DF

após a apresentação da defesa.

6. Desta forma, não consta nos autos do Processo Administrativo n. 08802.012548/2011-30 manifestação acerca da defesa apresentada, tampouco portaria de anulação da anistia concedida ao Sr. Gílson de Azevedo Souto por intermédio da Portaria n. 2249, de 13/12/2002. **Permanece, pois, inalterada a situação da anistia do demandante - podendo tal status ser conferido por intermédio de consulta ao Diário Oficial da União.**

7. Imperioso apontar, por fim, que o simples despacho do Ministro de autorização de abertura do processo de anulação, por si só, não tem o condão de justificar receio de lesão a instrumentalizar a presente pretensão. Ademais, tendo-se em conta que a recomendação da instauração individualizada do processo de anulação, veio acompanhada da advertência de se observar os princípios do contraditório e da ampla defesa" (eDOC 19, p. 2/3; grifei)

Ou seja, não há modificação fática quanto à situação de anistia do recorrido. Ademais, o acórdão impugnado, fruto de julgamento realizado em 13.09.2006 (fls. 148/156); eDOC 1, p. 172/180, tendo em mira a realidade dos autos, reputou a existência de "*destinação de crédito específico para fazer frente aos pagamentos devidos aos anistiados políticos*" (fl. 152; eDOC1, p. 176).

Não cabe na instância extraordinária rever o acerto fático considerado pelo acórdão recorrido, de modo que a solução ao caso concreto mais consentânea com a compreensão do presente voto é aquela que se encaminha pelo seu desprovimento.

– CONCLUSÃO

Senhora Presidente, nos termos da fundamentação acima declinada, voto pelo **desprovimento** do presente recurso extraordinário.

Em suma, cabe à União o dever de pagar àqueles cujo direito restou reconhecido em exercício financeiro no qual se previu ação

RE 553710 / DF

orçamentária para pagamento das indenizações, e, quando menos, o dever de planejar a inclusão, no exercício financeiro seguinte, do passivo de indenizações posteriormente reconhecidas, a fim de abarcar o sentido de disponibilidade orçamentária prevista no artigo 12, §4º da Lei nº 10.559/2002.

É como voto.

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Portanto, Ministro Fachin, Vossa Excelência está acompanhando o Relator no não provimento do recurso extraordinário.

Também, eu, Senhora Presidente, estou acompanhando a conclusão. Eu estou de acordo com os fundamentos trazidos pelo Ministro Fachin.

E aqui eu observo que a decisão foi de 2004, e o valor em questão é de R\$ 187.481,30. Portanto, passados doze anos, determinar que ainda se inclua isso em precatório a essa altura, eu acho que faria má justiça do caso concreto. Os americanos gostam de dizer que *hard cases make bad law*. Portanto, talvez aqui não se queira criar uma regra geral para o caso concreto. Quer dizer, existe a previsão do pagamento imediato....

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Que foi a ordem do STJ.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - que foi a ordem.

Eu acho, como disse o Ministro Fachin, que deve ser incluído no orçamento. Em não sendo, a última alternativa seria o precatório, solução que, neste caso concreto, parece-me extremamente injusta, sobretudo se considerarmos que se trata de uma pessoa que tem setenta e oito anos e que está esperando há mais de doze anos.

De modo que, sem querer generalizar a tese, eu, neste caso concreto, estou mantendo a decisão do STJ e, portanto, acompanhando o Relator na conclusão.

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Senhora Presidente, eu também, substancialmente, estou acompanhando o Relator.

O precatório diz respeito a condenações judiciais e visa à observância do princípio orçamentário das despesas públicas. Esse é o princípio do precatório. Portanto, não faz nenhum sentido submeter, a precatório, débitos que não decorrem de decisão judicial, mas são decorrentes de ato administrativo e, ainda mais, quando já previstos na Lei Orçamentária.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

E, ano após ano, houve devolução de valores.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Todavia, nós estamos julgando um caso com repercussão geral, portanto, nós vamos ter de decidir algumas questões importantes.

A primeira é o seguinte: como disse o Ministro Barroso, trata-se de um débito de 2004. Atualmente, não faz mais sentido imaginar o pagamento neste exercício pela previsão orçamentária de 2004. O princípio da anualidade do orçamento impõe que, nesses casos concretos, e em outros que podem aparecer, mas acho que, no próprio caso concreto, é preciso que haja previsão orçamentária no exercício que está sendo executado. E, aí, eu concordo inteiramente com o Ministro Fachin: se não houver disponibilidade para cumprimento no prazo de sessenta dias, como diz a Lei, eu penso que se deveria adicionar à nossa decisão - eu até escrevi aqui um ...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

É, isso será importante para balizar a tese.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Eu colocaria o seguinte, até em adendo às teses que eu já vi aqui ...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

É, que já estão aí, eu não li, mas já estão.

RE 553710 / DF

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - É, mas só para resumir o meu pensamento:

Não havendo ou sendo insuficiente a disponibilidade orçamentária no exercício em curso, deve o impetrado promover a sua previsão no projeto de Lei Orçamentária imediatamente seguinte.

Então, eu faria esse adendo para acompanhar o Relator.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Parece-me que o próprio Advogado da Associação também fez menção a isso.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Já cogitou disso, exatamente.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Dado o não cumprimento, que entre a previsão na lei imediata.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Mas, Vossa Excelência, portanto, está acompanhando o Relator.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Estou acompanhando o Relator com esse adendo, que já foi colocado aqui.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

É que, como minhas teses já estão no voto, os eminentes Colegas já estão me auxiliando a formar uma tese melhor do que a que propus.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Já estão postas.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Agora, Ministro Toffoli, Vossa Excelência falou: como é repercussão geral, quer dizer, não atende apenas a esse seguimento que pleiteia esse Mandado de Segurança. É uma tese geral. Quer dizer, isso já era para ter sido pago, como não o foi, que no exercício seguinte já haja inclusão no orçamento para pagar todas essas indenizações. Assim eu entendo, porque senão nós estaremos julgando o caso concreto. Deve valer para todos os casos.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Eu vou até dividir as propostas de tese que Vossas Excelências têm em mãos em dois itens: o primeiro, falando dos militares, porque o caso específico aqui é de militar, mas nós já podemos também, e daí o item

RE 553710 / DF

dois, dar uma abrangência mais geral.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - A
todos os anistiados.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - A todos os anistiados.

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, eu gostaria, sim, de registrar a beleza das sustentações orais, entendo que foram absolutamente pertinentes e que permitiram uma compreensão ampla do tema em debate. E, da mesma forma, o voto do eminente Relator, a quem eu acompanho, com o adendo sugerido, agora já para efeitos de tese, pelo Ministro Fachin e ratificado pelo Ministro Teori.

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, senhores Advogados, Estudantes presentes.

Senhora Presidente, em primeiro lugar, eu também gostaria de destacar a profundidade e a beleza do voto do Ministro Dias Toffoli e as sustentações orais brilhantíssimas dos eminentes Advogados e do *amicus curiae*, e, também, por que não dizer, da Advogada-Geral da União, que sustentou o insustentável, de sorte que essa é a mais bela de todas as sustentações.

Eu verifico, Senhora Presidente, que realmente a grande evolução do Direito é uma lenta involução ao que já houve no passado, porque, na obra do Professor Rudolf Von Ihering sobre o espírito do Direito Romano, ele dizia: quando cessa a incerteza, cessa a atividade especulativa do juiz. Então, esse é o tipo de caso que não há incerteza, e não haveria por que se promover uma ação que sequer haveria interesse de agir na medida em que a própria Administração Pública reconheceu o direito da parte através de um ato administrativo com a indicação dos valores devidos aos interessados. Aliás, essa tem sido realmente uma tendência da Administração Pública, que vem reconhecendo que realmente ocupa um protagonismo passivo no Judiciário e vem criando vários e vários meios de conciliação, de mediação, de solução extrajudicial dos litígios.

Hoje mesmo, eu tive a oportunidade de consultar uma norma que prevê que a União pode intervir, inclusive, por interesse econômico, o que não é comum, normalmente é por interesse jurídico, e eu verifiquei que nessa lei - e o Ministro Toffoli foi advogado da União - há a possibilidade de transações, de acordos de pagamentos e de extensão administrativa de pagamentos.

Então, esta primeira questão que se colocou aqui, se seria cabível ou não mandado de segurança, nós, no STJ, pacificamos, até mesmo na

RE 553710 / DF

Sessão, que é a reunião das duas Turmas, no sentido de que nem se há de cogitar de ação de cobrança aqui, porque não há nenhuma dúvida sobre a existência do débito, e, sim, um ato omissivo da Administração.

Com relação à questão, então, do cabimento do mandado de segurança, eu acho que não sobrou absolutamente nenhum resíduo de dúvida sobre o cabimento. Eu estava apenas preocupado com o âmbito de alcance dessa nossa repercussão geral. Então, devemos satisfazer a todos os anistiados que têm portarias com indicação de valores devidos.

E sobejou também, evidentemente, um argumento assim derradeiro da União sobre a reserva do possível, porque não tem como fazer reavivar aqui aquele debate belíssimo de Otto Bachof com Cass Sunstein, porque aqui não tem reserva do possível. Como o próprio Relator mencionou no seu voto, havia destinação orçamentária.

Então, tendo em vista o belíssimo voto do Relator e as sustentações, e que o tema *decidendum* gravita em torno da dignidade da pessoa humana, que hoje é o centro axiológico do sistema jurídico constitucional, que, segundo a palavra dos doutos, ilumina o universo jurídico, eu não vejo como não acompanhar o Relator integralmente.

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, eu penso que a principal dúvida relativamente a esse feito foi muito bem explicitada e resolvida pelo eminente Relator, que trouxe um resumo, na verdade, bastante alentado de toda a jurisprudência do Supremo Tribunal em torno do caso.

Há um *leading case* que, a meu ver, balizou a matéria no que tange ao cabimento do mandado de segurança para satisfazer a pretensão do ora recorrente, então impetrante. E trata-se exatamente do Mandado de Segurança nº 24.953, do qual foi Relator o eminente Ministro Carlos Velloso, e que foi acolhido pela Segunda Turma de forma unânime. Naquele caso, o Ministro Velloso assentou - e isto foi aceito por todos os integrantes daquele sodalício - que a hipótese não consubstancia ação de cobrança. E esta é a nossa preocupação: saber se o mandado de segurança pode ser utilizado como ação de cobrança. Mas disse o Ministro Carlos Velloso que: no caso, o instrumento constitucional teria a finalidade de sanar omissão da autoridade coatora, que não deu cumprimento integral às Portarias do Ministro de Estado da Justiça. É disso que se trata e parece-me que esse é o fulcro de toda a questão.

Depois, houve diversos pronunciamentos da Suprema Corte no mesmo sentido. Eu mesmo fui Relator dos RMS 26.879, 26.949 e 27.063, exatamente no mesmo sentido, entendendo que não se tratava de ação de cobrança, mas, sim, de sanar uma omissão da autoridade responsável para fazer cumprir a Lei de anistia.

Há uma questão que foi levantada pelo eminente Ministro Teori Zavascki que deve ser objeto de consideração por parte deste Plenário, mas creio que a própria Lei de regência já resolve essa questão no § 4º do artigo 12, que diz:

"Art. 12.

§ 4º. As requisições e decisões proferidas pelo Ministro de

RE 553710 / DF

Estado da Justiça nos processos de anistia política serão obrigatoriamente cumpridas no prazo de sessenta dias, por todos os órgãos da Administração Pública e quaisquer outras entidades a que estejam dirigidas, ressalvada a disponibilidade orçamentária".

Portanto, se não houver comprovadamente disponibilidade orçamentária, é claro que esse crédito deverá ser consignado no orçamento imediatamente seguinte e subsequente. A Lei 10.559/2202 já dá as diretrizes para a solução desse caso.

Há uma questão que me preocupou e é recorrente, o Supremo já se deparou com ela. Trata-se da questão suscitada pela eminente representante da Advocacia-Geral da União, aquela de que teria havido fraude na concessão dessa anistia. Mas também o artigo 17 da Lei 10.559 dá a solução para esse problema ao consignar o seguinte:

“Art. 17. Comprovando-se a falsidade dos motivos que ensejaram a declaração da condição de anistiado político ou os benefícios e direitos assegurados por esta Lei será o ato respectivo tornado nulo pelo Ministro de Estado da Justiça, em procedimento em que se assegurará a plenitude do direito de defesa, ficando ao favorecido o encargo de ressarcir a Fazenda Nacional pelas verbas que houver recebido indevidamente, sem prejuízo de outras sanções de caráter administrativo e penal”.

O que impressiona neste caso é que, passado tanto tempo, esse procedimento ainda não findou. Se houver um procedimento que comprove a fraude, não obstante a decisão que tomarmos aqui, o impetrante, se agiu contra a lei ou abusivamente, terá que ressarcir os cofres públicos.

Portanto, cumprimentando o denso voto do eminente Relator, eu o acompanho integralmente.

17/11/2016**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL**

SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Há pouca coisa a ser dita a esta altura.

Começo, Presidente, tendo em conta o disposto no artigo 12, § 4º, da Lei nº 10.559/2002. Nesse parágrafo, assinou-se prazo de sessenta dias, como ressaltado pelos Colegas, para serem observados os pronunciamentos, do Ministro de Estado da Justiça, nos processos de anistia política. Submeteu-se o atendimento a esses pronunciamentos a uma condição: à disponibilidade orçamentária.

Sabemos que orçamento está submetido ao princípio da anualidade. Ano a ano, tem-se um orçamento a ser elaborado. Então, se considerarmos que a Portaria do Ministro de Estado da Justiça data de 14 de janeiro de 2004, constataremos que, na data de hoje, passados doze anos, dez meses e três dias, ainda não houve a inserção de numerário – se é que não houve, e demonstra o Relator que essa inserção ocorreu – para a satisfação do previsto na Portaria. Nessa Portaria, o valor retroativo a ser satisfeito, além da prestação mensal, ficou devidamente estabelecido, reconhecido, portanto, pela Administração Pública.

Presidente, não vejo em jogo a problemática da disponibilidade, como obstáculo à satisfação do que devido.

Também não vejo óbice nos verbetes da Súmula do Supremo quanto ao mandado de segurança, à adequação do mandado de segurança. O mandado de segurança não visou cobrar, mas afastar do cenário jurídico ato omissivo da Administração Pública.

Também não está em jogo – porque inexistiu debate e decisão prévios dessa matéria – a forma de cumprimento da decisão, que não seria, de qualquer maneira, mediante precatório. A forma será simplesmente observar-se o que previsto na Portaria.

Então, não temos como nos pronunciar, porque, se o fizermos, poderemos concluir de forma negativa ao interesse do impetrante, já beneficiado com ausência de manifestação do Superior Tribunal de Justiça, sobre a via de satisfação do precatório. Não emito, portanto,

RE 553710 / DF

entendimento sobre essa matéria. Muito embora não o faça em termos de voto, implemento-o em termos de convencimento, já que não houve decisão judicial impondo uma condenação, como ressaltou o ministro Dias Toffoli, à Fazenda Pública. É inadequado o sistema de precatório.

O voto de Sua Excelência, sobre a matéria, foi exauriente. Os cumprimentos são realmente devidos. Acompanho Sua Excelência, desprovendo o recurso.

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Acompanho, *integralmente*, Senhora Presidente, o **magnífico** voto **proferido** pelo eminente Ministro DIAS TOFFOLI, **acolhendo**, *ainda*, a tese formulada por Sua Excelência.

É o meu voto.

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Também tenho voto escrito - que farei juntada - no mesmo sentido, acompanhando o Ministro-Relator e citando os precedentes, alguns dos quais já foram mencionados até mesmo no voto do Ministro nesta matéria, a respeito dos quais já me pronunciei.

17/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vogal) :

1 . União interpôs recurso extraordinário com fundamento no art. 102, inc. III, *a*, da Constituição da República, contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA DE MILITAR. AVISO AO MINISTRO DA DEFESA PARA PROVIDÊNCIAS. OMISSÃO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 18 DA LEI Nº 10.599/2002. PAGAMENTO DE VALORES RETROATIVOS REFERENTES À REPARAÇÃO ECONÔMICA. ORDEM CONCEDIDA.

1. Tendo, o impetrante, sido declarado anistiado político por portaria do Ministro de Estado da Justiça, a falta de cumprimento da determinação de providências por parte do Ministro de Estado da Defesa, no prazo previsto no parágrafo único do art. 18 da Lei nº 10.599/2002, caracteriza omissão ilegal que viola direito líquido e certo.

2. Apesar de configurada a ilegalidade pelo descumprimento da portaria que reconheceu a condição de anistiado político, esta Corte, no julgamento de várias ações mandamentais aqui ajuizadas, decidiu não ser possível determinar o pagamento de valores retroativos referentes à chamada reparação econômica diante da vedação constante dos enunciados nºs 269 e 271 da Súmula do Supremo Tribunal Federal.

3. Ocorre, contudo, que o Supremo Tribunal Federal apreciando recurso ordinário contra uma dessas decisões do Superior Tribunal de Justiça, acabou por decidir que a hipótese não consubstancia ação de cobrança, mas tem por finalidade sanar omissão da autoridade coatora, que não deu cumprimento integral às Portarias do Ministro de Estado da Justiça.” (RMS nº 24.953/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJU de 14/9/2004).

4. Acatando essa compreensão, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, modificando o anterior entendimento sobre o tema, passou a deferir pedidos veiculados em mandados de segurança para determinar o pagamento de valores pretéritos relativos à aludida reparação econômica a que tem direito os

RE 553710 / DF

anistiados.

5. Ordem concedida” .

Houve embargos de declaração, os quais foram rejeitados.

Alega-se contrariedade aos arts. 167, inc. II, e 169, § 1º, inc. I e II, da Constituição da República, ao argumento de que o princípio da legalidade da despesa pública *“é orientador de toda a atividade administrativa, na medida em que impõe ao administrador do dinheiro público a obrigação de observar, ao gastá-lo, as autorizações e limitações constante da Lei Orçamentária Anual” .*

Sustenta que essas normas *“são dotadas de um grau de normatividade máxima, com aplicabilidade plena e imediata, irradiando para todo o ordenamento jurídico um modus faciendi de execução orçamentária” .*

Refere-se à adoção do princípio da reserva do possível, quando *“notória a incapacidade do Poder Público em prover todas as necessidades ilimitadas da coletividade, seja no campo da saúde, da segurança pública ou até mesmo no cumprimento de decisões judiciais que demandam prévia existência de recursos” .*

Ademais, argumenta-se que a determinação de pagamento de valores pretéritos pelo acórdão recorrido *“representa uma verdadeira afronta ao princípio da isonomia, estatuído pela Constituição Federal, art. 5º e 100, caput, uma vez estabelecido o regime de precatórios para pagamento de valores pelos quais o Poder Público é condenado” .*

2 . Em contrarrazões, o Recorrido alega inexistir contrariedade a qualquer norma constitucional e que o acórdão recorrido teria dado a melhor interpretação aos dispositivos constitucionais mencionados pela Recorrente.

Menciona-se precedente deste Supremo Tribunal: Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 24.953/DF, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 1º.10.2004.

Afirma-se que a Lei n. 10.726/2003 abriu crédito especial aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, dos Transportes e Ministério da Defesa, pelo que há

RE 553710 / DF

disponibilidade orçamentária para pagamento de reparação econômica aos anistiados políticos.

Assevera-se que a disposição do § 4º do art. 12 da Lei n. 10.559/2002 foi para “*determinar um prazo para o efetivo cumprimento das requisições e decisões do Ministro de Estado da Justiça e com isso evitar o mesmo problema oriundo da aplicação da Lei n.º 6.683/1979, qual seja, o não cumprimento das próprias decisões administrativas nos processos de anistia política*”.

Ressalta-se ter havido o reconhecimento administrativo da dívida do Recorrido, na situação dos autos, não havendo razão para submetê-lo ao procedimento do precatório.

3 . Houve admissão da Associação Brasileira de Anistiados Político ABAP como *amicus curiae* .

4 . A Procuradoria-Geral da República opinou pelo provimento do recurso:

“CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 394 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. PAGAMENTO IMEDIATO DE REPARAÇÃO ECONÔMICA A ANISTIADOS POLÍTICOS.

1 - Recurso extraordinário que discute o cumprimento integral e imediato de portarias do Ministério da Justiça que reconhecem a condição de anistiado político, analisando-se a possibilidade de determinação de imediato pagamento dos valores retroativos da reparação econômica.

2 _ Alegada violação aos arts. 167, II, e 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, em razão da inexistência de disponibilidade orçamentária apta a viabilizar o pagamento das verbas pretéritas relativas à reparação econômica devida aos anistiados políticos.

3 - A Lei 10.559/2002 determina o prazo de sessenta dias para o cumprimento das determinações decorrentes do reconhecimento da condição de anistiado, desde que haja disponibilidade orçamentária.

4 - Exigência legal que vai ao encontro das premissas constitucionais que orientam o orçamento público e convergem para a conclusão de que a despesa pública somente pode ser paga se houver prévia autorização orçamentária.

5 - Embora tenham sido publicadas leis orçamentárias, após a edição da portaria anistiadora, prevendo dotação orçamentária para o pagamento de

RE 553710 / DF

indenizações em favor de anistiados políticos, fica evidenciada a incapacidade financeira de o ente público federal arcar com os custos referentes aos valores pretéritos da reparação econômica.

6 - *Os créditos previstos nas leis orçamentárias dos últimos anos para o pagamento de anistiados somente foi suficiente para o pagamento das parcelas mensais, permanentes e continuadas, não havendo capacidade financeira para o pagamento das verbas retroativas.*

7 - *A multiplicidade de demandas idênticas à presente que aguardam o julgamento deste recurso para terem resolução semelhante, com a possibilidade de ensejar a determinação de pagamentos milionários, causa grave risco às finanças públicas, podendo ensejar verdadeira situação de exaustão orçamentária.*

8 - *Parecer pelo provimento do recurso extraordinário .*

5 . *Na espécie vertente, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a falta de cumprimento da determinação de providências por parte do Ministro de Estado da Defesa, no prazo previsto no parágrafo único do art. 18 da Lei nº 10.599/2002, caracteriza omissão ilegal que viola direito líquido e certo . Assim, adotou o entendimento deste Supremo Tribunal e reconheceu a omissão da autoridade coatora para conceder a segurança para determinar ao Ministro de Estado da Defesa que dê integral cumprimento à Portaria nº 84, de 14 de janeiro de 2004, garantindo à impetrante o pagamento dos valores retroativos relativos à reparação econômica ali assegurada” .*

Naquele precedente - Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 24.953, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ 1º.10.2004 -, a Segunda Turma deste Supremo Tribunal decidiu ter havido omissão da autoridade coatora pelo não pagamento das parcelas pretéritas reconhecidas pelo Ministro da Justiça pela portaria de anistia, tendo provido o recurso dos anistiados:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MILITAR: ANISTIA. MANDADO DE SEGURANÇA.

I. - A hipótese não consubstancia ação de cobrança, mas tem por finalidade sanar omissão da autoridade coatora, que não deu cumprimento integral às Portarias do Ministro de Estado da Justiça. Cabimento do mandado de segurança. Liquidez e certeza do direito dos impetrantes, que se apóiam em fatos

RE 553710 / DF

incontroversos.

11.- Recurso provido” .

Também a Primeira Turma, por maioria de votos, julgou nesse sentido o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 26.947, do qual fui relatora, DJe 17.4.2009:

“EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA DECISÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUE EXTINGUIU O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. PORTARIA QUE DECLAROU O RECORRENTE ANISTIADO POLÍTICO E DETERMINOU O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO.

1. O não-cumprimento de Portaria do Ministro da Justiça que reconheceu o Recorrente como anistiado político, fixando-lhe indenização de valor certo e determinado, caracteriza-se ato omissivo da Administração Pública.

2. Configurado o direito líquido e certo do Recorrente, por se tratar de cumprimento de obrigação de fazer, e não cobrança de valores anteriores à impetração do presente writ. Não-incidência das Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal.

3. Demonstrada a existência de prévia dotação orçamentária, não há afronta ao princípio da legalidade da despesa pública.

4. Recurso em Mandado de Segurança conhecido e provido” .

Essa a solução a ser adotada no caso presente, pois o Ministro da Justiça declarou o Recorrente anistiado político, com fundamento nos fatos comprovados e concluídos como incontroversos, fixando-lhe, por conta de sua condição, valor certo, determinado, de caráter indenizatório.

Afasto a alegada contrariedade aos arts. 5º e 100, *caput* , da Constituição da República, porque evidente que a obrigação não decorreu de decisão judicial. O pagamento de valores retroativos foi reconhecido por ato administrativo veiculado pela Portaria n. 84/2004.

Não se há cogitar, portanto, de regime de precatório.

Ainda que se entendesse ter a indenização decorrido de decisão judicial, não haveria como reconhecer a afronta ao princípio da legalidade da despesa pública.

Conforme ensina Eros Roberto Grau, o princípio da legalidade

RE 553710 / DF

tributária desdobra-se “do princípio da legalidade contemplado no art. 37, caput, da Constituição de 1988 “(Despesa Pública Conflito entre princípios e eficácia das regras jurídicas o Princípio da sujeição da Administração às decisões do Poder Judiciário e o Princípio da Legalidade da Despesa Pública, Revista Trimestral de Direito Público 2/1993, Malheiros Editores, p. 130-148).

Em parecer, no qual o questionamento tinha por objeto a “inexistência de recursos suficientes para o cumprimento de decisões do Poder Judiciário nos termos da normatividade constitucional” para o pagamento de benefícios da seguridade social, aquele jurista concluiu pela prevalência do princípio da sujeição da Administração às decisões do Poder Judiciário sobre o princípio da legalidade da despesa pública, afastando a incidência ao caso dos arts. 166; 167, inc. II, V e VI; do art. 85, inc. VI e 169 da Constituição da República, além do art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Mesmo distinguindo-se, em parte, o caso descrito nos autos daquela analisada no estudo mencionado, é de se utilizar, no caso, a afirmação do autor no sentido de que a exaustão da capacidade orçamentária não representa conflito entre princípios, mas o confronto entre decisões judiciais e a realidade, e deve ser demonstrada e comprovada, em face à excepcionalidade dos fatos, neste Supremo Tribunal. Somente então poderia a Administração Pública eximir-se de cumprir as decisões do Poder Judiciário.

Ademais, as leis orçamentárias subsequentes destinaram, expressamente, verba para a satisfação desses débitos. E, posteriormente, a Lei n. 11.354/2006 autorizou o Poder Executivo, na forma e condições estipuladas, a pagar valores devidos aos anistiados políticos de que trata a Lei n. 10.559/2002.

Portanto, não há desrespeito ao princípio da legalidade da despesa pública nem ao princípio da prévia dotação orçamentária.

Pelo exposto, **nego provimento ao recurso extraordinário**, fixando a seguinte tese, com repercussão geral:

É cabível mandado de segurança contra a omissão de autoridade que não implementa a reparação econômica de anistiado político reconhecida

RE 553710 / DF

administrativamente.

É o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

RECTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : GILSON DE AZEVEDO SOUTO

ADV.(A/S) : THIAGO CALMON (20146/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANISTIADOS POLÍTICOS - ABAP

ADV.(A/S) : GUSTAVO HENRIQUE LINHARES DIAS (18257/DF) E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 394 da repercussão geral, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso extraordinário. O Tribunal deliberou fixar a tese da repercussão geral na próxima assentada. Falaram: pela União, a Dra. Isadora Cartaxo, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; pelo recorrido Gilson de Azevedo Souto, o Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha; e, pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Anistiados Políticos - ABAP, o Dr. Marcelo Pires Torreão. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 17.11.2016.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário

23/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

PROPOSTA

(de fixação de tese em Repercussão Geral)

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Eu proponho a fixação da tese, subdividida em três itens: 1) Reconhecido o direito à anistia política, a falta de cumprimento de requisição ou determinação de providências por parte da União por intermédio do órgão competente no prazo previsto nos arts. 12, § 4º, e 18, **caput** e parágrafo único, da Lei nº 10.599/2002, caracteriza omissão ilegal e violação de direito líquido e certo; 2) Havendo rubricas no orçamento destinadas ao pagamento das indenizações devidas aos anistiados políticos e não demonstrada a ausência de disponibilidade de caixa, a União há de promover o pagamento do valor ao anistiado no prazo de 60 dias; 3) Na ausência ou na insuficiência de disponibilidade orçamentária no exercício em curso, cumpre à União promover sua previsão no projeto de lei orçamentária imediatamente seguinte.

Essa é a proposta final, Senhora Presidente.

23/11/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, tenho preconizado, no tocante à tese, o minimalismo. O tema é complexo. Daí não apresentar divergência quanto ao desdobramento da tese em três itens. Apenas pondero e a enxugo em termos de redação. Estou de acordo com o conteúdo das três teses. Proponho, uma vez que falamos em falta de cumprimento, cortar a expressão "omissão ilegal", substituindo-a por "ilegalidade" – "[...] caracteriza ilegalidade e violação de direito líquido e certo" –, isso para não ficar a redundância de aludir-se à falta de cumprimento e à omissão. A falta de cumprimento já é omissão.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Então, no final do item 1, a proposição ficaria "caracteriza ilegalidade"?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É: "[...] a falta de cumprimento [...] caracteriza ilegalidade e violação de direito líquido e certo."

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ministro, sem discordar de Vossa Excelência, mas apenas lembrando a nossa discussão, eu me recordo que, posso estar enganado, porque julgamos tantas coisas -, tratava-se de um mandado de segurança. Naquele momento, nós cogitávamos e discutíamos exatamente o fato de ser possível, mediante esse instrumento, cobrar verbas anteriores. Porque normalmente o mandado de segurança só se presta a cobrar verbas a partir da decisão. Aí, nós dissemos que não se tratava de uma ação de cobrança travestida de um mandado de segurança, mas sim de um instrumento para sanar uma omissão ilegal. É por isso que o mandado de segurança se mostrava apropriado naquele feito.

Por causa disso que eu tenho impressão, Ministro Marco Aurélio - sem querer divergir de Vossa Excelência, entendendo o propósito de enxugar o texto -, que essa expressão "omissão", que Sua Excelência coloca aqui, deveu-se exatamente a essa decisão que nós tomamos

RE 553710 / DF

naquele momento.

Apenas essa a intervenção.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

De qualquer forma, caracteriza "ilegalidade e violação". Eu penso que a omissão está aí.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Não me oponho. Só estou relembrando os fatos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Porque a falta de cumprimento consubstancia omissão. Daí fazer a proposta. Mas isso é “perfumaria”, Presidente. O importante é o âmago do pronunciamento do Tribunal e, portanto, o reflexo que possa ter.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - O conteúdo tem que estar muito claro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Quanto ao mandado de segurança, apesar de verbete de súmula revelando óptica diversa, entendo que uma coisa é a transformação em simples ação de cobrança; outra é julgar-se, tendo em conta violação continuada de direito, e, então, concluir pela condenação no tocante às parcelas anteriores ao próprio ajuizamento, evitando-se, com isso, que o impetrante, após alcançar o reconhecimento de certo direito, tenha de ingressar, na primeira instância, para reclamar parcelas pretéritas. Mas essa discussão fica para um outro processo, uma vez que, neste, não se faz em jogo.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Mas eu estou de acordo. É realmente uma questão semântica. Eu só queria relembrar a discussão.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

É que, como no início está se falando em "falta de cumprimento de requisição", realmente, há uma redundância.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Isso, há uma redundância.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Então, o Relator, em princípio, mantém "omissão"?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

RE 553710 / DF

Eu não me oponho a retirar. Então, ficaria assim: "(...) caracteriza ilegalidade e violação de direito líquido e certo."

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.710

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

RECTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : GILSON DE AZEVEDO SOUTO

ADV.(A/S) : THIAGO CALMON (20146/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANISTIADOS POLÍTICOS - ABAP

ADV.(A/S) : GUSTAVO HENRIQUE LINHARES DIAS (18257/DF) E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 394 da repercussão geral, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso extraordinário. O Tribunal deliberou fixar a tese da repercussão geral na próxima assentada. Falaram: pela União, a Dra. Isadora Cartaxo, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; pelo recorrido Gilson de Azevedo Souto, o Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha; e, pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Anistiados Políticos - ABAP, o Dr. Marcelo Pires Torreão. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 17.11.2016.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: "1) - Reconhecido o direito à anistia política, a falta de cumprimento de requisição ou determinação de providências por parte da União, por intermédio do órgão competente, no prazo previsto nos arts. 12, § 4º, e 18, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 10.599/02, caracteriza ilegalidade e violação de direito líquido e certo; 2) - Havendo rubricas no orçamento destinadas ao pagamento das indenizações devidas aos anistiados políticos e não demonstrada a ausência de disponibilidade de caixa, a União há de promover o pagamento do valor ao anistiado no prazo de 60 dias; 3) - Na ausência ou na insuficiência de disponibilidade orçamentária no exercício em curso, cumpre à União promover sua previsão no projeto de lei orçamentária imediatamente seguinte". Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 23.11.2016.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário