

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 oburgado 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 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 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 este 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 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, dispondo 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 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 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 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 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;

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:

“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 **Cármem 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 destrozada pelo regime antidemocrático outrora 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 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 douta 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).

“Agravos regimental em agravo de instrumento. 2. Precatório. Anistiado político. Condicionante ao pagamento de 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 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, 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 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 **Cármem 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 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 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 n.ºs 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 n.º 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 n.º 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.

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 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 **Cármem 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 contrariedade à convicção pessoal deste julgador. Entretanto, debrucei-

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 da 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 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 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 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 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 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 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 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 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 2925/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.

Ante o exposto, voto pelo não provimento do recurso

RE 553710 / DF

extraordinário.

Em revisão