

RELATÓRIO No. 145/11
PETIÇÃO 1140-04
ADMISSIBILIDADE
CLÉLIA DE LOURDES GOLDENBERG e RITA DE CASSIA DA ROSA
(PRECATÓRIOS)
BRASIL¹
31 de outubro de 2011

I. RESUMO

1. Em 27 de outubro de 2004 e em 3 de julho de 2006 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (em adiante “Comissão Interamericana” ou “CIDH”) recebeu duas petições apresentadas pelo advogado Felipe Néri Dresch da Silveira (“o peticionário”) nas quais são alegadas semelhantes violações aos direitos humanos, às garantias judiciais e à proteção judicial em prejuízo de Clélia de Lourdes Goldenberg e Rita de Cassia da Rosa (“as supostas vítimas”), respectivamente.

2. Em ambas as comunicações o peticionário descreve, de maneira idêntica, que as supostas vítimas eram viúva e filha, respectivamente, de funcionários públicos falecidos. As supostas vítimas interpuseram ações ordinárias de indenização contra o estado do Rio Grande do Sul e do Instituto de Previdência Social, a fim de questionar o valor recebido pelas mesmas a título de pensão por morte de seus parentes. De acordo com o peticionário, as supostas vítimas obtiveram sentenças definitivas favoráveis às suas pretensões em 13 de outubro de 1997 e em 3 de março de 1998 e, conseqüentemente, foram emitidos títulos executivos judiciais (precatórios) em nome de cada uma delas, os quais não teriam sido pagos até a presente data. O peticionário mantém que a legislação interna do Estado não contempla um recurso efetivo para obter do Estado o devido cumprimento das decisões judiciais de caráter monetário que lhes sejam impostas mediante sentenças definitivas. Assim, sustenta o peticionário que tais sentenças que condenam o Estado ao pagamento de valores a seus credores não possuem eficácia prática alguma. Portanto, o peticionário alega que a República Federativa do Brasil (“Brasil” ou “Estado”) é internacionalmente responsável pela violação dos artigos 1.1, 2, 8, 25 e 28 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (“Convenção Americana”) em detrimento das supostas vítimas.

3. Por sua parte, o Estado argumenta que a petição é inadmissível porque os fatos nela denunciados não caracterizariam violações aos direitos consagrados na Convenção Americana, de acordo com o artigo 47.b do mesmo tratado. A respeito, o Estado admite não ter pago os precatórios que foram emitidos em favor das supostas vítimas em virtude de sentenças definitivas, emanadas no marco das ações ordinárias de indenização interpostas contra o Estado, mas que o fato se deve a circunstâncias fáticas desfavoráveis, e inclusive insuperáveis, por não dispor de recursos financeiros suficientes. Ainda, o Estado alega que a decisão do Supremo Tribunal Federal, que rejeitou as solicitações de intervenção federal no Rio Grande do Sul interpostas pelas supostas vítimas, foi emitida de acordo com os princípios da ampla defesa e do contraditório, e que foi devidamente fundamentada.

4. Sem prejulgar sobre o mérito da denúncia, após analisar a posição das partes e em cumprimento aos requisitos previstos nos artigos 46 e 47 da Convenção Americana, a CIDH decide declarar o caso admissível, para efeitos do exame acerca da suposta violação aos direitos consagrados nos artigos 8, 21 e 25 do mencionado instrumento, em concordância com seus artigos 1.1 e 2. Por outro lado, declara inadmissíveis as alegações com respeito à suposta violação do artigo 28 da Convenção Americana. Em consequência, decide notificar esta decisão às partes, publicá-la e incluí-la em seu Relatório Anual para a Assembléia Geral da OEA.

II. TRÂMITE PERANTE A CIDH

¹ Conforme o disposto no artigo 17.2 do Regulamento da CIDH, o Comissionado Paulo Sérgio Pinheiro, de nacionalidade brasileira, não participou no debate nem na decisão do presente relatório.

5. A petição com respeito a Clélia de Lourdes Goldenberg foi recebida pela CIDH em 27 de outubro de 2004. Em 3 de julho de 2006, o peticionário apresentou informação adicional, e denunciou os fatos relativos a Rita de Cassia da Rosa. Em 12 de outubro de 2006, a CIDH transmitiu as partes pertinentes das comunicações a respeito das supostas vítimas ao Estado. O Estado respondeu a petição em 29 de outubro de 2007. O peticionário submeteu informação adicional nas seguintes datas: 17 de setembro de 2007, 20 de dezembro de 2007 e 22 de setembro de 2010. Mencionadas comunicações foram devidamente transmitidas ao Estado. Por sua parte, o Estado apresentou informação adicional em 29 de outubro de 2007, que foi transmitida ao peticionário.

III. POSIÇÃO DAS PARTES

A. Posição do peticionário

6. O peticionário alega que a suposta vítima Clélia de Lourdes Goldenberg é viúva de um funcionário público do estado do Rio Grande do Sul. Segundo o peticionário, em fevereiro de 1996, a senhora Goldenberg interpôs uma ação de indenização de rito ordinário contra o estado do Rio Grande do Sul e do Instituto de Previdência Social, em virtude de discordar do valor que lhe estava sendo pago a título de pensão de previdência social. Em primeira instância, mencionada ação teria sido rejeitada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul ("TJE/RS"). Não obstante o anterior, o peticionário sustenta que a senhora Goldenberg recorreu da mencionada sentença e, em segunda e última instância, o Supremo Tribunal Federal ("STF") emitiu uma decisão definitiva em seu favor, em 3 de março de 1998. O peticionário assevera que, em razão da decisão definitiva favorável à senhora Goldenberg, foi emitido o respectivo título executivo (precatório) em seu favor em agosto de 1999 (no valor de R\$ 138.373,51). Este precatório, de acordo com o peticionário, deveria ter sido executado até o final do ano 2000, contudo, até a presente data não foi pago pelo Estado.

7. Similarmente, o peticionário alega que a suposta vítima Rita de Cassia da Rosa é filha de um funcionário público do estado do Rio Grande do Sul. Segundo o peticionário, em setembro de 1994, a senhora da Rosa interpôs uma ação de indenização de rito ordinário contra o estado do Rio Grande do Sul e o Instituto de Previdência Social, por discordar do valor que lhe estava sendo pago a título de pensão de previdência social. Em primeira instância, mencionada ação teria sido rejeitada pelo TJE/RS. Não obstante o anterior, o peticionário sustenta que a senhora da Rosa recorreu da mencionada sentença e, em segunda e última instância, o STF emitiu uma decisão definitiva em seu favor, em 13 de outubro de 1997. O peticionário assevera que, em razão da decisão definitiva favorável à senhora da Rosa, foram emitidos em seu nome dois títulos executivos (precatórios) em 26 de julho de 1999 (no valor de R\$25.909,53) e em 16 de julho de 2001 (no valor de R\$ 2.083,70). Mencionados precatórios, de acordo com o peticionário, deveriam ter sido executados até o final dos anos 2001 e 2003, respectivamente, contudo até a presente data não foram pagos pelo Estado.

8. Em virtude do suposto descumprimento pelo Estado das sentenças emitidas em favor das supostas vítimas, ambas interpuseram solicitações de intervenção federal no Rio Grande do Sul, conforme os artigos 34, VI e 36, II da Constituição. De acordo com o peticionário, a solicitação apresentada pela senhora Goldenberg (Intervenção Federal – IF 3350) foi rejeitada mediante sentença emitida pelo STF em 3 de abril de 2003, que fez coisa julgada em 28 de abril de 2004, enquanto a solicitação apresentada pela senhora da Rosa (Intervenção Federal – IF 4968) foi rejeitada mediante sentença emitida pelo STF em 3 de maio de 2006, que fez coisa julgada em 22 de maio de 2006.

9. De acordo com o peticionário, uma vez rejeitadas as solicitações de intervenção apresentadas pelas supostas vítimas, estas não possuem nenhuma alternativa para obrigar o Estado a cumprir com as ordens judiciais de pagamento de seus precatórios, com o que se encontram absolutamente indefesas. Nesse sentido, alega-se que a execução de tais sentenças contra o Estado pode ser adiada indefinidamente, segundo uma ordem cronológica, até que o Estado disponha dos recursos suficientes para efetuar o pagamento de suas dívidas.

10. Em virtude de todo o anterior, o peticionário alega que o Estado violou os direitos consagrados nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, em concordância com os artigos 1.1, 2 e 28 de mencionado tratado, em detrimento das supostas vítimas.

B. Posição do Estado

11. Preliminarmente, o Estado observa que os autos da presente petição indicam que há duas denúncias, uma com respeito a Clélia de Lourdes Goldenberg e outra com respeito a Rita de Cassia da Rosa, ambas apresentadas pelo mesmo peticionário com base em alegações idênticas. Com respeito à admissibilidade de mencionadas denúncias, o Estado alega que os fatos apresentados pelo peticionário são inadmissíveis, uma vez que não caracterizariam violações aos direitos consagrados na Convenção Americana, de acordo com o artigo 47.b do mesmo tratado.

12. A respeito, o Estado observa que as ações ordinárias de indenização interpostas pelas supostas vítimas foram decididas em favor destas, mediante decisão definitiva que fez coisa julgada. Consequentemente, informa o Estado, iniciou-se o processo de execução com a emissão dos respectivos precatórios. De acordo com o Estado, à Sra. Goldenberg foi emitido o precatório nº 15.254, que deveria ter sido pago até o fim do ano 2000. Ainda, o Estado indica que à Sra. da Rosa foram emitidos os precatórios nº 29.401 e 38.092, que deveriam ter sido pagos até o final dos anos 2003 e 2004, respectivamente. Não obstante, o Estado observa que, em virtude das restrições financeiras enfrentadas e pela ordem cronológica estabelecida por lei, o Estado apenas pôde pagar até o precatório nº 11.728; portanto, haveria 631 precatórios anteriores em ordem cronológica, no que se refere ao pagamento devido à Sra. Goldenberg, enquanto existiria 6.456 e 9.847 precatórios prioritários em relação aos precatórios da senhora da Rosa.

13. Com base em tais circunstâncias, o Estado observa que os pedidos de intervenção federal interpostos pelas supostas vítimas foram rejeitados pelo STF porque não teria sido demonstrado o dolo das autoridades estatais com respeito ao descumprimento de mencionados pagamentos. Em todo caso, o Estado observa que a legislação brasileira assegura todas as garantias necessárias para preservar o valor real das indenizações devidas pelo Estado. Indica, entre outras, as medidas que prevêm o reajuste monetário prévio à liquidação de um precatório cujo pagamento tenha sido retardado, assim como a adição dos juros pertinentes em razão da mora do Estado.

14. Em conclusão, o Estado ressalta que o Rio Grande do Sul não efetuou o pagamento dos precatórios das supostas vítimas em virtude de circunstâncias fáticas desfavoráveis, e inclusive insuperáveis, por não dispor dos recursos financeiros suficientes para tal. Adicionalmente, o Estado observa que a Constituição brasileira estabelece uma ordem cronológica para o pagamento dos precatórios a fim de assegurar o tratamento igualitário aos credores do Estado, conforme uma lógica cronológica objetiva. Neste sentido, o Estado alega que a intervenção da CIDH poderia resultar em preferências arbitrárias com respeito ao pagamento das dívidas do Estado, violando as garantias previstas na Constituição brasileira.

IV. ANÁLISE DE COMPETÊNCIA E ADMISSIBILIDADE

A. Competência

15. O peticionário encontra-se facultado, em princípio, pelo artigo 44 da Convenção Americana para apresentar petições perante a CIDH. A petição assinala como supostas vítimas pessoas individuais, a respeito das quais o Estado comprometeu-se a respeitar e garantir os direitos consagrados na Convenção Americana. No que concerne ao Estado, a Comissão Interamericana observa que o Brasil é um Estado Parte da Convenção Americana desde 25 de setembro de 1992, data em que depositou seu instrumento de ratificação. Portanto, a CIDH possui competência *ratione personae* para examinar a petição. Ainda, a Comissão Interamericana possui competência *ratione loci* para analisar a petição, uma vez que nela são alegadas violações aos direitos protegidos pela Convenção Americana que teriam ocorrido dentro do território do Brasil, Estado Parte do mencionado tratado.

16. A CIDH também decide que possui competência *ratione temporis*, uma vez que a obrigação de respeitar e garantir os direitos protegidos pela Convenção Americana já se encontrava em vigor para o Estado na data em que teriam ocorrido as violações alegadas na petição. Tais supostas violações referem-se à falta de pagamento dos precatórios emitidos em 1999 e 2001 em razão de sentenças definitivas emanadas no marco de ações ordinárias de indenização, em 3 de março de 1998 e em 13 de outubro de 1997. Finalmente, a Comissão Interamericana possui competência *ratione materiae*, porque na petição são denunciadas possíveis violações aos direitos humanos protegidos pela Convenção Americana.

B. Requisitos de admissibilidade da petição

17. Em aplicação da prática de adotar decisões *per curiam*,² conforme a decisão da CIDH no Relatório 144/11 sobre a P-1050-06 (Pedro Stábile Neto e outros funcionários do município de Santo André), de 31 de outubro de 2011, a Comissão Interamericana conclui, para efeitos da admissibilidade desta petição, que a legislação brasileira não contempla recursos judiciais efetivos e adequados para assegurar o pagamento dos precatórios devidos pelo Estado, portanto aplica-se à presente situação a exceção prevista no artigo 46.2.a da Convenção Americana, no relativo ao esgotamento dos recursos de jurisdição interna. De acordo com a informação disponível, o descumprimento das referidas sentenças, ou em outras palavras, a falta de pagamento dos referidos precatórios continua até a presente data, portanto, a petição foi apresentada dentro de um prazo razoável, em conformidade com o artigo 32.2 do Regulamento da CIDH. Ainda, a Comissão Interamericana conclui que foram cumpridos os requisitos estabelecidos nos artigos 46.1.c e 47.d da Convenção Americana. Finalmente, a CIDH estabelece que caso sejam provadas as alegações do peticionário, as mesmas poderiam caracterizar violações aos direitos consagrados nos artigos 8, 21³ e 25 da Convenção Americana, em concordância com os artigos 1.1 e 2 do mesmo tratado.

18. Consequentemente, a CIDH decide que a petição é admissível com respeito aos referidos direitos consagrados na Convenção Americana. Por outro lado, a CIDH resolve que o peticionário não demonstrou, *prima facie* um suposto descumprimento do artigo 28 da Convenção Americana, conforme o artigo 47.b da Convenção.

V. CONCLUSÕES

19. A CIDH conclui que é competente para examinar os fatos denunciados pelo peticionário, de acordo com os requisitos estabelecidos nos artigos 46 e 47 da Convenção Americana. Com fundamento nos argumentos de fato e de direito antes expostos, e sem prejudicar sobre o mérito do assunto,

A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DECIDE:

1. Declarar admissível a presente petição com relação aos artigos 8, 21 e 25 da Convenção Americana, em concordância com os artigos 1.1 e 2 do mesmo tratado;
2. Declarar inadmissível esta petição com relação ao artigo 28 da Convenção Americana;
3. Notificar esta decisão ao Estado e ao peticionário;

² CIDH. Relatório No. 133/09, Inadmissibilidade, Petição 989-04, *Contribuição ao seguro social de funcionários públicos aposentados e pensionistas – Sindicato dos Médicos do Distrito Federal (Brasil)*, 12 de novembro de 2009, pará. 21; e Relatório No. 134/09, Inadmissibilidade, Petições 1133-04 e 115-05, *Contribuição ao seguro social de funcionários públicos aposentados e pensionistas – UNAFISCO, CONAMP e outros (Brasil)*, 12 de novembro de 2009, pará. 23.

³ Nem a Convenção Americana nem o Regulamento da CIDH exigem que os peticionários identifiquem os direitos específicos que alegam ter sido violados por parte do Estado nos assuntos submetidos à Comissão, ainda que possam fazê-lo. Corresponde à Comissão, com base na jurisprudência do sistema, determinar em seus relatórios de admissibilidade, quais disposições dos instrumentos interamericanos relevantes são aplicáveis e poderiam caracterizar violações, caso os fatos alegados sejam provados mediante elementos suficientes.

4. Continuar com a análise do mérito da questão;
5. Publicar esta decisão e incluí-la em seu Relatório Anual para a Assembléia Geral da OEA.

Dado e assinado na cidade de Washington, D.C., aos 31 dias do mês de outubro de 2011.
(Assinado): Dinah Shelton, Presidenta; José de Jesús Orozco Henríquez, Primeiro Vice-Presidente; Rodrigo Escobar Gil, Segundo Vice-Presidente; Felipe González, Luz Patricia Mejía Guerrero e María Silvia Guillén, Membros da Comissão.