

RELATÓRIO No. 144/11
PETIÇÃO 1050-06
ADMISSIBILIDADE
PEDRO STÁBILE NETO E OUTROS FUNCIONÁRIOS DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ
(PRECATÓRIOS)
BRASIL¹
31 de outubro de 2011

I. RESUMO

1. Em 29 de setembro de 2006 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “Comissão Interamericana” ou “CIDH”) recebeu uma petição apresentada pelos advogados Pedro Stábile Neto, Fernando Romera Stábile e Caroline Romera Stábile (“os peticionários”) na qual são alegadas violações aos direitos de alimentos de Pedro Stábile Neto e outros 1.377 funcionários públicos (“as supostas vítimas”),² vinculados a títulos executivos judiciais (precatórios) das supostas vítimas, assim como a falta de devida proteção judicial e violação das garantias judiciais pela ausência de um recurso efetivo para garantir seus direitos. Como resultado disso, os peticionários sustentam que a República Federativa do Brasil (“Brasil” ou “Estado”) é internacionalmente responsável pela violação aos artigos 1.1, 2, 8, 11 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (“Convenção Americana” ou “Convenção”), e aos artigos XI, XIV e XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (“Declaração Americana” ou “Declaração”).³

2. Os peticionários sustentam que, em 30 de março de 1994, interpuseram uma ação ordinária de indenização contra o município de Santo André, pela falta de pagamento de uma complementação salarial reconhecida por lei e descumprida pelo então Prefeito Celso Daniel. Os peticionários indicam que seu direito à complementação salarial foi reconhecido em sentenças de primeira e segunda instâncias, que fizeram coisa julgada mediante decisões definitivas do Superior Tribunal de Justiça (“STJ”) e do Supremo Tribunal Federal (“STF”). Segundo os peticionários, conforme a legislação brasileira, para a execução dos valores devidos pelo Estado foram emitidos a eles títulos executivos judiciais (precatórios), os quais não foram pagos até a presente data. Não obstante terem sido tentados recursos adicionais com o fim de obter a execução, os peticionários mantêm que não existe, na legislação interna do Estado, um recurso legal para impor ao Estado o devido cumprimento das decisões judiciais de caráter monetário que lhe sejam impostas mediante sentenças definitivas.

3. Por sua parte, o Estado argumenta que a petição é inadmissível devido à falta de esgotamento dos recursos internos, conforme exigido pelo artigo 46.1 da Convenção. A respeito, o Brasil indica que, no marco do processo de execução do precatório realizado pelos peticionários, há recursos pendentes de decisão. Em todo caso, o Estado sustenta que o precatório dos peticionários deveria ter sido executado e pago até o final do ano de 1999, portanto, a apresentação da petição em 2006 foi extemporânea e não cumpre nem com o requisito de seis meses, nem com o requisito do prazo razoável, previstos, respectivamente, nos artigos 49.1.b da Convenção e 32.2 do Regulamento da CIDH. Finalmente, o Estado alega que o que tem impossibilitado o pagamento dos créditos das supostas vítimas são as restrições financeiras enfrentadas pelo município de Santo André, paralelamente à necessidade de seguir fornecendo serviços públicos essenciais à população do município.

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

² As supostas vítimas estão devidamente nominadas e identificadas nos Anexos 1A e 2 da petição original e na Lista de nomes e endereços que acompanhou a comunicação dos peticionários de 27 de setembro de 2007 – Apêndice. 1: Lista de supostas vítimas.

³ Ainda, os peticionários sustentam que o Brasil violou o artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

4. Sem prejudicar sobre o mérito da denúncia, após analisar a posição das partes e em cumprimento aos requisitos previstos nos artigos 46 e 47 da Convenção, a CIDH decide declarar o caso admissível em relação aos direitos consagrados nos artigos 8, 21 e 25 da Convenção Americana, em concordância com os artigos 1.1 e 2 do mencionado tratado. Por outro lado, declara inadmissível o alegado com respeito à suposta violação do artigo 11 da Convenção. Consequentemente, 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

5. A petição foi recebida pela CIDH em 29 de setembro de 2006 e seus anexos foram recebidos em 13 de outubro de 2006. Em 27 de setembro de 2007 os peticionários apresentaram informação adicional. Em 28 de janeiro de 2008 a CIDH transmitiu as partes pertinentes da denúncia ao Estado. O Estado respondeu à petição nos dias 2 e 22 de julho de 2008. Os peticionários submeteram informações adicionais em 25 de agosto de 2009 e em 30 de agosto de 2010. Mencionadas comunicações foram devidamente transmitidas ao Estado. Até a data de aprovação deste relatório, o Estado não apresentou observações adicionais.

III. POSIÇÃO DAS PARTES

A. Posição dos peticionários

6. Os peticionários alegam a violação, por parte do Estado, dos direitos de alimentos das supostas vítimas, em virtude da falta de pagamento dos precatórios emitidos a seu favor durante a execução de uma dívida reconhecida mediante uma sentença judicial definitiva, vinculada a uma complementação salarial que lhes foi outorgada por uma lei municipal. Especificamente, os peticionários indicam que em 21 de abril de 1989, o Prefeito do município de Santo André, Celso Daniel, promulgou a Lei Municipal nº. 6.504/89, outorgando a todos os funcionários públicos municipais uma complementação salarial, com o fim de minimizar os efeitos da inflação então existente. Não obstante sua promulgação, de acordo com os peticionários, o próprio Prefeito posteriormente descumpriu essa lei e nunca incorporou aos salários dos funcionários municipais a referida complementação salarial. Em razão do anterior, os peticionários indicam que em 30 de março de 1994 interpuseram uma ação ordinária de indenização, em nome de 1.377 funcionários públicos, contra o município de Santo André.

7. Segundo os peticionários, as supostas vítimas obtiveram uma sentença de primeira instância a seu favor (emitida pelo Juiz da 1ª Vara Cível da Comarca de Santo André em 21 de Junho de 1994), a qual foi posteriormente confirmada em segunda instância (sentença emitida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – “TJE/SP” – em 5 de setembro de 1996). Os peticionários alegam que o município de Santo André interpôs uma série de recursos interlocutórios e/ou de caráter extraordinário, os quais teriam sido rejeitados pelos tribunais competentes: Embargos de Declaração rejeitados pelo TJE/SP em 28 de novembro de 1996; Recursos Especial e Extraordinário rejeitados pelo TJE/SP; Agravo de Instrumento rejeitado pelo STJ em 12 de agosto de 1997; e Agravo de Instrumento rejeitado pelo STF em 13 de fevereiro de 1998. Conforme o alegado, as mencionadas decisões do STJ e do STF fizeram coisa julgada em 9 de setembro de 1997 e em 9 de março de 1998, respectivamente.

8. De acordo com os peticionários, a legislação brasileira – especificamente o artigo 100 da Constituição – estabelece que as dívidas do Estado devem ser pagas através de títulos executivos judiciais (requisição judicial de pagamento) denominados precatórios. Ainda, os peticionários sustentam que o devido pagamento dos precatórios obedece a um processo de execução *sui generis* em virtude de que a penhora de bens públicos (*lato sensu*, inclusive valores monetários) é absolutamente proibida por lei, conforme os artigos 100 do Código Civil e 649 do Código de Processo Civil. Nesse sentido, os peticionários sustentam que o sistema legal brasileiro permite adiar indefinidamente a execução das sentenças judiciais de caráter monetário favoráveis aos credores do Estado, com base na falta de recursos orçamentários, com o que o Brasil descumpriu o seu dever de prover recursos efetivos e proteção judicial adequada, assim como adotar medidas para fazer efetivos os referidos direitos. Com efeito, alegam que não existe na legislação interna do Brasil o devido processo para obrigar o Estado a

cumprir com uma ordem judicial de pagamento de precatório, com o que seus credores – como as supostas vítimas – encontram-se absolutamente indefesos.

9. Neste 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 os pagamentos de suas dívidas. Com efeito, os peticionários sustentam que a legislação brasileira permite apenas duas vias judiciais para reclamar da falta de pagamento de um precatório pelo Estado: i) a solicitação de intervenção, que pode ser da União Federal com respeito aos estados ou, alternativamente, dos estados com respeito aos municípios (conforme os artigos 34, VI e 35, IV, respectivamente, da Constituição); e ii) a solicitação de sequestro de valores, que somente seria possível caso se estabeleça que não se respeitou a ordem cronológica de pagamento, de acordo com os artigos 100, §2 da Constituição e 731 do Código de Processo Civil. Não obstante a existência dos mencionados recursos, os peticionários argumentam que nenhum deles é eficaz porque concretamente não obrigam o Estado a pagar suas dívidas vinculadas a precatórios.

10. Os peticionários asseveram que, após a decisão definitiva emitida a seu favor, o TJE/SP determinou a emissão do precatório das supostas vítimas, ao qual foi designado o número 002/99 (isto é, era o segundo na ordem cronológica para este ano), cujo valor então somava R\$ 40.718.480,33 (quarenta milhões, setecentos e oitenta mil, quatrocentos e oitenta reais e trinta e três centavos). Os peticionários agregam que, conforme a legislação aplicável, o referido precatório deveria ser pago integralmente pelo Estado até o final do ano de 1999. Não obstante, até a presente data, o município de Santo André supostamente não teria pago o precatório das supostas vítimas.

11. Em virtude do anterior, os peticionários indicam que as supostas vítimas apresentaram uma solicitação de intervenção estadual no município de Santo André e, em 4 de setembro de 2002, o TJE/SP decretou a intervenção estadual no município, tendo sido o Governador de São Paulo devidamente notificado em 9 de janeiro de 2003. Contudo, o Governador não procedeu a realizar a intervenção no município. Ainda, indicam os peticionários que as supostas vítimas interpuseram duas solicitações de sequestro. A primeira supostamente foi rejeitada em 14 de outubro de 2002, porque se determinou que o município não teria pago o precatório em virtude de dificuldades financeiras e sem violação da ordem cronológica; com efeito, os peticionários sustentam que o município de Santo André suspendeu, de modo geral, o pagamento de todos os seus precatórios desde o ano de 1999. Posteriormente, conforme a informação disponível, em 24 de maio de 2006 as supostas vítimas interpuseram outra solicitação de sequestro, que foi admitida pelo TJE/SP em 11 de setembro de 2007. Não obstante, o Estado teria apelado dessa decisão através de um recurso de reclamação (Reclamação n. 5536) perante o STF, cuja decisão segue pendente. Em resumo, os peticionários observam que os recursos internos disponíveis foram tentados, pese a que reiteram que os mesmos não são idôneos para obrigar o Estado a pagar a dívida vinculada a seu precatório.

12. Finalmente, em relação às alegações do Estado a respeito da inadmissibilidade da petição, os peticionários observam que a contestação do Estado, apresentada em 2 de julho de 2008, é extemporânea e, portanto, a CIDH não deveria considerá-la, de acordo com o artigo 30.3 de seu Regulamento. Em virtude de todo o anterior, os peticionários alegam que o Estado violou os artigos 1.1, 2, 8, 11 e 25 da Convenção Americana, assim como os artigos XI, XIV e XVIII da Declaração Americana. Ainda, os peticionários sustentam que o Brasil violou o artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os peticionários concluem que devido ao longo transcurso de tempo sem que o direito das supostas vítimas tenha sido satisfeito pelo Estado, pelo menos 204 delas teriam morrido sem receber os valores que lhes era devido, portanto os seus herdeiros passaram a ser as supostas vítimas, as quais tem direito de receber a indenização devida pelo Estado. Com relação a este ponto, os peticionários indicaram – em uma de suas comunicações posteriores – que o número de supostas vítimas chega a pelo menos 1.404 pessoas.

B. Posição do Estado

13. Em primeiro lugar, o Estado observa que a CIDH não é competente *ratione materiae* para examinar supostas violações do artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais, conforme o disposto no artigo 23 do Regulamento da Comissão Interamericana. Adicionalmente, o Estado alega que a petição é inadmissível devido à falta de esgotamento dos recursos internos, de acordo com o artigo 46.1 da Convenção Americana. A respeito, o Estado observa que a ação ordinária de indenização interposta pelas supostas vítimas foi decidida a favor das mesmas, mediante uma decisão definitiva que fez coisa julgada. Consequentemente, informa o Estado, iniciou-se o processo de execução com a emissão do respectivo precatório que deveria ter sido pago até o fim de 1999.

14. O Estado indica que o município de Santo André não cumpriu a sentença judicial, e isto resultou em que o TJ/SP ordenasse a intervenção do Governador de São Paulo no município, em novembro de 2002; contudo, o Governador não realizou a intervenção. Apesar disso, o Estado alega que a petição é inadmissível porque, no marco do processo de execução realizado pelos peticionários, interpôs-se uma solicitação de sequestro de bens do município de Santo André, em 24 de maio de 2006 e mencionada solicitação foi julgada procedente em primeira instância, estando pendente de decisão o recurso de reclamação interposto pelo Estado de São Paulo. Com relação ao descumprimento do pagamento vinculado ao precatório emitido em favor das supostas vítimas, o Estado argumenta que isso se deve às restrições financeiras enfrentadas pelo município de Santo André, paralelamente à necessidade de seguir provendo os serviços públicos essenciais à população do município. 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, entre outros, ao prever o reajuste monetário prévio à liquidação de uma dívida cujo pagamento tenha sido retardado, assim como a adição dos juros pertinentes em razão da mora do Estado.

15. Ainda, o Estado alega que os artigos 32.1 do Regulamento da CIDH e 46.1.b da Convenção Americana exigem que as petições sejam apresentadas à Comissão Interamericana dentro do prazo de seis meses a partir da decisão definitiva que esgotou os recursos internos. Alternativamente, o Estado observa que a petição deve ser apresentada dentro de um prazo razoável, nos casos devidamente especificados. Nesse sentido, o Estado refuta o argumento dos peticionários de que o descumprimento da decisão definitiva que condenou o município ao pagamento dos valores devidos às supostas vítimas poderia caracterizar uma violação continuada de direitos. Com efeito, o Estado alega que os fatos alegados na petição possuem caráter instantâneo, visto que – contrariamente ao sustentado pelos peticionários – a falta de pagamento dos precatórios configura mera sequela dos fatos denunciados que tem execução instantânea, isto é, a falta de cumprimento da sentença definitiva que condenou o Estado ao mencionado pagamento. Neste sentido, o Estado reitera que os recursos internos não foram esgotados, e que a petição não cumpre com o requisito do artigo 32.2 do Regulamento da CIDH, uma vez que a falta de pagamento consumou-se no final de 1999, i.e. quase sete anos antes da apresentação da petição em 29 de setembro de 2006.

16. Em conclusão, o Estado ressalta que o município de Santo André não pagou o precatório das supostas vítimas em razão de circunstâncias fáticas desfavoráveis, e inclusive insuperáveis, por não dispor dos recursos financeiros suficientes para tanto. Adicionalmente, o Estado observa que a Constituição brasileira estabelece uma ordem cronológica para o pagamento de precatórios com o fim de assegurar o tratamento igualitário dos credores do Estado, conforme uma lógica cronológica objetiva. Nesse sentido, o Estado alega que a intervenção da CIDH poderia resultar em preferências arbitrárias com respeito ao pagamento das dívidas do Estado, em violação às garantias previstas na Constituição brasileira.

IV. ANÁLISE DE COMPETÊNCIA E ADMISSIBILIDADE

A. Competência

17. Os peticionários encontram-se facultados, em princípio, pelo artigo 44 da Convenção Americana a apresentar petições perante a CIDH. A petição assinala como supostas vítimas a pessoas individuais, a respeito das quais o Estado se comprometeu a respeitar e garantir os direitos consagrados na Convenção Americana. No que concerne ao Estado, a Comissão Interamericana observa que o Brasil é 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 de direitos protegidos na Convenção Americana que teriam ocorrido dentro do território do Brasil, Estado Parte do mencionado tratado.

18. A respeito da competência *ratione temporis*, a Comissão Interamericana toma nota, preliminarmente, que os peticionários denunciavam fatos que estão relacionados com a promulgação de uma lei municipal em 21 de abril de 1989. Não obstante o anterior, a CIDH observa que as alegadas violações denunciadas nesta petição não se referem à promulgação da lei em si, mas sim à falta de pagamento do precatório n. 002/99 no final do ano de 1999, e o suposto descumprimento das sentenças definitivas, emitidas no marco de uma ação ordinária de indenização iniciada em 30 de março de 1994. As alegações dos peticionários, portanto, referem-se ao suposto descumprimento das mencionadas sentenças judiciais, a falta de pagamento do referido precatório e a falta de recursos legais para – devido ao contínuo descumprimento deste pagamento – obrigar o Estado a pagar suas dívidas relativas às supostas vítimas. Nesse sentido, a CIDH decide que possui competência *ratione temporis* uma vez que a obrigação de respeitar e garantir os direitos protegidos na Convenção Americana já se encontrava em vigor para o Estado na data em que teriam ocorrido as violações alegadas na petição.

19. Finalmente, a Comissão Interamericana possui competência *ratione materiae*, porque na petição são denunciados, primordialmente, possíveis violações a direitos humanos protegidos pela Convenção Americana. Por outro lado, a CIDH toma nota de que os peticionários também alegam violações aos artigos XI, XIV e XVIII da Declaração Americana. A CIDH ressalta que para o Brasil, como Estado Parte da Convenção Americana, “a fonte concreta de suas obrigações, no que diz respeito à proteção dos direitos humanos é, em princípio, a própria Convenção,”⁴ sempre que a petição se refira à suposta violação de direitos idênticos em ambos instrumentos. No presente caso, existe uma semelhança de conteúdo entre as normas da Declaração e da Convenção invocadas pelos peticionários, especificamente no que se refere aos artigos XVIII da Declaração e 25.1 da Convenção. Ainda, com respeito ao suposto descumprimento do pagamento referente a seu precatório, as alegações dos peticionários sobre os artigos XI e XIV da Declaração estão estreitamente relacionadas e, portanto, subsumidas no artigo 21 da Convenção Americana. Consequentemente, essas alegações serão examinadas exclusivamente com base na Convenção. Finalmente, a CIDH decide que não possui competência *ratione materiae* para pronunciar-se sobre supostas violações do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ainda que poderia considerá-lo para efeitos de interpretar e aplicar os instrumentos regionais.

B. Esgotamento dos recursos internos

20. O artigo 46.1 da Convenção Americana exige o prévio esgotamento dos recursos disponíveis na jurisdição interna, conforme os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos, como requisito para a admissão de uma petição pela CIDH. Por sua parte, o artigo 46.2 da Convenção prevê que o requisito de esgotamento prévio dos recursos internos não é aplicável quando: (i) não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados; (ii) não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; ou (iii) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.

21. Na presente petição os peticionários argumentaram que não existem recursos judiciais efetivos para obrigar o Estado a pagar um precatório devido e cujo pagamento não tenha sido realizado. Por sua parte, o Estado sustenta que a petição é inadmissível porque no marco do processo de execução realizado pelos peticionários encontra-se pendente de decisão um recurso de reclamação interposto pelo estado de São Paulo com relação à sentença de primeira instância de 11 de setembro de

⁴ Corte IDH. *Interpretação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem no Marco do Artigo 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Opinião Consultiva OC-10/89 de 14 de julho de 1989. Série A No. 10, para. 46. (Tradução livre do espanhol original)

2007, com respeito à solicitação de sequestro apresentada pelos peticionários em 24 de maio de 2006 (*supra* paras. 11 e 14).

22. Segundo o Regulamento da CIDH, e como estabeleceram a CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“Corte Interamericana”) há muito tempo, “o Estado que alega o não esgotamento [dos recursos internos] tem, a seu cargo, que assinalar quais os recursos que devem ser esgotados e a efetividade dos mesmos.”⁵ Ainda, a Corte Interamericana estabeleceu que:

quando quem denuncia uma violação de direitos humanos aduz que não existem esses recursos ou que os mesmos são ilusórios, a ativação da proteção [internacional] pode não apenas ser justificado como ser urgente. Nestes casos não somente é aplicável o artigo 37.3 do Regulamento da Comissão, a propósito da carga probatória, mas também a oportunidade para decidir sobre os recursos internos deve adequar-se aos fins do regime de proteção internacional [...]. Essa é a razão pela qual o artigo 46.2 estabelece exceções à exigibilidade da utilização dos recursos internos como requisito para invocar a proteção internacional, precisamente em situações nas quais por diversas razões, mencionados recursos não são efetivos.⁶

23. Neste sentido, a Corte também determinou que, “um recurso deve ser, além [de adequado], eficaz, isto é, capaz de produzir o resultado para o qual tenha sido concebido”⁷, e que ser adequado significa que:

a função destes recursos, dentro do sistema de direito interno, seja idônea para proteger a situação jurídica infringida. Em todos os ordenamentos internos existem múltiplos recursos, mas nem todos são aplicáveis em todas as circunstâncias. Se, num caso específico, o recurso não é adequado, é óbvio que não é necessário esgotá-lo.⁸

24. Em relação com a presente petição, a CIDH considera que o Estado não cumpriu com a carga da prova que lhe corresponde com respeito à eficácia e à idoneidade dos recursos que alega não terem sido esgotados. A esse respeito, a CIDH observa, em primeiro lugar, que uma das vias judiciais possíveis perante o descumprimento do oportuno pagamento de um precatório é a solicitação de intervenção. De acordo com o alegado por ambas as partes (*supra* paras. 11 e 14), as supostas vítimas apresentaram uma solicitação de intervenção estadual no município de Santo André e, apesar desta ter sido decidida em favor das supostas vítimas em 4 de setembro de 2002,⁹ o Governador de São Paulo não realizou a intervenção ordenada judicialmente. Em todo caso, a CIDH toma nota do estabelecido na Constituição Federal brasileira com respeito à intervenção,¹⁰ que impõe a substituição das autoridades responsáveis pelas causas desta intervenção – no presente caso o chefe do Poder Executivo, i.e. o Prefeito municipal – por um interventor, a fim de melhor administrar as finanças do município. Não obstante, o Estado não comprovou que isso poderia resultar no efetivo pagamento dos precatórios devidos às supostas vítimas, particularmente quando o próprio Estado alegou perante a CIDH que o

⁵ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Exceções Preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Série C No. 1, para. 88. Ver, ainda, Corte IDH. *Caso Nogueira de Carvalho e outro Vs. Brasil*. Exceções Preliminares e Mérito. Sentença de 28 de Novembro de 2006. Série C No. 161, pará. 81; CIDH. Relatório No. 77/98, Admissibilidade, Caso 11.556, Corumbiara (Brasil), 25 de setembro de 1998, paras.13 e 14; e CIDH. Relatório No. 33/97, Admissibilidade, Caso 11.405, Ovelário Tames (Brasil), 1 de outubro de 1997, paras. 75 e 76.

⁶ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Exceções Preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Série C No. 1, para. 93. O artigo 37.3 do então vigente Regulamento da CIDH é semelhante ao atualmente vigente artigo 31.3, e estabelecia que: “Quando o peticionário afirme a impossibilidade de comprovar o requisito assinalado neste artigo, corresponderá ao Governo contra o qual se dirige a petição, demonstrar à Comissão que os recursos internos não foram previamente esgotados, a menos que seja deduzido claramente dos antecedentes contidos na petição”.

⁷ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4, para. 66.

⁸ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4, para. 64. (Tradução livre do espanhol original)

⁹ Decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo de 4 de setembro de 2002. Processo de Intervenção Estadual n.º 071.567.0/1 – Anexo n. 11 da petição original apresentada em 29 de setembro de 2006.

¹⁰ Ver Constituição Federal do Brasil, artigos 35 e 36.

pagamento não foi efetuado em razão de restrições financeiras enfrentadas pelo município de Santo André (*supra* paras. 14 e 16). Portanto, em atenção aos parâmetros estabelecidos nos parágrafos 22 e 23 do presente relatório, a CIDH decide que, para efeitos do exame sobre a admissibilidade, a solicitação de intervenção não é um recurso que tinha que ser esgotado.

25. Adicionalmente, a CIDH observa que a outra via judicial disponível para questionar o descumprimento do pagamento de um precatório é a solicitação de sequestro, que apenas é possível case seja estabelecido que não se respeitou a ordem cronológica, conforme o estabelecido nos artigos 100, §2 da Constituição¹¹ e 731 do Código de Processo Civil¹². Conforme o alegado por ambas as partes (*supra* paras. 11 e 14), as supostas vítimas apresentaram uma solicitação de sequestro em 24 de maio de 2006, que foi julgada pelo TJE/SP em 11 de setembro de 2007, encontrando-se pendente até a presente data um recurso de reclamação interposto pelo município de Santo André.¹³ A respeito, a CIDH observa que o Estado não comprovou que esse recurso judicial poderia resultar no efetivo pagamento dos precatórios devidos à supostas vítimas, particularmente quando o próprio Estado alega perante a CIDH que o pagamento não foi realizado em virtude de restrições financeiras insuperáveis enfrentadas pelo município de Santo André (*supra* paras. 14 e 16). No mesmo sentido, o TJE/SP, em sua sentença que rejeitou a primeira solicitação de sequestro interposta pelas supostas vítimas, em 14 de outubro de 2002, estabeleceu que:

Por fim, no que toca à situação de inadimplência, em si “o sequestro não é instrumento para compelir ao pagamento no caso de omissão da administração. A falta de inclusão de verba no orçamento, a consignação de dotação insuficiente, ou a própria omissão ao empenhar a verba para o Poder Judiciário são violações de regras constitucionais e desobediência à ordem judicial, mas não ensejam o sequestro se não houver preterição de nenhum credor. No caso, incidem as normas relativas ao crime de responsabilidade e a intervenção da União no Estado e deste no Município” [citação omitida].¹⁴

26. Portanto, em atenção aos parâmetros estabelecidos nos parágrafos 22 e 23 do presente relatório, a CIDH decide que, para efeitos do exame sobre a admissibilidade, a solicitação de sequestro tampouco é um recurso que se deveria esgotar. Com efeito, apesar dos peticionários possuírem sentenças definitivas em seu favor, estas não foram executadas por se encontrarem em uma ordem cronológica, e porque supostamente não existiriam recursos financeiros suficientes para tal,¹⁵ e o Estado não nega que as execuções das sentenças foi postergada, senão que apenas se refere à oportunidade e razoabilidade dessas medidas.¹⁶ Em conclusão, a CIDH decide que, para efeitos da admissibilidade desta petição, não existem na legislação brasileira recursos judiciais efetivos e adequados para assegurar o pagamento dos precatórios devidos pelo Estado. Com base no anterior, a CIDH declara que se aplica à presente situação a exceção prevista no artigo 46.2.a da Convenção Americana no relativo ao esgotamento dos recursos de jurisdição interna. Na etapa de mérito, a CIDH examinará se as causas

¹¹ Constituição Federal do Brasil, artigo 100, § 2: “As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.”

¹² Código de Processo Civil, artigo 731: “Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.”

¹³ Extrato processual da Reclamação Rcl/5536 – Anexo n. 3 da comunicação apresentada pelos peticionários em 25 de agosto de 2008.

¹⁴ Decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo de 14 de outubro de 2002. Processo de Sequestro n.º 093.113.0/1-00 – Anexo n. 13 da petição original apresentada em 29 de setembro de 2006.

¹⁵ Ver, *mutatis mutandi*, CIDH. Relatório No. 03/01, Admissibilidade, Caso 11.670, *Amilcar Menéndez e outros (Sistema Previsional)*, Argentina, 19 de janeiro de 2001, para. 52.

¹⁶ Ver, *mutatis mutandi*, CIDH. Relatório No. 03/01, Admissibilidade, Caso 11.670, *Amilcar Menéndez e outros (Sistema Previsional)*, Argentina, 19 de janeiro de 2001, para. 53.

e os efeitos da referida exceção configuram violações à Convenção Americana,¹⁷ particularmente de seus artigos 1.1, 2, 8 e 25.

C. Prazo de apresentação da petição

27. A CIDH decidiu *supra* que a exceção ao prévio esgotamento dos recursos internos, prevista no artigo 46.2.a é aplicável à presente situação. Em tais casos, o artigo 32.2 do Regulamento da Comissão estabelece que a petição deve ser apresentada dentro de um prazo razoável, a critério da Comissão Interamericana. Para este efeito, a CIDH deve considerar a data em que tenha ocorrido a suposta violação aos direitos e as circunstâncias de cada caso.

28. No presente caso, o que se denuncia é o descumprimento de sentenças judiciais definitivas condenando o Estado ao pagamento de uma complementação salarial reconhecida por lei e em execução mediante o precatório emitido a favor das supostas vítimas, assim como a falta de recursos legais para obrigar o Estado a pagar suas dívidas. Tendo em conta que, de acordo com a informação disponível, o descumprimento das referidas sentenças ou, em outras palavras, a falta de pagamento do referido precatório continua até a presente data, a CIDH considera que a petição foi apresentada dentro de um prazo razoável, em conformidade com o artigo 32.2 de seu Regulamento.¹⁸

D. Duplicação de procedimentos e coisa julgada internacional

29. Não se desprende dos autos que a matéria objeto desta petição se encontre pendente de outro procedimento internacional, nem que reproduza uma petição já examinada pela CIDH ou por outro órgão internacional. Portanto, corresponde dar por cumpridos os requisitos estabelecidos nos artigos 46.1.c e 47.d da Convenção Americana.

E. Caracterização dos fatos alegados

30. Para os efeitos da admissibilidade, a CIDH deve decidir se os fatos alegados poderiam caracterizar uma violação de direitos, segundo o estipulado no artigo 47.b da Convenção Americana, ou se a petição é "manifestamente infundada" ou é "evidente sua total improcedência", conforme o inciso (c) do mencionado artigo.

31. Nem a Convenção Americana, nem o Regulamento da CIDH exigem ao peticionário identificar os direitos específicos que se alega terem sido violados por parte do Estado na matéria submetida à Comissão, ainda que os peticionários 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 ser estabelecidas suas violações, caso os fatos alegados sejam provados mediante elementos suficientes.

32. Neste caso, a Comissão Interamericana observa que, caso se provem verdadeiras as alegações dos peticionários sobre a violação de seus direitos à propriedade, assim como a falta de recursos efetivos e proteção judicial adequada para garantir os direitos referidos, poderiam caracterizar violações dos direitos consagrados nos artigos 8, 21¹⁹ e 25²⁰ da Convenção Americana, em

¹⁷ CIDH. Relatório No. 35/10, Admissibilidade, Petição 150-06, *Nélio Nakamura Brandão e Alexandre Roberto Azevedo Seabra da Cruz*, 17 de março de 2010, para. 35; Relatório No. 96/09, Admissibilidade, Petição 4-04, *Antônio Pereira Tavares e outros*, 29 de dezembro de 2009, para. 35; Relatório No. 72/08, Admissibilidade, Petição 1342-04, *Márcio Lapoente da Silveira*, Brasil, 16 de outubro de 2008, para. 75; Relatório No. 23/07, Admissibilidade, Petição 435-2006, *Eduardo José Landaeta Mejía e outros*, Venezuela, 9 de março de 2007, para. 47; e Relatório No. 40/07, Admissibilidade, Petição 665-05, *Alan Felipe da Silva, Leonardo Santos da Silva, Rodrigo da Guia Martins Figueiro Tavares e outros*, Brasil, 23 de julho de 2007, para. 55.

¹⁸ Ver CIDH. Relatório No. 03/01, Admissibilidade, Caso 11.670, *Amílcar Menéndez e outros (Sistema Previsional)*, Argentina, 19 de janeiro de 2001, para. 60.

¹⁹ Conforme o indicado no parágrafo. 19 do presente relatório a alegada violação dos artigos XI e XIV da Declaração está subsumida no artigo 21 da Convenção.

concordância com os artigos 1.1 e 2 do mesmo tratado. Consequentemente, a CIDH decide que a petição é admissível com respeito aos referidos direitos, conforme o artigo 47.b da Convenção. Por outro lado, a CIDH resolve que os peticionários não apresentaram informação suficiente *prima facie* para configurar uma possível violação do artigo 11 da Convenção Americana.

...Continuação

²⁰ Conforme o indicado no parágrafo 19 do presente relatório a alegada violação do artigo XVIII da Declaração está subsumida no artigo 25 da Convenção.

V. CONCLUSÕES

33. A Comissão conclui que é competente para examinar os pedidos apresentados pelos peticionários, conforme 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 11 da Convenção Americana;
3. Notificar esta decisão ao Estado e aos peticionários;
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.