


10 de maio de 2016

**REF: Pedro Stábile Neto e outros funcionários do Município de Santo André
Caso 12.836
Brasil**

Prezado Senhor:

Tenho a satisfação de dirigir-me a Vossa Senhoria em nome da Comissão Interamericana de Direitos Humanos a fim de transmitir-lhe, para o seu conhecimento, as partes pertinentes das informações adicionais apresentadas pelo Estado brasileiro com respeito ao caso suprareferido.

Atenciosamente,

618919B0
9841

80B7
2186FE9FCA25
Mario López-Garelli
Por autorização
do Secretário Executivo

Ilmo. Senhor
Pedro Stábile Neto
Stabile Neto Advogados Associados
pstable@uol.com.br
stabileneto@stabileneto.com.br

Anexo

5/10/2016-rs-3277975



MISSÃO PERMANENTE DO BRASIL
JUNTO À ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

Nº 7

URGENTÍSSIMO

A Missão Permanente do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos cumprimenta a Secretaria Executiva da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e tem a honra de encaminhar observações adicionais do Estado brasileiro quanto ao mérito do caso 12.836 (Pedro Stábile Neto), acompanhadas de 8 anexos.

A Missão Permanente do Brasil aproveita a oportunidade para renovar à Secretaria Executiva da Comissão Interamericana de Direitos Humanos os protestos de sua elevada estima e consideração.

Washington, D.C., em 9 de janeiro de 2015





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CASO Nº 12.836
PEDRO STÁBILE NETO E OUTROS FUNCIONÁRIOS DO MUNICÍPIO DE
SANTO ANDRÉ
OBSERVAÇÕES ADICIONAIS
JANEIRO DE 2015

Em resposta à comunicação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, datada de 21 de novembro de 2014, o Estado brasileiro vem apresentar observações adicionais quanto ao mérito do caso 12.836 (Pedro Stábile Neto e outros funcionários do Município de Santo André).

Sumário

I. INTRODUÇÃO.....	3
II. DOS FATOS	4
III. DA IMPOSSIBILIDADE DE ADMITIR A OAB COMO <i>AMICUS CURIAE</i>..	5
IV. DO MÉRITO. DETERMINAÇÃO DOS LIMITES DA LIDE.....	7
V. SOBRE O SISTEMA DE PRECATÓRIOS NO BRASIL E SUA EVOLUÇÃO	9
<i>Da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.357</i>	13
<i>Da atuação do Conselho Nacional de Justiça para o aprimoramento do sistema de precatórios.....</i>	17
VI. DA COMPLEXIDADE DA CAUSA.....	20
VII. DOS ESFORÇOS EMPREENNIDOS PELO ESTADO BRASILEIRO. DA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO CASO CONCRETO.	222
<i>Do pagamento parcial do precatório 02/1999</i>	266
<i>Da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação n. 5536. Informações novas. Análise da pertinência de arquivamento do caso.....</i>	26
VIII. DA NÃO VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 8º, 21 E 25, EM CONCORDÂNCIA COM OS ARTIGOS 1.1 E 2 DO MESMO TRATADO. DA CORRELAÇÃO LÓGICA ENTRE EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JUDICIAL E RESPEITO AO DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA. ANÁLISE DA RESTRIÇÃO AO DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA NO CASO CONCRETO.....	30
IX. PONDERAÇÃO DE BENS, INTERESSES OU VALORES JURÍDICOS NO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO.	39
X. DA VEDAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DO HOMEM PELO HOMEM (ARTIGO 21.3 DA CADH). DA VEDAÇÃO DE UMA INTERPRETAÇÃO INDIVIDUALISTA CLÁSSICA DO DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA..	44
XI. DA DELEGAÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS INTERNACIONAIS AO ESTADO. PREVISÃO DO ARTIGO 68.2 DA	

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. LIMITES CONVENCIONAIS À ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SISTEMA INTERAMERICANO.....	455
XII. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	499

I. INTRODUÇÃO

2. Trata-se de denúncia apresentada por Pedro Stábile Neto, Fernando Romera Stábile e Caroline Romera Stábile, pleiteando o reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado Brasileiro por supostas violações aos artigos XI (direito à preservação da saúde e ao bem-estar), XIV (direito ao trabalho e a uma justa retribuição) e XVIII (direito à justiça), da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem; aos artigos 1.1 e 2 (obrigação do Estado de respeitar e garantir os direitos humanos), 8º (garantias judiciais), 11 (proteção da honra e da dignidade) e 25 (proteção judicial), todos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como ao artigo 11.1 (direito social relativo à alimentação, vestuário e habitação) do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

3. As violações teriam decorrido, *prima facie*, do suposto descumprimento pelo Município de Santo André, Estado de São Paulo, de sentença judicial condenatória que determinou o pagamento, pelo município, de verba indenizatória a determinado grupo de servidores públicos municipais, no qual se incluem os peticionários. O fundamento da pretensão dos peticionários decorre da não observância da Lei Municipal nº 6.504/89, que previa ajustes salariais de servidores públicos para minimizar os efeitos da inflação então existente.

4. A denúncia foi transmitida ao Estado em 28 de janeiro de 2008. O Estado apresentou resposta em 2 e 22 de julho do mesmo ano, oportunidades em que requereu sua inadmissibilidade. Em 25 e 30 de agosto de 2010, os peticionários prestaram informações atualizadas.

5. Em 31 de outubro de 2011, a CIDH admitiu o caso em tela em relação aos artigos 8º (garantias judiciais), 25 (proteção judicial) e 21 (direito à propriedade privada) da Convenção Americana.

6. Em 30 de março de 2012, houve o encaminhamento das observações dos peticionários quanto ao mérito da questão. Após resposta do Estado em julho de 2012, novas observações foram prestadas pelos peticionários em 24 de agosto de 2012, seguidas por petição de *amicus curiae* do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), apresentada à Comissão Interamericana em 31 de agosto de 2012.

7. Por meio de nota de 21 de setembro de 2012, a CIDH solicitou ao Estado brasileiro que apresentasse as observações pertinentes acerca das informações adicionais apresentadas pelo peticionário e, por meio de nota de 21 de novembro de 2014, solicitou informações atualizadas sobre o caso em apreço.

8. Nesta oportunidade, o Estado brasileiro demonstrará que adotou todas as medidas ao seu alcance para satisfazer a pretensão dos peticionários, razão pela qual defende que não é responsável internacionalmente pela violação dos direitos que figuram como supostamente violados no relatório de admissibilidade do caso, considerados os parâmetros interamericanos aplicáveis ao caso concreto.

II. DOS FATOS

9. Um grupo de 1.377 servidores públicos do Município de Santo André, Estado de São Paulo, ajuizou, em 1994, ação ordinária de indenização, postulando a retificação dos valores pagos a título de salário referentes a anos anteriores.

10. A Justiça Comum do Estado de São Paulo julgou procedente o pedido, ordenando a complementação das parcelas pagas a menor pelo município. Com o trânsito em julgado da sentença condenatória, os autores deram início ao processo de execução, visando ao recebimento dos valores estipulados pela sentença.

11. Seguindo os preceitos constitucionais que regem a matéria, foi expedido precatório em favor dos credores, a ser pago até dezembro de 1999. Esse prazo não foi obedecido pelo ente executado, o que levou os credores a apresentarem, perante o Tribunal de Justiça Estadual, pedido de intervenção do Estado de São Paulo

no município executado. O pedido foi acolhido, em novembro de 2002, mas a intervenção não chegou a ser decretada pelo Governador do Estado¹.

12. Os peticionários narram que, além do pedido de intervenção, teriam sido feitos dois pedidos de sequestro de verbas do Município de Santo André. O primeiro teria sido indeferido, por não apresentar o fundamento da ação, que é a quebra da ordem cronológica. O segundo pedido de sequestro de verbas, à época da apresentação da petição, estava com apreciação pendente, situação que, como se constatará ao longo destas observações adicionais, foi alterada recentemente.

13. Alegam, ainda, a inexistência de normas no ordenamento jurídico brasileiro que estipulem um meio de compelir o Município de Santo André a proceder ao pagamento do débito.

III. DA IMPOSSIBILIDADE DE ADMITIR A OAB COMO *AMICUS CURIAE*

14. Em que pese nada constar no Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos a respeito da figura do *amicus curiae*, vale notar que o artigo 2.3 do Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos deixa expresso que ele deve ser “pessoa ou instituição **alheia ao litígio e ao processo**” (grifou-se).

15. Ledesma alerta que, segundo a Corte Interamericana, o papel do *amicus curiae* “no puede ser otro que el de colaborar con la corte en el estudio y resolución de los asuntos sometidos a su jurisdicción, pero no hacer peticiones que

¹ Cumpre notar que a jurisprudência mais atual do Supremo Tribunal Federal entende que a ausência de voluntariedade em não pagar precatórios, consubstanciada na insuficiência de recursos para satisfazer os créditos contra a Fazenda Pública no prazo previsto no § 1º do art. 100 da Constituição da República, não legitima a subtração temporária da autonomia estatal:

"O descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal. A ausência de voluntariedade em não pagar precatórios, consubstanciada na insuficiência de recursos para satisfazer os créditos contra a Fazenda Estadual no prazo previsto no § 1º do art. 100 da Constituição da República, não legitima a subtração temporária da autonomia estatal, mormente quando o ente público, apesar da exaustão do erário, vem sendo zeloso, na medida do possível, com suas obrigações derivadas de provimentos judiciais. Precedentes." (IF 1.917-AgR, Rel. Min. Presidente Maurício Corrêa, julgamento em 17-3-2004, Plenário, DJ de 3-8-2007.) No mesmo sentido: IF 4.640-AgR, Rel. Min. Presidente Cezar Peluso, julgamento em 29-3-2012, Plenário, DJE de 25-4-2012.

puedan obligarla a decidir en uno u outro sentido”². Se o intento do escrito for litigar abertamente em determinado lado, não estará configurada a presença de *amicus curiae*.

16. Verifica-se, dessa forma, que a condição de ser alheio ao litígio é indispensável ao *amicus curiae* – e, a despeito da inquestionável capacidade técnica do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), essa condição não é atendida por essa instituição no presente caso, conforme diversas circunstâncias demonstram.

17. Uma circunstância que indica que a entidade não é alheia ao litígio é que o peticionário Pedro Stábile é advogado e, portanto, necessariamente pertencente aos quadros da OAB.

18. Além disso, a presente demanda, caso acolhida pela Comissão, poderia gerar reflexos em todo o sistema de precatórios, o que é capaz de afetar interesses econômicos de expressiva monta de todos os demais advogados, os quais necessariamente integram a OAB.

19. O total da dívida com precatórios de todos os entes da Federação, considerando o valor histórico, ou seja, não atualizado, acumulado até junho de 2014, é de R\$ 97,3 bilhões, de acordo com levantamento feito pelo CNJ. Levando-se em conta que o advogado tem direito aos honorários de sucumbência, definidos em cada um desses processos como valor fixo ou como percentual sobre o montante da condenação, fica claro que o litígio internacional em apreço está ligado aos expressivos interesses econômicos da classe representada pela OAB. Esse mesmo interesse é evidenciado, também, quando a OAB, em seu escrito de *amicus curiae*, postula que o Estado brasileiro indenize as supostas vítimas por danos morais, pois, dessa forma, caso o Estado venha a pagar indenização por danos morais por espera excessiva na fila dos precatórios em decorrência de recomendação da Comissão Interamericana, a União, os Estados e os Municípios podem vir a ser demandados a arcar com o pesado ônus de pagar iguais indenizações a outros credores que se encontram na mesma situação, o que

² LEDESMA, Héctor Faúndez. *EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: ASPECTOS INSTITUCIONALES Y PROCESALES*. 3 ed. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. p. 716.

gerará enormes custos financeiros para o Estado e tornará as causas envolvendo precatórios mais lucrativas.

20. Outra circunstância a ser considerada é que o Conselho Federal da OAB ajuizou, internamente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.357 contra a Emenda Constitucional n.º 62, de 9 de dezembro de 2009, que alterou o art. 100 da Constituição Federal – que disciplina a sistemática dos precatórios – e acrescentou o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “instituído regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios”, sobre a qual se discorrerá mais adiante, tendo em vista sua relação intrínseca com o presente caso.

21. Ainda que indivíduos e instituições que atuem na condição de *amicus curiae* ante os órgãos do Sistema Interamericano tenham, naturalmente, interesse na matéria objeto do litígio sobre o qual opinam, o Estado observa que essa figura processual é desvirtuada em casos em que os interesses em jogo são tais que evidenciam a relação direta do *amicus curiae* com o caso. No caso concreto, a OAB não parece estar em condições de contribuir para a decisão de mérito da CIDH por meio da principal contribuição que os *amici* costumam fazer: apresentar uma visão ampla das questões jurídicas subjacentes ao litígio, de modo a transcender os interesses particulares das supostas vítimas e do Estado.

22. Ainda que a OAB possa dispor de capacidade técnica para atuar como *amicus curiae* no presente caso, os presumíveis e significativos interesses econômicos de seus associados na resolução do litígio internacional e as demais circunstâncias relacionadas aconselham a sua não aceitação nessa condição.

23. Por fim, o Estado brasileiro pondera que os interesses econômicos ligados ao sistema de precatórios possivelmente sejam a causa de boa parte das análises e estudos sobre o tema ser enviesada, incompleta e superficial. Portanto, caso a CIDH entenda necessária a ampliação desse debate, o que ocorreria, por exemplo, com a admissão do Conselho Federal da OAB como *amicus curiae*, entende-se oportuno que a discussão inclua opiniões técnicas variadas sobre o assunto e leve em consideração a influência que interesses econômicos expressivos possam ter sobre essas análises.

IV. DO MÉRITO. DETERMINAÇÃO DOS LIMITES DA LIDE.

24. Inicialmente, cabe ressaltar que, apesar das alegações trazidas pela OAB em seu escrito de *amicus curiae* quanto a outros dispositivos da Convenção Americana, o presente caso foi admitido apenas em relação aos artigos 8º (garantias judiciais), 25 (proteção judicial) e 21 (direito à propriedade privada) da Convenção Americana, em concordância com os artigos 1.1 e 2 do mesmo tratado, não sendo pertinente ou cabível, neste momento, discussão que extrapole esse escopo. É o que ocorre, por exemplo, com o artigo 11, sobre o qual a OAB discorre em sua manifestação, embora tenha havido expressa declaração de inadmissão da petição em relação a esse dispositivo no ponto resolutivo segundo do relatório nº 144/11, em que a Comissão Interamericana analisou a admissibilidade da petição que deu origem ao caso em apreço. Questões constitucionais, por fugirem do escopo do Sistema Interamericano, não serão objeto deste escrito à CIDH.

25. A República Federativa do Brasil sustenta que não há, na realidade, violação aos artigos que foram objeto de decisão de admissão e que inúmeros têm sido os esforços do Estado brasileiro para satisfazer a pretensão dos petionários, os quais devem ser considerados a fim de se afastar a alegação de violação aos citados artigos.

26. Consideradas a complexidade da causa, a conduta estatal e demais circunstâncias do caso, o Estado considera que não houve violação, no caso concreto, aos artigos 8º e 25 da Convenção Americana. Especificamente em relação ao artigo 21, o Estado brasileiro sustenta que a distância entre a normatividade do direito à propriedade privada e sua plena efetividade não é passível de estabelecer a responsabilidade internacional do Estado por ter ocorrido uma restrição à propriedade privada justificada convencionalmente. Ademais, os esforços contínuos do Estado brasileiro para aprimorar o sistema de precatórios e garantir o direito à propriedade privada contra os próprios atos estatais, consistentes nas políticas públicas realizadas com esse fim e na evolução legislativa e jurisprudencial nacionais nos últimos anos quanto ao tema, demonstram que o Estado brasileiro tem observado, no que diz respeito ao pagamento de créditos contra o erário, seu dever de garantir e respeitar os direitos previsto na Convenção Americana, especificamente quanto aos artigos 8º, 25 e 21. É o que se passa a demonstrar.

V. SOBRE O SISTEMA DE PRECATÓRIOS NO BRASIL E SUA EVOLUÇÃO

27. A presunção da igualdade de todos perante a lei, apanágio do ideal republicano, e o princípio da impessoalidade, corolário da igualdade, foram, desde sempre, a base do sistema de precatórios no Brasil. Os precatórios são requisições de pagamento feitas pelo Presidente do Tribunal à autoridade competente nos casos em que a Fazenda Pública³ é condenada a pagar quantia certa. É obrigatória a inclusão no orçamento anual da verba necessária ao pagamento dos débitos correspondentes aos precatórios apresentados até 1º de julho do exercício anterior. O pagamento desses débitos deve observar estrita ordem cronológica de apresentação.

28. Com a edição da Constituição de 1934, o instituto do precatório foi erigido à ordem constitucional, estabelecendo-se que o pagamento do requisitório seria feito na ordem rigorosa de sua apresentação, com vedação expressa de designação pessoal para a destinação dos recursos.

29. Buscou-se, dessa forma, uma fórmula de pagamento de dívidas judiciais que superasse antigas práticas clientelistas e patrimonialistas. A história dos precatórios é, portanto, uma história de criação de mecanismos que garantam a impessoalidade necessária ao trato da coisa pública⁴ e da necessária adaptação da garantia da impessoalidade às necessidades de determinados grupos de titulares de direitos. Apenas com esse sentido podem-se entender as principais alterações constitucionais feitas ao longo dos anos para aprimorar o instrumento, senão vejamos:

Constituição de 1934 – fixou a ordem cronológica de apresentação dos precatórios para pagamento e a vedação expressa de designação pessoal para destinação dos recursos;

Constituição de 1946 – ampliou o instrumento para os Estados e Municípios, instituiu a abertura de dotação orçamentária específica;

³ Quando a Administração Pública ingressa em juízo, representada por qualquer de suas entidades estatais, recebe a designação de Fazenda Pública, dado que o erário é que deve suportar os encargos patrimoniais da demanda.

⁴ Jobim, Nelson. *Precatórios: O caminho do “Meio”* in *Revista de Direito Administrativo*. Setembro/Dezembro 2006. Fundação Getúlio Vargas. Jurídico Atlas, p. 133.

Constituição de 1967 – disciplinou a inclusão obrigatória da verba necessária ao pagamento dos débitos com precatórios;

Constituição de 1988 - instituiu a necessidade de conservar o valor real do precatório por meio de correção monetária, e a preferência do crédito alimentício;

Emenda Constitucional nº 20/98 – cria as denominadas RPVs (Requisições de Pequeno Valor), de até 60 (sessenta) salários mínimos, excluindo-as do sistema de precatórios;

Emenda Constitucional nº 30/2000 - conceituou os débitos de natureza alimentícia, instituiu a figura do crime de responsabilidade para o Presidente do Tribunal no caso de retardamento ou tentativa de frustrar a liquidação regular de precatórios;

Emenda Constitucional nº 62/2009 – instituiu ordem de preferência no pagamento de precatórios alimentícios cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório ou sejam portadores de doença grave.

30. Vê-se, portanto, que o sistema de precatórios brasileiro vem sendo aperfeiçoado por meio de uma constante evolução constitucional-legislativa.

31. Condenar o sistema de precatórios atual sem apontar alternativas viáveis e apropriadas é imprudente. Atualmente, em vista do nível de endividamento de várias entidades federativas no Estado brasileiro, inexistem remédios de efeitos repentinos e automáticos aptos a saldar de forma imediata toda a dívida dos precatórios no Brasil. A solução do caso não é apenas jurídica, senão político-financeira e federativa.

32. Acerca do assunto, vale mencionar trecho de artigo do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, *verbis*:

O precatório é importante instrumento constitucional que disciplina a forma pela qual as decisões judiciais condenatórias do Poder Público serão processadas e cumpridas. A interpretação do art. 100 da CF é diretamente vinculada à necessidade de se criar meio político-jurídico que tente conformar duas preocupações igualmente importantes. De um lado, o dever constitucional de o Estado saldar seus débitos e fazer cumprir as decisões condenatórias. De outro lado, a necessidade de se investir de acordo com os programas políticos vencedores nos certames eleitorais no contexto de escassez de recursos. Quando os recursos financeiros são abundantes, o não pagamento de um

precatório somente pode ser resolvido no quadro da configuração de eventual dolo por parte do administrador. Entretanto, quando há pouco dinheiro e esses mínimos recursos já têm destinação constitucional previamente fixada, o problema transcende – em muito – os limites dos contornos estritamente jurídicos, passando a ser de natureza político-institucional.

Envolve a administração dos recursos públicos, governabilidade, viabilidade financeira dos entes federativos e, mesmo, autonomia de gestão dos governos estaduais.

Se o problema está longe de ser meramente jurídico, as eventuais soluções a serem propostas não podem ser também de natureza apenas jurídica. Uma interpretação “genial” do texto constitucional ou a criação de novas sanções para o Poder Executivo inadimplente, por si só, não resolve a grave crise financeira que o tema dos precatórios torna evidente. Também não há espaço para soluções “maniqueístas” ou milagrosas de quem ache que somente uma das partes – devedor ou credor – tem absoluta razão.

Não se pode partir do pressuposto de que as preocupações externadas por devedor ou credor são, de antemão, ilusórias, fantasiosas ou mesmo mentirosas. A busca pela solução do problema passa pela captação do contexto político e econômico. Hão de ser verificados os limites da incidência e a aplicação do artigo 100 da Constituição, que considere, de forma igual, as preocupações legítimas de devedores e credores. (grifo nosso).⁵

33. Além de garantir a necessária impessoalidade no trato da coisa pública, o regime de precatórios harmoniza-se com a necessidade de continuidade de serviços públicos que devem ser custeados pelo Estado em prol de toda a população, como educação e saúde.

34. Assim, a obediência ao regime de precatórios para os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital⁶ e Municipais, em virtude de sentença judicial, longe de ser uma violação aos direitos protegidos pela Convenção Americana, é uma garantia à população de que o pagamento desses débitos será feito de forma impessoal e em harmonia com a continuidade dos serviços públicos. Nesse sentido, o regime de precatórios harmoniza-se inteiramente com o artigo 21 da Convenção Americana.

35. Vale lembrar que, sobre a possibilidade de limitação do direito de propriedade, a Corte Interamericana assim já se manifestou:

⁵ Idem, p. 132-133.

⁶ Referente ao Distrito Federal.

Si bien el derecho a la pensión nivelada es un derecho adquirido, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, **los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social**⁷. (grifo nosso)

36. Esta é exatamente a razão de ser do sistema de precatórios, mecanismo eminentemente republicano, instituído por razões de utilidade pública e de interesse social.

37. Por fim, vale frisar que o montante anualmente destinado ao pagamento de precatórios é altamente significativo, o que comprova que o Estado busca efetivamente adimplir suas obrigações.

38. Veja-se, ilustrativamente, a tabela abaixo, que diz respeito aos valores decorrentes de pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor apenas no âmbito da Justiça Federal brasileira⁸:

Descrição	Total					
	DESPESA REALIZADA Valor (R\$)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Qtd Beneficiários	956.282	1.145.598	1.141.846	1.213.903	1.226.628	1.219.393
Qtde Processos	709.288	871.643	943.992	1.049.685	1.081.967	1.055.976
Valor (R\$)	8.902.649.095	12.180.190.968	12.688.741.749	12.875.371.479	13.332.812.333	14.867.390.832

39. Como se verifica na tabela acima, no ano de 2013, a despesa realizada com o pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor, somente no âmbito da Justiça Federal brasileira, chegou a um valor total equivalente a **USD 6.346.533.815,54**, segundo conversão feita pelo sistema do Banco Central brasileiro⁹ com a cotação do dólar do dia 31/12/2013, valor esse que atingiu **1.219.393 beneficiários**, os quais tiveram seus precatórios adimplidos, no âmbito de **mais de um milhão de processos** (1.055.976). Tais números demonstram que, dentro da sistemática estabelecida, o

⁷ Corte IDH. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. par. 116.

⁸ Dados mais completos estão disponíveis on-line, no site do Conselho da Justiça Federal, em: <http://daleth.cjf.jus.br/atlas/internet/rpvs_precatorios.htm>.

⁹ <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>

cronograma de pagamento de precatórios avança, sempre seguindo critérios previamente estabelecidos e objetivos.

40. Verifica-se, também, que há uma tendência crescente, tanto em relação ao valor destinado a tais pagamentos, quanto em relação ao número de beneficiários e de processos que têm seus pagamentos quitados, o que demonstra que os esforços para o constante aprimoramento do sistema estão gerando efeitos concretos.

Da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.357

41. A evolução constitucional-legislativa anteriormente mencionada não ocorre apenas por meio de atos do Poder Legislativo. O Supremo Tribunal Federal brasileiro também tem se debruçado sobre a temática dos precatórios.

42. O tema referente ao sistema brasileiro de pagamento de precatórios está, atualmente, submetido ao crivo do Supremo Tribunal Federal, tendo sido questionado perante o Poder Judiciário nacional pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), mesma entidade que apresentou petição de *amicus curiae* perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, na qual solicita que o sistema brasileiro de precatórios brasileiro seja declarado incompatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

43. Um dos processos que tramitam naquela Corte Constitucional sobre o tema é a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.357 (ADI 4.357), ajuizada contra a Emenda Constitucional nº 62/2009, a qual foi objeto central das observações adicionais apresentadas pelos peticionários em 24/8/2012.

44. Entre outros pleitos veiculados na citada ADI 4.357, os requerentes buscam a declaração de inconstitucionalidade da referida Emenda por violação do devido processo legal durante sua tramitação no Senado Federal, bem como a declaração de inconstitucionalidade em relação aos critérios estabelecidos quanto à atualização dos precatórios “na data da expedição”.

45. Em Sessão Plenária de 14/03/2013, a Corte Suprema brasileira teve a oportunidade de julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, em acórdão que recebeu a seguinte ementa (**ANEXO 1**):

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE INTERSTÍCIO CONSTITUCIONAL MÍNIMO ENTRE OS DOIS TURNOS DE VOTAÇÃO DE EMENDAS À LEI MAIOR (CF, ART. 60, §2º). CONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE “SUPERPREFERÊNCIA” A CREDORES DE VERBAS ALIMENTÍCIAS QUANDO IDOSOS OU PORTADORES DE DOENÇA GRAVE. RESPEITO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À PROPORCIONALIDADE. INVALIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LIMITAÇÃO DA PREFERÊNCIA A IDOSOS QUE COMPLETEM 60 (SESSENTA) ANOS ATÉ A EXPEDIÇÃO DO PRECATÓRIO. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA (CF, ART. 5º). INCONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS EM PROVEITO EXCLUSIVO DA FAZENDA PÚBLICA. EMBARAÇO À EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO (CF, ART. 5º, XXXV), DESRESPEITO À COISA JULGADA MATERIAL (CF, ART. 5º XXXVI), OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART. 2º) E ULTRAJE À ISONOMIA ENTRE O ESTADO E O PARTICULAR (CF, ART. 1º, CAPUT, C/C ART. 5º, CAPUT). IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE REMUNERAÇÃO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO CRITÉRIO DE CORREÇÃO MONETÁRIA. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5º, XXII). INADEQUAÇÃO MANIFESTA ENTRE MEIOS E FINS. INCONSTITUCIONALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO RENDIMENTO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO ÍNDICE DEFINIDOR DOS JUROS MORATÓRIOS DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS, QUANDO ORIUNDOS DE RELAÇÕES JURÍDICO-TRIBUTÁRIAS. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA ENTRE DEVEDOR PÚBLICO E DEVEDOR PRIVADO (CF, ART. 5º, CAPUT). INCONSTITUCIONALIDADE DO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO. OFENSA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE DIREITO (CF, ART. 1º, CAPUT), AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º), AO POSTULADO DA ISONOMIA (CF, ART. 5º, CAPUT), À GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA E À EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL (CF, ART. 5º, XXXV) E AO DIREITO ADQUIRIDO E À COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). PEDIDO JULGADO PROCEDENTE EM PARTE. 1. A aprovação de emendas à Constituição não recebeu da Carta de 1988 tratamento específico quanto ao intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência

judicial no âmago do processo político, verdadeiro *locus* da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira. 2. Os precatórios devidos a titulares idosos ou que sejam portadores de doença grave devem submeter-se ao pagamento prioritário, até certo limite, posto metodologia que promove, com razoabilidade, a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e a proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), situando-se dentro da margem de conformação do legislador constituinte para operacionalização da novel preferência subjetiva criada pela Emenda Constitucional nº 62/2009. 3. **A expressão “na data de expedição do precatório”, contida no art. 100, §2º, da CF, com redação dada pela EC nº 62/09, enquanto baliza temporal para a aplicação da preferência no pagamento de idosos, ultraja a isonomia (CF, art. 5º, caput) entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que discrimina, sem qualquer fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não na data da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento.** 4. A compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC nº 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, caput), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput). 5. O direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) resta violado nas hipóteses em que a atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios perfaz-se segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, na medida em que este referencial é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. É que a inflação, fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (*ex ante*), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte (remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período). 6. A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, caput) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (*ex vi* do art. 161, §1º, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão “independentemente de sua natureza”, contida no art. 100, §12, da CF, incluído pela EC nº 62/09, para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário. 7. O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com redação dada pela Lei nº 11.960/09, ao reproduzir as regras da EC nº 62/09 quanto à atualização monetária e à fixação de juros moratórios de créditos inscritos em precatórios incorre nos mesmos vícios de juridicidade que inquinam o art. 100, §12, da CF, razão pela qual se revela inconstitucional por

arrastamento, na mesma extensão dos itens 5 e 6 supra. 8. **O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI).** 9. **Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte.**

(ADI 4357, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/3/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 25-9-2014 PUBLIC 26-9-2014) (grifo nosso)

46. O acórdão acima foi objeto de recursos de embargos de declaração, interpostos pela AGU e pela OAB, em 7/2/2014 e em 3/10/2014, respectivamente, os quais se encontram pendentes de julgamento. Encontra-se igualmente pendente de julgamento pelo STF questão de ordem levantada a respeito da modulação dos efeitos da decisão, de forma a definir os limites temporais da aplicação do julgamento.

47. Vale ressaltar que, embora ainda estejam pendentes os julgamentos acima indicados, a decisão proferida no âmbito da ADI 4357 pode vir a gerar reflexos concretos nos pagamentos relativos ao caso em exame. Por exemplo, a expressão “na data de expedição do precatório”, contida no art. 100, §2º, da Constituição Federal¹⁰, com redação dada pela EC nº 62/09, enquanto baliza temporal para a aplicação da preferência no pagamento a credores idosos, foi tida como incompatível com a isonomia entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que discriminaria, sem fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não na data da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento.

48. Segundo consta no voto do Ministro Relator, “a providência correta, à luz do princípio isonômico, seria destinar a preferência a todos que (e à medida que)

¹⁰ Art. 100, § 2º: Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

completem 60 (sessenta) anos de idade na pendência de pagamento de precatório de natureza alimentícia”. Tal alteração tem potencial efeito sobre os credores deste caso, inseridos entre os 807 que não se enquadravam como idosos ou portadores de doenças graves, segundo noticiado pelos peticionários em suas observações adicionais de 24 de agosto de 2012¹¹. Ainda que não tivessem 60 anos na data da expedição do precatório, passariam a se beneficiar de mecanismo de preferência na medida em que completassem tal idade.

49. É nítido, portanto, que o sistema de precatórios, tema central do presente caso, está sendo objeto de análise pelo Poder Judiciário brasileiro, o que demonstra, ainda, que, em que pese a grande complexidade do assunto, há uma busca incessante do Estado brasileiro para aprimorar o referido sistema, sempre respeitando os direitos dos cidadãos brasileiros, como a isonomia, a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional.

Da atuação do Conselho Nacional de Justiça para o aprimoramento do sistema de precatórios

50. Não é apenas por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade acima noticiada que o Poder Judiciário brasileiro tem buscado contribuir para o aprimoramento do sistema de precatórios. Existem inúmeras medidas que estão sendo tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com esse objetivo.

51. Com a edição da Emenda Constitucional nº 62/2009, que transferiu a gestão dos precatórios para os Tribunais de Justiça, o CNJ, percebendo a enorme importância que o Judiciário passaria a exercer quanto ao tema do pagamento de requisitórios pela Fazenda Pública, tornou-se um elo central de implementação de políticas de aperfeiçoamento do sistema de pagamento de créditos devidos pelo Estado em virtude de sentenças judiciais.

¹¹ Peticionários do caso 12.836 (Pedro Stábile Neto e outros funcionários do Município de Santo André). Observações adicionais quanto à manifestação do Estado brasileiro. 24 ago. 2012. p. 7.

52. Nesse contexto, já em 2010, foi editada a Resolução CNJ 115 (ANEXO 2), a qual, reconhecendo que a eficiência operacional e a promoção do cumprimento das decisões judiciais são objetivos estratégicos do Poder Judiciário, instituiu o **Sistema de Gestão de Precatórios – SGP**. Referido banco de dados, gerido pelo Conselho Nacional de Justiça, é alimentado pelos Tribunais de Justiça, aos quais cumpre informar dados sobre os precatórios sob sua administração. Por meio do SGP, os Tribunais monitoram o pagamento dos precatórios, verificando o descumprimento de normas constitucionais, legais e regulamentares por parte das entidades de Direito Público devedoras, adotando as providências cabíveis.

53. No âmbito do SGP, foi instituído o Cadastro de Entidades Devedoras Inadimplentes – CEDIN, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça, no qual constam as entidades devedoras que não realizem liberação de recursos tempestivamente conforme o artigo 97 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Para efeitos desse artigo constitucional, considera-se omissa a entidade devedora que constar do cadastro, não podendo contrair empréstimo externo ou interno, receber transferências voluntárias enquanto nele figurar, bem como repasses do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios¹².

54. Além disso, a Resolução nº 115 dá outras providências, orientando os Tribunais quanto à gestão do sistema de precatórios. Estabelece, assim, normas quanto à apresentação, expedição, compensação, cessão e pagamento dos precatórios.

55. A reestruturação do setor de precatórios vem-se consolidando por meio de parceria entre a Corregedoria Nacional de Justiça (órgão do CNJ), tribunais estaduais, os Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho, representados por integrantes de Comitês Gestores. O trabalho a cargo da Corregedoria

¹² A Constituição Federal brasileira estabelece sobre o assunto o seguinte:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

[...]

Nacional de Justiça teve início com a aproximação e conhecimento *in loco* das dificuldades de cada Tribunal.¹³

56. Nesse sentido, o projeto de reestruturação nasceu primeiro para colaborar com o gerenciamento e a administração dos precatórios e, depois, para implementar a transparência no processo de acompanhamento e fiscalização do pagamento dos créditos precatórios.

57. Foi criado, ademais, no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça, o Sistema de Informação de Apoio à Reestruturação de Precatórios (RESPREC). Esse sistema dispõe de um repositório de dados em que as informações coletadas são armazenadas e organizadas de modo sistêmico, permitindo, de forma facilitada, a consulta a um acervo documental das visitas realizadas pela Corregedoria Nacional aos Tribunais.

58. Já se alcançaram resultados práticos com o uso do mencionado sistema, principalmente no que tange à elevação da qualidade de trabalho, otimização dos recursos humanos, materiais e financeiros, todos canalizados para a gestão de precatórios como resultado da cooperação entre os entes envolvidos. Resultados dessa nova gestão estão retratados em relatórios das atividades da Corregedoria Nacional de Justiça nos Tribunais de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo e Tocantins (**ANEXO 3**).

59. As atividades da Corregedoria Nacional de Justiça foram desenvolvidas em três fases. Na primeira fase, a equipe da Corregedoria analisou a situação e a realidade encontrada no tribunal visitado e promoveu reuniões com os juízes da Fazenda Pública, procuradores dos estados e representantes da Ordem de Advogados do Brasil. Na segunda fase, ocorreram reuniões com prefeitos e procuradores jurídicos dos municípios devedores. Na última fase, foram realizadas audiências conciliatórias para o pagamento de precatórios. Durante os trabalhos iniciais, realizaram-se verificações e diligências necessárias para a reestruturação do setor de precatórios no âmbito dos tribunais de justiça visitados, tendo sido feitas sugestões que

¹³ Vide vídeo da Corregedoria Nacional de Justiça – Programa de Reestruturação de Precatórios. <http://www.cnj.jus.br/noticias/videos-institucionais/20914-programa-de-reestruturacao-de-precatorios>

englobam desde a organização física do setor, análise individualizada de cada processo, realização de semanas de conciliação em precatórios, com observância da ordem cronológica, disponibilização pelos “sites” dos tribunais da listagem final para fins de consulta por credores, entidades devedoras, advogados e interessados, até a designação e o treinamento de servidores e magistrados, visando ao efetivo cumprimento das Resoluções do CNJ.

60. Também de acordo com as diretrizes traçadas pelo CNJ, em especial as resoluções 115/2010, 123/2010 e 145/2012 (**ANEXO 2**), foi dado início ao trabalho de reestruturação do Setor de Precatórios e Requisição de Pequeno Valor (RPV) nos tribunais de justiça que solicitaram apoio da Corregedoria Nacional de Justiça. No plano de trabalho, foram estabelecidas ações institucionais, objetivos, metas e metodologia, visando ao aprimoramento dos tribunais de justiça na execução da gestão de precatórios (**ANEXO 4**).

61. Destaque-se, também, a Recomendação nº 39, de 8 de junho de 2012, editada pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal e do CNJ, Ministro Ayres Brito. A Recomendação trata da designação de um juiz auxiliar, especialmente convocado para auxiliar na condução dos processos relacionados aos precatórios e RPVs e no provimento de cargos técnicos de assessoramento superior no setor, exclusivamente para servidores de carreira do tribunal (**ANEXO 5**).

VI. DA COMPLEXIDADE DA CAUSA

62. Quanto às alegadas violações aos artigos 8º (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana, a análise do presente caso não pode deixar de considerar a grande complexidade não apenas do sistema de precatórios, mas também do processo específico que deu origem ao caso.

63. O processo de origem, ajuizado em 1994 e com sentença transitada em julgado em 1998, envolve um alto número de credores – 1.377. Em razão disso, resultou em elevado montante a ser pago por uma municipalidade – valor nominal de R\$ 40.718.480,33, em 1996, dos quais hoje já foram pagos R\$ 36.253.241,39, restando,

todavia, ainda um saldo a pagar de aproximadamente R\$ 153.000.000,00, em razão da atualização dos valores.

64. A própria correção dos valores demonstra, de um lado, a preocupação em não gerar prejuízos aos credores, que recebem os valores corrigidos, e, de outro, que não é do interesse do ente público deixar de quitar seus precatórios, uma vez que suas dívidas apenas aumentam.

65. Pertinente esclarecer, ainda, que, no Brasil, o município é o ente da Federação de âmbito mais local e, por isso, algumas vezes, com limitações orçamentárias para pagar montantes elevadíssimos sem prejudicar a continuidade dos serviços públicos básicos que lhe competem, nos termos da Constituição Federal brasileira, como, exemplificativamente:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

(...)

66. Em conclusão, a dificuldade para o total adimplemento da obrigação decorre da complexidade do caso, traduzida no grande número de credores e no elevado montante a ser pago, uma vez que, conforme será exposto adiante, o Município de Santo André tem destinado ao pagamento de precatórios percentual até superior ao que lhe obriga o artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, situação que demonstra verdadeiro esforço para solução não apenas desse caso, mas para o adimplemento de todos os precatórios da municipalidade.

VII. DOS ESFORÇOS EMPREENHIDOS PELO ESTADO BRASILEIRO. DA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO CASO CONCRETO.

67. Além das medidas tomadas pelo CNJ em prol do aprimoramento geral do sistema de precatórios, já noticiadas acima, deve-se destacar, também, a atuação desse Conselho no âmbito deste caso específico. Tendo sido levado o caso ao conhecimento do CNJ, no ano de 2012, o Corregedor Nacional de Justiça determinou a autuação do expediente como Pedido de Providências, constando como Requerente o próprio CNJ e como Requerido o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. O processo foi também incluído no programa Justiça Plena¹⁴, para seu acompanhamento permanente até o efetivo pagamento do precatório.

68. Desde então, o CNJ tem solicitado e recebido informações periódicas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a respeito do pagamento do precatório em questão.

69. Nas últimas informações prestadas, em setembro de 2014, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo trouxe os seguintes esclarecimentos:

[...] com relação ao **Precatório EP nº 12.111/97 (Ordem Cronológica nº 02/1999)**, em que são partes **Pedro Stábile Neto e O/O e Prefeitura Municipal de Santo André** (primeiro na lista de Natureza Alimentar, com vários pedidos de superpreferências

¹⁴ O Programa Justiça Plena monitora e dá transparência ao andamento de processos de grande repercussão social. Lançada pela Corregedoria Nacional de Justiça em novembro de 2010, a iniciativa apoia a gestão dessas causas, relacionadas a questões criminais, ações civis públicas, ações populares, processos em defesa do direito do consumidor e ambientais. Entre coordenadores e participantes, o Justiça Plena tem oito protagonistas: o Ministério da Justiça (MJ), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Advocacia-Geral da União (AGU), a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Defensoria Pública da União e dos Estados e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). Inicialmente, os realizadores do projeto definiram como meta acompanhar 200 processos até o fim de 2012, sendo 100 no primeiro ano do Programa e outros 100 no segundo. O acesso pleno aos processos acontece por meio do Sistema de Acompanhamento de Processos de Relevância Social (SAPRS) e é concedido apenas aos representantes cadastrados, que podem consultar e atualizar o banco de dados. A Corregedoria Nacional de Justiça faz a inclusão dos processos que são de interesse público e têm potencial para repercutir na sociedade. A ferramenta fornece, por exemplo, apoio técnico aos juízes responsáveis pelas causas publicadas no SAPRS. O menu “Sistema Justiça Plena” permite que os processos cadastrados no Programa sejam consultados sem restrição.

constitucionais) - foram disponibilizados até 29/08/2014, pagamentos de 686 preferências, no total de R\$ 36.253.241,39.

O saldo a pagar do referido precatório é de aproximadamente R\$ 153.000.000,00 (base 30/09/2014) e a posição na lista de ordem cronológica é a 16ª.

O advogado Pedro Stábile Neto, recebeu, na condição de credor, o teto de 3 OPVs em 29/04/2011, e mais 3 OPV's em 30/11/2012 na condição de Advogado, totalizando 6 OPV's (R\$120.000,00).

Posteriormente, requereu o pagamento dos honorários pagos integralmente até o limite de 3 OPV's, tendo sido deferido.

O DEPRE deu início às adequações no sistema de Cadastramento e Pagamento de Precatórios para a disponibilização desses valores após o encerramento do requisitorial (em agosto/2014).

Frise-se que o cadastramento de todos os precatórios do município já [foi efetuado] pelo Departamento.

Os valores disponibilizados pela Gestão na Conta I (Ordem Cronológica) são esgotados mensalmente com o pagamento de preferências e o saldo da Conta 11 (Demais) é esgotado com o pagamento de precatórios em Ordem Crescente de Valor. Atualmente, na Conta 11, são pagos os precatórios com valor aproximado de R\$ 1.386.000,00.

Em razão da função gestora ativa deste Coordenador e com vistas à quitação integral do Precatório em questão, bem como de toda a dívida da Municipalidade de Santo André, determinei ao Setor de Gestão do DEPRE, o constante gerenciamento e controle sobre os depósitos efetuados pela Prefeitura, com apuração de eventual insuficiência (se houver) e tomada de providências para redução da dívida, com aumento da alíquota destinada ao pagamento dos precatórios para percentual superior aos atuais 3,83%, da Receita Corrente do Município.

Assim, embora com o aumento da alíquota para acima do percentual mínimo exigido pela EC n 62/2009, este valor ainda se mostra insuficiente para a quitação da dívida do município.

Por outro lado, a Municipalidade criou a Câmara de Conciliação de Precatórios (Lei Municipal 9.530/13, de 10 de dezembro de 2013). Todavia, segundo o próprio advogado, Dr. Pedro Stábile, os credores não têm interesse na realização de acordos com a Prefeitura.

Portanto, considerando o valor total que ainda resta ser pago neste precatório (R\$ 153.000.000,00), os depósitos mensais Município, na Conta I e o ritmo atual de depósitos, levaremos, aproximadamente, cerca de 5 anos para quitar integralmente o Precatório EP 12.111/1997.

Para finalizar, tanto a Municipalidade de Santo André como o Tribunal de Justiça de São Paulo atuam estritamente dentro das diretrizes traçadas pela Emenda Constitucional n° 62/2009 no que tange à Gestão da Dívida de

precatórios do Município e ao Regime Especial de Pagamentos instituído pelo art. 97 do ADCT.

70. Como se verifica, o pagamento do precatório vem sendo acompanhado diligentemente pelo CNJ e pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e, ao contrário do que alegam os peticionários, há previsão real para os pagamentos, supervisão do processo, bem como medidas relevantes que não podem ser desconsideradas, entre as quais se destaca:

- Foram disponibilizados, até 29/8/2014, **pagamentos de 686 preferências**, no total de **R\$ 36.253.241,39**;
- O advogado Pedro Stábile Neto já recebeu 6 Obrigações de Pequeno Valor – OPVs (R\$ 120.000,00)¹⁵ e teve deferido o pagamento dos honorários pagos integralmente até o limite de 3 OPVs;
- Foi determinado constante gerenciamento e controle sobre os depósitos efetuados pela Prefeitura, com apuração de eventual insuficiência (se houver) e tomada de providências para redução da dívida, com aumento da alíquota destinada ao pagamento dos precatórios para percentual superior aos atuais 3,83% da Receita Corrente do município;
- O município **destina ao pagamento de precatórios alíquota acima do percentual mínimo** exigido pela EC n. 62/2009;
- O município criou **Câmara de Conciliação de Precatórios** (Lei Municipal 9.530/13, de 10 de dezembro de 2013), a fim de resolver as dívidas acumuladas relativas a precatórios por meio de conciliação. Todavia, os credores, neste caso, não manifestaram interesse na realização de **acordo (ANEXO 6)**;
- Tanto a Municipalidade de Santo André como o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo atuam estritamente dentro das diretrizes traçadas pela Emenda

¹⁵ Nos casos nos quais o valor da condenação contra a Fazenda Pública, atualizada até a data da requisição, é considerado de pequeno valor – no caso do Estado de São Paulo, quando inferior a 1.135,2885 Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (UFESP), conforme disposição da Lei Estadual n.º 11.377/03 –, a requisição de pagamento não se dá por meio de precatório, mas de Requisição Direta de Pagamento de Obrigação de Pequeno Valor (OPV), cujo pagamento ocorre em até 90 (noventa) dias da data de apresentação à entidade devedora.

Constitucional nº 62/2009 no que tange à gestão da dívida de precatórios do município e ao regime especial de pagamentos instituído pelo art. 97 do ADCT¹⁶.

71. São inúmeras medidas que demonstram o constante esforço para solução do caso, as quais têm, inclusive, repercutido na mídia¹⁷, diante do efeito concreto que geram nos pagamentos. Entre elas, destaca-se, em primeiro lugar, o aumento do percentual da receita do Município de Santo André destinada ao pagamento de precatórios: subiu de 3,27% para 3,83%, o que significa destinar algo em torno de R\$ 60 milhões para essa finalidade no ano de 2014. Outra medida implementada é a criação da Câmara de Conciliação, que serve como uma alternativa posta à disposição do credor.

72. As medidas de garantia acima noticiadas demonstram que o Estado brasileiro não está inerte e tampouco é violador dos direitos previstos nos artigos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em especial os artigos 8º, 21 e 25, em concordância com os artigos 1.1 e 2, objeto de análise no presente caso.

¹⁶ ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm#adct>.

¹⁷ Cita-se, exemplificativamente, notícia do site: <<http://www.reporterdiario.com.br/Noticia/444677/santo-andre-aumenta-pagamento-de-precatorios>>:

“Capitaneada pelo petista Carlos Grana (PT), a **prefeitura de Santo André decidiu reajustar, a pedido do Tribunal de Justiça, o índice de pagamento de precatórios**. Segundo a Secretaria de Finanças, o novo percentual aplicado sobre a receita corrente líquida anual do município é **3,83%**. Dessa forma, **a cidade despenderá, em 2014, R\$ 60 milhões com a quitação de dívidas judiciais**. Ao longo de 2013, a margem praticada era 3,27%. O impacto anterior era de R\$ 54 milhões, cerca de R\$ 4,5 milhões por mês, afirma a Pasta.

A iniciativa foi antecipada pelo secretário de Finanças, Antônio Carlos Granado, em entrevista ao RD em dezembro de 2013. Na ocasião, o titular sustentou que **o governo estudava medidas para acelerar a velocidade do pagamento dos precatórios em Santo André**. Hoje, o município soma aproximadamente R\$ 900 milhões com passivos de origens distintas - na maioria dos casos, de categoria trabalhista ou proveniente de desapropriações. Se novos mecanismos não forem criados, a prefeitura deve zerar esse débito em 11 anos.

No final do ano passado, a administração petista decidiu emplacar a **criação de uma Câmara de Conciliação para pagamento de precatórios**. O debate na Câmara foi um dos episódios mais tensos no período. A prefeitura garantiu sucesso na votação por contar com apoio da maioria dos vereadores. Os opositoristas, entretanto, não deixaram de registrar repúdio à medida, que sofre resistência por parte de parte dos precatorianos.

O motivo, segundo Granado, está relacionado ao fim da obrigatoriedade de pagamento por ordem cronológica para aqueles que negociarem o recebimento do precatório com deságio de até 50%. ‘Houve forte resistência. A Câmara [de Conciliação] prioriza os [precatorianos] que aceitarem o desconto, o que leva a uma espera maior daqueles que estavam [na fila] para receber’.”

Do pagamento parcial do precatório 02/1999

73. Como exposto nas informações prestadas ao CNJ, acima transcritas, e como os próprios peticionários reconheceram, em suas observações adicionais quanto ao mérito, o pagamento parcial de vários beneficiários do Precatório 02/1999 já começou a ser efetuado.

74. Segundo dados repassados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao CNJ, até 29/8/2014, já foi destinado um **total de R\$ 36.253.241,39** (trinta e seis milhões duzentos e cinquenta e três mil duzentos e quarenta e um reais e trinta e nove centavos) para o pagamento de **686** créditos preferenciais no âmbito deste precatório. Ainda que se trate de pagamento decorrente de preferências, não se pode deixar de considerar que os pagamentos estão sendo feitos graças ao sistema que prevê essas preferências conforme critérios objetivos, com o intento de abreviar o tempo de espera daqueles que são idosos ou portadores de doenças graves.

75. Longe de ser um dado negativo, o pagamento parcial do precatório 02/1999 demonstra que o Estado brasileiro é plenamente capaz de resolver, de acordo com seu direito interno, a demanda que ora se produz perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, estando constantemente preocupado com o respeito aos direitos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação n. 5536. Informações novas. Análise da pertinência de arquivamento do caso.

76. Narraram os peticionários que as garantias e a proteção judicial não estariam sendo respeitadas, pois as medidas judiciais existentes no âmbito interno não estariam sendo efetivas para a proteção dos direitos. Ocorre que a Reclamação 5536, em curso no Supremo Tribunal Federal, que estaria obstando o andamento do pedido de sequestro de rendas do Município de Santo André, já deferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, foi julgada recentemente.

77. Em 28 de abril de 2014, o **Ministro Relator do Supremo Tribunal Federal negou seguimento à reclamação apresentada pelo Município de Santo André**, em decisão assim fundamentada (**ANEXO 7**):

7. A jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de que “[n]o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.662-7, não se emitiu tese sobre a dualidade, para efeito de se saber a preterição, entre crédito comum e crédito alimentício” (Rcl 1.265 ED/ES, Rel. Min. Marco Aurélio).

Na ocasião, afirmou o Relator:

“É certo que esta Corte proclamou, por maioria de votos, que a expressão à exceção dos créditos de natureza alimentícia não tem o alcance vernacular próprio, sinalizando, isso sim, a existência de duas ordens cronológicas, a encerrarem os créditos comuns e os de natureza alimentícia. Na oportunidade, fiquei vencido. **Daí a chegar-se à conclusão sobre não ficar configurada a preterição quando satisfeito o crédito de natureza comum mais recente, em detrimento de um mais antigo de natureza alimentícia, é menosprezar-se a primazia que a Carta da República confere a este último, invertendo por completo a ordem seqüencial nela encerrada. Poder-se-ia inferir, então, que é viável ter-se em dia os precatórios de créditos comuns, com atraso dos precatórios de crédito alimentício. A interpretação teleológica da Constituição Federal, no que ressalta como fundamento da República a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, afasta por completo essa inversão de valores.** Por isso, não altera a conclusão a que chegou o Colegiado o fato de se tratar de créditos de natureza diversa, descabendo potencializar a existência de duas ordens cronológicas. Creio que estas foram admitidas pela Corte, para encerrarem, dentro de cada qual, seqüência a ser observada. Vale dizer que, na ordem cronológica dos créditos comuns, aprecia-se a preterição em relação a estes, o mesmo ocorrendo no concernente aos créditos alimentícios, sendo que essa separação não leva ao extravagante raciocínio de poder-se privilegiar a liquidação dos créditos comuns em prejuízo dos alimentícios mais antigos. Há de distinguir-se preterição dentro da própria ordem cronológica e preterição presentes as duas ordens seqüenciais. **Não há como colocar-se em plano secundário o crédito que, por natureza, há de ser tratado de modo preferencial.**” (negrito acrescentado)

8. No mesmo sentido, confirmam-se os precedentes abaixo:

“CRÉDITO DE NATUREZA ALIMENTÍCIA E SUBMISSÃO À DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o alcance da norma inscrita no ‘caput’ do art. 100 da Constituição, firmou-se no sentido de considerar imprescindível, mesmo tratando-se de crédito de natureza alimentícia, a expedição de precatório, ainda que reconhecendo, para efeito de pagamento do débito fazendário, **a absoluta prioridade da prestação de caráter alimentar sobre os créditos ordinários de índole comum.** Precedentes.” (AC 254 QO/PA, Rel. Min. Celso de Mello; negrito acrescentado)

“Benefício previdenciário. Dispensa de precatório - art. 128, L. 8.213/91: inconstitucionalidade (c.f. ADIn 1252, 28.05.97, DJ 24.10.97). Firme o entendimento do Tribunal no sentido de que, embora não dispense o precatório, dado o caráter alimentar dos créditos relativos a benefícios previdenciários, não de ser incluídos em ordem cronológica específica e preferencial.” (RE 271.123/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; negrito acrescentado)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRECATÓRIO. PRESTAÇÃO DE NATUREZA ALIMENTÍCIA. ARTIGO 100 - CAPUT DA CARTA DA REPÚBLICA. A exceção contida no artigo 100-caput da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa o precatório mas, tão-só, **assegura-lhes prioridade de pagamento sobre os créditos de outra natureza**. Precedentes do STF. Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 162.316/SP, Rel. Min. Francisco Rezek; negrito acrescentado).

9. No caso dos autos, o que se tem é a preterição de um crédito por outro, sendo que o primeiro, além de ter natureza alimentícia, é cronologicamente anterior ao segundo. Foi o que decidiu o órgão ora reclamado (fls. 535):

“Forçoso reconhecer a violação ao princípio da dignidade da pessoa humana pelo inadimplemento do crédito dos requerentes, pois, ainda que se admita a existência de duas ordens cronológicas, uma para os créditos de natureza alimentícia e outra para aqueles de natureza diversa, não se pode negar que o pagamento destes últimos, mais novos, desatendeu a Constituição da República pela inversão da prioridade.”

10. Em uma hipótese como essa, não há como afirmar afronta à Constituição, tal como interpretada pelos precedentes invocados.

11. Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do RI/STF, **nego seguimento** à presente reclamação, cassando a liminar anteriormente proferida.

78. Como se verifica, essa decisão proferida pelo Poder Judiciário brasileiro teria posto fim ao óbice alegado pelos petionários, cassando a liminar anteriormente proferida, que havia suspenso os efeitos da ordem de sequestro emitida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (processo 135.144.0/7-00).

79. O Município de Santo André recorreu dessa decisão; todavia, em 30/9/2014, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal negou provimento ao recurso do ente público, em acórdão que foi assim sintetizado (**ANEXO 8**):

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. PRECATÓRIOS. CRÉDITOS DE NATUREZA ALIMENTÍCIA. PRETERIÇÃO DA ORDEM.

1. Não se pode conhecer neste feito da alegação de violação a decisões supervenientes à decisão reclamada. Precedentes. 2. Inaplicabilidade

da transcendência dos motivos determinantes. Precedentes. 3. A jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de que a Constituição não exime os créditos de natureza alimentícia da inclusão em lista cronológica, mas assegura aos seus titulares o pagamento preferencial em relação aos demais precatórios. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

80. Como visto, o fundamento apresentado pelos peticionários, à fl. 7 da denúncia, para dizer que “não há no Brasil nenhuma garantia judicial para que os precatórios alimentares das vítimas sejam pagos algum dia, nem mesmo qualquer proteção que impeça a violação desse direito” não era definitivo e não mais persiste.

81. Pertinente salientar, também, que o Supremo Tribunal Federal brasileiro vem reconhecendo de forma reiterada o cabimento de sequestro de verbas públicas para pagamento de precatórios no caso de preterição na ordem de pagamento (o que não é o mesmo, esclareça-se, que o simples vencimento de prazo legal para pagamento de precatório). Confira-se, exemplificativamente, o seguinte julgado:

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Administrativo. Sucessão. Responsabilidade do Estado. Legislação infraconstitucional. Precatório. Preterição demonstrada na origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Sequestro. Autorização. Precedentes. 1. A Corte de origem concluiu, com fundamento na CLT, na Lei Estadual nº 8.631/03 e nos fatos e nas provas dos autos, que houve preterição no pagamento dos precatórios de titularidade dos agravados e que cabia ao Estado da Bahia, ora agravante, a obrigação de pagar os créditos constantes dos referidos precatórios, uma vez que sucedeu à fundação devedora e assumiu seus passivos no estado em que se encontravam. 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e do conjunto fático-probatório da causa. Incidência das Súmulas nºs 279 e 280 desta Corte. 3. **É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da possibilidade de sequestro de verbas públicas para pagamento de precatórios no caso de preterição na ordem de pagamento.** 4. Agravo regimental não provido.

(AI 690640 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-160 DIVULG 15-08-2013 PUBLIC 16-08-2013) (grifo nosso)

82. Em vista das informações prestadas nesta seção, o Estado brasileiro solicita à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que avalie o cabimento de arquivamento do caso em apreço com base no artigo 42 de seu Regulamento.

VIII. DA NÃO VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 8º, 21 E 25, EM CONCORDÂNCIA COM OS ARTIGOS 1.1 E 2 DO MESMO TRATADO. DA CORRELAÇÃO LÓGICA ENTRE EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JUDICIAL E RESPEITO AO DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA. ANÁLISE DA RESTRIÇÃO AO DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA NO CASO CONCRETO.

83. Entende o Estado brasileiro que estão em questão dois aspectos que são alcançados pelo escopo dos artigos 8º e 25 da Convenção Americana: a efetividade da prestação de justiça e a duração razoável do processo.

84. Com relação a essa última questão, a duração razoável do processo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já consolidou em seus julgados que, com respeito ao princípio do prazo razoável contemplado no artigo 8.1 da Convenção Americana, é preciso levar em conta três elementos para determinar a razoabilidade do prazo em que se desenvolve um processo: a) a complexidade do assunto; b) a atividade processual do interessado; e c) a conduta das autoridades judiciais¹⁸. Dessa forma, o prazo razoável não é uma medida matemática, mas deve ser aferido à luz do caso concreto. Sua medida é dada pelas circunstâncias do caso e não pela mera contagem dos anos.

85. O Estado brasileiro considera que a complexidade da causa e a conduta das autoridades judiciais, assim como a evolução legislativa e jurisprudencial sobre o sistema de precatórios, elementos descritos anteriormente, não permitem que se afirme que o Estado violou os artigos 8º e 25 da Convenção Americana, em concordância com os artigos 1.1 e 2 do mesmo tratado. Com efeito, há muitas evidências de que o Estado brasileiro tem trabalhado para aprimorar o sistema de pagamento de quantia certa judicialmente reconhecida como devida pela Fazenda Pública de modo geral, assim como claros esforços por parte do Município de Santo André para adimplir suas dívidas com os credores particulares que figuram como supostas vítimas no caso concreto, os quais, fazendo uso de seus direitos, não demonstraram interesse em realizar um acordo. Dessa forma, as circunstâncias da causa – que envolve dívida milionária de um município, decorrente de reajustes salariais de

¹⁸ Corte IDH. Caso La Cantuta vs. Peru. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 29 de novembro de 2006. Par. 149.

funcionários públicos em período hiperinflacionário – indicam que, ao menos, não há elementos suficientes que indiquem que o Estado brasileiro deixou de observar a duração razoável do processo ou tenha deixado de tomar providências para garantir que esta seja observada. Considerações sobre a excepcionalidade do contexto fático que deu origem à pretensão legal das supostas vítimas, aspecto também a ser considerado na avaliação da complexidade do assunto, serão feitas ao final desta seção.

86. Obviamente, no caso em tela, há evidentes limites à efetividade da prestação da justiça, na medida em que, embora já exista um horizonte temporal para o adimplemento completo do débito do Estado, até este momento o Estado não o adimpliu completamente. Nesse caso, o Estado observa que a efetividade da prestação do provimento judicial (artigo 25.1 da Convenção Americana) confunde-se com o próprio direito material em questão, pois do não cumprimento integral da decisão judicial transitada em julgado por limitações de ordem financeira e por imperativos decorrentes da igualdade formal e material que se devem aplicar a todos os credores do Estado decorre aparente violação ao direito à propriedade privada.

87. O Estado solicita, portanto, à CIDH que analise a efetividade da prestação judicial e o respeito ao direito à propriedade privada em conjunto, tendo em vista que, no caso concreto, há forte correlação lógica entre as supostas violações a uma prestação judicial efetiva e ao direito à propriedade privada. Com efeito, a efetividade dos recursos judiciais para o pagamento dos precatórios confunde-se com as limitações do Estado para tanto, as quais transcendem questões puramente jurídicas e que incluem o desafio de alocar recursos escassos e limitados e prestar serviços essenciais à população.

88. Outra razão para a análise em conjunto da efetividade da prestação judicial e o respeito ao direito à propriedade privada deriva da natureza principiológica da efetividade. Como princípio, a efetividade não expressa uma ideia acabada e certa que conduza o julgador a um juízo silogístico. Não seria razoável considerar a efetividade uma premissa maior e nela subsumir um caso. Por essa razão, afirmações genéricas de que o Estado brasileiro carece de recursos efetivos para assegurar o pagamento de precatórios têm valor meramente retórico e estão desprovidas de uma análise jurídica minimamente coerente. Com efeito, é certo que a regra, como expressão normativa, pode ser reputada geral, porque criada para um número indeterminado de

atos e atos jurídicos. Não obstante, ela é, mais precisamente, especial, ao considerar-se que é editada para ser aplicada a uma situação jurídica determinada. Por outro lado, como se sabe, o princípio é geral porque comporta uma série indefinida de aplicações¹⁹. Consideradas essas classificações normativas, pode-se afirmar que a efetividade é um princípio, um mandamento de otimização, que demanda que algo seja feito na máxima medida possível. A concretização desse princípio no caso particular pode ser alcançada por meio da análise de proporcionalidade da intervenção do Estado na esfera de proteção do direito à propriedade privada. Do contrário, faltarão parâmetros claros para analisar a efetividade da prestação do provimento judicial no caso concreto.

89. Para efeitos de análise da efetividade da prestação judicial e do respeito ao direito à propriedade privada, o Estado brasileiro admite que tenha ocorrido uma restrição ao direito à propriedade privada das supostas vítimas. Não obstante, o Estado considera que essa restrição está justificada à luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

90. A Corte Interamericana de Direitos Humanos já esclareceu, no Caso Salvador Chiriboga vs. Equador, que o direito à propriedade privada não é absoluto. Embora esse caso verse sobre expropriação de propriedade de particular e, portanto, trate de restrição mais grave que a observada no caso em apreço, é oportuno analisar o que a Corte Interamericana levou em consideração para o fim de uma restrição legítima ao direito à propriedade privada no âmbito do Sistema Interamericano:

61. **El derecho a la propiedad no es un derecho absoluto**, pues en el artículo 21.2 de la Convención se establece que **para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social**, sujetarse al pago de una justa indemnización, **practicarse según los casos y las formas establecidas por la ley y efectuarse de conformidad con la Convención**.

62. A su vez, este Tribunal ha señalado que “la restricción de los derechos consagrados en la Convención debe ser proporcional al interés de la justicia y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio de [un] derecho [...]”.

63. La Corte considera que a fin de que **el Estado** pueda satisfacer legítimamente un interés social y encontrar un justo equilibrio con el interés del particular, **debe utilizar los medios proporcionales a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona objeto de la**

¹⁹ ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios Constitucionais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. 2ª Tiragem. p. 26-27.

restricción. En este sentido, el Tribunal considera que en el marco de una privación al derecho a la propiedad privada, en específico en el caso de una expropiación, dicha restricción demanda el cumplimiento y fiel ejercicio de requerimientos o exigencias que ya se encuentran consagradas en el artículo 21.2 de la Convención.

[...]

65. **A este respecto, la Corte ha considerado que no es necesario que toda causa de privación o restricción al derecho a la propiedad esté señalada en la ley, sino que es preciso que esa ley y su aplicación respeten el contenido esencial del derecho a la propiedad privada. Este derecho supone que toda limitación a éste deba ser excepcional.** De la excepcionalidad se deriva que toda medida de restricción debe ser necesaria para la consecución de un objetivo legítimo en una sociedad democrática, de conformidad con el propósito y fin de la Convención Americana. Por lo tanto, es necesario analizar la legitimidad de la utilidad pública y el trámite o proceso que se empleó para perseguir dicho fin²⁰. (grifo nosso)

91. Da análise do Caso Salvador Chiriboga, conclui-se que a restrição ao direito à propriedade privada, para que seja uma restrição justificada, deve (i) ocorrer de acordo com as previsões convencionais; (ii) ser legal ou valer-se de meios legais; (iii) ter como fim razões de utilidade pública ou interesse social; (iv) ser proporcional, a fim de vulnerar na menor medida possível o direito à propriedade da pessoa objeto da restrição; e (v) ser uma medida excepcional.

92. No caso Pedro Stábile Neto e outros, o Estado observa que não se trata de expropriação, mas de restrição ao uso (*jus utendi*) e gozo (*jus fruendi*) de um direito judicialmente reconhecido como parte do patrimônio das supostas vítimas. Nesse caso, é aplicável o artigo 21.1 da Convenção Americana, o qual estabelece uma reserva legal ao direito à propriedade privada ao determinar que a “lei pode subordinar o uso e gozo dos bens das pessoas ao interesse social”. Dessa forma, se o sistema de precatórios for interpretado, no caso concreto, como uma limitação ou interferência no uso e gozo do patrimônio pessoal, essa restrição à fruição do direito deve ser analisada à luz dessa disposição convencional e, mais especificamente, dessa reserva legal, que exige que a restrição ao direito à propriedade seja feita por lei e tenha como fim o interesse social.

93. No caso do sistema de precatórios, este tem previsão constitucional²¹ e, portanto, está suprida a exigência de previsão legal, pois o que pode ser delegado ao

²⁰ Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga. Exceção Preliminar e Mérito. Sentença de 6 de maio de 2008. Par. 61-65.

²¹ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 6º 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 integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preenchem as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

legislador infraconstitucional, com maior razão poderá ser atribuição do poder constituinte.

94. Na análise do fim legítimo nos termos convencionais, é oportuno considerar que “interesse social” é um conceito jurídico aberto, pois carece de precisão que permita sua identificação *a priori*. Uma interpretação lógica e gramatical do artigo 21.1, parte final (“a lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social”), sugere que fica a cargo do legislador nacional definir o que é interesse social. Não obstante, esse interesse social não pode ser definido em desacordo com os valores acolhidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

95. O sistema de precatórios foi a forma que o poder constituinte brasileiro encontrou para harmonizar os interesses privados afetos à propriedade privada com o interesse público. O Estado brasileiro, como qualquer outro ente estatal, possui recursos públicos finitos, os quais devem ser usados não só para adimplir seus débitos, mas também para a prestação de serviços públicos cuja proteção está a cargo do Estado, como a educação, e que integram os direitos econômicos, sociais e culturais (artigo 26 da Convenção Americana). Além disso, por imperativos impostos pelo princípio da igualdade (artigo 24 da Convenção Americana), o Estado deve buscar conferir a seus credores um tratamento isonômico, em conformidade com suas possibilidades financeiras. Fica evidente que o constituinte brasileiro levou em consideração valores que estão inscritos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como igualdade formal e a realização progressiva dos direitos que derivam das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura.

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

96. Do exposto, pode-se concluir que a espera imposta pelo sistema de precatórios aos credores do Estado no caso de execução por quantia certa constitui uma restrição ao uso e gozo de bens que integram o patrimônio das supostas vítimas. Não obstante, trata-se de restrição que está de acordo com as previsões convencionais; que se vale de meio legal; e que tem como fim razões de interesse social.

97. A análise de proporcionalidade da medida restritiva – no caso, a espera para a plena fruição dos direitos à propriedade privada das supostas vítimas – deve levar em conta se o conteúdo essencial do direito foi preservado. No caso em análise, não houve uma restrição total ao direito à propriedade, tendo em vista: o pagamento parcial do precatório em questão no total de R\$ 36.253.241,39, e a previsão feita pelo Tribunal de Justiça de São Paulo de que, considerados o valor total que ainda resta ser pago neste precatório (R\$ 153.000.000,00), os depósitos mensais do município implicado e o ritmo atual de depósitos, serão necessários cerca de 5 anos para quitar integralmente o precatório. Além disso, o montante do débito está sofrendo constante atualização, medida de mitigação da restrição ao direito à propriedade, de forma que não há perda do valor real.

98. O Estado brasileiro observa que o núcleo essencial do direito à propriedade privada foi preservado no caso concreto. Dessa forma, conforme os parâmetros estabelecidos pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, houve uma restrição ao direito à propriedade privada que foi legítima e proporcional, na medida em que se valeu de meios legais em conformidade com a Convenção Americana; voltados a um fim legítimo; e que vulneraram na menor medida possível o direito à propriedade da pessoa objeto da restrição, levando-se em consideração o interesse público da sociedade em geral e o interesse particular. Por fim, deve-se considerar que, no caso concreto, a distância entre a normatividade (o direito à determinada quantia em dinheiro) e a efetividade (o pagamento) é temporária, não sendo apropriado falar em expropriação de bens.

99. Resta analisar a excepcionalidade da medida restritiva. Nesse caso, deve-se ponderar que a medida – a espera imposta pelo sistema de precatórios aos credores que figuram como supostas vítimas – é excepcional, pois o sistema de precatórios restringe-se à execução contra a Fazenda Pública por quantia certa, sendo medida restritiva aceitável pelos padrões interamericanos e específica, isto é, aplicável

apenas nos casos em que o Estado sofre execução por quantia certa e acima de determinado montante (caso contrário, paga-se de forma mais célere por meio de Requisições de Pequeno Valor).

100. Igualmente necessário examinar, neste ponto, o contexto no qual o sistema em debate se encontra inserido. Sem esse exame, a análise do tema será incompleta, dificultando a compreensão e a dimensão dos desafios impostos.

101. O Brasil é uma federação, com população superior a **190 milhões** de pessoas distribuídas em um território de **8.515.767,049 km²**, organizado em **5.561 Municípios²², 26 Estados, 1 Distrito Federal e a União**. O exame de tais números permite que se compreenda a complexa realidade nacional.

102. No Brasil, são mais de 5.500 entes públicos de diferentes portes, mas com autonomia, orçamento próprio e que podem sofrer condenações judiciais que resultarão em precatórios. Trata-se de realidade complexa. Não há, dessa forma, como fazer um paralelismo com outros países da América Latina ou mesmo com estados europeus, como França e Itália, que, além se serem estados unitários, possuem território e população consideravelmente menores que o Brasil (França com 64,6 milhões de habitantes e com território de 643.801 km² e Itália com 61,1 milhões de habitantes e com território de 301,340 km²).

103. Aos números acima, agrega-se, como fator complicador, o recente passado hiperinflacionário vivido pelo país, em que a alta inflação esteve atrelada à indexação de salários, situação que repercute até os dias de hoje no orçamento dos entes públicos, como o próprio Município de Santo André.

104. O tema objeto de debate neste caso não pode ser analisado de forma apartada desse contexto, o qual demonstra a inviabilidade de importar-se soluções de outras realidades para substituição da sistemática dos precatórios.

105. Ademais, as características do caso concreto, o montante devido pelo Município de Santo André, o número de credores e a desigualdade entre Estado e

²² Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm

particular em termos de obrigações convencionais permitem considerar que a medida restritiva – no caso, a espera pela quitação completa do débito do Estado – é excepcional.

106. Entende o Estado que a excepcionalidade da medida restritiva deve ser analisada à luz da excepcionalidade do contexto fático que deu origem à pretensão legal das supostas vítimas. A Lei Municipal nº 6.504/89 foi promulgada com evidentes preocupações decorrentes do período hiperinflacionário que assolou o Brasil durante a década de 1980. Expressão emblemática disso é o artigo 3º da referida Lei Municipal, o qual determina que o Poder Executivo municipal deve enviar, mensalmente, à Câmara Municipal, projeto de lei concedendo reajustes salariais, respeitando o crescimento do salário médio, com base na mesma variação do índice de Custo de Vida do DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos, do mês anterior, garantindo-se que, nos meses subsequentes, nenhum salário nominal seja inferior aos recebidos no mês de abril, considerando-se, para isso, a somatória dos vencimentos de abril mais a complementação salarial de que trata o art. 4º da mesma lei, ou outro índice do gênero, que eventualmente venha a ser criado.

107. A preocupação com os efeitos inflacionários, expressa na referida previsão de indexação para ajuste salarial, decorre do fato de que a rigidez nominal de salários em período de elevação geral dos preços da economia acarreta diminuição do salário real ou perda de poder de compra. Ao longo dos anos 80, a crise fiscal se desenvolveu progressivamente, combinada a uma sucessão de choques de oferta de origem externa inaugurada com a crise do petróleo de 1973. A partir da segunda metade dos anos 1970, a relação entre inflação e indexação de salários e preços vai se tornando mutuamente dependente, o que contribuiu, em grande parte, para a hiperinflação dos anos 1980. Entre dezembro de 1989 e março de 1990, a taxa de inflação acumulou 693%, uma média mensal de 70%, e atingiu, no pior mês, 81%²³. Se for considerado como patamar para o conceito de hiperinflação o índice de 25% ao mês e não o de 50% ao mês, seria possível observar que o Brasil esteve em hiperinflação "continuamente durante os sete anos anteriores a julho de 1994"²⁴ (1987-1994). Dessa forma, pode-se

²³ CAMBIAGUI, Fabio et al. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 265.

²⁴ Idem. p. 266.

afirmar que os imensos déficits públicos no período 1985-1994 conjugaram-se com hiperinflação. A busca por uma solução a esse quadro extremamente negativo da economia brasileira levou a sucessivas mudanças de padrões monetários: cruzeiro (jun/1970-fev/1986); cruzado (mar/1986-dez/1988); cruzado novo (jan/1989-fev/1990); cruzeiro (mar/1990-jul/1993); cruzeiro real (ago/1993-jun/1994) e real (jul/1994). Somem-se a isso as sucessivas mudanças dos planos econômicos: Cruzado 1 (1986); Cruzado 2 (1987), Bresser (1987), Verão (1989), Collor (1990) e Collor 2 (1991).

108. Por mais que haja estudiosos que identifiquem a inflação como uma violência contra a cidadania, não há como atribuir esse mal, de forma objetiva, ao Estado. A história da inflação brasileira é uma história de visões conflitantes sobre um mesmo fenômeno, que envolve múltiplos fatores.

109. A pretensão das supostas vítimas no caso concreto não pode ser analisada de forma desvinculada do contexto geral em que a Lei Municipal n.º 6.504/89 foi promulgada. A excepcionalidade da medida restritiva ao direito à propriedade privada guarda estreito paralelismo com a excepcionalidade das circunstâncias históricas vivenciadas pelo Brasil na década de 1980 e durante a estabilização econômica de 1990.

110. Em síntese, o Estado brasileiro considera que a restrição ao direito à propriedade privada no caso concreto está justificada à luz dos parâmetros interamericanos ou que, ao menos, não há elementos que possam caracterizar a responsabilidade internacional do Estado brasileiro no caso concreto.

IX. PONDERAÇÃO DE BENS, INTERESSES OU VALORES JURÍDICOS NO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO.

111. A proporcionalidade em sentido estrito poderia ser aplicada ao caso concreto na condição de um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da intervenção estatal na esfera de liberdade tutelada pelo direito à propriedade privada, como fez a Corte Interamericana no Caso Furlan e Familiares vs. Argentina. Trata-se de critério último para a análise de proporcionalidade no caso concreto. A proporcionalidade em

sentido estrito resulta de uma ponderação rigorosa do possível equilíbrio entre o significado da intervenção do Estado para o atingido em seu direito e os objetivos perseguidos pelo Estado. Parte da literatura especializada considera que esse tipo de ponderação abstrata entre bens jurídicos poderia levar à substituição da decisão do legislador pela avaliação subjetiva do juiz, pelo que o critério da proporcionalidade em sentido estrito seria criticável. Não obstante, como a Corte Interamericana vem empregando esse critério de análise, o Estado fará sua avaliação da restrição do direito à propriedade privada em vista dos fins perseguidos pelo Estado com o regime de precatórios.

112. Inicialmente, é oportuno recordar que o Estado considera que a restrição ao direito à propriedade privada no caso concreto está convencionalmente justificada, tendo em vista que, segundo o entendimento que reputamos mais coerente à luz da Convenção Americana, (i) o propósito perseguido pelo regime de precatórios (um sistema de pagamento de débitos estatais conforme a igualdade, a impessoalidade da Administração Pública e o respeito aos interesses coletivos expressos na prestação de bens públicos) é lícito, ou seja, está autorizado pela Convenção Americana; (ii) o Estado valeu-se de meio legal e autorizado pela Convenção Americana como pertencente à esfera do direito interno (forma de cumprimento de sentenças)²⁵; (iii) valeu-se ainda de meio adequado ao fim perseguido, pois este fomenta, de forma harmônica, o atendimento do interesse privado (satisfação de débitos estatais) e o interesse social (prestação de bens públicos); e (iv) necessário, pois não se vislumbra outra forma de mitigar a intervenção no direito à propriedade privada, a não ser por meio do atendimento de grupos vulneráveis de forma preferencial ou daqueles que possuem débitos de menor monta. Conforme o artigo 100, §2º da Constituição Federal brasileira, os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, devem ser pagos com preferência sobre todos os demais débitos. Já o § 3º determina que o disposto sobre a expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença

²⁵ Artigo 68.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Para maiores considerações sobre a interpretação desse dispositivo, ver seção XI destas observações adicionais do Estado.

judicial transitada em julgado²⁶. Dessa forma, o Estado brasileiro entende que as intervenções no direito à propriedade privada por parte do Estado que decorram do sistema de precatórios estão justificadas a partir de uma análise da Convenção Americana conforme os critérios do princípio da proporcionalidade.

113. Especificamente quanto à proporcionalidade em sentido estrito, o Estado considera que a CIDH deve levar em conta no momento de analisar o mérito deste caso que, tendo em vista que estão em conflito o interesse particular das supostas vítimas de receber débito judicialmente reconhecido com a maior brevidade possível, por um lado, e os valores coletivos perseguidos pelo Estado por meio do sistema de precatórios, por outro lado, eventual decisão da CIDH favorável ao pleito das supostas vítimas poderá ter efeitos jurídicos e econômicos internos que poderão transcender o caso concreto e gerar injustiça em termos coletivos, ainda que se considere que houve justiça no caso concreto. Com efeito, o sistema de precatórios parece requerer a consideração de questões políticas, econômicas e históricas atinentes ao provimento de bens públicos a cargo de um Estado endividado, com um passado de hiperinflação atrelada a preços e salários indexados. O Estado considera que o juízo ou ponderação abstrata entre valores jurídicos deve ficar a cargo das autoridades nacionais, pois será altamente controverso qualquer resultado a que se chegue na aferição da proporcionalidade em sentido estrito em eventual controle de convencionalidade do sistema de precatórios.

114. Sem prejuízo do anterior, o Estado considera que eventual aplicação da proporcionalidade em sentido estrito ao caso concreto pela CIDH deve levar em consideração a estreita relação entre a análise dos meios necessários, ou seja, que restrinjam na menor medida possível o direito pretensamente violado – neste caso, o

²⁶ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 100

[...]

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de **obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (grifo nosso)

direito à propriedade privada – e a solução da colisão entre direitos individuais e coletivos, que diz respeito a uma ponderação de bens jurídicos propriamente dita. Em outras palavras, uma menor restrição ao direito à propriedade privada no caso concreto, por meio, por exemplo, de uma hipotética penhorabilidade irrestrita de receitas dos entes federados, implicaria uma maior restrição a direitos coletivos, como o direito à educação e o direito à saúde. Essa ponderação entre bens jurídicos é própria da atividade legislativa e, no presente caso, tem destacada relevância.

115. A ponderação entre os interesses individuais e os interesses coletivos envolvidos na construção do sistema de precatórios é uma decisão do legislador, que a tomou, de forma legítima, em prol do interesse social (coletivo). Essa decisão, que resulta no uso dos precatórios como sistemática para o pagamento de débitos decorrentes de condenações judiciais, é válida, uma vez que levou em consideração outras despesas de caráter obrigatório que ficam a cargo do Estado, como aquelas necessárias para prestação de serviços de saúde e educação.

116. Oportuno, aqui, trazer, de forma exemplificativa, alguns dados das despesas do Município de Santo André²⁷, que demonstram que os recursos finitos devem ser distribuídos de forma a atender diversas incumbências do ente público:

Despesa	Percentual	Valor
SAÚDE	24.99%	R\$ 393.265.000
ADMINISTRAÇÃO	18.41%	R\$ 289.726.000
EDUCAÇÃO	15.17%	R\$ 238.734.000
PREVIDÊNCIA SOCIAL	9.6%	R\$ 151.024.000
SANEAMENTO	9.42%	R\$ 148.129.000

²⁷ Fonte: <http://www.meumunicipio.org.br/meumunicipio/municipio/354780#comparacao>

OUTRAS FUNÇÕES	5.55%	R\$ 87.270.000
GESTÃO AMBIENTAL	4.59%	R\$ 72.171.000
URBANISMO	3.39%	R\$ 53.288.000
TRANSPORTE	3.17%	R\$ 49.897.000
LEGISLATIVA	2.12%	R\$ 33.247.000
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1.24%	R\$ 19.373.000
CULTURA	1.04%	R\$ 16.234.000
HABITAÇÃO	0.78%	R\$ 12.233.000
ENCARGOS ESPECIAIS	0.61%	R\$ 9.523.000
TOTAL	100%	R\$ 1.574.114.000

117. Considerando que os recursos estatais são finitos e que o Estado deve fazer frente a despesas como as citadas acima, as quais têm por objetivo atender aos interesses coletivos, mostra-se válida a opção do legislador brasileiro, em especial considerando-se as possíveis alternativas existentes ao sistema de precatórios, como a penhorabilidade irrestrita de receitas dos entes federados ou o pagamento na medida das forças financeiras do ente público de forma desvinculada de outros encargos públicos.

118. O Estado solicita à CIDH, portanto, que considere eventuais limites aplicáveis à intervenção da CIDH em questões de políticas públicas que, em princípio, estão sujeitas a avaliações de conveniência e oportunidade do legislador nacional e das autoridades estatais, assim como as possíveis consequências jurídicas e econômicas para o Estado para além do caso concreto. Não seria razoável, por exemplo, que o Estado tivesse que indenizar todas as pessoas que estão esperando para receber dívidas de precatório, pois, nesse caso, tratar-se-ia da supremacia do interesse privado sobre o

interesse público, invertendo-se os valores inscritos na própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

119. Caso a CIDH venha a fazer uma análise do caso concreto fundada na proporcionalidade em sentido estrito, o Estado considera que deve ser levada em consideração a primazia do interesse público sobre o interesse privado na aplicação do direito à propriedade privada.

X. DA VEDAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DO HOMEM PELO HOMEM (ARTIGO 21.3 DA CADH). DA VEDAÇÃO DE UMA INTERPRETAÇÃO INDIVIDUALISTA CLÁSSICA DO DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA.

120. O artigo 21.3 da Convenção Americana impõe ao Estado a obrigação de reprimir “qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem”, além da usura. Embora possa parecer contraditória a aparente condenação da exploração capitalista em artigo que consagra o direito à propriedade privada, a doutrina considera tratar-se de uma ressalva moral indicando que o acúmulo de bens não pode estar a serviço exclusivo do interesse individual²⁸. Nesse sentido, a ideia de primazia do interesse público sobre o interesse particular parece ter sido recepcionada pela Convenção Americana quanto às garantias que o Estado que tenha ratificado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos deve conferir ao direito à propriedade privada. Dessa forma, o Estado brasileiro confia em que a CIDH não fará uma leitura clássica do direito à propriedade privada, assumindo um ponto de vista estritamente individualista e desvinculado do interesse social.

121. Aos olhos do Estado, não deve ser reconhecida a responsabilidade internacional da República Federativa do Brasil no caso concreto por ter sido a restrição ao direito à propriedade privada não só justificada à luz da Convenção Americana e da análise de proporcionalidade, mas também porque o disposto no artigo 21.3 da Convenção permite leitura segundo a qual pode haver custos individuais legítimos em

²⁸ GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 203-204.

vista da necessidade de conjugar interesses individuais à fruição e gozo do patrimônio pessoal, de um lado, e o interesse social ou interesse público, de outro.

XI. DA DELEGAÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS INTERNACIONAIS AO ESTADO. PREVISÃO DO ARTIGO 68.2 DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. LIMITES CONVENCIONAIS À ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SISTEMA INTERAMERICANO.

122. Ainda que o Brasil não tenha adotado como prática para cumprimento de sentença internacional da Corte Interamericana de Direitos Humanos o sistema de precatórios, é evidente que da leitura do artigo 68.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, pode-se concluir que compete aos Estados que são partes desse Tratado determinar a forma de cumprimento das sentenças da Corte. Assim, caso o Brasil tivesse adotado o sistema de precatórios para cumprir sentenças da Corte Interamericana, estaria atuando conforme autorização convencional. Em vista disso, não deve o Brasil ser responsabilizado internacionalmente pela forma como cumpre execuções por quantia certa contra a Fazenda Pública em eventual controle de convencionalidade desse mecanismo. **Com efeito, se a forma de cumprimento de decisões internacionais é matéria de direito interno, com maior razão não se deve restringir a liberdade estatal quanto à forma de cumprimento das sentenças de seus tribunais nacionais.** Eventual decisão da CIDH em sentido contrário excederia limites traçados pela própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

123. A título de informação, a partir da análise da prática brasileira, podem-se identificar, pelo menos, cinco vias procedimentais a que o Brasil tem recorrido para o pagamento de indenizações em consequência de recomendações emanadas de órgãos internacionais, de acordo de solução amistosa referente a um caso de violação de direitos humanos ou de sentença internacional da Corte Interamericana: (i) autorização de pagamento pelo Chefe do Poder Executivo estadual, publicada no Diário Oficial, com fundamento em parecer jurídico da Procuradoria Geral do Estado (no caso Favela Nova Brasília, atualmente em fase de cumprimento de recomendações na CIDH, o Governador do Rio de Janeiro aprovou manifestação do Secretário de Estado Chefe da Casa Civil em favor do pagamento de indenização que, por sua vez, estava fundamentada em parecer favorável da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de

Janeiro); (ii) Decreto presidencial concedendo poderes à Secretaria de Direitos Humanos para o pagamento de indenização para o cumprimento de sentença internacional (precedente nesse sentido pode ser encontrado no cumprimento da sentença do caso Gomes Lund e outros - "Guerrilha do Araguaia" - vs. Brasil²⁹; do caso Ximenes Lopes vs. Brasil³⁰; Sétimo Garibaldi vs. Brasil³¹; e Escher e outros vs. Brasil³²); (iii) Decreto presidencial autorizando a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a pagar indenização decorrente de recomendações da CIDH (precedente nesse sentido é o Decreto federal nº 5.611, de 12 de dezembro de 2005, referente às recomendações da Comissão Interamericana no caso Ovelário Tames); (iv) autorização de pagamento de indenização com fundamento em lei estadual que aprova o cumprimento de recomendação (como foi o caso da Lei Ordinária do Estado do Ceará nº 14.100, de 9 de abril de 2008, que autorizou a concessão de compensação pecuniária a Maria da Penha Maia Fernandes, em atendimento a recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, constante do Relatório 54/01, referente ao caso 12.051³³); e (v) acordo extrajudicial para o pagamento de indenização resultado de recomendação de órgão de tratado (em 25 de março de 2014, por meio de acordo extrajudicial, o Brasil pagou reparação pecuniária à mãe de Alyne da Silva Pimentel, vítima de violação a direitos consagrados na Convenção das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, cuja petição contra o Estado brasileiro fora analisada pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher³⁴).

124. A forma de cumprimento de reparação pecuniária resultante da atuação de mecanismo internacional de defesa dos direitos humanos denota que não há aplicação imediata desse tipo de decisão internacional no Brasil. Muitas vezes, não há mesmo como realizar a aplicação imediata, pois nem sempre o valor da indenização é determinado. Com efeito, a Corte Interamericana costuma determinar o “quantum” de reparações materiais, ao passo que a CIDH, em regra, não o faz. Daí a necessidade de

²⁹ Decreto n. 7.307, de 22 de setembro de 2010.

³⁰ Decreto n. 6185, de 13 de agosto de 2007.

³¹ Decreto n. 7.307, de 22 de setembro de 2010.

³² Decreto n. 7.158, de 20 de abril de 2010.

³³ Disponível em: < <http://www.al.ce.gov.br/index.php/lei-ordinaria>>.

³⁴ NAÇÕES UNIDAS, CEDAW, Views, *Communication n.17/2008*, Alyne da Silva Pimentel (vítima), 10 ago. 2011. Disponível em: <<http://reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/Alyne%20v.%20Brazil%20Decision.pdf>>.

pareceres jurídicos, negociações com os representantes das vítimas, leis, decretos, decisões de caráter administrativo, acordos extrajudiciais ou mesmo ajuizamento de ações no Judiciário nacional.

125. Quanto a questões orçamentárias, na prática, o pagamento de indenizações decorrentes de sentenças internacionais ou de recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelo Estado brasileiro tem-se valido, com maior frequência, de dotação orçamentária adequada, abrangida por crédito genérico³⁵.

126. No cumprimento da sentença do caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, o Decreto nº 6.185, de 13 de agosto de 2007, em seu último considerando, atesta:

Considerando a existência de previsão orçamentária para pagamento de indenização a vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.

127. Outros dois exemplos são citados por Luís Roberto Barroso³⁶. Em consequência das recomendações da CIDH no caso *Ovelário Tames*, foi promulgado o Decreto federal nº 6.611, de 12 de dezembro de 2005, com disposição equivalente ao citado considerando. Outro exemplo é fornecido pela atuação do Estado de São Paulo no caso 12.001 (*Simone André Diniz*), em trâmite na CIDH. No Relatório de Mérito nº

³⁵ A diferenciação entre dotação específica e adequada consta da Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Vejamos o que estatui o artigo 16, §1º, I dessa lei:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º **Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:**

I - **adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de *dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico***, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

[...]"

³⁶ Luís Roberto Barroso, em: ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Parecer à Procuradoria Geral do Rio de Janeiro sobre responsabilidade internacional de Estado-membro da Federação, eficácia jurídica das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA e possibilidades e meios de seu cumprimento pelo Estado do Rio de Janeiro*. Parecer n. 01/08-LRB, Processo n. E-14/17738/2007, 18 jan. 2008, parágrafos 35-36.

66/06, referente a esse caso, a primeira recomendação estabelecia que o Estado reparasse plenamente a vítima Simone André Diniz, “considerando tanto o aspecto moral como o material”³⁷. O Governo do Estado de São Paulo decidiu cumprir a recomendação voluntariamente e encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei que veio a ser sancionado como a Lei estadual nº 12.776, de 28 de novembro de 2007. Essa lei autorizou o pagamento de indenização à referida vítima por discriminação racial institucional e estabeleceu que as despesas correriam “à conta das dotações orçamentárias próprias consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessário”.

128. A partir da análise da prática brasileira³⁸, pode-se atestar que o sistema de precatórios não tem sido aplicado ao cumprimento de decisões de órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos quanto à reparação de caráter pecuniário. Não obstante, o artigo 68.2 da Convenção Americana é claro ao estabelecer que a forma de cumprimento de sentenças internacionais fica a critério do Estado no tocante à reparação pecuniária:

Artigo 68.2. A parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo **processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado**. (grifo nosso)

129. Fica claro, a partir da leitura do artigo 68.2, que a forma de cumprimento de decisões internacionais quanto ao pagamento de indenizações por violações de direitos humanos é matéria de direito interno a cuja regulação nacional a Convenção Americana não impõe nenhuma restrição. Por analogia com o caso do cumprimento de sentenças nacionais desfavoráveis ao Estado para o pagamento de quantia certa, não devem os órgãos do Sistema Interamericano determinar a forma como essas sentenças devem ser executadas, em respeito à Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

³⁷ CIDH. Relatório de Mérito 66/06, Simone André Diniz, 21 out. de 2006. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.12001port.htm>>.

³⁸ Não há lei geral que discipline a forma de cumprimento de decisões internacionais no Brasil. Tramita, no Congresso Nacional, o PLC 170/2010, que trata desse tema.

XII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

130. Finalmente, o Estado brasileiro reitera sua convicção sobre a inexistência de violação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos no presente caso e solicita que a CIDH archive a presente demanda em face das informações novas prestadas nesta oportunidade. Alternativamente, o Estado solicita que, caso a CIDH decida não arquivar o caso com fundamento no artigo 42 de seu Regulamento, considere, na análise do mérito, que não houve violação de direitos humanos por parte do Estado brasileiro ou que, ao menos, não há elementos que permitam seja reconhecida a responsabilidade internacional do Estado brasileiro no caso concreto.

131. Nesta oportunidade, o Estado brasileiro solicita à CIDH que não leve em consideração o escrito de *amicus curiae* apresentado pelo Conselho Federal da OAB pelas razões apresentadas nestas observações adicionais de mérito. Alternativamente, caso a CIDH entenda que a OAB deve continuar a figurar neste caso como *amicus curiae*, o Estado solicita à CIDH que busque opiniões técnicas sobre os assuntos jurídicos em questão junto a diferentes entidades da sociedade civil e peritos que não tenham um interesse direto no caso; que possam aportar análises equilibradas; e que levem em consideração tanto interesses individuais quanto o interesse social, além dos aspectos jurídicos, financeiros, históricos, econômicos e de governabilidade que estão em jogo.

132. O Estado brasileiro aproveita a oportunidade para reafirmar seu compromisso com essa Ilustre Comissão e com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Brasília, 8 de janeiro de 2014

LISTA DE ANEXOS:

ANEXO 1: Acórdão proferido pelo plenário do STF no julgamento Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.357

ANEXO 2: Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010 (Texto compilado a partir da redação dada pelas Resoluções nº 123/2010 e nº 145/2012) – disponível em http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_%20115_290620101.pdf

ANEXO 3: Relatório de Reestruturação da Gestão nos Tribunais – disponível em http://www.cnj.jus.br/corregedoria/reesprec/documentos/Realtorio_Precatorios_CNJ_FINAL.PDF

ANEXO 4: Plano de Trabalho. Reestruturação de Coordenadoria de Precatórios no âmbito dos Tribunais de Justiça - disponível em http://www.cnj.jus.br/corregedoria/reesprec/documentos/REESTRUTURACAO_COORDENADORIA_PREC_TRIBUNAL.pdf

ANEXO 5: Recomendação nº 39, de 8 de junho de 2012. CNJ – disponível em <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/19811:recomendacao-n-39-de-08-de-junho-de-2012>

ANEXO 6: Lei nº 9.530, de 10 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a criação de Câmara de Conciliação de Precatórios do Município de Santo André e dá outras providências.

ANEXO 7: Decisão monocrática do Relator da Reclamação 5536/SP no STF.

ANEXO 8: Acórdão da Primeira Turma do STF na Reclamação 5536/SP.