

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 3  
9 fevereiro 2022  
Original: português

## **RELATÓRIO No. 2/22**

### **PETIÇÃO 1604-13**

RELATÓRIO DE ADMISSIBILIDADE

MEMBROS DA CARTEIRA DE PREVIDÊNCIA DOS ADVOGADOS DO IPESP  
BRASIL

Aprovado eletronicamente pela Comissão em 9 de fevereiro de 2022.

**Citar como:** CIDH, Relatório No. 2/22. Petição 1604-13. Admissibilidade. Membros da Carteira de Previdência dos Advogados do IPESP. Brasil. 9 de fevereiro de 2022.

## I. DADOS DA PETIÇÃO

<b>Parte peticionária:</b>	Federação das Associações dos Advogados do Estado de São Paulo (FADESP), Carlos Giannazi, Débora Guimarães Barbosa, Edson de Almeida Freire, Floriano Monteiro de Araújo, Maria das Graças Pereira Rolim, Mauricio de Campos Canto, Virginia Braga Candido <sup>1-2</sup>
<b>Suposta vítima:</b>	Membros da Carteira de Previdência dos Advogados do IPESP
<b>Estado denunciado:</b>	Brasil
<b>Direitos alegados:</b>	Artigos 11 (proteção da honra e da dignidade), 21 (propriedade privada) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos <sup>3</sup> em relação com os artigos 1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) do mesmo tratado

II. TRÂMITE ANTE A CIDH<sup>4</sup>

<b>Apresentação da petição:</b>	7 de outubro de 2013
<b>Notificação da petição ao Estado:</b>	5 de janeiro de 2016
<b>Primeira resposta do Estado:</b>	5 de outubro de 2016
<b>Observações adicionais da parte peticionária:</b>	4 de agosto de 2016; 22 de março de 2017; 30 de maio de 2017; 5 de agosto de 2017; 27 de junho de 2018 e 7 de agosto de 2018; 26 de junho de 2020; 21 de setembro de 2020 e 25 de setembro de 2020
<b>Observações adicionais do Estado:</b>	1 de março de 2018

## III. COMPETÊNCIA

<b>Competência <i>Ratione personae</i>:</b>	Sim
<b>Competência <i>Ratione loci</i>:</b>	Sim
<b>Competência <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sim
<b>Competência <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sim, Convenção Americana de Direitos Humanos (instrumento adotado no dia 25 de setembro de 1992)

## IV. DUPLICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E COISA JULGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZAÇÃO, ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS E PRAZO DE APRESENTAÇÃO

<b>Duplicação de procedimentos e coisa julgada internacional:</b>	Não
<b>Direitos declarados admitidos:</b>	Artigos 4 (direito à vida), 8 (garantias judiciais) 11 (honra e dignidade), 21 (propriedade privada), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais) da Convenção Americana em relação com os artigos 1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) do mesmo tratado
<b>Esgotamento dos recursos internos ou procedência de uma exceção:</b>	Sim, nos termos da Seção VI
<b>Apresentação dentro do prazo:</b>	Sim, nos termos da Seção VI

<sup>1</sup> A Subseção de Santos da Ordem dos Advogados do Brasil requereu o seu ingresso na condição de *amicus curiae*. Em seus argumentos, afirma que a Lei no. 13.549/2009, que disciplinou a liquidação da Carteira de Previdência dos Advogados do Estado de São Paulo, comprometeu a aposentadoria dos advogados e advogadas inscritos na Carteira.

<sup>2</sup> O vereador Celso Giannazi, parlamentar da Câmara Municipal de São Paulo, e o Deputado Estadual Carlos Gianazi solicitaram oss seus ingressos na condição de *amicus curiae*.

<sup>3</sup> Adiante "Convenção Americana" ou "Convenção".

<sup>4</sup> As observações de cada parte foram devidamente transladadas à parte contrária.

## V. FATOS ALEGADOS

1. A parte peticionária afirma que o Estado brasileiro é responsável pela violação dos direitos à proteção da honra e da dignidade, bem como do direito à propriedade dos advogados e advogadas membros do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (adiante “IPESP”), devido à ato do estado de São Paulo que publicou a Lei No. 13.549/2009 e modificou o regime de aposentadoria desses advogados, implicando na redução dos valores de futuros benefícios; na ampliação da idade mínima para a concessão da aposentadoria, cumulando-se com 35 anos de inscrição do advogado junto à Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (adiante “OAB-SP”); no aumento da contribuição de 5% para 20%; e na transformação da aposentadoria vitalícia em um título de capitalização, cujo fundo individualizado seria resgatado no período médio de três anos. Ademais, sustenta que devido à condição de pessoas idosas, as supostas vítimas foram mais afetadas pelas violações, tendo violado os seus projetos de vida e seu direito à vida digna.

2. Esclarece que a Lei Estadual No. 5.174/1959, do Estado de São Paulo, criou, em 1959, a Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo, órgão com autonomia financeira e patrimônio próprio, com o objetivo de proporcionar aposentadoria aos advogados e pensão aos seus dependentes. Afirma que a criação da Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo foi um marco na conquista de benefícios previdenciários aos advogados, pois eles haviam sido excluídos do regime previdenciário que criou os Institutos de Aposentadoria (IAPI, IAPC). A Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo foi criada como órgão que vinculava obrigatoriamente todos os advogados e advogadas de São Paulo.

3. Porém, com o advento da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, os advogados e as advogadas, foram abrangidos pelo regime de previdência federal, administrado pelo Instituto Nacional de Previdência Social (adiante “o INSS”), e a Carteira de Previdência Social dos Advogados de São Paulo foi reformulada pela Lei Estadual No. 10.394, de 16 de dezembro de 1970, e a vinculação dos advogados e advogadas ao regime de previdência passou a ser facultativa. Nesse sentido, a parte peticionária afirma que o estado de São Paulo procurou garantir a previdência complementar dos profissionais sujeitos apenas ao regime do INSS.

4. Entretanto, os peticionários alegam que a Lei Estadual No. 13.549, de 26 de maio de 2009, extinguiu o regime da Carteira de previdência dos Advogados de São Paulo, e que o seu artigo 1.2 afirma que o Estado não será responsável pelo pagamento dos benefícios já concedidos ou que venham a ser concedidos no âmbito da Carteira de Advogados, e que tampouco pagaria indenização a seus participantes ou insuficiência patrimonial passada ou futura. Segundo os peticionários, o Estado de São Paulo era gestor dos fundos da Carteira, que geravam rendimentos destinados a mantê-lo. Assim, um grande número de advogados e advogadas não pode se aposentar. Ademais, afirmam que em 2018, o Estado de São Paulo publicou a Lei No. 16.877 que extinguiu a Carteira de Previdência, extinguindo todas as aposentadorias, e determinando que os contribuintes levantassem os saldos de suas contas individuais. Aduz que essa decisão afetou os advogados e advogadas, viúvas e órfãos que já recebiam as aposentadorias e pensões; os advogados que contribuíram, mas não requereram a aposentadoria, embora já tivessem todas as condições; os advogados que ainda contribuíam para o fundo.

5. Afirmam que diante da Lei Estadual No. 13.549, o Partido Socialismo e Liberdade (adiante “PSOL”) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (adiante “o CFOAB”) ingressaram com ações direta de inconstitucionalidade (ADI 4291 e ADI 4429) perante o Supremo Tribunal Federal (adiante “o STF”). Essas ações teriam demonstrado que a Lei Estadual No. 13.549/2009 desrespeitou o direito adquirido e a segurança jurídica, contrariou os princípios da moralidade, impessoalidade e responsabilidade da Administração Pública ao extinguir a Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo e ao afastar a responsabilidade do estado de São Paulo para com os segurados. Porém, alega que, em 14 de dezembro de 2011, o STF julgou parcialmente procedente as referidas ações para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual No. 13.549/2009 no que diz respeito à exclusão da responsabilidade do estado de São Paulo, e conferir a interpretação conforme a Constituição de que as regras da referida lei não se aplicam àqueles que quando da publicação da Lei já gozavam de benefício ou tinham cumprido os requisitos necessários à concessão da aposentadoria. Desta forma, afirma que o STF não se manifestou a respeito dos advogados e advogadas que eram contribuintes da Carteira, mas não tinham implementado as condições à concessão da aposentadoria.

6. Contra a decisão do STF, foram opostos embargos de declaração, rejeitados em 20 de março de 2013 e publicados em 17 de maio de 2013 e em 21 de maio de 2013. Nesse sentido, a parte petionária sustenta que a demanda apresentada não pretende revisar as decisões proferidas pelo STF, senão estabelecer e declarar que o Estado brasileiro violou preceitos da Convenção Americana. Alega que a ação de reparação pecuniária não é a ação efetiva e eficaz para garantir os direitos das supostas vítimas. Adicionalmente, a parte petionária alega que a CIDH possui competência em razão da matéria em relação ao artigo 26 da Convenção Americana.

7. Por sua vez, o Estado afirma que a Comissão carece de competência em razão da matéria em relação ao artigo 26 da Convenção Americana e ao Protocolo de San Salvador, a exceção dos direitos à liberdade sindical, à livre associação e ao direito à educação, conforme o artigo 19.6 do Protocolo de San Salvador. Acrescenta que a irresignação dos petionários quanto às conclusões dos recursos internos, não pode dar ensejo à submissão do caso perante o sistema interamericano, pois a CIDH não pode atuar como órgão de quarta instância. Nesse sentido, afirma que por meio das ADI'S No. 4291 e 4429, o STF declarou inconstitucional os §§ 2º e 3º do artigo 2º da Lei Estadual No. 13.459/09, decidindo que a referida lei não se aplica àqueles que, à data de sua publicação, já gozassem do benefício previdenciário, ou que já tivessem cumprido os requisitos necessários à concessão da aposentadoria. Ademais, alega que o STF reconheceu a inexistência de direito adquirido ao regime jurídico em relação aos advogados e advogadas que não haviam preenchido os requisitos para a concessão do benefício na data da modificação da lei, de maneira que não têm direito à aposentadoria. Afirma que as decisões do STF foram proferidas em processos conduzidos de acordo com as normas processuais internas. Finalmente, o Estado alega que os petionários não esgotaram os recursos internos, pois a ação direta de inconstitucionalidade não é o recurso idôneo para o reconhecimento de danos patrimoniais de responsabilidade do Estado e a consequente reparação dos danos, e que deveriam ter solicitado uma reparação pecuniária com base no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

## VI. ANÁLISE DE ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS E PRAZO DE APRESENTAÇÃO

8. Inicialmente, em sede preliminar, a Comissão destaca que se bem não há identificação expressa de cada uma das supostas vítimas, a CIDH considera que as supostas vítimas são passíveis de identificação, pois se trata de advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, seccional de São Paulo, que se inscreveram na Carteira de Previdência do respectivo órgão. Assim, seria possível identifica-los.

9. A parte petionária alega que esgotou os recursos internos aplicáveis com o exercício de duas ações de inconstitucionalidade, ADI 4291 e ADI 4429, contra as disposições da Lei do Estado de São Paulo No. 13.459/09, que, a seu juízo, impõe obstáculos legais para que os advogados e advogadas membros da Carteira de Previdência do IPESP, supostas vítimas no presente caso, tenham garantido o seu direito à aposentadoria. Afirma que as referidas ações de inconstitucionalidade transitaram em julgado, respectivamente, em 21 de maio de 2013 e 17 de maio de 2013, e que não cabe mais qualquer recurso interno contra as referidas decisões e que ação de reparação pecuniária não é efetiva e eficaz para reparar os direitos das supostas vítimas, pois a reparação *in integrum* das violações dos direitos das supostas vítimas. Por sua vez, o Estado sustenta que as ações de inconstitucionalidade não eram o recurso adequado e que a parte petionária não esgotou os recursos internos, pois não apresentou uma solicitação de reparação pecuniária com base no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

10. Para efeitos de admissibilidade, a Comissão considera que as disposições legislativas impugnadas constitucionalmente no presente caso têm efeito direto nos direitos das supostas vítimas, que alegam que a Lei do Estado de São Paulo No. 13.459/09 viola o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, uma vez que isenta o Estado de responsabilidade pelos pagamentos do fundo previdenciário, lhes impedindo de exercer seus direitos à propriedade e à previdência, uma vez que tolheu o direito à aposentadoria de advogados e advogadas que haviam contribuído ao fundo previdenciário. Nesse tipo de situações, a ação de inconstitucionalidade pode constituir um recurso idôneo para proteger a situação jurídica infringida.

11. Dado que no presente caso há uma decisão definitiva da mais alta instância judicial do Brasil sobre os fatos denunciados, a Comissão considera que foram esgotados os recursos internos nos termos do

artigo 46.1.a da Convenção Americana,<sup>5</sup> com a decisão definitiva das ações direta de inconstitucionalidade ADI 4291 e ADI 4429 que transitaram em julgado, respectivamente, em 21 de maio de 2013 e 17 de maio de 2013. Ademais, a Comissão observa que a petição foi apresentada em 7 de outubro de 2013, portanto, dentro do prazo de seis meses estabelecido no artigo 46.1.b da Convenção Americana.

## VII. ANÁLISE DE CARACTERIZAÇÃO DOS FATOS ALEGADOS

12. A Comissão considera que a presente pretição inclui alegações a respeito da perda do direito adquirido e do direito à propriedade e à previdência dos advogados e advogadas que contribuíam à Carteira de Previdência do IPESP devido à promulgação de Lei pelo Estado de São Paulo que modificou critérios de aposentadoria e isentou o Estado de responsabilidade pelo pagamento das verbas previdenciárias, levando à extinção do sistema previdenciário das supostas vítimas. Ademais, a presente petição versa sobre os efeitos à vida digna e à dignidade das supostas vítimas, pessoas idosas, ante a perda da aposentadoria e da possibilidade de se aposentar pelo sistema que haviam escolhido.

13. Nesse sentido, a CIDH reconhece que embora as supostas vítimas não tenham preenchidos todos os requisitos legais necessários à concessão da aposentadoria, a análise sobre as causas da restrição aos direitos dos pensionistas requer um exame de mérito.

14. Inicialmente, em relação ao argumento de que a CIDH carece de competência para analisar violações ao artigo 26 da Convenção Americana, a Comissão sinal que o referido artigo estabelece a obrigação de os Estados-partes de desenvolver progressivamente a plena efetividade dos direitos derivados de normas econômicas, sociais e educativas, científicas e culturais previstas na Carta da Organização dos Estados Americanos. Nesse sentido, à luz da jurisprudência atual, a Comissão está facultada para reconhecer não só o retrocesso e a violação do desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, como também a violação autônoma desses direitos consagrados na Carta da OEA.<sup>6</sup>

15. Em atenção a estas considerações e após examinar os elementos de fato e de direito expostos pelas partes, a Comissão estima que as alegações da parte peticionária não são manifestamente infundadas e requerem um estudo de mérito, pois os fatos alegados, se corroborados como certos, podem caracterizar violações aos direitos protegidos nos artigos 8 (garantias judiciais), 11 (honra e dignidade), 21 (propriedade privada), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais) em relação com os artigos 1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) do mesmo tratado.

16. Por fim, a respeito da alegação do Estado sobre quarta instância, a Comissão observa que ao admitir esta petição não pretende suplantar a competência das autoridades judiciais domésticas. Senão que analisará na etapa de mérito da presente petição se os processos judiciais internos cumpriram com as garantias do devido processo e proteção judicial, e ofereceu as devidas garantias de acesso à justiça às supostas vítimas nos termos da Convenção Americana

## VIII. DECISÃO

1. Declarar admitida a presente petição em relação aos artigos 4 (direito à vida), 8 (garantias judiciais) 11 (honra e dignidade), 21 (propriedade privada), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais) da Convenção Americana em relação com os artigos 1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) do mesmo tratado.

<sup>5</sup> CIDH, Relatório No. 51/18, Petição 1779-12. Admisibilidade. Povos Indígenas Maya Kaqchikuel de Sumpango e outros. Guatemala. 5 de maio de 2018, par. 13, 14 e 16.

<sup>6</sup> CIDH, Relatório No. 70/04, Petição 667/01. Admissibilidade. Jesús Manuel Naranjo Cárdenas e outros (Aposentados da Empresa Venezuelana de Aviação VIASA). Venezuela. 15 de outubro de 2004, par. 61. Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Serie C No. 400; Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340; Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359.

2. Notificar as partes sobre a presente decisão; continuar com a análise de mérito da questão; e publicar esta decisão e incluí-la em seu Relatório Anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos aos 9 dias do mês de fevereiro de 2022.  
(Assinado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primeira Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño e Joel Hernández, membros da Comissão.