

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

**CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS
E SEUS FAMILIARES VS. BRASIL**

SENTENÇA DE 15 DE JULHO DE 2020

(Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)

No Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil,

a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "Corte Interamericana", "Corte" ou "Tribunal"), constituída pelos seguintes juizes:

Elizabeth Odio Benito, Presidenta;
L. Patricio Pazmiño Freire, Vice-Presidente;
Eduardo Vio Grossi, Juiz;
Humberto Antonio Sierra Porto, Juiz;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juiz;
Eugenio Raúl Zaffaroni, Juiz; e
Ricardo Pérez Manrique, Juiz;

presentes, ademais,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretário, e
Romina I. Sijniensky, Secretária Adjunta,

em conformidade com os artigos 62.3 e 63.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada "Convenção Americana" ou "Convenção") e com os artigos 31, 32, 42, 65 e 67 do Regulamento da Corte (doravante denominado "Regulamento" ou "Regulamento da Corte"), profere a presente Sentença, que se estrutura na ordem que se segue.

SUMÁRIO

I INTRODUÇÃO DA CAUSA E OBJETO DA CONTROVÉRSIA	4
II PROCEDIMENTO PERANTE A CORTE	5
III COMPETÊNCIA	8
IV EXCEÇÕES PRELIMINARES	8
A. Alegada inadmissibilidade da apresentação do caso à Corte em virtude da publicação do Relatório de Admissibilidade e Mérito por parte da Comissão	9
A.1. Alegações do Estado, observações da Comissão e dos representantes	9
A.2. Considerações da Corte	9
B. Alegada incompetência <i>ratione materiae</i> a respeito das supostas violações do direito ao trabalho	10
B.1. Alegações do Estado, observações da Comissão e dos representantes	10
B.2. Considerações da Corte	10
C. Alegada falta de esgotamento dos recursos internos	10
C.1. Alegações do Estado, observações da Comissão e dos representantes	10
C.2. Considerações da Corte	12
V CONSIDERAÇÃO PRÉVIA	13
A. Alegações do Estado, observações da Comissão e dos representantes	13
B. Considerações da Corte	14
B.1 A respeito das supostas vítimas falecidas e sobreviventes	15
B.2 A respeito dos familiares das supostas vítimas falecidas	17
VI PROVA	18
A. Admissibilidade da prova documental	18
B. Admissibilidade da prova testemunhal e pericial	18
VII FATOS	19
A. Contexto	19
A.1 Características relevantes da população da região de Santo Antônio de Jesus	19
A.2 A produção de fogos de artifício no município de Santo Antônio de Jesus	20
B. O trabalho na fábrica de “Vardo dos Fogos”	22
C. A explosão na fábrica de fogos	24
D. Os processos internos	26
D.1 Processo penal	26
D.2 Processos civis	27
D.3 Processos trabalhistas	29
D.4 Processo administrativo	29
E. Estrutura normativa vigente na data dos fatos	30
E.1 Em relação ao controle de atividades perigosas	30
E.2 Em relação ao direito ao trabalho	31
VIII MÉRITO	33
VIII-1 DIREITOS À VIDA, À INTEGRIDADE PESSOAL E DAS CRIANÇAS EM RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE RESPEITO E GARANTIA (ARTIGOS 4.1, 5.1 E 19 DA CONVENÇÃO AMERICANA EM RELAÇÃO AO ARTIGO 1.1 DO MESMO INSTRUMENTO)	34
A. Alegações das partes e da Comissão	34
B. Considerações da Corte	35
B.1 Regulamentação da fabricação de fogos de artifício no Brasil	37
B.2 Análise da suposta atribuição de responsabilidade ao Estado no presente caso	39
B.3 Conclusão	40
VIII-2 DIREITOS DAS CRIANÇAS, À IGUAL PROTEÇÃO DA LEI, À PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO E AO TRABALHO, EM RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE RESPEITO E GARANTIA (ARTIGOS 19, 24 E 26 DA CONVENÇÃO AMERICANA EM RELAÇÃO AO ARTIGO 1.1 DO MESMO INSTRUMENTO)	40
A. Alegações das partes e da Comissão	40
B. Considerações da Corte	42
B.1 O direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho	44
B.1.1 O conteúdo do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho	46
B.1.2 Dano ao direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias no caso concreto	50
B.2 Proibição do trabalho infantil	51
B.3 Proibição de discriminação	52

B.4. Conclusão	59
VIII-3 DIREITOS ÀS GARANTIAS JUDICIAIS E À PROTEÇÃO JUDICIAL, EM RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE RESPEITO E GARANTIA (ARTIGOS 8.1 E 25 DA CONVENÇÃO AMERICANA, EM RELAÇÃO AO ARTIGO 1.1 DO MESMO INSTRUMENTO)	59
A. Alegações das partes e da Comissão	59
B. Considerações da Corte	61
B.1 A devida diligência e o prazo razoável	62
B.1.1 O processo penal	64
B.1.2 As ações civis	65
B.1.3 Os processos trabalhistas	67
B.2 Ausência de proteção judicial efetiva	69
B.3. Conclusão	70
VIII-4 DIREITO À INTEGRIDADE PESSOAL DOS FAMILIARES DAS SUPOSTAS VÍTIMAS (ARTIGO 5 DA CONVENÇÃO AMERICANA)	70
A. Alegações das partes e da Comissão	70
B. Considerações da Corte	70
IX REPARAÇÕES (APLICAÇÃO DO ARTIGO 63.1 DA CONVENÇÃO AMERICANA)	74
A. Parte lesada	75
B. Obrigação de investigar	75
C. Medidas de reabilitação	76
D. Medidas de satisfação	77
D.1. Publicação da sentença	77
D.2. Ato público de reconhecimento de responsabilidade	78
E. Garantias de não repetição	79
F. Indenizações compensatórias	81
F.1. Danos materiais	81
F.2. Danos imateriais	83
G. Custas e gastos	84
H. Modalidade de cumprimento dos pagamentos ordenados	86
X PONTOS RESOLUTIVOS	86
ANEXO 1.	91
PESSOAS FALECIDAS E SOBREVIVENTES DA EXPLOSÃO	91
ANEXO 2.	97
FAMILIARES DAS VÍTIMAS FALECIDAS E SOBREVIVENTES DA EXPLOSÃO	97

I

INTRODUÇÃO DA CAUSA E OBJETO DA CONTROVÉRSIA

1. *O caso submetido à Corte.* – Em 19 de setembro de 2018, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “Comissão Interamericana” ou “Comissão”) submeteu à jurisdição da Corte Interamericana o *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares contra a República Federativa do Brasil* (doravante denominado “Estado” ou “Brasil”). De acordo com a Comissão Interamericana, o caso se relaciona à explosão de uma fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, em que 64 pessoas morreram e seis sobreviveram, entre elas 22 crianças. A Comissão determinou que o Estado violou: i) os direitos à vida e à integridade pessoal das supostas vítimas e de seus familiares, uma vez que não cumpriu suas obrigações de inspeção e fiscalização, conforme a legislação interna e o Direito Internacional; ii) os direitos da criança; iii) o direito ao trabalho, pois sabia que na fábrica vinham sendo cometidas graves irregularidades que implicavam alto risco e iminente perigo para a vida e a integridade pessoal dos trabalhadores; iv) o princípio de igualdade e não discriminação, pois a fabricação de fogos de artifício era, no momento dos fatos, a principal e, inclusive, a única opção de trabalho dos habitantes do município, os quais, dada sua situação de pobreza, não tinham outra alternativa senão aceitar um trabalho de alto risco, com baixa remuneração e sem medidas de segurança adequadas; e v) os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, pois nos processos civis, penais e trabalhistas conduzidos no caso, o Estado não garantiu o acesso à justiça, a determinação da verdade dos fatos, a investigação e punição dos responsáveis, nem a reparação das consequências das violações de direitos humanos ocorridas.

2. *Tramitação perante a Comissão.* – A tramitação perante a Comissão foi a seguinte:

- a) *Petição.* – Em 3 de dezembro de 2001, a Justiça Global, o Movimento 11 de Dezembro, a Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Subseção de Salvador, o Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/Bahia, Ailton José dos Santos, Yulo Oiticica Pereira e Nelson Portela Pellegrino apresentaram a petição inicial em representação das supostas vítimas.
- b) *Audiência Pública perante a Comissão, reconhecimento de responsabilidade e solução amistosa.* - Em 19 de outubro de 2006, a Comissão promoveu uma audiência pública sobre o caso. Nessa audiência, o Estado informou que não questionaria a admissibilidade do caso e reconheceu sua responsabilidade quanto à falta de fiscalização. Do mesmo modo, propôs que as partes iniciassem um processo de solução amistosa. No dia seguinte, isto é, em 20 de outubro de 2006, foi realizada uma reunião de trabalho, na qual as partes acordaram iniciar um processo de solução amistosa.¹ No entanto, em 18 de outubro de 2010, a parte peticionária solicitou à Comissão que suspendesse o procedimento de solução amistosa e emitisse o Relatório de Mérito,² pedido ratificado em 17 de dezembro de 2015.³ Essa solicitação se fundamentou em que as violações alegadas continuavam sem reparação.

¹ Cf. Ata da reunião de início do processo de solução amistosa, 20 de outubro de 2006 (expediente de prova, folhas 803 a 804).

² Cf. Comunicação Nº. 090/10 JG/RJ, remetida pelos peticionários à Comissão Interamericana, 18 de outubro de 2010 (expediente de prova, folhas 191 a 193).

³ Cf. Comunicação Nº. JG 76/15, remetida pelos peticionários à Comissão Interamericana, 17 de dezembro de 2015 (expediente de prova, folhas 618 a 623).

- c) *Relatório de Admissibilidade e Mérito.* – Em 2 de março de 2018, a Comissão emitiu o Relatório de Admissibilidade e Mérito N°. 25/18 (doravante denominado “Relatório de Admissibilidade e Mérito” ou “Relatório N°. 25/18”), no qual chegou a uma série de conclusões⁴ e formulou várias recomendações ao Estado.
- d) *Notificação ao Estado.* – Esse relatório foi notificado ao Brasil mediante comunicação de 19 de junho de 2018, concedendo-lhe um prazo de dois meses para informar sobre o cumprimento das recomendações. O Estado não apresentou informação a respeito.

3. *Apresentação à Corte.* – Em 19 de setembro de 2018, a Comissão submeteu à jurisdição da Corte a totalidade dos fatos e supostas violações de direitos humanos descritas no Relatório N°. 25/18, “pela necessidade de obtenção de justiça e reparação para as supostas vítimas e seus familiares”.⁵

4. *Solicitações da Comissão Interamericana.* – Com base no acima exposto, a Comissão solicitou à Corte que concluísse e declarasse a responsabilidade internacional do Estado pelas violações constantes de seu Relatório de Admissibilidade e Mérito (*supra* par. 2.d) e ordenasse ao Estado, como medidas de reparação, aquelas incluídas no referido relatório. Este Tribunal nota com preocupação que, entre a apresentação da petição inicial à Comissão e a apresentação do caso à Corte, transcorreram quase 17 anos.

II

PROCEDIMENTO PERANTE A CORTE

5. *Notificação ao Estado e aos representantes.* – A apresentação do caso foi notificada ao Estado e aos representantes das supostas vítimas⁶ em 30 de outubro de 2018.

6. *Escrito de solicitações, argumentos e provas.* – Em 8 de janeiro de 2019, o Movimento 11 de Dezembro, a Justiça Global, a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, o Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/Bahia, Ailton José dos Santos, Yulo Oiticica e Nelson Portela Pellegrino (doravante denominados “representantes”) apresentaram seu escrito de solicitações, argumentos e provas (doravante denominado “escrito de solicitações e argumentos”), nos termos dos artigos 25 e 40 do Regulamento da Corte. Coincidiram com as conclusões da Comissão sobre os artigos convencionais violados e alegaram a violação dos direitos à vida e à integridade pessoal também em relação à proteção da família, estabelecida no artigo 17 da Convenção. Solicitaram que se ordenasse ao Estado a adoção de diversas medidas de reparação e o reembolso de custas e gastos.

7. *Escrito de contestação.* – Em 18 de março de 2019, o Estado⁷ apresentou seu

⁴ A Comissão concluiu que o Estado é responsável pelas violações dos direitos à vida e à integridade pessoal, em relação ao dever de especial proteção da infância; do direito ao trabalho, à igualdade e não discriminação e dos direitos às garantias judiciais e proteção judicial, estabelecidos nos artigos 4.1, 5.1, 19, 24, 26, 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação às obrigações estabelecidas nos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, em prejuízo das supostas vítimas individualizadas no Relatório de Admissibilidade e Mérito.

⁵ A Comissão designou como delegadas e delegado a Comissária Antonia Urrejola Noguera, o Secretário Executivo Paulo Abrão e a Relatora Especial sobre os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, Soledad García Muñoz, bem como as senhoras Silvia Serrano Guzmán e Paulina Corominas Etchegaray e o senhor Luis Carlos Buob Concha, advogadas e advogado da Secretaria Executiva, como assessoras e assessor jurídicos.

⁶ Os representantes das supostas vítimas são o Movimento 11 de Dezembro, a Justiça Global, a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, o Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/Bahia, Ailton José dos Santos, Yulo Oiticica e Nelson Portela Pellegrino.

⁷ Em 15 de março de 2019, o Estado remeteu à Corte IDH uma lista atualizada de seus agentes

escrito de contestação à apresentação do caso e ao escrito de solicitações e argumentos (doravante denominado "contestação" ou "escrito de contestação"), no qual interpôs quatro exceções preliminares⁸ e se opôs às violações alegadas e às solicitações de medidas de reparação apresentadas pela Comissão e pelos representantes.

8. *Observações sobre as exceções preliminares.* – Em 26 de abril de 2019, a Comissão Interamericana e os representantes apresentaram suas observações sobre as exceções preliminares apresentadas pelo Estado.

9. *Audiência Pública.* – Mediante resolução de 27 de novembro de 2019, a Presidência convocou as partes e a Comissão para a realização de uma audiência pública para receber suas alegações finais orais e observações finais orais, respectivamente, sobre as exceções preliminares e eventuais mérito, reparações e custas.⁹ A audiência foi realizada em 31 de janeiro de 2020, na sede da Corte, no decorrer do 133º Período Ordinário de Sessões.¹⁰ No curso dessa audiência,

designados no presente caso: Ministro João Lucas Quental Novaes de Almeida; Conselheiro Marco Túlio Scarpelli Cabral; Secretária Bruna Vieira de Paula Silveira, Subchefe da Divisão de Direitos Humanos; Secretária Vanessa Sant'Anna Bonifácio Tavares, assessora da Divisão de Direitos Humanos; Secretário Daniel Leão Sousa, assessor da Divisão de Direitos Humanos; Secretária Débora Antônia Lobato Cândido, assessora da Divisão de Direitos Humanos; Sávio Luciano de Andrade Filho, assessor do Gabinete do Ministro da Defesa; Vital Lima Santos, assessor do Gabinete do Ministro da Defesa; Homero Andretta Junior, Diretor do Departamento Internacional da Advocacia-Geral da União ("AGU"); Tonny Teixeira de Lima, advogado da União; Taiz Marrão Batista da Costa, advogada da União; Daniela Oliveira Rodrigues, advogada da União; Beatriz Figueiredo Campos da Nóbrega, advogada da União; Andrea Vergara da Silva, advogada da União; Milton Nunes Toledo Junior, chefe da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH); Juliana Mendes Rodrigues, coordenadora do Sistema Interamericano de Direitos Humanos da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do MMFDH; Tatiana Leite Lopes Romani, assessora da Assessoria de Assuntos Internacionais do MMFDH; Stéfane Natália Ribeiro e Silva, assessora da Assessoria de Assuntos Internacionais do MMFDH; Thiago de Oliveira Gonçalves, consultor jurídico do MMFDH; Aline Albuquerque Sant'Anna de Oliveira, coordenadora da Coordenação-Geral de Assuntos Internacionais e Judiciais da Consultoria Jurídica do MMFDH; Danuta Rafaela Nogueira de Souza Calazans, coordenadora da Coordenação-Geral de Assuntos Internacionais e Judiciais da Consultoria Jurídica do MMFDH; Renata Maia Barbosa Namekata, auditora fiscal do trabalho da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério da Economia; José Honorino de Macedo Neto, auditor fiscal do trabalho da Superintendência Regional do Trabalho na Bahia; Maria Dolores P. de A. Cunha, Ministra na Embaixada do Brasil em San José; Sylvia Ruschel de Leoni Ramos, Conselheira da Embaixada do Brasil em San José; e Marcelo Gameiro, Segundo Secretário na Embaixada do Brasil em San José. Em 1º de abril de 2019, o Estado comunicou à Corte os seguintes acréscimos à lista atualizada de agentes do Estado: Coronel Luciano Antônio Sibinel e Tenente-Coronel André de Freitas Porto. Em 10 de janeiro de 2020, o Estado acrescentou à lista de agentes Antônio Francisco da Costa e Silva Neto, Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil na Costa Rica; Coronel Décio Adriano da Silva, representante do Exército Brasileiro; Dênis Rodrigues da Silva, coordenador de Contenciosos Internacionais de Direitos Humanos da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do MMFDH; e Clara Fontes Ferreira, assistente técnica da Coordenação de Contenciosos Internacionais de Direitos Humanos da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do MMFDH. Em 21 de janeiro de 2020, o Estado solicitou o acréscimo de João Henrique Nascimento de Freitas, presidente da Comissão de Anistia e Assessor Especial do Vice-Presidente da República, à lista de agentes do Estado.

⁸ O Estado apresentou objeção a uma testemunha dos representantes como uma de suas exceções preliminares, a qual denominou "impropriedade da prova testemunhal solicitada pelos representantes". A objeção foi resolvida mediante resolução de 27 de novembro de 2019, motivo pelo qual o Tribunal não irá se pronunciar sobre esse assunto na presente sentença.

⁹ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil. Convocação para audiência.* Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 27 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/fabrica_de_fuegos_29_11_2019_por.pdf.

¹⁰ A essa audiência compareceram: a) pela Comissão Interamericana: Paulina Corominas, Assessora; Jorge H. Meza Flores, Assessor; e Cristian González, Assessor; b) pelos representantes: Eduardo Baker Valls Pereira, da Justiça Global; Raphaela de Araújo Lima Lopes, da Justiça Global; Rosângela Santos Rocha, do Movimento 11 de Dezembro; Sandra Carvalho, da Justiça Global; Benedita Lima Lopes Coelho e Felipe Bastos Coelho; e c) pelo Estado: Embaixador Antônio Francisco da Costa e Silva Neto, Chefe da Delegação; Taiz Marrão Batista da Costa, advogada da União; Bruna Vieira de Paula, Chefe da Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores; Daniel Leão Sousa, assessor da Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores; Marcelo Gameiro de Moura, Chefe do Setor Político e de Cooperação Técnica da Embaixada do Brasil em San José; Coronel

integrantes deste Tribunal solicitaram informações e esclarecimentos às partes e à Comissão.

10. *Amici curiae*. – O Tribunal recebeu sete escritos na qualidade de *amicus curiae* apresentados: 1) pela Iniciativa para os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (iDESCA) do Laboratório de Direitos Humanos e Justiça Global (LabDH) e pelo Instituto Brasileiro de Direitos Humanos (IBDH);¹¹ 2) pelo Ministério Público do Trabalho do Brasil;¹² 3) pela Clínica de Defesa de Políticas Públicas na América Latina da Universidade de Nova York;¹³ 4) pela Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal da Bahia;¹⁴ 5) pela Clínica de Direitos Humanos da Escola de Direito do Instituto Brasileiro de Direito Público (CDH-IDP);¹⁵ 6) pela Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas;¹⁶ e 7) por estudantes do Mestrado em Direito Internacional da Universidade de La Sabana.¹⁷

11. *Alegações e observações finais escritas*. – Em 2 de março de 2020, os representantes e o Estado remeteram suas alegações finais escritas e documentos anexos, e a Comissão apresentou suas observações finais escritas.

12. *Objecções do Estado aos amici curiae*. – Em 20 de maio de 2020, o Estado apresentou um escrito mediante o qual questionou cinco escritos de *amicus curiae* apresentados e solicitou que se declarasse sua inadmissibilidade. A esse respeito, a

Décio Adriano da Silva, representante do Exército Brasileiro; Tenente-Coronel André de Freitas Porto, representante do Exército Brasileiro; Vital Lima Santos, representante do Ministério da Defesa; Savio Luciano de Andrade Filho, representante do Ministério da Defesa; Dênis Rodrigues da Silva, coordenador de Casos Contenciosos Internacionais de Direitos Humanos da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH); Clara Fontes Ferreira, assistente técnica da Coordenação de Contenciosos Internacionais de Direitos Humanos da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do MMFDH; Aline Albuquerque Sant'Anna de Oliveira, representante da Consultoria Jurídica do MMFDH; Renata Maia Barbosa Namekata, auditora fiscal do trabalho do Ministério da Economia; Ana Guiselle Rodríguez Guzmán, assistente administrativa da Embaixada do Brasil em San José; e João Henrique Nascimento de Freitas, presidente da Comissão de Anistia e Assessor Especial do Vice-presidente da República.

¹¹ O escrito foi assinado por Rodrigo Vitorino Souza Alves, César Oliveira de Barros Leal, Natalia Brigagão F. A. Carvalho e José Renato V. Resende. O escrito aborda o direito à igualdade e à não discriminação nos direitos econômicos e sociais em Santo Antônio de Jesus e a coexistência e a complementaridade das obrigações corporativas e estatais de observância dos direitos humanos econômicos e sociais.

¹² O escrito foi assinado por Alberto Bastos Balazeiro, Procurador-Geral do Trabalho. O escrito descreve as ações que o Ministério Público do Trabalho da região de Santo Antônio de Jesus desenvolve em relação às empresas que trabalham na fabricação de fogos de artifício.

¹³ O escrito foi assinado por María Florencia Saulino. O escrito aborda a responsabilidade do Estado pela falta de mecanismos de prevenção de violações de direitos humanos cometidas por terceiros.

¹⁴ O escrito foi assinado por Bruna Rafaela de Santana Santos, Bruno Simões Biscaia, Marina Muniz Pinto de Carvalho Matos, Bruna Matos da Silva, Carolina Muniz de Oliveira, Christian Lopes Oliveira Alves, Gabriel Santiago dos Santos Gonçalves e Matheus Ferreira Goés Fontes. O escrito aborda pobreza e direitos humanos, o contexto histórico-social do "Recôncavo Baiano", medidas de reparação em geral e medidas de não repetição, em particular.

¹⁵ O escrito foi assinado por Priscilla Sodré e Wellington Pantaleão. O escrito aborda questões relativas às violações do direito a um trabalho digno, especialmente relacionadas às piores formas de trabalho infantil e ao trabalho indecente ou degradante.

¹⁶ O escrito foi assinado por Sílvia Maria da Silveira Loureiro, Emerson Victor Hugo Costa de Sá, Ana Paula Simonete Castelo Branco Bremgartner, Débora Lira de Lacerda, Elize Lacerda Vasconcellos, Emily Silva Assad, Gabriel Henrique Pinheiro Andion, Laís Rachel Brandão de Mello, Luane Antella Moreira, Paula Melissa Coelho da Silva Saraiva, Paula Mércia Coimbra Brasil e Rildo Amorim da Silva Júnior. O escrito apresenta uma análise do contexto fático da fabricação de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus e da legislação que regulamenta as relações de trabalho, especialmente na atividade pirotécnica, no Brasil. Além disso, aborda a proteção do trabalho infantil; descreve o papel dos auditores fiscais do trabalho na fiscalização das atividades laborais; traz considerações jurídicas sobre impactos da implementação de reformas legislativas no Brasil e sobre o tema empresas e direitos humanos.

¹⁷ O escrito foi assinado por Juan Pablo Acosta Peñaloza, Carolina Gómez López, Mónica María Soler Ayala e María Alejandra Vega García. O escrito traz uma análise sobre as normas de proteção internacional dos direitos humanos exigíveis dos Estados em matéria de empresas e direitos humanos.

Corte salienta que as observações do Estado sobre a admissibilidade dos *amici curiae* não foram apresentadas no prazo estabelecido para esse efeito, ou seja, nas alegações finais escritas, de forma que são consideradas extemporâneas.¹⁸

13. *Observações das partes e da Comissão.* – Em 23 de março de 2020, a Comissão apresentou um escrito no qual mencionou que não formularia observações sobre os anexos apresentados juntamente com as alegações finais escritas do Estado e dos representantes das supostas vítimas. Em 29 de maio de 2020, o Estado apresentou observações sobre os anexos às alegações finais dos representantes.

14. *Deliberação do presente caso.* – A Corte deliberou sobre a presente Sentença, por meio de uma sessão virtual, nos dias 13, 14 e 15 de julho de 2020.¹⁹

III COMPETÊNCIA

15. A Corte Interamericana é competente para conhecer do presente caso, nos termos do artigo 62.3 da Convenção, em virtude de o Brasil ser Estado Parte na Convenção Americana desde 25 de setembro de 1992, e de ter reconhecido a competência contenciosa deste Tribunal em 10 de dezembro de 1998.

IV EXCEÇÕES PRELIMINARES

16. No presente caso, o Brasil apresentou três exceções preliminares relativas às alegadas: a) inadmissibilidade da apresentação do caso, em virtude da publicação do Relatório de Admissibilidade e Mérito por parte da Comissão; b) incompetência *ratione materiae* a respeito das supostas violações do direito ao trabalho; e c) falta de esgotamento de recursos internos. Apresentou também como exceção preliminar uma alegação que denominou “incompetência *ratione personae* a respeito das supostas vítimas não identificadas ou não adequadamente representadas”. A Corte salienta que essa alegação não constitui uma exceção preliminar, uma vez que sua análise não pode redundar na inadmissibilidade do caso ou na incompetência deste Tribunal para dele conhecer.²⁰ Por esse motivo, este Tribunal examinará esse assunto como consideração prévia (*infra* par. 34 a 49).

¹⁸ Sem prejuízo do exposto, este Tribunal salienta, como o fez no *Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*, que, de acordo com o artigo 2.3 do Regulamento, quem apresenta um *amicus curiae* é uma pessoa ou instituição alheia ao litígio e ao processo em trâmite perante a Corte, com a finalidade de oferecer argumentos sobre os fatos constantes da apresentação do caso ou formular considerações jurídicas sobre a matéria do processo. Além disso, a Corte constata que as observações sobre o conteúdo e alcance dos referidos *amici curiae* não afetam sua admissibilidade. Cf. *Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Série C Nº. 346, par. 13.

¹⁹ Em virtude das circunstâncias excepcionais causadas pela pandemia de COVID-19, esta Sentença foi deliberada e aprovada no decorrer do 135º Período Ordinário de Sessões, realizado de forma não presencial, mediante o uso de meios tecnológicos, em conformidade com o estabelecido no Regulamento da Corte.

²⁰ Cf. *Caso Rodríguez Revolorio e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 14 de outubro de 2019. Série C Nº. 387, par. 18; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 9 de março de 2020. Série C Nº. 401, par. 12.

A. Alegada inadmissibilidade da apresentação do caso à Corte em virtude da publicação do Relatório de Admissibilidade e Mérito por parte da Comissão

A.1. Alegações do Estado, observações da Comissão e dos representantes

17. O **Estado** salientou que a Comissão, ao publicar em sua página eletrônica o Relatório de Admissibilidade e Mérito do presente caso, optou pela máxima sanção estabelecida no artigo 51 da Convenção Americana, o que impediria a apresentação do caso à Corte. A esse respeito, citou a interpretação feita por esta Corte acerca dos artigos 50 e 51 da Convenção, no Parecer Consultivo OC-13/93, e mencionou que esses artigos estabelecem etapas sucessivas. Desse modo, na hipótese de o caso ter sido submetido à Corte, a Comissão não está autorizada a publicar o relatório, pois este será, conforme o artigo 50, o relatório preliminar. Ademais, respaldou sua posição com o exposto no voto dissidente do Juiz Máximo Pacheco Gómez, no Parecer Consultivo OC-15/97. Para o Estado, a publicação do relatório demonstra seu caráter definitivo, o que impede a apresentação do caso à Corte. Subsidiariamente, o Estado solicitou que a Corte declare que a conduta da Comissão de publicar seus relatórios preliminares viola os artigos 50 e 51 da Convenção e que, portanto, requeira à Comissão que retire o relatório de sua página eletrônica.

18. A **Comissão** ressaltou que a alegação do Estado não constitui uma exceção preliminar, pois não se refere a questões de competência nem aos requisitos de admissibilidade. Citou, ademais, que o mesmo argumento já foi exposto pelo Estado em outros casos,²¹ nos quais a Corte negou a procedência dessa exceção preliminar por considerar que a prática de publicação do relatório após a apresentação do caso à Corte não infringe norma alguma, convencional ou regulamentar.

19. Os **representantes** reiteraram os argumentos apresentados pela Comissão.

A.2. Considerações da Corte

20. A Corte reitera, conforme indicou nos *Casos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde*,²² *Favela Nova Brasília*²³ e *Povo Indígena Xucuru*,²⁴ nos quais o Brasil apresentou o mesmo argumento, que a publicação do Relatório de Mérito na forma realizada pela Comissão não implica a preclusão do caso nem viola nenhuma norma convencional ou regulamentar. Além disso, o Estado não demonstrou que a publicação do Relatório de Mérito fora feita de forma diferente do exposto pela Comissão, ou que, nesse caso, a publicação tivesse sido feita de forma contrária ao disposto pela Convenção Americana. Por essa razão, o argumento do Estado é improcedente e, portanto, se desconsidera a exceção preliminar oposta.

²¹ A Comissão se referiu aos seguintes casos: *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C Nº. 318, par. 25 a 27; *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C Nº. 333, par. 24 a 29; e *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil, supra*, par. 24 e 25.

²² Cf. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil, supra*, par. 23 a 28.

²³ Cf. *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, supra*, par. 24 a 29.

²⁴ Cf. *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil, supra*, par. 24 e 25.

B. Alegada incompetência *ratione materiae* a respeito das supostas violações do direito ao trabalho

B.1. Alegações do Estado, observações da Comissão e dos representantes

21. O **Estado** salientou que a Corte não é competente para se pronunciar a respeito da alegada violação do direito ao trabalho nos termos do artigo 26 da Convenção. Isso porque os direitos econômicos, sociais e culturais não podem ser submetidos ao regime de petições individuais regulamentado nos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana e, portanto, à jurisdição contenciosa da Corte Interamericana.

22. A **Comissão** e os **representantes** solicitaram que essa exceção fosse julgada improcedente, pois, ao abordar a interpretação do artigo 26 da Convenção, não constitui uma exceção preliminar, mas um assunto que deve ser resolvido na parte de mérito do caso. Do mesmo modo, manifestaram que, desde a sentença do *Caso Lagos del Campo Vs. Peru*, a alegação sobre a incompetência da Corte para se pronunciar a respeito da violação do artigo 26 é um tema amplamente superado.

B.2. Considerações da Corte

23. Este Tribunal reafirma sua competência para conhecer e resolver controvérsias relativas ao artigo 26 da Convenção Americana como parte integrante dos direitos enumerados em seu texto, a respeito dos quais o artigo 1.1 confere obrigações de respeito e garantia.²⁵ Conforme expressou em decisões anteriores,²⁶ as considerações relacionadas à possível ocorrência dessas violações devem ser examinadas no mérito deste assunto. Por essa razão, a Corte julga improcedente esta exceção preliminar.

C. Alegada falta de esgotamento dos recursos internos

C.1. Alegações do Estado, observações da Comissão e dos representantes

24. O **Estado** argumentou que, no momento da petição inicial, ainda não haviam sido esgotados e, em alguns casos, interpostos, os recursos idôneos em âmbito interno para elucidar os fatos e as responsabilidades relacionados à explosão da fábrica de fogos. Especificou que o esgotamento dos recursos posteriormente à

²⁵ Cf. *Caso Lagos del Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C Nº. 340, par. 142 e 154; *Caso dos Trabalhadores Demitidos da Petroperu e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de novembro de 2017. Série C Nº. 344, par. 192; *Caso San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de fevereiro de 2018. Série C Nº. 348, par. 220; *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C Nº. 349, par. 100; *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de agosto de 2018. Série C Nº. 359, par. 75 a 97; *Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de março de 2019. Série C Nº. 375, par. 34 a 37; *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de novembro de 2019. Série C Nº. 394, par. 33 a 34; *Caso Hernández Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de novembro de 2019. Série C Nº. 395, par. 62; *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C Nº. 400, par. 195; e *Caso Spoltore Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 9 de junho de 2020. Série C Nº. 404, par. 85.

²⁶ Cf. *Caso Muelle Flores Vs. Peru, supra*, par. 37; e *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru, supra*, par. 37.

apresentação da petição inverte a ordem de complementaridade entre o sistema doméstico e o interamericano e que, embora a Corte tenha declarado que é possível esgotar esses recursos após a apresentação do caso, o esgotamento deve ocorrer antes que o Estado seja notificado para apresentar suas primeiras considerações sobre a demanda.²⁷ Finalmente, salientou que interpôs essa exceção perante a Comissão no momento processual oportuno.

25. De forma específica, sobre o processo penal, estabeleceu que, na data de apresentação do caso à Comissão, haviam transcorrido somente três anos da explosão e pouco mais de dois anos da apresentação formal da ação por parte do Ministério Público do Brasil (abril de 1999), tempo que, em sua consideração, é mais do que razoável em investigações policiais e ações penais em que estão implicados vários acusados e vítimas. Em virtude do exposto, acrescentou que várias etapas do processo penal interno aconteceram paralelamente ao procedimento perante a Comissão. Sobre os processos civis, salientou que não foram esgotados previamente e que, de fato, foram e continuam sendo regulamentar e progressivamente esgotados, com resultados favoráveis às supostas vítimas. Sobre os processos trabalhistas, destacou que foram iniciados pelas supostas vítimas sobreviventes e herdeiros nos anos 2000 e 2001, razão pela qual, na denúncia apresentada à Comissão, não se anexou evidência de seu esgotamento, e que várias etapas aconteceram paralelamente ao processo perante a Comissão. Sobre o processo administrativo, destacou que a atuação do Estado diante da explosão foi rápida e eficaz, e contribuiu para a determinação das responsabilidades administrativas dos proprietários da fábrica de fogos e para seu fechamento.

26. Finalmente, o Estado salientou que nenhuma das exceções à necessidade de esgotamento dos recursos internos, previstas no artigo 46.2 da Convenção é aplicável, pois: 1) o sistema jurídico brasileiro contava e conta com uma robusta legislação de direitos e garantias constitucionais e infraconstitucionais para proteger os direitos supostamente violados; 2) o Estado não negou às supostas vítimas acesso aos recursos internos, nem impediu seu esgotamento; de fato, as demandas penais e civis foram suscitadas pelos órgãos estatais competentes; e 3) o Estado não incorreu em demora injustificada na tramitação dos recursos internos. Nesse ponto, ressaltou que, contrariamente à lógica estabelecida pela Convenção, a Comissão, em lugar de analisar o requisito de "demora injustificada" no período compreendido entre a ocorrência do fato e o momento da petição, tentou justificar a admissibilidade do caso quase 17 anos depois de sua apresentação, utilizando um período muito mais longo.

27. A **Comissão**, em seu escrito de observações sobre as exceções preliminares, reiterou o exposto em seu Relatório de Admissibilidade e Mérito, no sentido de que "embora em suas primeiras exposições o Estado tenha alegado falta de esgotamento dos recursos internos, renunciou posteriormente, de maneira expressa, a questionar a admissibilidade do caso".²⁸ A Comissão aludiu à posição do Estado durante a audiência realizada em 19 de outubro de 2006, na qual salientou que não questionaria a admissibilidade do caso, e considerou que invocar um requisito de admissibilidade cujo cumprimento desistira de questionar de maneira expressa constitui uma violação do princípio de *estoppel*. Sem prejuízo do exposto, e de maneira subsidiária, a Comissão destacou que, em seu Relatório de Admissibilidade e Mérito, se pronunciou sobre o requisito de esgotamento dos recursos internos, aplicando a exceção de demora injustificada contemplada no

²⁷ O Estado citou como respaldo o exposto no *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares*. Sentença de 4 de setembro de 1998. Série C Nº. 41, par. 54 e 55.

²⁸ Relatório de Admissibilidade e Mérito da Comissão Interamericana, Nº. 25/18, Caso Nº. 12428, Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares - Brasil, 2 de março de 2018, OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 29 (expediente de mérito, folha 13).

artigo 46.2.c) da Convenção Americana. Finalmente, fez referência ao declarado pela Corte no *Caso Wong Ho Wing Vs. Peru*, no sentido de que o esgotamento dos recursos internos deve ser verificado no momento do pronunciamento de admissibilidade e não necessariamente no momento da apresentação da petição.

28. Os **representantes** declararam que o momento oportuno para a análise do requisito de esgotamento prévio dos recursos internos é na decisão sobre a admissibilidade do caso. Salientaram que a etapa de admissibilidade ocorreu juntamente com a etapa de mérito e se encerrou com a emissão do Relatório de Admissibilidade e Mérito quase 20 anos depois do fato que causou as violações de direitos humanos, sem que as supostas vítimas houvessem recebido de maneira integral nenhuma das indenizações devidas nas searas trabalhista, civil ou penal. Destacaram, ademais, que o Estado não pode utilizar o argumento de que a Comissão tenha enfraquecido a complementaridade do Sistema Interamericano, dado que teve várias oportunidades, inclusive durante o curso do processo junto a esse órgão, para resolver a questão.

C.2. Considerações da Corte

29. O artigo 46.1.a) da Convenção dispõe que, para determinar a admissibilidade de uma petição ou comunicação apresentada à Comissão, em conformidade com os artigos 44 e 45 da Convenção, é necessário que tenham sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, conforme os princípios do Direito Internacional em geral reconhecidos.²⁹

30. Além disso, esta Corte elaborou diretrizes claras para analisar uma exceção preliminar baseada em um suposto descumprimento do requisito de esgotamento dos recursos internos. Em primeiro lugar, a Corte interpretou a exceção como uma defesa disponível para o Estado, "pois busca dispensá-lo de responder perante um órgão internacional por atos que lhe sejam imputados, antes de haver tido a oportunidade de remediá-los por seus próprios meios"³⁰ e, como meio de defesa, é renunciável expressa ou tacitamente.³¹ Em segundo lugar, essa exceção deve ser apresentada oportunamente, com o objetivo de que o Estado possa exercer seu direito à defesa. Em terceiro lugar, a Corte afirmou que o Estado que apresenta essa exceção deve especificar os recursos internos que ainda não tenham sido esgotados e demonstrar que esses recursos são aplicáveis e efetivos.³² Quanto ao momento processual oportuno para apresentar a objeção relativa à falta de esgotamento de recursos internos, a Corte sustentou que esse deve ser o procedimento de admissibilidade perante a Comissão.³³

31. A Corte observa que, na petição inicial dos representantes, de 23 de novembro de 2001,³⁴ se alega a excessiva demora na decisão dos processos judiciais que tramitavam na jurisdição interna. Ao passo que o Estado, em seu escrito de 12 de outubro de 2005, afirmou que ainda restavam por esgotar vários recursos internos importantes, adequados e eficazes, antes que a petição pudesse

²⁹ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Exceções Preliminares*. Sentença de 26 de junho de 1987. Série C Nº. 1, par. 85; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de janeiro de 2020. Série C Nº. 398, par. 24.

³⁰ *Caso Cruz Sánchez e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 17 de abril de 2015. Série C Nº. 292, par. 48.

³¹ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Exceções Preliminares, supra*, par. 88; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador, supra*, par. 25.

³² Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Exceções Preliminares, supra*, par. 88; e *Caso Carranza Alarcón Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de fevereiro de 2020. Série C Nº. 399, par. 15.

³³ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Exceções Preliminares, supra*, par. 88; e *Caso Carranza Alarcón Vs. Equador, supra*, par. 15.

³⁴ Cf. Comunicação Nº. JG-RJ Nº. 212/2001, enviada pelos representantes à Comissão Interamericana, 23 de novembro de 2001 (expediente de prova, folhas 407 e 408).

ser admitida perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.³⁵ Desse modo, a Corte constata que o Estado, com efeito, apresentou a exceção preliminar de falta de esgotamento de recursos internos no momento processual oportuno, em suas primeiras ações na tramitação desse processo. Não obstante isso, a Comissão alegou que o Estado, durante o procedimento de admissibilidade perante a Comissão, sobretudo na audiência pública celebrada em 19 de outubro de 2006, declarou que não questionaria a admissibilidade do caso. O Brasil, por sua vez, declarou na audiência perante a Corte,³⁶ bem como em suas alegações finais escritas, que a declaração em questão se enquadrava no processo de solução amistosa iniciado pelas partes em outubro de 2006. Dessa forma, cabe à Corte analisar o conteúdo e as circunstâncias da mencionada declaração do Estado.

32. De acordo com o acervo probatório do presente caso, a Comissão Interamericana convocou as partes para uma audiência pública para tratar da admissibilidade do caso, em 19 de outubro de 2006. Nessa audiência, a Agente do Estado comunicou “a todos os peticionários e membros da Comissão que não ir[iam] tratar de nenhuma questão ou contestar a admissibilidade desse caso”.³⁷ Mediante a citada declaração, o Estado não só deixou de alegar a falta de esgotamento de recursos internos ou de apresentar outra objeção à admissibilidade do caso, mas declarou expressamente que não questionaria sua admissibilidade. Em 20 de outubro, ou seja, no dia seguinte dessa declaração, a Comissão promoveu uma reunião de trabalho para discutir a possibilidade de iniciar um processo de solução amistosa. Assim, a análise do conteúdo da declaração do Estado e do momento em que ocorreu permite a este Tribunal chegar à conclusão de que esta ocorreu na audiência de admissibilidade do caso, previamente ao início do processo de solução amistosa.

33. Isso posto, após ter o Estado desistido de questionar a admissibilidade do caso *sub judice*, na audiência pública perante a Comissão, passou a apresentar perante a Corte a exceção preliminar de falta de esgotamento dos recursos internos. O exposto configura uma mudança na posição previamente assumida, que não é admissível segundo o princípio de *estoppel*. Nesse sentido, este Tribunal lembra que, segundo a prática internacional e conforme sua jurisprudência, quando uma parte em litígio adota uma atitude determinada que redunde em prejuízo próprio ou em benefício da parte contrária, não pode, em virtude do princípio de *estoppel*, assumir outra conduta que seja contraditória com a primeira.³⁸ Por conseguinte, a Corte julga improcedente esta exceção preliminar.

V

CONSIDERAÇÃO PRÉVIA

A. Alegações do Estado, observações da Comissão e dos representantes

34. O **Estado** apresentou uma série de objeções em relação às pessoas identificadas como supostas vítimas pelos representantes e pela Comissão, em especial a respeito de: a) uma das pessoas que foi identificada como falecida na explosão e 26 familiares identificados pelos representantes no escrito de solicitações e argumentos, porque não foram mencionados pela Comissão no

³⁵ Cf. Comunicação enviada pelo Estado à Comissão Interamericana, 12 de outubro de 2005 (expediente de prova, folhas 238 a 249).

³⁶ Cf. Alegações orais do Estado em Audiência Pública realizada em 31 de janeiro de 2020 perante a Corte IDH.

³⁷ Cf. Arquivo de áudio da audiência realizada em 19 de outubro de 2006 no 126º Período Ordinário de Sessões da Comissão Interamericana, correspondente ao anexo nº. 4 do Relatório de Admissibilidade e Mérito.

³⁸ Cf. *Caso Neira Alegría e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares*. Sentença de 11 de dezembro de 1991. Série C Nº. 13, par. 29; e *Caso Munárriz Escobar e outros Vs. Peru. Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 20 de agosto de 2018. Série C Nº. 355, par. 23.

Relatório de Admissibilidade e Mérito; b) 18 pessoas mencionadas no expediente, mas que não teriam concedido formalmente procurações aos representantes para a interposição da ação junto ao Sistema Interamericano; e c) 26 familiares apresentados como supostas vítimas sem que se tenha comprovado ou alegado de forma específica em que medida foram afetados seus direitos. O Estado também fez objeção à inclusão de duas procurações no escrito de licitações e argumentos, referentes a Andressa Santos Costa e Vera Lúcia Silva, cujos nomes não figuram em nenhuma das listas de supostas vítimas oferecidas pela Comissão ou pelos representantes, razão pela qual sustentou que não podem ser incluídas como supostas vítimas do presente caso.

35. A **Comissão** fez referência às hipóteses em que é aplicável a exceção prevista no artigo 35.2 do Regulamento e destacou, entre elas, a situação de pobreza e vulnerabilidade das supostas vítimas. Nesse sentido, estabeleceu que compete à Corte avaliar a aplicabilidade dessa exceção no presente caso.

36. A respeito das representações, a Comissão ressaltou que, embora o número de pessoas que outorgam formalmente procuração aos representantes seja menor que a totalidade de supostas vítimas constantes da relação apresentada, em razão da complexidade do caso, e aplicando-se a flexibilidade que a jurisprudência vem estabelecendo nesse aspecto, a Corte poderia se pronunciar a respeito das supostas vítimas que não outorgaram procurações, ou proceder a alguma determinação para solucionar essa falha.

37. Os **representantes** salientaram, por um lado, que a lista apresentada no escrito de solicitações e argumentos foi respaldada pelo Estado, em seus processos internos. Além disso, se referiram à necessidade de atualizar a lista enviada pela Comissão, em aplicação do artigo 35.2 do Regulamento. Por outro lado, a respeito da falta de representação de algumas pessoas, ressaltaram vários documentos anexados aos autos que respaldam a existência de procuração conferida aos representantes de algumas das supostas vítimas impugnadas.

B. Considerações da Corte

38. Em conformidade com o artigo 35.1 do Regulamento da Corte e a jurisprudência constante deste Tribunal, as supostas vítimas devem ser identificadas no Relatório de Mérito, emitido conforme o artigo 50 da Convenção.³⁹ No entanto, o artigo 35.2 do Regulamento estabelece que, quando se justifique que não foi possível identificar algumas supostas vítimas por se tratar de violações em massa ou coletivas, este Tribunal decidirá se as considera como tais.⁴⁰ Nesse sentido, em atenção às particularidades do caso e à dimensão da violação, a Corte admitiu como supostas vítimas pessoas não relacionadas no Relatório de Mérito, desde que se tenha respeitado o direito de defesa e que estejam relacionadas aos fatos descritos nesse Relatório e à prova apresentada.⁴¹

39. Desse modo, esta Corte tem avaliado a aplicação do artigo 35.2 em relação às características particulares de cada caso e já o aplicou quando houve dificuldade para identificar ou contatar todas as supostas vítimas. Isso ocorreu, por exemplo,

³⁹ Cf. *Caso dos Massacres de Ituango Vs. Colômbia*. Sentença de 1º de julho de 2006. Série C Nº. 148, par. 98; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai*, *supra*, par. 15.

⁴⁰ Cf. *Caso do Massacre de Río Negro Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C Nº. 250, par. 48; e *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, *supra*, par. 35.

⁴¹ Cf. *Caso do Massacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Mérito*. Sentença de 29 de abril de 2004. Série C Nº. 105, par. 48; e *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, *supra*, par. 45.

em virtude da presença de um conflito armado,⁴² do deslocamento forçado⁴³ ou do assassinato em massa de famílias, da queima de corpos e da ausência de registros ou certidões que pudessem identificá-las,⁴⁴ ou em casos em que famílias inteiras desapareceram.⁴⁵ Também já levou em conta a dificuldade de acesso à área onde ocorreram os fatos⁴⁶; a falta de registros a respeito dos habitantes do lugar⁴⁷; e o transcurso do tempo⁴⁸; bem como características particulares das supostas vítimas do caso, por exemplo, quando constituíam clãs familiares com nomes e sobrenomes semelhantes⁴⁹; e quando se tratavam de migrantes⁵⁰ ou de comunidades nômades cuja estrutura social ancestral envolve a dinâmica de unir-se em novas comunidades e separar-se para criar outras.⁵¹ Considerou, ainda, a conduta do Estado, por exemplo, quando existem alegações de que a falta de investigação contribuiu para a incompleta identificação das supostas vítimas⁵², e em um caso de escravidão.⁵³

40. Neste caso, esta Corte constata que, com efeito, a informação das supostas vítimas listadas no Relatório de Admissibilidade e Mérito não coincide com a remetida pelos representantes, ademais de algumas outras inconsistências que foram alegadas pelo Estado. A esse respeito reitera que, em princípio, compete à Comissão, e não a este Tribunal, identificar com precisão e na devida oportunidade as supostas vítimas de um caso. No entanto, este caso se refere a uma alegada violação coletiva de direitos humanos. Essa situação, somada ao tempo transcorrido e à dificuldade para contatar as supostas vítimas por sua condição de exclusão e vulnerabilidade, dá lugar à aplicação do artigo 35.2 do Regulamento da Corte. Por conseguinte, a seguir, este Tribunal procederá às respectivas determinações.

B.1 A respeito das supostas vítimas falecidas e sobreviventes

41. No escrito de submissão do caso e no Relatório de Admissibilidade e Mérito, a Comissão informou que 64 pessoas perderam a vida na explosão da fábrica de fogos, e seis sobreviveram a ela, num total de 70 supostas vítimas. No entanto, ao comparar a lista anexada ao Relatório de Admissibilidade e Mérito da Comissão com a lista anexada ao escrito de solicitações e argumentos dos representantes das supostas vítimas, foram encontradas algumas incoerências que, uma vez depuradas, permitem identificar 60 supostas vítimas falecidas e seis supostas vítimas sobreviventes.⁵⁴ Entre as pessoas que supostamente perderam a vida, se

⁴² Cf. *Caso do Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*, supra, par. 48; e *Caso Membros da Aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de novembro de 2016. Série C Nº. 328, par. 65.

⁴³ Cf. *Caso do Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*, supra, par. 48; e *Caso Membros da Aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala*, supra, par. 65.

⁴⁴ Cf. *Caso dos Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 25 de outubro de 2012. Série C Nº. 252, par. 50.

⁴⁵ Cf. *Caso do Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*, supra, par. 48.

⁴⁶ Cf. *Caso das Comunidades Afrodescendentes Deslocadas da Bacia do Río Cacarica (Operação Gênese) Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 20 de novembro de 2013. Série C. Nº. 270, par. 41.

⁴⁷ Cf. *Caso do Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*, supra, par. 48; e *Caso dos Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador*, supra, par. 50.

⁴⁸ Cf. *Caso do Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*, supra, par. 51; e *Caso Membros da Aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do município de Rabinal Vs. Guatemala*, supra, par. 65.

⁴⁹ Cf. *Caso do Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*, supra, par. 48.

⁵⁰ Cf. *Caso Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de outubro de 2012. Série C Nº. 251, par. 30.

⁵¹ Cf. *Caso Comunidades indígenas membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, supra, par. 35.

⁵² Cf. *Caso do Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*, supra, par. 48; e *Caso dos Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador*, supra, par. 50.

⁵³ Cf. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, supra, par. 48.

⁵⁴ Tanto no escrito de apresentação do caso como no Relatório de Admissibilidade e Mérito, a Comissão informou que são 64 as pessoas que perderam a vida e seis as que sofreram ferimentos

encontravam 20 crianças entre 11 e 17 anos de idade e, entre as seis supostas sobreviventes, se encontravam uma menina e dois meninos.⁵⁵ Entre as pessoas identificadas pela Comissão como sobreviventes se encontrava, ademais, uma não nascida, Vitória França da Silva, que teria sobrevivido apesar da morte da mãe,⁵⁶ e, entre as pessoas que supostamente faleceram, se encontravam quatro mulheres grávidas, duas delas menores de idade e as outras duas de 18 e 19 anos.

42. O Estado, em seu escrito de contestação, fez objeção à inclusão de "Maria de Jesus Santos Costa" no escrito de solicitações e argumentos como suposta vítima direta da explosão, por não haver sido identificada na lista anexada ao Relatório de Admissibilidade e Mérito. Após o exame do expediente, a Corte considera que a inclusão desse nome pode se dever a um caso de duplicidade, pois o escrito de solicitações e argumentos inclui duas pessoas da mesma idade (15 anos), uma identificada como "Mairla Santos Costa" e outra cujo nome é "Maria de Jesus Santos Costa", ao passo que o anexo do Relatório de Admissibilidade e Mérito inclui somente o nome de "Mairla de Jesus Santos Costa", de 15 anos. Essa conclusão é respaldada pelas alegações finais dos representantes, que nelas se referem às objeções do Estado, segundo as quais Mairla de Jesus Santos não estaria na lista enviada pela Comissão. A esse respeito, salientaram que de fato se encontra ali e corresponde a número 18.⁵⁷ No entanto, o Estado, na realidade, questionou a

graves, num total de 70 supostas vítimas diretas da explosão (expediente de mérito, folhas 2 e 9). No entanto, na revisão da lista anexada ao Relatório de Admissibilidade e Mérito, foram encontradas algumas incoerências que, uma vez depuradas, permitem estabelecer que o número correto é o mencionado neste parágrafo. A Corte constatou e corrigiu as seguintes incoerências:

(1) a Comissão não apresentou uma relação total de 70, mas de 68 supostas vítimas. Essa incoerência é produto de um erro na numeração da relação anexada pela Comissão, a qual, como se percebe na folha 47 do expediente de mérito, omite os números 45 e 46, razão pela qual passa do número 44 (Francineide Jose Bispo Santos) para o número 47 (Alexandra Gonçalves da Silva).

(2) Foram encontrados dois nomes repetidos na lista: Karla Reis dos Santos/Carla Reis dos Santos e Arlete Silva Santos/Arlete Silva Santos.

(3) Em uma das linhas da lista, a Comissão só menciona o nome "Maise", que não foi incluído na lista apresentada pelos representantes no escrito de solicitações e argumentos ou nas alegações finais, motivo por que se considera um erro.

Após esse exame, tem-se um total de 59 pessoas presumidamente falecidas e seis sobreviventes. No entanto, a lista da Comissão não inclui Izabel Alexandrina da Silva como suposta vítima mortal da explosão, a qual, é sim mencionada na relação dos representantes. Dessa suposta vítima há comprovação em vários documentos que constam do expediente (expediente de prova, folhas 170, 849 e 2012) e o Estado não fez objeção a sua inclusão na lista enviada pelos representantes. Com essa inclusão, chega-se à conclusão de que há um total de 60 supostas vítimas falecidas e seis sobreviventes.

⁵⁵ O Relatório de Admissibilidade e Mérito expõe algumas incoerências em relação às seguintes supostas vítimas crianças:

(1) inclui duas vezes Arlete Silva Santos e informa uma idade diferente em cada registro (14 e 15 anos). Esta Corte aceitará somente um dos registros (expediente de mérito, folha 47); e

(2) não menciona a idade de Alex Santos Costa, de 14 anos, nem de Maria Joelma de Jesus Santos, de 17 anos, as quais são, de fato, apresentadas pelos representantes (expediente de mérito, folhas 279 e 280).

Por outro lado, os representantes ressaltaram que o número de crianças que faleceram foi de 25. No entanto, das provas se infere que o número de crianças é o indicado neste parágrafo. Assim, por exemplo, o escrito de solicitações e argumentos mostra que Edilene Silva dos Santos tinha 17 anos, o que contrasta com o informado pela Comissão em seu Relatório de Admissibilidade e Mérito, no qual declarou que tinha 18 anos. Esta última é a idade que deve ser levada em conta, segundo a informação constante das folhas 167 e 615 do expediente de prova.

⁵⁶ Segundo a Comissão e os representantes, no momento da explosão da fábrica de fogos de artifício, a mãe de Vitória França da Silva estava no quinto mês de gestação. Alegam também que, tanto o nascimento prematuro de Vitória, como os alegados problemas físicos e psicológicos que apresentou desde criança até hoje foram consequência direta da explosão da fábrica. Por essa razão, a Corte considerará Vitória França da Silva como suposta vítima sobrevivente na presente sentença, além de familiar de uma suposta vítima falecida (Rosângela de Jesus França, mãe de Vitória França da Silva).

⁵⁷ Em seu escrito de contestação, o Estado afirmou: "Maria de Jesus Santos Costa, identificada como suposta vítima na relação anexada ao escrito de solicitações e argumentos, mas não identificada como suposta vítima no anexo único do Relatório da CIDH" (expediente de mérito, folha 409). Por sua vez, nas alegações finais, os representantes salientaram: "Mairla de Jesus Santos: o Estado afirma que a vítima não constaria da lista enviada pela CIDH, mas ela corresponde ao número 18 da relação" (expediente de mérito, folha 1542).

inclusão de Maria de Jesus Santos Costa. Em função disso, nota-se que os representantes consideraram “Mairla” e “Maria” como uma mesma pessoa. A Corte constata, ademais, que não consta do expediente prova alguma que respalde a existência de Maria de Jesus Santos Costa, enquanto Mairla Santos Costa está adequadamente identificada.⁵⁸

43. Em conclusão, esta Corte julga improcedente a objeção apresentada pelo Estado a respeito de uma das pessoas supostamente falecidas na explosão, por entender que se trata de um caso de duplicidade no registro. Além disso, uma vez revisados os documentos juntados ao processo, conclui que são 60 as supostas vítimas falecidas e seis as supostas vítimas sobreviventes.

B.2 A respeito dos familiares das supostas vítimas falecidas

44. O Estado questionou a inclusão de alguns familiares das pessoas falecidas na explosão, ou das que a ela sobreviveram, como supostas vítimas porque (i) não teriam sido incluídas no Relatório de Admissibilidade e Mérito, mas, sim, no escrito de solicitações e argumentos; (ii) não teriam conferido formalmente poder aos representantes; e (iii) não teria sido provado o vínculo que deu lugar a um eventual dano a seus direitos.

45. A Corte considera que as características específicas deste caso lhe permitem concluir que existem causas razoáveis que justificam o fato de que a lista de supostas vítimas incluída no Relatório de Admissibilidade e Mérito possa conter incoerências tanto na identificação plena das supostas vítimas como em sua representação. Nesse sentido, a Corte constata que, neste caso, é aplicável a circunstância excepcional contemplada no artigo 35.2 do Regulamento da Corte, segundo a qual, quando se trata de violações em massa ou coletivas, esta Corte pode determinar se considerará determinadas pessoas como supostas vítimas.⁵⁹ Por conseguinte, este Tribunal não aceitará as objeções referentes à falta de inclusão de alguns dos familiares das supostas vítimas no Relatório de Admissibilidade e Mérito ou à falta de representação, porque o contexto do caso, somado ao tempo transcorrido e à dificuldade para contatá-los, justifica que a lista apresentada pela Comissão estivesse incompleta ou que não tenha sido apresentada prova da representação em alguns casos.

46. Por outro lado, o Estado, em seu escrito de contestação, fez objeção a 26 familiares por não haver encontrado prova do vínculo que propiciou a eventual violação de seu direito à integridade pessoal. Essas objeções se referem a familiares citados no Relatório de Admissibilidade e Mérito e no escrito de solicitações e argumentos. Uma vez que essa objeção se refere à prova do eventual dano do direito à integridade sofrida pelos familiares das supostas vítimas, será avaliada na seção correspondente (par. 248-256 *infra*) e não como uma questão preliminar.

47. Em relação à objeção referente à inclusão de duas procurações no escrito de solicitações e argumentos, correspondentes a Andressa Santos Costa e Vera Lúcia Silva, cujos nomes não figuram em nenhuma das listas de supostas vítimas oferecidas pela Comissão ou pelos representantes, a Corte constata que assiste razão ao Estado e que essas pessoas não devem ser consideradas supostas vítimas

⁵⁸ A Comissão enviou como anexo do Relatório de Admissibilidade e Mérito um “*Folheto com as fotos de todas as vítimas com seus respectivos nomes e idades*”, no qual aparece o nome “Mairla de Jesus Santos Costa (15)” (expediente de prova, folha 524). Por outro lado, Mairla Santos Costa foi reconhecida como vítima deste caso nas instâncias internas do Estado, segundo consta do acervo probatório (expediente de prova, folhas 1993, 2063, 2091 e 2140).

⁵⁹ Cf. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, *supra*, par. 49; e *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, *supra*, par. 31.

deste caso, pois em nenhum documento são apresentadas como tais.

48. Finalmente, a Corte constatou e corrigiu algumas incoerências em relação à lista de familiares apresentada pela Comissão. Assim, Adriana Santos Rocha era mencionada como suposta vítima da explosão e, na lista de familiares, esse mesmo nome aparecia como se fosse irmã de Adriana Santos Rocha, quer dizer, como sua própria irmã. O mesmo ocorria com Fabiana Santos Rocha.

49. Em conformidade com o acima exposto, a Corte constata que, neste caso, 100 pessoas, constantes do Anexo 2 desta sentença, foram identificadas como familiares das pessoas supostamente falecidas na explosão, ou que a ela sobreviveram e, por essa razão, serão consideradas supostas vítimas.

VI PROVA

A. Admissibilidade da prova documental

50. A Corte recebeu diversos documentos, apresentados como prova pela Comissão, pelos representantes e pelo Estado, anexados a seus escritos principais (*supra* par. 1, 6, 7 e 8). Recebeu também documentos anexados às alegações finais escritas dos representantes e do Estado (*supra* par. 11).

51. Este Tribunal, como o faz reiteradamente, admite os documentos apresentados na devida oportunidade processual pelas partes e pela Comissão, cuja admissibilidade não tenha sido questionada ou objetada, e cuja autenticidade não tenha sido posta em dúvida.⁶⁰ Com efeito, as partes e a Comissão não apresentaram objeções à admissibilidade da citada documentação.

52. Por outro lado, a Corte observa que os representantes apresentaram, juntamente com suas alegações finais escritas, uma tabela com todos os gastos relativos à tramitação do caso perante a Corte, bem como os respectivos comprovantes. A Corte faz notar que vários dos gastos comprovados teriam sido efetuados anteriormente à apresentação do escrito de solicitações e argumentos e, apesar disso, não foram encaminhados junto a esse documento. O Tribunal considera que, em conformidade com o artigo 40.b de seu Regulamento, esse oferecimento de prova é extemporâneo, razão pela qual, por conseguinte, não levará em consideração para o cálculo das custas e gastos qualquer comprovante enviado com as alegações finais cuja data seja anterior à apresentação do escrito de solicitações e argumentos, em 8 de janeiro de 2019.

B. Admissibilidade da prova testemunhal e pericial

53. A Corte ouviu em audiência pública os depoimentos de Maria Balbina dos Santos, Leila Cerqueira dos Santos, Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni e Viviane de Jesus Forte. Além disso, recebeu depoimentos, prestados perante tabelião público (*affidavit*), das supostas vítimas Bruno Silva dos Santos e Claudia Reis dos Santos, da testemunha Aline Cotrim Chamadoira e dos peritos Christian Courtis e Miguel Cillero Bruñol. Os depoimentos mencionados são admitidos, na medida em que se ajustem ao objeto definido pela resolução que ordenou recebê-los e ao objeto do presente caso.⁶¹

⁶⁰ Cf. Artigo 57 do Regulamento; e *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C Nº. 4, par. 140; e *Caso Azul Rojas Marín e outra Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 12 de março de 2020. Série C Nº. 402, par. 34.

⁶¹ Os objetos das declarações se encontram dispostos na resolução do então Presidente da Corte, de 27 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/fabrica_de_fuegos_29_11_2019_por.pdf.

VII FATOS

54. Levando em conta o quadro fático estabelecido no Relatório de Admissibilidade e Mérito, as alegações apresentadas pelas partes e pela Comissão, bem como o acervo probatório, a Corte passará a expor os fatos provados da seguinte forma: a) contexto; b) o trabalho na fábrica de “Vardo dos Fogos”⁶²; c) a explosão na fábrica de fogos; d) os processos internos; e e) a estrutura normativa vigente na data dos fatos.

55. Os fatos anteriores à data de ratificação da competência contenciosa da Corte por parte do Brasil (10 de dezembro de 1998) são enunciados unicamente como antecedentes.

A. Contexto

A.1 Características relevantes da população da região de Santo Antônio de Jesus

56. O município de Santo Antônio de Jesus está localizado na região do Recôncavo Baiano e se encontra a 187 km de Salvador, capital do Estado da Bahia,⁶³ à margem de uma das vias mais movimentadas do país.

57. A região do Recôncavo Baiano é conhecida por uma significativa presença histórica de pessoas afrodescendentes, devido, em parte, a que no século XVI recebeu um grande número de pessoas escravizadas para trabalhar na produção agrícola, especialmente nas lavouras de cana-de-açúcar e no cultivo de tabaco. A população afrodescendente no Brasil, inclusive depois da conquista da liberdade, enfrentou a negação de uma série de direitos por parte do Estado, pois o exercício da cidadania era extremamente restrito, e os direitos à moradia, à propriedade e à entrada no mercado de trabalho foram dificultados.⁶⁴

58. Na região dos fatos, no período posterior à abolição da escravidão,⁶⁵ muitos antigos escravos permaneceram em condições de servidão. Ademais, durante anos, viram-se imersos em relações trabalhistas marcadas pela informalidade e pelo uso predominante de mão de obra não qualificada, o que manteve boa parte da população em condições de pobreza.

59. Segundo o Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2010, 76,5% da população de Santo Antônio de Jesus se autorreconhecia como afrodescendente.⁶⁶ Além disso, 38,9% da população de

⁶² “Vardo dos Fogos” era o nome pelo qual a fábrica de fogos objeto do presente caso era conhecida entre a população de Santo Antônio de Jesus. “Vardo” refere-se a um apelido atribuído a um dos proprietários da fábrica. No decorrer desta sentença, os termos “fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus” ou “fábrica do Vardo dos Fogos” serão utilizados indistintamente, para se fazer referência à fábrica de fogos de artifício que é objeto do caso *sub judice*.

⁶³ Cf. *Amicus curiae* do Ministério Público do Trabalho, apresentado em 14 de fevereiro de 2020 (expediente de mérito, folhas 952 a 985).

⁶⁴ Cf. *Amicus curiae* da Clínica de Direitos Humanos da Universidade da Bahia, apresentado em 14 de fevereiro de 2020 (expediente de mérito, folhas 1005 a 1074).

⁶⁵ A abolição legal da escravidão no Brasil ocorreu em 1888. O Brasil foi o último país do hemisfério ocidental a abolir a escravidão. Cf. Nações Unidas. “A experiência do Brasil. Discriminação racial e mestiçagem”. Disponível em: <https://www.un.org/es/cr/C3%B3nica-onu/discriminaci%C3%B3n-racial-y-mestizaje>.

⁶⁶ Segundo a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 52,6% da população de Santo Antônio de Jesus se considerava “parda”, ao passo que 23,8% se considerava “negra”. Dados disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2093#/n1/all/n6/2928703/v/allxp/p/last%201/c86/all/c2/0/c1/0/c58/0/>

Santo Antônio de Jesus e dos demais municípios do Recôncavo Baiano possuía renda mensal nominal *per capita* de até 1/2 salário mínimo.⁶⁷ Nesse mesmo sentido, os dados mostram que as pessoas cuja renda era a metade ou a quarta parte do salário mínimo correspondiam, respectivamente, a 42,18% e 16,4% da população de Santo Antônio de Jesus.⁶⁸ Em 2010, 13,3% da população entre 15 e 24 anos não estudava nem trabalhava, e 38,9% das pessoas maiores de 18 anos que não haviam concluído a então denominada escola primária executava trabalhos informais, como a produção de fogos de artifício.⁶⁹ A esse respeito, o Estado reconheceu, na audiência realizada em 19 de outubro de 2006 perante a Comissão, que “há muita pobreza em Santo Antônio de Jesus, razão pela qual muitas famílias trabalham em fábricas clandestinas”.⁷⁰

60. Dados extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, referentes ao ano 2000, dois anos depois de ocorridos os fatos do presente caso, mostram uma situação de vulnerabilidade social no município de Santo Antônio de Jesus. Nesse contexto, 65% da população era constituída por pessoas vulneráveis à pobreza e 25,51% das crianças viviam em condições de pobreza extrema. Do mesmo modo, embora 69% das pessoas maiores de 18 anos estivessem empregadas, 58% desse grupo estava envolvido em trabalho informal e precário.⁷¹

A.1 A produção de fogos de artifício no município de Santo Antônio de Jesus

61. O Brasil ocupa atualmente o segundo lugar na produção mundial de fogos de artifício, depois da China⁷², e Santo Antônio de Jesus é a segunda cidade com maior produção no Brasil⁷³ e o polo de produção mais importante do nordeste do país.⁷⁴ Não obstante isso, essa produção se caracteriza pela participação de trabalhadoras e trabalhadores em alto grau de informalidade.⁷⁵ Não se sabe exatamente quando teve início a produção em massa de fogos de artifício na cidade. No entanto, existem documentos do ano de 1603 que vinculam a cidade à produção de fogos de artifício, em virtude da celebração de festas religiosas relacionadas à Igreja católica. Hoje, a produção pirotécnica acontece durante todo o ano, mas especialmente para atender às demandas das festividades de junho e das

[d/v93%200/l/v,p+c86+c2,t+c1+c58/resultado.](#)

⁶⁷ O salário mínimo em 1998 correspondia a R\$ 130,00 (cento e trinta reais) mensais, o que equivalia a USD\$ 104,00 (cento e quatro dólares estadunidenses).

⁶⁸ Cf. *Amicus curiae* da Clínica de Direitos Humanos da Universidade da Bahia, *supra*.

⁶⁹ Cf. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Perfil de Santo Antônio de Jesus, BA. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santo-antonio-de-jesus_ba.

⁷⁰ Cf. Manifestação do Estado na audiência pública de admissibilidade perante a Comissão Interamericana, em 19 de outubro de 2006 (anexo 4 do Relatório de Admissibilidade e Mérito da Comissão; expediente de prova, folha 11), a partir do minuto 38:25.

⁷¹ Cf. *Amicus curiae* da Clínica de Direitos Humanos da Escola de Direito do Instituto *Brasiliense* de Direito Público, apresentado em 17 de fevereiro de 2020 (expediente de mérito, folhas 1076 a 1104), e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Perfil de Santo Antônio de Jesus, BA, *supra*.

⁷² Cf. Matéria publicada no “Russia Beyond”, em 21 de janeiro de 2014, com o título “*Para alcançar líder China, Rússia quer exportar pirotecnia*” (expediente de mérito, *link* citado pelos representantes no escrito de solicitações e argumentos, folha 283). Disponível em: https://br.rbth.com/economia/2014/01/21/para_alcançar_lider_china_russia_quer_exportar_pirotecnia_23777.

⁷³ Cf. *Amicus curiae* da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, apresentado em 15 de fevereiro de 2020 (expediente de mérito, folhas 1106 a 1237).

⁷⁴ Cf. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. “*A Produção de Fogos de Artifício no Município de Santo Antônio de Jesus/BA: uma análise de sua contribuição para o desenvolvimento local*”, Departamento de Ciências Humanas, Universidade do Estado da Bahia, Dissertação de Mestrado, 2008 (expediente de prova, folhas 1200 a 1333).

⁷⁵ Cf. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, dezembro de 2007 (expediente de prova, folhas 24 a 37) e SANTOS, Ana Maria. “*A Clandestinidade como Expressão da Precarização do Trabalho na Produção de Traque de Massa no Município de Santo Antônio de Jesus – Bahia: um estudo de caso no bairro Irmã Dulce*”, Curso de Serviço Social, Faculdade Delta – UNIME Salvador, 2012 (expediente de prova, folhas 1524 a 1578).

celebrações de fim de ano.⁷⁶

62. Com frequência, a fabricação de fogos de artifício acontece em tendas clandestinas e insalubres, localizadas em regiões periféricas da cidade, e que carecem das condições mínimas de segurança exigidas para uma atividade dessa natureza. Além da possibilidade de queimaduras, a atividade pirotécnica implica outros riscos para a saúde do trabalhador, como lesões por esforço repetitivo, irritação ocular e das vias respiratórias superiores e doenças pulmonares.⁷⁷

63. A produção clandestina⁷⁸ e sem respeito às normas de segurança de fogos de artifício, apesar do perigo iminente, gera emprego e renda no município.⁷⁹ Assim, em 2005, estimava-se que 10% da população de 80.000 habitantes sobrevivia com a remuneração proveniente dessa atividade.⁸⁰ Outras fontes afirmam que, em 2008, entre dez mil e quinze mil pessoas trabalhavam na produção de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus.⁸¹

64. Os bairros onde vive a maioria das trabalhadoras e trabalhadores da fábrica a que se refere este caso – “Irmã Dulce” e “São Paulo” – são bairros periféricos de Santo Antônio de Jesus, que se caracterizam não só pela pobreza, mas também pela falta de acesso à educação formal. Esses lugares apresentam, ademais, problemas de falta de infraestrutura, especialmente em relação ao saneamento básico,⁸² e predomínio de pessoas com baixos níveis de educação e, por conseguinte, com baixa renda. Também prevalecem problemas estruturais que produzem e reproduzem o trabalho informal e precário de fabricação de traque ou estalo de salão.⁸³ Y ⁸⁴

65. A atividade pirotécnica de fabricação de estalo de salão se distingue pelo trabalho feminino (mulheres, crianças e idosas) e “é marcada por uma intensa precarização, subordinação e exclusão do trabalho formal, dos direitos trabalhistas e da cidadania”.⁸⁵ As trabalhadoras desse setor são normalmente mulheres que não concluíram o ensino fundamental, que começaram a trabalhar na indústria entre os 10 e os 13 anos, e que aprenderam de vizinhos e familiares, sem receber nenhum tipo de capacitação formal. Trata-se de mulheres marginalizadas na sociedade, sem outras opções de trabalho.⁸⁶ Outrossim, as mulheres e as meninas que se dedicam à fabricação de traque trabalham nessa atividade graças a sua habilidade manual,

⁷⁶ Cf. *Amicus curiae* da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, *supra*.

⁷⁷ Cf. *Amicus curiae* da Clínica de Direitos Humanos da Escola de Direito do Instituto *Brasiliense* de Direito Público, *supra*.

⁷⁸ Cf. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, *supra*.

⁷⁹ Cf. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. “A Produção de Fogos de Artifício no Município de Santo Antônio de Jesus/BA: uma análise de sua contribuição para o desenvolvimento local”, *supra*.

⁸⁰ Cf. PACHECO, José. Reportagem “Brincar com fogo, nunca mais” (expediente de prova, folhas 2 a 4).

⁸¹ Cf. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. “A Produção de Fogos de Artifício no Município de Santo Antônio de Jesus/BA: uma análise de sua contribuição para o desenvolvimento local”, *supra*; e SANTOS, Ana Maria. “A Clandestinidade como Expressão da Precarização do Trabalho na Produção de Traque de Massa no Município de Santo Antônio de Jesus – Bahia: um estudo de caso no bairro Irmã Dulce”, *supra*.

⁸² Cf. TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. “Dinâmica socioespacial da produção de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus-BA”, Tese de Doutorado, Universidade Federal de Sergipe, 2015 (expediente de prova, folhas 1335 a 1504).

⁸³ Na presente sentença, os termos “traque” e “estalo de salão” aparecem como sinônimos, e se referem a uma espécie de fogos de artifício.

⁸⁴ Cf. SANTOS, Ana Maria. “A Clandestinidade como Expressão da Precarização do Trabalho na Produção de Traque de Massa no Município de Santo Antônio de Jesus – Bahia: um estudo de caso no bairro Irmã Dulce”, *supra*; e TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. “Dinâmica socioespacial da produção de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus-BA”, *supra*.

⁸⁵ Cf. TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. “Dinâmica socioespacial da produção de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus-BA”, *supra*.

⁸⁶ Cf. Declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni em Audiência Pública realizada em 31 de janeiro de 2020 perante a Corte IDH.

que as tornam preferidas para esse tipo de trabalho.⁸⁷ Em 1998, havia aproximadamente 2.000 mulheres dedicadas à fabricação de fogos de artifício, das quais mais de 60% eram afrodescendentes. Além disso, do total de pessoas trabalhando, entre 30% e 40% eram crianças. Das provas que constam dos autos, infere-se que as mulheres introduziam os filhos na fabricação de traque, não só porque isso lhes permitia aumentar a produtividade, mas também porque não tinham aos cuidados de quem deixá-los.⁸⁸

66. O trabalho de fabricação de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus não era exclusivamente feminino, e também incluía homens, mas em atividades diferentes da produção de traque e em lugares diferentes dos destinados a sua elaboração. Os homens, em geral, se ocupavam da chamada "massa"⁸⁹.

67. A produção de fogos de artifício no município se caracterizava por um elevado grau de informalidade, clandestinidade, utilização de mão de obra infantil e trabalho de mulheres – inclusive nas próprias casas –, essencialmente artesanal e com baixíssimo grau de incorporação tecnológica.⁹⁰ Além disso, uma das principais fontes do trabalho do município era, e continua sendo, a fabricação de fogos de artifício de maneira sumamente arriscada para a vida e a integridade pessoal das trabalhadoras e dos trabalhadores⁹¹, a ponto de a explosão de 11 de dezembro de 1998 não ter sido a primeira. Com efeito, em 22 de abril de 1996, um dos donos da fábrica de fogos à qual se refere este caso – Osvaldo Prazeres Bastos – foi condenado em um processo penal por uma explosão ocorrida no contexto de suas atividades com fogos de artifício.⁹² Também entre 1991 e 1998, haviam sido registradas 46 mortes no país relacionadas a fogos de artifício.⁹³

B. O trabalho na fábrica de "Vardo dos Fogos"

68. A fábrica de fogos de artifício que explodiu em 11 de dezembro de 1998, em Santo Antônio de Jesus, era conhecida pela população como a fábrica do "Vardo dos Fogos". Estava localizada na Fazenda Joeirana, de propriedade do senhor Osvaldo Prazeres Bastos,⁹⁴ na zona rural de Santo Antônio de Jesus, Estado da Bahia. A fábrica estava registrada em nome do filho deste último, Mário Fróes Prazeres Bastos.⁹⁵

69. A fábrica consistia em um conjunto de tendas em uma área de pasto, que dispunham de algumas mesas compartilhadas de trabalho. Grande parte dos

⁸⁷ Cf. Declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

⁸⁸ Cf. Declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*; e SANTOS, Ana Maria. "A Clandestinidade como Expressão da Precarização do Trabalho na Produção de Traque de Massa no Município de Santo Antônio de Jesus – Bahia: um estudo de caso no bairro Irmã Dulce", *supra*; e TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. "Dinâmica socioespacial da produção de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus-BA", *supra*.

⁸⁹ A massa é uma mistura de nitrato de prata, areia, álcool e ácido nítrico. Cf. Declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

⁹⁰ Cf. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. "A Produção de Fogos de Artifício no Município de Santo Antônio de Jesus/BA: uma análise de sua contribuição para o desenvolvimento local", *supra*; e Sentença da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus do processo número 42.01.00.1357-01, de 29 de março de 2001 (expediente de provas, folhas 14 a 22).

⁹¹ Cf. PACHECO, José. Reportagem "Brincar com fogo nunca mais", *supra*.

⁹² Cf. Certidão de antecedentes criminais de Osvaldo Prazeres Bastos, firmado por Iracema Silva de Jesus, de 12 de abril de 1999 (expediente de prova, folhas 8 e 9) e denúncia oferecida pela promotora Kristiany Lima de Abreu (expediente de prova, folhas 1585 a 1588).

⁹³ Cf. Matéria jornalística "Mais de 60 mortes", publicada na Revista Veja, em 23 de dezembro de 1998 (expediente de prova, folha 6).

⁹⁴ Durante a tramitação da ação penal, o Ministério Público do Estado da Bahia e a juíza reconheceram que Osvaldo Prazeres Bastos era o verdadeiro dono da fábrica de fogos. Cf. Sentença da Vara Criminal de Santo Antônio de Jesus, de 9 de novembro de 2004 (expediente de prova, folhas 107 a 109).

⁹⁵ Cf. Certificado de Registro número 381 - SFPC/6, de 19 de dezembro de 1995, em favor de Mário Fróes Prazeres Bastos (expediente de prova, folha 48).

materiais explosivos se encontravam nos mesmos espaços em que estavam as trabalhadoras. Não havia espaços específicos destinados a períodos de descanso ou de alimentação, nem banheiros.⁹⁶

70. No que se refere às trabalhadoras da fábrica de fogos, tratava-se de mulheres afrodescendentes, na grande maioria,⁹⁷ que viviam em condição de pobreza,⁹⁸ e que tinham baixo nível de escolaridade.⁹⁹ Além disso, eram contratadas informalmente, por meio de contratos verbais, e não eram regularmente registradas como empregadas.¹⁰⁰

71. Outrossim, recebiam salários muito baixos¹⁰¹ e não ganhavam nenhuma quantia adicional pelo risco a que eram submetidas diariamente em seu trabalho. Quanto ao pagamento pelo trabalho realizado, as trabalhadoras recebiam R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real¹⁰²) pela produção de mil traques.¹⁰³ Os habitantes do município de Santo Antônio de Jesus trabalhavam na fábrica de fogos devido à falta de outra alternativa econômica e em virtude de sua condição de pobreza. As empregadas da fábrica de fogos não podiam ter acesso a um trabalho no comércio em razão de sua falta de alfabetização¹⁰⁴ e não eram aceitas para trabalhar no serviço doméstico em função de estereótipos que as associavam, por exemplo, à criminalidade.¹⁰⁵

72. Às trabalhadoras da fábrica não eram oferecidos equipamentos de proteção individual,¹⁰⁶ nem treinamento ou capacitação para exercer seu trabalho.¹⁰⁷ Além disso, havia várias crianças trabalhando na fábrica,¹⁰⁸ inclusive desde os seis anos de idade.¹⁰⁹ As crianças trabalhavam seis horas diárias durante o período letivo e o dia inteiro nas férias, nos fins de semana e nas datas festivas.¹¹⁰ As mulheres, em geral, trabalhavam o dia todo,¹¹¹ das 6h da manhã às 5h30 da tarde,¹¹² e

⁹⁶ Cf. Depoimento prestado por Maria Balbina dos Santos em audiência pública realizada em 31 de janeiro de 2020 perante a Corte IDH.

⁹⁷ Cf. Depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos em audiência pública realizada em 31 de janeiro de 2020 perante a Corte IDH; e declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

⁹⁸ Cf. Depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*; e Declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

⁹⁹ Cf. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, *supra*; e Declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

¹⁰⁰ Cf. Depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*.

¹⁰¹ Cf. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, *supra*.

¹⁰² Na data dos fatos deste caso, um dólar estadunidense equivalia a 1,2 real.

¹⁰³ O estalo de salão ou traque se compõe da seguinte matéria-prima: areia, ácido, prata, enxofre e alumínio, fundidos em fogo quente e armazenados em uma bolsa plástica. Para serem armazenados, devem ser umedecidos com álcool a tempo de evitar um acidente. Cf. SANTOS, Ana Maria. "A Clandestinidade como Expressão da Precarização do Trabalho na Produção de Traque de Massa no Município de Santo Antônio de Jesus – Bahia: um estudo de caso no bairro Irmã Dulce", *supra*.

¹⁰⁴ Cf. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, *supra*.

¹⁰⁵ De acordo com o depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos, "ou trabalhávamos na fábrica ou em casas de famílias, mas muitas famílias não nos empregavam porque pensavam que éramos de um bairro pobre e que poderíamos furtar ou cometer furtos, e então nos discriminavam, não nos aceitavam e nos diziam venham amanhã, e sempre acontecia essa história". Cf. Depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*. No mesmo sentido: Declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

¹⁰⁶ Cf. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, *supra*; Depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*; Declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*; e Depoimento prestado perante tabelião público por Bruno Silva dos Santos, em 7 de janeiro de 2020 (expediente de mérito, folhas 876 e 877).

¹⁰⁷ Cf. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, *supra*; e Depoimento prestado perante tabelião público por Bruno Silva dos Santos, *supra*.

¹⁰⁸ Cf. Declaração pericial oferecida por Viviane de Jesus Forte em audiência pública realizada em 31 de janeiro de 2020 perante a Corte IDH.

¹⁰⁹ Cf. Declaração pericial oferecida por Viviane de Jesus Forte, *supra*.

¹¹⁰ Cf. Depoimento prestado perante tabelião público por Bruno Silva dos Santos, *supra*.

¹¹¹ Cf. Depoimento prestado perante tabelião público por Claudia Reis dos Santos, em 7 de janeiro de 2020 (expediente de mérito, folhas 878 e 879).

conseguiram fazer entre três e seis mil traques.¹¹³

73. A fabricação de fogos de artifício na região não parece ter mudado muito.¹¹⁴ Assim, por exemplo, a decisão da Vara do Trabalho, de 29 de março de 2001, apontou que as atividades irregulares de produção de fogos de artifício continuavam sendo realizadas na cidade de Santo Antônio de Jesus. Além disso, reportagens da rede de televisão brasileira "Record", dos dias 21 a 23 de março de 2007, revelaram que, naquela época, a família "Prazeres" continuava empregando, em condições de grande risco, mão de obra de pessoas pobres (algumas delas crianças), e que lhes pagavam somente 50 centavos de real por mil fogos de artifício produzidos.¹¹⁵

C. A explosão na fábrica de fogos

74. Em 11 de dezembro de 1998, aproximadamente ao meio-dia, ocorreu uma explosão na fábrica de "Vardo dos Fogos".¹¹⁶ Segundo consta da denúncia do Ministério Público, os donos da fábrica tinham conhecimento de que "era perigosa e poderia explodir a qualquer momento e provocar uma tragédia" e, embora tivessem recebido autorização do Ministério do Exército¹¹⁷, as atividades eram realizadas "de forma irregular".¹¹⁸

75. Como consequência da explosão, morreram 60 pessoas e seis sobreviveram. Dentre as pessoas que perderam a vida, se encontravam 40 mulheres, 19 meninas e um menino. Entre as pessoas que sobreviveram, havia três mulheres, dois meninos e uma menina, perfazendo um total de 23 crianças, além de Vitória França da Silva, que, diante do grave estado de saúde de sua mãe grávida (que posteriormente faleceu), nasceu de forma prematura, em razão da explosão, apresentando por isso problemas de saúde.¹¹⁹ Por outro lado, quatro das mulheres falecidas se encontravam em estado de gestação. Os corpos das pessoas falecidas apresentaram queimaduras graves, e alguns estavam mutilados.¹²⁰

76. As pessoas sobreviventes foram atendidas pelo hospital local da cidade de Salvador, capital da Bahia, já que a cidade de Santo Antônio de Jesus não dispunha de um hospital com uma unidade para tratar pessoas queimadas. No entanto, nenhuma delas recebeu tratamento médico adequado para que se recuperassem das consequências do acidente. A maioria das sobreviventes sofreu lesões corporais graves, desde a perda auditiva até queimaduras que chegaram a quase 70% do corpo. Uma das sobreviventes da explosão, Leila Cerqueira dos Santos, declarou à Corte que teve queimaduras de terceiro grau no rosto, nos braços e nas pernas, problemas de inflamação no ouvido, além de muitas dores.¹²¹ Outros dois sobreviventes, um menino da data dos fatos e uma mulher, declararam que não

¹¹² De acordo com o depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos em audiência pública perante a Corte IDH, trabalhavam de seis da manhã às cinco e meia da tarde. Cf. Depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*. Cf. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. "A Produção de Fogos de Artifício no Município de Santo Antônio de Jesus/BA: uma análise de sua contribuição para o desenvolvimento local", *supra*.

¹¹³ Cf. Depoimento prestado por Maria Balbina dos Santos, *supra*.

¹¹⁴ Cf. Declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni, *supra*.

¹¹⁵ Cf. Reportagem veiculada pela "Record", de 21 de março de 2007 (expediente de prova, folha 82).

¹¹⁶ Cf. Denúncia do Ministério Público, de 12 de abril de 1999, processo penal 0000447-05.1999.8.05.0229 (expediente de prova, folhas 39 a 43).

¹¹⁷ O então Ministério do Exército (1967 a 1999) é hoje o Ministério da Defesa. Até o ano de 1967, esse Ministério se chamava Ministério da Guerra.

¹¹⁸ Cf. Denúncia do Ministério Público, de 12 de abril de 1999, *supra*.

¹¹⁹ Os representantes afirmam, por exemplo, que Vitória até hoje sofre ataques epiléticos e apresenta uma condição psicológica que comprometeu todo o seu processo de aprendizagem.

¹²⁰ Cf. Matéria jornalística "Mais de 60 mortes", *supra*.

¹²¹ Cf. Depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*.

receberam assistência médica para atender às sequelas da explosão.¹²²

77. Leila Cerqueira dos Santos relatou que foi resgatada por um casal que a levou ao hospital em Santo Antônio de Jesus em um carro pequeno, sem nenhum tipo de atenção médica. Afirmou, ademais, que daquele hospital a transferiram com os demais sobreviventes para o hospital da cidade de Salvador, também sem cuidado médico algum; tão somente tiraram-lhe a roupa.¹²³

78. No momento da explosão, a fábrica tinha autorização do Ministério do Exército e do Município,¹²⁴ bem como dispunha do Certificado de Registro número 381, emitido em 19 de dezembro de 1995, com vigência até 31 de dezembro de 1998. Mediante esse certificado, a empresa foi autorizada a armazenar 20.000 kg de nitrato de potássio e 2.500 kg de pólvora negra.¹²⁵ No entanto, desde o registro da fábrica de fogos, até o momento da explosão, não há notícia de nenhuma atividade de fiscalização levada a cabo pelas autoridades estatais,¹²⁶ tanto no que se refere a condições de trabalho, quanto no que concerne ao controle de atividades perigosas. Nesse sentido, o Estado afirmou, na audiência pública realizada em 2006 perante a Comissão, que havia falhado ao não haver fiscalizado a fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus.¹²⁷

79. Transcorridos dois dias da explosão, no âmbito do processo administrativo em razão dela iniciado, o 1º Tenente do Exército Ednaldo Ribeiro Santana Júnior compareceu ao lugar dos fatos e confirmou o depósito de diversos materiais, em violação às normas de segurança quanto ao manejo e armazenamento de explosivos, e à guarda de produtos sem autorização, de maneira que procedeu a sua apreensão.¹²⁸

80. Em 8 de janeiro de 1999, a Polícia Civil procedeu a uma perícia técnica, a qual determinou que a explosão fora causada pela falta de segurança vigente no local, não somente em relação ao armazenamento dos propulsores e acessórios explosivos, mas também pelo fato de o material ter sido indevidamente manipulado por pessoas não capacitadas para isso.¹²⁹

81. O Comando Militar do Nordeste Nº. 6, no âmbito do processo administrativo citado, emitiu um parecer conclusivo, no qual expôs que a empresa havia cometido uma série de irregularidades (par. 92 *infra*).¹³⁰ Em 23 de junho de 1999, seis

¹²² Cf. Depoimentos prestados perante tabelião público por Bruno Silva dos Santos e Claudia Reis dos Santos, *supra*.

¹²³ Cf. Depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*.

¹²⁴ Cf. Sentença da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, *supra*; e Alvará de funcionamento concedida pela Prefeitura de Santo Antônio de Jesus, inscrição municipal nº. 004-312/001-50 (expediente de prova, folha 1776).

¹²⁵ Cf. Certificado de Registro número 381 - SFPC/6, de 19 de dezembro de 1995, do Ministério do Exército, em favor de Mário Fróes Prazeres Bastos (expediente de prova, folha 48).

¹²⁶ Cf. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, *supra*.

¹²⁷ Cf. Audiência de Admissibilidade perante a CIDH, Caso 12.428, a partir do minuto 38:25 da gravação (expediente de prova, folha 11). No mesmo sentido, na decisão sobre o recurso da demanda das vítimas contra o Governo Federal e o Estado da Bahia, o Tribunal Regional Federal concluiu que, após a concessão da licença de funcionamento da fábrica não houve nenhuma atividade de inspeção por parte do órgão federal responsável, exceto depois da ocorrência do acidente. Cf. Decisão do Tribunal Regional Federal da Primeira Região que resolveu o recurso interposto no âmbito da ação civil nº. 2002.33.00.005225-1, proposta pelas supostas vítimas contra o Governo Federal e o Estado da Bahia (expediente de prova, folhas 2194 a 2295).

¹²⁸ Cf. Certidão de confisco do Ministério do Exército, de 13 de dezembro de 1998 (expediente de prova, folhas 56 e 57).

¹²⁹ Cf. Exame Pericial da Secretaria de Segurança Pública, de 8 de janeiro de 1999 (expediente de prova, folhas 59 a 63).

¹³⁰ Cf. Solução do processo administrativo do Departamento de Material Bélico do Ministério da Defesa de 6 de junho de 1999 (expediente de prova, folha 53).

meses depois da explosão, o certificado de registro da fábrica foi cassado.¹³¹ No entanto, consta que, até 26 de outubro de 1999, Mário Fróes Prazeres Bastos continuava exercendo atividades irregulares de produção de fogos de artifício.¹³²

D. Os processos internos

82. Em relação à explosão de 11 de dezembro de 1998, foram iniciados processos civis, trabalhistas, penais e administrativos. Até a data de aprovação do Relatório de Admissibilidade e Mérito da Comissão, só haviam sido concluídos os processos na via administrativa e alguns trabalhistas, sem que se houvesse conseguido a execução da reparação nesses últimos. Os demais processos, passados mais de 18 anos, se encontravam pendentes em diversas etapas.

D.1 Processo penal

83. Após a explosão de 11 de dezembro de 1998, a Polícia Civil iniciou uma investigação de ofício, em função da qual, em 12 de abril de 1999, o Ministério Público do Estado da Bahia apresentou uma acusação formal pelos crimes de homicídio doloso e tentativa de homicídio contra o dono da fábrica Mário Fróes Prazeres Bastos, seu pai, Osvaldo Prazeres Bastos, e seis pessoas que exerciam funções administrativas na fábrica.¹³³

84. Em 9 de novembro de 2004, o juiz da Vara Criminal de Santo Antônio de Jesus, ao encontrar indícios suficientes sobre a possível prática de um crime, resolveu que os acusados deviam ser submetidos ao Tribunal do Júri.¹³⁴ Em 18 de julho de 2007, o Ministério Público solicitou ao Tribunal de Justiça da Bahia que transferisse o caso para a cidade de Salvador, por considerar que a influência econômica e política dos acusados poderia dificultar a tomada de decisão. Essa solicitação foi acolhida em 7 de novembro de 2007.¹³⁵

85. Em 20 de outubro de 2010, foram condenadas cinco pessoas, entre elas o dono da fábrica e seu pai, e absolvidos três acusados.¹³⁶ Contra essa decisão, os condenados interpuseram recursos de apelação, os quais foram rejeitados pelo Tribunal de Justiça da Bahia em 26 de abril de 2012. Enquanto continuava pendente um recurso no Supremo Tribunal Federal, interposto em 12 de novembro de 2018, os condenados impetraram *habeas corpus* durante o ano de 2019. Em virtude do *habeas corpus* apresentado por Osvaldo Prazeres Bastos, o Tribunal de Justiça da Bahia declarou¹³⁷ a extinção de sua pena por prescrição.¹³⁸ Os demais

¹³¹ Cf. Ofícios Nº. 592-SFPC/6 e 612-SFPC/6; e Portaria Nº. 13/DMB, de 1999 (expediente de prova, folhas 50 a 54).

¹³² Cf. Sentença da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, *supra*.

¹³³ Cf. Denúncia do Ministério Público, *supra*.

¹³⁴ Cf. Sentença do juiz da Vara Criminal de Santo Antônio de Jesus, de 9 de novembro de 2004 (expediente de prova, folhas 107 a 109).

¹³⁵ Cf. Resumo do processo penal nº. 0000447-05.1999.8.05.0229 no Portal de Serviços e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (expediente de prova, folhas 134 a 138).

¹³⁶ Cf. Resumo do processo penal nº. 0000447-05.1999.8.05.0229, *supra*.

¹³⁷ Cf. Decisão do Tribunal de Justiça da Bahia no Processo de *Habeas Corpus* nº. 8016892-66.2019.8.05.0000 (expediente de prova, folhas 4472 a 4475).

¹³⁸ A prescrição está regulamentada nos artigos 109 a 119 do Código Penal brasileiro. Segundo essa norma, a prescrição pode ser dividida em duas espécies: prescrição da pretensão *punitiva*, a qual pode ocorrer enquanto não houver uma sentença penal condenatória definitiva, e prescrição da pretensão *executória*, que pode ocorrer somente após a sentença penal condenatória com trânsito em julgado. Os prazos da prescrição da pretensão *punitiva*, que começam a ser contados, em geral, a partir do dia em que o crime foi consumado, variam de um crime para outro, e são definidos em função da pena máxima estabelecida, em abstrato, para a conduta delitiva. Por sua vez, os prazos da prescrição da pretensão *executória* são regidos pela pena efetivamente aplicada por meio da sentença condenatória e começam a ser contados a partir do dia do trânsito em julgado. No entanto, só se pode reconhecer esse tipo de prescrição depois que a condenação se torne definitiva para ambas as partes. De acordo com a legislação penal brasileira, há também uma terceira espécie de prescrição, a qual ocorre depois da sentença penal condenatória, quando somente a defesa tenha interposto recurso, ou seja, quando a

habeas corpus, impetrados junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), tinham por objetivo anular a decisão dos recursos de apelação, pois os advogados dos acusados não haviam sido convocados para a sessão de julgamento de tais recursos.¹³⁹ Esses recursos foram providos, motivo pelo qual se determinou que as apelações deveriam ser novamente julgadas, com a devida notificação aos advogados da defesa.¹⁴⁰ Portanto, o processo penal ainda não foi concluído.

D.2 Processos civis

86. No âmbito civil, foram iniciados dois processos: i) contra o Estado do Brasil, contra o Estado da Bahia, contra o Município de Santo Antônio de Jesus e contra a empresa de Mário Fróes Prazeres Bastos; e ii) contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Julieta Fróes Bastos e Mário Fróes Prazeres Bastos.

a. Ação civil contra o Estado do Brasil, o Estado da Bahia, o Município de Santo Antônio de Jesus e a empresa de Mário Fróes Prazeres Bastos (fábrica de fogos)

87. Em 4 de março de 2002, as supostas vítimas e seus familiares apresentaram uma demanda contra o Estado do Brasil, o Estado da Bahia, o Município de Santo Antônio de Jesus e a empresa de Mário Fróes Prazeres Bastos, por danos morais e materiais. Nessa demanda solicitaram, ademais, a tutela antecipada¹⁴¹ para os menores de 18 anos cujas mães haviam falecido na explosão.¹⁴² A solicitação de tutela antecipada foi aceita pelo Juiz Federal em 5 de março de 2002.¹⁴³ Em seu escrito apresentado à Comissão em 18 de outubro de 2010, os peticionários salientaram que, das 44 pessoas que perderam os pais e figuravam no polo ativo da demanda, apenas 39 foram beneficiadas pela decisão de antecipação da tutela, referente a uma pensão mensal de um salário mínimo. Destas, somente 16 receberam efetivamente esse pagamento, pois, em virtude do transcurso do tempo, as demais já tinham 18 anos (idade máxima para receber a pensão, segundo a determinação judicial). Os demais familiares não teriam recebido reparação alguma do Estado.¹⁴⁴

sentença já tenha se tornado definitiva para a acusação. A partir desse momento, o prazo de prescrição será calculado em função da pena aplicada (e já não da pena máxima em abstrato). A prescrição da pretensão *punitiva* pode ser interrompida pelos seguintes fatos: a admissibilidade da denúncia ou queixa, a decisão de apresentação do caso ao Tribunal do Júri ("*decisão de pronúncia*"), a decisão que confirma essa apresentação e a publicação das sentenças não definitivas. Uma vez interrompida, a contagem do prazo de prescrição começará novamente do zero, a partir da data da interrupção. Outra disposição relevante do Código Penal brasileiro dispõe que o prazo de prescrição será reduzido à metade quando o infrator tenha menos de 21 anos na data do delito ou mais de 70 na data da sentença. Cf. Código Penal brasileiro. Decreto Legislativo Nº. 2.848, promulgado em 7 de dezembro de 1940, artigos 109 a 119. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.

¹³⁹ Cf. Decisão liminar no Processo do *habeas corpus* nº. 527.573, de 26 de agosto de 2019 (expediente de prova, folhas 4477 a 4478); e Decisão sobre pedido de extensão dos efeitos de medida liminar no processo de *habeas corpus* nº. 527.573-BA, de 28 de agosto de 2019 (expediente de prova, folha 4480).

¹⁴⁰ Cf. Decisão do STJ de anulação do julgamento do recurso de apelação no processo de *habeas corpus* nº. 527.573, de 25 de setembro de 2019 (expediente de prova, folhas 4483 e 4484); e Decisão do STJ de anulação do julgamento do recurso de apelação no processo de *habeas corpus* nº. 527.605, de 25 de outubro de 2019 (expediente de prova, folhas 4486 e 4487).

¹⁴¹ A antecipação de tutela, conforme expôs o Estado em seu escrito de contestação, tem por objetivo que, nos casos em que a duração do processo possa prejudicar a eficácia e a obtenção de justiça, se possa antecipar a proteção reivindicada, quando determinados requisitos são cumpridos. Atualmente, o tema é regulamentado pelos artigos 300 e seguintes do Código de Processo Civil, de 2015. Cf. Código de Processo Civil do Brasil. Lei Nº. 13.105, promulgada em 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1046.

¹⁴² Cf. Petição inicial apresentada à Justiça Federal no Estado da Bahia, processo número 2002.33.00.005225-1, de 4 de março de 2002 (expediente de prova, folhas 140 a 185).

¹⁴³ Cf. Decisão do Juiz Federal de primeira instância sobre a tutela antecipada, expediente nº. 2002.33.00.005225-1, de 5 de março de 2002 (expediente de prova, folhas 187 a 189).

¹⁴⁴ Cf. Ofício Nº. 090/10 JG/RG dos representantes, de 18 de outubro de 2010 (expediente de prova, folhas 191 a 193).

88. Continuando com o processo principal, depois da decisão de antecipação da tutela, foi realizado um desmembramento do processo devido ao alto número de litisconsortes (84). Em decorrência dessa decisão, foram iniciados 14 processos distintos, cada um com um máximo de cinco demandantes.¹⁴⁵ Os representantes informaram que as decisões de primeira instância foram proferidas entre 7 de julho de 2010 e 26 de agosto de 2011, e contra elas foram interpostos recursos, que foram negados, entre 31 de agosto de 2013 e 20 de março de 2017. Foram apresentados, ademais, embargos de declaração contra as decisões de apelação, os quais foram decididos entre 26 de outubro de 2015 e 5 de maio de 2018. Finalmente, o Governo Federal e o Estado da Bahia interpuseram recursos especiais e extraordinários em 12 dos 14 processos, de modo que dez permanecem pendentes e dois tiveram decisões que se tornaram definitivas em setembro de 2017 e abril de 2018. A Comissão salientou que não dispõe de informação sobre o pagamento de reparações por parte do Estado, além dos pagamentos parciais relativos à decisão de antecipação de tutela. O Estado tampouco apresentou informação sobre o tema.

b. Ação Civil *ex delicto* contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Julieta Fróes Bastos e Mário Fróes Prazeres Bastos

89. O Estado ressaltou que, no mesmo ano da explosão da fábrica de fogos, isto é, em 1998, o Ministério Público do Estado da Bahia ajuizou, perante a 1ª Vara Cível da Comarca de Santo Antônio de Jesus, a ação cautelar inominada número 0002335-43.1998.805.0229, por meio da qual solicitou o bloqueio dos bens dos acusados Osvaldo Prazeres Bastos e Mário Prazeres Bastos, com o objetivo de garantir as reparações de danos em favor das vítimas sobreviventes e herdeiros das vítimas falecidas na explosão.

90. Em 9 de janeiro de 1999, o Ministério Público do Estado da Bahia, de ofício, juntamente com vários familiares das vítimas da explosão, ajuizou a ação civil nº. 0000186-40.1999.805.0229, perante o juiz da 1ª Vara Cível, contra Osvaldo Prazeres Bastos, Mário Fróes Prazeres Bastos e Maria Julieta Fróes Bastos, com a finalidade de obter reparações.¹⁴⁶ Este processo foi concluído em primeira instância devido a um acordo entre as vítimas da explosão, seus parentes e os demandados, assinado em 8 de outubro de 2013,¹⁴⁷ o qual foi homologado pelo juiz da 1ª Vara Cível em 10 de dezembro de 2013. O acordo estabeleceu uma indenização de aproximadamente R\$ 1.280.000,00 (um milhão, duzentos e oitenta mil reais), os quais seriam divididos entre os titulares dos créditos. Em vista do descumprimento do acordo por parte dos demandados, o Ministério Público apresentou uma petição de cumprimento de sentença na qual solicitou a imposição de uma multa. Além disso, apresentou uma lista de propriedades de Osvaldo Prazeres Bastos, a fim de proceder a seu embargo, caso a dívida não fosse paga.¹⁴⁸ O Estado, em sua contestação, informou que, até outubro de 2017, os demandados haviam pago a quantia de R\$ 1.940.000 (um milhão, novecentos e quarenta mil reais). Posteriormente, segundo informou o Estado, o demandado efetuou três depósitos, no total de R\$ 270.000 (duzentos e setenta mil reais) e uma de suas propriedades

¹⁴⁵ Cf. Tabela de processos civis que tramitam na Justiça Federal (expediente de prova, folhas 1617 a 1619). No resumo dos processos, que o Estado apresenta em sua contestação, não se menciona o processo nº. 2004.33.00.021817-9.

¹⁴⁶ O Estado do Brasil destacou em sua contestação que, conforme a legislação brasileira, os processos penais, civis e administrativos são independentes entre si, razão pela qual o Ministério Público pôde, em 1998, iniciar um processo civil com vistas a indenizar as vítimas, quando o processo penal ainda não havia sido concluído.

¹⁴⁷ Cf. Acordo promovido pelo Ministério Público da Bahia, em 8 de outubro de 2013 (expediente de prova, folhas 1956 a 1959).

¹⁴⁸ Cf. Resumo do processo civil nº. 0000186-40.1999.8.05.0229 no Portal de Serviços e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (expediente de prova, folhas 216 a 230).

foi leiloadada, arrecadando a quantia de R\$ 84.500 (oitenta e quatro mil e quinhentos reais). Desse modo, a dívida atual dos executados alcança a soma de R\$ 475.038 (quatrocentos e setenta e cinco mil e trinta e oito reais). Entre 25 de novembro de 2016 e 4 de maio de 2018, foram expedidos alvarás judiciais para o pagamento dos valores arrecadados a cada vítima.¹⁴⁹ A Promotoria local continuou solicitando o cumprimento do pagamento da dívida restante,¹⁵⁰ o que culminou, em março de 2019, com a homologação pelo juiz civil de um novo acordo, com vistas a promover o pagamento das quantias faltantes.¹⁵¹

D.3 Processos trabalhistas

91. No âmbito da Justiça do Trabalho, nos anos de 2000 e 2001, foram ajuizadas 76 demandas perante a Justiça do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, dos quais 30 foram arquivadas definitivamente e outros 46 foram declaradas improcedentes em primeira instância. Diante das decisões que declararam improcedentes as demandas, foram interpostos recursos ordinários, em decorrência dos quais o Tribunal Regional do Trabalho da Quinta Região deu razão às trabalhadoras da fábrica de fogos e ordenou um novo pronunciamento.¹⁵² As novas decisões reconheceram o vínculo empregatício das trabalhadoras com Mário Fróes Prazeres Bastos e declararam parcialmente procedentes 18 das demandas apresentadas, e uma totalmente procedente. Seis desses processos permaneceram em arquivo provisório por vários anos,¹⁵³ pois não haviam sido encontrados bens do condenado (Mario Prazeres Bastos) que permitissem sua execução.¹⁵⁴ Em agosto de 2018, no âmbito do processo trabalhista de Leila Cerqueira dos Santos, foi embargado um bem de Osvaldo Prazeres Bastos, pai de Mário Fróes Prazeres Bastos, no montante de R\$ 1.800,000 (um milhão e oitocentos mil reais), que seria suficiente para indenizar as vítimas de todas as ações cujas execuções estavam ativas.¹⁵⁵

D.4 Processo administrativo

92. Um processo administrativo foi iniciado de ofício pela Sexta Região Militar do Exército. No âmbito desse processo, dois dias depois da explosão, em 13 de dezembro de 1998, foram confiscados produtos irregulares encontrados na fábrica de fogos.¹⁵⁶ Em 15 de dezembro do mesmo ano, se informou sobre a destruição dos materiais apreendidos.¹⁵⁷ Em 6 de junho de 1999,¹⁵⁸ foi decidido o processo

¹⁴⁹ Cf. Alvarás Judiciais expedidos pela Juíza da 1ª Vara Cível de Santo Antônio de Jesus (expediente de prova, folhas 1964 a 2189).

¹⁵⁰ Cf. Petição do Ministério Público do Estado de Bahia, Processo nº. 0000186-40.1999.8.05.0299, de 17 de junho de 2018 (expediente de prova, folha 2191 e 2192).

¹⁵¹ Cf. Resumo do processo civil nº. 0000186-40.1999.8.05.0229 no Portal de Serviços e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (expediente de prova, folhas 4924 a 4957); e Certidão da 1ª Vara Cível de Santo Antônio de Jesus, de 26 de março de 2019 (expediente de prova, folhas 3997 a 4002).

¹⁵² Cf. Relatório do Diretor Adjunto da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, de 5 de outubro de 2005 (expediente de prova, folha 233).

¹⁵³ A Corte não dispõe de informação exata sobre a tramitação de cada processo trabalhista. No entanto, se infere da ficha de tramitação da ação promovida por Leila Cerqueira dos Santos, apresentada pelo Estado em sua contestação, que seu processo esteve arquivado provisoriamente entre 8 de novembro de 2002 e 27 de outubro de 2009 e, por conta da frustração da execução, foi suspenso de 6 de agosto de 2010 a 24 de novembro de 2011 e de 18 de dezembro de 2013 a 14 de maio de 2014 (expediente de prova, folha 2624).

¹⁵⁴ Cf. Relatório do Diretor Adjunto da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, *supra*.

¹⁵⁵ Cf. Comunicação da Juíza Cássia Magali Moreira Daltro da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus à Advocacia-Geral da União, de 21 de fevereiro de 2019 (expediente de mérito, folha 4106).

¹⁵⁶ Cf. Termo de apreensão da Sexta Região do Comando Militar do Nordeste, de 13 de dezembro de 1998 (expediente de prova, folha 1875 e 1876).

¹⁵⁷ Cf. Termo de destruição da Sexta Região do Comando Militar do Nordeste, de 15 de dezembro de 1998 (expediente de mérito, folha 1878).

administrativo, determinando-se o cancelamento definitivo do registro da empresa, ao serem constatadas as seguintes irregularidades: 1) falta de segurança nas instalações; 2) depósitos não registrados junto aos pavilhões de fabricação; 3) fabricação de pólvora negra sem a respectiva autorização; 4) armazenagem de grandes quantidades de pólvora branca sem a devida autorização ou registro; 5) falta de extintores na maioria dos depósitos; 6) armazenagem de pacotes de fogos de artifício de marcas com as quais não se mantinha nenhuma relação comercial; 7) falta de justificativa da origem de parte dos produtos controlados encontrados nos depósitos; 8) armazenamento indevido, ao guardar em um mesmo depósito clorato de potássio, nitrato de potássio, pólvora negra, pólvora branca e fogos de artifício já confeccionados.¹⁵⁹

93. Em cumprimento à decisão anterior, em 23 de junho de 1999, mediante o Decreto Nº. 013/DMB, o Ministério do Exército cancelou o Certificado de Registro da fábrica em questão (*supra* par. 81). Em 13 de outubro de 1999, o Comandante da Sexta Região Militar comunicou ao Chefe da Polícia Civil de Santo Antônio de Jesus que o material encontrado nas naves de fabricação seria destruído e os produtos guardados nos armazéns seriam apreendidos para ser inspecionados e evitar o risco de novas explosões.¹⁶⁰

E. Estrutura normativa vigente na data dos fatos

E.1 Em relação ao controle de atividades perigosas

94. A atividade de fabricação de fogos de artifício está prevista e definida sob o número 8121-05 no Código Brasileiro de Profissões;¹⁶¹ o trabalhador do setor recebe o nome genérico de pirotécnico.

95. Havia no Brasil, na data dos fatos, uma regulamentação sobre o controle de atividades perigosas. O Decreto Nº. 55.649, de 28 de janeiro de 1965,¹⁶² dispunha, no artigo 11, que era responsabilidade do Ministério da Guerra autorizar a produção e fiscalizar o comércio de produtos controlados, inclusive os fogos de artifício, e que essa tarefa, conforme o artigo 4º da mesma norma, poderia ser delegada a outros órgãos do Governo Federal, como aos estados ou aos municípios, mediante convênio.

¹⁵⁸ Foram informadas duas datas como sendo a da emissão dessa decisão. A Comissão e os representantes declararam que a conclusão do processo ocorreu em 2 de dezembro de 1999. No entanto, essa data está incorreta, pois tomaram como referência a data em que foi publicada a decisão em questão, e não a da sua emissão. O Estado destacou que a data é 6 de julho de 1999, o que é respaldado pela data que, com efeito, consta da Resolução do Departamento de Material Bélico do Ministério da Defesa. No entanto, do exposto, embora isso não tenha sido registrado por nenhuma das partes, se considera que pode existir um erro na data que consta do documento apresentado como prova, pois o cancelamento do registro da empresa se deu em 23 de junho de 1999, razão pela qual a decisão que a ordena não poderia ter sido emitida posteriormente, ou seja, em 6 de julho de 1999. Desse modo, se considera provável que a data real dessa decisão seja 6 de junho de 1999. Cf. Solução de Processo Administrativo do Departamento de Material Bélico do Ministério da Defesa de 6 de junho de 1999 (expediente de prova, folhas 53 e 1868 a 1869).

¹⁵⁹ Cf. Solução de Processo Administrativo do Departamento de Material Bélico do Ministério da Defesa, *supra*.

¹⁶⁰ Cf. Ofício Nº. 592-SFPC/6 do Comandante da Sexta Região Militar, de 13 de outubro de 1999 (expediente de provas, folha 50 e 51).

¹⁶¹ Cf. Ministério do Trabalho. Classificação Brasileira de Ocupações, Nº. 8121-05: Pirotécnico e 8121-10: Trabalhador da fabricação de munição e explosivos. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>.

¹⁶² Cf. Decreto Nº. 55.649, de 28 de janeiro de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D55649.htm. O Decreto Nº. 55.649, de 28 de janeiro de 1965, foi revogado pelo Decreto Nº. 2.998, de 23 de março de 1999, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto Nº. 3.665, de 20 de novembro de 2000. Este também foi revogado pelo Decreto Nº. 9.493 de 5 de setembro de 2018, o qual foi revogado pelo Decreto Nº. 10.030, de 30 de setembro de 2019, vigente até a data.

96. O mencionado Decreto estabelecia, ademais, que o registro era uma medida obrigatória e geral para as empresas que produziam fogos de artifício, entre outros, e que o documento que as habilitava para funcionamento era o denominado "Título de Registro", cuja validade era de três anos.¹⁶³

97. Ademais, a legislação impunha ao então Ministério da Guerra as seguintes competências:

a) decidir sobre os produtos que devam ser considerados controlados; b) decidir sobre registro de empresas civis que se incumbam da fabricação, recuperação, manutenção, utilização industrial, manuseio, exportação, importação, armazenamento e comércio de produtos controlados, inclusive as fábricas de artigos pirotécnicos; c) decidir sobre o cancelamento dos Registros concedidos quando não atenderem às exigências legais e regulamentares, ou face ao estabelecido no Capítulo Penalidades deste Regulamento [...]; g) fiscalizar a fabricação, recuperação, manutenção, utilização industrial, o manuseio, a exportação, importação, o desembaraço alfandegário, armazenamento, comércio e tráfego de produtos controlados.¹⁶⁴

98. Quanto à obrigatoriedade do registro e fiscalização por parte do Estado, o Decreto 55.649 destacava que cabia a cada região militar, entre outras, registrar as empresas, levar a cabo a fiscalização e realizar inspeções.¹⁶⁵

99. Especificamente quanto à fiscalização, o citado decreto determinava que a inspeção dos depósitos das fábricas seria feita pelos departamentos de inspeção do Ministério da Guerra, em colaboração com a Polícia Civil e os governos municipais. O dispositivo também atribuía às polícias locais a verificação constante dos estoques mantidos nos depósitos, bem como a implementação das determinações técnicas e condições de segurança, de modo que qualquer irregularidade devia ser comunicada ao órgão de fiscalização do Ministério da Guerra.¹⁶⁶

100. Outrossim, o Decreto 55.649 estabelecia que, após a verificação pessoal, ou em vista de denúncias ou informações sobre a existência de violações da legislação, crimes ou infrações penais, a autoridade militar encarregada de inspecionar os produtos controlados pelo Ministério da Guerra devia proceder aos atos preparatórios para a investigação regulamentar de uma eventual infração.¹⁶⁷

101. A legislação do Estado da Bahia também continha disposições no mesmo sentido. Com efeito, o Decreto Estadual 6.465, de 1997, confiava à Secretaria de Segurança Pública do estado a atribuição de autorizar o funcionamento de estabelecimentos que produziam ou comercializavam fogos de artifício e de inspecionar a produção, venda, queima e uso de fogos de artifício.¹⁶⁸

E.2 Em relação ao direito ao trabalho

102. A Constituição da República Federativa do Brasil (doravante denominada "Constituição do Brasil" ou "Constituição"),¹⁶⁹ promulgada em 1988, se refere ao direito ao trabalho e às garantias que dele decorrem. Nesse sentido, salienta, nos artigos 6º e 7º:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia,

¹⁶³ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigos 32 e 33.

¹⁶⁴ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigo 21.

¹⁶⁵ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigo 23.

¹⁶⁶ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigo 256.

¹⁶⁷ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigo 279.

¹⁶⁸ Cf. *Amicus Curiae* da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, *supra*; e Decreto do Estado da Bahia Nº. 6.465, de 9 de junho de 1997, disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/79274/decreto-6465-97>.

¹⁶⁹ Cf. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais (...) 4. salário mínimo (...); 8. décimo terceiro salário (...); 16. remuneração do serviço extraordinário (...); (...) 22. redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; 23. adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas (...); 28. seguro contra acidentes (...); 33. proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos (...).

103. As normas sociais previstas na Constituição se reafirmam na Consolidação das Leis do Trabalho (doravante denominada "CLT"),¹⁷⁰ a qual se aplica a todos os trabalhadores do país. Com efeito, a CLT também prevê o salário mínimo,¹⁷¹ o décimo terceiro salário,¹⁷² a remuneração por serviço extraordinário,¹⁷³ a remuneração adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas,¹⁷⁴ o seguro contra acidentes,¹⁷⁵ a proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho aos menores de dezesseis, salvo na condição de aprendiz, entre os 14 e os 16 anos,¹⁷⁶ entre muitos outros direitos que assistem aos trabalhadores no território brasileiro.

104. A CLT dispõe também de um capítulo específico que se refere às normas de prevenção de acidentes e doenças do trabalho, embora não existisse em 1998 legislação específica sobre prevenção de acidentes no setor de fogos de artifício.¹⁷⁷ Nesse sentido, a CLT, no artigo 166, obriga a empresa a fornecer aos empregados, de forma gratuita, equipamentos de proteção individual adequados ao risco, sempre que as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes e danos à saúde do empregado. Além disso, o artigo 193 da CLT dispõe que são consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho, aquelas que impliquem o contato permanente com explosivos em condição de risco acentuado.¹⁷⁸ Por sua vez, o artigo 195 dispõe que a caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade, segundo as normas do Ministério do Trabalho, serão feitas por meio de perícia a cargo de um médico ou engenheiro registrado no Ministério, sem prejuízo da ação fiscalizadora do Ministério do Trabalho ou da inspeção de ofício desse órgão.

105. A CLT também impõe importantes salvaguardas em relação ao trabalho dos menores de idade. Desse modo, proíbe expressamente que se realize em lugares que prejudiquem a formação acadêmica da criança, ou que seja perigoso, insalubre, e em horários que afetem a frequência à escola.¹⁷⁹

106. A CLT se complementa com as normas administrativas emitidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que regulamentam as profissões de maneira mais detalhada, proporcionando, por exemplo, os critérios que o empregador deve seguir para um trabalho saudável e seguro.

107. A Portaria número 3.214, de 1978, que contém a Norma Regulamentadora N°. 16, regulamentou as condições de periculosidade. Essa norma definiu as atividades

¹⁷⁰ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto Legislativo N°. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm.

¹⁷¹ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigos 76 a 83.

¹⁷² Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 611-B, V.

¹⁷³ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigos 142, §5 e 611-B, X.

¹⁷⁴ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 193, § 1.

¹⁷⁵ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 458, IV.

¹⁷⁶ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 611-B, XXIII.

¹⁷⁷ Cf. Declaração pericial oferecida por Viviane de Jesus Forte, *supra*.

¹⁷⁸ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 193.

¹⁷⁹ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigos 403 a 405.

perigosas, entre elas, o armazenamento de explosivos e as operações de manipulação de explosivos.¹⁸⁰

108. Além disso, a Norma Regulamentadora N°. 16,¹⁸¹ do Ministério do Trabalho, bem como o artigo 193, parágrafo 1º, da CLT (*supra* par. 104), estipulam o pagamento adicional de 30% sobre o salário regulamentar para trabalhadores em atividades perigosas, ao passo que a Norma Regulamentadora N°. 19¹⁸² do mesmo órgão disciplinou as atividades com explosivos e estabeleceu disposições relativas à segurança no trabalho e normas relativas ao local de trabalho.

109. Finalmente, além dos diplomas legislativos já mencionados, o Estatuto da Criança e do Adolescente (doravante denominado "ECA", na sigla em português) proíbe qualquer trabalho para crianças menores de quatorze anos.¹⁸³ O ECA também veda o trabalho perigoso, insalubre ou penoso a adolescentes.¹⁸⁴

VIII MÉRITO

110. Os fatos deste caso se relacionam com a suposta responsabilidade internacional do Estado brasileiro por conta das alegadas violações de direitos humanos ocorridas por ocasião da explosão de uma fábrica de fogos em que faleceram 60 pessoas (40 mulheres adultas, 19 meninas e um menino) e seis sobreviveram (três mulheres adultas, uma menina, dois meninos e uma menina que nasceu logo após e como consequência direta da explosão).

111. No presente capítulo, a Corte abordará o exame de mérito do caso. Para precisar o alcance da responsabilidade internacional do Brasil, analisará as violações alegadas da seguinte forma: 1) em primeiro lugar, se referirá aos possíveis danos ao direito à vida e à integridade pessoal e aos direitos das crianças (artigos 4.1, 5.1 e 19 da Convenção) em relação ao artigo 1.1 da Convenção; 2) posteriormente, fará referência ao direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, aos direitos das crianças, ao direito à igualdade e à proibição de discriminação (artigos 1.1, 19, 24 e 26 da Convenção); 3) em terceiro lugar, se referirá aos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial (artigos 8.1 e 25 da Convenção); e, por último, 4) abordará a análise do direito à integridade pessoal dos familiares das supostas vítimas (artigo 5 da Convenção).

¹⁸⁰ Cf. Norma Regulamentadora N°. 16 (NR 16 – Atividades e operações perigosas), disponível em: https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/Arquivos_SST/SST_NR/NR-16-atualizada-2019.pdf; e Portaria N°. 3.214, de 8 de junho de 1978, disponível em: https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/Arquivos_SST/SST_Legislacao/SST_Legislacao_Portarias_1978/00---Portaria-MTb-n.-3.214_78.pdf.

¹⁸¹ Cf. Norma Regulamentadora N°. 16, *supra*, artigo 16.2.

¹⁸² Cf. Norma Regulamentadora N°. 19 (NR 19 – Explosivos), Decreto N°. 3.214, de 8 de junho de 1978. Disponível em: https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/Arquivos_SST/SST_NR/NR-19.pdf.

¹⁸³ Cf. Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei N°. 8.069, de 13 de julho de 1990, artigo 60. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

¹⁸⁴ Cf. Estatuto da Criança e do Adolescente, *supra*, artigo 67, II. O termo adolescente nesse contexto se refere a crianças entre 14 e 18 anos.

VIII-1
DIREITOS À VIDA, À INTEGRIDADE PESSOAL E DAS CRIANÇAS EM
RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE RESPEITO E GARANTIA (ARTIGOS 4.1, 5.1 e
19 DA CONVENÇÃO AMERICANA EM RELAÇÃO AO
ARTIGO 1.1 DO MESMO INSTRUMENTO)

A. Alegações das partes e da Comissão

112. A **Comissão** salientou que, conforme a legislação brasileira, as atividades vinculadas a explosivos deviam ser autorizadas e inspecionadas pelo Estado. No presente caso, a fábrica de fogos onde ocorreu a explosão tinha permissão do Exército para funcionar. Com base nisso, concluiu que o Estado tinha relação direta com as atividades que vinham sendo realizadas na fábrica, razão pela qual sabia do risco potencial para a vida e a integridade pessoal a que estavam expostos os trabalhadores, bem como devia saber que ali existia uma das piores formas de trabalho infantil. Apesar disso, ressaltou a Comissão, o Estado não prestou nenhuma informação que provasse que, durante os três anos transcorridos desde a concessão da autorização até a explosão, alguma inspeção ou fiscalização tivesse sido realizada na fábrica, o que foi reconhecido na audiência perante a Comissão Interamericana. Desse modo, no parecer da Comissão, não haver realizado nenhuma inspeção ou fiscalização na fábrica, conhecendo o contexto generalizado de atividades perigosas com fogos de artifício nessa área, é suficiente para estabelecer que o Estado não só não cumpria seus deveres, mas que foi tolerante e aquiescente com o ocorrido, razão pela qual é responsável pelo descumprimento do dever de respeito e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal, em relação às obrigações estabelecidas nos artigos 19 e 1.1 da Convenção Americana.

113. Os **representantes** acrescentaram que, de acordo com a legislação vigente, era responsabilidade do Ministério do Exército autorizar a produção e fiscalizar a fabricação, o armazenamento e o comércio de produtos controlados, e que essa tarefa podia ser delegada a outros órgãos do Governo Federal, dos estados ou dos municípios. Assim, concluíram que o Estado é responsável pela violação do direito à vida das vítimas da explosão, pois não existe prova de nenhum ato de fiscalização por parte de nenhuma instituição do Estado, embora a fabricação clandestina de fogos de artifício na cidade de Santo Antônio de Jesus fosse fato público e notório. Sobre as vítimas sobreviventes, salientaram que sofreram graves danos a sua integridade física e psicológica, em violação do artigo 5.1 da Convenção, em virtude das lesões e sequelas causadas pelas queimaduras e pela perda de seus seres queridos. Esse sofrimento teria sido agravado pela total ausência de assistência médica, psiquiátrica e psicológica.

114. O **Estado** destacou que não pode ser considerado responsável pela violação dos direitos à vida e à integridade pessoal, pois não se comprovou que tenha havido consentimento consciente por parte de agentes estatais para a produção do ato ilícito. Destacou também que, pelo contrário, a exigência da licença para o funcionamento da empresa foi devidamente cumprida, mediante a determinação da capacidade dos particulares para atuar no campo da fabricação de fogos de artifício, sem que o Exército e outros órgãos de inspeção no âmbito estadual ou municipal fossem especificamente notificados da ocorrência de ilegalidades anteriores à explosão da fábrica. Salientou que o Estado demonstrou o cumprimento de suas obrigações relativas à proteção do direito à vida, pois, após a explosão, colocou à disposição das supostas vítimas os recursos internos, alguns dos quais foram objeto de decisões preliminares ou definitivas e permitiram a determinação dos culpados e a reparação dos prejudicados. Em vista do exposto, solicitou à Corte que, com o objetivo de reconhecer que a responsabilidade primária da proteção dos direitos humanos foi exercida de forma regular pelo Estado brasileiro, e a fim de que esse

órgão internacional não atue como quarta instância, considere as decisões internas sobre o tema.

B. Considerações da Corte

115. De acordo com o artigo 1.1 da Convenção Americana, os Estados têm a obrigação *erga omnes* de respeitar e garantir as normas de proteção e a efetividade dos direitos humanos reconhecidos em seu texto.¹⁸⁵ Desse modo, a responsabilidade internacional do Estado se fundamenta em ações ou omissões de qualquer de seus órgãos ou poderes, independentemente de sua hierarquia, que violem os direitos reconhecidos na Convenção.¹⁸⁶ Por conseguinte, os Estados se comprometem não só a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos (obrigação negativa), mas também a adotar todas as medidas apropriadas para garanti-los (obrigação positiva).¹⁸⁷ Nesse sentido, a Corte estabeleceu que não basta que os Estados se abstenham de violar os direitos, mas que é imperativa a adoção de medidas positivas, determináveis em função das necessidades específicas de proteção do sujeito de direito, seja por sua condição pessoal, seja pela situação específica em que se encontre.¹⁸⁸

116. Adicionalmente, a Corte estabeleceu de forma reiterada que o direito à vida exerce um papel fundamental na Convenção Americana e que sua garantia é indispensável para o exercício dos demais direitos.¹⁸⁹ A esse respeito, entendeu que, do artigo 4, em relação ao artigo 1.1 da Convenção, se depreende que nenhuma pessoa pode ser privada da vida arbitrariamente (obrigação negativa), e que os Estados devem adotar todas as medidas adequadas para proteger e preservar esse direito (obrigação positiva).¹⁹⁰ Nesse sentido, o artigo 4 da Convenção implica o dever dos Estados de adotar as medidas necessárias para criar uma estrutura normativa adequada que dissuada qualquer ameaça ao direito à vida.¹⁹¹ Em relação ao direito à integridade pessoal, o artigo 5.1 da Convenção o consagra em termos gerais, ao referir-se à integridade física, psíquica e moral. A Corte já reconheceu que sua eventual violação pode ocorrer em diferentes níveis, e que as sequelas físicas e psíquicas de sua suposta violação variam de intensidade segundo fatores endógenos e exógenos, que devem ser demonstrados em cada caso concreto.¹⁹² Por outro lado, devido a que, neste caso, algumas das supostas vítimas eram crianças, é necessário destacar que, de acordo com o artigo 19 da Convenção Americana, têm direito às medidas de proteção de que, por sua condição de menores de idade, necessitam.

117. Isso posto, a obrigação de garantia se projeta para além da relação entre os agentes estatais e as pessoas submetidas a sua jurisdição, e abarca o dever de

¹⁸⁵ Cf. *Caso do "Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia*. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C Nº. 134, par. 111; e *Caso Vereda La Esperanza Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C Nº. 341, par. 82.

¹⁸⁶ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito, supra*, par. 164; e *Caso Díaz Loreto e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 19 de novembro de 2019. Série C Nº. 392, par. 69.

¹⁸⁷ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito, supra*, par. 165 e 166; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai, supra*, par. 65.

¹⁸⁸ Cf. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C Nº. 140, par. 111; e *Caso Vereda La Esperanza Vs. Colômbia, supra*, par. 82.

¹⁸⁹ Cf. *Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Mérito*. Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C Nº. 63, par. 144; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai, supra*, par. 65.

¹⁹⁰ Cf. *Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala, supra*, par. 139; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai, supra*, par. 65.

¹⁹¹ Cf. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 29 de março de 2006. Série C Nº. 146, par. 153; e *Caso Ortiz Hernández e outros Vs. Venezuela. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de agosto de 2017. Série C Nº. 338, par. 110.

¹⁹² Cf. *Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Mérito*. Sentença de 17 de setembro de 1997. Série C Nº. 33, par. 57; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador, supra*, par. 150.

prevenir, na esfera privada, que terceiros violem os bens jurídicos protegidos.¹⁹³ Não obstante, a Corte considera que um Estado não pode ser responsável por qualquer violação de direitos humanos cometida por particulares sob sua jurisdição. O caráter *erga omnes* das obrigações convencionais de garantia a cargo dos Estados não implica sua responsabilidade ilimitada frente a qualquer ato de particulares. Desse modo, ainda que uma ação, omissão ou ato de um particular tenha como consequência jurídica a violação dos direitos de outrem, não são automaticamente atribuíveis ao Estado, devendo-se analisar as circunstâncias particulares do caso e a concretização das obrigações de garantia.¹⁹⁴ Nesse sentido, a Corte deverá verificar se é atribuível responsabilidade internacional ao Estado no caso concreto.¹⁹⁵

118. Neste caso, a Corte constata que os Estados têm o dever de regulamentar, supervisionar e fiscalizar a prática de atividades perigosas, que impliquem riscos significativos para a vida e a integridade das pessoas submetidas a sua jurisdição, como medida para proteger e preservar esses direitos.

119. A Corte se pronunciou em diferentes oportunidades sobre a obrigação de regulamentação, especialmente em relação à prestação de serviços públicos de saúde.¹⁹⁶ A esse respeito, salientou que o Estado tem o dever de regulamentar de forma específica as atividades que impliquem riscos significativos para a saúde das pessoas, como o funcionamento de bancos de sangue.¹⁹⁷ Em relação ao dever de regulamentar também se pronunciou o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, em um caso referente a uma explosão de metano em um aterro de resíduos. Nessa decisão, o Tribunal Europeu constatou que a obrigação de adotar todas as medidas necessárias para salvaguardar o direito à vida implica o dever do Estado de estabelecer uma estrutura legislativa e administrativa que dissuada as ameaças ao direito, e que essa obrigação se aplica indiscutivelmente ao contexto de atividades perigosas.¹⁹⁸

120. No que diz respeito à supervisão e fiscalização, a Corte entende que se trata de um dever do Estado, inclusive quando a atividade é exercida por uma entidade privada. Nesse sentido, este Tribunal estabeleceu a responsabilidade estatal pelos danos causados por terceiros que prestavam um serviço de saúde, quando esta se deve à falta de fiscalização do Estado,¹⁹⁹ e salientou que a obrigação de fiscalização estatal compreende tanto os serviços prestados pelo Estado, direta ou indiretamente, quanto os oferecidos por particulares.²⁰⁰ A Corte explicitou o alcance da responsabilidade do Estado quando descumpre essas obrigações frente a entidades privadas, nos seguintes termos:

Quando se trata de competências essenciais relacionadas com a supervisão e fiscalização da prestação de serviços de interesse público, como a saúde, seja por

¹⁹³ Cf. *Caso do "Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia*, *supra*, par. 111; e *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*, *supra*, par. 173.

¹⁹⁴ Cf. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*, *supra*, par. 123; e *Caso Gómez Virula e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de novembro de 2019. Série C Nº. 393, par. 56.

¹⁹⁵ Cf. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C Nº. 149, par. 99 e 125; e *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1º de setembro de 2015. Série C Nº. 298, par. 170.

¹⁹⁶ Cf. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*, *supra*, par. 99; *Caso Suárez Peralta Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de maio de 2013. Série C Nº. 261, par. 134; e *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador*, *supra*, par. 177.

¹⁹⁷ Cf. *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador*, *supra*, par. 178.

¹⁹⁸ Cf. TEDH, *Caso Öneriyildiz Vs. Turquia*, Nº. 48939/99, Sentença de 30 de novembro de 2004, par. 89 e 90.

¹⁹⁹ Cf. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*, *supra*, par. 95; *Caso Suárez Peralta Vs. Equador*, *supra*, par. 144; e *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador*, *supra*, par. 191.

²⁰⁰ Cf. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*, *supra*, par. 141; *Caso Suárez Peralta Vs. Equador*, *supra*, par. 149; e *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador*, *supra*, par. 184.

entidades públicas ou privadas (como é o caso de um hospital privado), a responsabilidade resulta pela omissão no cumprimento do dever de supervisionar a prestação do serviço para proteger o bem respectivo.²⁰¹

121. Isso posto, o presente caso não implica a prestação de serviços de saúde, mas a realização de uma atividade especialmente perigosa sob a supervisão e fiscalização do Estado.²⁰² A respeito dessa atividade, pelos riscos específicos que implicava para a vida e a integridade das pessoas, o Estado tinha a obrigação de regulamentar, supervisionar e fiscalizar seu exercício, para prevenir a violação dos direitos dos indivíduos que nela trabalhavam.

122. Conforme o acima exposto, a Corte passa a estabelecer se é possível atribuir responsabilidade internacional ao Estado pela violação dos direitos à vida e à integridade pessoal das supostas vítimas falecidas na explosão da fábrica do "Vardo dos Fogos", bem como daquelas que a ela sobreviveram. Para isso, a seguir, (1) se fará referência à regulamentação que, na época dos fatos, impunha ao Estado o dever de fiscalizar o exercício de atividades perigosas. Posteriormente, (2) se procederá à análise da atribuição de responsabilidade no caso concreto. Nessa seção, o Tribunal passará a estabelecer se o Brasil se omitiu em relação a suas obrigações em matéria de regulamentação, supervisão e fiscalização do exercício de uma atividade perigosa, e se essa conduta omissa teve impacto na violação dos direitos à vida e à integridade pessoal no caso concreto.

123. Finalmente, é necessário salientar que o Brasil reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana em 10 de dezembro de 1998 (*supra*, par. 15), ou seja, um dia antes da explosão da fábrica de fogos a que se refere este caso. Não obstante, o Brasil havia ratificado a Convenção Americana em 25 de setembro de 1992, data a partir da qual a Convenção começou a ter efeitos para o Estado brasileiro e a partir da qual são exigíveis do Estado as obrigações nela contidas.

B.1 Regulamentação da fabricação de fogos de artifício no Brasil

124. O Brasil, na data da explosão da fábrica de fogos, dispunha de regulamentação federal e estadual que catalogava a fabricação de fogos de artifício como uma atividade perigosa e que impunha o dever de que essa atividade fosse fiscalizada. Assim, o Decreto número 55.649, de 28 de janeiro de 1965, determinava, no artigo 11²⁰³, que era responsabilidade do Ministério da Guerra autorizar a produção e fiscalizar o comércio de produtos controlados, inclusive os fogos de artifício, e que essa tarefa, conforme o artigo 4 da mesma legislação, poderia ser delegada a outros órgãos do Governo Federal, dos estados ou dos municípios, mediante convênio.

125. O mencionado decreto estabelece, ademais, que o registro era uma medida obrigatória e geral para as empresas que produziam, entre outros, fogos de artifício, e que o documento que as habilita para funcionamento é o denominado "Título de Registro", cuja validade é de três anos.²⁰⁴

²⁰¹ *Caso Albán Cornejo e outros Vs. Equador. Mérito, Reparaciones e Custas.* Sentença de 22 de novembro de 2007. Série C Nº. 171, par. 119.

²⁰² De acordo com a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Responsabilidade do Estado por atos internacionalmente ilícitos, é possível atribuir responsabilidade ao Estado quando se trata de uma conduta sob sua direção ou controle. Nesse sentido, o artigo 8 da Resolução dispõe: "Será considerado ato do Estado, segundo o Direito Internacional, a conduta de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, se essa pessoa ou esse grupo de pessoas estiver de fato agindo por instrução ou sob a direção ou controle desse Estado, ao observar essa conduta". Assembleia Geral das Nações Unidas, *Responsabilidade do Estado por atos internacionalmente ilícitos*, 28 de janeiro de 2002, UN Doc. AG/56/83, artigo 8.

²⁰³ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigo 11.

²⁰⁴ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigos 32 e 33.

126. Ademais, a legislação em comento impunha ao Ministério da Guerra as seguintes competências:

a) decidir sobre os produtos que devam ser considerados controlados; b) decidir sobre registro de empresas civis que se incumbem da fabricação, a recuperação, manutenção, utilização industrial, manuseio, a exportação, importação, armazenamento e comércio de produtos controlados, inclusive as fábricas de artigos pirotécnicos; c) decidir sobre o cancelamento dos Registros concedidos quando não atenderem as exigências legais e regulamentares, ou face ao estabelecido no Capítulo Penalidades deste Regulamento [...]; g) fiscalizar a fabricação, recuperação, utilização industrial, o manuseio, a exportação, importação, o desembaraço alfandegário, armazenamento, comércio e tráfego de produtos controlados.²⁰⁵

127. Quanto à obrigatoriedade do registro e fiscalização por parte do Estado, o Decreto 55.649 dispunha que cabia a cada região militar, entre outras, registrar as empresas e nelas realizar inspeções.²⁰⁶

128. Especificamente quanto à fiscalização, o citado decreto determinava que a vistoria dos depósitos das fábricas seria feita pelos departamentos de inspeção do Ministério da Guerra, em colaboração com a Polícia Civil e os governos municipais. A disposição também atribuía às polícias locais a verificação constante dos estoques mantidos nos depósitos, bem como a implementação das determinações técnicas e condições de segurança, de modo que qualquer irregularidade devia ser comunicada ao órgão de fiscalização do Ministério da Guerra.²⁰⁷

129. O Decreto 55.649 também estabelecia que, após a verificação pessoal, ou em vista de denúncias ou informações sobre a existência de violações da legislação, crimes ou infrações penais, a autoridade militar encarregada de inspecionar os produtos controlados pelo Ministério da Guerra devia proceder aos atos preparatórios para a investigação regulamentar de uma eventual infração.²⁰⁸

130. A legislação do Estado da Bahia também continha disposições no mesmo sentido. Com efeito, o Decreto Estadual 6.465, de 1997, confiava à Secretaria de Segurança Pública do estado a atribuição de autorizar o funcionamento de estabelecimentos que produziam ou comercializavam fogos de artifício, e de inspecionar a produção, venda, queima e uso de fogos de artifício.²⁰⁹

131. Conforme o exposto, as atividades que implicavam contato ou manipulação de explosivos eram consideradas perigosas; as empresas que as realizavam deviam ser registradas, e as autoridades das esferas nacional, estadual e municipal, em especial o então Ministério do Exército, as Secretarias de Segurança Pública, a Polícia Civil e os governos municipais, no âmbito de suas competências, deviam fiscalizar as atividades ali realizadas. Além disso, o nível de supervisão e fiscalização sobre essa atividade devia ser o mais alto possível, levando em conta os riscos que o exercício de uma atividade desse grau de periculosidade implicava.

132. Desse modo, a Corte observa que, no momento dos fatos, o Brasil dispunha de regulamentação específica sobre a fabricação de fogos de artifício e sobre o controle e fiscalização das atividades que envolviam explosivos, ou seja, havia cumprido sua obrigação de regulamentação da atividade e dispunha de legislação que reconhecia que a fabricação de fogos de artifício era uma atividade perigosa. Essa legislação tinha por objetivo evitar acidentes mediante a fiscalização da produção de fogos de artifício. Cabe então determinar se as obrigações que

²⁰⁵ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigo 21.

²⁰⁶ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigo 23.

²⁰⁷ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigo 256.

²⁰⁸ Cf. Decreto Nº. 55.649, *supra*, artigo 279.

²⁰⁹ Cf. *Amicus Curiae* apresentado pela Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, *supra*; e Decreto do Estado da Bahia Nº. 6.465, *supra*.

decorrem da regulamentação dessa atividade perigosa foram cumpridas pelo Estado do Brasil.

B.2 Análise da suposta atribuição de responsabilidade ao Estado no presente caso

133. Com relação à responsabilidade do Estado pelas violações aos direitos à vida e à integridade pessoal dos indivíduos falecidos na explosão ocorrida em 11 de dezembro de 1998, bem como daqueles que sobreviveram a ela, a Corte constata que o Estado catalogou a fabricação de fogos de artifício como atividade perigosa (*supra* par. 124) e regulamentou as condições em que devia ser exercida. Nesse sentido, essa atividade só podia ser executada após um registro e de acordo com licenças estritas (*supra* par. 125). Neste caso, essas licenças foram concedidas e o funcionamento da fábrica em questão, embora irregular, não era clandestino, ou seja, o Estado havia concedido licença para o funcionamento da fábrica e, por isso, sabia o tipo de atividade que se realizava no local. Nessa medida, tinha a obrigação clara e exigível de supervisionar e fiscalizar seu funcionamento. Esse dever compreendia a produção de fogos de artifício e a manipulação e armazenamento dos estoques de pólvora, e envolvia autoridades das esferas nacional, estadual e municipal.

134. No entanto, apesar de as autoridades terem concedido a licença para o funcionamento da fábrica e que, em consequência dessa licença, o Estado tivesse a obrigação de fiscalizar, o Estado não informou, nem se extrai dos autos, que tenha realizado qualquer ação de controle ou fiscalização antes da explosão. Ao contrário, durante a audiência realizada em 19 de outubro de 2006 perante a Comissão Interamericana, o Estado reconheceu que “falhou ao fiscalizar.”²¹⁰

135. Inclusive, uma sentença proferida num dos processos internos relativos a esses fatos, ao julgar parcialmente procedente a demanda das vítimas contra o Governo Federal e o Estado da Bahia,²¹¹ ratificou que o Estado havia incorrido em responsabilidade ao descumprir seu dever de fiscalização. No mesmo sentido, uma das sentenças em matéria trabalhista afirmou que a produção de fogos de artifício era uma atividade comum e perigosa, de conhecimento “público e notório”, e reconheceu a falta de fiscalização.²¹²

136. A falta de fiscalização por parte do Estado também foi objeto de uma denúncia feita por um comandante do Exército brasileiro, em 26 de outubro de 1999, à Vara Criminal de Santo Antônio de Jesus, na qual destacou que “a fabricação de traque é realizada livremente, com a anuência do Governo Municipal”. Nesse sentido, durante a audiência pública realizada em 31 de janeiro de 2020, os agentes do Estado reconheceram que, levando em conta a extensão territorial do Estado, existem “limitações razoáveis” para realizar atividades de auditoria e fiscalização das diferentes atividades econômicas, e que o Estado não pode “garantir que 100% dos estabelecimentos e das situações sejam supervisionados”.²¹³

137. Em suma, após a análise das provas que constam dos autos e das obrigações do Estado, a Corte constata que o Estado do Brasil falhou em seu dever de fiscalizar a fábrica de fogos do “Vardo dos Fogos” e permitiu que os procedimentos

²¹⁰ Cf. Manifestação do Estado na audiência pública de admissibilidade perante a Comissão Interamericana, em 19 de outubro de 2006, *supra*.

²¹¹ Cf. Decisão da apelação do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Processo nº. 0005241-13.2002.4.01.3300 (expediente de prova, folha 2200).

²¹² Cf. Sentença da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, *supra*.

²¹³ Cf. Manifestação do Estado na audiência pública realizada no presente caso, em 31 de janeiro de 2020.

necessários à fabricação dos fogos de artifício ocorressem à margem das normas mínimas exigidas na legislação interna para esse tipo de atividade. Isto, por sua vez, foi a causa da explosão da fábrica de fogos, conforme se depreende das perícias elaboradas em âmbito interno pelas autoridades competentes (*supra* par. 80). Por tanto, a conduta omissiva do Estado contribuiu para que se produzisse a explosão.

138. Essa conduta omissa do Estado, em suas diferentes instâncias, propiciou a violação dos direitos à vida das 60 pessoas que perderam a vida em consequência direta da explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, e do direito à integridade pessoal das seis pessoas que sobreviveram. Em especial, em relação aos sobreviventes, para esta Corte, é possível afirmar que sofreram dano a seu direito à integridade pessoal, por conta das sequelas físicas e psicológicas padecidas. Assim, os sobreviventes enfrentaram a morte de seus companheiros, entre os quais se encontravam meninos, meninas e mulheres, e, entre as meninas e mulheres, algumas delas grávidas, e que eram, em alguns casos, seus familiares; suportaram um grave sofrimento físico e psicológico por conta da explosão, evidenciado, por exemplo, pelas graves queimaduras e outras doenças, e sofreram com a falta de atenção adequada aos danos físicos e psicológicos de que foram vítimas. A juízo da Corte, esse sofrimento constitui uma violação ao direito à integridade pessoal com impactos duradouros em suas vidas. Além disso, devido à presença de crianças entre as pessoas falecidas e sobreviventes, a Corte constata que, neste caso, se violou o artigo 19 da Convenção Americana.

B.3 Conclusão

139. Em virtude da análise a que se procedeu nos parágrafos acima e das determinações realizadas neste capítulo, a Corte conclui que o Brasil é responsável pela violação dos artigos 4.1 e 19 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo das 60 pessoas falecidas, entre as quais se encontravam 20 crianças,²¹⁴ e dos artigos 5.1 e 19 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo das seis pessoas sobreviventes, três das quais eram crianças,²¹⁵ conforme são identificados no Anexo Nº. 1 desta sentença, como resultado das omissões estatais que levaram à explosão da fábrica do “Vardo dos Fogos” em Santo Antônio de Jesus, em 11 de dezembro de 1998.

VIII-2

DIREITOS DAS CRIANÇAS, À IGUAL PROTEÇÃO DA LEI, À PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO E AO TRABALHO, EM RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE RESPEITO E GARANTIA (ARTIGOS 19, 24 E 26 DA CONVENÇÃO AMERICANA EM RELAÇÃO AO ARTIGO 1.1 DO MESMO INSTRUMENTO)

A. Alegações das partes e da Comissão

140. A **Comissão** salientou que a Carta da OEA estabelece, no artigo 45, que o trabalho é um direito e um dever social que confere dignidade a quem o realiza, e

²¹⁴ O Estado é responsável pela violação dos artigos 4.1 e 19 da Convenção em relação ao artigo 1.1 da Convenção, em detrimento das crianças Adriana dos Santos, Adriana Santos Rocha, Aldeci Silva dos Santos, Aldeni Silva dos Santos, Alex Santos Costa, Andreia dos Santos, Aristela Santos de Jesus, Arlete Silva Santos, Carla Alexandra Cerqueira Santos, Carla Reis dos Santos, Daiane dos Santos Conceição, Daniela Cerqueira Reis, Fabiana Santos Rocha, Francisneide Bispo dos Santos, Girlene dos Santos Souza, Luciene Oliveira dos Santos, Luciene dos Santos Ribeiro, Mairla Santos Costa, Núbia Silva dos Santos e Rosângela de Jesus França, falecidas na explosão.

²¹⁵ O Estado é responsável pela violação dos artigos 5.1 e 19 da Convenção em relação ao artigo 1.1 a respeito da menina Maria Joelma de Jesus Santos e a respeito dos meninos Bruno Silva dos Santos e Wellington Silva dos Santos, sobreviventes da explosão.

que deve ser exercido em condições que, compreendendo um regime de salários justos, assegurem a vida, a saúde e um nível econômico digno. Acrescentou que o artigo 34.g do mesmo instrumento inclui, entre as metas para a consecução de um desenvolvimento integral, salários justos, oportunidades de emprego e condições de trabalho aceitáveis para todos. Do mesmo modo, a Declaração Americana estabelece, no artigo XIV, o "direito ao trabalho em condições dignas" e, no mesmo sentido, o Protocolo de San Salvador dispõe que "[t]oda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna". Considerando o exposto, concluiu que o direito ao trabalho constitui uma das normas econômicas e sociais mencionadas no artigo 26 da Convenção, razão pela qual os Estados devem zelar por seu desenvolvimento progressivo e implementar as medidas necessárias para torná-lo efetivo.

141. Por outro lado, uma vez que no presente caso várias crianças foram vítimas da explosão, a Comissão considerou necessário incorporar à análise as normas internacionais específicas sobre trabalho infantil. Recordou que, conforme o estabelecido pela Corte, as crianças são titulares dos direitos reconhecidos na Convenção Americana, e que o Estado deve, por esse motivo, dispensar atenção a suas necessidades e direitos.

142. A Comissão ressaltou também que, neste caso, há um nexo claro entre o descumprimento das obrigações do Estado, a situação de pobreza das vítimas e a falta de opções de emprego. Nesse sentido, afirmou que "a fabricação de fogos de artifício era, no momento dos fatos, a principal, para não dizer a única, opção de trabalho dos habitantes de Santo Antônio de Jesus, os quais, dada sua situação de pobreza, não tinham alternativa senão aceitar um trabalho de alto risco, com baixa remuneração, e sem medidas de segurança adequadas". Destacou, ademais, o risco maior de violações dos direitos humanos que se depreende das condições de pobreza e que, no caso de crianças, as expõe ao trabalho informal e às piores formas de trabalho infantil.

143. Conforme os argumentos acima expostos, a Comissão concluiu que o Estado violou, em detrimento das vítimas, o direito ao trabalho, estabelecido no artigo 26 da Convenção Americana, em relação às obrigações estabelecidas nos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, bem como o artigo 19, no caso das crianças. Além disso, que, por haver um nexo claro entre o descumprimento dessas obrigações e a situação de pobreza das vítimas, o Estado também é responsável pela violação do princípio de igualdade e não discriminação estabelecido nos artigos 24 e 1.1 da Convenção.

144. Os **representantes**, além do declarado pela Comissão, ressaltaram que, na data da explosão, tanto a Constituição como as leis do trabalho e as normas administrativas do Ministério do Trabalho do Brasil garantiam uma série de direitos ao trabalhador. Ressaltaram também que o Estado dispunha e dispõe de normas que protegem os trabalhadores de atividades perigosas. No entanto, essas normas não foram nem são devidamente implementadas. De forma adicional, apresentaram três estudos e fizeram menção a que neles se estabelece que a situação de desigualdade, bem como de precarização laboral, risco e ausência de fiscalização, se mantém no município de Santo Antônio de Jesus.²¹⁶

145. Finalmente, com respeito à violação do artigo 19 da Convenção, salientaram

²¹⁶ Cf. BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. "A Produção de Fogos de Artifício no Município de Santo Antônio de Jesus/BA: uma análise de sua contribuição para o desenvolvimento local", *supra*; SANTOS, Ana Maria. "Clandestinidade como Expressão da Precarização do Trabalho na Produção de Traque de Massa no Município de Santo Antônio de Jesus – Bahia: um estudo de caso no bairro Irmã Dulce", *supra*; e TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. "Dinâmica socioespacial da produção de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus-BA", *supra*.

que, conforme dispõe o preâmbulo da Convenção sobre os Direitos da Criança, os Estados são obrigados a proteger as crianças, e delas cuidar, tanto antes como depois de seu nascimento.

146. O **Estado**, sobre a violação do artigo 24 da Convenção, ressaltou que dispõe de uma estrutura jurídica efetiva para a proteção dos direitos sociais, destinada à redução das desigualdades. Ressaltou também que cumpriu de forma fiel o dever progressivo de garantia desses direitos, pois, durante a tramitação conduzida na Comissão, diversas políticas públicas federais, estaduais e municipais foram levadas a cabo com esse objetivo. Especificamente, fez referência ao programa *Bolsa Família* do qual teriam se beneficiado, até dezembro de 2018, 9.418 famílias do Município de Santo Antônio de Jesus, num montante total de R\$ 1.509.750. Ressaltou também a implementação dos programas de erradicação do trabalho infantil (PETI) e de erradicação do trabalho escravo, cujo resultado teria reduzido a presença de crianças e adultos em trabalhos precários e de alto risco. Finalmente, salientou que, em aplicação do tema “empresas e direitos humanos”, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos do Brasil executou diversas ações, entre elas, a implementação de atividades de fomento e fortalecimento relativas ao Decreto Nº. 9.571, de 22 de novembro de 2018, que prescreve as diretrizes nacionais sobre empresas e direitos humanos para médias e grandes empresas, inclusive transnacionais com atividade no país.

147. Sobre a violação do direito ao trabalho, argumentou, em primeiro lugar, que esse direito não é diretamente protegido no Sistema Interamericano. Sem prejuízo do exposto, declarou que o Brasil dispunha e dispõe de uma ampla estrutura jurídica que protege os direitos dos trabalhadores, inclusive aqueles que desempenham atividades perigosas. Do mesmo modo, explicitou que cumpriu o dever de desenvolvimento progressivo do direito ao trabalho, sem que se vislumbrem retrocessos. Finalmente, destacou que não se demonstrou, de forma específica, onexo causal ou a previsibilidade do risco real e imediato que supostamente representava a fábrica para, em aplicação da jurisprudência da Corte, atribuir responsabilidade ao Estado por atos de particulares.

B. Considerações da Corte

148. Em primeiro lugar, a Corte lembra que a explosão objeto do presente caso ocorreu em uma fábrica de fogos de propriedade privada e que, tal como se estabeleceu no capítulo VIII-1, o Estado não pode ser considerado responsável por qualquer violação de direitos humanos cometida em sua jurisdição por particulares. Desse modo, cumpre analisar as circunstâncias particulares do caso e a concretização das obrigações de garantia, para estabelecer se é atribuível ao Estado responsabilidade internacional no caso concreto (*supra* par. 117).

149. Sobre esse assunto, a Corte lembra que o Estado tinha a obrigação de garantir os direitos reconhecidos na Convenção Americana, e que isso implicava a adoção das medidas necessárias para prevenir eventuais violações. Previamente, determinou-se que a fabricação de fogos de artifício é uma atividade perigosa (*supra* par. 121). Nessa medida, no caso concreto, o Estado estava obrigado a regulamentar, supervisionar e fiscalizar as condições de segurança no trabalho, com o objetivo de prevenir acidentes de trabalho ocasionados pela manipulação de substâncias perigosas.

150. A conclusão acima é reforçada pelos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, que afirmam que “[e]m cumprimento do seu dever de proteger, os Estados devem: a) Fazer cumprir as leis que tenham por objeto ou por efeito fazer as empresas respeitarem os direitos humanos e,

periodicamente, avaliar a adequação dessas leis e suprir eventuais lacunas [...]”.²¹⁷

151. Nesse sentido, o artigo 193 da CLT prevê que são consideradas atividades ou operações perigosas, de acordo com a regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho, aquelas que implicam o contato permanente com explosivos em condição de risco acentuado,²¹⁸ e o artigo 195 dispõe que a caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade, de acordo com as normas do Ministério do Trabalho, serão realizadas mediante inspeção sob a responsabilidade de um médico ou engenheiro registrado no Ministério, sem prejuízo da ação fiscalizadora do Ministério do Trabalho ou da inspeção de ofício desse órgão.²¹⁹

152. Por outro lado, a Corte constata que a Constituição do Brasil e as leis nacionais sobre direitos trabalhistas e sobre direitos das crianças estabeleciam uma proibição absoluta do trabalho de menores de 18 anos em atividades perigosas (*supra* par. 102, 105 e 109), e que era um fato notório que na fábrica de fogos trabalhavam crianças, em alguns casos desde os seis anos (*supra* par. 72). Nesse sentido, em virtude do dever de garantia, o Estado tinha a obrigação de tomar as medidas necessárias para prevenir eventuais violações dos direitos das crianças, medidas essas que implicavam, neste caso concreto, fiscalizar as condições de trabalho e assegurar que na fábrica de fogos não trabalhassem menores de idade.

153. Isso posto, o Tribunal observa que o problema jurídico suscitado pelos representantes se relaciona à alegada responsabilidade internacional do Estado pela falta de fiscalização que ocasionou a violação do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, entendido como um direito protegido pelo artigo 26 da Convenção Americana. A esse respeito, a Corte lembra que no *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile*, destacou:

Desse modo, fica clara a interpretação de que a Convenção Americana incorporou a seu catálogo de direitos protegidos os denominados direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA), mediante uma derivação das normas reconhecidas na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), bem como das normas de interpretação dispostas no próprio artigo 29 da Convenção, especialmente, que impede limitar ou excluir o gozo dos direitos estabelecidos na Declaração Americana e inclusive os reconhecidos em matéria interna. Em conformidade com uma interpretação sistemática, teleológica e evolutiva, a Corte recorreu ao *corpus iuris* internacional e nacional na matéria para dar conteúdo específico ao alcance dos direitos tutelados pela Convenção, a fim de derivar o alcance das obrigações específicas de cada direito.²²⁰

154. Nesse sentido, nesta seção, a Corte se pronunciará sobre o direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias como componente do direito ao trabalho,²²¹ e

²¹⁷ Conselho de Direitos Humanos. *Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos*, UN Doc. A/HRC/17/31, 16 de junho de 2011, princípio nº. 3. Em relação à fiscalização das condições de trabalho, também é relevante o conteúdo do Guia de Princípios sobre Responsabilidade Social das Empresas no Campo dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente nas Américas. A esse respeito o guia destaca: “j. As empresas e os Estados onde operam devem fortalecer, respectivamente, os sistemas internos e externos de acompanhamento, fiscalização e controle do cumprimento dos direitos trabalhistas, dos direitos humanos e da proteção ao meio ambiente. Isso implica, necessariamente, que os Estados implementem políticas eficientes de fiscalização e supervisão das empresas no desenvolvimento de suas atividades, bem como que as próprias empresas estabeleçam políticas para garantir o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente em suas operações. Ambos os mecanismos de fiscalização devem consultar fontes externas, inclusive as partes afetadas. k. Os mecanismos internos e externos de fiscalização e controle devem ser transparentes e independentes das estruturas de controle das empresas e de qualquer tipo de influência política”.

²¹⁸ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 193.

²¹⁹ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 195.

²²⁰ *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile*, *supra*, par. 103.

²²¹ Cf. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº. 23: O direito a condições de trabalho justas e favoráveis*, UN Doc. E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016; e *Caso Spoltore Vs. Argentina*, *supra*, par. 82 a 100.

sua alegada violação a respeito das trabalhadoras da fábrica de fogos. Para esse efeito, seguirá a seguinte ordem: em primeiro lugar, se referirá (1) ao direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho. Posteriormente, em atenção às alegações da Comissão e dos representantes, no sentido de que crianças se encontravam expostas a uma forma de trabalho especialmente perigoso, a Corte se referirá (2) à proibição do trabalho infantil em condições perigosas e insalubres e do trabalho de menores de 14 anos. Em terceiro lugar, (3) fará referência à proibição de discriminação e sua relação com o caso concreto e, por último, (4) apresentará as conclusões desta seção.

B.1 O direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho

155. Para identificar os direitos que possam ser derivados interpretativamente do artigo 26 da Convenção Americana, deve-se considerar que esse artigo faz referência às normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura constantes da Carta da OEA. A partir de uma leitura desse último instrumento, a Corte ressalta que os artigos 45.b e c,²²² 46²²³ e 34.g²²⁴ da Carta estabelecem uma série de normas que permitem identificar o direito ao trabalho.²²⁵ Em especial, a Corte observa que o artigo 45.b da Carta da OEA estabelece que "b) [o] trabalho é um direito e um dever social; confere dignidade a quem o realiza e deve ser exercido em condições que, compreendendo um regime de salários justos, assegurem a vida, a saúde e um nível econômico digno ao trabalhador e sua família, tanto durante os anos de atividade como na velhice, ou quando qualquer circunstância o prive da possibilidade de trabalhar". Dessa forma, a Corte considera que existe uma referência com suficiente grau de especificidade ao direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias para se deduzir sua existência e reconhecimento implícito na Carta da OEA. Conforme o exposto, a Corte considera que o direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho é um direito protegido pelo artigo 26 da Convenção. No presente caso, a Corte não considera necessário se pronunciar sobre outros possíveis elementos do direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias que se encontram também protegidos pelo artigo 26.

156. Compete a este Tribunal determinar o alcance do direito a condições de trabalho que garantam a segurança, a saúde e a higiene do trabalhador no

²²² Cf. Artigo 45 da Carta da OEA. - Os Estados membros, convencidos de que o Homem somente pode alcançar a plena realização de suas aspirações dentro de uma ordem social justa, acompanhada de desenvolvimento econômico e de verdadeira paz, convêm em envidar os seus maiores esforços na aplicação dos seguintes princípios e mecanismos: [...] b) O trabalho é um direito e um dever social; confere dignidade a quem o realiza e deve ser exercido em condições que, compreendendo um regime de salários justos, assegurem a vida, a saúde e um nível econômico digno ao trabalhador e sua família, tanto durante os anos de atividade como na velhice, ou quando qualquer circunstância o prive da possibilidade de trabalhar; c) Os empregadores e os trabalhadores, tanto rurais como urbanos, têm o direito de se associarem livremente para a defesa e promoção de seus interesses, inclusive o direito de negociação coletiva e o de greve por parte dos trabalhadores, o reconhecimento da personalidade jurídica das associações e a proteção de sua liberdade e independência, tudo de acordo com a respectiva legislação [...].

²²³ Cf. Artigo 46 da Carta da OEA. - Os Estados membros reconhecem que, para facilitar o processo de integração regional latino-americana, é necessário harmonizar a legislação social dos países em desenvolvimento, especialmente no setor trabalhista e no da previdência social, a fim de que os direitos dos trabalhadores sejam igualmente protegidos, e convêm em envidar os maiores esforços com o objetivo de alcançar essa finalidade.

²²⁴ Cf. Artigo 34.g da Carta da OEA. - Os Estados membros convêm em que a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral. Para alcançá-los convêm, da mesma forma, em dedicar seus maiores esforços à consecução das seguintes metas básicas: [...] g) Salários justos, oportunidades de emprego e condições de trabalho aceitáveis para todos.

²²⁵ Cf. *Caso Lagos del Campo Vs. Peru*, *supra*, par. 143; e *Caso San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela*, *supra*, par. 220.

contexto dos fatos do presente caso, à luz do *corpus iuris* internacional sobre a matéria e da legislação interna do Estado do Brasil. A Corte recorda que as obrigações constantes dos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana constituem, definitivamente, a base para a atribuição de responsabilidade internacional a um Estado por violações dos direitos reconhecidos na Convenção,²²⁶ inclusive aqueles reconhecidos em virtude do artigo 26. No entanto, a mesma Convenção faz expressa referência às normas do Direito Internacional para sua interpretação e aplicação, especificamente por meio do artigo 29, o qual prevê o princípio *pro persona*.²²⁷ Dessa forma, como tem sido a prática constante deste Tribunal,²²⁸ ao determinar a compatibilidade das ações e omissões do Estado ou de suas normas com a própria Convenção ou outros tratados a respeito dos quais tem competência, a Corte pode interpretar as obrigações e direitos deles constantes à luz de outros tratados e normas pertinentes.²²⁹

157. Dessa forma, a Corte utilizará as fontes, os princípios e os critérios do *corpus iuris* internacional como legislação especial aplicável para a determinação do conteúdo do direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho. Este Tribunal salienta que a utilização da legislação antes mencionada para a determinação do direito em questão será utilizada de forma complementar à legislação convencional. A esse respeito, a Corte afirma que não está assumindo competência acerca de tratados sobre os quais não é competente, nem tampouco está atribuindo hierarquia convencional a normas constantes de outros instrumentos nacionais ou internacionais relacionados com os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (doravante “DESCA”).²³⁰ Pelo contrário, a Corte realizará uma interpretação em observância às diretrizes prescritas no artigo 29 e conforme sua prática jurisprudencial, que permita atualizar o sentido dos direitos derivados da Carta da OEA que são reconhecidos pelo artigo 26 da Convenção. Ademais, na determinação do direito a condições de trabalho que garantam a segurança, a saúde e a higiene do trabalhador conferirá especial ênfase à Declaração Americana, pois como estabeleceu este Tribunal:

[...] [O]s Estados membros entenderam que a Declaração contém e define aqueles direitos humanos essenciais a que a Carta se refere, de maneira que não se pode interpretar e aplicar a Carta da Organização em matéria de direitos humanos sem integrar as normas pertinentes a ela com as respectivas disposições da Declaração, como resulta da prática seguida pelos órgãos da OEA.²³¹

158. No mesmo sentido, este Tribunal salientou em outras oportunidades que os tratados de direitos humanos são instrumentos vivos, cuja interpretação deve acompanhar a evolução dos tempos e as condições de vida vigentes. Essa

²²⁶ Cf. *Caso do “Massacre de Mampiripán” Vs. Colômbia*, par. 107 *supra*; e *Caso Hernández Vs. Argentina*, *supra*, par. 65.

²²⁷ Cf. *Caso Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 25 de novembro de 2013. Série C Nº. 272, par. 143; e *Caso Hernández Vs. Argentina*, *supra*, par. 65.

²²⁸ Cf. *Caso Gelman Vs. Uruguai. Mérito e Reparações*. Sentença de 24 de fevereiro de 2011. Série C Nº. 221, par. 78 e 121; *Caso Atala Riffo e crianças Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de fevereiro de 2012. Série C Nº. 239, par. 83; *Caso Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia*, *supra*, par. 129; *Caso I.V. Vs. Bolívia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de novembro de 2016. Série C Nº. 329, par. 168; *Caso Lagos del Campo Vs. Peru*, *supra*, par. 145; *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile*, *supra*, par. 103; *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala*, *supra*, par. 100; *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru*, *supra*, par. 158; e *Caso Hernández Vs. Argentina*, *supra*, par. 65.

²²⁹ Cf. *Caso Muelle Flores Vs. Peru*, *supra*, par. 176; e *Caso Hernández Vs. Argentina*, *supra*, par. 65.

²³⁰ Cf. *Caso Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia*, *supra*, par. 143; e *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, *supra*, par. 199.

²³¹ *Interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no contexto do artigo 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Parecer Consultivo OC-10/89, de 14 de julho de 1989. Série A Nº. 10, par. 43.

interpretação evolutiva é coerente com as regras gerais de interpretação estabelecidas no artigo 29 da Convenção Americana, bem como com a Convenção de Viena.²³² Além disso, o parágrafo terceiro do artigo 31 da Convenção de Viena autoriza a utilização de meios interpretativos, tais como os acordos ou a prática ou regras relevantes do Direito Internacional que os Estados tenham manifestado sobre a matéria do tratado, os quais constituem alguns dos métodos que se relacionam com uma visão evolutiva do Tratado. Dessa forma, com o objetivo de determinar o alcance do direito a condições de trabalho que garantam a segurança, a saúde e a higiene do trabalhador, conforme se depreende das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura da Carta da OEA, o Tribunal fará referência aos instrumentos relevantes do *corpus iuris* internacional.

159. A seguir, este Tribunal passa a verificar o alcance e o conteúdo desse direito para os efeitos do presente caso.

B.1.1 O conteúdo do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho

160. Como se expôs na seção anterior, o artigo 45.b da Carta da OEA dispõe expressamente que o trabalho deverá ser exercido em condições que assegurem a vida e a saúde do trabalhador (*supra* par. 155). Também o artigo XIV da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (doravante “Declaração Americana”) permite identificar o direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias ao salientar que toda pessoa tem direito “ao trabalho em condições dignas”.

161. O direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho foi reconhecido em diferentes instrumentos internacionais que se somam à Carta da OEA e à Declaração Americana. Assim, no Sistema Interamericano, o artigo 7 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador” (doravante denominado “Protocolo de San Salvador”),²³³ dispõe que “[o]s Estados partes neste Protocolo reconhecem que o direito ao trabalho, a que se refere o artigo anterior, pressupõe que toda pessoa goze do mesmo em condições justas, equitativas e satisfatórias, para o que esses Estados garantirão em sua legislação, de maneira particular: [...] a segurança e higiene no trabalho”.

162. No âmbito universal, a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que “[t]odo ser humano tem direito [...] a condições justas e favoráveis de trabalho”.²³⁴ Por sua vez, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece que “[o]s Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente: [...] b) A segurança e a higiene no trabalho”.²³⁵

163. Em sentido semelhante, o artigo 11.1 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher dispõe que os Estados adotarão as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher no trabalho, e inclui nesse tipo de medida “o direito à proteção da saúde e à segurança nas condições de trabalho, inclusive a salvaguarda da função de reprodução”.²³⁶

²³² Cf. *O Direito à Informação sobre a Assistência Consular no âmbito das Garantias do Devido Processo Legal*. Parecer Consultivo OC-16/99, de 1º de outubro de 1999. Série A Nº. 16, par. 114; e *Caso Hernández Vs. Argentina*, *supra*, par. 65.

²³³ O Brasil aderiu ao Protocolo de San Salvador em 21 de agosto de 1996.

²³⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 23.

²³⁵ Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), artigo 7.b). O Brasil aderiu ao PIDESC em 24 de janeiro de 1992.

²³⁶ Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW),

164. O ato constitutivo da Organização Internacional do Trabalho (doravante denominada "OIT") indica que "é urgente melhorar [as] condições [de trabalho] no que se refere, por exemplo, à [...] proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres".²³⁷ Por sua vez, a Convenção Nº. 81 da OIT, de 1947, sobre a inspeção do trabalho,²³⁸ dispõe que os Estados Partes devem "manter um sistema de inspeção do trabalho nos estabelecimentos industriais",²³⁹ que esse sistema "se aplicará a todos os estabelecimentos a respeito dos quais os inspetores do trabalho estejam encarregados de zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão",²⁴⁰ e estará encarregado de "zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições sobre horas de trabalho, salários, segurança, higiene e bem-estar, emprego de menores e demais disposições afins, na medida em que os inspetores do trabalho estejam encarregados de zelar pelo cumprimento de tais disposições".²⁴¹

165. Além disso, a Convenção Nº. 155 da OIT, de 1981, sobre segurança e saúde dos trabalhadores,²⁴² estabelece que os Estados devem "formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e do meio ambiente de trabalho", cujo objetivo seja "prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho, tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho".²⁴³ De acordo com as perícias recebidas nesta Corte, essa política "deve identificar as atividades perigosas para a saúde e a segurança dos trabalhadores, determinar as operações, processos, agentes ou substâncias que, por seu risco, devam ser proibidas, limitadas, sujeitas a autorização ou controle da autoridade competente, e estabelecer procedimentos para a declaração de acidentes de trabalho por parte dos empregadores, e a elaboração de estatísticas".²⁴⁴

166. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também se referiu ao direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho, tanto em relação a outros direitos, quanto de maneira específica. Assim, a Observação Geral Nº. 14, sobre o direito ao gozo do mais alto nível possível de saúde, se refere à "adoção de medidas preventivas no que diz respeito aos acidentes do trabalho e doenças profissionais",²⁴⁵ e a Observação Geral Nº. 18, sobre o direito ao trabalho, trata do "direito do trabalhador a condições justas e favoráveis de trabalho, em particular a condições de trabalho seguras".²⁴⁶

167. De forma específica, a Observação Geral Nº. 23, sobre o direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias, sustenta que se trata de um direito reconhecido pelo Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (doravante

artigo 11.1.f.

²³⁷ Organização Internacional do Trabalho. *Constituição*. Preâmbulo.

²³⁸ Ratificado pelo Brasil em 11 de outubro de 1989 e vigente na data dos fatos.

²³⁹ Organização Internacional do Trabalho, *Convenção Nº 81 sobre a Inspeção do Trabalho*, 1947,

artigo 1.

²⁴⁰ Organização Internacional do Trabalho, *Convenção Nº 81, supra*, artigo 2.1.

²⁴¹ Organização Internacional do Trabalho, *Convenção Nº 81, supra*, artigo 3.1.a.

²⁴² Ratificada pelo Brasil em 18 de maio de 1992 e vigente na data dos fatos.

²⁴³ Organização Internacional do Trabalho, *Convenção Nº 155 sobre segurança e saúde dos trabalhadores*, 1981, art. 4.

²⁴⁴ Laudo pericial apresentado à Corte Interamericana por Christian Courtis (expediente de mérito, folha 897).

²⁴⁵ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº. 14: O direito ao desfrute do mais alto nível possível de saúde*, UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, par. 15.

²⁴⁶ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº. 18: O direito ao trabalho*, UN Doc. E/C.12/GC/18, 24 de novembro de 2005, par. 12.c.

“PIDESC”) e que é componente e resultado de outros direitos.²⁴⁷ Ademais, tece outras considerações relevantes para a análise deste caso. Em primeiro lugar, reitera que o direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho se aplica a toda pessoa, sem diferença de sexo, idade ou setor em que desempenhe suas atividades, inclusive quando se trate de trabalho informal.²⁴⁸ Em segundo lugar, se refere aos elementos básicos desse direito, embora ressalte que não são exaustivos. Entre esses elementos, relacionados no artigo 7 do PIDESC, acham-se as condições de segurança e higiene no trabalho.

168. Especificamente em relação à segurança e higiene no trabalho, a Observação Geral Nº. 23 dispõe que “[a] prevenção de acidentes e doenças profissionais é um componente fundamental do direito a condições de trabalho justas e favoráveis, e guarda estreita relação com outros direitos reconhecidos no Pacto, em especial com o direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental”.²⁴⁹ Nesse sentido, ressalta que os Estados “deveriam adotar uma política nacional para prevenir os acidentes e danos à saúde relacionados com o trabalho mediante a redução ao mínimo dos riscos no ambiente de trabalho”.²⁵⁰

169. Além de estar amplamente reconhecido no *corpus iuris* internacional,²⁵¹ o direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho também está previsto nas Constituições e na legislação dos países que reconheceram a competência contenciosa da Corte Interamericana²⁵² e, em particular, pelo Estado brasileiro.

²⁴⁷ Cf. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº. 23, supra*, par. 1.

²⁴⁸ Cf. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº. 23, supra*, par. 5. Neste caso, é necessário destacar que a fábrica de fogos era uma pequena empresa privada, que funcionava em um esquema de economia informal. A esse respeito, o princípio nº. 14 sobre as empresas e os direitos humanos, das Nações Unidas, salientava que: “A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos se aplica a todas as empresas independentemente de seu tamanho, setor, contexto operacional, proprietário e estrutura. No entanto, a dimensão e a complexidade dos meios dispostos pelas empresas para assumir essa responsabilidade pode variar em função desses fatores e da gravidade das consequências negativas das atividades da empresa sobre os direitos humanos”. Por sua vez, o Grupo de Trabalho sobre a Questão dos Direitos Humanos e as Empresas Transnacionais e Outras Empresas comprovou que “[o]s trabalhadores do setor informal não têm proteção jurídica e social derivada de seu trabalho, geralmente não são sindicalizados e suas condições de trabalho escapam mais facilmente à vigilância das inspeções do trabalho”. Apesar disso, as obrigações em matéria de direitos humanos se mantêm. Nessa medida, “todas as empresas, das pequenas e médias às grandes multinacionais, devem exercer a devida diligência em matéria de direitos humanos (tal como se expõe nos Princípios Orientadores 17 a 21), com vistas a evitar que suas próprias atividades provoquem ou contribuam para provocar consequências negativas sobre os direitos humanos e a que tomem medidas para reduzir e enfrentar qualquer dessas consequências que esteja diretamente relacionada com suas operações, em especial contribuindo para sua reparação”. Cf. *Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos*, princípio nº. 14, *supra*; e Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Questão dos Direitos Humanos e as Empresas Transnacionais e Outras Empresas, UN Doc. A/HRC/35/32, 24 de abril de 2017, par. 10 e 16.

²⁴⁹ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº. 23, supra*, par. 25.

²⁵⁰ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº. 23, supra*, par. 25.

²⁵¹ Ver, ademais: Carta Social Europeia, artigo 2; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 31, e Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, artigo 15 (o Brasil não é parte nesses tratados).

²⁵² Cf. *Constituição Nacional da Argentina*, artigo 14 bis. e *Lei de Contrato de Trabalho Nº. 20.744*, artigo 75; *Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia*, artigo 46, e *Lei Geral do Trabalho*, artigo 67; *Constituição Política da República do Chile*, artigo 5 e 19.16, Código do Trabalho, artigo 153, e Lei 16.744 sobre riscos de acidentes de trabalho e doenças profissionais; *Constituição Política da Colômbia*, artigos 25 e 53, e Decreto 1072, de 2015, ou *Decreto Unico Regulamentar do Setor Trabalho*, Livro 2, Parte 2, Título 4 (Riscos do Trabalho), Capítulo 6; *Constituição Política da República da Costa Rica*, artigo 56, e Código do Trabalho, artigos 283 e 284; *Constituição da República do Equador*, artigo 33, e Código do Trabalho, artigos 38 e 42; *Constituição Política de El Salvador*, artigo 2, e Código do Trabalho, artigos 106 e 314; *Constituição Política da Guatemala*, artigo 101, e *Código do Trabalho*, artigos 61, 122, 148, 197 e 278; *Constituição Política da República do Haiti*, artigo 35, e *Código do Trabalho*, artigos 438-441 e 451-487; *Constituição da República de Honduras*, artigo 128, e *Código do Trabalho*, artigos 391 e 395; *Constituição Política do México*, artigo 123, e *Lei Federal do Trabalho*, artigos 23, 166, 175, 541 e 542; *Constituição Política da República da Nicarágua*, artigo 83, e *Código do Trabalho*, artigos 100 a 105; *Constituição Política do Panamá*, artigo 64, e *Código do Trabalho*, artigos 282 e 284; *Constituição da República do Paraguai*, artigos 86, 89, 90, 92 e 99, e *Código do Trabalho*, artigos 36, 49, 194, 273, 274 e 398; *Constituição Política do Peru*, artigos 22 e 24, e *Lei Geral do*

Este último, na data da explosão da fábrica de fogos, não só reconhecia o direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho, mas, além disso, dispunha de legislação que lhe impunha o dever de fiscalizar essas condições.

170. Desse modo, a Constituição do Brasil consagra o direito ao trabalho e às garantias que dele decorrem. Nesse sentido, prescreve, no artigo 7º, que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais a redução de riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança; o seguro contra acidentes e a proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho aos menores de dezesseis, salvo na condição de aprendiz entre 14 e 16 anos, entre vários outros.

171. Por outro lado, a Consolidação das Leis do Trabalho conta com um capítulo específico sobre normas de prevenção de acidentes e doenças do trabalho. Por exemplo, no artigo 166, delega à empresa a obrigação de proporcionar aos empregados, de forma gratuita, equipamentos de proteção individual adequados ao risco, quando as medidas gerais não ofereçam uma proteção completa contra os riscos de acidentes e danos à saúde.²⁵³ Por sua vez, o artigo 195 dispõe que a caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade, de acordo com as normas do Ministério do Trabalho, serão feitas por meio de uma inspeção sob a responsabilidade de um médico ou engenheiro registrado no Ministério, sem prejuízo da ação fiscalizadora do Ministério do Trabalho ou da inspeção de ofício desse órgão.²⁵⁴ A CLT é complementada pelas normas administrativas emitidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que regulamentam as profissões de forma mais detalhada e proporcionam, por exemplo, os critérios que o empregador deve seguir para um trabalho saudável e seguro. Desse modo, a Norma Regulamentadora N.º 19 do Ministério do Trabalho regulamenta as atividades com explosivos e contempla disposições relativas à segurança no trabalho e normas relativas ao local de trabalho.²⁵⁵ Conforme o exposto, o Estado tinha a obrigação de fiscalizar a existência de condições de trabalho equitativas e satisfatórias que assegurassem a segurança e a higiene no trabalho.

172. A Corte considera que a natureza e o alcance das obrigações que decorrem da proteção das condições de trabalho que garantam a segurança, a saúde e a higiene do trabalhador incluem aspectos de exigibilidade imediata, bem como aspectos que apresentam caráter progressivo.²⁵⁶ A esse respeito, a Corte lembra que, em relação às primeiras (obrigações de exigibilidade imediata), os Estados devem garantir que esse direito seja exercido sem discriminação, além de adotar medidas eficazes para sua plena realização.²⁵⁷ Quanto às segundas (obrigações de caráter progressivo), a realização progressiva significa que cabe aos Estados Partes a obrigação concreta e constante de avançar o mais expedita e eficazmente possível para a plena efetividade desse direito,²⁵⁸ na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou outros meios apropriados. Do mesmo modo, impõe-se a obrigação de não

Trabalho, artigo 322; *Constituição Política da República Dominicana*, artigo 62, e Decreto 522-06, de 2006 (*Regulamento de Segurança e Saúde no Trabalho*); *Constituição da República do Suriname*, artigo 28; *Constituição da República Oriental do Uruguai*, artigos 7º, 53 e 54, e Lei 5.032, de 1914, e Lei 5.350, de 19 de novembro de 1915.

²⁵³ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 166.

²⁵⁴ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 195.

²⁵⁵ Cf. Norma Regulamentadora N.º 19 (NR 19 – Explosivos), *supra*.

²⁵⁶ *Mutatis mutandi*, Cf. *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile*, *supra*, par. 104; e *Caso Cuscul Pivara e outros Vs. Guatemala*, *supra*, par. 98.

²⁵⁷ Cf. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral N.º 3: A natureza das obrigações dos Estados Partes (parágrafo 1 do artigo 2 do Pacto)*, UN Doc. E/1991/23, 14 de dezembro de 1990, par. 3; e Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral N.º 19: O direito à seguridade social (artigo 9)*, UN Doc. E/C.12/GC/19, 4 de fevereiro de 2008, par. 40.

²⁵⁸ Cf. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral N.º 3*, *supra*, par. 9; e Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral N.º 19*, *supra*, par. 40 e 41.

regressividade frente à realização dos direitos alcançados.²⁵⁹ Em virtude do exposto, as obrigações convencionais de respeito e garantia, bem como de adoção de medidas de direito interno (artigos 1.1 e 2), são fundamentais para alcançar sua efetividade.²⁶⁰

173. Sem prejuízo do exposto, a Corte observa que o presente caso não diz respeito às obrigações de progressividade derivadas do artigo 26 da Convenção, mas se refere à falta de garantia do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, devido à falta de fiscalização.

174. Levando em conta os fatos e as particularidades do presente caso, a Corte conclui que esse direito implica que o trabalhador possa realizar seu trabalho em condições adequadas de segurança, higiene e saúde, que previnam acidentes de trabalho,²⁶¹ o que é especialmente relevante quando se trata de atividades que implicam riscos significativos para a vida e a integridade das pessoas. Além disso, de forma específica, à luz da legislação brasileira, esse direito implica a adoção de medidas de prevenção e redução de riscos inerentes ao trabalho e de acidentes de trabalho; a obrigação de proporcionar equipamentos de proteção adequados frente aos riscos decorrentes do trabalho; a caracterização, a cargo das autoridades de trabalho, da insalubridade e da insegurança no trabalho; e a obrigação de fiscalizar essas condições, também a cargo das autoridades de trabalho.

B.1.2 Dano ao direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias no caso concreto

175. Conforme se expôs, o Brasil tinha a obrigação de garantir condições de trabalho equitativas e satisfatórias, nos termos descritos no parágrafo anterior. No entanto, as empregadas da fábrica de fogos do "Vardo dos Fogos" trabalhavam em condições de precariedade, insalubridade e insegurança, em tendas localizadas em uma área de pasto que não reuniam os mais mínimos padrões de segurança para a realização de uma atividade de risco, e que não apresentavam condições que permitissem evitar ou prevenir acidentes de trabalho. Nunca receberam instrução alguma sobre medidas de segurança, nem elementos de proteção para a realização do trabalho. Tudo isso ocorreu sem que o Estado exercesse qualquer atividade de supervisão ou fiscalização destinada a verificar as condições oferecidas àqueles que trabalhavam na fábrica de fogos, ou empreendesse alguma ação voltada para a prevenção de acidentes, embora a atividade desenvolvida na fábrica fosse caracterizada pela legislação interna como especialmente perigosa.

176. Conforme o exposto, o Estado violou o direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho, na medida em que falhou em seu dever de prevenir acidentes de trabalho. Esse dever se mostra ainda mais relevante diante da dimensão dos fatos do presente caso, que terminaram por afetar gravemente a vida e a integridade pessoal das trabalhadoras e trabalhadores. Neste caso, apesar de o Brasil ter cumprido seu dever de regulamentar a atividade desenvolvida na

²⁵⁹ Cf. *Caso Acevedo Buendía e outros ("Demitidos e Aposentados da Controladoria") Vs. Peru. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1º de julho de 2009. Série C Nº. 198, par. 102 e 103; e *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru, supra*, par. 173.

²⁶⁰ Cf. *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile, supra*, par. 104; e *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru, supra*, par. 173.

²⁶¹ De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT): "(a) o termo "acidente do trabalho" designa os acidentes ocorridos no curso do trabalho ou em relação ao trabalho, que causem lesões mortais ou não mortais; (b) o termo "doença profissional" designa toda doença contraída pela exposição a fatores de risco que resulte da atividade laboral". Cf. Organização Internacional do Trabalho. *Protocolo 155 relativo à Convenção sobre segurança e saúde dos trabalhadores*, artigo 1. O Brasil não ratificou esse protocolo.

fábrica de fogos (*supra* par. 171), falhou no exercício do controle e da fiscalização das condições de trabalho, como medida necessária para a prevenção de acidentes. Isso, embora as relações de trabalho exijam supervisão por parte do Estado, sobretudo quando se trata do exercício de atividades perigosas. De modo que o Estado violou o direito constante do artigo 26 da Convenção Americana.

B.2 Proibição do trabalho infantil

177. A Corte constata que várias crianças e adolescentes trabalhavam na fábrica de fogos. Das 60 pessoas falecidas, 19 eram meninas e um era um menino, com idade a partir dos 11 anos. Por outro lado, entre os sobreviventes havia uma menina e dois meninos entre 15 e 17 anos.

178. A esse respeito, a Convenção Americana dispõe, no artigo 19, que as crianças têm direito a medidas de proteção especiais. De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, esse mandato impacta a interpretação dos demais direitos reconhecidos na Convenção,²⁶² inclusive o direito ao trabalho, nos termos definidos na seção anterior. Além disso, esta Corte entende que o artigo 19 da Convenção estabelece uma obrigação a cargo do Estado de respeitar e assegurar os direitos reconhecidos às crianças em outros instrumentos internacionais, de modo que, no momento de definir o conteúdo e alcance das obrigações do Estado em relação aos direitos das crianças, é necessário recorrer ao *corpus iuris* internacional,²⁶³ em especial à Convenção sobre os Direitos da Criança (doravante denominada "CDC").²⁶⁴

179. A CDC dispõe, no artigo 32, o direito da criança de ser protegida da exploração econômica e de trabalhos perigosos que possam interferir em sua educação ou afetar sua saúde ou desenvolvimento.²⁶⁵ Essa obrigação coincide com o estabelecido no texto da Constituição do Brasil que proíbe, no artigo 7º, o trabalho noturno, perigoso ou insalubre dos menores de 18 anos e o trabalho de menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz (*supra* par. 102). No mesmo sentido, a CLT proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e qualquer trabalho aos menores de 16, salvo na condição de aprendiz, entre 14 e 16 anos.²⁶⁶ Finalmente, além das disposições mencionadas, o Estatuto da Criança e do Adolescente proíbe qualquer trabalho para crianças menores de 14 anos²⁶⁷ e veda o trabalho perigoso, insalubre ou penoso a adolescentes.²⁶⁸

180. Nesse sentido, com base nos critérios enunciados, a Corte constata que, à luz da Convenção Americana, a criança tem direito a medidas especiais de proteção. Essas medidas, conforme a CDC, incluem a proteção contra trabalhos que possam interferir em sua educação ou afetar sua saúde e seu desenvolvimento, como é o caso da fabricação de fogos de artifício. Além disso, a Corte entende que, em aplicação do artigo 29.b da Convenção Americana e à luz da legislação brasileira, o

²⁶² Cf. *Caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 9 de março de 2018. Série C Nº. 351, par. 150; e *Caso Rochac Hernández e outros Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 14 de outubro de 2014. Série C Nº. 285, par. 106.

²⁶³ Cf. *Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Reparações e Custas*. Sentença de 26 de maio de 2001. Série C Nº. 77, par. 194; e *Caso Rochac Hernández e outros Vs. El Salvador, supra*, par. 106.

²⁶⁴ O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança em 24 de setembro de 1990.

²⁶⁵ Com relação a esse assunto, o Comitê dos Direitos da Criança reconheceu que o trabalho de menores de idade em setores informais da economia é especialmente perigoso para o gozo de seus direitos, e que as crianças que trabalham em espaços ocultos de trabalho informal enfrentam a "precariedade laboral; uma remuneração escassa, irregular ou, inclusive, nula; riscos à saúde; falta de seguridade social; restrições à liberdade de associação; e uma proteção inadequada contra a discriminação e a violência ou a exploração". Comitê dos Direitos da Criança, *Observação Geral Nº. 16: As obrigações do Estado em relação ao impacto do setor empresarial nos direitos da criança*, UN Doc. CRC/C/GC/16, 17 de abril de 2013, par. 35.

²⁶⁶ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 611-B, XXIII.

²⁶⁷ Cf. Estatuto da Criança e do Adolescente, *supra*, artigo 60.

²⁶⁸ Cf. Estatuto da Criança e do Adolescente, *supra*, artigo 67, II.

trabalho noturno, perigoso e insalubre de menores de 18 anos estava absolutamente proibido no Brasil na data dos fatos. Desse modo, o Estado devia ter tomado todas as medidas a seu alcance para garantir que nenhuma criança trabalhasse em ofícios como os desempenhados na fábrica de fogos.²⁶⁹

181. Por todo o exposto, a Corte conclui que o Estado descumpriu o mandato constante do artigo 19 da Convenção Americana, em relação ao artigo 26 do mesmo instrumento, a respeito das crianças que faleceram na explosão da fábrica de fogos, bem como daquelas que sobreviveram à explosão, ao não adotar as medidas de proteção que sua condição de criança impunha, e permitir que crianças, a partir de 11 anos de idade estivessem trabalhando no momento da explosão.

B.3 Proibição de discriminação

182. Conforme salientou em oportunidades anteriores, a Corte lembra que, na atual etapa de evolução do Direito Internacional, o princípio fundamental de igualdade e não discriminação ingressou no domínio do *jus cogens* e permeia todo o ordenamento jurídico. Além disso, sobre esse princípio reside a ordem pública nacional e internacional. Por conseguinte, os Estados devem abster-se de realizar ações que de alguma forma sejam destinadas, direta ou indiretamente, a criar situações de discriminação *de jure* ou *de facto*.²⁷⁰ Nesse sentido, a Convenção Americana, na obrigação geral estabelecida no artigo 1.1, se refere ao dever do Estado de respeitar e garantir “sem discriminação” os direitos constantes da Convenção, ao passo que, no artigo 24, protege o direito a “igual proteção da lei”,²⁷¹ ou seja, o artigo 1.1 garante que todos os direitos convencionais sejam assegurados sem discriminação, ao passo que o artigo 24 ordena que não se dispensem tratamentos desiguais nas leis internas de cada Estado, ou em sua aplicação. Desse modo, caso um Estado discrimine no respeito ou garantia de um direito convencional, descumprirá a obrigação estabelecida no artigo 1.1 e o direito substantivo em questão. Ao contrário, caso a discriminação se refira a uma proteção desigual da lei interna ou de sua aplicação, o fato deve ser analisado levando em conta o artigo 24 da Convenção Americana.²⁷²

183. À luz do exposto, a Corte vem esposando o entendimento de que “os Estados têm a obrigação de não introduzir em seu ordenamento jurídico regulamentações discriminatórias, eliminar as regulamentações de caráter discriminatório, combater as práticas desse caráter e estabelecer normas e outras medidas que reconheçam e

²⁶⁹ Essa conclusão é reforçada pelo conteúdo das Convenções da OIT sobre trabalho infantil que, embora tenham sido ratificados pelo Brasil posteriormente à data dos fatos, salientam que menores de 18 anos não devem desempenhar funções perigosas. Nesse sentido, a Convenção 138 da OIT, de 1993, sobre idade mínima, estabelece que “[a] idade mínima de admissão a todo tipo de emprego ou trabalho que, por sua natureza ou pelas condições em que se realize, possa ser perigoso para a saúde, a segurança ou a moralidade dos menores não deverá ser inferior a dezoito anos” (o Brasil ratificou a Convenção 138, de 1973, em 28 de junho de 2001, ou seja, depois de ocorridos os fatos deste caso). Por sua vez, a Convenção 182 da OIT, de 1999, sobre as piores formas de trabalho infantil, destaca que as piores formas de trabalho infantil são “os trabalhos que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados, são suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral da criança”, e que o Estado membro “elaborará e implementará programas de ação para eliminar, como prioridade, as piores formas de trabalho infantil” (o Brasil ratificou a Convenção 182 da OIT, de 1999, sobre as piores formas de trabalho infantil em 2 de fevereiro de 2000, ou seja, depois de ocorridos os fatos deste caso). Ver, ademais: Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, aprovada em 1998.

²⁷⁰ Cf. *Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*. Parecer Consultivo OC-18/03, de 17 de setembro de 2003. Série A Nº. 18, par. 103; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador*, *supra*, par. 125.

²⁷¹ Cf. *Caso Apitz Barbera e outros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 5 de agosto de 2008. Série C Nº. 182, par. 209; e *Caso V.R.P., V.P.C. e outros Vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C Nº. 350, par. 289.

²⁷² Cf. *Caso Apitz Barbera e outros*, *supra*, par. 209; e *Caso San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela*, *supra*, par. 162.

asseguem a efetiva igualdade de todas as pessoas perante a lei”.²⁷³ Por conseguinte, neste caso, a Corte analisará as violações alegadas à luz dos artigos 1.1 e 24 da Convenção, uma vez que os argumentos da Comissão e dos representantes se centram tanto na alegada discriminação sofrida pelas supostas vítimas, por sua condição de mulheres e afrodescendentes, quanto por sua situação de pobreza, bem como pela falta de adoção de medidas de ação positiva para garantir seus direitos convencionais.

184. Especificamente em relação ao artigo 1.1 da Convenção, a Corte estabeleceu que se trata de uma norma de caráter geral cujo conteúdo se estende a todas as disposições do tratado e implica a obrigação dos Estados Partes de respeitar e garantir o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades ali reconhecidos “sem discriminação alguma”, ou seja, qualquer tratamento, independentemente da origem ou da forma que assuma, que possa ser considerado discriminatório a respeito do exercício dos direitos garantidos na Convenção é *per se* incompatível com ela.²⁷⁴ Desse modo, o descumprimento do Estado, mediante qualquer tratamento discriminatório, da obrigação geral de respeitar e garantir os direitos humanos, suscita sua responsabilidade internacional.²⁷⁵ É por esse motivo que existe um vínculo indissolúvel entre a obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos e o princípio de igualdade e não discriminação.²⁷⁶

185. Com relação à discriminação em virtude da pobreza em que se encontravam as trabalhadoras da fábrica de fogos, o primeiro ponto a salientar é que esta não é considerada uma categoria especial de proteção, nos termos literais do artigo 1.1 da Convenção Americana. No entanto, isso não é obstáculo para que se considere que a discriminação por essa razão esteja proibida pelas normas convencionais. Em primeiro lugar, porque o rol constante do artigo 1.1 da Convenção não é taxativo, mas enunciativo; e em segundo, porque a pobreza bem pode se estender dentro da categoria de “posição econômica” a que se refere expressamente o referido artigo, ou em relação a outras categorias de proteção como a “origem [...] social” ou “outra condição social”,²⁷⁷ em função de seu caráter multidimensional.

186. A esse respeito, a Corte recorda que os Estados são obrigados “a adotar medidas positivas para reverter ou alterar situações discriminatórias existentes em suas sociedades, em prejuízo de determinado grupo de pessoas. Isso significa o dever especial de proteção que o Estado deve exercer com respeito a atuações e práticas de terceiros que, sob sua tolerância ou aquiescência, criem, mantenham ou favoreçam as situações discriminatórias”,²⁷⁸ e, ademais, que os Estados são

²⁷³ *Caso V.R.P., V.P.C. e outros Vs. Nicarágua, supra*, par. 289.

²⁷⁴ *Cf. Proposta de modificação da Constituição Política da Costa Rica em relação à naturalização. Parecer Consultivo OC-4/84, de 19 de janeiro de 1984. Série A N.º. 4, par. 53; e Caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 271.

²⁷⁵ *Cf. Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados, supra*, par. 85; e *Caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 271.

²⁷⁶ *Cf. Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados, supra*, par. 85; e *Caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 271.

²⁷⁷ Com relação ao PIDESC, o Comitê do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Observação Geral N.º. 20, ressaltou que a inclusão de “qualquer outra condição social” mostra que essa lista não é exaustiva e que outros riscos podem ser incluídos nessa categoria. Assim, expressou que o caráter da discriminação varia segundo o contexto e evolui com o tempo. Portanto, a discriminação baseada em “outra condição social” exige uma abordagem flexível que inclua outras formas de tratamento diferencial que: i) não se pode justificar de forma razoável e objetiva; e ii) que tenha um caráter comparável com os motivos expressamente reconhecidos. Esses motivos adicionais são reconhecidos geralmente quando refletem a experiência de grupos sociais vulneráveis que foram marginalizados no passado ou que continuam sendo. Nesse sentido, o Comitê do PIDESC declarou que outros possíveis motivos proibidos de discriminação poderiam ser o produto ou uma interseção de duas ou mais causas proibidas de discriminação, expressas ou não expressas. *Cf. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Observação Geral N.º. 20: A não discriminação e os direitos econômicos, sociais e culturais (artigo 2, parágrafo 2 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)*, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julho de 2009, par. 15 e 27.

²⁷⁸ *Cf. Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados*, par. 104 *supra*; e *Caso*

obrigados a adotar medidas positivas, determináveis em função das necessidades especiais de proteção do sujeito de direito, seja por sua condição pessoal, seja pela situação específica em que se encontre,²⁷⁹ como a extrema pobreza ou a marginalização.²⁸⁰

187. A Corte Interamericana já se pronunciou sobre a pobreza e a proibição de discriminação por posição econômica. Nesse sentido, reconheceu em várias de suas decisões que as violações de direitos humanos foram acompanhadas de situações de exclusão e marginalização pela situação de pobreza das vítimas, e identificou a pobreza como fator de vulnerabilidade que aprofunda o impacto da vitimização.²⁸¹ Recentemente, no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, concluiu que "o Estado não considerou a vulnerabilidade dos 85 trabalhadores resgatados em 15 de março de 2000, em virtude da discriminação com base na posição econômica a que estavam submetidos"²⁸² e considerou o Estado responsável pela situação de discriminação estrutural histórica em razão da posição econômica das vítimas.²⁸³ Além disso, no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, a Corte salientou que, em um caso de discriminação estrutural, deve-se considerar em que medida a vitimização do caso concreto evidencia a vulnerabilidade das pessoas que pertencem a um grupo.

188. No presente caso, a Comissão afirmou que há um nexo entre o descumprimento das obrigações do Estado e a situação de pobreza que se vivia no município de Santo Antônio de Jesus, de tal maneira que as condições de pobreza das trabalhadoras da fábrica de fogos de artifício teriam levado à violação de seu direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho sem discriminação. Isso indica que, neste caso, se trata de uma alegada discriminação estrutural em razão da pobreza.²⁸⁴ Especificamente, a Corte constata que as supostas vítimas eram pessoas que, em razão da discriminação estrutural por sua condição de pobreza, não podiam ter acesso a outra fonte de renda e tinham de se expor ao aceitar um trabalho em condições de vulnerabilidade, que contrastava com os mandatos da Convenção Americana, e que as expôs aos fatos que as vitimaram.

189. Assim, o fato de que uma atividade econômica especialmente perigosa tenha se instalado na área está relacionado à pobreza e à marginalização da população

Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil, *supra*, par. 336.

²⁷⁹ Cf. *Caso do "Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia*, *supra*, par. 111 e 113; e *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, *supra*, par. 337.

²⁸⁰ Cf. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*, *supra*, par. 154; e *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, *supra*, par. 337.

²⁸¹ Cf. *Caso "Instituto de Reeducação do Menor" Vs. Paraguai. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 2 de setembro de 2004. Série C Nº. 112, par. 262; *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C Nº. 124, par. 186; *Caso do "Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia*, *supra*, par. 180; *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*, *supra*, par. 154; *Caso Xímenes Lopes Vs. Brasil*, *supra*, par. 104; *Caso Servellón García e outros Vs. Honduras*. Sentença de 21 de setembro de 2006. Série C Nº. 152, par. 116; *Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de agosto de 2010. Série C Nº. 214, par. 233; *Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C Nº. 216, par. 201; *Caso Furlan e familiares Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2012. Série C Nº. 246, par. 201; *Caso Uzcátegui e outros Vs. Venezuela. Mérito e Reparações*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C Nº. 249, par. 204; *Caso Massacre de Santo Domingo Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito e Reparações*. Sentença de 30 de novembro de 2012. Série C Nº. 259, par. 273 e 274; e *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador*, *supra*, par. 193.

²⁸² *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, *supra*, par. 341.

²⁸³ Cf. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, *supra*, Ponto Resolutivo Nº. 4.

²⁸⁴ A discriminação estrutural se refere a comportamentos arraigados na sociedade, que implicam atos de discriminação indireta contra grupos determinados, e que se manifestam em práticas que produzem desvantagens comparativas. Essas práticas podem se apresentar como neutras, mas têm efeitos desproporcionais nos grupos discriminados. Cf. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº. 20*, *supra*, par. 12.

que ali residia e reside. Para os moradores dos bairros de origem das trabalhadoras da fábrica de fogos, o trabalho que ali lhes ofereciam era a principal, senão a única opção de trabalho, pois se tratava de pessoas com muito baixo nível de escolaridade e alfabetização, que, ademais, eram rotulados como pouco confiáveis, e por essas razões não podiam ter acesso a outro emprego.²⁸⁵ A esse respeito, os Princípios Orientadores sobre Extrema Pobreza e Direitos Humanos reconhecem que “as pessoas que vivem na pobreza enfrentam o desemprego ou o subemprego e o trabalho ocasional sem garantias, com baixos salários e condições de trabalho inseguras e degradantes”.²⁸⁶

190. Além da discriminação estrutural em função da condição de pobreza das supostas vítimas, esta Corte considera que nelas confluíam diferentes desvantagens estruturais que impactaram sua vitimização. Essas desvantagens eram econômicas e sociais, e se referiam a grupos determinados de pessoas,²⁸⁷ ou seja, observa-se uma confluência de fatores de discriminação. Este Tribunal se referiu a esse conceito de forma expressa ou tácita em diferentes sentenças,²⁸⁸ para isso utilizando diferentes categorias.

191. Isso posto, a interseção de fatores de discriminação neste caso aumentou as desvantagens comparativas das supostas vítimas, as quais compartilham fatores específicos de discriminação que atingem as pessoas em situação de pobreza, as mulheres e os afrodescendentes, mas, ademais, enfrentam uma forma específica de discriminação por conta da confluência de todos esses fatores e, em alguns casos, por estar grávidas, por ser meninas, ou por ser meninas e estar grávidas. Sobre esse assunto é importante destacar que esta Corte estabeleceu que o estado de gravidez pode constituir uma condição de particular vulnerabilidade²⁸⁹ e que, em alguns casos de vitimização, pode existir um impacto diferenciado por conta da gravidez.²⁹⁰

192. Com relação à discriminação sofrida pelas mulheres,²⁹¹ o Comitê para a

²⁸⁵ A esse respeito, a senhora Leila Cerqueira dos Santos afirmou: “Só este trabalho estava disponível, porque ou trabalhávamos na fábrica ou em casas de família, mas muitas famílias não nos empregavam porque pensavam que éramos de um bairro pobre e que poderíamos furto ou cometer furtos, e então nos discriminavam, não nos aceitavam”. Depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*.

²⁸⁶ Conselho de Direitos Humanos, *Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos*, UN Doc. A/HRC/21/39, 27 de setembro de 2012, princípio 83.

²⁸⁷ Cf. Relatório do Relator Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos, Philip Alston, UN Doc. A/HRC/29/31, 27 de maio de 2015, par. 7º.

²⁸⁸ Cf. *Caso do Presídio Miguel Castro Castro Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C Nº. 160, par. 233 e 293; *Caso Fernández Ortega e outros Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de agosto de 2010. Série C Nº. 215, par. 185; *Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México, supra*, par. 169; *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador, supra*, par. 290; *Caso V.R.P., V.P.C. e outros Vs. Nicarágua, supra*, par. 154; *Caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 304; e *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 128 e 138.

²⁸⁹ Cf. *Caso Gelman Vs. Uruguai. Mérito e Reparações, supra*, par. 97.

²⁹⁰ Cf. *Caso do Presídio Miguel Castro Castro Vs. Peru, supra*, par. 292; e *Caso Gelman Vs. Uruguai. Mérito e Reparações, supra*, par. 97.

²⁹¹ Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada no Brasil pelo IBGE (PNAD 2003), aproximadamente 21% das mulheres afrodescendentes são empregadas domésticas e somente 23% delas são formalmente registradas no trabalho, em comparação com 12,5% das mulheres brancas que são empregadas domésticas, das quais 30% estão devidamente registradas. A renda mensal média das mulheres afrodescendentes no Brasil, em 2003, era de quase a metade do montante que recebiam as mulheres brancas. Entre os homens brancos e as mulheres afrodescendentes há uma diferença de quase nove pontos percentuais na taxa de desemprego. Enquanto para os homens brancos essa cifra é de 8,3%, para as mulheres afrodescendentes ela se eleva a 16,6%. Das mulheres brasileiras empregadas, de 16 anos ou mais, 17% são trabalhadoras domésticas e, entre elas, a grande maioria é de mulheres afrodescendentes que, em geral, não desfrutam de nenhum direito trabalhista, já que não trabalham com um contrato formal. Os dados também mostram que as mulheres afrodescendentes ganham 65% do que ganham os homens do mesmo grupo racial e somente 30% da renda média dos homens brancos. Cf. Retrato das Desigualdades: Gênero e Raça, UNIFEM e IPEA, Brasil, 2003. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/primeiraedicao.pdf>.

Eliminação da Discriminação contra a Mulher, das Nações Unidas, em relatório de 2012, salientou que a igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho é um problema no Brasil e que “lhe preocupa[va] que os estereótipos relacionados a gênero e raça contribuam para a segregação de mulheres afrodescendentes e indígenas nos empregos de menor qualidade”.²⁹²

193. Por sua vez, a discriminação contra a população negra no Brasil foi uma constante histórica. De acordo com o Comitê dos Direitos da Criança, segundo dados de 2006, “[n]o Brasil, entre os 10% mais ricos da população, unicamente 18% são pessoas de descendência africana (mestiços ou negros); entre os 10% mais pobres, 71% são negros ou mestiços”.²⁹³ Por sua vez, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial reiterou ao Estado, em diversas oportunidades, sua preocupação com a desigualdade que afeta as comunidades negras e mestiças, e com seu impacto no exercício de outros direitos.²⁹⁴

194. Com relação à situação das crianças, a Comissão Interamericana constatou que, no Brasil, em 1997, um ano antes da explosão, a ausência das crianças afrodescendentes da escola se devia à necessidade de contribuir para a renda familiar,²⁹⁵ e que era comum que as crianças trabalhassem na indústria, com produtos tóxicos e insalubres e em condições de risco,²⁹⁶ embora a Constituição do Brasil proibisse o trabalho de menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, e o trabalho de menores de 18 anos em condições perigosas e insalubres. Além disso, de acordo com um dos laudos periciais apresentados à Corte, o trabalho infantil é um fenômeno de alta incidência no Brasil. Segundo cifras oficiais, em 2015 havia 2,7 milhões de crianças e adolescentes trabalhando; a maioria deles, crianças afrodescendentes que vivem em zonas urbanas e prestam trabalho remunerado. Ademais, o trabalho infantil afeta os grupos particularmente vulneráveis.²⁹⁷

195. Isso posto, as desvantagens econômicas e sociais, quando se relacionam com as referentes a grupos populacionais, podem impor maiores desvantagens. Assim, por exemplo, “[e]m muitos países, o setor mais pobre da população coincide com os grupos sociais e étnicos que são objeto de discriminação”.²⁹⁸ No mesmo sentido, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, no parecer sobre a Comunicação Nº. 17, de 2008, e em referência a suas observações finais sobre o Brasil, de 15 de agosto de 2007, destacou que a discriminação contra as mulheres nesse país é “exacerbada pelas disparidades regionais, econômicas e sociais”, e lembrou “que a discriminação contra a mulher baseada no sexo e no gênero está indissolúvelmente vinculada a outros fatores que afetam a mulher, como a raça, a origem étnica, a religião ou as crenças, a saúde, a condição jurídica e social, a idade, a classe, a casta e a orientação sexual e a identidade de gênero”.²⁹⁹

²⁹² Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, Observações Finais sobre o Brasil, UN Doc. CEDAW/C/BRA/CO/7, 23 de março de 2012, par. 26.

²⁹³ Comitê dos Direitos da Criança, Exame dos relatórios apresentados pelos Estados Partes em virtude do artigo 44 da Convenção, Brasil, UN Doc. CRC/C/BRA/2-4, 8 de dezembro de 2014, par. 99.

²⁹⁴ O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial reiterou ao Estado do Brasil, em diversas oportunidades, sua preocupação com “a persistência de desigualdades profundas e estruturais que afetam as comunidades negra e mestiça e as populações indígenas”. Em um relatório de 1996, esse Comitê constatou que as atitudes discriminatórias se manifestam em diferentes níveis da vida política, econômica e social do país e dizem respeito, entre outros, ao direito à vida e à segurança das pessoas. Cf. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, UN Doc. CERD/C/64/CO/2, 28 de abril de 2004, par. 12; e Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, UN Doc. CERD/C/304/Add.11, 27 de setembro de 1996, par. 8 a 10.

²⁹⁵ Cf. *CIDH, Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil*, Discriminação Racial. Documento UN Doc. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 setembro 1997, Capítulo IX, par. 3.

²⁹⁶ Cf. *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil*, Capítulo V, *supra*, par. 40.

²⁹⁷ Cf. Laudo pericial apresentado à Corte IDH por Miguel Cillero Bruñol (expediente de mérito, folhas 911 a 912 e 943).

²⁹⁸ Relatório do Relator Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos, *supra*, par. 24.

²⁹⁹ Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, Alyne da Silva Pimentel Teixeira

196. No mesmo sentido, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, das Nações Unidas, manifestou sua preocupação “com os efeitos da pobreza sobre as mulheres brasileiras de ascendência africana [...] e outros grupos de mulheres socialmente excluídos ou marginalizados e sua posição desvantajosa em relação ao acesso à educação, à saúde, ao saneamento básico, ao emprego, à informação e à justiça”³⁰⁰ e quanto a que “as deficientes condições de emprego da mulher em geral, inclusive a segregação vertical e horizontal, se vejam agravadas pela raça ou pela origem étnica”.³⁰¹

197. Neste caso, a Corte pôde constatar que as supostas vítimas estavam imersas em padrões de discriminação estrutural e interseccional. As supostas vítimas se encontravam em situação de pobreza estrutural e eram, em amplíssima maioria, mulheres e meninas afrodescendentes,³⁰² quatro delas estavam grávidas e não dispunham de nenhuma alternativa econômica senão aceitar um trabalho perigoso em condições de exploração. A confluência desses fatores tornou possível que uma fábrica como a que se descreve nesse processo tenha podido se instalar e funcionar na região, e que as mulheres e crianças supostas vítimas se tenham visto compelidas a nela trabalhar.

198. Sobre esse assunto, é necessário destacar que o fato de que as supostas vítimas pertencessem a um grupo em especial situação de vulnerabilidade acentuava os deveres de respeito e garantia a cargo do Estado. No entanto, conforme se depreende do acervo probatório do caso, o Estado não adotou medidas destinadas a garantir o exercício do direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias sem discriminação, e a interseção de desvantagens comparativas fez com que a experiência de vitimização neste caso fosse agravada.

199. Por outro lado, a Corte constata que, do artigo 24 da Convenção, decorre um mandato destinado a garantir a igualdade material, o que não ocorreu no presente caso. Nesse sentido, o direito à igualdade, garantido pelo artigo 24 da Convenção, apresenta duas dimensões, a primeira uma dimensão formal, que estabelece a igualdade perante a lei. A segunda, uma dimensão material ou substancial, que ordena a adoção de medidas positivas de promoção em favor de grupos historicamente discriminados ou marginalizados em razão dos fatores a que faz referência o artigo 1.1 da Convenção Americana. Isso significa que o direito à igualdade implica a obrigação de adotar medidas para garantir que essa igualdade seja real e efetiva,³⁰³ ou seja, de corrigir as desigualdades existentes, promover a inclusão e a participação dos grupos historicamente marginalizados e garantir às pessoas ou grupos em desvantagem o gozo efetivo de seus direitos; em suma, oferecer às pessoas possibilidades concretas de ver realizada, em seus próprios casos, a igualdade material.³⁰⁴ Para isso, os Estados devem enfrentar

Vs. Brasil (comunicação nº. 17, de 2008), UN Doc. CEDAW/C/49/D/17/2008, parecer aprovado em 25 de julho de 2011.

³⁰⁰ Observações finais do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, Brasil, UN Doc. A/58/38, 18 de julho de 2003, par. 110.

³⁰¹ Observações finais do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, *supra*, par. 124.

³⁰² Cf. Depoimento prestado por Leila Cerqueira dos Santos, *supra*.

³⁰³ Nesse sentido, esta Corte estabeleceu, *mutatis mutandi*, que “[a] presença de condições de desigualdade real obriga a adoção de medidas de compensação que contribuam para a redução ou eliminação dos obstáculos e deficiências que impeçam ou reduzam a defesa eficaz dos próprios interesses. Se não houvesse estes meios de compensação, amplamente reconhecidos em diversas vertentes do processo, dificilmente se poderia dizer que aqueles em desvantagem gozam de um verdadeiro acesso à justiça e se beneficiam de um devido processo legal em condições de igualdade com quem não enfrenta essas desvantagens”. *O Direito à Informação sobre a Assistência Consular no Âmbito das Garantias do Devido Processo Legal*, *supra*, par. 119.

³⁰⁴ De acordo com o laudo pericial apresentado a esta Corte por Christian Courtis, “o Estado tinha a obrigação de adotar medidas concretas e deliberadas destinadas à plena realização do direito ao

energicamente situações de exclusão e marginalização.

200. No caso concreto, este Tribunal determinou que as empregadas da fábrica de fogos faziam parte de um grupo discriminado ou marginalizado porque se encontravam em situação de pobreza estrutural e eram, em amplíssima maioria, mulheres e meninas afrodescendentes. No entanto, o Estado não adotou medida alguma que possa ser avaliada pela Corte como forma de enfrentar ou de buscar reverter a situação de pobreza e marginalização estrutural das trabalhadoras da fábrica de fogos, com atenção aos fatores de discriminação que confluíam no caso concreto.

201. Além disso, neste caso, a Corte constata que o Estado tinha conhecimento da situação de especial vulnerabilidade das supostas vítimas, pois, segundo os dados divulgados por órgãos do próprio Estado, uma cifra significativa da população do município de Santo Antônio de Jesus, na data dos fatos, vivia em situação de pobreza. Também, de acordo com bancos de dados estaduais, era de conhecimento do Estado que as mulheres afrodescendentes se encontravam em particular situação de vulnerabilidade, uma vez que, entre outros fatores, tinham menos acesso a trabalhos formais. Nesse sentido, ao permitir a instalação e funcionamento da fábrica de fogos em uma área em que uma parte substancial da população é vulnerável, o Estado tinha a obrigação reforçada de fiscalizar as condições de funcionamento das instalações e de garantir que efetivamente se adotassem medidas para a proteção da vida e da saúde das trabalhadoras e para garantir seu direito à igualdade material. Por esse motivo, ao não haver fiscalizado as condições de higiene, saúde e segurança do trabalho na fábrica, nem a atividade de fabricação de fogos de artifício para, especialmente, evitar acidentes de trabalho, o Estado do Brasil não só deixou de garantir o direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho das supostas vítimas, mas também contribuiu para agravar as condições de discriminação estrutural em que se encontravam.

202. O Estado, ao se referir às alegadas violações do artigo 24 da Convenção, salientou que dispõe de uma estrutura jurídica efetiva para a redução das desigualdades, e que desenvolveu diversas políticas públicas com esse mesmo objetivo no município de Santo Antônio de Jesus. No entanto, a Corte conclui que o Estado não provou que a situação de discriminação estrutural a que são submetidas as mulheres que se dedicam à fabricação de fogos de artifício tenha mudado.

203. Em suma, a Corte conclui que a situação de pobreza das supostas vítimas, associada aos fatores interseccionais de discriminação já mencionados, que agravavam sua condição de vulnerabilidade, (i) facilitou a instalação e o funcionamento de uma fábrica dedicada a uma atividade especialmente perigosa, sem fiscalização, seja dessa atividade perigosa, seja das condições de higiene e segurança no trabalho por parte do Estado; e (ii) levou as supostas vítimas a aceitar um trabalho que colocava em risco sua vida e sua integridade, bem como a de suas filhas e filhos menores de idade. Ademais, (iii) o Estado não adotou medidas destinadas a garantir a igualdade material no direito ao trabalho a respeito de um grupo de mulheres em situação de marginalização e discriminação. Essa situação implica que, no presente caso, não se garantiu o direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias, sem discriminação, nem tampouco o direito à igualdade, previstos nos artigos 24 e 26, em relação ao artigo 1.1 da Convenção.

trabalho, particularmente a respeito das pessoas e grupos desfavorecidos e marginalizados. Cumpre salientar que o Estado pode optar entre uma grande variedade de medidas, entre elas, a promoção do emprego privado, a criação de emprego público, medidas destinadas à formalização de trabalhadores que atuam no setor informal, medidas destinadas à regularização das fábricas e empresas que descumprem a legislação trabalhista, promovendo a conversão de trabalho em condições indignas a trabalho decente [...]. Laudo pericial apresentado à Corte Interamericana por Christian Courtis, *supra* (expediente de mérito, folha 908).

B.4. Conclusão

204. Em virtude da análise a que se procedeu nos parágrafos anteriores e das determinações a que se chegou neste capítulo, a Corte conclui que o Brasil é responsável pela violação dos artigos 19,³⁰⁵ 24 e 26 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo de 60 pessoas falecidas e seis sobreviventes da explosão da fábrica de fogos do "Vardo dos Fogos" de Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, conforme são identificadas no Anexo N°. 1 desta sentença.

VIII-3

DIREITOS ÀS GARANTIAS JUDICIAIS E À PROTEÇÃO JUDICIAL, EM RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE RESPEITO E GARANTIA (ARTIGOS 8.1 E 25 DA CONVENÇÃO AMERICANA, EM RELAÇÃO AO ARTIGO 1.1 DO MESMO INSTRUMENTO)

A. Alegações das partes e da Comissão

205. A **Comissão** concluiu que o Estado descumpriu o dever de investigar os fatos com a devida diligência e em prazo razoável. Lembrou que o acesso à justiça deve assegurar, em um tempo razoável, o direito das supostas vítimas ou de seus familiares de que se faça todo o necessário para conhecer a verdade sobre o ocorrido, e que se punam os eventuais responsáveis. Também ressaltou que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (doravante "Comitê DESC") estabeleceu o dever dos Estados de oferecer meios adequados de reparação às pessoas ou grupos prejudicados e garantir a responsabilização das empresas.

206. Nesse contexto, sobre o processo penal, destacou que: 1) o número de vítimas não pode ser considerado motivo para a demora na tramitação, pois os possíveis responsáveis foram determinados nas primeiras etapas da investigação e as vítimas se encontravam provadas, uma vez que o fato gerador das mortes e lesões foi um só: a explosão; 2) não se pode atribuir a demora à conduta dos denunciadores porque, em se tratando de um caso grave de violações de direitos humanos, cabia ao Estado o dever de promover a investigação de ofício; 3) não se pode atribuir a demora ao processo próprio do Tribunal do Júri, pois o atraso neste caso está vinculado não às características desse procedimento, mas à ação das autoridades durante a tramitação judicial; e 4) se manteve a impunidade a respeito das autoridades estatais que descumpriram o dever de fiscalização, pois sobre elas não se procedeu a investigação alguma. Além disso, ressaltou que a impunidade persiste. Transcorridos mais de 20 anos da explosão, as condenações não são definitivas e se decretou a prescrição da ação em favor de Osvaldo Prazeres.

207. Sobre os processos civis, mencionou que, a respeito daquele conduzido contra o Estado do Brasil, o Estado da Bahia, o Município de Santo Antônio de Jesus e a empresa Mário Fróes Prazeres Bastos, apesar do desmembramento do processo em virtude do alto número de litisconsortes, depois de 15 anos, apenas um processo

³⁰⁵ O Estado é responsável pela violação dos artigos mencionados neste parágrafo, em relação ao artigo 19 da Convenção, em prejuízo das crianças Adriana dos Santos, Adriana Santos Rocha, Aldeci Silva Santos, Aldenir Silva Santos, Alex Santos Costa, Andreia dos Santos, Aristela Santos de Jesus, Arlete Silva Santos, Carla Alexandra Cerqueira dos Santos, Daiane Santos da Conceição, Daniela Cerqueira Reis, Fabiana Santos Roch, Francisneide Bispo dos Santos, Girlene dos Santos Souza, Karla Reis dos Santos, Luciene Oliveira Santos, Luciene Ribeiro dos Santos, Mairla de Jesus Santos Costa, Núbia Silva dos Santos e Rosângela de Jesus França, falecidos na explosão, e a respeito da menina Maria Joelma de Jesus Santos e dos meninos Bruno Silva dos Santos e Wellington Silva dos Santos, sobreviventes da explosão, na medida em que não foram implementadas as medidas especiais de proteção que sua condição de criança exigiam.

civil teve decisão definitiva. Além disso, salientou que os montantes decorrentes do pedido de antecipação de tutela para os menores de 18 anos, cujas mães haviam falecido, só começaram a ser pagos em setembro de 2006, e foram pagos unicamente a cinco dos 39 beneficiários, já que, naquele momento, a maioria já tinha mais de 18 anos. Em relação ao processo conduzido contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Julieta Fróes Bastos e Mário Fróes Prazeres Bastos, enfatizou que o acordo indenizatório assinado em 8 de outubro de 2013, entre os familiares das vítimas e os demandados, não se refere à responsabilidade do Estado, mas ao dano ocasionado por particulares. Do mesmo modo, citou os depoimentos na audiência perante a Corte IDH das senhoras Maria Balbina dos Santos e Leila Cerqueira dos Santos, salientando que as supostas vítimas mencionaram que não estavam representadas por advogados no momento da assinatura, e que se sentiram compelidas a assinar pelo temor de não receber nada, provocado pela Promotoria que mediava o acordo. Por último, destacou que o Estado não prestou informação quanto à adequação dos montantes ou quanto a sua entrega integral às vítimas.

208. Finalmente, sobre os processos trabalhistas, mencionou que do expediente não se depreende que todas as medidas possíveis tivessem sido tomadas para tentar a execução das indenizações, e que mais de 20 anos transcorreram sem que se consiga essa execução. Desse modo, apesar de ser o único processo com decisão definitiva, esta terminou sendo, na prática, ilusória.

209. Os **representantes** coincidiram com os argumentos da Comissão e acrescentaram que, tanto pelo atraso excessivo na ação penal e julgamento dos processos conduzidos em consequência da explosão, quanto pela interposição sucessiva de recursos judiciais, o Estado violou o direito à verdade e à reparação. Quanto ao processo civil promovido pela Promotoria contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Julieta Fróes Bastos e Mário Fróes Bastos, salientaram que, até hoje, as vítimas não conseguiram receber integralmente o que a elas é devido como fruto da homologação do acordo.

210. O **Estado**, em primeiro lugar, declarou que não pode ser condenado pela violação do artigo 8.1 da Convenção, pois esse artigo, ao ser considerado, protege as pessoas que estejam sendo processadas, e não os demandantes. Desse modo, ao não serem os petionários acusados em nenhuma das ações interpostas, não é aplicável o artigo 8.1. Por outro lado, salientou que tampouco pode ser condenado pela violação dos artigos 8 e 25 da Convenção, pois os recursos adequados e eficazes para a proteção dos direitos foram impulsionados pelo Estado, seguindo o processo regulamentar na jurisdição interna.

211. Sobre o procedimento administrativo, destacou que este foi iniciado de ofício pelo Estado, procedeu a uma análise minuciosa das atividades dos particulares e resolveu, menos de um ano depois da explosão (6 de junho de 1999), aplicar as sanções respectivas, inclusive o cancelamento da licença de funcionamento da empresa.

212. Sobre o processo penal, informou que, após a complexa etapa de instrução, no ano 2004, se decidiu pelo julgamento perante o Tribunal do Júri, mas o traslado do processo à cidade de Salvador para a garantia da independência do julgamento atrasou os trâmites nessa instância. Apontou que a interposição de recursos que se seguiu desde então não apresentou nenhuma irregularidade ou demora injustificada atribuível ao Estado, mas que faz parte do contraditório.

213. A respeito dos recursos civis, afirmou que seguiram seu curso regulamentar e consistiram em recursos internos adequados e efetivos para o atendimento das pretensões das vítimas. Destacou que, no caso da ação civil *ex delicto* contra Osvaldo Prazeres Bastos e Mário Fróes Prazeres Bastos, as partes chegaram a

acordo em 2013, mediante o qual se estabeleceu um montante de indenização de R\$ 2.611.357 (dois milhões, seiscentos e onze mil, trezentos e cinquenta e sete reais).³⁰⁶ O cumprimento desse acordo e de um novo acordo judicial homologado em março de 2019 vem sendo exigido e garantido pelo Estado, razão pela qual foi possível sua execução na totalidade, com a expedição de ordens judiciais de pagamento às vítimas. Por outro lado, sobre a ação civil apresentada contra a União,³⁰⁷ o Estado da Bahia, o Município de Santo Antônio de Jesus e a empresa, o Estado brasileiro destacou a concessão da tutela antecipada em favor dos filhos das vítimas e o desmembramento do processo para sua ágil consideração e a efetividade da execução das sentenças. Destacou que não existem irregularidades, ações ou omissões que tenham causado injustificadamente demoras nos processos, que a tramitação dos recursos continua sem irregularidades e em conformidade com a legislação brasileira, e que os tribunais reafirmaram, até o momento, as decisões que concederam reparação.

214. Quanto aos processos trabalhistas, estabeleceu que não pode ser imputada responsabilidade ao Estado pelos casos em que não se obteve reparação por essa via, pois isso se deveu à conduta dos demandantes a respeito de questões processuais que afetaram a análise de mérito, bem como à insuficiência da prova apresentada em juízo. Por outro lado, nos casos em que foi proferida sentença, explicitou que, ao contrário do que expuseram os representantes, o Estado agiu de forma diligente na busca de bens para a execução das sentenças. De fato, informou que, como resultado dessa atividade, foi possível embargar um bem de Osvaldo Prazeres Bastos, no montante de R\$ 1.800.000, que seria suficiente para o pagamento das indenizações às vítimas.

215. Finalmente, em relação a cada um dos processos judiciais, o Estado alegou que não tem conhecimento de que as vítimas tenham questionado sua tramitação junto ao Poder Judiciário brasileiro ou perante as instâncias administrativas disciplinares existentes.

B. Considerações da Corte

216. Este Tribunal vem reiterando que as garantias judiciais compreendidas no artigo 8.1 da Convenção estão intimamente vinculadas ao devido processo legal, o qual "abrange as condições que se devem cumprir para assegurar a adequada defesa daqueles cujos direitos ou obrigações estão sob consideração judicial".³⁰⁸ O artigo 25 da Convenção, por sua vez, se refere "à obrigação dos Estados Partes de garantir, a todas as pessoas sob sua jurisdição, um recurso judicial simples, rápido e efetivo perante um juiz ou tribunal competente".³⁰⁹

217. Os artigos 8, 25 e 1.1 se inter-relacionam na medida em que "[o]s [...] recursos judiciais efetivos [...] devem ser instruídos em conformidade com as regras do devido processo legal, [...] de acordo com a obrigação geral, a cargo dos [...] Estados de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção a toda pessoa que se encontre sob sua jurisdição (art. 1)".³¹⁰ A

³⁰⁶ Esse montante é resultado da correção monetária aplicada ao montante original (R\$ 1.280.000,00), em outubro de 2017.

³⁰⁷ A União é o ente federativo dotado de personalidade jurídica correspondente ao Estado do Brasil.

³⁰⁸ Cf. *Garantias judiciais em estados de emergência (arts. 27.2, 25 e 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*. Parecer Consultivo OC-9/87, de 6 de outubro de 1987. Série A Nº 9, par. 28; *Caso do Tribunal Constitucional Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de janeiro de 2001, Série C Nº 71, par. 69 y 108; e *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina, supra*, par. 294.

³⁰⁹ Cf. *Caso Mejía Idrovo Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 5 de julho de 2011, Série C Nº 228, par. 95; e *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina, supra*, par. 294.

³¹⁰ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Exceções Preliminares, supra*, par. 91; e *Caso das*

efetividade dos recursos deve ser avaliada no caso particular, levando-se em conta se “existiram vias internas que tenham garantido um verdadeiro acesso à justiça para pleitear a reparação da violação”.³¹¹ O acesso à justiça pode ser verificado quando o Estado garante, em um tempo razoável, o direito das supostas vítimas ou de seus familiares de que se tomem todas as medidas necessárias para conhecer a verdade sobre o ocorrido e, caso seja pertinente, punir os eventuais responsáveis.³¹²

218. Nesse sentido, a Corte recorda que os artigos 8 e 25 da Convenção também consagram o direito de obter resposta às demandas e solicitações apresentadas às autoridades judiciais, visto que a eficácia do recurso implica uma obrigação positiva de oferecer uma resposta em um prazo razoável.³¹³

219. Levando em conta as alegações das partes e da Comissão, bem como as características específicas de cada processo e seus diferentes tempos de tramitação, a Corte julga pertinente analisar as alegadas violações dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial a respeito de cada tipo de processo interno. Para esse efeito, o presente capítulo está dividido da seguinte forma: 1) a devida diligência e o prazo razoável; 1.1. o processo penal; 1.2. as ações civis; 1.3. os processos trabalhistas; 2) a proteção judicial efetiva; e 3) conclusão.

B.1 A devida diligência e o prazo razoável

220. A Corte já se manifestou, fazendo referência à devida diligência em processos penais, no sentido de que a investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e buscar a determinação da verdade e a persecução, captura, julgamento e eventual punição de todos os responsáveis intelectuais e materiais pelos fatos.³¹⁴ Igualmente, que a impunidade deve ser erradicada mediante a determinação das responsabilidades tanto gerais do Estado, como individuais – penais e de outra natureza – de seus agentes ou de particulares, e que, para cumprir essa obrigação, o Estado deve remover todos os obstáculos, *de facto* e *de jure*, que mantenham a impunidade.³¹⁵

221. Conforme se observa a partir dos fatos provados no presente caso, a explosão da fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, levou à instauração de processos nas esferas administrativa, penal, civil e trabalhista. A Corte entende que a devida diligência estará demonstrada no processo penal caso o Estado consiga comprovar que envidou todos os esforços,³¹⁶ em um tempo razoável, para permitir a determinação da verdade, a identificação e a punição de todos os responsáveis, sejam eles

Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina, supra, par. 294.

³¹¹ Cf. *Caso Goiburú e outros Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de setembro de 2006. Série C Nº 153, par. 120; e *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina, supra*, par. 294.

³¹² Cf. *Caso Bulacio Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 18 de setembro de 2003. Série C Nº 100, par. 114; e *Caso Coc Max e outros (Massacre de Xamán) Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de agosto de 2018. Série C Nº 356, par. 80.

³¹³ Cf. *Caso Cantos Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de novembro de 2002. Série C Nº 97, par. 57; e *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina, supra*, par. 295.

³¹⁴ Cf. *Caso Baldeón García Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de abril de 2006. Série C Nº 147*, par. 94; e *Caso Terrones Silva e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 26 de setembro de 2018. Série C Nº 360, par. 182.

³¹⁵ Cf. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C Nº 101, par. 277; e *Caso Membros da Aldeia Chichupac e comunidades vizinhas do Município de Rabinal Vs. Guatemala, supra*, par. 285.

³¹⁶ A Corte estabeleceu reiteradamente que o dever de investigar é uma obrigação de meio e não de resultados. Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito, supra*, par. 177; e *Caso Terrones Silva e outros Vs. Peru, supra*, par. 182.

particulares, ou sejam funcionários do Estado. Quanto aos processos civis por danos, a devida diligência se verifica por meio da análise das ações das autoridades estatais (juízes e membros do Ministério Público), no sentido de conduzir os procedimentos de forma simples e rápida, com o objetivo de identificar os agentes que causaram os danos e, caso seja pertinente, reparar adequadamente as vítimas. O exame da devida diligência nos processos trabalhistas deve levar em consideração as medidas adotadas pelas autoridades judiciais para estabelecer um vínculo laboral entre os trabalhadores e trabalhadoras da fábrica de fogos e os donos, definir os montantes devidos e determinar e efetuar o pagamento desses valores.

222. Quanto à celeridade do processo, este Tribunal tem salientado que o prazo razoável a que se refere o artigo 8.1 da Convenção deve ser apreciado em relação à duração total do procedimento que se desenvolve, desde o primeiro ato processual até que se profira a sentença definitiva, incluindo-se os recursos que possam eventualmente ser apresentados.³¹⁷ O direito de acesso à justiça implica que a solução da controvérsia ocorra em tempo razoável,³¹⁸ já que uma demora prolongada pode chegar a constituir, por si mesma, uma violação das garantias judiciais.³¹⁹

223. O Tribunal também já estabeleceu que a avaliação do prazo razoável deve ser analisada em cada caso concreto, em relação à duração total do processo, o que poderia também incluir a execução da sentença definitiva. Dessa forma, vem considerando quatro elementos para analisar se foi cumprida a garantia do prazo razoável, a saber: (i) a complexidade do assunto;³²⁰ (ii) a atividade processual do interessado;³²¹ (iii) a conduta das autoridades judiciais;³²² e (iv) o prejuízo à situação jurídica da suposta vítima.³²³

224. Com efeito, este Tribunal estabeleceu que, caso o decurso do tempo incida de forma relevante na situação jurídica do indivíduo, será necessário que o procedimento avance com maior diligência, a fim de que o caso se resolva em um tempo breve.³²⁴ A Corte recorda que cabe ao Estado justificar, com fundamento nos critérios citados, a razão pela qual necessitou do tempo transcorrido para examinar o caso e, se não o demonstrar, a Corte dispõe de amplas faculdades para proceder a sua própria avaliação a respeito da matéria.³²⁵

³¹⁷ Cf. *Caso Suárez Rosero Vs. Equador. Mérito*. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C Nº 35, par. 71; e *Caso Carranza Alarcón Vs. Equador, supra*, par. 92.

³¹⁸ Cf. *Caso Suárez Rosero Vs. Equador. Mérito, supra*, par. 71; e *Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de novembro de 2015. Série C Nº 308, par. 176.

³¹⁹ Cf. *Caso Hilaire, Constantine e Benjamin e outros Vs. Trinidad e Tobago. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de junho de 2002. Série C Nº 94, par. 145; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai, supra*, par. 83.

³²⁰ Cf. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicarágua. Exceções Preliminares*. Sentença de 27 de janeiro de 1995. Série C Nº 21, par. 78; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai, supra*, par. 83 e nota de rodapé 83.

³²¹ Cf. *Caso Cantos Vs. Argentina, supra*, par. 57; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai, supra*, 401, par. 83 e nota de rodapé 84.

³²² A Corte vem entendendo que, para conseguir plenamente a efetividade da sentença, as autoridades judiciais devem agir com rapidez e sem demora, tendo em vista que o princípio de tutela judicial efetiva exige que os procedimentos de execução sejam levados a cabo sem obstáculos ou demoras indevidas, a fim de que alcancem seu objetivo de forma rápida, simples e integral. Cf. *Caso Mejía Idrovo Vs. Equador, supra*, par. 106; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai, supra*, par. 83 e nota de rodapé 85.

³²³ A Corte já afirmou que, para determinar a razoabilidade do prazo, deve-se levar em conta o impacto gerado à duração do procedimento na situação jurídica da pessoa envolvida, considerando, entre outros elementos, a matéria da controvérsia. Cf. *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru, supra*, par. 148; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai, supra*, par. 83 e nota de rodapé 86.

³²⁴ Cf. *Caso Valle Jaramillo e outros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C Nº 192, par. 155; e *Caso Muelle Flores Vs. Peru, supra*, par. 162.

³²⁵ Cf. *Caso Anzualdo Castro Vs. Peru. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de setembro de 2009. Série C Nº 202, par. 156; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai, supra*, par.

225. Para determinar a complexidade do assunto a Corte levou em consideração diversos elementos, entre os quais se encontram: i) a complexidade da prova;³²⁶ ii) a pluralidade de sujeitos processuais³²⁷ ou o número de vítimas;³²⁸ iii) o tempo transcorrido desde que se teve notícia da suposta violação;³²⁹ iv) as características do recurso constante da legislação interna;³³⁰ ou v) o contexto em que ocorreram os fatos.³³¹

226. Com o intuito de analisar se o Estado do Brasil cumpriu suas obrigações de agir com a devida diligência e em um prazo razoável, contidas no artigo 8.1 da Convenção, a Corte julga pertinente retomar brevemente as ações nos processos iniciados a partir da explosão de 11 de dezembro de 1998 e proceder à análise de cada um deles.

227. Quanto ao processo administrativo, levado a cabo pelo Exército brasileiro com a finalidade de avaliar as condições de funcionamento da fábrica de fogos após a explosão, teve início em 13 de dezembro de 1998, e culminou com o cancelamento definitivo do registro da empresa, em 6 de junho de 1999, ao ser constatada uma série de irregularidades. A Corte considera que, durante a tramitação desse processo, o Estado conseguiu demonstrar que agiu com a devida diligência e em prazo razoável.

B.1.1 O processo penal

228. No âmbito penal, a Polícia Civil iniciou uma investigação de ofício após a explosão, e, em 12 de abril de 1999, o Ministério Público do Estado da Bahia apresentou uma acusação formal pelos crimes de homicídio doloso e tentativa de homicídio contra Mário Fróes Prazeres Bastos, Osvaldo Prazeres Bastos, Ana Cláudia Almeida Reis Bastos, Helenice Fróes Bastos Lírio, Adriana Fróes Bastos de Cerqueira, Berenice Prazeres Bastos da Silva, Elísio de Santana Brito e Raimundo da Conceição Alves. Em 9 de novembro de 2004, os acusados foram pronunciados, isto é, decidiu-se, em primeira instância, que os réus deviam ser submetidos ao Tribunal do Júri. Contra essa decisão, os acusados apresentaram recurso, que foi rejeitado pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em 27 de outubro de 2005. Em 18 de julho de 2007, o Ministério Público solicitou que se transferisse o caso à cidade de Salvador, em virtude do risco de que a influência econômica e política dos acusados dificultasse a tomada de decisão, o que foi acolhido pelo Tribunal de Justiça em 7 de novembro de 2007. Após a rejeição de diferentes recursos interpostos pelos acusados e, tão logo foram eles resolvidos, os autos foram remetidos ao Tribunal de Justiça da Bahia, em 9 de novembro de 2009. O Tribunal de Justiça da Bahia os enviou, em 27 de abril de 2010, à comarca de Santo Antônio de Jesus. No entanto, esta não era competente devido ao traslado ordenado. Em 30 de junho de 2010, o processo foi recebido novamente pelo Tribunal de Justiça da Bahia que, por sua vez, o enviou à Primeira Vara Criminal de Salvador. Em 20 de outubro de 2010, o Tribunal do Júri proferiu sentença, na qual foram condenadas

83.

³²⁶ Cf. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 29 de janeiro de 1997. Série C Nº 30, par. 78; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador, supra*, par. 182.

³²⁷ Cf. *Caso Acosta Calderón Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de junho de 2005. Série C Nº 129, par. 106; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador, supra*, par. 182.

³²⁸ Cf. *Caso Furlan e familiares Vs. Argentina, supra*, par. 156; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador, supra*, par. 182.

³²⁹ *Mutatis mutandis*, Cf. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 12 de agosto de 2008. Série C Nº 186, par. 150; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador, supra*, par. 182.

³³⁰ Cf. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Equador. Exceção Preliminar e Mérito*. Sentença de 6 de maio de 2008. Série C Nº 179, par. 83; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador, supra*, par. 182.

³³¹ Cf. *Caso Furlan e familiares Vs. Argentina, supra*, par. 156; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador, supra*, par. 182.

cinco pessoas e absolvidos três acusados. Em 26 de abril de 2012, essa decisão foi confirmada em segunda instância. Foram interpostos recursos especiais e extraordinários e outros recursos interlocutórios dirigidos ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF). No decorrer do ano de 2019, três *habeas corpus* foram apresentados ao Tribunal de Justiça da Bahia em favor dos acusados, os quais resultaram no reconhecimento da prescrição da ação em favor de Osvaldo Prazeres Bastos, com a consequente extinção de sua punibilidade, e a anulação da decisão de segunda instância por falta de intimação dos advogados dos acusados.

229. No que diz respeito ao prazo razoável, mediante a análise do processo penal à luz dos quatro elementos estabelecidos de forma constante pela Corte em sua jurisprudência, e levando em conta o acervo probatório disponível, o Tribunal observa que: (i) quanto à complexidade do assunto, as vítimas e possíveis responsáveis, bem como as circunstâncias e causas da explosão haviam sido determinados no processo administrativo concluído no ano de 1999; (ii) não consta do expediente nenhuma atividade processual dos interessados que possa ter contribuído para o atraso do processo, mais ainda quando se trata de um processo que dependia exclusivamente do impulso oficial; (iii) a conduta das autoridades judiciais foi o principal fator que provocou a excessiva demora no desenvolvimento do processo penal, em virtude da grande delonga na análise dos diferentes recursos interpostos pelos acusados, os equívocos já mencionados nos traslados dos autos e a grave falha causada pela ausência de intimação dos advogados dos acusados para a sessão de julgamento da apelação, o que resultou em um retrocesso de mais de seis anos na tramitação do caso, em razão da anulação da decisão referida; e (iv) quanto ao prejuízo à situação jurídica das supostas vítimas, a Corte considera que a demora excessiva e a impunidade agravaram sua situação, especialmente em razão da condição de extrema vulnerabilidade pela situação de pobreza e discriminação estrutural em que se encontravam.

230. O Tribunal observa que, embora tenham sido rapidamente identificados os suspeitos, as vítimas e as circunstâncias da explosão, a falta de devida diligência e os equívocos das autoridades judiciais resultaram em notórios adiamentos no presente caso, bem como em sua total impunidade. Com efeito, a falta de devida diligência é identificada especialmente nos atrasos injustificados das autoridades judiciais em julgar os diferentes recursos interpostos pelos acusados, nos problemas com os traslados equivocados do expediente e nos erros quanto à intimação dos defensores dos réus para o julgamento da apelação, o que levou à anulação daquela sentença.

231. Este Tribunal considera que o Estado não demonstrou que tenha existido uma justificativa aceitável para os longos períodos sem que houvesse ações por parte das autoridades judiciais e para a demora prolongada do processo penal. Portanto, este Tribunal constata que, no presente caso, a demora de quase 22 anos sem uma decisão definitiva configurou uma falta de razoabilidade no prazo por parte do Estado para levar a cabo o processo penal. Além disso, a Corte considera que as autoridades judiciais não agiram com a devida diligência para que se chegasse a uma solução no processo penal.

B.1.2 As ações civis

232. Na esfera civil, foram iniciados dois processos distintos: a ação civil de indenização por danos morais e materiais contra o Estado do Brasil, o Estado da Bahia, o Município de Santo Antônio de Jesus e a empresa de Mário Fróes Prazeres Bastos, e a ação civil *ex delicto* contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Julieta Fróes Bastos e Mário Fróes Prazeres Bastos.

233. A primeira ação civil, iniciada em 4 de março de 2002, pelas vítimas e seus familiares, continha um pedido de antecipação de tutela em favor das pessoas menores de 18 anos, cujas mães haviam falecido na explosão, o qual foi concedido no dia seguinte pelo juiz federal competente. Das 44 meninas e meninos que perderam as mães e ajuizaram demandas contra o Governo Federal, 39 foram beneficiadas pela decisão de antecipação de tutela de uma pensão mensal de um salário mínimo e, destas, apenas 16 receberam efetivamente esse pagamento, pois, devido ao transcurso do tempo, as outras já tinham 18 anos. Os demais familiares não teriam recebido reparação alguma do Estado. Após as decisões a respeito dos recursos interpostos contra a decisão da tutela antecipada, procedeu-se, em 2004, a um desmembramento do processo devido ao alto número de litisconsortes (84), em decorrência do que foram iniciados 14 processos distintos. As sentenças de primeira instância foram proferidas entre julho de 2010 e agosto de 2011, e contra elas foram interpostos recursos, entre agosto de 2013 e março de 2017, que foram rejeitados. Foram apresentados embargos de declaração contra as sentenças de recurso, os quais foram solucionados entre 26 de outubro de 2015 e 5 de maio de 2018, além de recursos especiais e extraordinários em 12 dos 14 processos, dos quais dez permanecem pendentes e dois tiveram decisões que se tornaram definitivas em setembro de 2017 e abril de 2018. Depreende-se da prova disponível que não houve nenhum pagamento às supostas vítimas em consequência desses processos.

234. No que diz respeito à garantia de um prazo razoável, o Tribunal considera que: (i) a complexidade do assunto não pode ser invocada pelas mesmas razões dispostas na análise do processo penal; (ii) não há elementos suficientes no acervo probatório que permitam à Corte examinar a atividade processual dos interessados; (iii) quanto à conduta das autoridades judiciais, a Corte observa que houve um atraso injustificado para que se ordenasse o desmembramento dos processos (dois anos), para que se proferissem as sentenças em primeira instância (seis ou sete anos depois do desmembramento do processo) e para a apreciação dos diferentes recursos interpostos (aproximadamente sete anos), e (iv) quanto ao prejuízo à situação jurídica das supostas vítimas, a Corte constata que a ausência de indenização, objeto do processo civil em questão, teve um impacto muito significativo, uma vez que, como foi demonstrado ao longo da tramitação deste caso, as supostas vítimas e seus familiares não dispunham de meios econômicos suficientes para pagar os custos dos tratamentos médicos e psicológicos necessários, inclusive aqueles destinados a cuidar das diversas sequelas que as pessoas sobreviventes da explosão apresentaram. Em virtude do exposto, este Tribunal constata que o Estado descumpriu a garantia do prazo razoável em relação aos processos em questão.

235. Quanto à devida diligência na primeira ação civil, a Corte observa que o desmembramento do processo, determinado em 2004, somente dois anos depois de apresentada a ação civil, e que tinha por objetivo facilitar e tornar mais rápida a prestação jurisdicional, como aduziu o Estado, não cumpriu sua finalidade, pois as primeiras sentenças de primeira instância foram proferidas em 2010, oito anos depois do início da demanda principal e, até o momento, há somente duas decisões definitivas, as quais ainda não foram executadas. A Corte considera que houve uma demora excessiva nos julgamentos dos recursos, de sete anos em média, sem que o Estado tenha apresentado uma justificativa para isso. Pelo exposto, somado à ausência de solução definitiva e da execução das decisões judiciais, depois de mais de 20 anos do início da ação civil principal, o Tribunal considera que o Estado não agiu com a devida diligência.³³²

³³² Quanto ao fato de que somente 16 das 39 pessoas receberam o pagamento ordenado na decisão de antecipação de tutela, a Corte não dispõe de elementos probatórios suficientes para determinar se houve falta de diligência por parte do Estado na determinação dos beneficiários.

236. A segunda ação civil, ou seja, a ação civil *ex delicto*, foi apresentada após a concessão de uma medida cautelar, no mesmo ano de 1998, mediante a qual foi solicitado o bloqueio dos bens dos acusados Osvaldo Prazeres Bastos e Mário Fróes Prazeres Bastos, a fim de garantir as reparações de danos em favor das vítimas. O processo principal teve início em 9 de janeiro de 1999. O juiz a cargo do processo, exercendo uma faculdade disposta na legislação processual penal brasileira,³³³ suspendeu a tramitação dessa ação civil até a resolução da ação penal, com o objetivo de evitar possíveis sentenças conflitantes, a exemplo da hipótese de uma absolvição no processo penal com repercussões no processo civil.³³⁴ A ação civil culminou, em 8 de outubro de 2013, com um acordo entre as vítimas, familiares e demandados, mediado pelo Ministério Público e homologado pelo Tribunal de Primeira Instância, em 10 de dezembro de 2013, que estabeleceu uma indenização de aproximadamente R\$ 1.280.000,00 (um milhão, duzentos e oitenta mil reais), os quais seriam divididos entre as vítimas e familiares. Dado o descumprimento do acordo pelos demandados, o Ministério Público tomou várias medidas para garantir a execução. No entanto, só em fins de março de 2019, foi possível concluir a entrega às vítimas das somas estabelecidas no acordo de 2013, devidamente atualizadas, em consequência de um novo acordo entre as partes, firmado em março de 2019.

237. A Corte não dispõe de elementos probatórios suficientes para avaliar o cumprimento ou descumprimento do dever de devida diligência na ação civil *ex delicto*.

238. Quanto à tramitação do processo em prazo razoável, a Corte nota que: (i) a complexidade do assunto não pode ser invocada pelas mesmas razões dispostas na análise do processo penal; (ii) não há elementos suficientes no acervo probatório que permitam à Corte examinar a atividade processual dos interessados e, ademais, a ação civil *ex delicto* foi apresentada pelo Ministério Público, de modo que desse órgão estatal dependia o impulso do processo; (iii) em relação à conduta das autoridades judiciais, a Corte constatou uma demora excessiva e não justificada entre a decisão penal (2010) e o primeiro acordo assinado (2013), bem como entre esse acordo e os últimos pagamentos efetuados para reparar as supostas vítimas (2019), e (iv) quanto ao prejuízo à situação jurídica das supostas vítimas, a Corte considera que o transcurso de mais de 20 anos para que as supostas vítimas pudessem ter acesso a um montante indenizatório, que era o que se buscava com o processo civil em análise, afetou as supostas vítimas e seus familiares de forma muito relevante, pois viviam em um contexto de pobreza e discriminação, o que resultou em que não dispusessem dos meios econômicos suficientes para financiar as despesas que os tratamentos médicos e psicológicos implicavam, inclusive os destinados a cuidar das diversas sequelas da explosão nos sobreviventes. Ante o exposto, o Tribunal considera que as autoridades judiciais não garantiram os meios, nem tomaram as medidas destinadas a conseguir a reparação adequada em tempo razoável.

B.1.3 Os processos trabalhistas

239. No âmbito trabalhista, nos anos 2000 e 2001, foram ajuizadas 76 ações perante a Justiça do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, dos quais 30 foram arquivados definitivamente e outros 46 foram declarados improcedentes em primeira instância. Frente às sentenças que declararam improcedentes as demandas, se interpôs recurso ordinário, em decorrência do qual o Tribunal Regional do Trabalho da Quinta Região, dando razão às vítimas, ordenou um novo pronunciamento. As novas decisões reconheceram o vínculo de trabalho das vítimas

³³³ Cf. Código de Processo Penal brasileiro, artigo 64, parágrafo único.

³³⁴ Cf. Depoimento prestado perante tabelião público por Aline Cotrim Chamadoira, 9 de janeiro de 2020 (expediente de mérito, folhas 873 a 875).

com Mário Fróes Prazeres Bastos, de modo que 18 ações foram declaradas parcialmente procedentes e uma totalmente procedente. Dessas, seis continuam com execução em curso, mas permaneceram em arquivo provisório por vários anos,³³⁵ pois não haviam sido encontrados bens do condenado (Mario Fróes Prazeres Bastos) que permitissem sua execução.³³⁶ Em agosto de 2018, no âmbito do processo trabalhista de Leila Cerqueira dos Santos, foi embargado um bem de Osvaldo Prazeres Bastos, pai de Mario Fróes Prazeres Bastos, no montante de R\$ 1.800,000, que, segundo o informado por uma juíza da Justiça do Trabalho de Santo Antônio de Jesus,³³⁷ seria suficiente para indenizar as vítimas em todas as ações cujas execuções se encontravam ativas.

240. Ao analisar os quatro elementos necessários para a avaliação da razoabilidade do prazo, o Tribunal constata que (i) o assunto não era de alta complexidade, pois as condições nas quais trabalhavam as vítimas diretas do presente caso haviam sido constatadas pela perícia do Exército após a explosão, e a identificação das pessoas que tinham vínculo de emprego com os donos da fábrica poderia ter sido estabelecida, por exemplo, mediante a análise das certidões de óbito anexadas à denúncia penal do Ministério Público da Bahia; (ii) não consta do expediente que a atividade processual dos interessados tenha prejudicado ou facilitado a solução da causa; (iii) a conduta das autoridades judiciais foi insuficiente, na medida em que dispunham dos elementos para ter reconhecido o papel de Osvaldo Prazeres Bastos na fábrica e, portanto, ter ordenado o embargo de seus bens anos antes. No entanto, houve uma demora excessiva, pois somente 18 anos depois de iniciados os processos, foi possível embargar um bem que parece ser suficiente para a execução das sentenças; por último, (iv) quanto ao prejuízo à situação jurídica das supostas vítimas, a Corte considera que o transcurso de 18 anos sem que nenhuma das supostas vítimas recebesse os montantes devidos em razão do acidente de trabalho (explosão) e das infrações aos direitos trabalhistas, as afetou de forma muito relevante, pois viviam em um contexto de pobreza e discriminação, o que resultava em que não dispusessem dos meios econômicos suficientes para financiar as despesas dos tratamentos médicos e psicológicos necessários, inclusive os destinados a cuidar das diferentes sequelas da explosão nos sobreviventes. Portanto, o Tribunal considera que há suficientes elementos para concluir que o Estado não garantiu que os processos trabalhistas fossem conduzidos em um prazo razoável, especialmente no que diz respeito à execução das sentenças.

241. Outrossim, os processos trabalhistas que tiveram sentenças favoráveis às trabalhadoras da fábrica foram arquivados provisoriamente por muitos anos, uma vez que a justiça do trabalho, em princípio, não reconheceu o vínculo de trabalho entre as trabalhadoras e Osvaldo Prazeres Bastos, já que era seu filho, Mario Fróes Prazeres Bastos, que constava, formalmente, como proprietário da empresa, e não haviam sido encontrados bens para embargar. No entanto, no âmbito das ações civis e penais, a relação de Osvaldo Prazeres Bastos com a fábrica de fogos já havia sido constatada, e ele, de fato, possuía bens que podiam garantir o pagamento às vítimas. A Corte conclui que o Estado não demonstrou haver tomado medidas efetivas com vistas ao êxito da execução nesses casos, de modo que somente 18

³³⁵ A Corte não dispõe da informação exata sobre a tramitação de cada processo trabalhista. No entanto, depreende-se da ficha de tramitação do caso de Leila Cerqueira dos Santos, apresentada pelo Estado em sua contestação, que seu processo esteve arquivado provisoriamente entre 8 de novembro de 2002 e 27 de outubro de 2009; em razão da frustração da execução, foi suspenso de 6 de agosto de 2010 a 24 de novembro de 2011, e de 18 de dezembro de 2013 a 14 de maio de 2014 (expediente de prova, folhas 2624 a 2638).

³³⁶ O relatório apresentado pelo Diretor Adjunto da Vara do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, de 5 de outubro de 2005, menciona que as ações decididas em favor dos demandantes se encontravam em arquivo provisório, pois não haviam sido encontrados bens do condenado que permitissem a execução das sentenças. Cf. Relatório do Diretor Adjunto da Vara do Trabalho em Santo Antônio de Jesus, *supra*.

³³⁷ Cf. Comunicação da Juíza Cássia Magali Moreira Daltro, da Justiça do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, à Advocacia-Geral da União, 21 de fevereiro de 2019 (expediente de prova, folha 4106).

anos depois de apresentadas as ações trabalhistas, em agosto de 2018, conseguiu-se confiscar um bem de Osvaldo Prazeres Bastos, suficiente para fazer frente aos montantes das indenizações. Pelo exposto, o Tribunal conclui que o Estado também descumpriu o dever de devida diligência nos processos trabalhistas.

B.2 Ausência de proteção judicial efetiva

242. A Corte reiterou que um processo deve tender à materialização da proteção do direito reconhecido no pronunciamento judicial, mediante a aplicação idônea desse pronunciamento.³³⁸ Portanto, a efetividade das sentenças depende de sua execução.³³⁹ Desse modo, "uma decisão transitada em julgado confere certeza sobre o direito ou controvérsia discutida no caso concreto e, por conseguinte, tem como um de seus efeitos a obrigatoriedade ou necessidade de cumprimento. O contrário supõe a própria negação do direito envolvido".³⁴⁰ Desse modo, é imprescindível que o Estado garanta os meios para executar as decisões definitivas.³⁴¹

243. A Corte considera que a execução das sentenças deve ser regida por normas específicas que permitam tornar efetivos, *inter alia*, os princípios de tutela judicial, devido processo, segurança jurídica, independência judicial e Estado de Direito. A Corte concorda com o Tribunal Europeu de Direitos Humanos quando considera que, para que a efetividade da sentença seja plena, a execução deve ser completa, perfeita, integral e sem delonga.³⁴²

244. No presente caso, a Corte lembra que o processo penal foi iniciado de ofício após a explosão, e a acusação formal foi apresentada em 12 de abril de 1999. Em 20 de outubro de 2010, quase 12 anos depois de iniciadas as investigações, foram condenadas cinco pessoas, inclusive Mario Fróes Prazeres Bastos e Osvaldo Prazeres Bastos, o que foi confirmado em segunda instância. No entanto, em virtude da ausência de convocação dos defensores dos acusados para o julgamento da apelação, as condenações não se tornaram definitivas. Além disso, prescreveu a ação penal contra Osvaldo Prazeres Bastos. Os processos civis iniciados pelas vítimas e os processos trabalhistas conduzidos entre 1999 e 2002 tampouco têm solução definitiva, exceto no caso de dois dos processos civis.

245. Com base no exposto, mais de 21 anos depois de ocorridos os fatos, a Corte conclui que nenhuma pessoa foi efetivamente punida nem tampouco foram adequadamente reparadas as vítimas da explosão ou seus familiares.

246. Em virtude do acima evidenciado, este Tribunal considera que não se garantiu uma proteção judicial efetiva às trabalhadoras da fábrica de fogos, uma vez que, embora lhes tenha sido permitido fazer uso de recursos judiciais previstos legalmente, esses recursos ou não tiveram solução definitiva, depois de mais de 18

³³⁸ Cf. *Caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá. Competência. Sentença de 28 de novembro de 2003. Série C No. 104*, par. 73; e *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru, supra*, par. 103.

³³⁹ Cf. *Caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá. Competência, supra*, par. 73; e *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru, supra*, par. 103.

³⁴⁰ Cf. *Caso Muelle Flores Vs. Peru, supra*, par. 123.

³⁴¹ Cf. *Garantias judiciais em estados de emergência (arts. 27.2, 25 e 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*, *supra*, par. 24; *Caso Acevedo Jaramillo e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de fevereiro de 2006. Série C N° 144*, par. 220; e *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru, supra*, par. 143.

³⁴² Cf. *Caso Mejía Idrovo Vs. Equador, supra*, par. 105; e *Caso Muelle Flores Vs. Peru, supra*, par. 126. Ver também: TEDH, *Caso Matheus Vs. França*, N° 62740/01, sentença de 31 de março de 2005, par. 58; TEDH, *Caso Cocchiarella Vs. Itália (GC)*, N° 64886/01, sentença de 29 de março de 2006, par. 89; e *Caso Gaglione e outros Vs. Itália*, N° 45867/07, sentença de 21 de dezembro de 2010, par. 34.

anos do início de sua tramitação, ou tiveram decisão favorável às vítimas, mas não pôde ser executada por atrasos injustificados por parte do Estado.

B.3. Conclusão

247. Em virtude da análise e das determinações realizadas neste capítulo, a Corte conclui que o Estado é responsável pela violação do direito à proteção judicial, disposto no artigo 25 da Convenção Americana, assim como do dever de devida diligência e da garantia judicial ao prazo razoável, previstas no artigo 8.1 da Convenção, ambos em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo de: a) seis vítimas sobreviventes da explosão da fábrica do "Vardo dos Fogos" de Santo Antônio de Jesus, em 11 de dezembro de 1998, conforme são identificadas no Anexo N^o 1 desta sentença; e b) 100 familiares das vítimas falecidas, conforme são identificados no Anexo N^o 2 desta sentença.

VIII-4

DIREITO À INTEGRIDADE PESSOAL DOS FAMILIARES DAS SUPOSTAS VÍTIMAS (ARTIGO 5 DA CONVENÇÃO AMERICANA)

A. Alegações das partes e da Comissão

248. A **Comissão** argumentou que os familiares das vítimas de certas violações de direitos humanos podem ser considerados vítimas, em consequência dos danos a sua integridade física e moral, decorrentes das situações vividas pelas vítimas diretas e das posteriores ações ou omissões estatais. Nesse sentido, salientou que as mortes ocorridas na fábrica de fogos foram uma fonte de sofrimento para as famílias das vítimas diretas, que se viu aumentada pela falta de justiça.

249. Os **representantes** coincidiram com o que foi argumentado pela Comissão.

250. O **Estado** se referiu a esse assunto em suas exceções preliminares. A esse respeito, questionou à inclusão de alguns familiares apresentados como supostas vítimas, sem que se houvesse comprovado ou alegado de forma específica em que medida seus direitos foram afetados. Nesse sentido, apresentou uma relação de 36 nomes. No entanto, vários deles correspondem à mesma pessoa. Após uma revisão dos nomes apresentados, a Corte conclui que essa objeção se refere a 26 pessoas.³⁴³ Sobre esse assunto, o Estado citou o estabelecido pela Corte no *Caso Gomes Lund e outros Vs. Brasil*, sobre a presunção do dano à integridade psíquica e moral dos familiares diretos das vítimas (mães, pais, filhos, filhas, esposos e esposas) e a necessidade de provar os danos à integridade dos familiares indiretos.

B. Considerações da Corte

251. Esta Corte entende que os membros dos núcleos familiares podem, por direito próprio, ser vítimas de violações do artigo 5 da Convenção, por conta da dor sofrida por seus entes queridos.³⁴⁴ Para isso, cabe à Comissão e aos representantes apresentar prova dos danos sofridos pelos familiares, para que possam ser

³⁴³ 1. Adriana Santos Rocha; 2. Antônio José dos Santos Ribeiro; 3. Antônio Rodrigues dos Santos; 4. Claudia Reis dos Santos; 5. Claudimeire de Jesus Bittencourt Santos; 6. Cleide Reis dos Santos; 7. Cristiane Ferreira de Jesus Oliveira; 8. Dailane dos Santos Souza; 9. Fabiana Santos Rocha; 10. Geneis dos Santos Souza;

11. Guilhermino Cerqueira dos Santos; 12. Lourival Ferreira de Jesus; 13. Lucinete dos Santos Ribeiro; 14. Luís Fernando Santos Costa; 15. Maria Antônia dos Santos; 16. Maria Joelma de Jesus Santos; 17. Maria Vera dos Santos; 18. Marimar dos Santos Ribeiro; 19. Marinalva Santos; 20. Marlene dos Santos Ribeiro; 21. Marlene Ferreira de Jesus; 22. Neuza Maria Machado; 23. Roque Ribeiro da Conceição; 24. Samuel dos Santos Souza; 25. Wellington Silva dos Santos; 26. Zuleide de Jesus Souza.

³⁴⁴ Cf. *Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala*, *supra*, par. 174-177; e *Caso Roche Azaña e outros Vs. Nicarágua. Mérito e Reparações*. Sentença de 3 de junho de 2020. Série C N^o 403, par. 100.

considerados supostas vítimas de uma violação do direito à integridade pessoal.

252. Neste caso, a Corte constata que, da relação de familiares apresentada pela Comissão e pelos representantes, o Estado rejeitou a inclusão de 26 pessoas por falta de prova sobre o dano a seus direitos. Por essa razão, a Corte entende que, a juízo do Estado, o prejuízo ao direito à integridade pessoal dos familiares restantes se encontra comprovado, na medida em que o ocorrido lhes provocou sofrimentos diretos, por conta das condições em que aconteceram as mortes, que incluíram corpos queimados e mutilados de mulheres adultas, crianças e mulheres e meninas grávidas; e pela impotência diante da atuação das autoridades estatais que tardaram mais de 20 anos em fazer justiça.

253. Conforme o exposto, cabe à Corte, estabelecer se, em relação às 26 pessoas a respeito das quais o Estado não encontra comprovação de dano, é possível concluir que tiveram violado seu direito à integridade pessoal. Nesse sentido, esta Corte conclui que:

- i. Adriana Santos Rocha, Fabiana Santos Rocha e Claudia Reis dos Santos foram refutadas pelo Estado por terem sido apresentadas como irmãs de algumas das supostas vítimas falecidas. No entanto, Adriana Santos Rocha e Fabiana Santos Rocha faleceram na explosão da fábrica de fogos, de modo que está provado o dano ao direito à vida como consequência direta da explosão, segundo foi demonstrado no capítulo VIII-1 desta Sentença e, por essa razão, não serão declaradas vítimas da violação ao artigo 5.1, por conta da dor sofrida por seus familiares. Por sua vez, Claudia Reis dos Santos é uma das trabalhadoras da fábrica de fogos que sobreviveram à explosão, de modo que está provado o dano a seu direito à integridade pessoal, como consequência direta da explosão, segundo se demonstrou no capítulo VIII-1 desta Sentença. Além disso, em relação a Claudia Reis dos Santos, a Corte concluiu que também está provado o dano a seu direito à integridade pessoal, por conta da dor sofrida por seus familiares, segundo consta das provas apresentadas a esta Corte.³⁴⁵
- ii. Wellington Silva dos Santos foi identificado como suposta vítima pela Comissão, por ser irmão de Aldeci Silva dos Santos, Aldeni Silva dos Santos e Bruno Silva dos Santos (sobrevivente). O Estado alegou que não se comprovou concretamente o dano a seus direitos por essa razão, e a Corte não encontrou documento algum que prove esse dano. Em todo caso, Wellington Silva dos Santos é um dos trabalhadores da fábrica de fogos que sobreviveram à explosão, de modo que está provado o dano a seu direito à integridade pessoal, como consequência direta da explosão, segundo se demonstrou no capítulo VIII-1 desta Sentença. Conforme o exposto, não será declarado vítima da violação do artigo 5.1, por conta da dor sofrida por seus familiares.
- iii. Antônio José dos Santos Ribeiro foi identificado como suposta vítima pela Comissão, por ser irmão de Luciene dos Santos Ribeiro. No entanto, a Corte conclui que a Comissão também apresentou Antônio José dos Santos Ribeiro como suposta vítima, na qualidade de filho de Luzia dos Santos Ribeiro, e que o Estado não levantou qualquer objeção à existência de um dano a seus direitos por essa razão. Nessa medida, será entendido como vítima. Além disso, a Corte conclui que está provado o dano a seu direito à integridade pessoal, segundo consta do arquivo de vídeo remetido pelos representantes.³⁴⁶
- iv. Antônio Rodrigues dos Santos, Maria Antônia dos Santos, Maria Vera dos Santos e Marinalva Santos foram identificados como supostas vítimas pelos representantes, por se tratar dos tios e tias de Andreia dos Santos. A esse respeito, os representantes, em suas alegações finais, salientaram que, com

³⁴⁵ Cf. Depoimento prestado perante tabelião público por Claudia Reis dos Santos, *supra*.

³⁴⁶ Cf. Documentário "Salve, Santo Antônio", apresentado pelos representantes (anexo 8 do Relatório de Admissibilidade e Mérito da Comissão; expediente de prova, folha 45).

efeito, se trata dos tios de uma das pessoas falecidas na explosão, e que a mãe da suposta vítima, Maria Expedita dos Santos, faleceu, sendo eles os únicos familiares vivos da pessoa falecida na explosão. Por essa razão, solicitaram que sejam considerados vítimas neste caso. A juízo da Corte, a alegação dos representantes não se refere ao dano aos direitos de Antônio Rodrigues dos Santos, Maria Antônia dos Santos, Maria Vera dos Santos e Marinalva Santos, razão pela qual não serão considerados vítimas da violação do direito à integridade pessoal. No entanto, isso não impede que, nas instâncias internas e conforme a legislação brasileira, se determine que houve uma violação dos direitos das senhoras Andreia dos Santos e Maria Expedita dos Santos, e que elas tenham acesso ao que lhes caiba na condição de sucessores, nos termos dos parágrafos 297 e 304 desta Sentença.

- v. Claudimeire de Jesus Bittencourt Santos foi identificada como suposta vítima pela Comissão e pelos representantes, por ser irmã de Vanessa de Jesus Bittencourt e de Vânia de Jesus Bittencourt. O Estado alegou que não se comprovou de maneira concreta o dano a seus direitos por essa razão. No entanto, a Corte conclui que a Comissão também apresentou Claudimeire de Jesus Bittencourt Santos como suposta vítima, na qualidade de filha de Maria Isabel de Jesus Bittencourt, e o Estado não levantou objeções à existência de um dano a seus direitos por essa razão. Nessa medida, será considerada vítima da violação do direito à integridade pessoal.
- vi. Cleide Reis dos Santos foi identificada como suposta vítima pelos representantes, por ser irmã de Carla Reis dos Santos. O Estado alegou que não se comprovou de maneira concreta o dano a seus direitos. Por sua vez, os representantes alegaram que não havia relatos de familiares na lista original, donde a especial importância de considerar a retificação da relação e incluir as irmãs de Carla Reis dos Santos. No entanto, a Corte não encontrou no expediente prova alguma que evidencie o dano a seus direitos, razão pela qual não são considerados afetados seus direitos à integridade pessoal.
- vii. Cristiane Ferreira de Jesus Oliveira, Dailane dos Santos Souza, Geneis dos Santos Souza, Marlene Ferreira de Jesus, Zuleide de Jesus Souza, Lourival Ferreira de Jesus e Samuel dos Santos Souza foram identificados como supostas vítimas pela Comissão e pelos representantes, por serem irmãs e irmãos de Girlene dos Santos Souza. O Estado alegou que não foi comprovado de maneira concreta o dano a seus direitos por essa razão. No entanto, a Corte constata que a Comissão também apresentou Cristiane Ferreira de Jesus Oliveira, Dailane dos Santos Souza, Geneis dos Santos Souza, Marlene Ferreira de Jesus, Zuleide de Jesus Souza, Lourival Ferreira de Jesus e Samuel dos Santos Souza como supostas vítimas, na qualidade de filhas e filhos de Maria Antonia dos Santos Souza, e que o Estado não apresentou qualquer objeção à existência de um dano a seus direitos por essa razão. Nessa medida, serão consideradas vítimas da violação do direito à integridade pessoal.
- viii. Guilhermino Cerqueira dos Santos foi identificado como suposta vítima pelos representantes, por ser familiar de Carla Alexandra Cerqueira Santos, Daniela Cerqueira Reis e Matilde Cerqueira Santos. O Estado alegou que não foi comprovado de maneira concreta o dano a seus direitos. A Corte não encontrou no expediente prova alguma que evidencie o dano a seus direitos, que não serão considerados violados. Por outro lado, os representantes, em suas alegações finais, salientaram que, embora se trate do irmão de Carla Alexandra Cerqueira Santos, a relação original de supostas vítimas incluía os nomes dos pais da suposta vítima: Bernardo Bispo dos Santos e Maria Nascimento Cerqueira Santos, que faleceram durante a tramitação perante o Sistema Interamericano, razão pela qual a inclusão do irmão seria na condição de sucessor daqueles. A juízo da Corte, a alegação dos representantes não se refere ao dano a seus direitos. No entanto, isso não impede que, nas instâncias internas e conforme a legislação brasileira, caso se determine que houve violação dos direitos de Carla Alexandra Cerqueira Santos, Bernardo Bispo dos

Santos e Maria Nascimento Cerqueira Santos, Guilhermino Cerqueira dos Santos possa ter acesso ao que lhe caiba, na qualidade de sucessor, nos termos dos parágrafos 297 e 304 desta Sentença.

- ix. Lucinete dos Santos Ribeiro, Marimar dos Santos Ribeiro e Marlene dos Santos Ribeiro foram identificadas como supostas vítimas pela Comissão, por serem irmãs de Luciene dos Santos Ribeiro. O Estado alegou que não foi comprovado de maneira concreta o dano a seus direitos. No entanto, a Corte constata que a Comissão também apresentou Lucinete dos Santos Ribeiro Marimar dos Santos Ribeiro e Marlene dos Santos Ribeiro como supostas vítimas, na qualidade de filhas de Luzia dos Santos Ribeiro, e que o Estado não levantou qualquer objeção à existência de um dano a seus direitos por essa razão. Nessa medida, serão consideradas vítimas da violação do direito à integridade pessoal.
- x. Luís Fernando Santos Costa foi identificado como suposta vítima pelos representantes, por ser irmão de Alex Santos Costa e Mairla Santos Costa. O Estado alegou que não foi comprovado de maneira concreta o dano a seus direitos. No entanto, a Corte constata que os representantes também apresentaram Luís Fernando Santos Costa como suposta vítima, na qualidade de filho de Maria Aparecida de Jesus Santos, e que o Estado não levantou qualquer objeção à existência de um dano a seus direitos por essa razão. Nessa medida, será considerado vítima da violação do direito à integridade pessoal.
- xi. Maria Joelma de Jesus Santos foi identificada como suposta vítima pela Comissão, por ser irmã de Maria Joelia de Jesus Santos. O Estado alegou que não foi comprovado de maneira concreta o dano a seus direitos por essa razão. A esse respeito, a Corte constata que Maria Joelma de Jesus Santos é uma das trabalhadoras da fábrica de fogos que sobreviveram à explosão, de modo que está provado o dano a seu direito à integridade pessoal, como consequência direta da explosão, segundo se demonstrou no capítulo VIII-1 desta Sentença. Além disso, a Comissão apresentou a senhora Maria Joelma de Jesus Santos como suposta vítima, na qualidade de irmã de Carla Reis dos Santos, e o Estado não objetou à existência de um dano a seus direitos por essa razão. Pelo exposto, também será considerada vítima da violação do direito à integridade pessoal, por conta da dor sofrida por seu familiar.
- xii. Neuza Maria Machado foi identificada como suposta vítima pela Comissão, por ser irmã de Maria Creuza Machado dos Santos. O Estado alegou que não foi comprovado de maneira concreta o dano a seus direitos por essa razão. A Corte conclui que não há prova de seu dano no expediente, razão pela qual não será considerada vítima de uma violação do direito à integridade pessoal neste caso.
- xiii. Roque Ribeiro da Conceição foi identificado como suposta vítima pelos representantes, por ser irmão de Daiane dos Santos Conceição. A esse respeito, a Corte conclui que há um erro, pois o senhor Roque Ribeiro da Conceição era pai e não irmão de Daiane dos Santos Conceição. Por outro lado, a Corte constata que a Comissão também apresentou Roque Ribeiro da Conceição como suposta vítima na qualidade de esposo de Antônia Cerqueira dos Santos, e que o Estado não levantou qualquer objeção à existência de um dano a seus direitos por essa razão. Nessa medida, será considerado vítima da violação do direito à integridade pessoal. Além disso, a Corte constata que seu dano se encontra provado, na medida em que declarou, e consta do expediente, prova da dor sofrida.³⁴⁷

254. Conforme o exposto, a Corte conclui que, de acordo com o Estado, não se

³⁴⁷ Cf. Depoimento de Roque Ribeiro da Conceição prestado aos representantes das supostas vítimas (expediente de prova, folhas 451 e 564).

teria comprovado o dano ao direito à integridade pessoal de alguns dos familiares das supostas vítimas, em especial, no que se refere às relações entre irmãos e entre tios/as e sobrinhos/as. Nos demais casos, o Estado não questionou a eventual violação do direito à integridade pessoal dos familiares. Nesse sentido, após a análise da prova que consta do expediente, a Corte conclui que não é possível comprovar a violação do direito à integridade pessoal de Antônio Rodrigues dos Santos, Maria Antônia dos Santos, Maria Vera dos Santos, Marinalva Santos, Guilhermino Cerqueira dos Santos, Neuza Maria Machado e Cleide Reis dos Santos. Por essa razão, essas pessoas não serão consideradas vítimas da violação do direito à integridade pessoal. Os demais familiares identificados como supostas vítimas pela Comissão e pelos representantes serão considerados vítimas da violação do direito à integridade pessoal, uma vez que o Estado não apresentou objeção alguma à alegação da Comissão e dos representantes nesse sentido.

255. Por outro lado, Adriana Santos Rocha e Fabiana Santos Rocha faleceram na explosão da fábrica de fogos, de modo que está provado o dano a seu direito à vida, como consequência direta da explosão, segundo se demonstrou no capítulo VIII-1 desta Sentença e, por essa razão, não podem ser consideradas vítimas da violação do direito à integridade, por conta dos danos sofridos por seus familiares. No caso de Claudia Reis dos Santos e Wellington Silva dos Santos, trata-se de dois dos trabalhadores da fábrica de fogos que sobreviveram à explosão, de modo que está provado o dano a seu direito à integridade pessoal, como consequência direta da explosão, segundo se demonstrou no capítulo VIII-1 desta sentença. No caso de Claudia Reis dos Santos também está provado o dano a seu direito à integridade pessoal, em consequência das violações aos direitos de seus familiares.

256. Em virtude do exposto, este Tribunal conclui que o Estado é responsável pela violação do direito à integridade pessoal, reconhecido no artigo 5.1 da Convenção, em relação ao artigo 1.1, em prejuízo de 100 familiares das pessoas falecidas e sobreviventes da explosão, os quais são identificados no Anexo 2 desta Sentença.

IX REPARAÇÕES (Aplicação do artigo 63.1 da Convenção Americana)

257. Com base no disposto no artigo 63.1 da Convenção Americana, a Corte vem salientando que toda violação de uma obrigação internacional que tenha causado dano implica o dever de repará-lo adequadamente,³⁴⁸ e que essa disposição contém uma norma consuetudinária que constitui um dos princípios fundamentais do Direito Internacional contemporâneo sobre responsabilidade de um Estado.³⁴⁹

258. A reparação do dano causado pela infração de uma obrigação internacional exige, sempre que seja possível, a plena restituição (*restitutio in integrum*), que consiste no restabelecimento da situação anterior. Caso isso não seja viável, como ocorre na maioria dos casos de violações de direitos humanos, o Tribunal determinará medidas para garantir os direitos infringidos e reparar as consequências das infrações.³⁵⁰

259. Este Tribunal estabeleceu que as reparações devem ter um nexos causal com os fatos do caso, as violações declaradas, os danos comprovados, bem como com as medidas solicitadas para reparar os respectivos danos. Portanto, a Corte deverá

³⁴⁸ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones e Custas*. Sentença de 21 de julho de 1989. Série C N° 7, par. 25; e *Caso Roche Azaña e outros Vs. Nicaragua, supra*, par. 103.

³⁴⁹ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones e Custas, supra*, par. 25; e *Caso Roche Azaña e outros Vs. Nicaragua, supra*, par. 103.

³⁵⁰ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones e Custas, supra*, par. 26; e *Caso Roche Azaña e outros Vs. Nicaragua, supra*, par. 104.

observar essa convergência para se pronunciar devidamente e conforme o Direito.³⁵¹

260. Em consideração às violações declaradas no capítulo anterior, o Tribunal passará a analisar as pretensões apresentadas pela Comissão e pelos representantes das vítimas, bem como os argumentos do Estado, à luz dos critérios fixados na jurisprudência da Corte, em relação à natureza e ao alcance da obrigação de reparar,³⁵² com o objetivo de determinar as medidas destinadas a reparar os danos causados às vítimas.

A. Parte lesada

261. Este Tribunal reitera que são consideradas partes lesadas, nos termos do artigo 63.1 da Convenção, aquelas que tenham sido declaradas vítimas da violação de algum direito reconhecido nesse tratado.³⁵³ Portanto, esta Corte considera como partes lesadas as 60 vítimas fatais e as seis sobreviventes da explosão identificadas no Anexo 1 desta sentença, bem como os 100 familiares das pessoas falecidas e sobreviventes da explosão, identificados no Anexo 2 desta decisão, que, na qualidade de vítimas das violações declaradas no capítulo VIII desta Sentença, serão consideradas beneficiárias das reparações que a Corte ordenará a seguir.

262. No que diz respeito às vítimas identificadas no Anexo 2, e declaradas como tais por se tratar de familiares das pessoas falecidas e sobreviventes da explosão, o Estado deverá estabelecer um sistema que lhe permita identificá-las adequadamente e que leve em conta que podem existir erros e diferenças tipográficas na grafia de seus nomes e sobrenomes.

B. Obrigação de investigar

263. A **Comissão** solicitou que neste caso se proceda a uma investigação diligente, efetiva e em prazo razoável, com o objetivo de esclarecer os fatos de maneira completa, definir todas as possíveis responsabilidades e impor as sanções que sejam cabíveis a respeito das violações de direitos humanos ocorridas. De acordo com a Comissão, essas investigações deveriam ser tanto penais quanto administrativas, sobre as pessoas vinculadas à fábrica de fogos e as autoridades estatais que descumpriram seus deveres de inspeção e fiscalização. Além disso, solicitou que sejam adotadas as medidas necessárias para que as responsabilidades e reparações estabelecidas nos processos trabalhistas e civis respectivos sejam efetivamente implementadas.

264. Os **representantes** solicitaram que o Estado garanta a pronta solução das causas ainda pendentes, bem como a execução efetiva das sentenças já proferidas. Além disso, solicitaram a criação de uma comissão de investigação para o esclarecimento dos fatos, uma vez que o Estado ainda não conseguiu investigar, processar e julgar os responsáveis pelas violações denunciadas neste caso, existindo a possibilidade de que essa obrigação não possa ser cumprida devido à prescrição.

265. O **Estado** afirmou que os processos internos se encontram em tramitação regulamentar, e que não há omissões de sua parte. Mencionou, ademais, que,

³⁵¹ Cf. *Caso Ticona Estrada e outros Vs. Bolívia. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C Nº 191, par. 110; e *Caso Roche Azaña e outros Vs. Nicarágua, supra*, par. 105.

³⁵² Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones e Custas, supra*, par. 25 a 27; e *Caso Roche Azaña e outros Vs. Nicarágua, supra*, par. 106.

³⁵³ Cf. *Caso do Massacre de La Rochela Vs. Colômbia. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C Nº 163. par. 233; e *Caso Roche Azaña e outros Vs. Nicarágua, supra*, par. 107.

levando em conta que os recursos internos adequados para promover as reparações às vítimas dos fatos do presente caso existem e vêm seguindo seu curso, o requerido pelos representantes deveria ser considerado ilegítimo, inadequado, assim como impossível.

266. A Corte recorda que, no capítulo VIII-3, declarou que as investigações levadas a cabo e os diversos processos – em âmbito penal, civil y trabalhista –, iniciados a partir da explosão da fábrica do “Vardo dos Fogos”, foram inadequados, pelo descumprimento de um prazo razoável, pela falta de devida diligência e de efetividade da tutela judicial, e que, por conseguinte, foram violados os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial das vítimas. Além disso, a Corte lembra que as vítimas ou seus familiares têm direito a que se faça todo o necessário para conhecer a verdade sobre o ocorrido e a que se investigue, se julgue e, caso pertinente, se punam os eventuais responsáveis.³⁵⁴

267. Em virtude do exposto, a Corte dispõe que o Estado deve, considerando o determinado nesta Sentença (*supra* par. 228 a 231), prosseguir com o processo penal, com a devida diligência, conforme o direito interno, para, em um prazo razoável, julgar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis pela explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus. A devida diligência implica, especialmente, que todas as autoridades estatais respectivas estão obrigadas a abster-se de atos que resultem na obstrução ou atraso do andamento do processo penal,³⁵⁵ levando em conta que quase 22 anos transcorreram desde que aconteceram os fatos do presente caso. Tudo isso com o propósito de garantir o direito das vítimas à verdade.

268. No que diz respeito às ações civis de indenização por danos morais e materiais contra a União, o Estado da Bahia, o Município de Santo Antônio de Jesus e a empresa Mário Fróes Prazeres Bastos, e a respeito dos processos trabalhistas, o Estado deve, levando em conta o disposto nesta Sentença (*supra* par. 232 a 238), dar seguimento, com a devida diligência, aos processos ainda em tramitação, para, em um prazo razoável, concluí-los e, caso pertinente, promover a completa execução, além de executar as sentenças definitivas, com a entrega efetiva das somas devidas às vítimas.

C. Medidas de reabilitação

269. A **Comissão** solicitou que se determinem as medidas de atenção à saúde física e mental necessárias às vítimas sobreviventes da explosão. Do mesmo modo, que se disponham as medidas de saúde mental necessárias aos familiares diretos das vítimas da explosão. Também solicitou que essas medidas sejam implementadas, caso seja esta a vontade das vítimas, de forma concertada com elas e seus representantes.

270. Os **representantes** se referiram à importância de que o Estado ofereça apoio, por meio de uma equipe profissional de psicologia ou psiquiatria, de forma gratuita, aos sobreviventes e aos familiares das vítimas mortais, bem como que custeie qualquer medicamento e tratamento que possa ser necessário. Salientaram que essa atenção pode ser oferecida por instituições públicas qualificadas, mas que, na ausência delas, o Estado deveria pagar pela assistência na rede de saúde privada. Em ambos os casos, solicitaram que se proporcione um tratamento individualizado, levando em conta as particularidades de cada situação. Solicitaram,

³⁵⁴ Cf. *Caso Bulacio Vs. Argentina*, *supra*, par. 114; e *Caso Azul Rojas Marín e outra Vs. Peru*, *supra*, par. 173.

³⁵⁵ Cf. *Caso do Massacre de Río Negro Vs. Guatemala*, *supra*, par. 194; e *Caso Alvarado Espinoza e outros Vs. México. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 28 de novembro de 2018. Série C Nº 370, par. 301.

ainda, a efetiva e imediata atenção à saúde física e mental dos sobreviventes e dos familiares das vítimas falecidas e sobreviventes, bem como a realização das cirurgias de reconstrução necessárias em relação às queimaduras sofridas.

271. O **Estado** considerou que as medidas de reabilitação solicitadas pelos representantes são inadequadas, pois o Estado cumpriu com a promoção de um Sistema Único de Saúde (SUS) que garante o acesso integral, universal e gratuito a toda a população do país, sem discriminação alguma, inclusive na área de saúde mental.

272. Este Tribunal constata que, no presente caso, não há evidência que demonstre que as vítimas e seus familiares tenham tido efetivamente acesso a atenção médica, psicológica ou psiquiátrica, apesar dos sofrimentos experimentados como consequência dos fatos, e que lhes provocaram sequelas que persistem até hoje. Por conseguinte, a Corte considera que o Estado deve oferecer gratuitamente, por meio de instituições de saúde especializadas e de forma imediata, adequada e efetiva, o tratamento médico, psicológico e psiquiátrico de que as vítimas necessitem, após consentimento informado, e pelo tempo que seja preciso, inclusive o fornecimento gratuito de medicamentos. Do mesmo modo, os tratamentos deverão ser prestados, na medida do possível, nos centros escolhidos pelos beneficiários. Caso não se disponha de centros de atenção próximos, as despesas relativas a transporte e alimentação deverão ser custeadas. Para esse efeito, as vítimas dispõem de um prazo de 18 meses, contado a partir da notificação da presente Sentença, para requerer esse tratamento ao Estado.³⁵⁶

D. Medidas de satisfação

273. O Tribunal determinará as medidas que buscam reparar o dano imaterial, e que não tenham natureza pecuniária, bem como medidas de alcance ou repercussão pública.³⁵⁷ A jurisprudência internacional, e em especial a desta Corte, vem estabelecendo reiteradamente que a sentença constitui *per se* uma forma de reparação.³⁵⁸

D.1. Publicação da sentença

274. Os **representantes** solicitaram a publicação da decisão sobre o mérito deste assunto. Destacaram, principalmente, que a jurisprudência desta Corte dispôs que a publicação de suas sentenças deve incluir: um resumo oficial no Diário Oficial; um resumo oficial em um jornal de ampla circulação nacional; e que a sentença permaneça disponível pelo período de um ano em uma página eletrônica oficial.

275. Além disso, levando em conta o alcance da televisão pública no Brasil, solicitaram a criação de um programa sobre a história deste caso e uma explicação da sentença em um dos noticiários da televisão pública com alcance regional e nacional. Também solicitaram que esteja disponível nas plataformas do Estado da Bahia e do Governo Federal, de preferência na página principal e por um período não inferior a um mês.

276. O **Estado** considerou excessivas as medidas de reparação simbólica solicitadas pelos representantes. Nesse sentido, afirmou que, no caso de uma

³⁵⁶ Cf. *Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México*, *supra*, par. 253; e *Caso Azul Rojas Marín e outra Vs. Peru*, *supra*, par. 237.

³⁵⁷ Cf. *Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Reparações e Custas*, *supra* par. 84; e *Caso Montesinos Mejía Vs. Equador*, *supra*, par. 238.

³⁵⁸ Cf. *Caso Neira Alegría e outros Vs. Peru. Reparações e Custas*. Sentença de 19 de setembro de 1996. Série C Nº. 29, par. 56; e *Caso Gorioitía Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 2 de setembro de 2019. Série C Nº. 382, par. 63.

eventual condenação por parte deste Tribunal, a publicação do resumo oficial da sentença e de seu texto completo na página eletrônica oficial, na forma tradicionalmente adotada pelo Tribunal em suas sentenças, alcançaria a finalidade pretendida pelos representantes. Considerou que qualquer condenação adicional seria irrazoável e provocaria um ônus excessivo e desnecessário sobre o erário.

277. A Corte considera, conforme dispôs em outros casos,³⁵⁹ que o Estado deve publicar, no prazo de seis meses, contado a partir da notificação da presente Sentença: a) o resumo oficial da presente Sentença, elaborado pela Corte, uma só vez, no Diário Oficial, em um corpo de letra legível e adequado; b) o resumo oficial da presente Sentença, elaborado pela Corte, uma só vez, em um jornal de ampla circulação nacional, em um corpo de letra legível e adequado; e c) a presente Sentença na íntegra, disponível por um período de um ano, em uma página eletrônica oficial do Estado da Bahia e do Governo Federal. O Estado deverá informar esta Corte de forma imediata, tão logo dê início à efetivação de cada uma das publicações dispostas, independentemente do prazo de um ano para apresentar seu primeiro relatório previsto no ponto resolutivo 21 da Sentença.

278. O Estado também deverá produzir um material para rádio e televisão, de não menos de cinco minutos, em que apresente o resumo da sentença. O conteúdo desse material deverá ser concertado com os representantes das vítimas. Esse material deverá ser divulgado pelo Estado, no horário de maior audiência, pelas cadeias públicas de rádio e televisão do Estado da Bahia, caso existam, ou, na sua falta, por pelo menos uma das cadeias públicas de rádio e televisão do Governo Federal. Além disso, esse material deverá ser transmitido ao menos uma vez pelas redes sociais oficiais da União e estar disponível nas plataformas eletrônicas do Estado da Bahia e do Governo Federal, pelo período de um ano. Para a elaboração desse material e sua divulgação, o Estado disporá do prazo de dois anos, contado a partir da notificação da presente Sentença.

D.2. Ato público de reconhecimento de responsabilidade

279. Os **representantes** solicitaram a realização de um evento público de reconhecimento de responsabilidade internacional do Estado, com a presença de autoridades do Estado da Bahia e do Governo Federal, bem como dos familiares das vítimas, que seja divulgado por rádio e televisão.

280. O **Estado** não se pronunciou de maneira específica sobre esse assunto.

281. O Tribunal considera que o Estado deve realizar um ato de reconhecimento de responsabilidade internacional, em relação aos fatos do presente caso e sua posterior investigação. Nesse ato, o Estado deverá fazer referência aos fatos e violações de direitos humanos declarados na presente Sentença. O ato deverá ser levado a cabo mediante uma cerimônia pública e deverá ser divulgado. O Estado deverá assegurar a participação das vítimas declaradas na presente Sentença, caso assim o desejem, e convidar para o evento as organizações que os representaram nas instâncias nacionais e internacionais. A realização e demais particularidades dessa cerimônia pública devem ser objeto da devida e prévia consulta às vítimas e a seus representantes. As autoridades estatais que deverão estar presentes nesse ato, ou dele participar, deverão ser altos funcionários do Estado da Bahia, bem como do Governo Federal. Esse evento deverá ser divulgado pelos canais públicos de rádio e televisão. Caberá ao Governo local e ao Governo Federal definir a quem se atribuirá essa tarefa. Para cumprir essa obrigação, o Estado dispõe de um prazo de dois anos, contado a partir da notificação da presente Sentença.

³⁵⁹ Cf. *Caso Cantoral Benavides Vs. Peru. Reparaciones e Custas*. Sentença de 3 de dezembro de 2001. Série C N° 88, par. 79; e *Caso Roche Azaña e outros Vs. Nicaragua, supra*, par. 118.

E. Garantias de não repetição

282. A **Comissão** solicitou que sejam adotadas as medidas legislativas, administrativas e de outra natureza para evitar que no futuro ocorram fatos similares, em especial, as medidas necessárias e sustentáveis para oferecer possibilidades de trabalho na região, diferentes das analisadas neste caso. Também solicitou que sejam adotadas todas as medidas necessárias para prevenir, erradicar e punir o trabalho infantil, e que as instituições sejam fortalecidas para assegurar que cumpram devidamente sua obrigação de fiscalizar e inspecionar as empresas que realizam atividades perigosas. Isso implica dispor de mecanismos adequados de responsabilização frente a autoridades que se omitam do cumprimento dessas obrigações.

283. Os **representantes** solicitaram que o Estado promova, em conjunto com o Movimento 11 de Dezembro, a elaboração de um projeto socioeconômico para a inserção de trabalhadores dedicados à fabricação de fogos de artifício em outros mercados de trabalho e a formação profissional de jovens que estejam iniciando sua entrada no mercado de trabalho. Solicitaram também o fortalecimento das medidas de fiscalização e combate das fábricas clandestinas de fogos de artifício no país. Além disso, solicitaram que se ordene ao Estado que promova a regulamentação da fabricação, do comércio e do uso de fogos de artifício, para que se definam as normas, os organismos encarregados de controlar seu cumprimento e as punições que serão aplicadas em caso de descumprimento. Para isso, fizeram referência a um projeto de lei,³⁶⁰ aprovado pelo Senado em 2017, que se propõe a estabelecer uma nova regulamentação para a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício, revogando a legislação existente. Salientaram que, embora contenha disposições muito genéricas em alguns temas relevantes, como a definição dos organismos de inspeção, apresenta avanços, como a proibição da exibição e da venda de fogos de artifício não certificados fora de um estabelecimento credenciado, além da instalação de fábricas de fogos de artifício em zonas urbanas.

284. O **Estado** considerou que não pode ser condenado à adoção de reformas legislativas, pois o controle da fabricação de fogos de artifício não só existe, mas é robusto e estruturado. Desse modo, a inspeção está bem regulamentada, tanto pela lei como pelas normas regulamentadoras, contando com uma estrutura clara a respeito das atribuições de cada órgão do Estado e estabelecendo penas aplicáveis em caso de descumprimento de suas disposições. Além disso, a determinação dessa medida por parte da Corte implicaria o controle de convencionalidade abstrato da legislação brasileira.

285. A Corte recorda que o Estado deve prevenir a ocorrência de violações dos direitos humanos como as descritas neste caso e, por conseguinte, adotar todas as medidas legais, administrativas e de outra natureza que sejam pertinentes para esse efeito.³⁶¹

286. Este Tribunal leva em conta os avanços alcançados pelo Estado na regulamentação da fabricação de fogos de artifício³⁶² e na proteção normativa dos

³⁶⁰ Cf. Projeto de Lei do Senado Federal do Brasil PL 7433/2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2129817>.

³⁶¹ Cf. *Caso Suárez Rosero Vs. Equador. Mérito*, *supra*, par. 106; e *Caso Quispialaya Vilcapoma Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de novembro de 2015. Série C Nº 308, par. 274.

³⁶² Cf. Decreto Nº 3.665, promulgado em 20 de novembro de 2000, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3665.htm (expediente de prova, folhas 3197 a 3236); Decreto Nº 9.493, promulgado em 5 de setembro de 2018, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9493.htm (expediente de prova,

direitos trabalhistas.³⁶³ No entanto, a Corte faz notar que não consta dos escritos e provas encaminhados, nem dos depoimentos ou das alegações orais oferecidos na Audiência Pública, que o Estado tenha conseguido implementar medidas para assegurar que, na prática, os locais em que são fabricados fogos de artifício no Brasil sejam fiscalizados de forma regular.

287. A Corte lembra que a falta de fiscalização da fábrica do “Vardo dos Fogos”, por parte das autoridades estatais, foi o elemento principal que gerou a responsabilidade internacional do Estado. Nesse sentido, a fim de deter o funcionamento das fábricas clandestinas e/ou que funcionam em desacordo com as normas sobre o controle de atividades perigosas, e de garantir condições de trabalho equitativas e satisfatórias nesses ambientes, o Estado deve adotar medidas para implementar uma política sistemática de inspeções periódicas nos locais de produção de fogos de artifício, tanto para que sejam verificadas as condições de segurança e salubridade do trabalho, quanto para que seja fiscalizado o cumprimento das normas relativas ao armazenamento dos insumos. O Estado deve assegurar que as inspeções periódicas sejam realizadas por inspetores que tenham o devido conhecimento em matéria de saúde e segurança no âmbito específico da fabricação de fogos de artifício. Para a consecução dessa medida, o Estado poderá recorrer a organizações como a OIT e o UNICEF, a fim de que prestem assessoramento ou assistência que possam ser de utilidade no cumprimento da medida ordenada. O Estado dispõe de um prazo de dois anos, contado a partir da notificação da presente Sentença, para apresentar relatório a este Tribunal sobre o andamento da implementação dessa política.

288. No que concerne ao projeto de lei mencionado pelos representantes (Projeto de Lei do Senado Federal do Brasil PL 7433/2017), julga-se pertinente ordenar ao Estado brasileiro que apresente um relatório sobre o andamento da tramitação legislativa desse projeto. Desse relatório deverão constar considerações a respeito das principais mudanças propostas à regulamentação vigente, seu possível impacto prático e os prazos propostos para sua aprovação definitiva. Essa medida deverá ser cumprida no prazo de um ano, a partir da notificação da presente Sentença.

289. A Corte recorda que se estabeleceu na presente Sentença (*supra* par. 188) a condição de extrema vulnerabilidade das trabalhadoras da fábrica do “Vardo dos Fogos”, devido a sua situação de pobreza e discriminação interseccional. Outrossim, está provado neste caso que essas trabalhadoras não tinham alternativa de trabalho diferente da fabricação de fogos de artifício. A Corte avalia positivamente os esforços envidados pelo Estado para que fatos como os do presente caso não ocorram novamente (*supra* par. 146). No entanto, das provas apresentadas pelo Estado, não se extrai o impacto específico que podem ter tido as políticas públicas dos últimos 20 anos no município em que ocorreram os fatos, em favor das pessoas que trabalham na fabricação de fogos de artifício. Além disso, os depoimentos ouvidos em audiência e outros elementos do acervo probatório deste caso³⁶⁴

folhas 3238 a 3262), que regulamenta o registro e o funcionamento das fábricas; Decreto Nº. 10.030, promulgado em 30 de setembro de 2019, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10030.htm#art6; Portaria Nº. 56 - COLOG, de 5 de junho de 2017 (expediente de prova, folhas 3264 a 3317); e Portaria Nº. 42 - COLOG, de 28 de março de 2018 (expediente de prova, folhas 3319 a 3365).

³⁶³ A atualização da Norma Regulamentadora Nº. 19, com a aprovação do Anexo 1, de 30 de março de 2007, inclui várias novas medidas que os patrões devem tomar no local de trabalho para evitar acidentes na fabricação especificamente de fogos de artifício. Além disso, após o acidente, no ano 2000, o Brasil ratificou a Convenção 182 da OIT sobre as piores formas de trabalho infantil e, em 2008, regulamentou essa Convenção, mediante um decreto que enumerava várias atividades econômicas em que se proibia o trabalho de menores de 18 anos, inclusive a de fogos de artifício. Ver também Decreto Nº. 4.085, de 15 de janeiro de 2002, que promulga a Convenção 174 da OIT e a Recomendação 181 (expediente de prova, folhas 3367 a 3374).

³⁶⁴ Cf. Depoimentos prestados por Maria Balbina dos Santos e Leila Cerqueira dos Santos em Audiência Pública, *supra*; Declaração pericial oferecida por Sônia Marise Rodrigues Pereira Tomasoni,

mostram que a situação dessa população vulnerável de Santo Antônio de Jesus não sofreu mudanças significativas. Portanto, a Corte ordena ao Estado que, no prazo máximo de dois anos, a partir da notificação desta Sentença, elabore e execute um programa de desenvolvimento socioeconômico especialmente destinado à população de Santo Antônio de Jesus, em coordenação com as vítimas e seus representantes. O Estado deverá informar a Corte anualmente sobre os avanços na implementação. Esse programa deve fazer frente, necessariamente, à falta de alternativas de trabalho, especialmente para os jovens maiores de 16 anos e as mulheres afrodescendentes que vivem em condição de pobreza. O programa deve incluir, entre outros: a criação de cursos de capacitação profissional e/ou técnicos que permitam a inserção de trabalhadoras e trabalhadores em outros mercados de trabalho, como o comércio, o agropecuário e a informática, entre outras atividades econômicas relevantes na região; medidas destinadas a enfrentar a evasão escolar causada pelo ingresso de menores de idade no mercado de trabalho, e campanhas de sensibilização em matéria de direitos trabalhistas e riscos inerentes à fabricação de fogos de artifício.

290. Com vistas ao cumprimento dessa medida, devem ser levadas em conta as principais atividades econômicas da região, a eventual necessidade de incentivar outras atividades econômicas, a necessidade de garantir uma adequada formação dos trabalhadores para o desempenho de certas atividades profissionais e a obrigação de erradicar o trabalho infantil de acordo as normas do Direito Internacional.³⁶⁵

291. Levando em consideração que o presente caso se refere também ao tema empresas e direitos humanos, a Corte julga pertinente ordenar ao Estado que, no prazo de um ano, apresente um relatório sobre a implementação e aplicação das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos,³⁶⁶ especialmente no que diz respeito à promoção e ao apoio a medidas de inclusão e não discriminação, mediante a criação de programas de incentivo à contratação de grupos vulneráveis;³⁶⁷ à implementação, por parte das empresas, de atividades educacionais em direitos humanos, com a divulgação da legislação nacional e dos parâmetros internacionais, e de um enfoque nas normas relevantes para a prática das pessoas e os riscos para os direitos humanos.³⁶⁸

F. Indenizações compensatórias

F.1. Danos materiais

292. A **Comissão** solicitou que as vítimas deste caso sejam adequadamente reparadas, tanto quanto aos danos materiais quanto aos imateriais.

supra; Documento Síntese do Grupo de Trabalho, *supra*; BARBOSA JÚNIOR, José Amândio. "A Produção de Fogos de Artifício no Município de Santo Antônio de Jesus/BA: uma análise de sua contribuição para o desenvolvimento local", *supra*; e SANTOS, Ana Maria. "A Clandestinidade como Expressão da Precarização do Trabalho na Produção de Traque de Massa no Município de Santo Antônio de Jesus – Bahia: um estudo de caso no bairro Irmã Dulce", *supra*.

³⁶⁵ Cf. Organização Internacional do Trabalho. *Convenção 138: Convenção sobre a idade mínima*, 1973; Organização Internacional do Trabalho, *Convenção 182: Convenção sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para sua eliminação*, 1999; e Organização Internacional do Trabalho. Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, 1998. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_467655.pdf.

³⁶⁶ Cf. Decreto Nº. 9.571, de 21 de novembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9571.htm.

³⁶⁷ Cf. Decreto Nº. 9.571, de 21 de novembro de 2018, *supra*, artigo 3, XIII.

³⁶⁸ Cf. Decreto Nº. 9.571, de 21 de novembro de 2018, *supra*, artigo 5, III.

293. Os **representantes** destacaram que o ressarcimento dos danos materiais inclui a indenização do dano emergente, bem como do lucro cessante, e se referiram aos montantes estabelecidos pela Corte nos casos *Gomes Lund e outros Vs. Brasil* e "*Instituto para a Reeducação do Menor*" *Vs. Paraguai*. Também solicitaram a compensação dos valores gastos pelas vítimas sobreviventes e pelos familiares com psicólogos, psiquiatras, medicamentos e todas as demais formas terapêuticas utilizadas na busca de reabilitação médica e/ou psicológica.

294. O **Estado** salientou que essa solicitação deve ser examinada à luz das provas apresentadas, em conformidade com as regras do devido processo, e não só segundo o afirmado pelos representantes. Além disso, destacou a importância de que não se atribua uma dupla responsabilidade pelos fatos do presente caso, nem se permita o enriquecimento injusto das vítimas, mediante o duplo pagamento de indenização por danos materiais, imateriais e de pensão, razão pela qual o Tribunal deve levar em conta os limites do que se determinou internamente e respeitar o desempenho primário do Juiz brasileiro. Recomendou que o exposto também deveria servir de parâmetro para uma análise justa da solicitação de correção monetária apresentada pelos representantes, evitando possíveis distorções.

295. Sobre esse assunto, a Corte desenvolveu em sua jurisprudência o conceito de dano material e estabeleceu que este supõe "a perda ou redução da renda das vítimas, os gastos efetuados em razão dos fatos e as consequências de natureza pecuniária que guardem nexos causal com os fatos do caso".³⁶⁹

296. Em atenção aos critérios estabelecidos na jurisprudência constante deste Tribunal e às circunstâncias do presente caso, a Corte julga pertinente fixar, por equidade, a título de dano material, o pagamento de US\$ 50.000 (cinquenta mil dólares dos Estados Unidos da América) em favor de cada uma das vítimas falecidas e sobreviventes da explosão da fábrica de fogos.

297. Os montantes dispostos em favor de pessoas falecidas na explosão (Anexo 1) devem ser liquidados de acordo com os seguintes critérios:

- a. 50% (cinquenta por cento) da indenização será dividido, em partes iguais, entre os filhos da vítima. Caso um ou vários dos filhos da vítima já tenham falecido, a parte que lhe ou lhes caiba será entregue a seus filhos ou cônjuges, caso existam, ou, caso não existam, a parte que lhe ou lhes caiba será acrescida à dos demais filhos da mesma vítima;
- b. 50% (cinquenta por cento) da indenização deverá ser entregue a quem era cônjuge, companheiro ou companheira permanente da vítima, no momento dos fatos;
- c. caso não existam familiares em alguma das categorias definidas nas alíneas acima, o que seja devido aos familiares compreendidos nessa categoria será acrescida à parte que lhe caiba na outra categoria;
- d. caso a vítima não tenha tido filhos, nem cônjuge, nem companheira ou companheiro permanente, a indenização do dano material será entregue a seus pais; e
- e. caso não exista nenhuma das pessoas acima citadas, a indenização deverá ser paga aos herdeiros, de acordo com o direito sucessório interno.

³⁶⁹ Cf. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Reparações e Custas. Sentença de 22 de fevereiro de 2002. Série C Nº 91, par. 43; e *Caso Azul Rojas Marín e outra Vs. Peru*, *supra*, par. 256.

298. As indenizações citadas serão pagas independentemente das somas reconhecidas ou que venham a ser reconhecidas nos processos internos em favor das vítimas do presente caso.

F.2. Danos imateriais

299. A **Comissão** solicitou que sejam adotadas as medidas de compensação econômica e satisfação do dano moral que permitam reparar integralmente as violações provadas neste caso.

300. Os **representantes** se referiram aos montantes que foram fixados pela Corte em outros casos, e salientaram a relevância dos critérios utilizados para estabelecer o montante, entre eles, o tempo transcorrido entre o evento danoso e a reparação adequada; a destruição do projeto de vida; a diminuição da capacidade de trabalho; a forma da morte e o surgimento de lesões; a falta de cuidados posteriores, e as condições de detenção como forma de maus-tratos que, neste caso, de acordo com os representantes, pode ser considerada de maneira análoga às condições de trabalho degradantes a que as vítimas foram expostas.

301. O **Estado** se referiu a esse assunto ao considerar o relacionado aos danos materiais (*supra* par. 294).

302. A Corte desenvolveu em sua jurisprudência o conceito de dano imaterial e estabeleceu que este "pode compreender tanto os sofrimentos e as aflições causados pela violação como o menosprezo de valores muito significativos para as pessoas e qualquer alteração, de caráter não pecuniário, nas condições de vida das vítimas".³⁷⁰ Dado que não é possível atribuir ao dano imaterial um equivalente monetário preciso, apenas pode ser objeto de compensação. Nessa medida, para os fins da reparação integral à vítima, isso será feito mediante o pagamento de uma quantia em dinheiro que o Tribunal determine, em aplicação razoável do arbítrio judicial e em termos justos.³⁷¹

303. No capítulo VIII se declarou a responsabilidade internacional do Estado pelas violações dos direitos estabelecidos nos artigos 4.1, 5.1, 8.1, 19, 24, 25 e 26 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento. Em consideração ao exposto, este Tribunal fixa, por equidade, as seguintes somas, a título de indenização por danos imateriais:

- a. US\$ 60.000 (sessenta mil dólares dos Estados Unidos da América) em favor de cada uma das vítimas falecidas e sobreviventes na explosão. Nos casos de Luciene Ribeiro dos Santos, Girlene dos Santos Souza, Aldeci Silva Santos, Aldenir Silva Santos, Aristela Santos de Jesus, Karla Reis dos Santos, Francisneide Jose Bispo Santos, Rosângela de Jesus França, Luciene Oliveira Santos, Arlete Silva Santos, Núbia Silva dos Santos, Alex Santos Costa, Maria Joelma de Jesus Santos, Wellington Silva dos Santos, Bruno Silva dos Santos, Adriana dos Santos, Adriana Santos Rocha, Andreia dos Santos, Carla Alexandra Cerqueira dos Santos, Daiane Santos da Conceição, Daniela Cerqueira Reis, Fabiana Santos Rocha e Mairla de Jesus Santos Costa, menores de idade no momento da explosão, deverão ser pagos US\$ 15.000 (quinze mil dólares dos Estados Unidos da América) adicionais. No caso de Vitória França deverão ser pagos US\$ 20.000 (vinte mil dólares dos Estados Unidos da América) adicionais.
- b. US\$ 10.000 (dez mil dólares dos Estados Unidos da América) em favor de cada um dos familiares comprovados como vítimas da violação do artigo

³⁷⁰ Cf. *Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Reparaciones e Custas*, *supra*, par. 84; e *Caso Roche Azaña e outros Vs. Nicaragua*, *supra*, par. 133.

³⁷¹ Cf. *Caso Cantoral Benavides Vs. Peru*, *supra*, par. 53; e *Caso Roche Azaña e outros Vs. Nicaragua*, *supra*, par. 133.

5 da Convenção.

304. Os montantes dispostos em favor de pessoas falecidas na explosão (Anexo 1) devem ser liquidados de acordo com os seguintes critérios:

- a. 50% (cinquenta por cento) da indenização será dividido, em partes iguais, entre os filhos da vítima. Caso um ou vários dos filhos da vítima já tenham falecido, a parte que lhe ou lhes caiba será entregue a seus filhos ou cônjuges, caso existam, ou, caso não existam, a parte que lhe ou lhes caiba será acrescida às dos demais filhos da mesma vítima;
- b. 50% (cinquenta por cento) da indenização deverá ser entregue a quem era cônjuge, companheiro ou companheira permanente da vítima, no momento dos fatos;
- c. caso não existam familiares em alguma das categorias definidas nas alíneas acima, o que seja cabível aos familiares compreendidos nessa categoria será acrescido à parte que lhe caiba na outra categoria;
- d. caso a vítima não tenha filhos, nem cônjuge, nem companheira ou companheiro permanente, a indenização do dano material será entregue a seus pais; e
- e. caso não exista nenhuma das pessoas mencionadas acima, a indenização deverá ser paga aos herdeiros, de acordo com o direito sucessório interno.

305. As indenizações acima serão pagas independentemente das somas reconhecidas ou que venham a ser reconhecidas nos processos internos em favor das vítimas do presente caso.

306. A Corte considera que os montantes determinados por equidade compensam e fazem parte da reparação integral às vítimas, levando em consideração os sofrimentos e aflições a que foram submetidas.

G. Custas e gastos

307. Os **representantes** solicitaram o pagamento das despesas em que incorreram na tramitação do presente processo, desde a apresentação da petição à Comissão até as diligências levadas a cabo perante a Corte. Para chegar a essa cifra, os representantes consideraram as despesas relacionadas ao transporte aéreo para Salvador, o transporte em carro ou em ônibus até Santo Antônio de Jesus, e a hospedagem e alimentação durante os 18 anos de litígio perante a Comissão e a Corte Interamericana. Além disso, informaram que incorreram em despesas para a audiência na Comissão Interamericana, em Washington, D.C., inclusive passagens aéreas, hospedagem e diárias para cinco representantes das vítimas. No total, as custas e gastos chegariam a US\$ 20.000 (vinte mil dólares dos Estados Unidos da América).

308. O **Estado** solicitou que a Corte leve em conta os parâmetros geralmente aplicados em sua jurisprudência, considerando como custos somente os montantes razoáveis e devidamente provados e necessários para o desempenho dos representantes perante o Sistema Interamericano, considerando o montante demandado, a documentação que o respalda, a relação direta entre o solicitado e o caso concreto, bem como as circunstâncias do caso. Além disso, salientou que espera que este Tribunal leve em conta que a solicitação de reembolso de custas do escrito de solicitações, argumentos e provas se baseia em percentuais que são

meras estimativas. Por último, solicitou que a Corte não o condene ao pagamento de custas e gastos, caso se constate que o Estado brasileiro não incorreu em responsabilidade internacional.

309. A Corte reitera que, conforme sua jurisprudência, as custas e gastos são parte do conceito de reparação, uma vez que as atividades desempenhadas pelas vítimas, com a finalidade de obter justiça, tanto em âmbito nacional como internacional, implicam desembolsos que devem ser compensados quando a responsabilidade internacional do Estado é declarada mediante uma sentença condenatória. Quanto ao reembolso de despesas, cabe à Corte apreciar prudentemente seu alcance, o qual compreende as despesas geradas perante as autoridades da jurisdição interna, bem como as geradas no curso do processo perante o Sistema Interamericano, levando em conta as circunstâncias do caso concreto e a natureza da jurisdição internacional de proteção dos direitos humanos. Essa apreciação pode ser realizada com base no princípio de equidade e levando em conta as despesas citadas pelas partes, desde que seu *quantum* seja razoável.³⁷²

310. Conforme salientou em outras ocasiões, a Corte lembra que “as pretensões das vítimas ou seus representantes, em matéria de custas e gastos, e as provas que as sustentam, devem ser apresentadas à Corte no primeiro momento processual que a eles se concede, isto é, no escrito de solicitações e argumentos, sem prejuízo de que essas pretensões se atualizem, em momento posterior, conforme as novas custas e gastos em que se tenha incorrido por ocasião do procedimento perante esta Corte”.³⁷³ Do mesmo modo, a Corte reitera que não é suficiente o envio de documentos probatórios, mas que é necessário que as partes formulem uma argumentação que relacione a prova ao fato que se considera representado, e que, ao se tratar de alegados desembolsos econômicos, sejam estabelecidos com clareza os objetos de despesa e sua justificação.³⁷⁴

311. Da análise dos antecedentes apresentados, a Corte conclui que, embora os representantes tenham alegado em seu Escrito de Solicitações, Argumentos e Provas, que as custas e gastos em que incorreram chegaram à soma de US\$ 20.000 (vinte mil dólares de Estados Unidos da América), não apresentaram prova alguma que justificasse esse valor. Posteriormente, em suas alegações finais, de forma extemporânea, apresentaram comprovantes que mostram que as custas e gastos equivalem a US\$ 42.526,52 (quarenta e dois mil, quinhentos e vinte e seis dólares dos Estados Unidos da América e cinquenta e dois centavos). O Estado, em suas observações sobre os anexos apresentados pelos representantes, solicitou, entre outros, que se esclareça e demonstre a atribuição das despesas mensais de pessoal feita pelos representantes.

312. A Corte constata que os comprovantes das custas e gastos não foram apresentados no momento processual oportuno. Por essa razão, calculará o pagamento de gastos e custas por equidade e levando em conta que o litígio internacional se estendeu por mais de 15 anos. Desse modo, esta Corte julga procedente conceder uma soma total razoável de US\$35.000,00 (trinta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América) aos representantes no presente caso, a título de custas e gastos.

³⁷² Cf. *Caso Garrido e Baigorria Vs. Argentina*. Reparções e Custas. Sentença de 27 de agosto de 1998. Série C Nº 39, par. 82; e *Caso Azul Rojas Marín e outra Vs. Peru*, *supra*, par. 274.

³⁷³ Cf. *Caso Garrido e Baigorria Vs. Argentina*. Reparções e Custas, *supra*, par. 79; e *Caso Azul Rojas Marín e outra Vs. Peru*, *supra*, par. 275.

³⁷⁴ Cf. *Caso Chaparro Álvarez e Lapo Ñiiguez Vs. Equador*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparções e Custas. Sentença de 21 de novembro de 2007. Série C Nº 170, par. 275; e *Caso das Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco Vs. México*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparções e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2018. Série C Nº 371. par. 379.

H. Modalidade de cumprimento dos pagamentos ordenados

313. O Estado deverá efetuar o pagamento das indenizações a título de dano material e imaterial, bem como o reembolso das custas e gastos estabelecidos na presente Sentença diretamente às pessoas e organizações nela indicadas, no prazo de um ano, contado a partir da notificação da presente Sentença, nos termos dos parágrafos seguintes.

314. O Estado deve cumprir suas obrigações monetárias, mediante o pagamento em dólares dos Estados Unidos da América, ou seu equivalente em moeda brasileira, utilizando para o cálculo respectivo o tipo de câmbio que se encontre vigente na bolsa de Nova York, Estados Unidos da América, no dia anterior ao pagamento.

315. Caso, por motivos atribuíveis a algum dos beneficiários das indenizações ou a seus sucessores, não seja possível o pagamento do todo ou de parte das quantias determinadas no prazo indicado, o Estado consignará esses montantes a seu favor em uma conta ou certificado de depósito, em uma instituição financeira brasileira solvente, em dólares dos Estados Unidos da América, e nas condições financeiras mais favoráveis que permitam a legislação e a prática bancária do Estado. Caso a indenização respectiva não seja reclamada depois de transcorridos dez anos, as quantias serão devolvidas ao Estado com os juros auferidos.

316. As quantias atribuídas na presente Sentença como indenização por dano imaterial e como reembolso de custas e gastos deverão ser integralmente entregues às pessoas e organizações indicadas, conforme o disposto nesta Sentença, sem reduções decorrentes de eventuais ônus fiscais.

317. Caso o Estado incorra em mora, deverá pagar juros sobre o montante devido, correspondente ao juro bancário moratório na República Federativa do Brasil.

X

PONTOS RESOLUTIVOS

318. Portanto,

A CORTE

DECIDE,

por unanimidade:

1. Julgar improcedente a exceção preliminar relativa à alegada inadmissibilidade da apresentação do caso em virtude da publicação do Relatório de Admissibilidade e Mérito pela Comissão, em conformidade com o parágrafo 20 desta Sentença.

Por cinco votos a favor e dois contra:

2. Julgar improcedente a exceção preliminar relativa à alegada incompetência *ratione materiae* a respeito das supostas violações do direito ao trabalho, em conformidade com o parágrafo 23 desta Sentença.

Divergem os juízes Eduardo Vio Grossi e Humberto Antonio Sierra Porto.

Por unanimidade:

3. Julgar improcedente a exceção preliminar relativa à alegada falta de

esgotamento de recursos internos, em conformidade com os parágrafos 29 a 33 desta Sentença.

DECLARA,

Por unanimidade, que:

4. O Estado é responsável pela violação dos direitos à vida e da criança, constantes dos artigos 4.1 e 19, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em prejuízo das sessenta pessoas falecidas na explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, a que se refere o parágrafo 139 desta Sentença, entre as quais se encontram vinte crianças, nos termos dos parágrafos 115 a 139 da presente Sentença.

Por unanimidade, que:

5. O Estado é responsável pela violação dos direitos à integridade pessoal e da criança, constantes dos artigos 5.1 e 19, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em prejuízo dos seis sobreviventes da explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, a que se refere o parágrafo 139 desta Sentença, entre os quais se encontram três crianças, nos termos dos parágrafos 115 a 139 da presente Sentença.

Por seis votos a favor e um contra, que:

6. O Estado é responsável pela violação dos direitos da criança, à igual proteção da lei, à proibição de discriminação e ao trabalho, constantes dos artigos 19, 24 e 26, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em prejuízo das sessenta pessoas falecidas e das seis sobreviventes da explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, a que se refere o parágrafo 204 desta Sentença, entre as quais se encontram 23 crianças, nos termos dos parágrafos 148 a 204 da presente Sentença.

Diverge o Juiz Eduardo Vio Grossi.

Por unanimidade, que:

7. O Estado é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, constantes dos artigos 8 e 25, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em prejuízo dos seis sobreviventes da explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus e dos familiares das vítimas da explosão da fábrica de fogos, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, a que se refere o parágrafo 247 desta Sentença, nos termos dos parágrafos 216 a 247 da presente Sentença.

Por unanimidade, que:

8. O Estado é responsável pela violação do direito à integridade pessoal, constante do artigo 5.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo dos familiares das pessoas falecidas e dos sobreviventes da explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, a que se refere o parágrafo 256 desta Sentença, nos termos dos parágrafos 251 a 256 da presente Sentença.

E DISPÕE,

Por unanimidade, que:

9. Esta Sentença constitui, por si mesma, uma forma de reparação.
10. O Estado dará continuidade ao processo penal em trâmite para, em um prazo razoável, julgar e, caso pertinente, punir os responsáveis pela explosão da fábrica de fogos, nos termos do parágrafo 267 da presente Sentença.
11. O Estado dará continuidade às ações civis de indenização por danos morais e materiais e aos processos trabalhistas ainda em tramitação, para, em um prazo razoável, concluí-los e, caso pertinente, promover a completa execução das sentenças, nos termos do parágrafo 268 da presente Sentença.
12. O Estado oferecerá, de forma gratuita e imediata, o tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, quando for o caso, às vítimas do presente caso que o solicitarem, em conformidade com o estabelecido no parágrafo 272 da presente Sentença.
13. O Estado providenciará, em um prazo de seis meses, a partir da notificação da presente Sentença, as publicações citadas no parágrafo 277 da Sentença, nos termos ali dispostos.
14. O Estado produzirá e divulgará material para rádio e televisão, em relação aos fatos do presente caso, nos termos do parágrafo 278 da presente Sentença.
15. O Estado realizará um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, em relação aos fatos do presente caso, nos termos do parágrafo 281 da presente Sentença.
16. O Estado inspecionará sistemática e periodicamente os locais de produção de fogos de artifício, nos termos do parágrafo 287 da presente Sentença.
17. O Estado apresentará um relatório sobre o andamento da tramitação legislativa do Projeto de Lei do Senado Federal do Brasil PLS 7433/2017, nos termos do parágrafo 288 da presente Sentença.
18. O Estado elaborará e executará um programa de desenvolvimento socioeconômico, em consulta com as vítimas e seus familiares, com o objetivo de promover a inserção de trabalhadoras e trabalhadores dedicados à fabricação de fogos de artifício em outros mercados de trabalho e possibilitar a criação de alternativas econômicas, nos termos dos parágrafos 289 a 290 da presente Sentença.
19. O Estado apresentará um relatório sobre a aplicação das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, nos termos do parágrafo 291 da presente Sentença.
20. O Estado pagará as quantias fixadas nos parágrafos 296, 303 e 312 da presente Sentença, a título de indenizações por dano material, dano imaterial e custas e gastos, nos termos dos parágrafos 296, 297, 303, 304, 312 e 313 a 317 da presente Sentença.
21. O Estado, no prazo de um ano, contado a partir da notificação desta Sentença, apresentará ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para seu cumprimento, sem prejuízo do disposto no parágrafo 277 da presente Sentença.

22. A Corte supervisionará o cumprimento integral desta Sentença, no exercício de suas atribuições e em cumprimento a seus deveres, conforme a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e dará por concluído o presente caso tão logo tenha o Estado cumprido cabalmente o disposto.

Os juízes L. Patricio Pazmiño Freire, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot e Ricardo Pérez Manrique deram a conhecer à Corte seus votos individuais concordantes. Os juízes Eduardo Vio Grossi e Humberto Antonio Sierra Porto deram a conhecer à Corte seus votos individuais parcialmente dissidentes.

Redigida em espanhol e português, em San José, Costa Rica, em 15 de julho de 2020.

Corte IDH. *Caso Empleados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 15 de julho de 2020. Sentença proferida em San José da Costa Rica por meio de sessão virtual.

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

L. Patricio Pazmiño Freire

Eduardo Vio Grossi

Humberto Antonio Sierra Porto

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Eugenio Raúl Zaffaroni

Ricardo C. Pérez Manrique

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

Comunique-se e execute-se,

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

ANEXO 1.
PESSOAS FALECIDAS E SOBREVIVENTES DA EXPLOSÃO

Vítimas falecidas	
1	Adriana dos Santos ³⁷⁵
2	Adriana Santos Rocha ³⁷⁶
3	Aldeci Silva dos Santos ³⁷⁷
4	Aldeni Silva dos Santos ³⁷⁸
5	Alex Santos Costa ³⁷⁹
6	Alexandra Gonçalves da Silva ³⁸⁰
7	Ana Claudia Silva da Hora ³⁸¹
8	Ana Lúcia de Jesus ³⁸²
9	Andreia dos Santos ³⁸³
10	Angela Maria Conceição de Jesus ³⁸⁴

³⁷⁵ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Adriana dos Santos". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1586) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1977, 2050 e 2104).

³⁷⁶ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Adriana Santos Rocha". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1586) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2098 e 2145).

³⁷⁷ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Aldeci Silva Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Aldeci Silva dos Santos", segundo consta das provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1979, 2039 e 2163).

³⁷⁸ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Aldenir Silva Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Aldeni Silva dos Santos", segundo consta das provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1979, 2038 e 2163).

³⁷⁹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Alex Santos Costa". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1593) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2063, 2091 e 2140).

³⁸⁰ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Alexandra Gonçalves da Silva". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1113) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1986, 2018 e 2119).

³⁸¹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Ana Claudia Sílvia da Hora". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Ana Claudia Silva da Hora", segundo consta das provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1998, 2019 e 2118).

³⁸² Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Ana Lucia de Jesus Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Ana Lúcia de Jesus", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1112) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2048, 2178 e 2189).

³⁸³ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Andreia dos Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1110) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1972, 2043 e 2165).

³⁸⁴ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Ângela Maria da Conceição de Jesus". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Ângela Maria Conceição de Jesus", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1965, 2047 e 2103).

11	Antônia Cerqueira dos Santos ³⁸⁵
12	Aristela Santos de Jesus ³⁸⁶
13	Arlete Silva Santos ³⁸⁷
14	Carla Alexandra Cerqueira Santos ³⁸⁸
15	Carla Mércia Borges ³⁸⁹
16	Carla Reis dos Santos ³⁹⁰
17	Claudiane Maria Nascimento dos Santos ³⁹¹
18	Cristiane Lima Bittencourt ³⁹²
19	Daiane dos Santos Conceição ³⁹³
20	Daniela Cerqueira Reis ³⁹⁴
21	Edilene Silva dos Santos ³⁹⁵

³⁸⁵ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Antônia Cerqueira dos Santos". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1586) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1994, 2025 e 2176).

³⁸⁶ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Aristela Santos de Jesus". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1586) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1980, 2038 e 2100).

³⁸⁷ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Arlete Silva Santos" e como "Arlete Silva Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Arlete Silva Santos", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1587) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1968, 2030 e 2092).

³⁸⁸ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Carla Alexandra Cerqueira dos Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Carla Alexandra Cerqueira Santos", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folha 2000).

³⁸⁹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Carla Mercês Borges". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Carla Mércia Borges", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1112) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1973, 2041 e 2101).

³⁹⁰ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece escrito como "Carla Reis dos Santos" e "Karla Reis dos Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Carla Reis dos Santos", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1587) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1958, 2046 e 2113).

³⁹¹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Claudiane Maria Nascimento dos Santos". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1587) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1987, 2020 e 2109).

³⁹² Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Cristiane Lima Bittencourt". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Cristiane Lima Bittencourt", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1586) e pelo Estado (expediente de prova, folha 2324).

³⁹³ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Daiane Santos da Conceição". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Daiane dos Santos Conceição", segundo consta das provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1995, 2088 e 2177).

³⁹⁴ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Daniela Cerqueira Reis". Em outros documentos encaminhados como prova (expediente de prova, folhas 41 e 1586) é apresentada como "Daniela C. Reis".

³⁹⁵ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório N.º. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Edilene Silva Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Edilene Silva dos Santos", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1110) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1992, 2040 e 2148).

22	Edna Silva dos Santos ³⁹⁶
23	Edneuza Carvalho Santos ³⁹⁷
24	Eunice dos Anjos da Conceição ³⁹⁸
25	Fabiana Santos Rocha ³⁹⁹
26	Francisneide Bispo dos Santos ⁴⁰⁰
27	Girlene dos Santos Souza ⁴⁰¹
28	Izabel Alexandrina da Silva ⁴⁰²
29	Joseane Cunha Reis ⁴⁰³
30	Kátia Silene Lima Bittencourt ⁴⁰⁴
31	Luciene Oliveira dos Santos ⁴⁰⁵
32	Luciene dos Santos Ribeiro ⁴⁰⁶

³⁹⁶ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Edna Silva Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Edna Silva dos Santos", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1110) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1992, 2040 e 2148).

³⁹⁷ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Edneuza Carvalho Santos". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1593) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1883, 2026 e 2122).

³⁹⁸ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Eunice dos Anjos da Conceição". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1113) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2009, 2071 e 2137).

³⁹⁹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Fabiana Santos Rocha". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1586) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1974, 2098 e 2145).

⁴⁰⁰ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Francineide Jose Bispo Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Francisneide Bispo dos Santos", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1989, 2022 e 2121).

⁴⁰¹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Girleene dos Santos Souza". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1111) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1957, 2174 e 2302).

⁴⁰² Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada no Escrito de Solicitações, Argumentos e Provas. Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Izabel Alexandrina da Silva". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 2012, 2110 e 2134).

⁴⁰³ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Joseane Cunha Reis". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1587) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1999, 2032 e 2155).

⁴⁰⁴ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Katia Silene Lima Bittencourt". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Kátia Silene Lima Bittencourt", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1586) e pelo Estado (expediente de prova, folha 2324).

⁴⁰⁵ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Luciene Oliveira Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Luciene Oliveira dos Santos", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1113) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2052, 2117 e 2342).

⁴⁰⁶ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Luciene Ribeiro dos Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Luciene dos Santos Ribeiro", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1111) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2015, 2126 e 2213).

33	Luzia dos Santos Ribeiro ⁴⁰⁷
34	Mairla Santos Costa ⁴⁰⁸
35	Maria Antonia dos Santos Souza
36	Maria Aparecida de Jesus Santos ⁴¹⁰
37	Maria Creuza Machado dos Santos ⁴¹¹
38	Maria das Graças Santos de Jesus ⁴¹²
39	Maria de Lourdes Jesus Santos ⁴¹³
40	Maria Dionice Santana da Cruz ⁴¹⁴
41	Maria Joelia de Jesus Santos ⁴¹⁵
42	Maria José Bispo dos Santos ⁴¹⁶
43	Maria José Nascimento Almeida ⁴¹⁷

⁴⁰⁷ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Luzia dos Santos Ribeiro". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1111) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2008, 2136 e 2239).

⁴⁰⁸ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Mairla de Jesus Santos Costa". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Mairla Santos Costa", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1114) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1993, 2063 e 2140).

⁴¹⁰ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Maria Aparecida de Jesus Santos". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1114) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1967, 2044 e 2139).

⁴¹¹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Maria Creuza Machado Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Maria Creuza Machado dos Santos", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1976, 2029 e 2124).

⁴¹² Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Maria das Graças Santos de Jesus". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1586) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1980, 2039 e 2161).

⁴¹³ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Maria de Lourdes de Jesus Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Maria de Lourdes Jesus Santos", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1966, 2051 e 2105).

⁴¹⁴ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Maria Dionice Santos Cruz". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Maria Dionice Santana da Cruz", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 2005, 2160 e 2342).

⁴¹⁵ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Maria Joélia de Jesus Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Maria Joelia de Jesus Santos", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1964, 2065 e 2187).

⁴¹⁶ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Maria Jose Bispo dos Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Maria José Bispo dos Santos", segundo consta das provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1111) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2003, 2111 e 2432).

⁴¹⁷ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece escrito como "Maria José Nascimento Almeida". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1113) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1984, 2035 e 2123).

44	Maria Isabel de Jesus Bittencourt ⁴¹⁸
45	Maria Ramos Borges ⁴¹⁹
46	Maria São Pedro Conceição ⁴²⁰
47	Marinalva de Jesus ⁴²¹
48	Marize da Conceição dos Santos ⁴²²
49	Marivanda de Souza Silva ⁴²³
50	Matilde Cerqueira Santos ⁴²⁴
51	Monica Rocha dos Santos ⁴²⁵
52	Núbia Silva dos Santos ⁴²⁶
53	Paulina Maria Silva Santos ⁴²⁷
54	Rita de Cassia Conceição Santos ⁴²⁸

⁴¹⁸ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Maria Izabel de Jesus Bittencourt". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Maria Isabel de Jesus Bittencourt", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 2028, 2129 e 2280).

⁴¹⁹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Maria Ramos Borges". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1587) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1973, 2041 e 2101).

⁴²⁰ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Maria São Pedro Conceição", assim como em outros documentos apresentados como prova (expediente de prova, folhas 42, 1113 e 1587).

⁴²¹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Marinalva de Jesus". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1113) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1971, 2064 e 2185).

⁴²² Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Marise Conceição Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Marize da Conceição dos Santos", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 2049, 2114 e 2361).

⁴²³ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Marivanda de Souza Silva". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1587) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1975, 2107 e 2143).

⁴²⁴ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Matildes de Cerqueira Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Matilde Cerqueira Santos", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folha 2000).

⁴²⁵ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Monica Santos Rocha". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Mônica Rocha dos Santos", segundo consta das provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 2010, 2016 e 2125).

⁴²⁶ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Núbia Silva dos Santos". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1587) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1983, 2106 e 2154).

⁴²⁷ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Paulina Maria Silva Santos". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1586) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1958, 2072 e 2171).

⁴²⁸ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Rita de Cassia C. Santos". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Rita de Cassia Conceição Santos", segundo consta das provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1996, 2075 e 2084).

55	Rosângela de Jesus França ⁴²⁹
56	Silvana Santos de Jesus ⁴³⁰
57	Sueli da Silva Andrade ⁴³¹
58	Vanessa de Jesus Bittencourt ⁴³²
59	Vânia de Jesus Bittencourt ⁴³³
60	Verbena Silva Pires ⁴³⁴
Sobreviventes da explosão	
61	Bruno Silva dos Santos
62	Claudia Reis dos Santos
63	Leila Cerqueira dos Santos
64	Maria Joelma de Jesus Santos
65	Vitória França da Silva
66	Wellington Silva dos Santos

⁴²⁹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Rosângela de Jesus França". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1113) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2001, 2090 e 2150).

⁴³⁰ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Silvana Santos de Jesus". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1112) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 1990, 2059 e 2149).

⁴³¹ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Suely da Silva Andrade". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Sueli da Silva Andrade", segundo consta das provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1991, 2023 e 2162).

⁴³² Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Vanessa de Jesus Bittencourt". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1586) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2129 e 2141).

⁴³³ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Vânia de Jesus Bittencourt". Do mesmo modo, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde ao citado nas provas apresentadas pelos representantes (expediente de prova, folha 1112) e pelo Estado (expediente de prova, folhas 2129 e 2141).

⁴³⁴ Essa pessoa aparece na relação de vítimas apresentada pela Comissão (Anexo único do Relatório Nº. 25/18). Nessa relação, seu nome aparece grafado como "Verbênia Silva Pires". No entanto, esta Corte conclui que o nome dessa pessoa corresponde a "Verbena Silva Pires", segundo as provas apresentadas pelo Estado (expediente de prova, folhas 1978, 2068 e 2169).

ANEXO 2.
FAMILIARES DAS VÍTIMAS FALECIDAS E SOBREVIVENTES DA EXPLOÇÃO

1	Adriana Machado dos Santos
2	Aguinaldo Silva Costa
3	Alex da Conceição dos Santos
4	Alexandra Pires de Jesus
5	Ana Lúcia dos Santos Ribeiro Cardoso
6	Anderson da Conceição dos Santos
7	Anderson Santos dos Santos
8	Antonia Santos de Jesus
9	Antonio Claudio Nascimento dos Santos
10	Antônio de Souza Bittencourt
11	Antônio José dos Santos
12	Antônio José dos Santos Ribeiro
13	Antonio Manoel Ferreira Filho
14	Arlan Santos Nascimento
15	Aurelino Gonçalves de Jesus
16	Balbino Rocha dos Santos
17	Bárbara Laís da Cruz Santos
18	Bárbara Laís Rocha dos Santos
19	Bernardo Bispo dos Santos
20	Berneval Ferreira de Jesus
21	Claudia Reis dos Santos
22	Claudimeire de Jesus Bittencourt Santos
23	Clóvis de Jesus Santos
24	Cosme Santos da Conceição
25	Crispiniana Santos da Conceição
26	Cristiane Ferreira de Jesus Oliveira
27	Daiane Machado dos Santos
28	Dailane dos Santos Souza
29	Dalva da Silva Santos
30	Daniel dos Santos de Jesus
31	Deivesson Conceição de Jesus
32	Derivan Santos Nascimento
33	Edvaldo de Souza Bittencourt
34	Elaine dos Santos Pires
35	Elizangela Silva Costa
36	Elton Barreiro dos Santos
37	Ericles Silva Gonçalves
38	Esdra Santos Gomes
39	Francisco Miguel dos Santos
40	Geneis dos Santos Souza
41	Hebert Barreiro dos Santos
42	Helena de Souza Silva

43	Jaiane de Jesus Silva
44	Jamille de Jesus Santos
45	Janderson de Jesus Santos
46	Jenildo de Jesus Santos
47	Jéssica da Hora Andrade
48	Joandson de Jesus Santos
49	Jocilene de Jesus Santos
50	Jonas de Jesus Silva
51	José Ramone Santos Nascimento
52	José Ribeiro dos Santos
53	Josete Silva dos Santos
54	Josué de Jesus Santos
55	Karilane de Jesus Santos
56	Keliane Santos Pires
57	Leandro Rocha dos Santo
58	Lourival Ferreira de Jesus
59	Iracy da Silva da Hora
60	Isvanda Maria dos Santos
61	Lucinete dos Santos Ribeiro
62	Luís Fernando Santos Costa
63	Luiz Lourenço Costa
64	Luzia de Jesus Silva
65	Marcelino Miguel dos Santos
66	-----
67	Maria Antonia de Jesus Santos
68	Maria Balbina dos Santos
69	Maria da Conceição Lima Bittencourt
70	Maria de Lourdes Borges
71	Maria do Carmo de Jesus Santos
72	Maria Expedita dos Santos
73	Maria Joelma de Jesus Santos
74	Maria Lúcia Oliveira dos Santos
75	Maria Lucia Rodrigues da Silva
76	Maria Madalena Santos Rocha
77	Maria Nascimento Cerqueira Santos
78	Maria Odete Carvalho Santo
79	Maria Santos de Souza
80	Mariene Gonsalves da Silva
81	Marimar dos Santos Ribeiro
82	Marlene dos Santos Ribeiro
83	Marlene Ferreira de Jesus
84	Michele Santos de Jesus
85	Paulo Cesar Barreiro dos Santos
86	Pedro Barreira dos Santos
87	Rebeca Nascimento Almeida

88	Reijan dos Santos Almeida
89	Roberto Carlos de Jesus
90	Rodrigo Conceição Silva
91	Roque Ribeiro da Conceição
92	Rozangelo Silva da Silva
93	Samuel dos Santos Souza
94	Silvano Passos dos Santos
95	Sueli Andrade da Hora
96	Therezinha do Nascimento Almeida
97	Valdelice Cunha Reis
98	Vitória França da Silva
99	Zorilda Bispo dos Santos
100	Zuleide de Jesus Souza

VOTO CONCORDANTE
JUIZ L. PATRICIO PAZMIÑO FREIRE
CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS
E SEUS FAMILIARES VS. BRASIL
SENTENÇA DE 15 DE JULHO DE 2020

I. Introdução

1. A sentença do *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil* (doravante denominada "Sentença") reconheceu a pobreza estrutural em que viviam as 60 vítimas falecidas e as 6 sobreviventes da explosão da fábrica de fogos de artifício, ocorrida em 11 de dezembro de 1998,¹ o que, somado a outros fatores interseccionais de discriminação, permitiu que essas pessoas estivessem em condição de extrema vulnerabilidade. A Corte concluiu que essa condição foi configurada e facilitada, em virtude de o funcionamento da fábrica de fogos, que se dedicava a uma atividade especialmente perigosa, sem nenhuma fiscalização por parte do Estado, ter levado as trabalhadoras, vítimas do caso, a aceitar um trabalho em condições que punham em risco sua vida e sua integridade, assim como a de suas filhas e filhos menores de idade.²

2. A sentença também considerou que as trabalhadoras da fábrica não tinham outra alternativa de trabalho senão a fabricação de fogos de artifício,³ e concluiu que, por não haver fiscalizado a atividade perigosa realizada na fábrica, assim como suas condições de trabalho – "trabalhavam em condições de precariedade, insalubridade e insegurança, em tendas localizadas em uma área de pasto[...]; [n]unca receberam instrução alguma sobre medidas de segurança, nem elementos de proteção para a realização do trabalho"⁴ – o Estado do Brasil violou o direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, constante do artigo 26 da Convenção Americana.

3. Em virtude dos elementos citados, que fazem parte do acervo probatório do caso, a respeito da permanência da condição de vulnerabilidade das pessoas que se dedicam à fabricação de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus, na sentença se ordenou ao Estado que elabore e execute um programa de desenvolvimento socioeconômico especialmente destinado à população daquela cidade. A Corte determinou que esse programa, considerando as principais atividades econômicas da região e a eventual necessidade de incentivar outras atividades, deve trazer soluções para a falta de alternativas de trabalho, "especialmente para os jovens maiores de 16 anos e as mulheres afrodescendentes que vivem em condição de pobreza". Além disso, estabeleceu que o programa deve incluir "cursos de capacitação profissional e/ou técnicos que permitam a inserção de trabalhadoras e trabalhadores em outros mercados de trabalho [...]; medidas destinadas a enfrentar a evasão escolar causada pelo ingresso de menores de idade no mercado de trabalho, e campanhas de sensibilização em matéria de direitos trabalhistas e riscos inerentes à fabricação de fogos de artifício".⁵

4. Levando em conta o exposto, bem como a medida de reparação determinada, para que o Estado do Brasil possa executar medidas eficazes destinadas a solucionar e superar, a médio e longo prazo, as condições e o contexto em que estavam inseridas as trabalhadoras e trabalhadores da fábrica de fogos; situação e condições, que, por outro lado, persistem na região em que

¹ Parágrafos 70, 91, 183, 185-191, 197, 200, 201 e 203.

² Parágrafo 203.

³ Parágrafo 188.

⁴ Parágrafo 175.

⁵ Parágrafos 289 e 290.

ocorreram os fatos, e, com o propósito de evitar que violações como as cometidas no caso voltem a se repetir, emito o presente voto favorável, com o objetivo de reforçar a responsabilidade que têm o Estado do Brasil e seus servidores públicos, especialmente nos respectivos níveis governamentais incumbidos da implementação e execução da sentença e das medidas de reparação, a respeito da obrigação convencional de observar e implementar o princípio de progressividade e não regressividade em matéria de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Com esse propósito, examinarei a Emenda à Constituição do Brasil N.º. 95,⁶ e, nas conclusões, argumentarei porque essa Emenda, a partir de um enfoque de convencionalidade, deve ser interpretada conforme os precedentes e a jurisprudência interamericana e, portanto, não deve ser obstáculo para o cumprimento da medida de reparação ordenada.

II. A Emenda Constitucional N.º. 95

5. Em 16 de dezembro de 2016, a proposta do Governo Federal do Brasil para implementar um teto para o gasto público federal, objeto da Proposta de Emenda Constitucional 241/55,⁷ foi aprovada como Emenda Constitucional N.º. 95 (doravante denominada "EC/95" ou "Emenda"). A EC/95 instituiu um novo regime fiscal para o Estado do Brasil e entrou em vigor em 2017, com duração que se estenderá até o ano 2036.⁸

6. A Proposta de Emenda foi acompanhada de uma justificativa⁹ baseada na alegada necessidade de impedir o crescimento do gasto público no futuro, para restaurar a confiança na sustentabilidade do gasto e da dívida pública. Nesse sentido, o fundamento alegado ao se propor a EC/95 baseia-se na necessidade de estabilizar o crescimento do gasto primário, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Cumpre citar que a justificação indica como benefícios da implementação do ajuste fiscal: o aumento da previsibilidade da política macroeconômica e o fortalecimento da confiança dos agentes; a eliminação da tendência de crescimento real do gasto público; e a redução do risco-país e a consequente abertura de espaços para a redução estrutural das taxas de juros. Além disso, argumenta que "[n]uma perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros".¹⁰

7. A Emenda estabelece limites individualizados para o gasto primário do Estado, independentemente do aumento do PIB (Produto Interno Bruto),. Para 2017, foi fixado um limite equivalente ao gasto realizado em 2016, fixado pela inflação observada em 2016. A partir do segundo ano, ou seja, 2018, para o limite do gasto primário foram incorporadas diretrizes orçamentárias e da lei de orçamento anual, que consistiu no valor do limite do ano anterior, ajustado pela inflação do ano anterior.¹¹

⁶ Cf. Emenda Constitucional N.º. 95, de 15 de dezembro de 2016 (expediente de prova 4356 a 4360), disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

⁷ Proposta de Emenda à Constituição do Brasil 55 e 241, de 2016, disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>.
⁸ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>.

⁹ Cf. Emenda Constitucional N.º. 95, *supra*, Artigo 1º, Art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (doravante denominado "ADCT").

¹⁰ Cf. EMI nº 00083/2016 MF MPDG, de 15 de junho de 2016, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016.

¹¹ Cf. EMI nº 00083/2016 MF MPDG, *supra*, par. 8.

¹¹ Cf. Emenda Constitucional N.º. 95, *supra*, Artigo 1º, Art. 107 do ADCT, par. 1º, I e II.

8. As regras estabelecidas pela EC/95 não permitem, portanto, o crescimento do gasto público total e real acima da inflação, inclusive se houver um aumento das taxas de crescimento econômico, o que distingue o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gasto público. Dessa forma, somente é possível aumentar os investimentos em uma área mediante a introdução de cortes em outras. De acordo com o disposto na legislação, qualquer mudança nas regras só poderá ser feita depois do décimo ano de vigência do novo regime fiscal, e se limitará a mudanças no índice de correção inflacionária anual.¹²

9. A própria EC/95 menciona alguns gastos que estarão excluídos do teto, como gastos de realização de eleições para a justiça eleitoral; transferências constitucionais relacionadas à participação dos estados e municípios no produto da exploração de petróleo e gás natural; e créditos extraordinários abertos para atender e fazer frente a gastos imprevisíveis e urgentes, como os resultantes de guerras, comoções internas ou calamidades públicas, entre outros.¹³

10. Por outro lado, os percentuais obrigatórios de gasto em saúde e educação não foram excluídos do teto. A Constituição brasileira exige que os governos apliquem um percentual mínimo de seus recursos à educação¹⁴ e à saúde.¹⁵ Antes que a EC/95 entrasse em vigor, o Governo Federal era obrigado a aplicar na saúde pelo menos o mesmo montante do ano anterior, mais o percentual de variação do PIB. Os estados e municípios devem investir 12% e 15%, respectivamente. Em educação, o Governo Federal deve gastar 18% da arrecadação, e os estados e municípios, 25%. Desde 2017, por disposição da EC/95, os investimentos em saúde e educação devem ser limitados aos mínimos constitucionais, além da correção monetária decorrente da inflação¹⁶.

III. A interdependência, indivisibilidade, progressividade e não regressividade dos direitos humanos

11. A indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos foi reconhecida e reafirmada em diversas oportunidades, por diferentes organismos nacionais e internacionais. Por conseguinte, é pacífico e geralmente aceito o entendimento de que os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais são indivisíveis e interdependentes entre si, ou seja, têm um vínculo que não só faz com que devam ser compreendidos em conjunto, mas que também implica que o gozo e exercício de um direito esteja vinculado a que se garantam os outros, bem como que a violação de um desses direitos ponha em risco o conjunto dos demais direitos.

12. Nesse sentido, o Preâmbulo da Convenção Americana reconhece o princípio da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, quando reitera que "só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos".¹⁷

¹² Cf. Emenda Constitucional Nº. 95, *supra*, Artigo 1º, Art. 108 do ADCT.

¹³ Cf. Emenda Constitucional Nº. 95, *supra*, Artigo 1º, Art. 107 do ADCT, par. 6º, I, II e III.

¹⁴ Cf. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, Artigo 212, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

¹⁵ Cf. Constituição do Brasil, *supra*, Artigo 198, par. 2º.

¹⁶ Cf. Emenda Constitucional Nº. 95, *supra*, Artigo 1º, Art. 110 do ADCT.

¹⁷ Cf. Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Preâmbulo, par. 4.

13. Do mesmo modo, a Corte Interamericana, desde o *Caso Acevedo Buendía e outros*,¹⁸ se manifestou em reiteradas ocasiões sobre o princípio em questão e sobre suas implicações. Por exemplo, na sentença do *Caso Cuscul Pivaral e outros*, o Tribunal ressaltou o seguinte:

*O Tribunal observa que o fato de que os direitos derivados do artigo 26 estejam sujeitos às obrigações gerais da Convenção Americana não só é resultado de questões formais, mas decorre da interdependência e indivisibilidade recíproca existente entre os direitos civis e políticos e os econômicos, sociais, culturais e ambientais. A esse respeito, a Corte reconheceu que ambas as categorias de direitos devem ser entendidas integralmente e de forma conglobada como direitos humanos, sem hierarquia entre si e exigíveis em todos os casos ante as autoridades que sejam competentes para isso. De igual forma, o Tribunal observa que o Preâmbulo da Convenção, bem como diversas cláusulas da Declaração Americana, mostram que tanto os direitos civis e políticos como os DESCA foram reconhecidos pelos Estados da região como direitos essenciais da pessoa humana.*¹⁹

14. Por outro lado, a Resolução 32/130 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1977, afirma que: "a) Todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; atenção igual e consideração urgente devem ser dadas à implementação, promoção e proteção dos direitos civis e políticos, bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais; b) A plena realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais é impossível; a consecução de um progresso duradouro na aplicação dos direitos humanos depende de boas e eficazes políticas nacionais e internacionais de desenvolvimento econômico e social (...)".²⁰ Portanto, seguindo a perspectiva de submissão e respeito à ordem hierárquica superior normativa, no âmbito global,²¹ essas afirmações iluminam e reafirmam a importância e a vigência desses princípios e direitos.

15. O princípio da progressividade e não regressividade dos direitos humanos, também conhecido como proibição de retrocesso da irreversibilidade dos benefícios ou proteção alcançada, está expresso em diferentes instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos, e foi objeto de diversas decisões da Corte,²² que

¹⁸ Cf. *Caso Acevedo Buendía e outros ("Demitidos e Aposentados da Controladoria") Vs. Peru. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1º de julho de 2009. Série C Nº 198, par. 101.

¹⁹ Cf. *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de agosto de 2018. Série C Nº 359, par. 85.

²⁰ Cf. ONU, Resolução da Assembleia Geral, "Diferentes critérios e meios possíveis no Sistema das Nações Unidas para melhorar o gozo efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais", A/RES/32/130, aprovada em 16 de dezembro de 1977, 1.a) e 1.b).

²¹ É certo que se foi constituindo uma ordem hierárquica internacional superior de princípios e valores que fazem parte de um fundo ontológico. Partindo desse fundo ontológico, devem-se conduzir os argumentos de interpretação e aplicação das normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Também é certo que o *corpus juris* internacional se nutre de princípios fundacionais, valores ordenadores e, evidentemente, de regras e normas escritas, as quais devem ser entendidas de uma perspectiva literal, desde que seu sentido e entendimento seja suficiente e claro. No entanto, quando isso não é possível ou é insuficiente, o intérprete do direito deve fazer uso de uma análise teleológica, que busque apoio na origem, no espírito dos textos, procurando desvendar o que seus mentores pretenderam transmitir, no âmbito de uma reflexão sistêmica da norma, em sua versão viva, evolutiva, mas sempre interconectada com a ordem hierárquica normativa à qual se pertence. Nesse sentido, o trabalho hermenêutico do Tribunal faz conexão direta e tem fundamentação sólida com os princípios, propósitos e valores que constituem a mencionada ordem hierárquica superior global e regional.

²² Cf. *Caso Acevedo Buendía e outros ("Demitidos e Aposentados da Controladoria") Vs. Peru*, *supra*, par. 101 a 103; *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C Nº 349, par. 104; *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 98; *Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de março de 2019. Série C Nº 375, par. 190; *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de novembro de 2019. Série C Nº 394, par. 173; *Caso Hernández Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de novembro de 2019. Série C Nº 395, par. 81; *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação*

configuram, por sua reiteração, não só um precedente, mas também uma jurisprudência constante e consistente.

16. A Convenção Americana dispõe, no artigo 26, que os Estados devem buscar, progressivamente, a plena efetividade dos "direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos".²³

17. No mesmo sentido, a obrigação de progressividade está estabelecida no Protocolo de São Salvador, ratificado pelo Brasil em 1996,²⁴ de modo que se deduz como consequência dessa norma que está vedado a qualquer Estado Parte adotar políticas, medidas administrativas e sancionar normas jurídicas que piorem a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais de sua população, sem uma justificativa específica e adequada.

18. O princípio da progressividade também se encontra contemplado no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (doravante denominado "PIDESC"), que estabelece que: "[...] cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas".²⁵

19. Ao interpretar o PIDESC, em dezembro de 1990, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (doravante denominado "Comitê DESC") havia salientado que "as medidas de caráter deliberadamente regressivo nesse aspecto exigirão a consideração mais cuidadosa e deverão justificar-se plenamente por referência à totalidade dos direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no contexto do aproveitamento pleno do máximo dos recursos de que o Estado disponha".²⁶ Mais recentemente, o Comitê DESC reiterou essa interpretação, ao considerar que "os Estados Partes deveriam evitar adotar deliberadamente qualquer medida regressiva sem uma cuidadosa consideração e justificativa".²⁷

20. A jurisprudência da Corte Interamericana, desde o *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile* tem sido constante, no sentido de que dois tipos de obrigação podem ser extraídos do artigo 26: uma de exigibilidade imediata, a qual implica que cada Estado deve assegurar o exercício dos DESC sem discriminação, bem como adotar medidas eficazes para sua plena realização,²⁸ e a segunda, de caráter progressivo, na medida em que cabe aos "Estados Partes a obrigação concreta e

Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C Nº 400, par. 229, 272 e 281; e *Caso Spoltore Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 9 de junho de 2020. Série C Nº 404, par. 97 e 98.

²³ Cf. Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Artigo 26.

²⁴ Cf. "Protocolo de São Salvador": Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Artigo 1.

²⁵ Cf. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado em 16 de dezembro de 1966, Artigo 2.1.

²⁶ Cf. Nações Unidas, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Observação Geral Nº 3, par. 9.

²⁷ Cf. Comitê DESC, Observação Geral No. 23 sobre o direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias (artigo 7 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), E/C.12/GC/23, 26 de abril de 2016, par. 52.

²⁸ Parágrafo 172 da Sentença; cf. *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile, supra, par. 104*; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº 3: A natureza das obrigações dos Estados Partes (parágrafo 1 do artigo 2 do Pacto)*, UN Doc. E/1991/23, 14 de dezembro de 1990, par. 3; e *Caso Spoltore Vs. Argentina, supra, par. 97*. Ver também Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº 19: O direito à seguridade social (artigo 9)*, UN Doc. E/C.12/GC/19, 4 de fevereiro de 2008, par. 40.

constante de avançar o mais expedita e eficazmente possível para a plena efetividade desse direito”.²⁹ Por outro lado, a Corte também reconheceu que o caráter progressivo das obrigações que decorrem do artigo 26 também impõe aos Estados o dever de *não regressividade* frente à realização dos direitos alcançados.³⁰ Dessa forma, as obrigações de respeito e garantia, bem como de adotar disposições de direito interno (artigos 1.1 e 2), mostram-se essenciais para a consecução de sua efetividade.³¹

21. Conforme se expôs anteriormente, o princípio da progressividade dos direitos humanos está relacionado à dimensão de realização gradual desses direitos, com a finalidade de alcançar seu pleno cumprimento. Embora o princípio da progressividade tenha sido relacionado particularmente aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, sua aplicação, especialmente em razão da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, também se verifica para os direitos civis e políticos. Com efeito, é evidente que a garantia e proteção dos direitos civis e políticos também demandam prestações positivas do Estado, além dos deveres de abstenção, como, por exemplo, acontece com o direito de defesa, segundo o qual o Estado tem a obrigação de oferecer defesa pública gratuita ao acusado que careça de recursos econômicos para arcar com os custos de um advogado.

22. O ordenamento jurídico brasileiro, de forma similar, contempla disposições relacionadas à proibição do retrocesso social, e inclusive considera essa proibição em relação a todos os direitos fundamentais, sem distinguir entre civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Com efeito, a Constituição do Brasil dispõe o seguinte:

“Art. 3. Constituem objetivos fundamentais da República Federal do Brasil: 1. construir uma sociedade livre, justa e solidária; 2. garantir o desenvolvimento nacional; 3. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; 4. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.³²

“Art. 60 [...] §4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”.³³

23. Assim, conforme o acima exposto, é imperioso notar que, nos termos da legislação internacional e nacional, o Estado do Brasil deve orientar suas políticas e leis em matéria de direitos humanos pelo princípio da progressividade e não regressividade desses direitos. Isso implica, inclusive, não adotar medidas legislativas que resultem em retrocessos sociais, nem as implementar de modo que provoquem esses retrocessos.

²⁹ Parágrafo 172 da Sentença; cf. *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile, supra, par. 104*; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº 3, supra, par. 9*; e *Caso Spoltore Vs. Argentina, supra, par. 97*. Ver também Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº 19, supra, par. 40 e 41*.

³⁰ Parágrafo 172 da Sentença; cf. *Caso Acevedo Buendía e outros (“Demitidos e Aposentados da Controladoria”) Vs. Peru, supra, par. 102 e 103*; *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru, supra, par. 173*; e *Caso Spoltore Vs. Argentina, supra, par. 97*.

³¹ Parágrafo 172 da Sentença; cf. *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile, supra, par. 104*; *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru, supra, par. 173*; e *Caso Spoltore Vs. Argentina, supra, par. 97*.

³² Cf. Constituição do Brasil, *supra*, Artigo 3º.

³³ Cf. Constituição do Brasil, *supra*, Artigo 60, parágrafo 4º.

IV. Conclusão

24. O Brasil ratificou a Convenção Americana em 25 de setembro de 1992 e o Protocolo de São Salvador, em 21 de agosto de 1996, e reconheceu a competência contenciosa da Corte em 10 de dezembro de 1998. Daí decorre, evidentemente, a obrigação do Estado tanto de observar as disposições dos instrumentos mencionados e respeitar e garantir os direitos neles dispostos,³⁴ como de cumprir integralmente as sentenças do Tribunal Interamericano.³⁵

25. Em virtude da análise feita no parágrafo referente à EC/95, pode-se vislumbrar, com base em uma interpretação literal da lei, que sua implementação poderia provocar um significativo impacto negativo na garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais da população brasileira, ao longo dos vinte anos de vigência da Emenda Constitucional, e, em especial, dos direitos à saúde e à educação.

26. É certo que o orçamento público é um componente fundamental para a realização dos DESCAs, pois o exercício desses direitos exige a implementação de projetos, programas, políticas públicas e legislação, em geral, ou seja, prestações positivas por parte do Estado. Nesse sentido, caso uma determinada norma imponha um limite fixo e contundente a esse orçamento, a aplicação dessa norma pode resultar em graves e eventuais violações e restrições aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, com o que se violaria o princípio da progressividade e não regressividade em matéria de DESCAs. A esse respeito, e caso se queira evitar essas condutas inconventionais, se deverá levar em consideração que uma das categorias conceituais dos indicadores de progresso usados pela Assembleia Geral da OEA para avaliar a realização dos direitos contemplados no Protocolo de San Salvador inclui justamente o contexto financeiro básico e os compromissos orçamentários do Estado. Os indicadores constantes dessa categoria permitem avaliar a disponibilidade efetiva de recursos do Estado para executar o Gasto Público Social, entre outros;³⁶ instrumentos que, conseqüentemente, deverão ser levados em conta para evitar que os Estados Partes incorram nas violações previamente apontadas.

27. Em atenção ao exposto, urge manifestar minha preocupação a respeito da possível utilização de uma leitura ou interpretação literal da EC/95, cujas conotações possam constituir um óbice ou argumentação para esquivar-se do cumprimento das medidas de reparação ordenadas na Sentença. A esse respeito, gostaria de ressaltar que, em virtude das obrigações internacionais assumidas pelo Estado, este não pode alegar a EC/95 como obstáculo, especialmente para o cumprimento da medida de reparação referente à elaboração e implementação do programa socioeconômico ordenado na sentença. Manifesto e exponho essa preocupação, levando em conta que esse programa exigirá um investimento considerável de recursos públicos, uma vez que se trata de uma política estrutural, cujo principal objetivo é permitir que a população vulnerável de Santo Antônio de Jesus possa ter acesso a outros mercados de trabalho. Isso, ademais, sem prejuízo dos eventuais impactos que, em matéria de proibição de regressividade, possa chegar a ter a implementação das disposições constantes da EC/95.

28. Levando em conta as considerações previamente expostas, é imprescindível que o Estado do Brasil, com o propósito de dar cumprimento às medidas de

³⁴ Cf. Convenção Americana, Artigo 1; e San Salvador, Artigo 1.

³⁵ Cf. Convenção Americana, Artigos 33.b), 62 e 63.

³⁶ Cf. OEA, "Aprovação de indicadores de progresso para a avaliação dos direitos contemplados no São Salvador", resolução AG/RES. 2713 (XLII-O/12), aprovada na segunda sessão plenária, em 4 de junho de 2012, Ponto 1 da resolução, disponível em: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pssv-indicadores-es.pdf>.

reparação, garanta a aplicação dos princípios da progressividade e não regressividade, numa interpretação conforme com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e com aplicação do Controle de Convencionalidade, à luz da jurisprudência deste Tribunal internacional, segundo a qual claramente está vedada a alegação de existência de lei interna em vigor para descumprir as responsabilidades internacionais que emanem da sentença, ou delas se evadir.

L. Patricio Pazmiño Freire
Juiz

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

...

VOTO PARCIALMENTE DISSIDENTE DO JUIZ EDUARDO VIO GROSSI

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E SEUS FAMILIARES VS. BRASIL

SENTENÇA DE 15 DE JULHO DE 2020 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)

I. INTRODUÇÃO

1. Emite-se o presente voto parcialmente dissidente,¹ com relação à Sentença em epígrafe,² com vistas a dar conta das razões pelas quais se diverge, de pronto, do disposto nos Resolutivos N° 2³ e 6⁴ daquela, que, com base no prescrito no artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos,⁵ julga improcedente, no primeiro, a exceção, apresentada pelo Estado, de incompetência da Corte Interamericana de Direitos Humanos⁶ para conhecer de violações dos direitos a que alude essa disposição, e declara, no segundo, a violação desses direitos, com o que torna esta justiciável diante daquela. Esse texto, porém, também se emite porque se dissente do exposto no citado Resolutivo N° 6, pela referência que faz ao artigo 24 da Convenção, concernente à igualdade perante a lei.

2. Isso posto, a fim de expor adequadamente a posição que se sustenta neste escrito, é necessário, primeiramente, reiterar algumas considerações gerais prévias nas quais se insere esta opinião, para, em seguida, aludir aos mencionados artigos 26 e 24, além de deixar registro de uma consideração atinente ao Resolutivo N° 4 da sentença, relativo ao direito à vida.⁷

¹ Art. 66.2 da Convenção: "Se a sentença não expressar no todo ou em parte a opinião unânime dos juízes, qualquer deles terá direito a que se agregue à sentença o seu voto dissidente ou individual".

Art. 24.3 do Estatuto da Corte: "As decisões, juízos e opiniões da Corte serão comunicados em sessões públicas e serão notificados por escrito às partes. Além disso, serão publicados, juntamente com os votos e opiniões separados dos juízes e com quaisquer outros dados ou antecedentes que a Corte considerar conveniente".

Art. 65.2 do Regulamento da Corte: "Cabe a todo juiz que houver participado no exame de um caso o direito de acrescentar à sentença seu voto fundamentado, concordante ou dissidente. Estes votos deverão ser apresentados dentro do prazo fixado pelo Presidente, para que possam ser conhecidos pelos juízes antes da comunicação da sentença. Os mencionados votos só poderão referir-se à matéria tratada nas sentenças".

Subsequentemente, cada vez que se cite uma disposição sem indicar o instrumento jurídico a que se refere, se entenderá que é da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

² Doravante denominada Sentença.

³ "Julgar improcedente a exceção preliminar relativa à alegada incompetência *ratione materiae* a respeito das supostas violações do direito ao trabalho, em conformidade com o parágrafo 23 desta Sentença."

⁴ "O Estado é responsável pela violação dos direitos da criança, à igual proteção da lei, à proibição de discriminação e ao trabalho, constantes dos artigos 19, 24 e 26, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em prejuízo das sessenta pessoas falecidas e das seis sobreviventes da explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, a que se refere o parágrafo 204 desta Sentença, entre as quais se encontram 23 crianças, nos termos dos parágrafos 148 a 204 da presente Sentença."

⁵ Doravante denominada Convenção.

⁶ Doravante denominada Corte.

⁷ "O Estado é responsável pela violação dos direitos à vida e da criança, constantes dos artigos 4.1 e 19, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em prejuízo das sessenta pessoas falecidas na explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, a que

II. CONSIDERAÇÕES GERAIS PRÉVIAS

3. Evidentemente, este escrito se emite respeitando o decidido nos autos.

4. Isso posto, este voto se fundamenta no princípio de Direito Público, área a que pertence o Direito Internacional Público e, por conseguinte, como integrante deste último, também o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em virtude do qual só se pode fazer o que a norma permite, razão pela qual o não regulamentado se insere na jurisdição interna, doméstica ou exclusiva dos Estados.⁸ Esse princípio difere, então, do predominante no Direito Privado, a saber, que se pode fazer tudo aquilo que a norma não proíbe.

5. Também se baseia este texto no valor do Direito, incluindo nele suas normas processuais, que, especialmente na área dos direitos humanos, são tão essenciais como as substantivas, posto que seu respeito permite que estas últimas realmente possam ser efetivas. Assim, a forma é indissolavelmente ligada ao mérito. É que, em grande medida, as normas processuais, avaliadas às vezes como meras formalidades e, por conseguinte, suscetíveis de não serem consideradas, a fim de privilegiar as substantivas, condicionam a aplicabilidade destas. Consequentemente, no caso de se subestimar, por parte de uma instância judicial internacional, as normas processuais, se poderia estar incentivando o conjunto da sociedade internacional e, ainda, as sociedades nacionais a agir do mesmo modo, o que poderia provocar um efeito devastador no que se refere à efetiva vigência do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

6. Nesse sentido, considera-se que, indubitavelmente, as normas jurídicas são o resultado de acordos entre seus autores, os legisladores no cenário nacional e os Estados, no internacional, os quais chegam àqueles conciliando posições adotadas com vistas a levar à prática princípios, doutrinas e ideologias, resguardar interesses próprios ou de terceiros, consolidar ou acrescentar posições de poder, obter benefícios econômicos, etc. Por isso, igualmente se leva em conta que, em geral, o referido consenso não o é tanto sobre os fundamentos da respectiva norma, mas sobre o que ela expressa.

7. No que diz respeito à matéria em questão, esse consenso constitui, antes, seguindo o que se expressou a propósito da Declaração Universal dos Direitos Humanos,

se refere o parágrafo 139 desta Sentença, entre as quais se encontram vinte crianças, nos termos dos parágrafos 115 a 139 da presente Sentença."

⁸ "A questão quanto a se um assunto determinado corresponde ou não à jurisdição exclusiva do Estado é uma questão essencialmente relativa, que depende do desenvolvimento das relações internacionais. No estágio atual do desenvolvimento do Direito Internacional, a Corte é de parecer que os assuntos relativos à nacionalidade pertencem, em princípio a esse domínio reservado". Corte Permanente de Justiça Internacional, Parecer Consultivo sobre certos decretos de nacionalidade emitidos na zona francesa da Tunísia e do Marrocos, Série B Nº 4, p. 24.

Protocole nº 15 portant amendement à la Convention (Européenne) de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, art.1: "A la fin du préambule de la Convention, un nouveau considérant est ajouté et se lit comme suit: Affirmant qu'il incombe au premier chef aux Hautes Parties contractantes, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la présente Convention et ses protocoles, et que, ce faisant, elles jouissent d'une marge d'appréciation, sous le contrôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme instituée par la présente Convention."

um acordo prático daquilo que se convinha, mas não sobre seus fundamentos. Dada a estrutura societária internacional, basicamente ainda formada por Estados soberanos, esse método foi o que permitiu avanços em matéria de direitos humanos, embora, sem dúvida, díspares segundo o continente e os países de que se trate.

8. Por outro lado, também se tem presente neste escrito que o Direito é o único instrumento de que pode dispor a pessoa humana ante o imenso e avassalador poder que detém o Estado, particularmente no cenário internacional. A relação entre ambos é abissalmente desequilibrada. Na situação que nos ocupa, sem o apoio do Direito Interamericano dos Direitos Humanos e das instituições que contempla, o ser humano estaria, no âmbito internacional, praticamente ao desamparo ou, pelo menos, em uma situação francamente de desigualdade ou de precariedade.

9. Igualmente, cabe acrescentar que este voto se apoia na função que cabe à Corte, enquanto entidade judicial, qual seja, aplicar e interpretar a Convenção,⁹ de acordo com as regras de interpretação previstas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados,¹⁰ destinadas a determinar o sentido e o alcance do que dispõe aquela, e não em buscar nela o que o intérprete queira que expresse.¹¹

10. A aplicação e interpretação da Convenção implica, conseqüentemente, que o que compete à Corte é fazer Justiça em matéria de Direitos Humanos por meio do Direito e, mais especificamente ainda, segundo o que aquela dispõe, função diferente da atribuída à Comissão Interamericana de Direitos Humanos,¹² que consiste em promover a observância e a defesa dos direitos humanos, inclusive diante dela.¹³

⁹ Art. 62.3 da Convenção: "A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido, desde que os Estados Partes no caso tenham reconhecido ou reconhecem a referida competência, seja por declaração especial, como preveem os incisos anteriores, seja por convenção especial".

Subseqüentemente, cada vez que se mencione um artigo sem indicar o instrumento jurídico a que pertence, se entenderá que é à Convenção.

¹⁰ Doravante denominada Convenção de Viena.

¹¹ Art. 31 da Convenção de Viena: "Regra Geral de Interpretação. I. Um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade. 2. Para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreenderá, além do texto, seu preâmbulo e anexos:

a) qualquer acordo relativo ao tratado e feito entre todas as partes em conexão com a conclusão do tratado;
b) qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes em conexão com a conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado.

3. Serão levados em consideração, juntamente com o contexto:

a) qualquer acordo posterior entre as partes relativo à interpretação do tratado ou à aplicação de suas disposições;

b) qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado, pela qual se estabeleça o acordo das partes relativo à sua interpretação;

c) quaisquer regras pertinentes de Direito Internacional aplicáveis às relações entre as partes.

4. Um termo será entendido em sentido especial se estiver estabelecido que essa era a intenção das partes".

Art. 32 da Convenção de Viena: "Meios Suplementares de Interpretação. Pode-se recorrer a meios suplementares de interpretação, inclusive aos trabalhos preparatórios do tratado e às circunstâncias de sua conclusão, a fim de confirmar o sentido resultante da aplicação do artigo 31 ou de determinar o sentido quando a interpretação, de conformidade com o artigo 31:

a) deixa o sentido ambíguo ou obscuro; ou

b) conduz a um resultado que é manifestamente absurdo ou desarrazoado".

¹² Doravante denominada Comissão.

¹³ Art. 41: "A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições:

a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;

11. A função jurisdicional da Corte lhe impõe, portanto, proceder em coerência com a dignidade que emana da circunstância de ser um tribunal e, além disso, autônomo, sem que, no exercício de suas prerrogativas, possa ser fiscalizado ou controlado por entidade alguma, mas, ao mesmo tempo, sem nenhuma capacidade de fazer cumprir suas sentenças mediante o uso de medidas coercitivas. A grandeza própria da magistratura que foi confiada à Corte supõe, conseqüentemente, proceder com pleno apego aos limites estabelecidos para suas faculdades privativas, de modo que suas decisões sejam acatadas principalmente por serem consideradas justas, em razão, entre outras, de sua autoridade moral e seu estrito apego ao efetivamente pactuado pelos Estados na Convenção.

III. ARTIGO 26

12. Para melhor exposição do que se afirma quanto ao artigo 26 da Convenção, é indispensável formular as considerações prévias especificamente concernentes a essa disposição, para em seguida aludir à interpretação tanto dessa norma convencional, quanto à Carta da Organização dos Estados Americanos¹⁴ a que faz referência esse dispositivo, e ao Pacto de São Salvador que corrobora o que se expõe neste escrito.

A. Considerações prévias específicas referentes ao artigo 26

13. A esse respeito, cumpre salientar, previamente, que se reitera o expressado nos votos individuais emitidos pelo signatário¹⁵ acerca da invocação que nas respectivas Sentenças se faz à mencionada disposição convencional, inclusive as considerações gerais e prévias realizadas em alguns deles.

14. É, igualmente, de suma relevância desde já assinalar que este texto não se refere à existência do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho como tampouco à dos demais direitos econômicos, sociais e

b) formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;

c) preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;

d) solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;

e) atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe solicitarem;

f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e

g) apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos”.

¹⁴ Doravante denominada OEA.

¹⁵ *Voto Parcialmente Dissidente do Juiz Eduardo Vio Grossi na Sentença de 22 de novembro de 2019, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Hernández Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas; Voto Parcialmente Dissidente do Juiz Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Muelle Flores Vs. Peru, Sentença de 6 de março de 2019 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas); Voto Parcialmente Dissidente do Juiz Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela, Sentença de 8 de fevereiro de 2018 (Mérito, Reparações e Custas); Voto Parcialmente Dissidente do Juiz Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Lagos del Campo Vs. Peru, Sentença de 31 de agosto de 2017 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas); e Voto Individual do Juiz Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso dos Trabalhadores Demitidos da Petroperu e outros Vs. Peru, Sentença de 23 de novembro de 2017 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).*

culturais. A existência de tais direitos não é objeto do presente escrito. O que, ao contrário, se afirma aqui é unicamente que a Corte, diferentemente do exposto na Sentença, carece de competência para conhecer, ao amparo do disposto no artigo 26 da Convenção,¹⁶ das violações daqueles, isto é, que as supostas violações desses direitos não são suscetíveis de ser justiciáveis perante ela.

15. O exposto não implica, por conseguinte, que as violações desses direitos não possam ser justiciáveis perante as jurisdições nacionais correspondentes, o que dependerá do que disponham os respectivos ordenamentos internos, matéria que escapa, em todo caso, ao objeto do presente documento, e que se insere na jurisdição interna, doméstica ou exclusiva dos Estados Partes da Convenção.¹⁷

16. O que se afirma neste voto supõe que se deve distinguir entre os direitos humanos em geral, que, em toda circunstância, devem ser respeitados em virtude do prescrito no Direito Internacional, e aqueles que, ademais, podem ser justiciáveis perante uma jurisdição internacional. A esse respeito, cumpre salientar que só existem três tribunais internacionais em matéria de direitos humanos, a saber, a Corte, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos e a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Pois bem, nem todos os Estados das respectivas regiões aceitaram a jurisdição do tribunal correspondente. Por outro lado, nem todas as regiões do mundo dispõem de uma jurisdição internacional em matéria de direitos humanos. Tampouco se criou um tribunal universal de direitos humanos.

17. A circunstância, pois, de que um Estado não tenha aceitado ser submetido a uma instância jurisdicional internacional em matéria de direitos humanos não significa que estes não existam e que não possam eventualmente ser violados. Cabe ao Estado, de toda forma, respeitá-los, embora não exista um tribunal internacional a que se possa recorrer no evento de que os viole, e isso sobretudo se são consagrados em um tratado do qual seja Estado Parte. Nessa eventualidade, a sociedade internacional poderá usar meios puramente diplomáticos ou políticos para conseguir o restabelecimento do respeito dos direitos em comento. Então, um assunto é a consagração internacional destes, e outro, o instrumento internacional que se empregue para conseguir que se restabeleça sua vigência nas situações em que sejam violados.

B. A interpretação do artigo 26

18. Tendo em vista que a Convenção é um tratado entre Estados e, por conseguinte, regida pelo Direito Internacional Público,¹⁸ as razões que sustentam esse dissenso se encontram, principalmente, na interpretação que, conforme os métodos de interpretação dos tratados previstos na Convenção de Viena, se deve fazer do artigo 26. Esses métodos, que devem ser concordantes ou harmônicos entre si, sem que nenhum prevaleça sobre os

¹⁶ Doravante denominado artigo 26.

¹⁷ *Supra*, Nota N° 8.

¹⁸ Art. 2 da Convenção de Viena: "*Expressões empregadas. 1. Para os efeitos da presente Convenção: a) "tratado" significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica*".

outros, estão relacionados à boa-fé, ao teor literal dos termos do tratado, seu contexto e o objeto e fim daquele.¹⁹

19. Do que se trata, então, é de interpretar, segundo esses métodos, o artigo 26, o qual dispõe:

"Desenvolvimento progressivo. Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados".

a. Boa-fé

20. O método sustentado na boa-fé implica que o pactuado pelos Estados Partes no tratado de que se trate deve ser entendido com base em que efetivamente eles tiveram a vontade de concordá-lo, de sorte que realmente se aplicasse ou tivesse um efeito útil. Nesse sentido, a boa-fé se vincula estreitamente ao princípio "*pacta sunt servanda*" contemplado no artigo 26 da Convenção de Viena.²⁰

21. Nessa perspectiva, é mais que evidente que o efeito útil dessa norma é que os Estados Partes da Convenção realmente adotem as providências com vistas a alcançar progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas da OEA, e tudo isso segundo os recursos disponíveis. A obrigação dos Estados prevista no artigo 26 é, então, a de adotar as medidas para tornar efetivos os mencionados direitos e não que estes realmente o sejam. A obrigação é de comportamento, não de resultado.

22. Nessa mesma direção, é necessário chamar a atenção para que o que estabelece o artigo 26 é semelhante ao previsto no artigo 2 da Convenção, isto é, que os Estados se obrigam a adotar, no primeiro, medidas caso o exercício dos direitos consagrados no artigo 1.2 da Convenção não esteja garantido,²¹ e, no segundo, providências com vistas a conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas da OEA a que alude, embora ambas as disposições difiram em que esta última condiciona o cumprimento do que estabelece à disponibilidade dos respectivos recursos.

23. Considerando o precedente, é importante interrogar-se, conseqüentemente, com respeito à razão pela qual se conveio o artigo 26 e, portanto, por que não se abordaram os direitos a que se refere da mesma forma pela qual se fez quanto aos direitos civis e políticos. A resposta sustentada na boa-fé não pode ser outra senão que a Convenção

¹⁹ *Supra*, Nota N° 11.

²⁰ "Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé."

²¹ Art. 2: "Dever de adotar disposições de direito interno. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades".

contemplou que ambos os tipos de direitos humanos, embora estejam estreitamente vinculados entre si em razão do ideal a que se aspira, o qual é, segundo seu Preâmbulo, o de criar as condições que permitam seu "gozo",²² são, no entanto, distintos e, particularmente, de desigual desenvolvimento no âmbito do Direito Internacional Público, motivo pelo qual devem ter tratamento diferenciado, que é precisamente o que aquela faz, em vista do que também indica seu Preâmbulo.²³

24. Desse modo, e ao amparo do princípio de boa-fé, procede salientar que, da circunstância de que no Preâmbulo da Convenção se afirme que a pessoa deve gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como de seus direitos civis e políticos, não se colige, como o faz a Sentença, que o efeito útil do artigo 26 seja que os direitos violados a que alude sejam justiciáveis perante a Corte, mas que os Estados adotem as providências pertinentes para tornar progressivamente efetivos esses direitos.

25. Como observação adicional, é imperioso expressar que é surpreendente que a Sentença não se tenha referido, em parte alguma, à boa-fé como elemento tão essencial como os outros que contempla o art. 31.1 da Convenção de Viena para a interpretação dos tratados, todos os quais devem ser empregados simultânea e harmoniosamente, sem privilegiar ou desmerecer um ou outro. No mesmo sentido, é também insólito que não ofereça nenhuma explicação acerca da inclusão do artigo 26 em um capítulo separado dos direitos políticos e civis e, em especial, de qual seria sua razão de ser e seu efeito útil. A Sentença não dá resposta alguma no que diz respeito ao motivo ou razão da existência do artigo 26 enquanto norma diferente das previstas quanto aos direitos civis e políticos.

26. Em suma, então, a boa-fé leva a considerar o artigo 26 em seu próprio mérito, o que implica que deve ser interpretado não como reconhecendo direitos que não enumera nem desenvolve, como se faz nos autos, mas como aludindo, para conhecê-los, a normas diferentes das da Convenção, como são as da Carta da OEA, e que, por conseguinte, seu efeito útil próprio ou particular, é, se reitera, que os Estados Partes na Convenção adotem providências para tornar progressivamente efetivos os direitos que decorrem daquelas normas, e tudo isso segundo os recursos disponíveis.

b. Teor literal

27. Ao interpretar o artigo 26 à luz de seu teor literal ou corrente, pode-se concluir que essa norma:

²² Par. 4º do Preâmbulo da Convenção: "*Reiterando que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos*".

²³ 5º Considerando do Preâmbulo: "*[...] a Terceira Conferência Interamericana Extraordinária (Buenos Aires, 1967) aprovou a incorporação à própria Carta da Organização de normas mais amplas sobre direitos econômicos, sociais e educacionais e resolveu que uma convenção interamericana sobre direitos humanos determinasse a estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria*".

- i. se encontra, como única disposição, no Capítulo III, denominado "Direitos Econômicos, Sociais e Culturais",²⁴ da Parte I, intitulada, "Deveres dos Estados e Direitos Protegidos", que também compreende o Capítulo I, "Enumeração de Deveres", seu Capítulo II, "Direitos Civis e Políticos"; motivo pelo qual, por conseguinte, se pode deduzir do exposto que é o próprio instrumento convencional o que faz uma nítida distinção entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, atribuindo assim a cada uma dessas duas últimas categorias de direitos uma consideração especial e diferente;
- ii. não enumera nem detalha ou especifica os direitos a que alude, tão somente os identifica como os "que decorrem²⁵ das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da" OEA, ou seja, direitos que procedem ou podem ser inferidos²⁶ de disposições desta última;
- iii. não prescreve o respeito dos direitos a que se refere nem que se garanta seu respeito, tampouco os consagra ou contempla;
- iv. não torna efetivos ou exigíveis esses direitos, pois, se assim o tivesse querido, o teria expressado diretamente e sem ambiguidade alguma, ou seja, ao contrário do que expressa a Sentença, não "faz referência às normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura constantes da Carta da OEA",²⁷ mas, antes, tão somente contempla, segundo os próprios termos daquela, um "reconhecimento implícito" nesta última;²⁸
- v. dispõe, ao contrário, uma obrigação de fazer, não de resultado, que consiste em que os Estados Partes na Convenção devem "adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos" a que alude;
- vi. indica que a obrigação de comportamento que estabelece se cumpre "na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados", com o que não só reforça a falta de efetividade desses direitos, mas condiciona a possibilidade de cumprir aquela de acordo com a existência dos recursos de que o pertinente Estado disponha para isso; e
- vii. faz depender a adoção das medidas de que se trata, não só da vontade unilateral do respectivo Estado, mas dos acordos que ele possa celebrar com outros Estados, também soberanos, e com organizações internacionais de cooperação.

²⁴ O Capítulo IV da Parte I se intitula "Suspensão de Garantias, Interpretação e Aplicação", e o Capítulo V dessa parte, "Deveres das pessoas".

²⁵ "Derivar: Dito de uma coisa: Tirar sua origem de outra." Cf. Dicionário da Língua Espanhola, Real Academia Espanhola, 2018.

²⁶ "Inferir: Deduzir algo ou extrai-lo como conclusão de outra coisa", *Idem*.

²⁷ Par. 155 da Sentença.

²⁸ *Idem*.

28. Igualmente se pode concluir que os direitos em questão não são, nos termos empregados pela Convenção, "reconhecidos",²⁹ "estabelecidos",³⁰ "garantidos",³¹ "consagrados"³² ou "protegidos",³³ nela ou por ela, e em relação ao direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança e a higiene no trabalho, tampouco é, como expressa a Sentença, "um direito protegido pelo artigo 26 da Convenção"³⁴ ou "um direito reconhecido" pelo "artigo 26",³⁵ mas, sim, um direito que decorre das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da OEA, ou seja, é um direito que tem sua origem nesta última e não na Convenção.

29. Em síntese, a Convenção não "faz", como afirma a Sentença, "referência às normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura constantes da Carta da OEA", mas, assim como, ademais, textualmente aquela o indica, os direitos de que se trata "podem ser derivados interpretativamente do artigo 26", do que, por outra parte, se coligiria "sua existência e reconhecimento implícito na Carta".³⁶ Para determinar esses direitos e considerá-los "reconhecidos", "estabelecidos", "garantidos", "consagrados" ou "protegidos" pela Convenção, seria necessário interpretar as citadas normas da Carta da OEA, derivar daí os direitos correspondentes e considerá-los, conseqüentemente,

²⁹ Art. 1.1: "Obrigação de respeitar os direitos. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social".

Art. 22.4: "Direito de circulação e de residência. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público".

Art. 25.1: "Proteção judicial. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais".

Art. 29.a): "Normas de interpretação. Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista".

Art. 30: "Alcance das restrições. As restrições permitidas, de acordo com esta Convenção, ao gozo e exercício dos direitos e liberdades nela reconhecidos, não podem ser aplicadas senão de acordo com leis que forem promulgadas por motivo de interesse geral e com o propósito para o qual houverem sido estabelecidas".

Art. 31: "Reconhecimento de outros direitos. Poderão ser incluídos no regime de proteção desta Convenção outros direitos e liberdades que forem reconhecidos de acordo com os processos estabelecidos nos artigos 76 e 77".

Art. 48.1.f): "1. A Comissão, ao receber uma petição ou comunicação na qual se alegue violação de qualquer dos direitos consagrados nesta Convenção, procederá da seguinte maneira: [...]...pôr-se-á à disposição das partes interessadas, a fim de chegar a uma solução amistosa do assunto, fundada no respeito aos direitos humanos reconhecidos nesta Convenção".

³⁰ Art. 45.1: "Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue haver outro Estado Parte incorrido em violações dos direitos humanos estabelecidos nesta Convenção".

³¹ Art. 47.b): "A Comissão declarará inadmissível toda petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 quando: [...] não expuser fatos que caracterizem violação dos direitos garantidos por esta Convenção".

³² *Supra*, Art. 48.1.f), *cit.* Nota Nº 29.

³³ Art. 4.1: "Direito à vida. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente".

Art. 63.1: "Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as conseqüências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada".

³⁴ Par. 155.

³⁵ Par. 156 e 157.

³⁶ *Idem*, Nota Nº 34.

reconhecidos, mas não expressamente, mas somente implicitamente, por esse tratado, exercícios intelectuais estes últimos demasiado distantes das expressões diretas e claras da Convenção a respeito dos direitos a que ela se refere.

30. Evidentemente, não se pode compartilhar a postura adotada na Sentença, de pronto, porque o artigo 26 não reconhece direito algum, mas faz referência às normas da OEA que menciona, das quais, além do mais, e, por outro lado, decorreriam direitos e em seguida, posto o que aquela indica, se afasta totalmente do que a norma explicitamente estabelece, sem apresentar fundamento algum para sua ação, mas unicamente explicações que parecem elaboradas para interpretá-lo em aberta contraposição ao que textual e claramente indica.

31. Ao agir nessa direção, indubitavelmente, a Sentença faz caso omissivo do teor literal do artigo 26 e, conseqüentemente, não aplica harmoniosamente a seu respeito o previsto no artigo 31.1 da Convenção de Viena, nem efetua, a rigor, uma interpretação daquele. Aparentemente, o teor literal do pactuado não tem, para a Sentença, relevância alguma e, por conseguinte, o considera um mero formalismo, o que possibilita atribuir a esse dispositivo um sentido e alcance que escapam em muito ao que os Estados expressamente inscreveram, como se na realidade quisessem convir outra coisa, o que, evidentemente, atropela toda lógica.

32. Ao contrário, fundadamente se pode afirmar que, de acordo com seu teor literal e o princípio de boa-fé, o artigo 26, por um lado, não suscita várias possibilidades de aplicação, ou seja, dúvidas acerca de seu sentido e alcance, e que, por conseguinte, justifiquem a interpretação que se afaste ostensivamente do pactuado, e, pela outra, não estabelece direito humano algum e, menos ainda, que possam ser exigíveis perante a Corte, mas alude a obrigações de fazer, não de resultado, assumidas pelos Estados Partes na Convenção.

33. Em definitivo, se pode concluir, ao contrário do que se afirma nos autos, que, *"segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado"*, o artigo 26 não constitui título suficiente para recorrer à Corte em resguardo dos direitos que *"decorrem"* da Carta da OEA, e que, conseqüentemente, não são *"reconhecidos"*, *"estabelecidos"*, *"garantidos"*, *"consagrados"* ou *"protegidos"* na Convenção ou por ela, os únicos a respeito dos quais, por sua violação, são justiciáveis perante a instância jurisdicional interamericana.

c. Método subjetivo

34. Ao tentar elucidar a vontade dos Estados Partes na Convenção a respeito do artigo 26, é necessário referir-se, sempre conforme o disposto na Convenção de Viena, ao contexto dos termos, razão por que se deve aludir ao sistema consagrado na Convenção no qual se insere esse artigo, o que implica que:

- a) esse sistema está constituído pelos deveres e direitos que dispõe, os órgãos encarregados de garantir seu respeito e exigir seu cumprimento e disposições concernentes à Convenção;³⁷
- b) no que se refere aos deveres, são dois, a saber, a "Obrigação de Respeitar os Direitos"³⁸ e o "Dever de Adotar Disposições de Direito Interno"³⁹ e, no atinente aos direitos, são os "Direitos Cívicos e Políticos" e os "Direitos Econômicos, Sociais e Culturais";⁴⁰ e
- c) no pertinente aos órgãos, são eles a Comissão, a Corte⁴¹ e a Assembleia Geral da OEA, correspondendo à primeira a promoção e defesa dos direitos humanos,⁴² à segunda, interpretar e aplicar a Convenção,⁴³ e à terceira, adotar as medidas cabíveis para fazer cumprir a pertinente sentença;⁴⁴

35. Da interpretação harmônica dessas normas, pode-se inferir que unicamente se pode pedir aos Estados que reconheceram a competência contenciosa da Corte, quanto ao caso que foi submetido a esta, o devido respeito aos direitos cívicos e políticos "reconhecidos", "estabelecidos", "garantidos", "consagrados" ou "protegidos" pela Convenção e, ademais, sempre que eventualmente seja necessário, a adoção, "de acordo com suas normas constitucionais (do respectivo Estado) e com as disposições d(aquela) [...], as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades".

36. Ao contrário, a respeito dos direitos "que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da" OEA, unicamente se pode pedir aos Estados a adoção, "por via legislativa ou por outros meios apropriados", de "providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade" daqueles, e isso "na medida dos recursos disponíveis".

³⁷ "Parte III, "Disposições gerais e transitórias".

³⁸ *Supra*, Nota Nº 29, Art. 1.1.

³⁹ *Supra*, Nota Nº 21.

⁴⁰ Parte I, Capítulo II, art. 3 a 25. Direito ao reconhecimento da personalidade jurídica (art. 3), Direito à vida (art. 4), Direito à integridade pessoal (art. 5), Proibição da escravidão e da servidão (art. 6), Direito à liberdade pessoal (art. 7), Garantias judiciais (art. 8), Princípio da legalidade e da retroatividade (art. 9), Direito a indenização (art. 10), Proteção da honra e da dignidade (art. 11), Liberdade de consciência e de religião (art. 12), Liberdade de pensamento e de expressão (art. 13), Direito de retificação ou resposta (art. 14), Direito de reunião (art. 15), Liberdade de associação (art. 16), Proteção à família (art. 17), Direito ao nome (art. 18), Direitos da criança (art. 19), Direito à nacionalidade (art. 20), Direito à propriedade privada (art. 21), Direito de circulação e de residência (art. 22), Direitos políticos (art. 23), Igualdade perante a lei (art. 24) e Proteção judicial (art. 25). Art. 26, *cit*.

⁴¹ "Parte II Meios da Proteção." Art. 33: "São competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção:

a) a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Comissão; e

b) a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Corte".

⁴² *Supra*, Nota Nº 13.

⁴³ *Supra*, Nota Nº 9, Art. 62.3.

⁴⁴ Art. 65: "A Corte submeterá à consideração da Assembleia Geral da Organização, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças".

37. Isso posto, procede deixar consignado, para efeitos da aplicação desse método de interpretação, que, conforme o disposto no parágrafo 5 do Preâmbulo da Convenção, que à Carta da OEA foram incorporadas "*normas mais amplas sobre direitos econômicos, sociais e educacionais*" e que na Convenção se determinou "*a estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria*".

38. Ou seja, foi a própria Convenção que, em cumprimento a esse mandato e como já se afirmou, dispensou aos direitos civis e políticos um tratamento diferenciado dos direitos econômicos sociais e culturais, expressado, como já se afirmou, o primeiro no Capítulo II da Parte I da Convenção e o segundo no Capítulo III da mesma parte e instrumento. De sorte, portanto, que o Preâmbulo da Convenção, ao fazer referência à indivisibilidade dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais, se refere ao "*gozo*" de ambos os tipos de direitos humanos e não a que devam submeter-se às mesmas regras para seu exercício e fiscalização internacional.

39. Desse modo, é preciso ter presente que, quanto ao que o artigo 31.2 da Convenção de Viena considera contexto, não existe acordo algum que se refira (à Convenção) e que tenha sido "*feito entre todas as partes em conexão com a conclusão do tratado*", nem tampouco qualquer "*instrumento estabelecido por uma ou várias partes em conexão com a conclusão*" da Convenção e "*aceito pelas outras partes como instrumento relativo*" a ela.

40. Tampouco existe junto ao contexto, conforme dispõe o artigo 31.3 da Convenção de Viena, algum "*acordo posterior entre as partes relativo à interpretação*" da Convenção "*ou à aplicação de suas disposições*", nem uma "*prática seguida posteriormente na aplicação*" dela, "*pela qual se estabeleça o acordo das partes relativo à*" sua "*interpretação*", salvo o Protocolo de San Salvador, ao qual se fará referência mais adiante.

41. Por conseguinte, não é aceitável que, ante a ausência do que se conhece como a "*interpretação autêntica*"⁴⁵ da Convenção, seu sentido e alcance sejam determinados pela Corte à margem e ainda em contradição com o pactuado por seus Estados Partes. A Convenção, como todo tratado, não existe à margem do que estes últimos expressamente convieram.

42. Por outro lado, no intento de justificar a judicialização perante a Corte do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, e apoiando-se no prescrito no artigo 31.3.c) da Convenção de Viena, a Sentença recorre a tratados ratificados pelo Brasil, como, em consequência, fontes autônomas do Direito Internacional, ou seja, que criam direitos. Porém, essas fontes só aludiriam à existência do antes indicado direito, o que, como se expressou, não era objeto da causa dos autos, nem é, conseqüentemente, abordado neste escrito, e não expressam absolutamente nada sobre a judicialização das eventuais violações àquele.

⁴⁵ Denominação dada pela doutrina.

43. É o que ocorre com a referência ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,⁴⁶ à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher,⁴⁷ à Constituição da Organização Internacional do Trabalho⁴⁸ e ⁴⁹, à Convenção Nº. 81 da OIT, de 1947, sobre a Inspeção do Trabalho⁵⁰ e à Convenção Nº. 155 da OIT, de 1981, sobre segurança e saúde dos trabalhadores,⁵¹ instrumentos jurídicos, reitera-se, que não contemplam a possibilidade de recorrer à Corte ou a outro tribunal internacional, pelas eventuais violações do direito ao trabalho.

44. Tampouco a Sentença recorre a fontes auxiliares do Direito Internacional, isto é, as que ajudam na determinação das regras de direito aplicáveis, como a jurisprudência, a doutrina ou as resoluções de organizações internacionais declarativas de direito.⁵² Unicamente apela seja a sua própria jurisprudência, o que é útil basicamente para demonstrar coerência em suas ações, mas não necessariamente para determinar as regras jurídicas aplicáveis, seja a resoluções de organizações internacionais não vinculantes para os Estados, ou seja, a meras recomendações, e que, ademais, não interpretam a Convenção nem têm por objetivo fazê-lo.

45. O último indicado acontece com as Observações Gerais Nº. 14,⁵³ 18,⁵⁴ e 23,⁵⁵ todas do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. É que esses instrumentos, mais que interpretar uma norma convencional, e menos ainda a Convenção, constituem a expressão de aspirações, além do mais legítimas, de mudança ou desenvolvimento do Direito Internacional na matéria a que cada um se refere. Por outro lado, não se deve esquecer que nem sequer emanam de um funcionário ou de um órgão internacional do SIDH.

46. Quanto à Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵⁶ e à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem,⁵⁷ referidas na Sentença, embora certamente sejam Resoluções Declarativas de Direito, porquanto dão conta de princípios gerais de Direito aplicáveis às matérias respectivas, reconhecidos, ademais, pela Convenção, a fim de que *"os direitos essenciais do homem[...] (que) ter como fundamento os atributos da pessoa humana"* e de que são *"princípios [...] consagrados" nela,*⁵⁸ não é menos certo que tais

⁴⁶ Par. 162 da Sentença.

⁴⁷ Par. 163.

⁴⁸ Par. 164.

⁴⁹ Doravante denominada OIT.

⁵⁰ Par. 164.

⁵¹ Par. 165.

⁵² Artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça: *"A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b. o costume internacional, como prova de uma prática em geral aceita como sendo o direito; c. os princípios gerais de direitos, reconhecidos pelas nações civilizadas; d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito. 2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão ex aequo et bono, se as partes com isto concordarem".*

⁵³ Par. 166 da Sentença.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Art. 167.

⁵⁶ Par. 162.

⁵⁷ Par. 161.

⁵⁸ Par. 2 e 3 do Preâmbulo: *"Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão*

Declarações não contemplam nem fazem referência a mecanismo algum de controle do respeito a esses princípios. Cumpre acrescentar que a citada Declaração Americana, por ser anterior à Convenção, não a interpreta, mas, mais exatamente, esta última se celebra em virtude do proclamado naquela, para precisamente estabelecer mecanismos de controle.⁵⁹

47. Com relação à alusão que a Sentença faz ao artigo 29 da Convenção,⁶⁰ conhecido como princípio *pro personae*, cabe recordar que se trata de uma norma concernente à interpretação dos direitos reconhecidos nesse instrumento e não dos mecanismos de controle nele previstos. Igualmente, é preciso não esquecer que o citado dispositivo diz respeito à interpretação da Convenção, determinando que, nesse exercício, o sentido e o alcance a que se cheguem não pode implicar uma limitação do direito humano de que se trate, tal como é reconhecido por ela ou pelos outros instrumentos jurídicos que menciona. Por conseguinte, o citado artigo não tem por objeto conceder à Corte a faculdade de se pronunciar sobre a judicialização das supostas violações dos direitos humanos, mas, mais propriamente, estabelece uma condição para a interpretação da Convenção. E tampouco estabelece a faculdade da Corte de interpretar outros tratados ou instrumentos jurídicos internacionais, mas unicamente na medida em que seja necessário para determinar se eles estabelecem um sentido e alcance mais amplo do que o que se pode determinar do direito humano garantido na Convenção.

48. Igualmente, parece necessário formular algumas breves observações acerca das expressões da Sentença de que “os tratados de direitos humanos são instrumentos vivos, cuja interpretação deve acompanhar a evolução dos tempos e as condições de vida vigentes”.⁶¹ A primeira observação é que isso está previsto no artigo 31.3. a) e b) da Convenção de Viena, ao dispor que, junto ao contexto, se devem ter os acordos e a prática dos Estados sobre a interpretação do tratado de que se trate. O evolutivo deve ser, então, mais o Direito aplicável que a jurisprudência que se produza sobre ele.

49. A segunda observação é que, por conseguinte, na interpretação, se deveria ter presente que, para a determinação “da evolução dos tempos” e “das condições de vida vigentes”, não bastaria apenas uma afirmação genérica e, às vezes, sem maior apoio científico por parte de entidades não estatais, mas que deveria ser compartilhada pela sociedade internacional e, no caso da Convenção, pela sociedade interamericana, uma e

por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos; Considerando que esses princípios foram consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos Humanos e que foram reafirmados e desenvolvidos em outros instrumentos internacionais, tanto de âmbito universal como regional”;

⁵⁹ *Supra*, Nota Nº 23.

⁶⁰ “Normas de Interpretação. Nenhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de:

a) permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;

b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados;

c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e

d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza”.

⁶¹ Par. 158.

outra constituída ainda hoje principalmente por Estados soberanos. Do contrário, se estaria conferindo a essas entidades específicas a faculdade de determinar a referida evolução e as condições de vida vigentes, o que não só poderia levar a afirmações arbitrárias, mas também atentaria contra a participação cidadã, por meio de Estados democráticos, nos assuntos internacionais.

50. Em suma, tendo presente que os textos antes aludidos são invocados pela Sentença, a fim de fundamentar sua posição quanto a que a Corte tem competência para conhecer e resolver sobre as eventuais violações do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, é possível afirmar categoricamente que o certo é que, no melhor dos casos, aqueles instrumentos poderiam ser considerados reconhecimentos da existência desses direitos, mas não da mencionada competência. É, pois, irrefutável que nenhum deles, reitera-se, nenhum, dispõe que as supostas violações dos citados direitos possam ser levadas à Corte para que decida sobre elas, ou tem relação com essas violações.

51. Ao antes exposto cabe acrescentar que as referências que a Sentença faz à legislação interna do Estado⁶² tampouco justificam a tese sustentada por ela no sentido de que se pudesse recorrer à Corte pelas violações dos direitos antes mencionados. A competência da Corte deriva da faculdade a ela concedida pela Convenção e não por uma disposição do direito interno do Estado de que se trate, embora, evidentemente, deva-se ter presente esse ordenamento jurídico, conforme o indica o citado artigo 29, no momento de interpretar aquela, a fim de que isso não limite o gozo e o exercício de um direito reconhecido por este último.

52. Com respeito ao afirmado acima, deve-se ressaltar que na própria Sentença se menciona que aquilo a que se refere é à determinação do conteúdo e alcance do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho,⁶³ e é daí que se conclui *“que existe uma referência com suficiente grau de especificidade ao direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias para se deduzir sua existência e reconhecimento implícito na Carta da OEA”*.⁶⁴ Não se refere, então, à judicialização perante a Corte.

53. Adicionalmente, deve-se observar que, em outras sentenças da Corte, chegou-se a resultado análogo ao que se pretende nos autos, aplicando unicamente dispositivos da Convenção referentes a direitos que esta reconhece e, logicamente, dentro dos limites delas, sem que se tenha tido necessidade de recorrer ao artigo 26. Desse modo, pois, não se vislumbra a razão da insistência em enfatizar essa norma como fundamento para que as violações dos direitos humanos que *“decorrem”* da Carta da OEA possam ser conhecidas pela Corte, quando é evidente que isso é supérfluo.

54. O anterior é tanto mais certo quando se constata que a Sentença, ao declarar, com base no artigo 26, a violação do direito a condições equitativas e satisfatórias que

⁶² Par. 150, 151 e 152.

⁶³ Par. 156.

⁶⁴ Par. 155.

garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, o faz declarando também violado o artigo 19, relativo aos direitos da criança, com o que o privou da força de que, *per se*, goza, estabelecendo, desse modo, um precedente de que, no futuro, não possa ser invocado como o único fundamento para declarar sua eventual violação. Um lamentável retrocesso, pois, nessa matéria.

55. Do exposto, pode-se concluir, portanto, que a aplicação do método subjetivo de interpretação dos tratados leva ao mesmo resultado já antes destacado, a saber, e diferentemente do que expressa a Sentença, que em momento algum foram incluídos os direitos econômicos, sociais e culturais que “*decorrem*” das normas da Carta da OEA, entre os quais o direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, no regime de proteção previsto na Convenção.

d. Método funcional o teleológico

56. Ao tentar precisar o objeto e fim da disposição convencional que interessa, pode-se afirmar que:

- a) o propósito dos Estados ao assinar a Convenção foi “*consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem*”;⁶⁵
- b) para isso, e como já se salientou,⁶⁶ “*a Terceira Conferência Interamericana Extraordinária (Buenos Aires, 1967) aprovou a incorporação à própria Carta da Organização (dos Estados Americanos) de normas mais amplas sobre direitos econômicos, sociais e educacionais*” e “*resolveu que uma convenção interamericana sobre direitos humanos determinasse a estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria*”;
- c) é de todo evidente, então, que o disposto na citada Conferência foi cumprido, no que concerne aos direitos econômicos, sociais e educacionais, com o Protocolo de Buenos Aires, e, no que diz respeito à estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria, com a Convenção; e
- d) é, portanto, dando cumprimento a esse mandato, que se incluiu o artigo 26 na Convenção, em um capítulo separado do relativo aos direitos políticos e civis e, ademais, estabelecendo uma especial obrigação para os Estados Partes na Convenção, não existente quanto aos recém mencionados direitos, a saber, a de adotar as “*providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos*” direitos a que se refere, e “*na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou outros meios apropriados*”.

⁶⁵ Par. 1º do Preâmbulo.

⁶⁶ *Supra*, Nota Nº 23.

57. Em outros termos, o objeto e fim do artigo 26 é que sejam tomadas as providências citadas para conseguir a efetividade dos direitos que menciona, e não que estes sejam exigíveis de imediato e, menos ainda, que sejam justiciáveis perante a Corte, como o afirma a Sentença.⁶⁷ Leve-se em conta, a esse respeito, que o próprio título do dispositivo é "*Desenvolvimento Progressivo*", e que o do Capítulo III, do qual é a única norma, é "*Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*", a partir do que se infere que o que ordena tal norma, seu objeto e fim, é que sejam adotadas medidas para obter, progressivamente, a efetividade dos direitos a que se refere, e não que estes sejam efetivos.

58. Aceitar que, para interpretar um dispositivo específico da Convenção, bastaria evocar o objeto e fim geral desta antes mencionado, intrinsecamente amplo, vago ou impreciso, portanto, implicaria afetar a segurança e certeza jurídicas que devem caracterizar toda sentença da Corte, posto que deixaria a seu critério, com extensa margem, a determinação dos direitos que derivam das mencionadas normas da Carta da OEA, razão pela qual os Estados Partes na Convenção não saberiam, antes dos respectivos julgamentos, quais são.

59. É por esse motivo que não se pode compartilhar o critério exposto na Sentença, no sentido de que, diante do previsto nos artigos 1 e 2 da Convenção, o artigo 26 distingue entre "*aspectos de exigibilidade imediata*" e "*aspectos que apresentam caráter progressivo*",⁶⁸ posto que isso se afasta ostensivamente do previsto nos aludidos dispositivos, que estabelecem que os direitos a que se referem são unicamente os "*reconhecidos*", "*estabelecidos*", "*garantidos*", "*consagrados*" ou "*protegidos*", nela ou por ela, o que não acontece com os aludidos no artigo 26. Além disso, a indicada distinção que faz a Sentença seria, em si mesma, confusa e ainda contraditória, já que, por um lado, não se saberia, com certeza e anteriormente à ação, quais aspectos ou, mais exatamente, quais direitos a que alude o artigo 26 seriam exigíveis de imediato e quais necessitariam progredir com esse propósito e, pelo outro, os primeiros não exigiriam a adoção de providências para ser exigíveis, ao passo que os outros não poderiam sê-lo enquanto não fossem adotadas aquelas.

60. Por outro lado, uma ação como a aludida, implicaria, por parte da Corte, assumir a função normativa internacional, que, no que concerne à Convenção, só cabe a seus Estados Partes.⁶⁹ E isso em atenção a que, com a ausência de especificação dos direitos

⁶⁷ Par. 172.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ Art. 31: "*Reconhecimento de outros direitos. Poderão ser incluídos no regime de proteção desta Convenção outros direitos e liberdades que forem reconhecidos de acordo com os processos estabelecidos nos artigos 76 e 77*".

Art. 76: "*1. Qualquer Estado Parte, diretamente, e a Comissão ou a Corte, por intermédio do Secretário-Geral, podem submeter à Assembleia Geral, para o que julgarem conveniente, proposta de emenda a esta Convenção.*

2. As emendas entrarão em vigor para os Estados que ratificarem as mesmas na data em que houver sido depositado o respectivo instrumento de ratificação que corresponda ao número de dois terços dos Estados Partes nesta Convenção. Quanto aos outros Estados Partes, entrarão em vigor na data em que depositarem eles os seus respectivos instrumentos de ratificação".

Art. 77: "*1. De acordo com a faculdade estabelecida no artigo 31, qualquer Estado Parte e a Comissão podem submeter à consideração dos Estados Partes reunidos por ocasião da Assembleia Geral, projetos de protocolos adicionais a esta Convenção, com a finalidade de incluir progressivamente no regime de proteção da mesma outros direitos e liberdades.*

que decorrem das normas da Carta da OEA, a Corte poderia estabelecer direitos não expressamente previstos nessas normas e dispor que são justiciáveis perante ela.

61. Definitivamente, pois, discordando da Sentença, é possível afirmar que a aplicação do método funcional ou teleológico de interpretação de tratados a respeito do artigo 26 da Convenção leva à mesma conclusão a que se chega com a utilização dos demais métodos de interpretação de tratados, ou seja, que esse dispositivo não tem por finalidade estabelecer direito humano algum, mas unicamente consagrar o dever dos Estados Partes de adotar medidas para tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais que “decorrem” da Carta da OEA.

e. Meios complementares

62. No que se refere aos meios complementares de interpretação de tratados, cumpre salientar que, na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, de 1969, na qual se acordou o texto definitivo da Convenção, foram propostos, nessa matéria, dois artigos. Um foi o 26, nos termos em que atualmente figura na Convenção. Esse artigo foi aprovado.⁷⁰

63. O outro artigo proposto, o 27, expressava:

“Controle do Cumprimento das Obrigações. Os Estados Partes devem enviar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos cópia dos relatórios e estudos que em seus respectivos campos submetem anualmente às Comissões Executivas do Conselho Interamericano Econômico e Social e do Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que aquela verifique se estão cumprindo as obrigações antes determinadas, que são a sustentação indispensável para o exercício dos outros direitos consagrados nesta Convenção”.

64. Note-se que o mencionado projeto de artigo 27, que não foi aprovado,⁷¹ se referia a “relatórios e estudos” para que a Comissão verificasse se as referidas obrigações estavam sendo cumpridas, e distinguia, então entre, por um lado, “as obrigações antes determinadas”, obviamente no artigo 26, ou seja, as pertinentes aos direitos que “decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires” e, pelo outro, “os outros direitos consagrados nesta Convenção”, isto é, os “direitos civis e políticos”.

65. De sorte que, com a aprovação do artigo 26, não se teve a intenção de incorporar os direitos econômicos, sociais e culturais ao regime de proteção previsto na Convenção. A única proposta que houve a esse respeito foi que se submetesse ao exame de órgãos da OEA o cumprimento das obrigações referentes a esses direitos, por considerar que esse

2. Cada protocolo deve estabelecer as modalidades de sua entrada em vigor e será aplicado somente entre os Estados Partes no mesmo”.

⁷⁰ Cf. Atas da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, 7 a 22 de novembro de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p. 318.

⁷¹ Cf. Atas da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, 7 a 22 de novembro de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2, p. 448.

cumprimento era a base para a realização dos direitos civis e políticos. E, como se salientou, essa proposta não foi acolhida. Isso confirma, portanto, que os Estados Partes na Convenção não tiveram vontade alguma de incluir os direitos econômicos, sociais e culturais no regime de proteção que sim estabelece para os direitos civis e políticos.⁷²

C. A Carta da OEA.

66. Pois bem, atendido o fato de que o artigo 26 se refere às "*normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires*", é indispensável, para conhecer o alcance daquele, referir-se também ao conteúdo das mencionadas normas e, em especial, às citadas na Sentença.

67. Com relação ao direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, a Sentença evoca os artigos 45.b e c,⁷³ 46⁷⁴ e 34.g⁷⁵ da Carta da OEA.⁷⁶

68. Isso posto, com base nesses artigos, na Sentença se afirma que "*a Corte considera que existe uma referência com suficiente grau de especificidade ao direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias para se deduzir sua existência e reconhecimento implícito na Carta da OEA*".⁷⁷ No entanto, basta a simples leitura das normas citadas para comprovar, com clareza e sem a menor dúvida, que elas estabelecem obrigações de fazer ou de comportamento, expressadas nos "*maiores esforços*" com que os Estados se comprometem, a fim de conseguir a aplicação de "*princípios*" e "*mecanismos*", ou para facilitar a integração latino-americana, a harmonização das legislações trabalhistas e a proteção dos direitos dos trabalhadores, ou para atingir as "*metas básicas*", que consistem em salários justos, oportunidades de emprego e condições de trabalho aceitáveis para todos. Não se deve esquecer que todas as normas citadas se encontram no

⁷² Cf. Voto concordante do Juiz Alberto Pérez Pérez, *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador*, Sentença de 1º de setembro de 2015, (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).

⁷³ Artigo 45 da Carta da OEA: "*Os Estados membros, convencidos de que o Homem somente pode alcançar a plena realização de suas aspirações dentro de uma ordem social justa, acompanhada de desenvolvimento econômico e de verdadeira paz, convêm em envidar os seus maiores esforços na aplicação dos seguintes princípios e mecanismos: [...] b) O trabalho é um direito e um dever social; confere dignidade a quem o realiza e deve ser exercido em condições que, compreendendo um regime de salários justos, assegurem a vida, a saúde e um nível econômico digno ao trabalhador e sua família, tanto durante os anos de atividade como na velhice, ou quando qualquer circunstância o prive da possibilidade de trabalhar; c) Os empregadores e os trabalhadores, tanto rurais como urbanos, têm o direito de se associarem livremente para a defesa e promoção de seus interesses, inclusive o direito de negociação coletiva e o de greve por parte dos trabalhadores, o reconhecimento da personalidade jurídica das associações e a proteção de sua liberdade e independência, tudo de acordo com a respectiva legislação [...]*".

⁷⁴ Artigo 46 da Carta da OEA: "*Os Estados membros reconhecem que, para facilitar o processo de integração regional latino-americana, é necessário harmonizar a legislação social dos países em desenvolvimento, especialmente no setor trabalhista e no da previdência social, a fim de que os direitos dos trabalhadores sejam igualmente protegidos, e convêm em envidar os maiores esforços com o objetivo de alcançar essa finalidade*".

⁷⁵ Artigo 34.g da Carta da OEA: "*Os Estados membros convêm em que a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral. Para alcançá-los convêm, da mesma forma, em dedicar seus maiores esforços à consecução das seguintes metas básicas: [...] g) Salários justos, oportunidades de emprego e condições de trabalho aceitáveis para todos*".

⁷⁶ Par. 155.

⁷⁷ *Idem*.

Capítulo VII daquela, denominado "*Desenvolvimento Integral*". Desse modo, pois, tais normas não estabelecem obrigações de resultado, isto é, não dispõem que se respeitem os direitos humanos decorrentes das normas aludidas, mas que sejam envidados os máximos esforços para a consecução, desse modo, dos *princípios, mecanismos e metas* que explicitam.

69. Assim, o leque de possibilidades das quais o intérprete poderia "*derivar*" direitos humanos não expressamente contemplados em norma internacional alguma seria enorme, para não afirmar, sem limite. Mantendo-se a Corte nessa tendência, e levada a seu extremo, todos os Estados Partes da Convenção, e que aceitaram sua jurisdição, eventualmente poderiam ser levados a ela por não alcançar plenamente os "*princípios*", "*metas*" ou "*mecanismos*" contempladas na Carta da OEA dos quais a Sentença deriva direitos, o que, manifestamente, pareceria distante do que os Estados Partes desejavam ao assinar a Convenção ou, pelo menos, da lógica nela implícita, em especial, pela forma em que está redigido o mencionado Capítulo VII.

70. É, portanto, evidente que "*das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires*", a que se refere o artigo 26, não se depreende, diferentemente do que figura nos autos, a competência da Corte de conhecer e resolver as eventuais violações dos direitos que delas decorrem.

D. O Protocolo de San Salvador

71. Além do já expressado, cabe referir-se ao "*Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Protocolo de São Salvador*", que também é citado na Sentença, em apoio a sua interpretação do artigo 26,⁷⁸ mas cuja assinatura e vigência o signatário considera que, pelo contrário, apoia o que sustenta este escrito.

72. Esse instrumento⁷⁹ é adotado em consideração ao previsto nos artigos 31, 76 e 77⁸⁰ da Convenção. Assim o expressa seu próprio Preâmbulo, ao salientar que

"(l)evando em conta, que, embora outros instrumentos internacionais, tanto de âmbito universal como regional, tenham reconhecido direitos econômicos, sociais e culturais fundamentais, é muito importante que esses direitos sejam reafirmados, desenvolvidos, aperfeiçoados e protegidos, a fim de consolidar na América, com base no respeito pleno dos direitos da pessoa, o regime democrático representativo de governo, bem como o direito de seus povos ao desenvolvimento, à livre determinação e a utilizar livremente suas riquezas e recursos naturais, e considerando que a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos estabelece que poderão ser submetidos à consideração dos Estados Partes, reunidos por ocasião da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, projetos de protocolos adicionais a essa Convenção, com a finalidade de incluir progressivamente no regime de proteção da mesma, outros direitos e liberdades".

⁷⁸ Par. 161.

⁷⁹ Doravante denominado Protocolo.

⁸⁰ *Supra*, Nota N° 69.

73. Do transcrito se depreende, por conseguinte, que se trata de um acordo “*Adicional à Convenção*”, que tem por específica finalidade reafirmar, desenvolver, aperfeiçoar e proteger os direitos econômicos, sociais e culturais, e progressivamente incluí-los no regime de proteção do mesmo instrumento e obter sua plena efetividade.

74. Isto é, adota-se o Protocolo dado que os direitos econômicos, sociais e culturais não haviam sido, até a data de sua assinatura, reafirmados, desenvolvidos, aperfeiçoados e protegidos, nem incluídos no regime de proteção da Convenção, o que implica que tampouco têm plena efetividade em virtude do artigo 26. De outra forma não se entenderia a finalidade nem a conveniência do Protocolo.

75. Desse modo, o Protocolo reconhece,⁸¹ estabelece,⁸² enuncia⁸³ ou consagra⁸⁴ os seguintes direitos: Direito ao trabalho (art. 6), Condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho (art. 7), Direitos sindicais (art. 8), Direito à seguridade social (art. 9), Direito à saúde (art. 10), Direito a um meio ambiente sadio (art. 11), Direito à alimentação (art. 12), Direito à educação (art. 13), Direito aos benefícios da cultura (art. 14), Direito à constituição e proteção da família (art. 15), Direito da infância (art. 16), Proteção dos idosos (art. 17) e Proteção das pessoas com deficiência (art. 18). Deve-se ter presente que, pelo contrário, o artigo 26 não estabelece ou consagra direito algum, referindo-se somente aos que “*decorrem*” da Carta da OEA.

76. E a respeito desses direitos reconhecidos pelo Protocolo, os Estados Partes se comprometem a adotar, de maneira progressiva, as medidas que garantam sua plena efetividade (art. 6.2, 10.2, 11.2 e 12.2). Há nisso uma coincidência com o disposto no

⁸¹ Art. 1: “*Obrigações de Adotar Medidas. Os Estados Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo*”.

Art. 4: “*Não Admissão de Restrições. Não se poderá restringir ou limitar qualquer dos direitos reconhecidos ou vigentes num Estado em virtude de sua legislação interna ou de convenções internacionais, sob pretexto de que este Protocolo não os reconhece ou os reconhece em menor grau*”.

⁸² Art. 2: “*Obrigações de Adotar Disposições de Direito Interno. Se o exercício dos direitos estabelecidos neste Protocolo ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições deste Protocolo, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos esses direitos*”.

Art. 5: “*Alcance das Restrições e Limitações. Os Estados Partes só poderão estabelecer restrições e limitações ao gozo e exercício dos direitos estabelecidos neste Protocolo mediante leis promulgadas com o objetivo de preservar o bem-estar geral dentro de uma sociedade democrática, na medida em que não contrariem o propósito e razão dos mesmos*”.

Art. 19.6: “*Meios de Proteção. Caso os direitos estabelecidos na alínea “a” do artigo 8º, e no artigo 13, forem violados por ação que pode ser atribuída diretamente a um Estado Parte neste Protocolo, essa situação poderia dar origem, mediante a participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando for cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*”.

⁸³ Art. 3: “*Obrigações de Não Discriminação. Os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a garantir o exercício dos direitos nele enunciados, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social*”.

⁸⁴ Art. 19.1: “*Meios de Proteção 1. Os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a apresentar, de acordo com o disposto neste artigo e nas normas pertinentes que deverão ser elaboradas sobre o assunto pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, relatórios periódicos a respeito das medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no Protocolo*”.

artigo 26, ou seja, que tanto o Protocolo como esta última disposição se relacionam a direitos cuja efetividade não existe ou não é plena.

77. O Protocolo igualmente contempla uma norma, o artigo 19, concernente aos meios de proteção dos antes mencionados direitos. Esses meios consistem nos relatórios que os Estados Partes devem apresentar à Assembleia Geral da OEA *"a respeito das medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no Protocolo"*, no tratamento que o Conselho Interamericano Econômico e Social e o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura da Organização dispensem a esses relatórios e na opinião que possa a Comissão eventualmente manifestar sobre o assunto.⁸⁵ Note-se que esse dispositivo é similar ao projeto de artigo 27 da Convenção, que foi rejeitado pela referida Conferência.

78. Todo o acima exposto significa, primeiramente, que, para os Estados Partes no Protocolo, a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais é de natureza progressiva, vale dizer, *a contrario sensu*, não se encontram vigentes ou, pelo menos, plenamente vigentes.

79. Em segundo lugar e, por conseguinte, isso supõe, para os aludidos Estados, que o disposto no 26 implica que os citados direitos não se encontram compreendidos entre aqueles a que se aplica o sistema de proteção previsto na Convenção, ou que estejam vigentes, dado que, caso contrário, a adoção do Protocolo teria sido desnecessária.

⁸⁵ Art. 19: *"Meios de Proteção.1. Os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a apresentar, de acordo com o disposto neste artigo e nas normas pertinentes que deverão ser elaboradas sobre o assunto pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, relatórios periódicos a respeito das medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no Protocolo.*

2. Todos os relatórios serão apresentados ao Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos, que os transmitirá ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que os examinem de acordo com o disposto neste artigo. O Secretário-Geral enviará cópia desses relatórios à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

3. O Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos transmitirá também aos organismos especializados do Sistema Interamericano, dos quais sejam membros os Estados Partes neste Protocolo, cópias dos relatórios enviados ou das partes pertinentes desses relatórios, na medida em que tenham relação com matérias que sejam da competência dos referidos organismos, de acordo com seus instrumentos constitutivos.

4. Os organismos especializados do Sistema Interamericano poderão apresentar ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura relatórios sobre o cumprimento das disposições deste Protocolo, no que se refere ao campo de suas atividades.

5. Os relatórios anuais que o Conselho Interamericano Econômico e Social e o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura apresentarem à Assembleia Geral deverão conter um resumo de informação recebida dos Estados Partes neste Protocolo e dos organismos especializados, sobre as medidas progressivas adotadas, a fim de assegurar o respeito dos direitos reconhecidos no Protocolo e das recomendações de caráter geral que a respeito considerarem pertinentes.

6. Caso os direitos estabelecidos na alínea "a" do artigo 8º, e no artigo 13, forem violados por ação que pode ser atribuída diretamente a um Estado Parte neste Protocolo, essa situação poderia dar origem, mediante a participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando for cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

7. Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos poderá formular as observações e recomendações que considerar pertinentes sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos neste Protocolo, em todos ou em alguns dos Estados Partes, as quais poderá incluir no relatório anual à Assembleia Geral ou num relatório especial, conforme considerar mais apropriado.

8. No exercício das funções que lhes confere este Artigo, os Conselhos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deverão levar em conta a natureza progressiva da vigência dos direitos objeto da proteção deste Protocolo".

80. Deve-se ter presente também que foi criado na OEA o Grupo de Trabalho Encarregado de Analisar os Relatórios Nacionais Previstos no Protocolo de São Salvador,⁸⁶ como mecanismo para acompanhar o cumprimento dos compromissos contraídos por esse instrumento na matéria. Isso confirma que, indubitavelmente, a vontade dos mencionados Estados foi a de criar um mecanismo não jurisdicional para a supervisão internacional do cumprimento do Protocolo.

81. A única exceção a esse regime está prevista no parágrafo 6 do artigo 19, a saber,

"Caso os direitos estabelecidos na alínea "a" do artigo 8º,⁸⁷ e no artigo 13,⁸⁸ forem violados por ação que pode ser atribuída diretamente a um Estado Parte neste Protocolo, essa situação poderia dar origem, mediante a participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando for cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos".

82. O acima citado implica que, unicamente no caso de violação dos direitos referentes aos sindicatos e à educação, os pertinentes casos podem ser justiciáveis perante a Corte. A respeito da violação dos demais direitos, entre os quais estaria o direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, opera, pelo contrário, somente o sistema de relatórios estabelecido no artigo 19 do Protocolo.

83. Por conseguinte, o Protocolo é uma emenda à Convenção. Assim depreende-se de seu próprio texto, ao se considerar como Protocolo, figura expressamente prevista

⁸⁶ Cf. AG/RES. 2262 (XXXVII-O/07), de 05/06/2007.

⁸⁷ Art. 8: "Direitos Sindicais. 1. Os Estados Partes garantirão: a) o direito dos trabalhadores de organizar sindicatos e de filiar-se ao de sua escolha, para proteger e promover seus interesses. Como projeção deste direito, os Estados Partes permitirão aos sindicatos formar federações e confederações nacionais e associar-se às já existentes, bem como formar organizações sindicais internacionais e associar-se à de sua escolha. Os Estados Partes também permitirão que os sindicatos, federações e confederações funcionem livremente";

⁸⁸ Art. 13: "Direito à Educação. 1. Toda pessoa tem direito à educação.

2. Os Estados Partes neste Protocolo convêm em que a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz. Convêm também em que a educação deve tornar todas as pessoas capazes de participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista e de conseguir uma subsistência digna; bem como favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos, e promover as atividades em prol da manutenção da paz.

3. Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação:

a. o ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente;

b. o ensino de segundo grau, em suas diferentes formas, inclusive o ensino técnico e profissional, deve ser generalizado e acessível a todos, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pelo estabelecimento progressivo do ensino gratuito;

c. o ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, de acordo com a capacidade de cada um, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pelo estabelecimento progressivo do ensino gratuito;

d. deve-se promover ou intensificar, na medida do possível, o ensino básico para as pessoas que não tiverem recebido ou terminado o ciclo completo de instrução do primeiro grau;

e. deverão ser estabelecidos programas de ensino diferenciados para os deficientes, a fim de proporcionar instrução especial e formação a pessoas com impedimentos físicos ou deficiência mental.

4. De acordo com a legislação interna dos Estados Partes, os pais terão direito a escolher o tipo de educação que deverá ser ministrada aos seus filhos, desde que esteja de acordo com os princípios enunciados acima.

5. Nenhuma das disposições do Protocolo poderá ser interpretada como restrição da liberdade das pessoas e entidades de estabelecer e dirigir instituições de ensino, de acordo com a legislação dos Estados Partes".

naquela.⁸⁹ Cabe ressaltar o fato de que, em seu Preâmbulo, consta que é adotado considerando que a Convenção contempla essa possibilidade.⁹⁰ Trata-se, pois, de um "protocolo adicional" subscrito "com a finalidade de incluir progressivamente no regime de proteção da mesma outros direitos e liberdades", os quais, portanto, não os incluía.

84. Dessa forma, conseqüentemente, esse instrumento, ao estabelecer em seu artigo 19 a competência da Corte para conhecer das eventuais violações dos direitos referentes aos sindicatos e à educação, não está limitando aquela, mas, ao contrário, a está ampliando. Caso não existisse o Protocolo, a Corte não poderia sequer conhecer a eventual violação desses direitos.

85. Todo o anteriormente exposto é, portanto, prova mais que evidente de que, para os Estados Partes do Protocolo, o disposto no artigo 26 da Convenção não pode ser interpretado de forma a estabelecer ou reconhecer direitos econômicos, sociais ou culturais, nem de habilitar o encaminhamento de um caso de violação desses direitos ao conhecimento da Corte. Reitera-se que, se assim o houvesse estabelecido, obviamente não se teria celebrado o Protocolo. É por esse motivo, então, que foi necessária sua adoção. Sua assinatura não se explicaria de outra maneira.

86. Em função do anteriormente afirmado, é possível concluir que o Protocolo é, por conseguinte, a nítida demonstração de que o disposto no artigo 26 não estabelece direito humano algum, nem menos ainda, como se afirma nos autos, proporciona legitimação ativa perante a Corte por violação dos direitos econômicos, sociais e culturais a que alude.

E. Conclusões no que diz respeito ao artigo 26

87. É, então, por todo o exposto, que se dissente parcialmente da Sentença, isto é, do exposto nos resolutivos N° 2⁹¹ e 6.⁹²

88. Para esse efeito, deve-se insistir, uma vez mais, que este escrito não está relacionado à existência do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho. Isso escapa a seu propósito. Unicamente se afirma que sua eventual violação não pode ser submetida ao conhecimento e decisão da Corte.

89. Do mesmo modo, cumpre salientar que tampouco o presente voto deve ser entendido em termos de que eventualmente não se esteja a favor de submeter à Corte as violações dos direitos econômicos, sociais e culturais. O que se considera especificamente é que, caso assim se proceda, disso deve se ocupar quem detenha a titularidade da função normativa internacional. Não pareceria conveniente que o órgão a que compete a função judicial interamericana assumira a função normativa internacional, sobretudo quando esses

⁸⁹ *Supra*, Nota N° 69.

⁹⁰ *Supra*, Par. 73.

⁹¹ *Supra*, Nota N° 3.

⁹² *Supra*, Nota N° 4.

Estados são democráticos e a seu respeito rege a Carta Democrática Interamericana,⁹³ que dispõe a separação de poderes e a participação cidadã nos assuntos públicos, o que, sem dúvida, a Corte deve respeitar, especialmente quanto àquelas normas que concernem mais diretamente à intervenção da cidadania.

90. Nessa perspectiva, cabe insistir em que a interpretação não consiste em determinar o sentido e alcance de uma norma com vistas a que expresse o que o intérprete deseja, mas o que ela objetivamente dispõe ou estabelece, e, no que diz respeito à Convenção, trata-se de explicitar como o pactuado por seus Estados Partes pode ser aplicado nos tempos e condições em que se suscita a respectiva controvérsia, ou seja, como tornar aplicável o princípio "*pacta sunt servanda*" nos tempos e condições de vida em que a controvérsia tem lugar. A questão é, então, como fazer que os tratados de direitos humanos sejam, *per se*, efetivamente instrumentos vivos, quer dizer, suscetíveis de compreender as novas realidades que se enfrentam, ou a elas ser aplicáveis, e que não seja a sua interpretação a que, como se fosse uma entidade separada daqueles, acompanhe a evolução dos tempos e as condições de vida vigentes, alterando o prescrito por aqueles.

91. Finalmente, é imperioso repetir que, caso se persista no curso adotado pela Sentença, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos⁹⁴ em seu conjunto poderia ver-se seriamente limitado. E isso em razão de que, muito provavelmente, por um lado, não se incentivaria, mas pelo contrário, a adesão de novos Estados à Convenção, nem a aceitação da competência contenciosa da Corte pelos que não o tenham feito e, por outro lado, poderia renovar-se ou ainda acentuar-se a tendência entre os Estados Partes na Convenção de não dar cumprimento completo e oportuno a suas sentenças. Em suma, se debilitaria o princípio da segurança ou certeza jurídica, o qual, no atinente aos direitos humanos, também beneficia as vítimas de suas violações ao garantir o cumprimento das sentenças da Corte por se sustentar solidamente nos compromissos soberanamente assumidos pelos Estados.

92. A esse respeito, não se deve esquecer que, na prática, e além de qualquer consideração teórica, a função da Corte é, de forma definitiva, proferir sentenças que restabeleçam, o mais prontamente possível, o respeito aos direitos humanos violados. Não é tão certo que isso se consiga com relação a violações de direitos humanos que não foram consideradas na Convenção como justificáveis perante a Corte.

IV. O ARTIGO 24

93. Como se expôs no início, apresenta-se este voto dado que também se diverge de que, no Resolutivo N° 6 da Sentença,⁹⁵ tenha sido declarada a violação do artigo 24 da Convenção,⁹⁶ o que, a juízo do signatário, era improcedente.

⁹³ Aprovada no Vigésimo Oitavo Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA, 11 de setembro de 2001, Lima, Peru.

⁹⁴ Doravante denominado SIDH.

⁹⁵ Supra, Nota N° 3.

⁹⁶ Doravante denominado artigo 24.

94. A disposição em comento dispõe que:

"Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei".

95. Procurando expressar da melhor forma possível esse dissenso, as razões que o sustentam serão expostas em termos similares aos empregados anteriormente para a interpretação do artigo 26, vale dizer, de acordo com o disposto no artigo 31 da Convenção de Viena.⁹⁷

A. A boa-fé

96. Interpretar a norma em questão conforme a boa-fé implica entendê-la no sentido de que seu efeito útil é que toda pessoa tem o direito a que a lei a trate como igual aos demais seres humanos e que, portanto, a proteja sem discriminação.

97. Nesse sentido, a eventual violação desse direito se produziria pela própria lei, e não porque não se tenha garantido o livre e pleno exercício de algum outro direito reconhecido pela Convenção. Isto é, o efeito útil do direito em comento é que seja considerado, em si mesmo, um direito humano. O tratamento desigual que estabeleça, ou a discriminação que disponha quanto à proteção que ofereça, seria a causa da qual decorreria a responsabilidade internacional do Estado.

98. A regra da boa-fé leva, por conseguinte, a considerar o previsto no artigo 24 da Convenção como algo nitidamente distinto do contemplado no artigo 1.1 do mesmo instrumento, que prevê uma obrigação condicional dos Estados para garantir o livre e pleno exercício de todos os direitos nela reconhecidos, inclusive, portanto, o pertinente à igualdade perante a lei.

99. Consequentemente, é incompreensível que nos autos se declare que se violou o artigo 24 citado, sem indicar, no entanto, especificamente, qual lei incorreu nesse ilícito internacional. Com efeito, na Sentença se expõe uma situação genérica como a causa de tal ilicitude, a saber, a situação estrutural de discriminação, em virtude da pobreza ou da condição de mulher ou afrodescendente,⁹⁸ sem, porém, fazer referência alguma especificamente à lei como o agente disso. Cumpre salientar que o artigo 24 em questão expressamente estabelece que é a lei a que deve estabelecer a igualdade entre os seres humanos e proporcionar a respectiva proteção, sem discriminação.

B. Teor literal

100. No que é pertinente ao teor literal dos termos, cabe ter presente que a Convenção não dispensou ao termo "lei" um sentido especial,⁹⁹ razão pela qual se deve

⁹⁷ *Supra*, Nota N° 11.

⁹⁸ Par. 185 a 200.

⁹⁹ Art. 31.4 da Convenção de Viena: "Um termo será entendido em sentido especial se estiver estabelecido que essa era a intenção das partes".

recorrer a seu sentido corrente, qual seja, *“preceito ditado pela autoridade competente, que manda ou proíbe algo em consonância com a justiça e para o bem dos governados”*.¹⁰⁰

101. Esse conceito coincide, *grosso modo*, com o exposto no Parecer Consultivo OC-6/86, de 9 de maio de 1986, a saber *“que a palavra leis no artigo 30 da Convenção¹⁰¹ significa norma jurídica de caráter geral, vinculada ao bem comum, emanada dos órgãos legislativos constitucionalmente previstos e democraticamente eleitos, e elaborada segundo o procedimento estabelecido pelas constituições dos Estados Partes para a formação das leis”*.

102. É pertinente manifestar que a Corte teve presente, nessa oportunidade, que *“(n)ão se trata, por conseguinte, de dar uma resposta aplicável a todos os casos em que a Convenção utiliza expressões como “leis”, “lei”, “disposições legislativas”, “disposições legais”, “medidas legislativas”, “restrições legais” ou “leis internas”, mas que “(e)m cada ocasião em que tais expressões são usadas, seu sentido há de ser determinado especificamente”*.¹⁰² E foi precisamente isso o que fez no Parecer Consultivo OC-12/91, de 6 de dezembro de 1991, ao salientar, para os efeitos do artigo 64.2 da Convenção,¹⁰³ *“que, em determinadas circunstâncias, a Corte, no exercício da faculdade contemplada no artigo 64.2, pode responder a consultas sobre compatibilidade entre “projetos de lei” e a Convenção*.

103. Assim, portanto, se poderia afirmar que, na falta de uma expressa indicação da Convenção e de um pronunciamento mais geral por parte da Corte, o conceito de lei proporcionado por esta, para efeitos do artigo 30 da Convenção, é aplicável também ao disposto em seu artigo 24, incluindo nela a Constituição e os regulamentos, resoluções ou instruções de carácter geral.

104. Dessa sorte, então, também o método de interpretação literal das palavras conduz ao mesmo resultado que se obtém com o método atinente à boa-fé, ou seja, que é a lei a que deve considerar todas as pessoas como iguais e estender a todas elas a devida proteção, sem discriminação, e que, caso isso não aconteça, viola-se o direito humano da igualdade perante a lei. O autor dessa violação é, portanto, a lei, a qual, para os respectivos efeitos, deve-se precisar qual é, o que não ocorre nos autos.

C. O método subjetivo

105. No que se refere à aplicação na matéria em comento do método subjetivo que procura determinar a vontade das partes na Convenção, de acordo com seu contexto, é preciso chamar a atenção para que o mencionado artigo 24 se encontra entre aqueles que se referem a cada um dos direitos humanos reconhecidos na Convenção, razão pela qual a

¹⁰⁰ Cf. Dicionário da Língua Espanhola, Real Academia Espanhola, 2020.

¹⁰¹ *“Alcance das Restrições. As restrições permitidas, de acordo com esta Convenção, ao gozo e exercício dos direitos e liberdades nela reconhecidos, não podem ser aplicadas senão de acordo com leis que forem promulgadas por motivo de interesse geral e com o propósito para o qual houverem sido estabelecidas”*.

¹⁰² Par. 16 do OC-6/86.

¹⁰³ *“A Corte, a pedido de um Estado membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais”*.

ele se aplica, assim como aos demais direitos humanos, o previsto em seus artigos 1 e 2 e, conseqüentemente, a seu respeito têm competência tanto a Comissão como a Corte.

106. Efetivamente, o citado artigo 24 se encontra no Capítulo II da Convenção, denominado "*Direitos Civis e Políticos*", da Parte I, intitulada "*Deveres dos Estados e Direitos Protegidos*", na qual se acha também seu Capítulo I, chamado "*Obrigações de respeitar os direitos*", do que se deduz que este último concerne aos deveres dos Estados aplicáveis em relação a todos os direitos humanos reconhecidos pela Convenção, vale dizer, aos previstos no citado Capítulo II, entre eles o consagrado no artigo 24.

107. Nesse sentido, não se compartilha o expressado na Sentença quanto a "*que, caso um Estado discriminasse no respeito ou garantia de um direito convencional, descumpriria a obrigação estabelecida no artigo 1.1 e o direito substantivo em questão*", e que "*(a) o contrário, caso a discriminação se refira a uma proteção desigual da lei interna ou de sua aplicação, o fato deve ser analisado levando em conta o artigo 24 da Convenção Americana*".¹⁰⁴

108. E não se pode coincidir com esse critério porque, de pronto, este último dispositivo não se refere somente ao direito à igual proteção da lei, mas, primeiramente, ao direito à igualdade perante a lei. Em segundo lugar, diverge-se do afirmado na Sentença, já que, enquanto o disposto no artigo 1.1 da Convenção diz respeito à obrigação dos Estados de respeitar e garantir o respeito de todos os direitos que aquela reconhece, o artigo 24 é atinente unicamente a um dos direitos assim reconhecidos, ou seja, ao direito à igualdade perante a lei. Em terceiro lugar, diverge-se do ponto de vista da Sentença, devido a que, enquanto o artigo 1.1 não indica o meio pelo qual se discrimina, o artigo 24 o identifica como a lei.

109. Sustentar o que manifesta a Sentença implicaria considerar o artigo 24 redundante ou desnecessário, posto que, para efeitos práticos, o artigo 1 da Convenção também prevê a possibilidade de que, na violação de qualquer direito convencional, se incorra, por qualquer causa, em discriminação.

110. Como correlato do afirmado anteriormente, é possível concluir que a regra de interpretação concernente a determinar a vontade das partes na Convenção, conforme seu contexto, leva-nos à mesma conclusão a que nos levam os dois métodos precedentes, isto é, que, para determinar a violação do previsto no citado artigo 24, é indispensável explicitar a lei que não considera iguais todas as pessoas, ou que não proporciona a proteção devida, sem discriminação, o que, nos autos e como já se expôs, não aconteceu.

D. Método funcional ou teleológico

111. No pertinente ao objeto e fim específicos do previsto no citado artigo 24, caberia salientar que essa disposição cumpre um papel similar ao que desempenham os artigos 8 e 25 da Convenção. Esse encargo consiste em que, enquanto seus artigos 3 a 7 e 9 a 23 consagram direitos humanos, o previsto nos artigos 8 e 25 garante que, caso os órgãos, as

¹⁰⁴ Par. 182.

funções executivas e normativas no Estado não retifiquem ou não reparem as eventuais violações desses direitos, o órgão judicial o deva, em toda circunstância, fazer, e, para isso, o recurso a ele se consagra, *per se*, como um direito humano.

112. Assim, pois, igualmente ocorre com o disposto no artigo 24, o qual, ao consagrar a igualdade perante a lei e a devida proteção que deve prestar para tal fim, como um direito humano *per se*, torna possível que o Estado seja responsável pelos atos ou omissões do respectivo órgão que nele exerce sua função normativa. Desse modo, então, o SIDH e, em especial, a Convenção não deixam abertura pela qual o Estado possa se evadir da responsabilidade por um ato ilícito internacional.

113. Ademais, para que tudo isso ocorra, é imprescindível que as pessoas possam apresentar petições à Comissão e, desse modo, dar início ao respectivo processo,¹⁰⁵ ou seja, devem dispor da legitimação ativa, o que, quanto ao mencionado artigo 24, implica que uma lei negue a uma pessoa a igualdade perante ela, ou não lhe estenda a proteção pertinente, discriminando-a, e que ela reclame, manifestando o devido interesse no assunto.

114. O objeto e fim do citado artigo 24 sugere, conseqüentemente, também que se ressalte que a causa de violação da desigualdade entre as pessoas e da falta de proteção da igualdade entre elas deve ser a lei.

E. Conclusão sobre o artigo 24.

115. Em definitivo, dissente-se do Resolutivo N° 6 da Sentença em questão, por um lado, devido a que omite toda referência à lei que viola o direito à igualdade diante dela e a sua igual proteção, previsto no artigo 24 e, por outro, vez que se sustenta unicamente em uma situação estrutural de pobreza ou de discriminação por raça ou gênero para declarar sua violação, o que pode ser de utilidade para determinar o contexto em que esta se dá, mas que é insuficiente para ser a única consideração a se levar em conta sobre o tema.

V. REGISTROS

116. Aproveitando esta oportunidade, o signatário gostaria de deixar registro de duas considerações adicionais em relação ao já sentenciado nos autos.

117. Uma, que, por se haver incluído no Resolutivo N° 6 a referência ao artigo 19,¹⁰⁶ juntamente com os artigos 26 e 24, todos da Convenção, se viu obrigado a votar contra sua aprovação, mas isso não deve ser entendido como se negasse que se tenha violado esse artigo.

¹⁰⁵ Art. 44: "Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte".

¹⁰⁶ "Direitos da Criança. Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado".

118. E a segunda, que, ao se contemplar no Resolutivo Nº 4 da Sentença¹⁰⁷ o artigo 4.1. da Convenção,¹⁰⁸ e tendo-se dado como fato de que “*quatro das mulheres falecidas [nos acontecimentos a que se refere] se encontravam em estado de gestação*”,¹⁰⁹ tivesse sido desejável a aplicação da citada norma convencional a respeito dos não nascidos ou *nasciturus*, em conformidade com o expressado em outros votos do abaixo assinado.¹¹⁰ No entanto, o mencionado não foi possível, porquanto, por um lado, o tema não foi suscitado nos autos, e, por outro, que se carecia da informação referente ao tempo e ao desenvolvimento da gravidez das mencionadas mulheres.

Eduardo Vio Grossi
Juiz

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

¹⁰⁷ “O Estado é responsável pela violação dos direitos à vida e da criança, constantes dos artigos 4.1 e 19, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em prejuízo das sessenta pessoas falecidas na explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, a que se refere o parágrafo 139 desta Sentença, entre as quais se encontram vinte crianças, nos termos dos parágrafos 115 a 139 da presente Sentença”.

¹⁰⁸ “Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.”

¹⁰⁹ Par. 75.

¹¹⁰ Cfr. *Voto concordante do Juiz Eduardo Vio Grossi, Caso dos Massacres de El Mozote e Lugares Vizinhos Vs. El Salvador*, Sentença de 25 de outubro de 2012 (*Mérito, Reparações e Custas*), Corte Interamericana de Direitos Humanos; e *Voto Dissidente do Juiz Eduardo Vio Grossi, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Artavia Murillo e outros (Fecundação in Vitro) Vs. Costa Rica*, Sentença de 28 de novembro de 2012 (*Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*).

**VOTO PARCIALMENTE DISSIDENTE DO
JUIZ HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**

**CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E
SEUS FAMILIARES VS. BRASIL**

**SENTENÇA DE 15 DE JULHO DE 2020
(Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)**

1. Com o reiterado respeito pelas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "Corte" ou "Tribunal"), e embora compartilhe a maior parte das considerações que embasam a Sentença adotada, me permito formular o presente voto parcialmente dissidente. Este voto apresenta (i) as razões que sustentam minha discordância quanto à decisão adotada pela maioria a respeito da exceção preliminar *ratione materiae*;¹ e (ii) minhas observações em relação à análise feita ao atribuir responsabilidade internacional ao Estado pela violação do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho.²

2. Essas reflexões complementam o que declarei em meus votos parcialmente dissidentes nos casos Lagos del Campo Vs. Peru,³ Trabalhadores Demitidos da Petroperu e outros Vs. Peru,⁴ San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela,⁵ Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala,⁶ Muelle Flores Vs. Peru,⁷ Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru,⁸ Hernández Vs. Argentina⁹ e Comunidades Indígenas Membros da

¹ Parágrafo 23 da Sentença.

² Parágrafos 153 a 176 da Sentença.

³ Cf. *Caso Lagos del Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C Nº 340. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴ Cf. *Caso dos Trabalhadores Demitidos da Petroperu e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de novembro de 2017. Série C Nº 344. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵ Cf. *Caso San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de fevereiro de 2018. Série C Nº 348. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ Cf. *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de agosto de 2018. Série C Nº 359. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Cf. *Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de março de 2019. Série C Nº 375. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸ Cf. *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de novembro de 2019. Série C Nº 394. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹ Cf. *Caso Hernández Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de novembro de 2019. Série C Nº 395. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina;¹⁰ bem como em meus votos concordantes nos casos Gonzales Lluy e outros Vs. Equador,¹¹ Poblete Vilches e outros Vs. Chile¹² e Rodríguez Revolorio e outros Vs. Guatemala.¹³

3. Neste caso, o Estado argumentou que a Corte não era competente para se pronunciar sobre a alegada violação do direito ao trabalho, porque os direitos econômicos, sociais e culturais não podem ser submetidos ao regime de petições individuais regulamentado na Convenção Americana (par. 21). A Comissão e os representantes, por sua vez, solicitaram que a exceção preliminar fosse julgada improcedente, porque, a seu juízo, ao se referir à interpretação do artigo 26 da Convenção, tratava-se de um assunto que deveria ser resolvido na etapa de mérito, e porque, a partir da decisão adotada no *Caso Lagos del Campo Vs. Peru*, a alegação sobre a incompetência da Corte para se pronunciar sobre uma eventual violação do artigo 26, é um assunto superado (par. 22). Em atenção aos argumentos expostos, a Corte reafirmou sua competência para conhecer e resolver controvérsias relacionadas ao artigo 26 da Convenção Americana, e reiterou que as considerações sobre uma eventual violação desse artigo convencional devem ser feitas na seção de mérito. Em função do exposto, considerou improcedente a exceção preliminar (par. 23).

4. A esse respeito, cumpre recordar que as exceções preliminares são objeções à *admissibilidade* de um assunto ou à *competência* do Tribunal para conhecer de um caso ou de algum de seus aspectos, seja em razão da pessoa, seja da matéria, do tempo ou do lugar, desde que essas reivindicações tenham o caráter de preliminares.¹⁴ Aquelas que não tenham essa natureza, como as que se referem ao mérito de um assunto, não podem ser analisadas como tais,¹⁵ pois o objeto das exceções preliminares é, em última instância, impedir a análise de mérito. Por esse motivo, independentemente da denominação que lhe atribua o Estado, caso, ao analisar suas alegações, se determine que questionam a *admissibilidade* ou a *competência* da Corte para conhecer do caso, deverão ser resolvidas como exceções preliminares, na etapa

¹⁰ Cf. *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C Nº 400. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹ Cf. *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1º de setembro de 2015. Série C Nº 298. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

¹² Cf. *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C Nº 349. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Cf. *Caso Rodríguez Revolorio e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 14 de outubro de 2019. Série C Nº 387. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴ Cf. *Caso Las Palmeras Vs. Colômbia. Exceções Preliminares*. Sentença de 4 de fevereiro de 2000. Série C Nº 67, par. 34; e *Caso Herzog e outros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de março de 2018. Série C Nº 353, par. 97.

¹⁵ Cf. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C Nº 184. par. 39; e *Caso Herzog e outros Vs. Brasil, supra*, par. 97.

respectiva do procedimento.¹⁶

5. Neste caso, o Estado alegou a falta de *competência* da Corte para conhecer da suposta violação do artigo 26 da Convenção Americana, razão pela qual cabia à Corte, determinar se, com efeito, era competente para analisar, de forma direta, uma possível violação do direito ao trabalho. Por esse motivo, a Corte não devia ter, de forma imediata, julgado improcedente a exceção preliminar apresentada e declarado que esse assunto seria analisado na seção de mérito, pois as alegações do Estado se referiam a assuntos preliminares, que deveriam ser resolvidos no momento de decidir a exceção preliminar. Além disso, a meu juízo, a Corte devia ter concluído que não era competente para analisar de forma direta possíveis violações do direito ao trabalho, razão pela qual a exceção preliminar apresentada pelo Estado devia ter sido acolhida. Os argumentos pelos quais considero que a Corte não era competente para analisar de forma direta tais violações são apresentados mais detalhadamente nos parágrafos seguintes.

6. Na presente Sentença, a Corte concluiu que o Brasil é responsável “pela violação dos artigos 19, 24 e 26 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo de 60 pessoas falecidas e 6 sobreviventes na explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998.”¹⁷ A Corte chegou a essa conclusão após considerar, entre outros, que o Estado falhou em seu dever de prevenir acidentes de trabalho. A Sentença salienta que esse dever “é ainda mais relevante devido à dimensão dos fatos do presente caso, que terminaram por afetar gravemente a vida e a integridade pessoal das trabalhadoras e trabalhadores”. (par. 176)

7. Embora compartilhe de forma geral o critério sustentado por meus colegas, o que ficou claro em meu voto em favor do Ponto Resolutivo N° 6 da Sentença, considero importante esclarecer que isso não significa um distanciamento daquilo que afirmei em outros votos dissidentes ou concordantes emitidos anteriormente (supra, par. 2). Reitero que a justiciabilidade dos DESCAs, mediante uma aplicação direta do artigo 26 da Convenção, apresenta, pelo menos, duas grandes falhas: a primeira, que o artigo 26 não contém propriamente um catálogo de direitos, remetendo, antes, à Carta da Organização dos Estados Americanos, que tampouco contém um catálogo de direitos claros e precisos que permita que deles se extraiam obrigações exigíveis dos Estados por meio do sistema de petições individuais.¹⁸ A segunda, que o argumento utilizado

¹⁶ Cf. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, supra; e *Caso Lagos del Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C N° 340, par. 17.

¹⁷ Parágrafo 204 da Sentença.

¹⁸ Cf. *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1° de setembro de 2015. Série C N° 298. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto, par. 7 a 9; *Caso Lagos del Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C N° 340. Voto parcialmente dissidente do Juiz Antonio Humberto Sierra Porto, par. 9; e *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C N° 349. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto, par. 3.

na Sentença para justificar a competência da Corte ignora que os Estados acordaram, no Protocolo de San Salvador, que a competência da Corte para conhecer sobre violações dos DESC, por meio do sistema de petições individuais, está restrita a alguns aspectos do direito à liberdade sindical e do direito à educação.¹⁹

8. Considerando o exposto, se votei com a maioria de meus colegas foi pela forma como foi agrupada a análise das alegadas violações do direito ao trabalho, dos direitos da criança e do direito à igualdade e não discriminação (Capítulo VIII-2); e pela forma pela qual foram declaradas essas violações, de maneira conjunta, no Ponto Resolutivo No. 6 da Sentença. No entanto, tal como afirmei em meus votos concordantes e dissidentes anteriores, a análise por conexão das violações de assuntos relacionados a essa categoria de direitos produz o mesmo resultado prático que a análise autônoma proposta pela maioria em sentenças recentes, e que se fez nesta Sentença.

9. Nesse sentido, não cabe dúvida de que as violações dos direitos humanos das pessoas que faleceram ou ficaram feridas em consequência da explosão da fábrica de fogos – e que foram declaradas na Sentença –, foram resultado da falta de fiscalização e controle da atividade perigosa de fabricação de fogos de artifício, em que pese o risco que implicava essa atividade. Por essa razão, a meu juízo, a Corte devia ter vinculado a análise sobre o dever de prevenir acidentes de trabalho à análise das violações dos direitos à vida e à integridade. Essa linha argumentativa teria chegado ao mesmo resultado prático, sem provocar desgaste institucional e sem a fragilidade argumentativa e probatória que implica a análise contrária. Assim venho afirmando reiteradamente em relação a outros casos.²⁰

10. De fato, neste caso, a análise da violação do direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, e que supõe o dever de prevenir acidentes de trabalho, está intimamente ligada aos danos à vida e à integridade pessoal das vítimas falecidas e feridas em consequência da explosão. Inclusive, é bastante difícil estabelecer onde começam e onde terminam as obrigações atinentes a cada direito, cujo descumprimento redundou na declaração de responsabilidade internacional do Estado.

11. O acima exposto implica que, neste caso, era inútil a análise do artigo 26 de maneira autônoma. Com efeito, essa análise acarreta uma duplicidade desnecessária quanto à declaração dos direitos violados, o que se evidencia no fato de que as ações e

¹⁹ O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, "Protocolo de San Salvador", estabelece, em seu artigo 19.6, o seguinte: "Caso os direitos estabelecidos na alínea "a" do artigo 8º, e no artigo 13, forem violados por ação que pode ser atribuída diretamente a um Estado Parte neste Protocolo, essa situação poderia dar origem, mediante a participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando for cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos".

²⁰ Cf. *Caso Rodríguez Revolorio e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 14 de outubro de 2019. Série C Nº 387. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto, par. 7.

omissões estatais que configuram a violação do direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à vida e à integridade pessoal são, em essência, as mesmas.

12. Por todo o exposto, esclareço que meu voto em favor do Ponto Resolutivo N^o 6 da Sentença não deve ser entendido como uma aceitação da tese – em meu conceito errada – que a Corte tem sustentado recentemente, sobre a possibilidade de declarar violações autônomas ao artigo 26 da Convenção Americana. Pelo contrário, deve ser entendido como um voto a favor da responsabilidade internacional do Brasil, pela falta de fiscalização da atividade perigosa de fabricação de fogos de artifício, o que redundou na violação dos direitos à vida e à integridade das pessoas falecidas e feridas na explosão na fábrica de fogos, entre as quais se encontravam crianças que, de acordo com a Convenção Americana e a Convenção sobre os Direitos da Criança, deviam ser especialmente protegidas.

13. Isso me leva, ademais, a reiterar meus comentários sobre o alcance dos princípios de interdependência e indivisibilidade em relação à interpretação do artigo 26 da Convenção. Esses princípios salientam que todos os direitos têm igual hierarquia e importância, e que o gozo de um direito depende da realização de outros. No entanto, isso não implica que automaticamente se devam incorporar os DESCAs como direitos autônomos e justiciáveis ao conteúdo da Convenção. Embora seja certo que os direitos estão intrinsecamente conectados, e que o respeito e o gozo de certos direitos e liberdades não podem justificar a negação de outros, esse argumento não é suficiente para modificar a competência de um tribunal, como o propõem aqueles que pretendem a justiciabilidade direta por meio da interpretação ampla do artigo 26 da Convenção.²¹ De fato, os princípios de indivisibilidade e interdependência, e a ideia segundo a qual se deve prestar “a mesma atenção e urgente consideração à aplicação, à promoção e à proteção tanto dos direitos civis e políticos como dos direitos econômicos, sociais e culturais”,²² são coerentes com uma análise dos DESCAs sob a perspectiva da conexão, pois sua aplicação não supõe uma expansão ilimitada das competências da Corte, mas, sim, permite um entendimento amplo dos direitos protegidos pela Convenção, que implique o respeito e a garantia de todos os direitos humanos, inclusive os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.²³ Ademais, o fato de que os direitos humanos estejam inter-relacionados e, inclusive, sejam considerados não passíveis de fragmentação, não significa que não sejam

²¹ Cf. *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1^o de setembro de 2015. Série C N^o 298. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto, par. 4.

²² Cf. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Diferentes critérios e meios possíveis no Sistema das Nações Unidas para melhorar o gozo efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais*. Resolução 32/130, de 16 de dezembro de 1977.

²³ Cf. *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C N^o 349. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto, par. 15.

diferenciáveis entre si e que, conseqüentemente, cada um tenha seu próprio alcance.²⁴

Humberto Antonio Sierra Porto
Juiz

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

²⁴ Cf. *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C N^o. 400. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto, par. 11.

**VOTO FUNDAMENTADO DO
JUIZ EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**

**CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS
DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E SEUS FAMILIARES VS. BRASIL**

**SENTENÇA DE 15 DE JULHO DE 2020
(Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas)**

INTRODUÇÃO:

**EMPRESA E DIREITOS HUMANOS, DIREITO AO TRABALHO, POBREZA,
DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL INTERSECCIONAL E IGUALDADE MATERIAL**

1. Pode o Estado ser responsável internacionalmente pela violação de direitos humanos ocasionada por atos cometidos por uma empresa privada? Os fatos do presente caso se referem à explosão em uma fábrica de fogos de artifício em que morreram 60 pessoas e outras seis ficaram feridas, todas elas mulheres e crianças que trabalhavam na referida fábrica.

2. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “Corte IDH” ou “Tribunal Interamericano”) analisa como a falta de fiscalização de uma empresa privada dedicada à fabricação de fogos de artifício resultou em uma omissão do Estado de proteger os direitos à vida e à integridade pessoal das 66 vítimas. Nesse sentido, a responsabilidade internacional se analisa sob ótica da obrigação estatal de garantia dos direitos, especificamente a *omissão de fiscalização*, tanto dos direitos antes descritos, como a partir da visão das condições de trabalho em empresas e, especialmente, frente a trabalhos nos quais as pessoas se encontram expostas a realizar suas tarefas com materiais perigosos. A obrigação estatal principal analisada é a de adotar “as medidas necessárias” para “prevenir” eventuais violações dos direitos das mulheres trabalhadoras (algumas grávidas) e das crianças que perderam a vida e das pessoas que ficaram gravemente feridas.

3. Cumpre salientar a importante participação da sociedade civil, por meio de escritos de *amicus curiae*.¹ Esta não é a primeira vez que a Corte IDH se pronuncia sobre a) a discriminação estrutural; b) a discriminação interseccional; c) a discriminação pela posição econômica – analisada sob a ótica da “pobreza” das vítimas —; e d) o conteúdo dos direitos sociais que podem decorrer do artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada “Convenção Americana” ou “Pacto de San José”). Não obstante isso, trata-se da primeira oportunidade que a Corte IDH tem de analisar a forma mediante a qual a confluência de diversos fatores presentes nas vítimas em condição de pobreza as

¹ Os *amicus curiae* foram apresentados: 1) pela Iniciativa para os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (IDESCA), do Laboratório de Direitos Humanos e Justiça Global (LabDH), e pelo Instituto Brasileiro de Direitos Humanos (IBDH); 2) pelo Ministério Público do Trabalho do Brasil; 3) pela Clínica de Defesa de Políticas Públicas na América Latina da Universidade de Nova York; 4) pela Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal da Bahia; 5) pela Clínica de Direitos Humanos da Escola de Direito do Instituto Brasileiro de Direito Público (CDH-IDP); 6) pela Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas; e 7) por alunos do Mestrado em Direito Internacional da Universidade de La Sabana.

submeteu a uma situação de discriminação estrutural frente ao desfrute de condições específicas do direito ao trabalho.

4. A sentença aborda o contexto de *exclusão social* em que se encontram as pessoas que residiam ou residem em alguns bairros do Município de Santo Antônio de Jesus, na região do Recôncavo Sul, Estado da Bahia. Nesse panorama, a fabricação de fogos de artifício constituía a principal fonte de trabalho (senão a única opção laboral) das mulheres que ali se encontravam ou se encontram. Com muito baixo nível de escolaridade e alfabetização, a percepção que delas se tinha atribuía-lhes o rótulo de “pouco confiável, e por essas razões não podiam ter acesso a outro emprego”.² O Tribunal Interamericano considerou que, além da *discriminação estrutural em função da condição de pobreza*, nas vítimas confluíam diferentes desvantagens estruturais que impactaram sua vitimização, desvantagens tanto econômicas quanto sociais, como as referentes a grupos determinados de pessoas, razão pela qual a *interseção* de fatores de discriminação “aumentou as desvantagens comparativas das supostas vítimas”.³

5. A Corte IDH analisa de forma conjunta os artigos 1.1 e 24 da Convenção Americana, tanto pela discriminação que atingia as vítimas, pela presença de fatores discriminatórios, como pelas desigualdades que experimentavam, pela falta de ações para atenuar a situação em que se encontravam trabalhando, ou para que pudessem ter acesso a outras formas de emprego. É especialmente relevante que a Corte IDH “conclu[a] que, do artigo 24 da Convenção, decorre um mandato destinado a garantir a *igualdade material*” ou *substancial*, o que “implica a obrigação de adotar medidas para garantir que *a igualdade seja real e efetiva*, ou seja, de corrigir as desigualdades existentes, promover a inclusão e a participação dos grupos historicamente marginalizados e garantir às pessoas ou grupos em desvantagem o gozo efetivo de seus direitos; em suma, oferecer às pessoas possibilidades concretas de ver realizada, em seus próprios casos, a *igualdade material*. Para isso, os Estados devem enfrentar *energicamente* situações de exclusão e marginalização”.⁴

6. Compartilho plenamente o decidido na sentença. Emito este voto fundamentado por considerar a necessidade de enfatizar e aprofundar alguns elementos do caso, que considero cruciais no Sistema Interamericano, e que serão abordados da seguinte maneira: **I) Empresas e direitos humanos: a obrigação de garantia estatal frente à ação de particulares** (par. 7 a 23); **II) O direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho para a proteção das condições de segurança, saúde e higiene: mais um passo para o conteúdo do artigo 26 da Convenção Americana** (par. 24 a 51); **III) A pobreza como parte da condição econômica e da discriminação estrutural e interseccional: dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde aos Empregados da Fábrica de Fogos** (par. 52 a 68); **IV) Igual proteção da lei, sem discriminação: da evolução da igualdade formal ao mandato da igualdade real** (par. 69 a 96); **V) A igualdade material ou substancial nas vítimas da explosão da Fábrica de Fogos** (par. 97 a 114); e **VI) Conclusões** (par. 115 a 123).

² Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C Nº 407, par.189.

³ As vítimas no presente caso “compartilham fatores específicos de discriminação que atingem as pessoas em situação de pobreza, as mulheres e os afrodescendentes, mas, ademais, enfrentam uma forma específica de discriminação por conta da confluência de todos esses fatores e, em alguns casos, por estar grávidas, por ser meninas ou por ser meninas e estar grávidas”. Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 191.

⁴ *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 199.

I. EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS: A OBRIGAÇÃO DE GARANTIA ESTATAL FRENTE À AÇÃO DE PARTICULARES

7. A Corte IDH tem sido coerente em sua jurisprudência, ao declarar que um Estado não pode ser responsável por qualquer violação de direitos humanos cometida por particulares dentro de sua jurisdição. O caráter *erga omnes* das obrigações convencionais de garantia a cargo dos Estados não implica sua responsabilidade ilimitada frente a qualquer ato de particulares. Assim, embora um ato, omissão ou ação de um particular tenha como consequência jurídica a violação dos direitos de outro, estes não são automaticamente atribuíveis ao Estado, cabendo analisar as circunstâncias particulares do caso e a concretização das obrigações de garantia.⁵ Nesse sentido, se deverá verificar se é atribuível ao Estado a responsabilidade internacional em cada caso concreto.⁶

8. A responsabilidade internacional do Estado se fundamenta em ações ou omissões de qualquer de seus órgãos ou poderes, independentemente da hierarquia, que violem os direitos reconhecidos na Convenção.⁷ Por conseguinte, os Estados se comprometem não só a respeitar os direitos e as liberdades nela reconhecidos (obrigação negativa), mas também a adotar todas as medidas apropriadas para garanti-los (obrigação positiva).⁸ Nesse sentido, a Corte IDH estabeleceu que não basta que os Estados se abstenham de violar os direitos, mas que é imperativa *a adoção de medidas positivas*, determináveis em função das necessidades específicas de proteção do sujeito de direito, seja por sua condição pessoal, seja pela situação específica em que se encontre.⁹

9. Cumpre lembrar que, no presente caso, a Corte IDH concluiu que as violações do direito à vida e à integridade pessoal, dos direitos das crianças e do direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias (que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho) se deveram às omissões ou inações estatais,¹⁰ que levaram à explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, em que perderam a vida 60 pessoas (mulheres e crianças) e da qual 6 pessoas sobreviveram com lesões. A obrigação principal analisada neste caso era a de adotar “as medidas necessárias” para “prevenir” eventuais violações dos direitos das mulheres trabalhadoras e das crianças, e a forma idônea de garantir essa prevenção era “a fiscalização”, obrigação que inclusive estava estabelecida na própria legislação nacional. A obrigação de fiscalizar ou supervisionar (ou de “inspecionar”, como se denomina em algumas legislações nacionais) era de fundamental importância para garantir os direitos que neste caso foram analisados.¹¹

⁵ Cf. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C N° 140, par. 123; e *Caso Gómez Virula e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de novembro de 2019. Série C N° 393, par. 56.

⁶ Cf. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C N° 149, par. 99 e 125; e *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1° de setembro de 2015. Série C N° 298, par. 170.

⁷ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito. Sentença* de 29 de julho de 1988. Série C N° 4. par. 164; e *Caso Díaz Loreto e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 19 de novembro de 2019. Série C N° 392, par. 69.

⁸ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito, supra*, par. 165 e 166; e *Caso Noguera e outra Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 9 de março de 2020. Série C N° 401, par. 65.

⁹ Cf. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia, supra*, par. 111; e *Caso Vereda La Esperanza Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C N° 341, par. 82.

¹⁰ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 139.

¹¹ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 138 e 203.

10. Na sentença se invocam os *Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos* (doravante denominados "PREDH" ou "princípios de Ruggie") para "reforçar" as obrigações estatais frente às atividades empresariais, neste caso de caráter perigoso ou de alto risco.¹² Embora não seja a primeira vez que a Corte IDH recorre aos PREDH,¹³ é o primeiro caso em que a aplicação daquilo que consta dos referidos princípios encontra uma visão harmônica quanto às obrigações que devem ser observadas a partir dos artigos 1.1 e 2 do Pacto de San José, bem como de outros instrumentos internacionais (como as Convenções 81 e 155 da Organização Internacional do Trabalho) e das interpretações que contemplam obrigações para os Estados nesse tipo de contexto.¹⁴

11. Desse modo, os princípios de Ruggie partem da ideia de que os Estados devem zelar por três princípios (ou obrigações básicas), no contexto de atividades empresariais que se encontrem sob sua jurisdição: *proteger, respeitar e remediar*. Nesta seção – dados os fatos do caso, ou seja, a ação de particulares –, unicamente me centrarei na obrigação de proteger. No entanto, as obrigações de respeitar e de remediar, bem como a de proteger, são fundamentais para a vigência dos direitos humanos nesse tipo de situação.¹⁵

12. Os *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos* ressaltam que os Estados "devem proteger contra as violações dos direitos humanos cometidas em seu território e/ou sua jurisdição por terceiros, inclusive as empresas".¹⁶ O exposto é relevante porquanto, embora se entenda que os Estados não são, *per se*, responsáveis pela ação de particulares, eventualmente podem sê-lo, caso, por um lado, não tenham adotado medidas e, por outro, não tenham tornado efetivas essas medidas adotadas, para garantir - de forma preventiva - os direitos humanos que possam estar em jogo.

13. Por outro lado, os PREDH enunciam que os Estados também têm o dever de cumprir as leis que tenham por objeto ou por efeito fazer com que as empresas respeitem os direitos humanos, mas também devem "avaliar periodicamente se essas leis são adequadas e remediar eventuais carências".¹⁷ Finalmente, os princípios estabelecem que os Estados, como garantes dos direitos humanos das pessoas que se encontram em sua jurisdição, "devem exercer uma supervisão adequada, com vistas a cumprir suas obrigações internacionais",¹⁸ em especial mediante mecanismos adequados e independentes de supervisão e de responsabilização.

¹² Quanto ao direito à vida e à integridade pessoal, e aos direitos das crianças, a Corte IDH estabeleceu a responsabilidade internacional pelas "omissões" constatadas. No caso do direito às condições de trabalho equitativas e satisfatórias, a responsabilidade internacional foi determinada pela ocorrência dos fatos, sem que o Estado "exercesse", "ou empreendesse alguma ação". Sobre a violação da proibição do trabalho infantil, a Corte IDH ressaltou que a responsabilidade internacional teve início "ao não adotar as medidas". *Cf. Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 150, 175, 176 e 181.

¹³ *Cf. Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C Nº 309, par. 224. *Cf. ONU, Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: implementação no âmbito das Nações Unidas para "proteger, respeitar e remediar". Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a Questão dos Direitos Humanos e das Empresas Transnacionais e Outras Empresas, John Ruggie. Apresentado no 17º Período de Sessões do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, A/HRC/17/31, 21 de março de 2011. O Conselho de Direitos Humanos avaliou esses princípios e criou um comitê para promover sua implementação. Cf. Conselho de Direitos Humanos, Resolução 17/4, UN Doc. A/HRC/17/4, 6 de julho de 2011. Ver também *A Responsabilidade das Empresas de Respeitar os Direitos Humanos: Guia para a interpretação*.*

¹⁴ Laudo pericial apresentado à Corte IDH por Christian Courtis. *Cf. Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C Nº 407, par. 164 e 165.

¹⁵ *Cf. Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, Princípios: 11 a 24 y 25 a 31.*

¹⁶ *Cf. Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, princípio 1.*

¹⁷ *Cf. Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, princípio 3, a).*

¹⁸ *Cf. Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, princípio 5.*

14. Como se mencionou, o decidido pela Corte IDH é coerente com as obrigações dos Estados na área dos direitos humanos e das empresas. Desse modo, por exemplo, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "CIDH" ou "Comissão Interamericana"), em relatório recente denominado *Empresas e Direitos Humanos: Normas Interamericanas*, definiu que, na estrutura convencional – derivada das obrigações gerais contempladas no Pacto de San José –, pode-se entender que o exposto nos princípios de Ruggie tem lugar no Sistema Interamericano.

15. Do referido relatório se deduz que as obrigações dos Estados frente a particulares que atuam mediante empresas se traduzem em quatro subobrigações - ou deveres - que podem ser compreendidos na obrigação de "garantir" e "adequar o direito interno" (art. 1.1 e 2 da Convenção Americana). Essas quatro subobrigações são: i) dever de prevenir violações dos direitos humanos no âmbito de atividades empresariais; ii) dever de regulamentar e adotar disposições de direito interno; iii) dever de fiscalizar tais atividades; e iv) dever de investigar, punir e assegurar o acesso a reparações integrais para as vítimas nesses contextos.¹⁹ No entanto, na minha perspectiva, os deveres ii) e iii) são, na realidade, expressões de como se pode se pode executar a prevenção, conforme será exposto a seguir.

16. A Corte IDH já elucidou, desde sua primeira decisão, que a obrigação de garantir implica uma ampla gama de ações por parte do Estado.²⁰ Um dos primeiros passos para a garantia dos direitos humanos é a "prevenção". Sobre essa faceta da obrigação de garantir, o Tribunal Interamericano salientou que essa obrigação é de meio ou de comportamento e que não se demonstra seu descumprimento pelo mero fato de que um direito tenha sido violado.²¹ Em outras palavras, o descumprimento não decorre da plena efetividade dessas medidas, mas, pelo menos, se espera que surtam resultados consideráveis e que sejam suficientes para considerar que existiu uma evolução da situação inicial para uma situação atual, para o que será desejável que esses avanços sejam mensuráveis.

17. Em correlação com o acima exposto, a Corte IDH já expressou que os Estados devem adotar "medidas integrais para cumprir o dever de prevenção". Em especial, os Estados devem dispor de uma estrutura jurídica de proteção, e contar com sua aplicação efetiva e com políticas de prevenção e práticas que permitam agir de uma maneira eficaz ante as denúncias de violações de direitos humanos. A estratégia de prevenção deve ser integral, ou seja, deve prevenir os fatores de risco e, ao mesmo tempo, fortalecer as instituições para que possam proporcionar uma resposta efetiva frente à violação de direitos humanos em questão. Do mesmo modo, os Estados devem adotar medidas de proteção em casos específicos em que seja evidente que determinados grupos de pessoas podem sofrer danos a seus direitos.²²

¹⁹ Cf. CIDH e REDESCA, *Relatório sobre Empresas e Direitos Humanos: Normas Interamericanas*, OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1º de novembro de 2019, par. 86.

²⁰ "A segunda obrigação dos Estados Partes é a de "garantir" o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção a toda pessoa sujeita a sua jurisdição. Essa obrigação implica o dever dos Estados Partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Como consequência dessa obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos reconhecidos pela Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, caso seja possível, do direito violado e, na hipótese de que seja pertinente, a reparação dos danos causados pela violação dos direitos humanos". *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito, supra*, par. 166.

²¹ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito, supra*, par. 166; e *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C Nº 400, par. 208.

²² *Mutatis mutandi, Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C Nº 318, par. 320.

18. Um primeiro elemento que se depreende do exposto pelo Tribunal Interamericano é a obrigação de contar com uma *estrutura jurídica de proteção*, ou seja, regular. Conforme a interpretação dos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana, “a obrigação estatal de adequar a legislação interna às disposições convencionais não se limita ao texto constitucional ou legislativo, mas deverá se estender a todas as disposições jurídicas de caráter regulamentar e traduzir-se na efetiva aplicação prática das normas de proteção dos direitos humanos”.²³ Não obstante isso, não basta a adoção ou adequação da legislação interna, mas, juntamente com a regulamentação, a fim de tornar operacional o contemplado na norma, é necessário que se disponha de um aparato institucional que tenha competência sobre essa norma.²⁴

19. Tampouco basta a existência formal de um aparato institucional a que se delegue a competência, sendo necessário que efetivamente esse aparato, na prática, zele pela materialização do que foi regulamentado. Para isso, como segundo elemento, *as obrigações de fiscalização, supervisão ou inspeção* assumem especial relevância, por ser o *meio* que permite às autoridades ou instituições vigiar a ação dos entes particulares frente a direitos que o Estado reconhece e se comprometeu a garantir.

20. A jurisprudência da Corte IDH já teve a oportunidade de se pronunciar concretamente sobre a fiscalização ou supervisão na área da saúde,²⁵ razão pela qual as mesmas obrigações, no âmbito das empresas e da vigilância de direitos humanos, e, concretamente, no âmbito laboral, desempenham papel fundamental.

21. A Comissão Interamericana determinou a importância da supervisão, fiscalização ou inspeção na área trabalhista entre particulares, em especial para controlar e supervisionar os horários das jornadas de trabalho,²⁶ as condições de trabalho que poderiam ter alguma repercussão sobre a vida, a integridade ou a saúde dos trabalhadores,²⁷ a falta de segurança nas atividades que os trabalhadores executam²⁸ ou a exploração de seu trabalho.²⁹

22. Por sua vez, embora a Corte IDH não tivesse abordado propriamente a inspeção laboral como parte da responsabilidade internacional, em um caso sobre trabalhos forçados e formas contemporâneas de escravidão, ressaltou que, no “[t]ocante à obrigação de garantir o direito reconhecido no artigo 6 da Convenção Americana, [...] os Estados têm a obrigação de: [...] *iv) realizar fiscalizações ou outras medidas de detecção destas práticas* [...]”³⁰ (grifo nosso). Pronunciamento que claramente é aplicável à proteção do direito às condições dignas de trabalho.

23. Finalmente, é importante destacar que, conforme expôs a Comissão Interamericana, a prevenção estará em jogo quando “o próprio Estado gere ou consolide uma situação de risco para o desfrute dos direitos humanos”. Ou seja, “também poderá descumprir essas obrigações sempre que seu comportamento prévio seja tal que tenha criado ou contribuído de maneira decisiva para a existência do risco para a concretização de alguma violação no

²³ Ver, *inter alia*, *Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional*. Parecer Consultivo OC-21/14, de 19 de agosto de 2014. Série A Nº 21, par. 65.

²⁴ Cf. CIDH e REDESCA, *Relatório sobre Empresas e Direitos Humanos: Normas Interamericanas*, *supra*, par. 105.

²⁵ A jurisprudência da Corte IDH não fez distinção entre ambas as acepções, motivo por que devem ser entendidas como sinônimos.

²⁶ Cf. CIDH. *Situação dos Direitos Humanos em Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, par. 405-415.

²⁷ Cf. CIDH. *Situação dos Direitos Humanos em Honduras*, *supra*, par. 427-435.

²⁸ Cf. CIDH. *Situação dos Direitos Humanos em Honduras*, *supra*, par. 427-435.

²⁹ Cf. CIDH. *Situação dos Direitos Humanos em Honduras*, *supra*, par. 427-435; e *Situação dos Direitos*

Humanos na República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 de dezembro de 2015, par. 565-574 e 653.14.

³⁰ Cf. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, *supra*, par. 319.

caso particular". Para "vincular um comportamento estatal à criação do risco será necessário estabelecer a conexão de ações ou omissões concretas com a criação ou consolidação de situações de risco reais para a prática de violações de direitos humanos, neste caso, vinculadas a ações empresariais".³¹ Circunstâncias que, como se abordou na sentença, levaram à responsabilidade internacional neste caso.

II. O DIREITO A CONDIÇÕES EQUITATIVAS E SATISFATÓRIAS DE TRABALHO PARA A PROTEÇÃO DA SEGURANÇA, SAÚDE E HIGIENE: MAIS UM PASSO PARA O CONTEÚDO DO ARTIGO 26 DA CONVENÇÃO AMERICANA

24. Embora na sentença sejam analisados em uma seção os direitos à vida e à integridade pessoal e, em outra, o direito ao trabalho, é relevante fazer notar que – dada a interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos –, as violações devem ser compreendidas de forma integral, ou seja, o descumprimento (por inação e omissão) da obrigação de prevenção, frente a um dever concreto e expreso (fiscalizar, supervisionar ou inspecionar), provoca impacto em cada uma das violações constatadas.

25. Assim, não estava em discussão se o Estado havia regulamentado, ou não, de forma preventiva, as atividades consideradas perigosas, como parte da obrigação de garantia. No caso, analisou-se se essa legislação havia sido implementada pelas autoridades competentes e se a atuação dessas autoridades havia prevenido – mediante a fiscalização, a supervisão ou a inspeção – as violações dos direitos humanos. Dessa forma, a conduta omissa e inativa do Estado nos contextos de empresas particulares compromete a responsabilidade internacional, tanto nas evoluções normativas sobre empresas e direitos humanos, como no quadro convencional desenvolvido pela jurisprudência da Corte IDH.

26. A intenção da presente seção é sustentar a importância da *fiscalização, supervisão ou inspeção* como mecanismos de garantia e prevenção dos direitos trabalhistas nos contextos de relações entre particulares. Para isso, em primeiro lugar, abordarei "o conteúdo do direito identificado no presente caso", derivado do artigo 26 do Pacto de San José, e, posteriormente, externarei algumas considerações sobre a importância da *fiscalização ou inspeção* como mecanismos preventivos para as condições equitativas e satisfatórias do direito ao trabalho, que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho.

A. Sobre o conteúdo do direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho

27. O direito ao trabalho tem constituído um elo fundamental na linha jurisprudencial relativa aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (doravante denominados "DESCA") desde o *Caso Lagos del Campo Vs. Peru*.³² Neste mesmo período de sessões

³¹ Cf. CIDH e REDESCA, *Relatório sobre Empresas e Direitos Humanos: Normas Interamericanas*, supra, par. 96.

³² Cf. *Caso Lagos del Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C Nº 340, par. 153 e 154. Nesse sentido, no *Caso San Miguel Sosa e outras*, salientei que "[o] caso *San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela* complementa a visão que de maneira rápida o Tribunal Interamericano teve sobre os direitos sociais e sua exigibilidade direta ante essa instância judicial. Nesse sentido, a tríade de casos laborais, *Lagos del Campo, Trabajadores Demitidos da Petroperu e outros* e, agora, o *Caso San Miguel Sosa e outras*, permitem esboçar uma série de normas que devem ser levadas em consideração nos exercícios de controle de convencionalidade em sede interna e estendidas ao diálogo jurisprudencial existente entre o âmbito internacional interamericano e a esfera nacional dos Estados Partes na Convenção Americana. Cf. *Voto concordante e parcialmente dissidente sobre o Caso San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de fevereiro de 2018. Série C Nº 348, par. 27. Ver a matéria no voto emitido no *Caso Spoltore Vs. Argentina*.

(realizado pela primeira vez de forma virtual, devido à pandemia), decidiu-se o *Caso Spoltore Vs. Argentina*, quando expressei, em voto fundamentado, que “[j]á desde o *Caso Lagos del Campo* a jurisprudência do Tribunal Interamericano vinha identificando as diferentes formas pelas quais o direito ao trabalho se projeta, como o direito dos empregadores e trabalhadores de se associar livremente para a defesa e promoção de seus interesses [...]”.³³

28. No *Caso Spoltore* a Corte IDH definiu que o direito às condições equitativas e satisfatórias, “como componente e parte do direito ao trabalho”,³⁴ decorria do artigo 45.b) da Carta da Organização dos Estados Americanos (doravante denominada “Carta da OEA”). Considerou-se que existia uma referência com suficiente grau de especificidade do direito a condições de trabalho para se deduzir sua existência e reconhecimento implícito na referida Carta.³⁵ Desse modo, assim o fez em outros casos,³⁶ a sentença recorreu à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a um *corpus iuris internacional* e à Constituição da Argentina para delimitar o conteúdo, de forma não limitativa, do que poderiam abranger as condições “equitativas e satisfatórias”.³⁷ Não obstante isso, naquele caso, a Corte IDH abordou unicamente esse direito no âmbito do acesso à justiça, ou seja, não se desenvolveu um conteúdo substancial e obrigacional em relação às condições equitativas e satisfatórias que compreendessem condições de segurança, saúde e higiene no trabalho.

29. Diferentemente do *Caso Spoltore*, no presente caso, o Tribunal Interamericano, embora utilize o mesmo fundamento normativo para extrair o direito, tece importantes considerações sobre seu conteúdo substancial. Por exemplo, a sentença salienta que “levando em conta os fatos e as particularidades do presente caso”, o direito ao trabalho implica que:

174. [...] o trabalhador possa realizar seu trabalho em condições adequadas de segurança, higiene e saúde, que previnam acidentes de trabalho, o que é especialmente relevante quando se trata de atividades que implicam riscos significativos para a vida e a integridade das pessoas. Além disso, de forma específica, à luz da legislação brasileira, esse direito implica a adoção de medidas de prevenção e redução de riscos inerentes ao trabalho e de acidentes de trabalho; a obrigação de proporcionar equipamentos de proteção adequados frente aos riscos decorrentes do trabalho; a caracterização, a cargo das autoridades de trabalho, da insalubridade e da insegurança no trabalho; e a obrigação de fiscalizar essas condições, também a cargo das autoridades de trabalho.³⁸

³³ O Tribunal Interamericano concluiu que “o Estado é responsável pela violação dos artigos 16.1 e 26 em relação aos artigos 1.1, 13 e 8 da Convenção Americana, em prejuízo do senhor Lagos del Campo”. Cf. *Caso Lagos del Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, supra*, par. 158, 163 e Ponto resolutivo 6.

³⁴ Cf. *Caso Spoltore Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Série C Nº 404, par.83.

³⁵ Cf. *Caso Spoltore Vs. Argentina, supra*, par. 84.

³⁶ Cf. *Caso Lagos del Campo Vs. Peru, supra*; *Parecer Consultivo OC-23/17*, de 15 de novembro de 2017. *Meio ambiente e direitos humanos (Obrigações estatais em relação ao meio ambiente no âmbito da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal - interpretação e alcance dos artigos 4.1 e 5.1, em relação aos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*. Série A Nº 23; *Caso dos Trabalhadores Demitidos da Petroperu e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de novembro de 2017. Série C Nº 344; *Caso San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de fevereiro de 2018. Série C Nº 348; *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C Nº 349; *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de agosto de 2018. Série C Nº 359; *Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de março de 2019. Série C Nº 375; *Caso da Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de novembro de 2019. Série C Nº 394; *Caso Hernández Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de novembro de 2019. Série C Nº 395; e *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina, supra*.

³⁷ Cf. *Caso Spoltore Vs. Argentina, supra*, par. 84 a 87.

³⁸ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 174.

30. Dessa conceituação que oferece a Corte IDH em sua sentença, podemos extrair *quatro elementos* que merecem ser destacados. Em primeiro lugar – como já foi amplamente exposto na Seção I deste voto – devem-se adotar medidas para prevenir. Em segundo lugar, a prevenção pode encontrar sua materialização (em especial na ação de particulares) na fiscalização. Em terceiro lugar, a prevenção deve se concentrar na “redução de riscos inerentes ao trabalho e de acidentes de trabalho”. Em quarto lugar, os riscos que especialmente devem ser reduzidos são aqueles que impliquem “riscos significativos” para a vida e a integridade das pessoas.³⁹

31. Parte do conteúdo que a Corte IDH identificou como aplicável no presente caso provém do indicado nas Convenções N.º 81 e N.º 155 da Organização Internacional do Trabalho, mas em especial das interpretações a que procedeu o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais nas Observações Gerais N.ºs 14, 18 e 23. Por outro lado, a legislação brasileira foi de especial relevância, pois contém importantes diretrizes do conteúdo das condições equitativas e satisfatórias para garantia do direito ao trabalho.⁴⁰ Entre outras considerações, por exemplo, que a fabricação de fogos é considerada “uma atividade perigosa”.⁴¹

B. Sobre a importância da fiscalização como meio de prevenção de riscos e acidentes de trabalho

32. O caso que motiva o presente voto constitui o primeiro pronunciamento sobre as obrigações no âmbito das “atividades perigosas” dentro das condições laborais. No entanto, o que a Corte IDH decidiu não é alheio à jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (doravante denominado “Tribunal Europeu” ou “Tribunal de Estrasburgo”) e do Comitê Europeu de Direitos Sociais (doravante denominado “Comitê Europeu”), como se exporá a seguir.

33. Na sentença, a Corte IDH considerou que:

175. [...] Tudo [...] ocorreu sem que o Estado exercesse qualquer atividade de supervisão ou fiscalização destinada a verificar as condições oferecidas àqueles que trabalhavam na fábrica de fogos, ou empreendessem alguma ação voltada para a prevenção de acidentes, embora a atividade desenvolvida na fábrica fosse caracterizada pela legislação como especialmente perigosa.

176. Conforme o exposto, o Estado violou o direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho, na medida em que falhou em seu dever de prevenir acidentes de trabalho. Esse dever se mostra ainda mais relevante diante da dimensão dos fatos do presente caso, que terminaram por afetar gravemente a vida e a integridade pessoal das trabalhadoras e trabalhadores. Neste caso, apesar de o Brasil ter cumprido seu dever de regulamentar a atividade desenvolvida na fábrica de fogos (*supra* par. 171), falhou no exercício do controle e da fiscalização das condições de trabalho,

³⁹ A Corte IDH se referiu aos “riscos significativos” no contexto do direito ao meio ambiente e dos direitos humanos: “135. A Corte Internacional de Justiça salientou que a obrigação de prevenção surge quando há risco de um dano significativo. De acordo com esse tribunal, o caráter significativo de um risco pode ser determinado levando em conta a natureza e a dimensão do projeto e o contexto em que será realizado”; e “136. Do mesmo modo, os artigos sobre a Prevenção do Dano Transfronteiriço Resultante de Atividades Perigosas, da Comissão de Direito Internacional, só abrangem as atividades que possam implicar um dano significativo, padrões fáticos e objetivos. Por outro lado, a Comissão de Direito Internacional salientou que o Estado de origem não é responsável por prevenir riscos que não sejam previsíveis. Não obstante isso, observou que, de forma paralela, os Estados têm a obrigação de continuamente identificar as atividades que impliquem esse tipo de risco significativo”. *Meio ambiente e direitos humanos (Obrigações estatais em relação ao meio ambiente no âmbito da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal - interpretação e alcance dos artigos 4.1 e 5.1, em relação aos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*, *supra*.

⁴⁰ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, *supra*, par. 164 a 171.

⁴¹ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, *supra*, par. 164 a 168 e 170 e 171.

como medida necessária para a prevenção de acidentes. Isso, embora as relações de trabalho exijam supervisão por parte do Estado, sobretudo quando se trata do exercício de atividades perigosas [...]”⁴² (grifo nosso).

34. No *Caso Lagos del Campo*, já se havia ressaltado que, no contexto das obrigações de proteção que cabem aos Estados no âmbito do direito ao trabalho, nas relações entre particulares (naquele caso se analisou o aspecto relativo “à estabilidade laboral”), encontra-se, entre outras, a de “adotar as medidas adequadas para a devida regulamentação e fiscalização”⁴³.

35. A jurisprudência do Tribunal de Estrasburgo teve a oportunidade de analisar contextos de atividades denominadas “perigosas” da perspectiva do artigo 2 (direito à vida) da Convenção Europeia de Direitos Humanos.⁴⁴ Externou que a obrigação positiva estabelecida nessa disposição pode ser interpretada como aplicável no contexto de qualquer atividade, pública ou não, em que possa estar em jogo o direito à vida, e *a fortiori*, no caso de atividades industriais que, por sua própria natureza sejam perigosas,⁴⁵ como a operação de locais de coleta de dejetos,⁴⁶ testes nucleares,⁴⁷ casos relacionados com emissões tóxicas de uma fábrica de fertilizantes⁴⁸ ou a exposição dos trabalhadores a materiais que possam prejudicar sua saúde em um local de trabalho administrado por uma entidade de caráter público e controlada pelo Governo.⁴⁹

36. Especificamente, a jurisprudência do Tribunal Europeu não só aplicou essas obrigações no âmbito de pessoas que perderam a vida, mas também considerou que podem ser aplicadas “quando exista um risco grave de morte posterior”.⁵⁰

37. Por sua vez, o Comitê Europeu de Direitos Sociais abordou o tema com base nos direitos contemplados nos artigos 2.4⁵¹ e 3⁵² da Carta Social Europeia (doravante

⁴² Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, *supra*, par. 175 e 176.

⁴³ Cf. *Caso Lagos del Campo Vs. Peru*, *supra*, par. 149.

⁴⁴ Em sentido similar, o Comitê de Direitos Humanos se manifestou na Observação Geral Nº. 36 sobre o direito à vida, ao ressaltar que a obrigação dos Estados Partes de respeitar e garantir o direito à vida é extensível às hipóteses razoavelmente previsíveis de ameaças e situações de risco à vida, que possam ocasionar mortes. Cf. Comitê de Direitos Humanos, *Observação Geral Nº. 36, Direito à vida*, CCPR/C/GC/36, 3 de setembro de 2019, par. 7. Até o momento, o referido Comitê analisou essa situação em um caso sobre meio ambiente e danos à vida, em virtude do uso de agroquímicos que, a critério do Comitê, constituíam “ameaças à vida dos autores que eram razoavelmente previsíveis pelo Estado Parte”. Cf. Comitê de Direitos Humanos, *Norma Portillo López Vs. Paraguai*, CCPR/C/126/D/2751/2016, 25 de julho de 2019, par. 7.3 e 7.5.

⁴⁵ Cf. TEDH, *Caso Brincat e outros Vs. Malta*, sentença de 24 de julho de 2014, par. 79.

⁴⁶ Cf. TEDH, *Caso Öneriyıldız Vs. Turquia*, sentença de 30 de novembro de 2011, par. 71.

⁴⁷ Cf. TEDH, *Caso L.C.B. Vs. Reino Unido*, sentença de 9 de junho de 1998, par. 36.

⁴⁸ Cf. TEDH, *Caso Guerra e outros Vs. Itália*, sentença de 19 de fevereiro de 1998, par. 60 e 62, embora nesse caso o Tribunal tenha considerado que não era necessário examinar a questão, em virtude do artigo 2, já que se havia examinado segundo o artigo 8.

⁴⁹ Cf. TEDH, *Caso Brincat e outros Vs. Malta*, sentença de 24 de julho de 2014, par. 81.

⁵⁰ Os exemplos incluem casos em que a integridade física de um solicitante se viu ameaçada pela ação de um terceiro (TEDH, *Caso Osman Vs. Reino Unido*, sentença de 28 de outubro de 1998, par. 115-122) ou como resultado de uma catástrofe que não deixou dúvidas sobre a existência de uma ameaça à integridade física dos solicitantes (TEDH, *Caso Budayeva e outros Vs. Rússia*, sentença de 29 de março de 2008, par. 146).

⁵¹ Ver “Artigo 2. Direito a condições de trabalho equitativas. Para garantir o exercício efetivo do direito a condições de trabalho equitativas, as Partes se comprometem: [...] 4 a eliminar os riscos inerentes às ocupações perigosas ou insalubres e, nos casos em que não tenha sido possível eliminar ou reduzir suficientemente esses riscos, a assegurar aos trabalhadores empregados nessas ocupações uma redução das horas de trabalho, ou dias de descanso pagos de maneira suplementar [...]”.

⁵² Ver “Artigo 3. Direito à segurança e higiene no trabalho. Para garantir o exercício efetivo do direito à segurança e higiene no trabalho, as Partes se comprometem, após consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores: 1. a formular, aplicar e revisar periodicamente uma política nacional coerente sobre segurança e higiene no trabalho e sobre o ambiente de trabalho. Essa política terá como objetivo principal o melhoramento da segurança e da higiene no trabalho e a prevenção de acidentes e de danos à saúde, decorrentes do trabalho, ou

denominada "Carta Social"). Sobre o artigo 2.4, salientou que, frente aos denominados trabalhos perigosos e insalubres e à exposição dos trabalhadores a esse tipo de atividade, deverão esses trabalhadores gozar de férias pagas adicionais ou de redução de horas de trabalho,⁵³ critério compartilhado de certo modo pelo Tribunal Europeu.⁵⁴ Sobre o direito a condições seguras e saudáveis, contemplado no artigo 3 da Carta Social, o Comitê Europeu destacou que o referido direito estaria vinculado ao direito à integridade pessoal; desse modo, os Estados, ao aceitar o referido dispositivo da Carta Social, comprometem-se a garantir "o direito à integridade física e mental no trabalho", como obrigação principal.⁵⁵

38. Como ponto de partida, ambos os órgãos coincidem em que a regulamentação é fundamental quando se trata de atividades perigosas. O Tribunal Europeu especificou que, uma vez que um Estado tenha autorizado atividades perigosas, deve garantir, mediante um sistema de normas e controles suficientes, que o risco se reduza a um mínimo razoável;⁵⁶ razão pela qual a responsabilidade internacional pode surgir não só diante da ausência de legislação, mas também por uma legislação insuficiente na matéria.⁵⁷ Por sua vez, o Comitê Europeu ressaltou que, para garantir o direito contemplado no artigo 3 da Carta Social, devem-se expedir regulamentações de saúde e segurança no trabalho, que garantam a prevenção e a proteção no local de trabalho contra os riscos reconhecidos pela comunidade científica e regulamentados em âmbito comunitário e internacional,⁵⁸ o que é coerente com o entendimento do Sistema Interamericano. Não obstante isso, o Tribunal de Estrasburgo também especificou que, "embora exista o dever principal de estabelecer uma estrutura legislativa e administrativa, não se pode descartar a possibilidade, *a priori*, de que, em certas circunstâncias específicas, na ausência das disposições legais pertinentes, obrigações positivas possam ser cumpridas na prática, mediante a adoção de medidas compatíveis com as circunstâncias."⁵⁹

39. Por outro lado, sobre a importância da fiscalização como meio de prevenção, o Tribunal Europeu especificou que, caso surja um dano, a violação do Estado também poderia

com ele relacionados, ou que ocorram durante seu curso, em especial, minimizando as causas dos riscos inerentes ao ambiente de trabalho; 2. a promulgar regulamentos de segurança e higiene; 3. a adotar as medidas precisas para controlar a aplicação de tais regulamentos; 4. a promover o estabelecimento progressivo de serviços de higiene no trabalho para todos os trabalhadores, com funções essencialmente preventivas e de assessoramento".

⁵³ Cf. CEDS, *Caso STTK ry e Tehy ry Vs. Finlândia*, Queixa Nº 10/2000, decisão de 17 de outubro de 2001, par. 27.

⁵⁴ Cf. TEDH, *Caso Brincat e outros Vs. Malta*, sentença de 24 de julho de 2014, par. 115. Nesse caso, o Tribunal analisou o argumento estatal segundo o qual aos trabalhadores que haviam estado expostos ao amianto, após ter o governo tomado conhecimento dos riscos dessa substância, foram oferecidas compensações ou um subsídio especial para realizar o trabalho. Não obstante isso, o TEDH rejeitou esse argumento, uma vez que o governo não havia prestado informação sobre se os demandantes desse caso tinham direito à indenização e se a haviam aceitado ou recebido; nem sobre o momento em que se dispôs efetivamente essa compensação. Por isso, a critério do Tribunal, os argumentos do Estado foram apenas uma afirmação abstrata (par. 115).

⁵⁵ Cf. CEDS, *Caso Confederação Geral Italiana do Trabalho (CGIL) Vs. Itália*, Queixa Nº 91/2013, decisão de 12 de outubro de 2005, par. 275 e 276.

⁵⁶ Cf. TEDH, *Caso Binişan Vs. Romênia*, sentença de 20 de maio de 2014, par. 72; e *Caso Kalender Vs. Turquia*, sentença de 15 de dezembro de 2009, par. 43-47.

⁵⁷ Cf. TEDH, *Caso Binişan Vs. Romênia*, sentença de 20 de maio de 2014, par. 72; e *Caso Kalender Vs. Turquia*, sentença de 15 de dezembro de 2009, par. 43-47.

⁵⁸ Cf. CEDS, *Caso Fundação Marangopoulos para os Direitos Humanos (MFHR) Vs. Grécia*, Queixa Nº 30/2005, decisão de 6 de dezembro de 2006, par. 224.

⁵⁹ Cf. TEDH, *Caso Brincat e outros Vs. Malta*, sentença de 24 de julho de 2014, par. 112: No caso, o TEDH analisou que, durante um lapso de tempo, não se havia legislado sobre a proteção dos efeitos nocivos do amianto. Com esse entendimento, o TEDH observou que aos trabalhadores haviam sido fornecidas máscaras descartáveis, mas que, de acordo com peritos, eram de "qualidade inadequada". Desse modo, constatou que não haviam sido adotadas medidas adicionais, além da mencionada, e que a situação se agravava, levando em consideração a ausência de regulamentação sobre os riscos, e de ações para remediar esses riscos, em virtude da exposição ao amianto durante um espaço de tempo. Portanto, inclusive, frente a essas ações, a ação estatal era insuficiente.

decorrer do controle insuficiente da atividade que se encontra regulamentada.⁶⁰ Em sentido similar, o Comitê Europeu especificou que o contemplado no artigo 3 não se garante “com o funcionamento da legislação”, mas que é necessário que se aplique de “maneira efetiva e se supervisione rigorosamente”;⁶¹ desse modo, o referido Comitê afirmou que “o controle, a supervisão ou a inspeção do cumprimento das normas sobre segurança e saúde no trabalho, exigidas pelo artigo 3, é uma *condição sine qua non* para a efetividade do direito garantido pelo referido artigo”.⁶²

40. Em correlação com o acima exposto, o Comitê DESC, na Observação Geral Nº 23, considerou que, por exemplo, no âmbito da obrigação de proteger “[o]s Estados Partes deveriam zelar por que os mandatos das inspeções de trabalho [...] incluam as condições de trabalho no setor privado e proporcionem orientação aos empregadores e às empresas”.⁶³

41. O acima exposto se complementa com o estabelecido na Convenção Nº 81 da OIT, de 1947, sobre a inspeção do trabalho, que dispõe que os Estados Partes devem “manter um sistema de inspeção do trabalho nos estabelecimentos industriais”,⁶⁴ que esse sistema “será aplicado a todos os estabelecimentos a respeito dos quais os inspetores do trabalho estejam encarregados de zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão”;⁶⁵ e estará encarregado de “zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como os dispositivos sobre horas de trabalho, salários, segurança, higiene e bem-estar, emprego de menores e demais dispositivos afins, na medida em que os inspetores do trabalho estejam encarregados de zelar pelo cumprimento dessas disposições”.⁶⁶

42. Ademais, a Convenção Nº 155 da OIT, de 1981, sobre segurança e saúde dos trabalhadores, estabelece que os Estados devem “formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e meio ambiente de trabalho”, cujo objetivo seja “prevenir os acidentes e os danos à saúde que sejam consequência do trabalho, guardem relação com a atividade laboral ou sobrevenham durante o trabalho”.⁶⁷

43. Especificamente, as fiscalizações e inspeções nos locais de trabalho em que se encontram materiais perigosos constituem uma forma mediante a qual os Estados podem cumprir o artigo 19 da Convenção Americana, sobre “as medidas de proteção” em favor das crianças, uma vez que identificariam aqueles locais em que não esteja sendo cumprido o determinado pela legislação nacional e internacional a respeito da proibição de trabalho infantil,⁶⁸ onde, entre outros, se ponha em perigo a integridade física ou a saúde das

⁶⁰ Cf. TEDH, *Caso Binışan Vs. Romênia*, sentença de 20 de maio de 2014, par. 72; e *Caso Kalender Vs. Turquia*, sentença de 15 de dezembro de 2009, par. 43-47.

⁶¹ Cf. CEDS, *Caso Confederação Geral Italiana do Trabalho (CGIL) Vs. Itália*, Queixa Nº 91/2013, decisão de admissibilidade e mérito, de 12 de outubro de 2005, par. 276; e *Caso Comissão Internacional de Juristas Vs. Portugal*, Queixa Nº 1/1998, decisão de 9 de setembro de 1999, par. 32.

⁶² Cf. CEDS, *Caso Fundação Marangopoulos para os Direitos Humanos (MFHR) Vs. Grécia*, *supra*, par. 228.

⁶³ Cf. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Observação Geral Nº 23: O direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias*, UN Doc. E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016, par. 59.

⁶⁴ Organização Internacional do Trabalho, *Convenção Nº 81 sobre a Inspeção do Trabalho*, 1947, artigo 1.

⁶⁵ Organização Internacional do Trabalho, *Convenção Nº 81*, *supra*, artigo 2.1.

⁶⁶ Organização Internacional do Trabalho, *Convenção Nº 81*, *supra*, artigo 3.1.a.

⁶⁷ Organização Internacional do Trabalho, *Convenção Nº 155 sobre segurança e saúde dos trabalhadores*, 1981, art. 4.

⁶⁸ *Mutatis mutandi*, “Nesse sentido, a Corte destaca que as obrigações que o Estado deve assumir para eliminar as piores formas de trabalho infantil têm caráter prioritário e incluem, entre outras, elaborar e colocar em prática programas de ação para assegurar o exercício e o desfrute pleno de seus direitos. *Caso Trabalhadores da*

crianças. Essa proibição foi estabelecida, principalmente, na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança,⁶⁹ na Convenção Nº. 138 da OIT,⁷⁰ na Convenção Nº. 182 da OIT,⁷¹ na Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança⁷² e nos Princípios de Nairobi, da Comissão Africana de Direitos Humanos.⁷³

44. Como consequência desse mecanismo de proteção estatal, se poderia ter como efeito uma adequada vigilância do normatizado em âmbito interno e, desse modo, estabelecer possíveis respostas integrais para fazer frente à situação que vivem as crianças e adolescentes que “trabalham” nesses contextos.⁷⁴ Nessa situação, o Comitê dos Direitos da Criança, na Observação Geral Nº. 16, *sobre as obrigações do Estado em relação ao impacto do setor empresarial nos direitos da criança*, salientou que “[o]s Estados têm a obrigação de regulamentar e supervisionar as condições de trabalho e estabelecer salvaguardas que protejam as crianças da exploração [...] de trabalhos que interfiram em sua educação ou afetem sua saúde ou seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. Esses trabalhos costumam ser encontrados, embora não exclusivamente, no setor não estruturado da economia [...]. Portanto, os Estados são obrigados a elaborar e a executar programas destinados às empresas nesses contextos, entre outros aspectos, fazendo cumprir as normas internacionais sobre a idade mínima para trabalhar e as condições adequadas de trabalho, investindo em educação e formação profissional e prestando apoio para que se consiga uma transição satisfatória das crianças ao mercado de trabalho. Os Estados devem

Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil, supra, par. 332; e *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, supra, par. 137, 138 e 139.

⁶⁹ Ver “Artigo 32. 1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança de ser protegida contra a exploração econômica e contra a realização de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em sua educação, ou que seja prejudicial para sua saúde ou para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. 2. Os Estados Partes devem adotar medidas legislativas, sociais e educacionais para assegurar a aplicação deste artigo. Para tanto, e levando em consideração os dispositivos pertinentes de outros instrumentos internacionais, os Estados Partes devem, em particular: a) estabelecer uma idade mínima ou idades mínimas para a admissão no trabalho; b) estabelecer regulamentação apropriada relativa a horários e condições de trabalho; c) estabelecer penalidades ou outras sanções apropriadas para o cumprimento efetivo deste artigo”.

⁷⁰ Ver “Artigo 3.1. Não será inferior a dezoito anos a idade mínima para a admissão a qualquer tipo de emprego ou trabalho que, por sua natureza ou circunstâncias em que for executado, possa prejudicar a saúde, a segurança e a moral do jovem. 2. Serão definidos por lei ou regulamentos nacionais ou pela autoridade competente, após consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, se as houver, as categorias de emprego ou trabalho às quais se aplica o parágrafo 1 deste Artigo. 3. Não obstante o disposto no parágrafo 1 deste Artigo, a lei ou regulamentos nacionais ou a autoridade competente poderá, após consultar as organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, se as houver, autorizar emprego ou trabalho a partir da idade de dezesseis anos, desde que estejam plenamente protegidas a saúde, a segurança e a moral dos jovens envolvidos e lhes seja proporcionada instrução ou formação adequada e específica no setor da atividade pertinente”.

⁷¹ Ver “Artigo 3. Para os fins desta Convenção, a expressão as piores formas de trabalho infantil compreende: [...] (d) trabalhos que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados, são suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral da criança”.

⁷² Ver “Artigo 15. Trabalho infantil. Toda criança será protegida contra toda forma de exploração econômica e contra a realização de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. Os Estados Partes na presente Carta adotarão todas as medidas legislativas e administrativas apropriadas para assegurar o pleno cumprimento deste artigo, que abrange tanto os setores formais como os informais de demissão, e levando em conta as disposições pertinentes dos instrumentos da Organização Internacional do Trabalho relativas às crianças; em especial, os Estados Partes: - estabelecerão, mediante legislação, idades mínimas de admissão em qualquer emprego; - estabelecerão a regulamentação apropriada relativa a horários e condições de emprego; - estabelecerão as penalidades ou as sanções apropriadas para assegurar o cumprimento efetivo deste artigo;- promoverão a divulgação de informação sobre os riscos do trabalho infantil em todos os setores da comunidade”.

⁷³ Ver “Protect children and young persons through the following: [...] Measures governing work by children and young persons, within the family, to ensure that such work is not dangerous to them, harmful to their moral or physical well-being or likely to hamper their normal physical, intellectual and psycho-social development”. Cf. *Princípios e Diretrizes para a Implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos*, 27 de outubro de 2011, Nairobi, princípio 95, inciso aa), ponto 4.

⁷⁴ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, supra, par. 176 a 181.

zelar por que as políticas de proteção social e infantil cheguem a todos, especialmente às famílias no setor não estruturado da economia”.⁷⁵

45. Tal como dispõe a sentença, por um lado, existia uma proibição na legislação interna em relação à presença das menores e dos menores de idade na realização dos trabalhos denominados perigosos. Isso é particularmente grave, uma vez que o Estado, ao não executar as obrigações que a própria legislação estabelecia, permitiu e tolerou que existissem espaços nos quais se descumpriram as obrigações sobre proibição de trabalho infantil. Além disso, a omissão estatal fez com que não se detectasse a presença de menores de idade na fábrica de fogos, o que provocou a perda da vida de crianças e os danos que a explosão deixou como sequelas nos menores sobreviventes, sequelas que persistem ainda hoje, e que, sem dúvida, têm impacto devastador para seu pleno desenvolvimento.⁷⁶

46. Como se mencionou na Seção I do presente voto, não basta que formalmente existam as instituições às quais se delegue a competência de fiscalizar, supervisionar ou inspecionar certas atividades consideradas perigosas em contextos laborais entre particulares; é necessário que, efetivamente esse aparato institucional, na prática, zele pela materialização do que foi regulamentado. Não pode passar inadvertido que, durante a audiência pública, os agentes do Estado reconheceram que, levando em conta a extensão territorial do Estado, existem “limitações razoáveis” para realizar atividades de auditoria e fiscalização das diferentes atividades econômicas, e que o Estado não pode “garantir que 100% dos estabelecimentos e das situações sejam supervisionados”.⁷⁷

47. Sobre essa questão, por exemplo, no âmbito do Sistema Europeu, o Comitê Europeu salientou que, em virtude do artigo 3 da Carta Social Europeia, lido em consonância com o artigo A.4⁷⁸ do mesmo instrumento, os Estados se comprometem a “ter um sistema de inspeção do trabalho adequado às condições nacionais”. Embora o referido Comitê tenha exposto que, em princípio, os Estados gozam de uma margem de apreciação – não só na organização dos serviços de inspeção, mas também na destinação de recursos aos serviços de inspeção –, o certo é que, dado que esses serviços são os principais garantes tanto da saúde quanto da segurança no local de trabalho, cabe ao Comitê se assegurar de que lhes sejam destinados recursos suficientes para que possam ser realizadas, regularmente, um número mínimo de visitas de controle, para que o direito consagrado no artigo 3 beneficie efetivamente o maior número de trabalhadores e para que o risco de acidentes se reduza ao mínimo. A margem de apreciação dos Estados é, portanto, limitado, e se viola a Carta quando a relação entre o pessoal dos serviços de inspeção, as visitas realizadas e os empregados envolvidos é manifestamente insuficiente.⁷⁹

48. Em sentido similar, a Comissão Interamericana destacou que, como parte da estratégia de prevenção integral, os Estados deveriam fortalecer as instituições envolvidas nessa estratégia “para que possam proporcionar uma resposta efetiva ao fenômeno que se pretenda enfrentar”.⁸⁰

⁷⁵ Cf. *Comitê dos Direitos da Criança, Observação Geral Nº 16, sobre as obrigações do Estado em relação ao impacto do setor empresarial nos direitos da criança*, CRC/C/GC/16, 17 de abril de 2013, par. 37.

⁷⁶ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, *supra*, par. 137, 138 e 139.

⁷⁷ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, *supra*, par. 136.

⁷⁸ Ver “Artigo A. Obrigações [...] 4. Cada Parte disporá de um sistema de inspeção do trabalho adequado às condições nacionais”.

⁷⁹ Cf. *CEDS, Caso Fundação Marangopoulos para os Direitos Humanos (MFHR) Vs. Grécia*, *supra*, par. 229.

⁸⁰ Cf. *CIDH e REDESCA, Relatório sobre Empresas e Direitos Humanos: Normas Interamericanas*, *supra*, par. 94.

49. Tamanha foi a omissão do Estado no momento dos fatos, que a importância da fiscalização ou inspeção se viu refletida nas medidas de não repetição ordenadas pelo Tribunal Interamericano nesta sentença. Assim, conforme se observa na sentença, não se questionou a regulamentação existente no âmbito interno, e, inclusive, avaliou-se como positiva a adoção dessa legislação;⁸¹ no entanto, se explicitou “que não consta[va] dos escritos e provas encaminhados, nem dos depoimentos ou das alegações orais oferecidos na Audiência Pública, que o Estado tenha conseguido implementar medidas *para assegurar que, na prática, os locais em que são fabricados fogos de artifício no Brasil sejam fiscalizados de forma regular*” (grifo nosso).⁸²

50. Desse modo, o Tribunal Interamericano ressaltou que:

287. A Corte lembra que a falta de fiscalização da fábrica de fogos em Santo Antônio de Jesus, por parte das autoridades estatais, foi o elemento principal que gerou a responsabilidade internacional do Estado. Nesse sentido, a fim de deter o funcionamento das fábricas clandestinas e/ou que funcionam em desacordo com as normas sobre o controle de atividades perigosas, e de garantir condições de trabalho equitativas e satisfatórias nesses ambientes, o Estado deve adotar medidas para implementar uma política sistemática de inspeções periódicas nos locais de produção de fogos de artifício, tanto para que sejam verificadas as condições de segurança e salubridade do trabalho, quanto para que seja fiscalizado o cumprimento das normas relativas ao armazenamento dos insumos. O Estado deve assegurar que as inspeções periódicas sejam realizadas por inspetores que tenham o devido conhecimento em matéria de saúde e segurança no âmbito específico da fabricação de fogos de artifício. (grifo nosso)

51. Quanto à execução dessa medida, além do exposto na sentença,⁸³ por exemplo, poderiam ser ilustrativos e não limitativos alguns parâmetros dispostos pelo Comitê Europeu, nos quais especificou que, para avaliar o artigo 3 da Carta Social Europeia, é necessário que se proporcionem: i) estatísticas sobre o número de estabelecimentos que recebem visitas de inspeção e o número de pessoas que empregam; ii) cifras atualizadas sobre a contratação de pessoas para a inspeção de trabalho e o número de visitas realizadas, iii) descumprimentos constatados e penalidades impostas; e iv) a proporção de trabalhadores compreendidos nas inspeções em comparação com a força total de trabalho.⁸⁴

III. A POBREZA COMO PARTE DA CONDIÇÃO ECONÔMICA E A DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL E INTERSECCIONAL: DOS TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE AOS EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS

A. O antes e o depois do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde

52. Como ponto de partida da análise da pobreza dentro das categorias de proibição da discriminação, é importante retomar as palavras do Comitê DESC sobre como se deve entender a pobreza, considerando-a como “*uma condição humana que se caracteriza pela privação contínua ou crônica dos recursos, da capacidade, das opções, da segurança e do*

⁸¹ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, supra, par. 286.

⁸² Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, supra, par. 286.

⁸³ “[...] Para a consecução dessa medida, o Estado poderá recorrer a organizações como a OIT e o UNICEF, a fim de que prestem assessoramento ou assistência que possam ser de utilidade no cumprimento da medida ordenada. O Estado dispõe de um prazo de dois anos, contado a partir da notificação da presente Sentença, para apresentar relatório a este Tribunal sobre o andamento da implementação dessa política”. Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, supra, par. 287.

⁸⁴ Cf. CEDS, *Caso Confederação Geral Italiana do Trabalho (CGIL) Vs. Itália*, Queixa No. 91/2013, decisão de admissibilidade e de mérito, de 12 de outubro de 2005, par. 277.

*poder necessários para desfrutar de um nível de vida adequado e de outros direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais”.*⁸⁵

53. Por sua vez, os Princípios Orientadores sobre Extrema Pobreza e Direitos Humanos consideraram que “[a] pobreza é em si mesma um problema de direitos humanos urgente. Ao mesmo tempo causa e consequência de violações dos direitos humanos, é uma condição que leva a outras violações. A extrema pobreza se caracteriza por violações múltiplas e interconexas dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e as pessoas que vivem na pobreza se veem expostas regularmente à negação de sua dignidade e igualdade”; além disso, “[a]s pessoas que vivem na pobreza se deparam com enormes obstáculos, de natureza física, econômica, cultural e social, para exercer seus direitos. Por conseguinte, sofrem muitas privações que se relacionam entre si e se reforçam mutuamente – como as condições de trabalho perigosas, [...] –, que lhes impedem de tornar realidade seus direitos e perpetuam sua pobreza”.⁸⁶ (grifo nosso).

54. No *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil* expus que “a ‘pobreza’ não foi reconhecida de forma expressa como categoria de especial proteção; isso não significa, no entanto, que a pobreza não possa ser avaliada como parte de alguma categoria que, de fato, se encontre reconhecida ou, antes, que se incorpore como parte de ‘outra condição social’. Nessa situação, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos (regionais⁸⁷ e universal⁸⁸) têm suas particularidades quanto ao reconhecimento da pobreza como parte da categoria de proibição de discriminação ‘por posição econômica’, o que não foi impedimento para que se permeiem obrigações quanto à erradicação da pobreza, embora não como parte de uma categoria de especial proteção, mas sim como uma situação agravante das condições sociais em que vivem as pessoas, e que podem variar caso a caso”.⁸⁹

55. No caso do Sistema Interamericano, em 2016, salientei⁹⁰ que “a pobreza e a posição econômica estiveram presente[s] ao longo da jurisprudência [contenciosa⁹¹] deste Tribunal

⁸⁵ Comitê DESC, *Questões substantivas que surgem da aplicação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: a pobreza e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 10 de maio de 2001, E/C.12/2001/10, par. 8. Em sentido similar, os *Princípios Orientadores sobre Extrema Pobreza e Direitos Humanos* (doravante denominados “PREPDH”), definem a “extrema pobreza” como “uma combinação de escassez de renda, falta de desenvolvimento humano e exclusão social”. ONU, *Princípios Orientadores sobre Extrema Pobreza e Direitos Humanos*, aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos, 27 de setembro de 2012, Resolução 21/11, princípio 2.

⁸⁶ *Princípios Orientadores sobre Extrema Pobreza e Direitos Humanos, supra*, princípios 3 e 4.

⁸⁷ No caso do Sistema Europeu, o artigo 14 da CEDH foi associado de forma implícita, acessória e indireta aos direitos e liberdades protegidos pela CEDH. Desse modo, a proibição de discriminação contemplada na Convenção Europeia foi relacionada ao direito à vida (art. 2 da CEDH), pelas condições de vida ou assistência; à proibição de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, ou ao respeito à vida privada e familiar (art. 3 e 8 da CEDH), relacionando-o a um nível de vida digno, ou ao direito à proteção da vida privada e familiar (art. 8 da CEDH), a respeito da privação dos direitos de custódia de crianças e sua colocação em uma instituição estatal, e do direito de propriedade (art. 1 do Protocolo N.º 1 da CEDH). De igual modo, encontramos um dado sobressalente na Carta Social Europeia, no artigo 30, que protege *as pessoas contra a pobreza e a exclusão social [...]*. No caso do Sistema Africano, não se conta com grandes desenvolvimentos jurisprudenciais sobre as condições de pobreza ou a posição econômica. Ver os par. 11, 12 e 16 de nosso voto emitido no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁸⁸ No âmbito das Nações Unidas, tanto o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos contemplam a proibição de discriminação por posição econômica. A esse respeito, ressaltei que “quanto à posição econômica como categoria de especial proteção, o Comitê DESC salientou que, como motivo proibido de discriminação, é um conceito amplo que inclui os bens de raiz e os bens pessoais, ou a carência deles, ou seja, uma das facetas da pobreza”. Ver par. 11, 12 e 16 de nosso voto emitido no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁸⁹ Ver o par. 17 de nosso voto emitido no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁹⁰ Ver os par. 25 e 44 de nosso voto emitido no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁹¹ Anteriormente, a Corte IDH havia indicado “22. A parte final do artigo 1.1 proíbe ao Estado discriminar por diversas razões, entre elas, a *posição econômica*. O sentido do termo *discriminação* que menciona o artigo 24 deve

Interamericano; muitas violações de direitos humanos se relacionam a situações de exclusão e de marginalização pela própria situação de pobreza das vítimas. [...] na totalidade dos casos, se ha[via] identificado a pobreza como fator de vulnerabilidade que aprofunda o impacto que sofrem as vítimas de violações de direitos humanos submetidas a essa condição".⁹² Desse modo, entre 1989 e 2016, a jurisprudência da Corte IDH havia analisado a pobreza ou a posição econômica das vítimas de três formas distintas: em primeiro lugar, pobreza ou condição econômica associada a grupos de vulnerabilidade tradicionalmente identificados (crianças, mulheres, indígenas, pessoas com deficiência, migrantes, etc.); em segundo lugar, pobreza ou condição econômica analisada como discriminação interseccionada com outras categorias;⁹³ e, em terceiro lugar, pobreza ou condição econômica analisada de maneira isolada, dadas as circunstâncias do caso, sem vinculá-la a outra categoria de especial proteção.⁹⁴

56. Sem prejuízo do exposto, considero um passo fundamental para o Sistema Interamericano (e no Direito Internacional dos Direitos Humanos) o *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde*, em que a Corte IDH analisou em um caso contencioso, de maneira direta, isolada e autônoma a categoria "posição econômica", contemplada no artigo 1.1 do Pacto de San José. Além disso, também foi verdadeiramente inovador analisar a "posição econômica" da ótica da "pobreza".⁹⁵ Assim, por exemplo, naquele caso a Corte IDH considerou que:

339. [...] no presente caso, algumas características de particular vitimização compartilhadas pelos 85 trabalhadores resgatados em 15 de março de 2000: [i)]se encontravam em uma situação de pobreza, [ii)]provinham das regiões mais pobres do país, [iii)]com menor desenvolvimento humano e perspectivas de trabalho e emprego, [iv)] eram analfabetos, e [v)] tinham pouca ou nenhuma escolarização [...]. Essas circunstâncias os colocavam em uma situação que os tornavam mais suscetíveis de serem aliciados mediante falsas promessas e enganoso⁹⁶ (grifo nosso).

57. Naquele caso, conforme se expressou na sentença, a pobreza "[era] o principal fator da escravidão contemporânea no Brasil, por aumentar a vulnerabilidade de significativa parte da população, tornando-a presa fácil dos aliciadores para trabalho escravo".⁹⁷ A pobreza não se enquadra como um fenômeno, mas como uma afetação de especial

ser interpretado, então, à luz do que menciona o artigo 1.1. Caso uma pessoa que busque a proteção da lei para fazer valer os direitos que a Convenção lhe garante constate que sua posição econômica (neste caso, sua indigência) o impede de fazê-lo, porque não pode custear a assistência jurídica necessária ou pagar as custas do processo, fica discriminada por motivo de sua posição econômica e colocada em condições de desigualdade perante a lei. Cf. *Exceções ao esgotamento dos recursos internos* (art. 46.1, 46.2.a e 46.2.b, *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*). Parecer Consultivo OC-11/90, de 10 de agosto de 1990. Série A Nº 11.

⁹² Ver o par. 26 do voto emitido no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁹³ Ver o *Caso Artavia Murillo e outros ("Fecundação in vitro") Vs. Costa Rica. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de novembro de 2012. Série C Nº 257; e *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador, supra*.

⁹⁴ Ver: *Caso Uzcátegui e outros Vs. Venezuela. Mérito e Reparações*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C Nº 249.

⁹⁵ Como expus anteriormente, embora no caso a Corte IDH tenha analisado a pobreza dentro da categoria de "posição econômica", isso não impede que no futuro também possa ser analisada dentro de outras categorias, já que "[...] a pobreza, por ser um fenômeno multidimensional, pode ser abordada de diferentes categorias de proteção, à luz do artigo 1.1 da Convenção Americana; como o pode[m] ser [...] a origem social ou, antes, mediante outra condição social". Ver o par. 50 do voto emitido no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*. Nesse sentido, a Relatora Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos expressou que "*Em sua jurisprudência, o Comitê de Direitos Humanos reiterou que a lista de motivos de discriminação não é exaustiva e que a frase "qualquer outra condição social" não está sujeita a uma só interpretação. [Por outro lado,] no artigo 1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos se inclui de maneira expressa a [posição] econômica e [origem] social entre os motivos de discriminação. Outros motivos proibidos de discriminação, como "a posição econômica" e inclusive "a origem social", também podem ser pertinentes ao abordar questões relacionadas à pobreza*" (grifo nosso). ONU, *Relatório da Relatora Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos*, Magdalena Sepúlveda Carmona, 4 de agosto de 2011, A/66/265, nota de rodapé nº 7.

⁹⁶ Cf. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil, supra*, par. 339.

⁹⁷ Cf. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil, supra*, par. 340.

vulnerabilidade, na qual a situação de exclusão e marginalização, somada à negação estrutural e sistêmica (com antecedentes históricos para o caso específico), provocaram dano aos 85 trabalhadores resgatados da Fazenda Brasil Verde.⁹⁸

58. Um aspecto que não foi abordado no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde* (pelas particularidades do caso), mas que considere oportuno mencionar, em 2016, era como a condição econômica poderia se interseccionar com outras categorias ou fatores de vulnerabilidade analisados pela jurisprudência da Corte IDH. Assim, considere que:

53. [...] faz-se mister ressaltar que quando, além da situação pobreza estiver presente outra categoria, como raça, gênero, origem étnica, etc., prevista no artigo 1.1, estaremos diante de uma situação [...] interseccional de discriminação, dependendo das particularidades do caso, conforme já foi reconhecido em outras ocasiões pelo Tribunal Interamericano.⁹⁹

59. A manifestação acima é semelhante ao que declarou a Relatora Especial para a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos, que considerou que “as pessoas que vivem na pobreza são objeto de discriminação pela própria pobreza; e muitas vezes também porque pertencem a outros setores desfavorecidos da população, como os povos indígenas, as pessoas com deficiência, as minorias étnicas e as pessoas que vivem com o HIV/AIDS, entre outros”.¹⁰⁰ Ou seja, embora geralmente as pessoas que se encontram em condição de pobreza possam, coincidentemente, pertencer a outros setores vulneráveis (mulheres, crianças, pessoas com deficiência, indígenas, afrodescendentes, idosos, etc.), isso não exclui que as pessoas em situação de pobreza não se vinculem a outra categoria.

60. Assim, desde que a pobreza ou precária situação econômica em que vivia uma vítima ou vítimas se tornou visível mediante “a posição econômica” na jurisprudência da Corte IDH, a tendência jurisprudencial foi analisá-la de maneira interseccionada com outras categorias ou fatores de vulnerabilidade,¹⁰¹ ou, então, dentro dos elementos de acessibilidade dos direitos sociais (acessibilidade física), o que contrasta significativamente com a jurisprudência anterior ao ano de 2016. Mesmo quando em decisões anteriores a pobreza ou a condição econômica tenham estado presentes nas sentenças do Tribunal Interamericano, a abordagem era tangencial ou agravante contextual em cada um dos diferentes casos sobre os quais a Corte IDH se havia pronunciado.

61. O enfoque antes descrito (pobreza e interseccionalidade) foi manifestado com maior frequência posteriormente à sentença do *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde*. Por exemplo, em 2017, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos emitiu o relatório *Pobreza e Direitos Humanos*, em que definiu a pobreza e a considerou um problema estrutural que se traduz em prejuízos ao gozo e exercício dos direitos humanos que, às vezes, implica violações que supõem a responsabilidade internacional do Estado.¹⁰² Também teceu importantes considerações sobre a abordagem da pobreza com base na proibição de

⁹⁸ Ver o par. 99 de nosso voto emitido no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*.

⁹⁹ Ver o par. 53 de nosso voto emitido no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*.

¹⁰⁰ Conselho de Direitos Humanos, Relatório da Relatora Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos, 11 de março de 2013, A/HRC/23/36, par. 42.

¹⁰¹ Embora a Corte IDH, na primeira vez que intersecciona a condição econômica, no *Caso Gonzales Lluy*, não tenha destacado que fosse por uma categoria constante do artigo 1.1, seja por posição econômica, seja por situação ou outra condição social.

¹⁰² A Comissão ressaltou “91. Para efeitos do presente relatório, a pobreza constitui um problema que se traduz em obstáculos para o gozo e exercício dos direitos humanos em condições de igualdade real por parte das pessoas, grupos e coletividades que vivem nessa situação. A situação de pobreza traz consigo uma exposição acentuada a violações de direitos humanos; vulnerabilidade aumentada pelas restrições decorrentes da situação socioeconômica das pessoas. Do mesmo modo, em determinados casos, a pobreza poderia implicar, ademais, violações de direitos humanos atribuíveis à responsabilidade internacional do Estado”. Cf. CIDH, *Relatório sobre Pobreza e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de setembro de 2017.

discriminação, decorrente dos artigos 1.1 e 24 da Convenção Interamericana e com especial ênfase no enfoque interseccional.¹⁰³ Nesse relatório, a Comissão Interamericana definiu como grupos especialmente vulneráveis à pobreza as mulheres, as crianças e adolescentes, a população indígena (e tribal), a população afrodescendente, as pessoas migrantes, as pessoas privadas de liberdade, as pessoas com deficiência, as pessoas pertencentes à comunidade LGBT+ e as pessoas idosas.¹⁰⁴ Também cabe destacar a análise referente às obrigações dos Estados a respeito da atuação dos particulares frente à pobreza.¹⁰⁵

62. No caso da jurisprudência da Corte IDH, o primeiro caso imediato em que se começa a consolidar esse enfoque é o *Caso I.V. Vs. Bolívia* (2016). A Corte IDH examinou um caso de violência contra a mulher em um contexto de ausência de consentimento em matéria de saúde sexual e reprodutiva. Na análise do acesso à justiça considerou que, além de sua condição de mulher e seu *status* de refugiada, outro fator determinante foi a “posição econômica” da vítima, pois as mudanças de jurisdição para a sede dos julgamentos penais fizeram com que se apresentasse um obstáculo geográfico na acessibilidade ao tribunal. Isso implicou o elevado custo socioeconômico de ter de se trasladar a uma longa distância, chegando a ter de viajar um trajeto de aproximadamente 255 km e financiar a viagem, a hospedagem e outros custos do traslado não só dela mesma, mas também das testemunhas, o que evidentemente implicou um prejuízo de fato injustificado em seu direito de acesso à justiça.¹⁰⁶

63. Posteriormente, em 2018, no *Caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala*, o Tribunal Interamericano abordou as violações a partir de uma decisão de declaração de abandono, em que a senhora Ramírez Escobar foi separada de seus dois filhos. No caso, a Corte IDH considerou que a separação ocorreu devido a sua “posição econômica” e especificou que “a carência de recursos materiais não pode ser o único fundamento para uma decisão que suponha a separação de uma criança de sua família”.¹⁰⁷ No caso, a posição econômica da senhora Ramírez Escobar interseccionou com o gênero, já que, no caso, também foi discriminada por uma avaliação sobre o que implicava “ser uma boa mãe”, ou seja, com base nos papéis de gênero.¹⁰⁸

64. Finalmente, no mesmo ano, no *Caso Cuscul Pivara e outros* (2018), a Corte IDH analisou a condição econômica do ponto de vista da “acessibilidade física” dos estabelecimentos de saúde, em que cinco vítimas deviam ter recebido atenção médica para tratamento de HIV/AIDS. Desse modo, o Tribunal Interamericano considerou que “a distância entre o centro de saúde e a precária condição econômica de cinco supostas vítimas constituiu um obstáculo para que se deslocassem até os centros de saúde, o que impactou sua possibilidade de receber atenção médica, e, portanto, suas possibilidades de iniciar ou continuar seu tratamento de maneira adequada. Nesse sentido, o Tribunal observou que a condição econômica em que viviam as supostas vítimas foi um fator determinante em sua

¹⁰³ Cf. CIDH, *Relatório sobre Pobreza e Direitos Humanos nas Américas*, *supra*, par. 147 a 156.

¹⁰⁴ Cf. CIDH, *Relatório sobre Pobreza e Direitos Humanos nas Américas*, *supra*, capítulo 3.

¹⁰⁵ Cf. CIDH, *Relatório sobre Pobreza e Direitos Humanos nas Américas*, *supra*, par. 237 a 248.

¹⁰⁶ Cf. *Caso I.V. Vs. Bolívia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de novembro de 2016. Série C Nº 329, par. 317 a 323.

¹⁰⁷ Cf. *Caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 9 de março de 2018. Série C Nº 351, par. 288 e 304.

¹⁰⁸ A Corte IDH salientou que “[...] Nesse sentido, por um lado, diferentes relatórios examinaram se a senhora Ramírez Escobar podia ou não assumir seu “papel maternal” ou “papel de mãe”, sem que fique claro que características atribuem a esse papel; analisaram se “aceitava seu papel feminino” e “o modelo sexual” que atribuem a esse papel; basearam suas considerações em depoimentos segundo os quais a senhora Ramírez Escobar era uma mãe irresponsável porque, *inter alia*, “abandona[va] [seus filhos] quando vai trabalhar”, e que por essas razões, entre outras, “observava uma conduta irregular”. Cf. *Caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala*, *supra*, par. 296.

possibilidade de acesso aos estabelecimentos, bens e serviços de saúde, e que o Estado não realizou nenhuma ação destinada a reduzir esse impacto”.¹⁰⁹

B. A discriminação estrutural e interseccional nas vítimas da explosão da Fábrica de Fogos

65. Expus, anteriormente, alguns dos elementos que devem ser levados em consideração, de modo enunciativo, mas não limitativo, para determinar se, como decorrência do contexto ou de padrões coletivos ou massivos, estamos diante de uma discriminação estrutural.¹¹⁰ Nesse sentido, os casos mencionados levaram em consideração que se trata de: i) um grupo ou grupos de pessoas com características imutáveis ou imodificáveis pela própria vontade da pessoa, ou, antes, que estão relacionados a fatores históricos de práticas discriminatórias, podendo ser esse grupo de pessoas em minoria ou maioria; ii) que esses grupos se encontraram em uma situação sistemática e histórica de exclusão, marginalização ou subordinação que os impede de ter acesso a condições básicas de desenvolvimento humano; iii) que a situação de exclusão, marginalização ou subordinação se centra em uma zona geográfica determinada ou pode ser generalizada em todo o território de um Estado, podendo, em alguns casos, ser intergeracional; e iv) que as pessoas pertencentes a esses grupos, independentemente da intenção da norma, da neutralidade ou da menção expressa de alguma distinção ou restrição explícita baseada nas enunciações e interpretações do artigo 1.1 da Convenção Americana, são vítimas de discriminação indireta ou, então, de discriminação *de facto*, pela conduta do Estado ou pela aplicação de medidas ou ações por ele implementadas.

66. No caso, i) as 66 vítimas apresentavam diversas características, como a condição econômica, o gênero, a idade e a raça, e algumas estavam grávidas;¹¹¹ ii) identificou-se que os bairros onde vive a maioria das trabalhadoras e dos trabalhadores da fábrica se caracterizam não só pela pobreza, mas também pela falta de acesso à educação formal. Esses lugares tinham (têm), ademais, problemas de falta de infraestrutura, especialmente em relação ao saneamento básico, e neles predominam pessoas com baixos níveis de educação e, conseqüentemente, com baixa renda;¹¹² iii) os fatos se centravam nos bairros periféricos de Santo Antônio de Jesus, “Irmã Dulce” e “São Paulo”, no Estado da Bahia;¹¹³ e iv) em que pese a existência de normas internas que regulamentavam (e estabeleciam) a fiscalização dos trabalhos perigosos e a proibição do trabalho infantil, a ineficaz aplicação destas e a nula atuação das autoridades levou a que, na realidade, uma atividade econômica especialmente perigosa se tenha instalado na área com altos índices de pobreza e marginalização da população que ali residia e reside.¹¹⁴ Foi com base nessas considerações que a sentença chegou a que as vítimas foram objeto de uma discriminação estrutural por sua posição econômica.

¹⁰⁹ Cf. *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala*, *supra*, par. 125.

¹¹⁰ Ver o par. 80 de nosso voto emitido no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde*. Ver: *Caso Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana*. Mérito, *Reparações e Custas*. Sentença de 24 de outubro de 2012. Série C Nº 251, par. 235, 237 e 238; *Caso Atala Riffo e crianças Vs. Chile*. Mérito, *Reparações e Custas*. Sentença de 24 de fevereiro de 2012. Série C Nº 239, par. 92 e 267; e *Xákmok Kásek Vs. Paraguai*. Mérito, *Reparações e Custas*. Sentença de 24 de agosto de 2010. Série C Nº 214, par. 273 e 274. Em sentido similar: *Caso González e outras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Exceção Preliminar, Mérito, *Reparações e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C Nº 205, par. 450.

¹¹¹ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, *supra*, par. 191.

¹¹² *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, *supra*, par. 64.

¹¹³ *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, *supra*, par. 56 e 64.

¹¹⁴ *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, *supra*, par. 189.

67. Isso posto, diferentemente do *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde*, em que a análise da discriminação estrutural se centrou unicamente na posição econômica das 85 vítimas, no *Caso Trabalhadores da Fábrica de Fogos*, agrega-se um novo enfoque: o interseccional.

68. Com esse entendimento, a sentença analisa a forma mediante a qual, paralelamente à posição econômica, coexistem em algumas das vítimas outras formas de discriminação que também estão associadas a fatores estruturais, como o gênero ou a raça. Poderíamos entender, então, que a sentença contribui para a compreensão da “discriminação estrutural interseccional” em casos particulares. Finalmente, existe um conjunto de vítimas ao qual, além dos fatores estruturais interseccionais, soma-se a idade (no caso das meninas) ou o estado de gravidez das mulheres. Também, algo que não se explicita, mas que é possível entender do analisado pela Corte IDH, é que, embora o enfoque interseccional tenha sido cunhado com base no enfoque de gênero (a partir das desvantagens que sofrem alguns grupos de mulheres), o caso nos mostra que as crianças, pobres e afrodescendentes também podem ser vítimas de discriminação interseccional. Diante dessa forma de discriminação, é necessário que as ações para erradicar essas situações de exclusão ou marginalização adotem um “enfoque diferencial” para que, na formulação das medidas, sejam levadas em conta possíveis especificidades que possam ter impacto em diferentes subgrupos das pessoas destinatárias dessas medidas.¹¹⁵

IV. IGUAL PROTEÇÃO DA LEI, SEM DISCRIMINAÇÃO: DA EVOLUÇÃO DA IGUALDADE FORMAL AO MANDATO DA IGUALDADE MATERIAL

A. A igualdade material ou real nos sistemas de direitos humanos

69. Alguns instrumentos internacionais do Sistema Universal e do Sistema Europeu estão em sintonia com a Convenção Americana; ou seja, por um lado, contêm disposições que fazem referência à proibição de discriminação e, por outro lado, disposições que são destinadas a garantir a igualdade das pessoas perante a lei.¹¹⁶

A.1. Sistema Universal de Direitos Humanos

70. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos estipula, no artigo 2 e no artigo 26,¹¹⁷ o que seria o equivalente aos artigos 1.1 e 24 da Convenção Americana. No entanto, a jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos não se aprofundou na igualdade material

¹¹⁵ A esse respeito, na sentença, a Corte IDH ordenou que “no prazo máximo de dois anos, a partir da notificação desta Sentença, elabore e execute um programa de desenvolvimento socioeconômico especialmente destinado à população de Santo Antônio de Jesus, em coordenação com as vítimas e seus representantes. [...] Esse programa deve fazer frente, necessariamente, à falta de alternativas de trabalho, especialmente para os jovens maiores de 16 anos e as mulheres afrodescendentes que vivem em condição de pobreza” (grifo nosso). *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 289.

¹¹⁶ Embora não haja desenvolvimentos jurisprudenciais na matéria, o artigo 3 da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos estabelece o direito de toda pessoa à igualdade perante a lei e a gozar de igual proteção da lei.

¹¹⁷ Ver: “Artigo 2 1. Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição”; e “Artigo 26. Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação”.

sob a ótica do artigo 26. No entanto, na Recomendação Geral Nº 18, do Comitê de Direitos Humanos, sobre a discriminação, salientou que “[a seu] juízo [...], o artigo 26 não se limita a reiterar a garantia já prevista no artigo 2, estabelecendo, ao contrário, em si mesmo, um direito autônomo. Proíbe a discriminação de fato ou de direito em qualquer esfera sujeita à legislação e à proteção das autoridades públicas. Portanto, o artigo 26 se refere às obrigações que se impõem aos Estados Partes no que diz respeito a suas leis e à aplicação de suas leis [...]”.¹¹⁸

71. Em consonância com o acima exposto, esse Comitê se referiu a que “o princípio da igualdade exige algumas vezes que os Estados Partes adotem *disposições positivas para reduzir ou eliminar as condições que dão origem à discriminação proibida pelo Pacto, ou que facilitem sua perpetuação*. Por exemplo, em um Estado em que a situação geral de um determinado setor da população impede ou dificulta o desfrute dos direitos humanos por parte dessa população, o Estado deveria adotar disposições especiais para remediar essa situação [...]”.¹¹⁹

72. O Comitê para Pessoas com Deficiência desenvolveu com maior profundidade as noções de igualdade, com base na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Na referida Convenção, os artigos 5.1 e 5.2¹²⁰ são equivalentes, respectivamente, aos artigos 24 e 1.1 da Convenção Americana. Na Observação Geral Nº 6, o referido Comitê salientou que: “[a] *igualdade formal* luta contra a discriminação direta considerando de maneira similar as pessoas que estão em situação similar. Pode ajudar a combater os estereótipos negativos e os preconceitos, mas não pode oferecer soluções para o “dilema da diferença”, já que não leva em conta nem aceita as diferenças entre os seres humanos. A *igualdade substantiva*, ao contrário, aborda também a discriminação indireta e estrutural, e leva em conta as relações de poder. Admite que o “dilema da diferença” implica tanto ignorar as diferenças entre os seres humanos como reconhecê-las, a fim de conseguir a igualdade”.¹²¹

73. Além disso, reconheceu que o artigo 5.1 estabelece, por um lado, “a igualdade perante a lei” e, pelo outro, a “igual proteção da lei”. Sobre a primeira, salientou que “[v]ários tratados internacionais de direitos humanos contêm a expressão “igualdade perante a lei”, que descreve o direito das pessoas à igualdade de tratamento por lei e também na aplicação da lei, como âmbito”.¹²² Por outro lado, expressou que:

¹¹⁸ No momento em que foi emitida a Observação Geral (1989), o Comitê destacou que: “9. Os relatórios de muitos Estados Partes contêm informação tanto sobre medidas legislativas como administrativas e decisões dos tribunais relacionadas à proteção contra a discriminação jurídica, mas costumam não incluir informação que saliente uma discriminação de fato. Ao informar sobre o parágrafo 1 do artigo 2 e os artigos 3 e 26 do Pacto, os Estados Partes, em geral, citam dispositivos de sua constituição ou de suas leis sobre igualdade de oportunidades, no que diz respeito à igualdade das pessoas. Embora essa informação seja, sem dúvida alguma, útil, o Comitê gostaria de saber se continua existindo algum problema de discriminação de fato, praticada seja pelas autoridades públicas, seja pela comunidade ou por pessoas ou órgãos privados. O Comitê gostaria de ser informado acerca das disposições legais e medidas administrativas destinadas a reduzir ou eliminar essa discriminação”. Cf. Comitê de Direitos Humanos, *Observação Geral Nº 18, Não discriminação*, 37º Período Ordinário de Sessões, 1989, par. 9 e 12.

¹¹⁹ Cf. Comitê de Direitos Humanos, *Observação Geral Nº 18, supra*, par. 10.

¹²⁰ Ver: “Artigo 5. Igualdade e não discriminação 1. Os Estados Partes reconhecem que todas as pessoas são iguais perante a lei e que fazem jus, sem qualquer discriminação, a igual proteção e igual benefício da lei. 2. Os Estados Partes proibirão qualquer discriminação baseada na deficiência e garantirão às pessoas com deficiência igual e efetiva proteção legal contra a discriminação por qualquer motivo. [...]”. Em sentido similar ao artigo 5.2, o artigo 4 dispõe: “1. Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência. [...]”.

¹²¹ Cf. Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, *Observação Geral Nº 6 (2018) sobre a igualdade e a não discriminação*, CRPD/C/GC/6, 26 de abril de 2018, par. 10.

¹²² Cf. Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, *Observação Geral Nº 6, supra*, par. 14.

16. [...] A expressão “igual proteção da lei” é bem conhecida no direito internacional dos tratados de direitos humanos e é utilizada para exigir que os órgãos legislativos nacionais se abstenham de manter ou gerar discriminação contra as pessoas [...] ao promulgar leis e formular políticas. Ao ler o artigo 5 em conjunção [com outros artigos da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência], fica evidente que os Estados Partes devem adotar medidas positivas para facilitar que as pessoas [...] desfrutem em igualdade de condições dos direitos garantidos na legislação. [...] ¹²³ (grifo nosso).

74 Assim, “a igual proteção da lei” estaria voltada para a igualdade de oportunidades ou, em outras palavras, para a “igualdade material”.

A.2. Sistema Europeu de Direitos Humanos

75. A Convenção Europeia contém, nos artigos 14 e 1 do Protocolo Adicional N^o 12,¹²⁴ disposições equivalentes aos artigos 1.1 e 24 da Convenção Americana, respectivamente. Quanto à interpretação do Tribunal Europeu, referiu-se a que “embora o artigo 14 da Convenção proíba a discriminação para garantir o gozo dos «direitos e liberdades reconhecidos na (...) Convenção», o artigo 1 do Protocolo N^o 12 amplia o âmbito de proteção a «qualquer direito previsto pela lei». Introduce, portanto, uma proibição geral da discriminação”.¹²⁵ Ademais, destacou que “[o]s autores do Protocolo N^o 12 utilizaram, no artigo 1 desse instrumento, o mesmo termo, discriminação, utilizado na interpretação no artigo 14.”¹²⁶

76. Para melhor entendimento, é necessário recorrer ao *Relatório Explicativo do Protocolo 12 da Convenção Europeia*, no qual se considerou que, em especial, o alcance da proteção adicional, em virtude do artigo 1, se refere aos casos em que uma pessoa é objeto de discriminação: i. no gozo de todo direito especificamente concedido ao indivíduo pelo direito nacional; ii. no gozo de qualquer direito derivado de obrigações claras das autoridades no direito nacional, ou seja, quando a lei nacional obriga essas autoridades a agir de certa forma; [e] iii. devido a outros atos ou omissões por parte das autoridades.¹²⁷

77. Isso posto, o referido relatório especificou que, em princípio, “o artigo 1 garante a proteção contra a discriminação por parte das autoridades. Esse artigo não pretende impor às Partes a obrigação positiva geral de tomar medidas para evitar qualquer caso de discriminação, ou pôr fim a ele, nas relações entre particulares”.¹²⁸ No entanto, considerou que:

¹²³ Cf. Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, *Observação Geral N^o 6*, supra, par. 16.

¹²⁴ Ver “Artigo 14 Proibição de discriminação. O gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção há de ser assegurado sem distinção alguma, especialmente por razões de sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, origem nacional ou social, pertencimento a uma minoria nacional, fortuna, nascimento ou qualquer outra situação”. O Protocolo N^o 12 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, Roma, 4.XI.2000, dispõe: “Artigo 1. Proibição geral da discriminação 1. O gozo dos direitos reconhecidos pela lei há de ser assegurado sem discriminação alguma, especialmente por razões de sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou de outra natureza, origem nacional ou social, pertencimento a uma minoria nacional, fortuna, nascimento ou qualquer outra situação. E 2. Ninguém poderá ser objeto de discriminação por parte de uma autoridade pública, especialmente pelos motivos mencionados no parágrafo 1”.

¹²⁵ Cf. TEDH, *Caso Sejdić e Finci Vs. Bósnia-Herzegovina*, 22 de dezembro de 2009, par. 53; e *Caso Maktouf e Damjanović Vs. Bósnia-Herzegovina*, 18 de julho de 2013, par. 88.

¹²⁶ *Caso Sejdić e Finci Vs. Bósnia-Herzegovina*, supra, par. 55 e 53. O conceito de discriminação é objeto de constante interpretação na jurisprudência do Tribunal relativa ao artigo 14 da Convenção. A jurisprudência concluiu que, por «discriminação», se entende um tratamento diferenciado, sem justificação objetiva e razoável, de pessoas que se encontram em situações análogas.

¹²⁷ Cf. Conselho da Europa, *Relatório Explicativo do Protocolo 12 da Convenção Europeia*, par. 22.

¹²⁸ Cf. Conselho da Europa, *Relatório Explicativo do Protocolo 12 da Convenção Europeia*, par. 25. Acrescentou que: “Um Protocolo adicional à Convenção, que, por essência, enuncia direitos individuais justiciáveis formulados de maneira concisa não constituiria um instrumento apropriado para definir os diferentes elementos de uma obrigação

26. [...] não se pode descartar totalmente que o dever de «assegurar» que figura no primeiro parágrafo do artigo 1 implique obrigações positivas. Essa questão pode ser suscitada, por exemplo, quando exista um vazio manifesto na proteção oferecida pelo direito nacional contra a discriminação. No que se refere mais especificamente às relações entre particulares, a ausência de proteção contra a discriminação nessas relações poderia ser tão nítida e grave que implicaria claramente a responsabilidade do Estado e colocaria em jogo o artigo 1 do Protocolo.

[...]

28. Deduz-se dessas considerações que toda obrigação positiva no âmbito das relações entre particulares se referiria, na melhor das hipóteses, às relações na esfera pública normalmente regida pela lei, pela qual o Estado tem certa responsabilidade. [...] A forma precisa pela qual o Estado deveria responder variará segundo as circunstâncias. Está claro que os assuntos puramente privados não podem ver-se afetados. [...] ¹²⁹ (grifo nosso).

78. Por outro lado, um aspecto a destacar se encontra na Carta Social, já que esse instrumento só contém uma “cláusula de não discriminação” (art. E), em sentido similar ao artigo 1.1 da Convenção Americana. No entanto, com base nessa disposição, o Comitê vinculou a não discriminação à “igualdade de tratamento” ou “formal”. Assim, declarou que “para garantir a igualdade de tratamento, em conformidade com o artigo E, é necessário proibir todas as formas de discriminação indireta que possam surgir, ao não se levar devidamente em conta todas as diferenças relevantes ou ao não tomar as medidas adequadas para garantir que os direitos e as vantagens coletivas que estão abertos a todos sejam realmente acessíveis a todos”.¹³⁰ Dessa forma, o artigo E da Carta abrange, por um lado, a obrigação positiva de tratar de forma diferente as pessoas cujas situações são diferentes e, pelo outro, a diferença humana não só deve ser vista de maneira positiva, mas também deve ser respondida com discernimento para garantir uma igualdade real e efetiva.¹³¹ Entende-se que, do artigo E, derivariam elementos, dependendo do caso, tanto da igualdade formal como da igualdade material.

B. O mandato da igualdade real ou substancial com base no artigo 24 da Convenção Americana: As cláusulas “autônoma” e “subordinada” da igualdade e não discriminação

B.1. Princípios gerais

79. Do ponto de vista doutrinário, o artigo 24 da Convenção Americana contém uma cláusula de não discriminação “autônoma”, que, em geral, responde à formulação clássica de não discriminação perante a lei; mas, por outro lado, o artigo 1.1 também contém uma cláusula de não discriminação, identificada como “subordinada”.¹³²

tão ampla, de caráter programático. Já foram enunciadas regras específicas e mais detalhadas no âmbito de convenções distintas, exclusivamente dedicadas à eliminação da discriminação pelas razões particulares a que se referem essas convenções (ver, por exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ambas elaboradas no âmbito das Nações Unidas). Está claro que não se poderia interpretar este Protocolo como uma restrição ou uma exceção às disposições de direito interno ou de tratados que prevejam uma proteção adicional contra a discriminação”.

¹²⁹ Conselho da Europa, *Relatório Explicativo do Protocolo 12 da Convenção Europeia*, par. 26 e 28.

¹³⁰ CEDS, *Caso Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH) Vs. Bélgica*, Queixa N° 75/2011, decisão de 75/2011, par. 206.

¹³¹ Cf. CEDS, *Caso Fórum Europeu de Roma e Viajantes (ERTF) Vs. França*, Queixa N° 119/2015, decisão de 16 de abril de 2018, par. 108 e 109.

¹³² Ver Le Saux, Marianne Gonzáles e Parra Vera, Óscar, “Concepções e cláusulas de igualdade na jurisprudência da Corte Interamericana: a propósito do Caso Apitz”, em *Revista do Instituto Interamericano de Direitos Humanos*, San José, N° 47, 2008, p. 127-164; Uprimny Yepes, Rodrigo e Sánchez Duque, Luz María, “Igualdade perante a lei”, em Christian Steiner e Marie-Christine Fucks (ed.) e Patricia Uribe, (coord. acadêmica), *Convenção Americana sobre Direitos Humanos, comentada*, 2 ed., Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, p. 708

80. A Corte IDH observou que, ao abordar o princípio da igualdade e não discriminação, deve-se ter presente a contínua evolução do Direito Internacional.¹³³ Desse modo, a não discriminação (art. 1.1 e 24), juntamente com a igualdade perante a lei (art. 24) e a igual proteção da lei (art. 24), em favor de todas as pessoas e grupos de pessoas, são elementos constitutivos de um princípio básico e geral relacionado à proteção dos direitos humanos. É difícil desvincular o elemento da igualdade da não discriminação, razão pela qual, ao falar de igualdade perante a lei, esse princípio deve ser garantido sem discriminação alguma.¹³⁴

81. Em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana, a Corte IDH estabeleceu que é uma norma de caráter geral cujo conteúdo se estende a todos os dispositivos do tratado, e estabelece a obrigação dos Estados Partes de respeitar e garantir o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades ali reconhecidos, “sem discriminação alguma”. Ou seja, independentemente da origem ou da forma que assuma, todo tratamento que possa ser considerado discriminatório a respeito do exercício de qualquer dos direitos garantidos na Convenção é *per se* com ela incompatível.¹³⁵ O descumprimento pelo Estado, mediante qualquer tratamento discriminatório, da obrigação geral de respeitar e garantir os direitos humanos gera sua responsabilidade internacional.¹³⁶ É por esse motivo que existe um vínculo indissolúvel entre a obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos e o princípio de igualdade e não discriminação.¹³⁷

82. O princípio de proteção igualitária e efetiva da lei e da não discriminação constitui um dado sobressalente no sistema tutelar dos direitos humanos consagrado em numerosos instrumentos internacionais e desenvolvido pela doutrina e pela jurisprudência.¹³⁸ Além disso, a Corte IDH salientou que a noção de igualdade se depreende diretamente da unidade de natureza do gênero humano, e é inseparável da dignidade essencial da pessoa, frente à qual é incompatível toda situação que, por considerar superior um determinado grupo, leve a que seja tratado com privilégio; ou que, ao contrário, por considerá-lo inferior, o trate com hostilidade, ou de qualquer forma o discrimine no gozo do direito que, de fato, se reconhece àqueles que não consideram incursos nessa situação.¹³⁹ Na atual etapa da evolução do

e ss.; e Pérez, Edwar, *Igualdade e não discriminação no direito interamericano*, México, CNDH, México, 2016, p. 23-24.

¹³³ A esse respeito, a Corte IDH, no Parecer Consultivo OC-16/99 sobre *O direito à informação sobre a assistência consular no âmbito das garantias do devido processo legal*, salientou que: “O *corpus juris* do Direito Internacional dos Direitos Humanos é formado por um conjunto de instrumentos internacionais de conteúdo e efeitos jurídicos variados (tratados, convenções, resoluções e declarações). Sua evolução dinâmica exerceu um impacto positivo no Direito Internacional, no sentido de afirmar e desenvolver a aptidão deste último para regulamentar as relações entre os Estados e os seres humanos sob suas respectivas jurisdições. Portanto, esta Corte deve adotar um critério adequado para considerar a questão sujeita a exame no contexto da evolução dos direitos fundamentais da pessoa humana no Direito Internacional contemporâneo”. *O direito à informação sobre a assistência consular no âmbito das garantias do devido processo legal*. Parecer Consultivo OC-16/99, de 1º de outubro de 1999. Série A Nº. 16, par. 115.

¹³⁴ Cf. *Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*. Parecer Consultivo OC-18/03, de 17 de setembro de 2003. Série A No. 18, par. 83.

¹³⁵ Cf. *Proposta de modificação à Constituição Política da Costa Rica relacionada com a naturalização*. Parecer Consultivo OC-4/84, de 19 de janeiro de 1984. Série A Nº. 4, par. 53; e *Caso Duque Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 26 de fevereiro de 2016. Série C Nº. 310, par. 94.

¹³⁶ Cf. Parecer Consultivo OC-18/03, *supra*, par. 85; e *Caso Duque Vs. Colômbia, supra*, par. 94.

¹³⁷ Cf. *Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*. Parecer Consultivo OC-18/03, *supra*, par. 85; e *Caso Duque Vs. Colômbia, supra*, par. 94.

¹³⁸ Ver: *Xákmok Kásek Vs. Paraguai, supra*, par. 269; e *Caso Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana, supra*, par. 225.

¹³⁹ Cf. *Caso Atala Riffo e crianças Vs. Chile, supra*, par. 79.

Direito Internacional, o princípio fundamental da igualdade e não discriminação ingressou no domínio do *jus cogens*. Sobre ele reside o aparato jurídico do ordenamento jurídico.¹⁴⁰

83. Ao longo de seus mais de quarenta anos de existência, a Corte IDH foi aperfeiçoando e aplicando, de maneira concreta, as normas sobre o direito à igualdade e à não discriminação. Nesse sentido, podemos destacar três cenários jurisprudenciais nos quais a Corte IDH aplicou os artigos 1.1 e 24: i) de 1984 até o ano 2007, que corresponde a uma aplicação casuística dos fatos; ii) a partir do caso *Apitz Barbera e outros Vs. Venezuela* (2008), que corresponde ao estabelecimento de uma possível distinção da aplicação dos artigos 1.1 e 24 da CADH; e iii) algumas hipóteses excepcionais em que, em decorrência das circunstâncias dos fatos do caso, a aplicação dos artigos 1.1 e 24 não justifica uma distinção.

B.1.i) Do Parecer Consultivo N° 4 (1984) ao Caso *Saramaka Vs. Suriname* (2007)

84. A primeira ocasião em que o Tribunal Interamericano teve a oportunidade de analisar o conteúdo dos artigos 1.1 e 24 foi no ano de 1984; no Parecer Consultivo N° 4, a Corte IDH estabeleceu uma diferença quanto ao alcance de ambas as disposições. Assim, salientou que, a respeito do artigo 1.1 da Convenção:

[...] O artigo 1.1 da Convenção [...] é uma norma de caráter geral cujo conteúdo se estende a todas as disposições do tratado, [...] qualquer tratamento que possa ser considerado discriminatório em relação ao exercício de qualquer um dos direitos garantidos na Convenção é *per se* com ela incompatível [...].¹⁴¹

85. E sobre o artigo 24 dispôs que:

Embora as noções não sejam idênticas e a Corte tenha, talvez, no futuro, a oportunidade de precisar as diferenças, essa disposição reitera, de certa forma, o princípio estabelecido no artigo 1.1. Em função do reconhecimento da igualdade perante a lei, se proíbe todo tratamento discriminatório de origem legal. Desse modo, a proibição de discriminação amplamente constante do artigo 1.1, a respeito dos direitos e garantias estipulados pela Convenção, se estende ao direito interno dos Estados Partes, de tal maneira que é possível concluir que, com base nessas disposições, estes se comprometeram, em virtude da Convenção, a não introduzir em seu ordenamento jurídico regulamentações discriminatórias referentes à proteção da lei [...].¹⁴²

86. No entanto, posteriormente, no ano de 1990, por ocasião do Parecer Consultivo N° 10, ressaltou que "o sentido da expressão *discriminação* que menciona o artigo 24 deve ser interpretado, então, à luz do que menciona o artigo 1.1".¹⁴³ Posteriormente, no ano de 2002, no Parecer Consultivo N° 17, a Corte IDH reitera o critério de distinção estabelecido no OC-4.¹⁴⁴ No OC-18, o Tribunal Interamericano novamente ressalta a distinção estabelecida no OC-4, no entendimento de que "independentemente de quais desses direitos estejam reconhecidos por um Estado, em normas de caráter interno ou internacional, a Corte considera evidente que todos os Estados, como membros da comunidade

¹⁴⁰ Cf. *Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*. Parecer Consultivo OC-18/03, *supra*, par. 101; *Caso Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana*, *supra*, par. 225; e *Caso Atala Riffo e crianças Vs. Chile*, *supra*, par. 79.

¹⁴¹ *Proposta de modificação da Constituição Política da Costa Rica relacionada à naturalização*. Parecer Consultivo OC-4/84, de 19 de janeiro de 1984. Série A N° 4, par. 53.

¹⁴² Parecer Consultivo OC-4/84, *supra*, par. 54.

¹⁴³ *Exceções ao esgotamento dos recursos internos (art. 46.1, 46.2.a e 46.2.b, Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*. Parecer Consultivo OC-11/90, de 10 de agosto de 1990, Série A N° 11, par. 22.

¹⁴⁴ Cf. *Condição jurídica e direitos humanos da criança*. Parecer Consultivo OC-17/02, de 28 de agosto de 2002, Série A N° 17, par. 43 e 44.

internacional, devem cumprir [as] obrigações [de respeito e garantia dos direitos humanos] sem discriminação alguma”.¹⁴⁵

87. Quanto aos casos contenciosos, as primeiras aproximações com vistas à possível aplicação dos artigos 1.1 e 24 aconteceram no tema indígena (*Comunidade Moiwana Vs. Suriname*¹⁴⁶ e *Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai*¹⁴⁷), sem que se declarasse a violação dos referidos dispositivos. Foi somente no *Caso Yatama Vs. Nicarágua* que a Corte IDH constatou uma violação explicitando a distinção conforme o estabelecido no OC-4;¹⁴⁸ no entanto, quando declara a responsabilidade internacional não tece as considerações sobre o alcance dos referidos artigos, e pareceria que a interpretação mediante a qual se declara essa responsabilidade é mais acorde com o estabelecido no OC-10.¹⁴⁹

88. Até esse ponto, pareceria que a tendência jurisprudencial da Corte IDH até o ano de 2005 era distinguir o conteúdo dos artigos conforme o OC-4, ou seja, o art. 1.1 se aplica a respeito de todos os dispositivos da Convenção (em especial, conforme a proibição de discriminação por categorias específicas), ao passo que o art. 24, a respeito da legislação interna. Não obstante isso, duas decisões antes de 2008 romperam esse esquema que se vinha consolidando.

89. Em 2006, a Corte IDH decidiu o *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, no qual a vítima pertencia a uma comunidade garífuna e foi proibida de falar seu idioma materno enquanto se encontrava privado de liberdade. A Corte IDH determinou a violação dos direitos à liberdade de pensamento e expressão e à igualdade perante a lei, consagrados nos artigos 13 e 24 da Convenção Americana, e o descumprimento da obrigação geral de respeitar e garantir os direitos e liberdades, estabelecida no artigo 1.1.¹⁵⁰ No caso, haveria que explicitar duas questões. Não se aplicou aos fatos “uma norma interna”, de maneira arbitrária, razão pela qual, conforme o que vinha consolidando a Corte IDH, a violação do art. 24 não teria acontecido, mas a discriminação teria se originado por “falar seu idioma”, questão que está relacionada diretamente a uma categoria estabelecida no artigo 1.1. No entanto, no caso, o artigo 1.1 é usado no que se refere às obrigações de “respeito e garantia”.

¹⁴⁵ Parecer Consultivo OC-18/03, *supra*, par. 100.

¹⁴⁶ Cf. *Caso da Comunidade e Moiwana vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005, Série C Nº 124, par. 94.

¹⁴⁷ Assim, “consider[ou] oportuno recordar que, em conformidade com os artigos 24 [...] e 1.1[...] da Convenção Americana, os Estados devem garantir, em condições de igualdade, o pleno exercício e gozo dos direitos dessas pessoas que estão sujeitas a sua jurisdição. No entanto, cumpre salientar que, para garantir efetivamente esses direitos, ao interpretar e aplicar sua legislação interna, os Estados devem levar em consideração as características próprias que diferenciam os membros dos povos indígenas da população em geral e que constituem sua identidade cultural”. *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 17 de junho de 2005, Série C Nº 125, par. 51.

¹⁴⁸ Cf. *Caso Yatama vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de junho de 2005, Série C Nº 127, par. 186.

¹⁴⁹ “[a] Corte entende que, em conformidade com os artigos 23, 24, 1.1 e 2 da Convenção, o Estado tem a obrigação de garantir o gozo dos direitos políticos, o que implica que a regulamentação do exercício desses direitos e sua aplicação sejam acordes com o princípio de igualdade e não discriminação, e deve adotar as medidas necessárias para garantir seu pleno exercício”. Cf. *Caso Yatama Vs. Nicarágua, supra*, par. 202. Em situação similar se encontra o *Caso Yean e Bosico*, em que a Corte IDH estabeleceu “que por razões discriminatórias e contrárias à legislação interna pertinente, o Estado deixou de conceder a nacionalidade às meninas, o que constituiu uma privação arbitrária de sua nacionalidade, e as deixou apátridas por mais de quatro anos e quatro meses, em violação dos artigos 20 e 24 da Convenção Americana, em relação ao artigo 19 do mesmo instrumento, e também em relação ao artigo 1.1 desse instrumento”. *Caso das crianças Yean e Bosico Vs. República Dominicana*. Sentença de 8 de setembro de 2005. Série C Nº 130, par. 174.

¹⁵⁰ Cf. *Caso López Álvarez Vs. Honduras. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1º de fevereiro de 2006. Série C Nº 141, par. 174.

90. O outro caso que rompeu com o esquema que a Corte IDH vinha estabelecendo foi o *Caso do Presídio Miguel Castro Castro* (2006). O Tribunal Interamericano concluiu que o Estado havia descumprido a obrigação de não discriminar as mulheres em condições de detenção e que a violência sexual é uma forma de discriminação, e reconheceu a existência de situações de violência sexual dentro do presídio, de tal modo que se declarou a violação dos artigos 7.b da Convenção de Belém do Pará e 5.1 da Convenção Americana;¹⁵¹ no entanto, não determinou que esses danos à integridade fossem, ao mesmo tempo, violações da obrigação de não discriminar em razão de sexo/gênero contemplada no artigo 1.1.

91. Finalmente, como preâmbulo da consolidação da distinção que existiu entre os artigos 1.1 e 24, em 2007, a Corte IDH decidiu o *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*. Embora, nesse caso, a Corte IDH não tenha abordado o art. 24, faz uma aproximação, da perspectiva da não discriminação, por categorias estabelecidas no artigo 1.1, sobre as medidas especiais em favor dos povos indígenas. Considera-se que, na medida em que não se adotem medidas legislativas ou de outra natureza que sejam necessárias para tornar efetivos os direitos da Convenção, estes não serão garantidos e respeitados sem discriminação.¹⁵² Assim, esse precedente reafirma o exposto pelo OC-4, de 1984.

92. Como podemos observar, durante esse tempo, a Corte IDH não tinha uniformidade com relação ao entendimento do conteúdo do disposto no artigo 24 (e, por conseguinte, quando seria procedente analisar essa disposição), ou do que estabelecia o artigo 1.1, que estaria relacionado à presença de categorias suspeitas ou critérios que, *prima facie*, permitirão chegar a uma presunção de tratamento discriminatório.

B.1.ii) A partir de 2008 com o Caso Apitz Barbera

93. A situação acima descrita mudou substancialmente a partir de 2008. A partir do *Caso Apitz Barbera e outros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, a Corte IDH considerou de maneira clara e contundente que a diferença entre o artigo 1.1 e o artigo 24 do Pacto de San José reside em que:

209. [...] A diferença entre os dois artigos reside em que a obrigação geral do artigo 1.1 se refere ao dever do Estado de respeitar e garantir "sem discriminação" os direitos constantes da Convenção Americana, ao passo que o artigo 24 protege o direito à "igual proteção da lei". Em outras palavras, caso um Estado discriminasse no respeito ou garantia de um direito convencional, violaria o artigo 1.1 e o direito substantivo em questão. Caso, pelo contrário, a discriminação se referisse a uma proteção desigual da lei interna, violaria o artigo 24.¹⁵³

94. Assim, a partir de então, a Corte IDH vem considerando de forma constante que o artigo 24 da Convenção Americana proíbe a discriminação de direito, não só quanto aos direitos constantes desse tratado, mas no que se refere a todas as leis que o Estado aprove e a sua aplicação.¹⁵⁴

¹⁵¹ Cf. *Caso do Presídio Miguel Castro Castro Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C Nº 160, par. 303, 308 e 312.

¹⁵² Cf. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C Nº 172, par. 175.

¹⁵³ *Caso Apitz Barbera e outros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 5 de agosto de 2008. Série C Nº 182, par. 209.

¹⁵⁴ Cf. *Caso Duque Vs. Colômbia, supra*, par. 94; *Caso Flor Freire Vs. Equador. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2016. Série C Nº 315, par. 112; e *Caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 9 de março de 2018. Série C Nº 351, par. 272. Embora a Corte IDH, posteriormente ao *Caso Apitz*, tenha feito referência à jurisprudência que estabeleceu no *Caso YATAMA*, ou seja, que o artigo 24 proíbe a discriminação de "direito ou de fato", o entendimento do Tribunal Interamericano a respeito do artigo 24 é que se refere à proibição de discriminação de direito.

B.1.iii) A conjunção dos artigos 1.1 e 24 da Convenção Americana

95. Embora a Corte IDH tenha expressado que existe, *prima facie*, essa distinção entre ambas as disposições, também reconheceu que, em algumas situações, as violações suscitadas compreendem ambas as modalidades de discriminação e, portanto, não se faz necessário realizar uma distinção entre os dois dispositivos.¹⁵⁵ Nesse sentido, nos casos *Véliz Franco* e *Velásquez Paiz*, ambos contra o Estado guatemalteco, o Tribunal Interamericano considerou que a ineficácia das ações das autoridades, ou a indiferença, constituía em si mesma uma forma de discriminação no acesso à justiça, razão por que, quanto à violação dos artigos 1.1 e 24, não era necessário estabelecer uma diferença,¹⁵⁶ no sentido do estabelecido a partir do *Caso Apitz Barbera e outros*.

96. Posteriormente, no *Caso V.R.P., V.C.P. e outros Vs. Nicarágua*, a Corte IDH ressaltou que, conforme o artigo 24 da Convenção, cabe aos Estados a obrigação de não introduzir em seu ordenamento jurídico regulamentações discriminatórias, *eliminar as regulamentações de caráter discriminatório, combater as práticas dessa natureza e estabelecer normas e outras medidas que reconheçam e assegurem a efetiva igualdade perante a lei de todas as pessoas*;¹⁵⁷ o que, nesse caso, produzia uma análise conjunta dos artigos 1.1 e 24 do Pacto de San José. Desse modo, o pronunciamento mencionado era a antessala daquilo que, no presente caso, se reconhece “como o mandato de igualdade material com base no artigo 24”.¹⁵⁸

V. A IGUALDADE MATERIAL OU SUBSTANCIAL NAS VÍTIMAS DA EXPLOSÃO DA FÁBRICA DE FOGOS

97. As ações positivas ou afirmativas a cargo do Estado na jurisprudência interamericana haviam sido associadas unicamente ao conteúdo do artigo 1.1 a partir da “obrigação de garantir”. A jurisprudência constante da Corte IDH havia salientado que “os Estados estão obrigados a adotar medidas positivas para reverter ou mudar situações discriminatórias existentes em suas sociedades, em detrimento de determinado grupo de pessoas. Isso implica o dever especial de proteção que o Estado deve exercer a respeito de ações e práticas de terceiros que, com sua tolerância ou aquiescência, criem, mantenham ou favoreçam as situações discriminatórias”.¹⁵⁹

98. Na sentença, a Corte IDH destacou que analisaria o artigo 24 devido a que:

¹⁵⁵ Cf. *Caso Véliz Franco e outros Vs. Guatemala. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 19 de maio de 2014. Série C Nº 277, par. 215; e *Caso Velásquez Paiz e outros Vs. Guatemala. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 19 de novembro de 2015. Série C Nº 307, par. 199.

¹⁵⁶ Cf. *Caso Véliz Franco e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 208; e *Caso Velásquez Paiz e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 176.

¹⁵⁷ *Caso V.R.P., V.C.P. e outros Vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C Nº 350, par. 289.

¹⁵⁸ Não era a primeira vez que o Tribunal o expressava. A mesma análise havia sido externada nos casos YATAMA e Vélez Loor. Nesses casos, no entanto, não se havia feito uma abordagem com as considerações feitas no *Caso V.R.P., V.C.P. e outros*. Cf. *Caso Yatama Vs. Nicarágua, supra*, par. 185; e *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de novembro de 2010. Série C Nº 218, par. 248.

¹⁵⁹ Parecer Consultivo OC-18/03, *supra*, par. 104; *Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai, supra*, par. 271; *Caso Atala Riffo e crianças Vs. Chile, supra*, par. 80; *Caso Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana, supra*, par. 236; *Caso Norín Catrimán e outros (Dirigentes, Membros e Ativista do Povo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 29 de maio de 2014. Série C Nº 279, par. 201; *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 20 de novembro de 2014. Série C Nº 289, par. 220; *Caso Duque Vs. Colômbia, supra*, par. 92; e *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil, supra*, par. 336.

[p]or conseguinte, neste caso, a Corte analisará as violações alegadas à luz dos artigos 1.1 e 24, uma vez que os argumentos da Comissão e dos representantes se centram tanto na alegada discriminação sofrida pelas supostas vítimas, por sua condição de mulheres e afrodescendentes, quanto por sua situação de pobreza, bem como pela falta de adoção de medidas de ação positiva para garantir seus direitos convencionais" (grifo nosso).¹⁶⁰

99. A afirmação acima exposta na sentença tem importantes consequências no entendimento da igualdade e não discriminação como pilares fundamentais da Convenção Americana, porquanto atende a adotar medidas, tanto a partir da "obrigação de garantir", pelo artigo 1.1, quanto a partir da concepção da igualdade como não discriminação ou *igualdade material*, no âmbito do artigo 24.

100. Não é a primeira vez que no Sistema Interamericano se afirma que, em seu âmbito, não existe somente a igualdade formal ou de tratamento não arbitrário, mas também se entende que se protege um aspecto material, substancial, de oportunidades ou real. Assim, a Comissão Interamericana declarou, no ano de 2007, que:

99. O Sistema Interamericano não só congrega uma noção formal de igualdade, limitada a exigir critérios de distinção objetivos e razoáveis e, portanto, a proibir diferenças de tratamento irrazoáveis, inconstantes ou arbitrárias, mas avança para um conceito de igualdade material ou estrutural que parte do reconhecimento de que certos setores da população necessitam da adoção de medidas especiais de equiparação. Isso implica a necessidade de tratamento diferenciado quando, devido às circunstâncias que afetam um grupo em desvantagem, a igualdade de tratamento suponha limitar ou piorar o acesso a um serviço ou bem, ou o exercício de um direito.¹⁶¹

101. Além disso, a Comissão Interamericana analisou situações de discriminação estrutural e salientou que "os princípios gerais de não discriminação e igualdade" refletidos nos artigos 1 e 24 da Convenção Americana exigem a "adoção de medidas destinadas a superar as desigualdades na distribuição interna e nas oportunidades".¹⁶²

102. A doutrina havia sido enfática ao ressaltar que, pelo menos no Direito Internacional, existem duas noções de igualdade e que foram expressas em instrumentos internacionais: (i) a igualdade como "proibição de tratamento arbitrário" ou "igualdade formal"; e (ii) a igualdade "como não discriminação", a "igualdade como não submissão" ou a "igualdade material". Isso posto, a respeito do artigo 24, reconhecia-se que, enquanto a primeira parte do artigo, "todas as pessoas são iguais perante a lei", fazia referência àquela que se denominou igualdade como proibição do tratamento arbitrário ou igualdade formal, a segunda parte, "sem discriminação, a igual proteção da lei", se referiria à igualdade como proibição de discriminação ou não sujeição, o que se complementaria com o disposto no art. 1.1.¹⁶³

¹⁶⁰ *Caso Empleados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 183.

¹⁶¹ CIDH. "Acesso à justiça para as mulheres vítimas de violência nas Américas". OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 20 janeiro de 2007, par. 99. No referido relatório (nota de rodapé, p. 136), a Comissão Interamericana se apoia em Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, 1990; Ferrajoli, Luis, "Igualdade e Diferença", em *Direitos e Garantias. A lei do mais fraco*, Madri, Editorial Trota, 1999, p. 73-96; Barrere Unzueta, María Ángeles, *Discriminação, direito antidiscriminatório e ação positiva em favor das mulheres*, Madri, Civitas, 1997; *Igualdade e discriminação positiva: um esboço de análise conceitual*; Fiss, Owen, "Another Equality", e "Grupos e a cláusula de igual proteção", em Gargarella, Roberto (comp), *Direito e grupos em desvantagem*, Gedisa, Barcelona, 1999, p. 137-168.

¹⁶² CIDH, Relatório sobre a *situação dos direitos humanos no Equador 1997*, Capítulo II. B, Garantias Jurídicas e Institucionais na República do Equador.

¹⁶³ Ver Le Saux, Marianne Gonzáles e Parra Vera, Óscar, "Concepções e cláusulas de igualdade na jurisprudência da Corte Interamericana: a propósito do *Caso Apitz*", em *Revista do Instituto Interamericano de Direitos Humanos*, San José, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Nº 47, 2008, p. 147.

103. Isso posto, essa noção de “igualdade como proibição de discriminação” ou “não sujeição” se baseia na ideia de que existem setores que foram sistemática ou historicamente subordinados, subjugados, excluídos ou marginalizados, motivo pelo qual existe a necessidade de que os Estados adotem medidas para melhorar a condição desses grupos, com o objetivo de permitir que saiam da situação de marginalização. Essa concepção da igualdade demanda do Estado não somente que ele se abstenha de realizar ações que aprofundem a marginalização desses grupos, mas que revise normas que são aparentemente neutras, mas que têm impacto discriminatório sobre os grupos em situação de exclusão, e, além disso, adotar medidas positivas para favorecer sua integração à sociedade e seu acesso a bens sociais.¹⁶⁴ A ação do Estado, então, estaria destinada a reverter as situações de desigualdade social das pessoas ou de alguns grupos de pessoas.

104. O exposto pela Comissão Interamericana e pela doutrina coincide substancialmente com os primeiros desenvolvimentos jurisprudenciais da Corte IDH. No *Caso Furlan e outros Vs. Argentina*, reconheceu que o direito à igualdade e não discriminação abrange duas concepções: uma concepção negativa, relacionada à proibição de diferenças de tratamento arbitrárias, e uma concepção positiva, relacionada à obrigação dos Estados de criar condições de igualdade real frente a grupos que foram historicamente excluídos ou que se encontram em maior risco de ser discriminados.¹⁶⁵ No *Caso YATAMA Vs. Nicarágua*, a Corte IDH já havia salientado que, “o artigo 24 da Convenção Americana proíbe a discriminação de direito e *de fato*, não só quanto aos direitos constantes desse tratado, mas no que diz respeito a todas as leis que o Estado aprove e a sua aplicação.”¹⁶⁶

105. Não obstante isso, embora a jurisprudência da Corte IDH afirmasse que o artigo 24 protegia também a “igualdade de fato”, pela igual proteção da lei, esse conteúdo nas análises concretas era redirecionado para o conteúdo do artigo 1.1, ou seja, para a “obrigação dos Estados de respeitar e garantir, sem discriminação, os direitos reconhecidos nesse tratado”.

106. A jurisprudência, posteriormente a *Apitz*, se referia ao artigo 24 da Convenção, na medida em que, no caso concreto, uma norma fosse aplicada de forma arbitrária, mas não abordava como a falta de normas – ou seja, o fato de que fosse desejável que o Estado adotasse ações ou normas para garantir direitos –, ou sua insuficiência/ineficácia (independentemente de terem sido aplicadas no caso concreto), impactava na “igual proteção da lei, [sem discriminação]”.

107. Uma das dúvidas era se “a não aplicação de normas/ações” ou “a falta de adoção de normas/ações” provocava um impacto desproporcional e, por conseguinte, discriminatório (pela exclusão que gera no desfrute de um direito), do ponto de vista da “igual proteção da lei”, em especial quando se havia demonstrado a existência de discriminação indireta e padrões de discriminação estrutural contra grupos sistematicamente discriminados.¹⁶⁷

108. Assim, na sentença, a Corte IDH reconhece, pela primeira vez, de maneira explícita que:

¹⁶⁴ Cf. Saba, Roberto, *Pobreza, direitos humanos e desigualdade estrutural*, México, Suprema Corte de Justiça da Nação-Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação-Instituto Eleitoral do Distrito Federal, 2012, p. 46 e ss.; e Fiss, Owen, ver diferentes trabalhos referentes a grupos e à cláusula de igual proteção, em *Gargarella, Roberto* (comp.), *Direito e grupos em desvantagem*, Gedisa, Barcelona, 1999, p. 137-168.

¹⁶⁵ Cf. *Caso Furlán e familiares Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2012. Série C Nº 246, par. 267.

¹⁶⁶ Cf. *Caso Yatama Vs. Nicarágua*. *supra*, par. 186.

¹⁶⁷ Ver: *Caso Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana*, *supra*; e *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, *supra*.

199. Por outro lado, a Corte conclui que, do artigo 24 da Convenção, decorre um mandato destinado a garantir a igualdade material, o que não ocorreu no presente caso. Nesse sentido, o direito à igualdade, garantido pelo artigo 24 da Convenção, apresenta duas dimensões, a primeira *uma dimensão formal*, que estabelece a igualdade perante a lei. A segunda, *uma dimensão material ou substancial*, que ordena a adoção de *medidas positivas* de promoção em favor de grupos historicamente discriminados ou marginalizados em razão dos fatores de discriminação a que faz referência o artigo 1.1 da Convenção Americana. Isso significa que o direito à igualdade implica a obrigação de adotar medidas para garantir que essa igualdade seja *real e efetiva*, ou seja, de corrigir as desigualdades existentes, promover a inclusão e a participação dos grupos historicamente marginalizados e garantir às pessoas ou grupos em desvantagem o gozo efetivo de seus direitos; em suma, oferecer às pessoas possibilidades concretas de ver realizada, em seus próprios casos, a igualdade material. Para isso, os Estados devem enfrentar energeticamente situações de exclusão e marginalização¹⁶⁸ (grifo nosso).

109. Do acima exposto se observa que, na medida em que exista um contexto de discriminação estrutural, deve-se ler a expressão “sem discriminação”, no artigo 24, em consonância com o mesmo enunciado constante do artigo 1.1; e, por conseguinte, compreender que, a partir do artigo 24 da Convenção, existem, para garantir os direitos, obrigações positivas. Essas obrigações positivas se devem traduzir, por exemplo, na: i) eliminação de legislação que possa ser aparentemente neutra, mas que provoque impacto indireto em determinados grupos, ii) adoção de legislação que atenda às situações particulares de fato de grupos excluídos sistematicamente; ou iii) adoção de medidas de compensação para que a legislação existente possa ser aplicável à realidade e não resulte em ineficácia.

110. O entendimento da expressão “sem discriminação” no artigo 24, à luz do artigo 1.1 da Convenção, concorda com o espírito que motivou a criação do Protocolo 12 no Sistema Europeu. Além disso, o exposto no parágrafo 199 da sentença, sobre o que implica “a igual proteção da lei”, concorda com o determinado sobre *igualdade material*, constante do artigo 5 da Convenção das Pessoas com Deficiência, e a interpretação oferecida pelo Comitê de Direitos das Pessoas com Deficiência. Ademais, como se mencionou, pelo menos, o Comitê de Direitos Humanos entende que, a partir do artigo 26 (equivalente ao artigo 24 da Convenção Americana), também se estaria diante de uma obrigação de adotar medidas positivas.

111. Portanto, o mandato com base no artigo 24 da Convenção não só abrange *abster-se* de a) emitir normas que criem um tratamento arbitrário; ou b) aplicar as normas já existentes de forma arbitrária (obrigações de respeito), mas também implica que cabe ao Estado adotar normas para superar as situações de desigualdade ou, na sua ausência, eliminar as normas ou práticas que perpetuem essa desigualdade (obrigações positivas), porquanto, na medida em que não se faça isso com a legislação interna, não se estaria ante “a igual proteção da lei”.¹⁶⁹

112. No caso, a responsabilidade internacional surge pela falta de proteção da lei, no sentido de que o Estado não havia adotado medida alguma que pudesse ser avaliada pela Corte IDH como forma de enfrentar ou de buscar reverter a situação de pobreza e marginalização estrutural das trabalhadoras da fábrica de fogos, com especial atenção aos fatores de discriminação que confluíam em cada caso concreto. Ademais, em que pese a

¹⁶⁸ *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 199.

¹⁶⁹ O exposto concorda com o enunciado no *Caso V.R.P. V.C.P. e outros Vs. Nicarágua e, com menor desenvolvimento, nos Casos Vélez Loor e YATAMA*. Ver *supra*, par. .96 e nota de rodapé 157 do presente voto.

alegação da existência de uma estrutura jurídica efetiva para a redução das desigualdades, e que havia executado diversas políticas públicas com esse mesmo objetivo no Município de Santo Antônio de Jesus, o Estado não havia demonstrado que a situação de discriminação estrutural sofrida pelas mulheres que se dedicam à fabricação de fogos de artifício tenha mudado, ou seja, não havia demonstrado que tivessem sido efetivas.¹⁷⁰

113. Ante a falta de fiscalização das condições de higiene, saúde e segurança do trabalho na fabricação de fogos de artifício para, especialmente, evitar acidentes de trabalho (em que pese a exigência legal de realizar essa ação), o Estado não só deixou de garantir o direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho das supostas vítimas, mas também contribuiu para agravar as condições de discriminação estrutural em que se encontravam. Some-se a isso, por outro lado, a ausência de adoção de medidas que tivessem permitido desfrutar do verdadeiro conteúdo desse direito, qual seja, incentivar o trabalho formal na área.¹⁷¹

114. Em conclusão, a sentença considera que, em determinados contextos, o artigo 1.1 e o artigo 24 da Convenção Americana podem ser violados pelos Estados, quando se demonstra que, por um lado, as medidas adotadas foram ineficazes e, pelo outro, que tampouco foram adotadas medidas que tivessem compensado situações de desigualdade. Desse modo, o entendimento da ineficácia, insuficiência ou ausência de medidas, normas, ações ou políticas, em favor de grupos estruturalmente marginalizados, não só se analisa com base no artigo 1.1, mas também com base no artigo 24 do Pacto de San José.

VI. CONCLUSÕES

115. As explosões em locais de armazenamento de materiais perigosos não são um fenômeno novo, nem em nosso continente, nem no mundo. Lamentavelmente, continuam surgindo vítimas mortais e sobreviventes com graves danos à integridade física e psíquica, em razão de explosões de fogos de artifício como as ocorridas no presente caso. A importância desta sentença reside em visibilizar como, além das regulamentações existentes na matéria – que, em muitos casos podem ser robustas –, na medida em que na prática e na realidade não se materialize o que a norma ordena, será inefetiva a proteção que se pretende.

116. Além disso, a sentença referenda as obrigações que têm os Estados frente à ação dos particulares nos contextos laborais, no caso uma empresa privada que manipula e armazena materiais perigosos. Especificamente, trata-se do primeiro cenário em que é possível interpretar as disposições da Convenção Americana (art. 1.1 e 2), com base nos desdobramentos verificados no âmbito das empresas e dos direitos humanos, especialmente de acordo com a obrigação de “proteção”, que coincide com o que jurisprudencialmente foi interpretado no âmbito da obrigação de garantia e do dever de prevenção.

117. Também a sentença destaca a existência de sujeição de grupos de pessoas, que, dadas suas condições sociais, econômicas e pessoais, se veem obrigadas a aceitar trabalhos que não atendem ao conteúdo mínimo das normas internas e internacionais (daí a importância da *fiscalização ou inspeção* como meio de prevenção de violações). Em muitos casos, existe um vínculo entre a aceitação de trabalhos perigosos e a situação econômica das vítimas.

¹⁷⁰ Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 200 e 202.

¹⁷¹ Questão que fica compreendida nas reparações. Cf. *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 289 e 290.

118. Nesse contexto, tanto a regulamentação – que, como foi mencionado, costuma existir – quanto a fiscalização (ou inspeção), como meio de materialização para supervisionar o cumprimento da norma, assumem especial relevância nos contextos em que não só se armazenam substâncias ou materiais perigosos, mas onde trabalham pessoas. Isso posto, a fiscalização ou inspeção se posiciona como requisito *sine qua non* do direito às condições de trabalho seguras, salubres e equitativas, pois, do contrário, não se tornaria efetivo o conteúdo desse direito, e especialmente quando se trata de atos de particulares sobre os quais a própria legislação ordena uma estrita vigilância. A falta adequada do cumprimento da regulamentação e da fiscalização não previne a violação de direitos humanos, como ocorreu neste caso, em que 60 pessoas perderam a vida e seis sofreram danos físicos e emocionais graves.

119. Todo o exposto se enquadra na reflexão sobre o que fez com que essas pessoas vítimas dos fatos não tivessem a opção de outras fontes de emprego. Assim, na abordagem da discriminação no presente caso, ajuda a entender que diversos fatores tornavam as vítimas exponencialmente vulneráveis. Cumpre acrescentar ao exposto que, embora existissem normas que regulamentavam as atividades perigosas, a não concretização das medidas de fiscalização, na realidade, tornavam ineficazes essas normas. Assim, embora o Estado, conforme as disposições nacionais, estivesse obrigado a exercer fiscalização, nos fatos do caso, em uma área geográfica em que existiam altos índices de pobreza, e em que se realizavam trabalhos perigosos dos quais se tinha conhecimento, essa fiscalização não aconteceu.

120. Por outro lado, tampouco foram adotadas medidas no momento dos fatos que permitissem que as vítimas tivessem outras opções de emprego, ou seja, não se demonstrou que existissem leis, normas, políticas ou práticas cuja orientação determinasse que levassem em consideração a situação de pobreza das pessoas que viviam no Município para reverter efetivamente a situação de desigualdade a que estavam submetidas as vítimas.

121. Nessas considerações, o entendimento conjunto do princípio de igualdade e não discriminação, em especial com base no artigo 24 da Convenção Americana, com um mandato de *igualdade material*, respalda, em grande medida, o redimensionamento do alcance da *discriminação estrutural* (agravada quando confluem outros fatores). A noção de *igualdade substantiva* é coerente com o paulatino desenvolvimento do Direito Internacional, mas também do direito constitucional da região, seja por se consagrar nas constituições,¹⁷² seja pela via jurisprudencial.¹⁷³

¹⁷² Exemplos claros dessa incorporação são as Leis Fundamentais da Colômbia e do Equador. No caso da Colômbia, o artigo 13, parágrafo 2, salienta que “O Estado promoverá as condições para que a *igualdade seja real e efetiva, e adotará medidas em favor de grupos discriminados ou marginalizados*”. A Constituição do Equador, artigo 66, parágrafo 4, dispõe o “Direito à igualdade formal, à igualdade material e à não discriminação”.

Outras Constituições seguem formulações similares: *i) Argentina*: no artigo 75, alíneas 2 e 23 (atribuições do Congresso) se identificam mandatos de “igualdade de oportunidades” e “igualdade real de oportunidades e de tratamento”; *ii) Bolívia*: no artigo 8 (Princípios, valores e fins do Estado), Seção II, salienta-se que “O Estado se sustenta nos valores de [...] igualdade, [...] igualdade de oportunidades [...]”; *iii) Chile*, no artigo 1, parágrafo 5, é possível identificar um mandato de “igualdade de oportunidades”; *iv) México*: podemos encontrar mandatos de “igualdade de oportunidades” em favor dos povos indígenas e afro-mexicanos (art. 2, parágrafo B), e quanto a que o direito à educação “se baseará [...] com um enfoque de direitos humanos e *de igualdade substantiva*” (art. 3, parágrafo quarto); *v) Paraguai*: no artigo 47 (Das garantias da igualdade) se ressalta “[o] Estado garantirá a todos os habitantes da República: [...] 4) a igualdade de oportunidades na participação dos benefícios da natureza, dos bens materiais e da cultura”, e *vi) Peru*: no artigo 26 da Constituição se contempla que “[n]a relação trabalhista são respeitados os seguintes princípios: 1. Igualdade de oportunidades sem discriminação”.

¹⁷³ Algumas sentenças de Altas Cortes nacionais que abordaram a *igualdade substantiva* são: *i) Colômbia*: “A igualdade supõe, então, [que] ao passo que aqueles que estão em situação diferente (constitucionalmente

122. Esse cenário é especialmente importante ante a ineficácia das normas atinentes a garantir os direitos ou ante a constatação de que as ações adotadas ou a falta de adoção dessas ações “excluíram” ou “marginalizaram” grupos específicos da população, o que não implica que, na interpretação da Convenção Americana, se deva eliminar a noção de *igualdade formal* ou deva predominar a *igualdade material*. Deve-se ter presente que as duas concepções e interpretações coexistem, complementando-se nos aspectos em que uma delas seja insuficiente.

123. A igualdade e a não discriminação são dois dos princípios e direitos mais fundamentais do direito internacional dos direitos humanos, constituindo componentes essenciais em uma democracia constitucional. Por esse motivo, cumpre compreender seu alcance de forma conjunta em contextos de clara situação de desvantagem, desigualdade e exclusão. Situações que sempre agravam as violações de direitos humanos protegidos pela Convenção Americana, cujo “mandato transformador”¹⁷⁴ é crucial na região mais desigual do mundo, com importantes níveis de pobreza e com enormes desafios sociais e econômicos,¹⁷⁵ que

relevante) devem ser tratados de forma diferente. Projeta-se também, de uma *dimensão substantiva ou material*, que impõe ao Estado o compromisso ético e jurídico de promover as condições para que a igualdade seja real e efetiva, adotando medidas em favor dos grupos discriminados, marginalizados ou em situação de fragilidade manifesta (ações afirmativas)” (Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-657/2015, de 21 de outubro de 2015); ii) Equador: “é preciso anotar que existe uma diferença entre a denominada *igualdade formal ou igualdade perante a lei* e a *igualdade material ou igualdade real*. Em termos jurídicos, ambos os tipos de igualdade possuem um mesmo núcleo comum, que consiste na comparabilidade de certas características para estabelecer sua aplicação; não obstante isso, divergem em seus efeitos, focalizando o primeiro tipo a restrição da discriminação e o segundo, o respeito à diferença. Desse modo, a *igualdade formal* tem relação com a garantia de identidade de tratamento a todos os destinatários de uma norma jurídica, evitando a existência injustificada de privilégios, ao passo que a *igualdade material* não tem a ver com questões formais, mas com a real posição social do indivíduo a quem a lei será aplicada, com o objetivo de evitar injustiças” (Corte Constitucional do Equador, Sentença N° 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014, p. 44); iii) México: “[...] considere-se que o direito humano à igualdade jurídica não somente apresenta uma faceta ou dimensão formal ou de direito, mas também uma de caráter *substantivo ou de fato*, a qual tem por objetivo remover ou reduzir os obstáculos sociais, políticos, culturais, econômicos ou de qualquer outra natureza que impeçam a determinadas pessoas ou grupos sociais gozar ou exercer de maneira real e efetiva seus direitos humanos em condições de paridade com outro conjunto de pessoas ou grupo social” (Primeira Sala da Suprema Corte de Justiça da Nação, Tese jurisprudencial: 1a./J. 125/2017 (10a.), dezembro de 2017); e iv) Peru: “[...] o Estado peruano, definido pela Constituição de 1993, apresenta as características básicas de um Estado social e democrático de direito, no qual se exige a configuração de dois aspectos básicos: a existência de condições materiais mínimas para alcançar seus pressupostos, e a identificação do Estado com os fins de seu conteúdo social”, razão pela qual “[e]sse mínimo vital busca garantir a igualdade de oportunidades em todo nível social, bem como neutralizar as situações discriminatórias e violatórias da dignidade do homem; por esse motivo, a concretização dessas condições materiais mínimas de existência deve motivar a intervenção do Estado e da sociedade, de maneira conjunta, para a consecução desse fim” (Tribunal Constitucional do Peru, Exp. N° 2945-2003-AA/TC, sentença de 20 de abril de 2004).

¹⁷⁴ Ver as intervenções na mesa “Da interpretação de normas à mudança social. Os tratados de direitos humanos como instrumentos vivos à luz da realidade”, na reunião das três cortes regionais de direitos humanos, por ocasião do 40º aniversário da entrada em vigor da Convenção Americana e da criação da Corte IDH, realizada na sede do Tribunal Interamericano, em 17 de julho de 2018. Sobre esse “mandato transformador” e suas implicações, ver a exposição de Bogdandy von, Armin, “O mandato do Sistema Interamericano. Constitucionalismo transformador por um direito comum de direitos humanos”. Cf. *Diálogo entre Cortes Regionais de Direitos Humanos*, San José, Corte IDH, 2020, p. 61-74, bem como os comentários da juíza Elizabeth Odio Benito (Corte IDH) e dos juízes Ângelo Matusse (Corte Africana) e Branko Lubarda (Tribunal Europeu) sobre essa exposição, além das conclusões da mesa, pela moderadora Mónica Pinto, todas elas nas p. 75-83, 85-108, 109-114 e 115-118, respectivamente. A juíza Odio Benito considera que esse “mandato transformador” funciona com a “interpretação evolutiva”. A obra pode ser consultada em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/dialogo-es.pdf>.

¹⁷⁵ Quanto à “persistência da desigualdade”, da “pobreza” e da “exclusão social”, bem como de seu impacto em pessoas ou grupos em situação ou condição de vulnerabilidade, ver Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama Social da América Latina*, Santiago, Chile, Nações Unidas, anos 2017, 2018 e 2019.

lamentavelmente parecem aumentar, e que se tornaram visíveis em virtude da crise que vivemos, em decorrência da pandemia e seus efeitos.¹⁷⁶

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Juiz

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

....

¹⁷⁶ Segundo a CEPAL “a pobreza, a pobreza extrema e a desigualdade aumentarão em todos os países da região”. CEPAL, *O desafio social em tempos de COVID-19*, Santiago, Chile, Nações Unidas, 2020 p. 1.

**VOTO CONCORDANTE DO
JUIZ RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE**

**CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS
E SEUS FAMILIARES VS. BRASIL**

**SENTENÇA DE 15 DE JULHO DE 2020
(Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)**

I. Introdução

1. Na Sentença se declara, entre outras, a violação dos artigos 19, 24 e 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada “Convenção”), por se haver comprovado uma situação de discriminação interseccional e estrutural que violou direitos humanos de mulheres, adolescentes e crianças de uma região do nordeste do Brasil com significativa presença histórica de pessoas afrodescendentes em condições de pobreza e vulnerabilidade social.

2. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “Corte IDH” ou “Corte”), por meio da sentença, julgou improcedentes as exceções preliminares relativas à inadmissibilidade da apresentação do caso, em virtude da publicação do Relatório de Admissibilidade e Mérito pela Comissão, à incompetência *ratione materiae* a respeito das supostas violações do direito ao trabalho e à falta de esgotamento dos recursos internos, e concluiu que o Estado do Brasil é responsável pela violação dos direitos à vida, à integridade pessoal, à igual proteção da lei, à proibição de discriminação, ao trabalho, às garantias judiciais e proteção judicial e aos direitos da criança.

3. Por meio do presente, coincido com o disposto na Sentença e formulo este Voto com o objetivo de: (i) aprofundar a forma pela qual considero que a Corte IDH deveria abordar os casos que envolvem violações dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, com base na universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos como fundamento de sua justiciabilidade; (ii) expor que a discriminação interseccional e estrutural contra mulheres e crianças afrodescendentes e pobres implica um padrão que requer especial proteção; e (iii) ressaltar as razões em virtude das quais a obrigação de elaborar e executar um programa de desenvolvimento socioeconômico destinado à população de Santo Antônio de Jesus, em coordenação com as vítimas e seus representantes, como medida de não repetição, deve-se ajustar aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e às recomendações do Fundo das Nações Unidas para a Infância (doravante denominado UNICEF) e da Organização Internacional do Trabalho (doravante denominada OIT).

II. A questão da justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Competência da Corte IDH

a) A exceção prévia de incompetência *ratione materiae*

4. O Estado destacou que a Corte IDH não é competente para se pronunciar

sobre a violação do direito ao trabalho, conforme o artigo 26 da Convenção, porque os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais não podem ser submetidos ao regime de petições individuais (parágrafo 21 da sentença). Por sua vez, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "Comissão") e os representantes solicitaram que a exceção fosse julgada improcedente, uma vez que não constitui uma exceção preliminar, tratando-se, antes, de uma questão de mérito (parágrafo 22 da sentença).

5. A Corte, ao final, rejeitou a exceção preliminar, na medida em que se trata de uma questão que deveria ser abordada no mérito deste assunto, e reafirmou sua competência para "*conhecer e resolver controvérsias relativas ao artigo 26 da Convenção Americana como parte integrante dos direitos enumerados em seu texto, a respeito dos quais o artigo 1.1 confere obrigações de respeito e garantia*" (parágrafo 23 da sentença).

6. Nesse sentido, votei por rejeitar a exceção apresentada, por considerar que os argumentos expostos pela Corte IDH no *Caso Acevedo Buendía e outros ("Demitidos e aposentados da Controladoria") Vs. Peru*¹ eram trasladáveis à posição que se sustenta neste caso. Em especial, compartilho os pressupostos ali expostos quanto a que: (1) a Corte "tem o poder inerente a suas atribuições de determinar o alcance de sua própria competência (*compétence de la compétence*)"; (2) quando um Estado reconhece a cláusula facultativa da jurisdição obrigatória, estabelecida no artigo 62.1 da Convenção, isso implica a admissão estatal do poder da Corte de resolver qualquer controvérsia relativa a sua jurisdição; (3) a Corte exerce uma jurisdição plena sobre todos os artigos e disposições da Convenção, abrangendo, portanto, o artigo 26; (4) caso um Estado seja Parte na Convenção Americana e tenha reconhecido a competência contenciosa da Corte, esta é competente para decidir se o referido Estado incorreu em uma violação ou descumprimento de algum dos direitos reconhecidos na Convenção, inclusive no que concerne ao artigo 26. Portanto, coincido com o decidido, no entendimento de que a análise dessa controvérsia, ou seja, a determinação sobre a responsabilidade do Estado pelo descumprimento do artigo 26 da Convenção, deve ser abordada no capítulo de mérito da presente Sentença.

b) A justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais: antecedentes, o debate na Corte e as diferentes posições. Minha posição

7. A justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais foi objeto de discussão tanto pela doutrina como na Corte, e existem três posturas a esse respeito, tal como mencionei, entre outros, em meu voto concordante à sentença de 21 de novembro de 2019 do *Caso da Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (Ancejub-Sunat) Vs. Peru*.² A primeira corrente entende que a análise de violações individuais dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais deve ser realizada

¹ Cf. *Caso Acevedo Buendía e outros ("Demitidos e aposentados da Controladoria") Vs. Peru. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1º de julho de 2009. Série C N°: 198, par. 16 e 17.

² Cf. *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de novembro de 2019. Série C N°: 394.

exclusivamente em sua relação com os direitos reconhecidos expressamente pelos artigos 3 a 25 da Convenção, e com base no expressamente permitido pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (doravante denominado "Protocolo de San Salvador"), no artigo 19.6.³ Ao passo que a segunda corrente sustenta que a Corte tem competência para conhecer das violações autônomas aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, com fundamento no artigo 26 da Convenção, entendendo-se que seriam justiciáveis de forma individual.⁴

8. Conforme mencionei em votos concordantes anteriores, e reiterando os fundamentos ali expostos,⁵ me filio a uma postura diversa que denominei "a tese da indivisibilidade-simultaneidade", e que se baseia na universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação dos direitos humanos, para afirmar a competência da Corte para conhecer sobre violações individuais dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, na convicção de que os Direitos Humanos são interdependentes e indivisíveis, de maneira tal que os direitos civis e políticos se encontram entrelaçados com os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Essa interdependência e indivisibilidade permitem que se veja o ser humano de maneira integral, como titular pleno de direitos. Deixar de vê-lo assim significa fragmentar artificialmente os direitos e a dignidade humana.

9. Similar visão se afirma no Preâmbulo do Protocolo de San Salvador: "*Considerando a estreita relação que existe entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais e a dos direitos civis e políticos, porquanto as diferentes categorias de direito constituem um todo indissolúvel que encontra sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, pelo qual exigem uma tutela e promoção permanente, com o objetivo de conseguir sua vigência plena, sem que jamais possa justificar-se a violação de uns a pretexto da realização de outros*".

10. Dentro dessa visão, o artigo 26 da Convenção funciona como um artigo-

³ Cf. *Caso "Instituto de Reeducação do Menor" Vs. Paraguai. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 2 de setembro de 2004. Série C Nº 112. Ou o *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 17 de junho de 2005. Série C Nº 125. Para mencionar dois exemplos, assim como no *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 1º de setembro de 2015. Série C No. 298.

⁴ Cf. *Caso Lagos del Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C No 340, par. 142 e 154; *Caso dos Trabalhadores Demitidos da Petroperu e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 23 de novembro de 2017. Série C Nº 344, par. 192; *Caso San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 8 de fevereiro de 2018. Série C Nº 348, par. 220; *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 8 de março de 2018. Série C Nº 349, par. 100; *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 23 de agosto de 2018. Série C Nº 359, par. 75 a 97; *Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 6 de março de 2019. Série C Nº 375, par. 34 a 37; *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 21 de novembro de 2019. Série C Nº 394, par. 33 a 34; *Caso Hernández Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 22 de novembro de 2019. Série C Nº 395, par. 62; e *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C Nº 400, par. 195.

⁵ Cf. Voto favorável à sentença de 21 de novembro de 2019 do *Caso Associação Nacional de Demitidos e Aposentados da Superintendência Nacional de Administração Tributária (Ancejub-Sunat) Vs. Peru* e à sentença de 22 de novembro de 2019 do *Caso Hernández Vs. Argentina, Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina.*

quadro, entendendo-se que faz alusão de forma geral aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, cuja leitura e determinação nos remete à Carta da OEA. Em segundo lugar, o Protocolo de San Salvador individualiza e dá conteúdo aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, explicitando que são justiciáveis por meio de petições individuais perante a Corte os casos relacionados a direitos sindicais e educação (art. 19.6). Menciona-se no Protocolo que é de grande importância que esses (direitos) sejam reafirmados, desenvolvidos, aperfeiçoados e protegidos (ver Preâmbulo). Finalmente, há um conjunto de instrumentos do *corpus juris* interamericano que também faz referência aos DESCAs.

11. Por outro lado, já sublinhei a importância do artigo 4 do Protocolo de San Salvador quanto à não admissão de restrições dos DESCAs. O artigo 4 do Protocolo de San Salvador dispõe que: "*não se poderá restringir ou limitar qualquer dos direitos reconhecidos ou vigentes num Estado em virtude de sua legislação interna ou de convenções internacionais, sob pretexto de que este Protocolo não os reconhece ou os reconhece em menor grau*". Em aplicação das disposições do Protocolo, foi criado o Mecanismo de Monitoramento do Grupo de Trabalho do Protocolo de San Salvador, que se encarrega de definir os indicadores que devem ser incluídos nos relatórios dos Estados Partes e monitorar o cumprimento das obrigações do Protocolo.

12. No meu modo de ver, pelo exposto e seus antecedentes, é mister concluir que não é admissível restringir o acesso à justiça interamericana a respeito das alegadas violações de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Seria, inclusive, contrário ao princípio da interpretação *pro persona* dos Direitos Humanos, previsto no artigo 29 da Convenção, a ele servindo como ferramenta hermenêutica em perspectiva sistêmica do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

13. Observei também que o Protocolo de San Salvador, ao mesmo tempo que avançou no conteúdo dos direitos econômicos, sociais e culturais, prescreve expressamente a utilização do sistema de petições individuais por meio do artigo 19, parágrafo 6, a respeito dos direitos ao trabalho e à educação. Nesses casos, portanto, nenhum esforço argumentativo é necessário, uma vez que sua competência tem origem no texto do tratado.

14. Do mesmo modo, cumpre levar em conta que a parte II da Convenção salienta, no artigo 44, que: "Qualquer pessoa ou grupo de pessoas (...) pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte". Por sua vez, o artigo 48 destaca que: "A Comissão, ao receber uma petição ou comunicação na qual se alegue a violação de qualquer dos direitos consagrados nesta Convenção, procederá da seguinte maneira ...". Igualmente, o artigo 62, 3, da Convenção estabelece que: "A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido..." (grifo do autor).

15. Da análise dos artigos acima, surge que: (1) os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais podem ser levados ao conhecimento de ambos os órgãos de proteção; (2) a Comissão e a Corte IDH podem ter

competência sobre os casos apresentados a esse respeito; (3) não se fazem distinções entre direitos civis, políticos, sociais, culturais e ambientais, no que diz respeito a sua proteção; e (4) pretender que os órgãos de proteção interamericanos só possam conhecer dos direitos civis e políticos seria contrário às notas de universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação dos direitos humanos, o que implicaria uma fragmentação da proteção internacional da pessoa, que iria em direto detrimento da dignidade humana, fundamento e fim dos direitos humanos.

16. Por ocasião da explosão na Fábrica de Fogos de Artifício que se resolve nesta sentença, a Corte foi chamada a intervir, pela violação tanto de direitos civis e políticos, como do direito ao trabalho. Na posição que sustento, as violações a cada um desses direitos são justiciáveis em função dos princípios de universalidade, interdependência, indivisibilidade e inter-relação de todos os Direitos Humanos.

17. É assim que, mediante uma interpretação harmônica dos instrumentos americanos, a Corte, considerando a interdependência e indivisibilidade dos direitos civis e políticos, por um lado, e dos econômicos, sociais, culturais e ambientais pelo outro, pode se pronunciar a respeito das violações de uns e outros. De modo que um mesmo fato, por ação ou omissão, pode, simultaneamente, significar a violação de um direito civil e político e de um direito econômico, social, cultural e ambiental, o que ocorreu no presente caso, pela existência de um padrão de discriminação interseccional e estrutural característico da região.

18. Como consequência do Resolutivo 6 da sentença: *"O Estado é responsável pela violação dos direitos da criança, à igual proteção da lei, à proibição de discriminação e ao trabalho, constantes dos artigos 19, 24 e 26, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em prejuízo das sessenta pessoas falecidas e das seis sobreviventes da explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus [...]"*.

19. Compartilho o disposto, na medida em que dele decorre que existe uma violação conjunta e simultânea dos direitos: à proteção especial da infância, no caso das crianças, inclusive uma não nascida no momento da explosão, estabelecido no artigo 19 da Convenção; à igualdade (art. 24 da Convenção), em virtude de um padrão estrutural discriminatório com forte incidência da situação de pobreza, do gênero, da idade e da origem étnica das vítimas; e do direito ao trabalho, porquanto não se respeitou ou garantiu o direito a condições equitativas e satisfatórias que garantam a segurança, a saúde e a higiene no trabalho, conforme o art. 26 da Convenção.

20. Essa violação conjunta e indivisível de direitos é, a meu critério, no caso, o fundamento da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

21. Isso porque, quanto a minha posição, os direitos civis e políticos violados são indivisíveis com relação ao direito ao trabalho, pois as violações dos direitos reconhecidos nos artigos 19 e 24 da Convenção Americana estão relacionadas diretamente à violação do direito ao trabalho e são inseparáveis da violação desse direito. As condições deploráveis e inconvenientes de trabalho foram possíveis, no caso das crianças, por não haver se tornado efetiva a obrigação de proteção especial e respeito de todas as vítimas diretas da violação do direito de igualdade,

na medida em que estavam submetidas a situações especialmente discriminatórias, num contexto de pobreza generalizada.

III. Existência de um padrão de discriminação interseccional

a) O conceito de interseccionalidade no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

22. Entendo a interseccionalidade como a confluência numa mesma pessoa ou grupo de pessoas, como vítimas de discriminação, da violação de diferentes tipos de direitos. A confluência de múltiplas discriminações, no meu entender, potencializa o efeito devastador na dignidade humana das pessoas que as sofrem, e provoca violação de direitos mais intensa e diversa do que quando se configuram a respeito de um só direito.

23. A primeira a abordar o conceito de interseccionalidade foi Kimberle Crenshaw, ao sugerir que as mulheres afrodescendentes sofrem uma dupla discriminação, devido ao racismo e ao gênero. Razão pela qual, em comparação com uma mulher branca ou com um homem afrodescendente, sua situação pode ser similar ou diferente e de maior vulnerabilidade.⁶ Também desenvolveu a importância de seu significado no momento de criar e avaliar políticas para evitar um tratamento centrado na aceitação do fator de discriminação predominante que invisibiliza a interseção de fatores de discriminação.⁷

24. O conceito de interseccionalidade permite à Corte, como elemento hermenêutico, a determinação de pessoas ou grupos que sofrem discriminação e a análise das causas dessa situação. Esta sentença procede à apreciação do fenômeno, e a adequada inteligência de sua gravidade e a análise das causas e efeitos a respeito das pessoas ajudam a Corte a resolver o mérito dos casos submetidos a sua consideração e, ao mesmo tempo, oferece a perspectiva necessária para determinar reparações que consistem, entre outras, na preceituação de medidas de não repetição adequadas, mediante a imposição aos Estados de condutas voltadas para superar a discriminação e a violação de direitos.

25. A Corte IDH utilizou pela primeira vez o conceito de "interseccionalidade" na análise da discriminação sofrida por uma menina, no acesso à educação, no *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador*.⁸ Afirma-se que, no caso, "incidiram de forma interseccional diversos fatores de vulnerabilidade e risco de discriminação, associados a sua condição de menina, mulher, pessoa em situação de pobreza e pessoa com HIV. A discriminação que viveu Talía não somente foi ocasionada por diversos fatores, senão derivou em uma forma específica de discriminação que resultou da interseção desses fatores, quer dizer, se algum dos ditos fatores não houvessem existido, a discriminação teria tido uma natureza diferente. De fato, a pobreza impactou no acesso inicial a um atendimento em saúde, que não foi de qualidade e que, pelo contrário, gerou o contágio por HIV. A situação de pobreza

⁶ Cf. Kimberle Crenshaw, «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics», *University of Chicago Legal Forum* 1, n.º 8, 1989, p. 149. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=ucfl>.

⁷ Cf. Kimberle Crenshaw, *supra*, p. 152.

⁸ Cf. *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 1º de setembro de 2015. Série C Nº 298.

impactou também nas dificuldades para encontrar um melhor acesso ao sistema educativo e ter uma moradia digna".⁹

26. Por sua vez, a Comissão, em uma análise sobre a pobreza,¹⁰ define o impacto diferenciado da pobreza como fator de vulnerabilidade que se agrava e aumenta quando se soma às vulnerabilidades de determinados grupos populacionais, como as mulheres, as crianças e os adolescentes.

27. No âmbito do sistema universal de proteção de direitos humanos, além do mencionado pela sentença, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em seu Relatório de 2017 ao Conselho de Direitos Humanos, expôs os efeitos das formas múltiplas e interseccionais de discriminação e violência no contexto do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e das formas conexas de intolerância, enfatizando as mulheres e as meninas.¹¹ Expõe também a necessidade de oferecer uma proteção específica e adaptada às mulheres e às meninas, enfatizando especialmente o dano a direitos pela exclusão socioeconômica e pela pobreza.

28. Especificamente em relação ao direito ao trabalho, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos dispõe que "*A discriminação interseccional afeta profundamente as mulheres em sua busca de emprego ou no local de trabalho. Durante o processo de contratação ou no entorno de trabalho, podem aflorar as crenças estereotipadas, sutis ou explícitas, que professam seus empregadores, companheiros de trabalho ou sócios comerciais*".¹²

29. No mesmo sentido, a Relatora Especial sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos sugere que "*a quantidade, a intensidade e o peso do trabalho assistencial não remunerado aumentam com a pobreza e a exclusão social, ao passo que a situação costuma ser pior para as mulheres que sofrem discriminação e exclusão social por outros motivos, como a origem étnica, a raça, a cor, a saúde ou o estado civil*".¹³

30. Por sua vez, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos relaciona características assumidas como definidoras de um grupo em situação de vulnerabilidade à violação de direitos sofrida, por exemplo, a determinação do conteúdo essencial de um direito difere quando se trata de ciganos,¹⁴ ou pessoas

⁹ Cf. *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador*, supra, par. 290.

¹⁰ Cf. CIDH, *Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de setembro de 2017.

¹¹ Cf. Conselho de Direitos Humanos, *Efeitos das formas múltiplas e interseccionais de discriminação e violência no contexto do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e das formas conexas de intolerância sobre o pleno desfrute pelas mulheres e pelas meninas de todos os direitos humanos*, Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 21 de abril de 2017, UN Doc. A/HRC/35/10.

¹² Conselho de Direitos Humanos, *Efeitos das formas múltiplas e interseccionais de discriminação e violência no contexto do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e das formas conexas de intolerância sobre o pleno desfrute pelas mulheres e pelas meninas de todos os direitos humanos*, supra, par. 16.

¹³ Assembleia Geral das Nações Unidas, *A extrema pobreza e os direitos humanos*, Relatório apresentado pela Relatora Especial sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, 9 de agosto de 2013, UN Doc. A/68/293, par. 14 e 18. Citado em: Conselho de Direitos Humanos, *Efeitos das formas múltiplas e interseccionais de discriminação e violência no contexto do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e das formas conexas de intolerância sobre o pleno desfrute pelas mulheres e pelas meninas de todos os direitos humanos*, supra, par. 17.

¹⁴ Cf. TEDH, *Caso Buckley Vs. Reino Unido*, N° 20348/92, sentença de 29 de setembro de 1996.

privadas de liberdade,¹⁵ ou menores não acompanhados.¹⁶ Nesse sentido, também este tribunal utilizou o conceito de “vulnerabilidade específica” ao considerar que “os Órgãos Jurisdicionais internos não levaram em conta a vulnerabilidade específica da demandante, inerente a sua condição de mulher africana exercendo a prostituição”.¹⁷ Com base no conceito de “vulnerabilidade específica” da demandante, que era uma mulher africana que oferecia serviços sexuais na rua, é possível analisar a interseção de fatores como raça, gênero e situação sócio-laboral.

31. A interseccionalidade como ferramenta útil para a interpretação dos direitos humanos como interdependentes, inter-relacionados e indivisíveis foi proposta porque permite o estudo de diferentes fatores de opressão e violação.¹⁸ No caso, é viável a análise dos diferentes fatores de vulnerabilidade que apresentam um perfil próprio, mas ao mesmo tempo interagem de maneira interseccional com os demais.

b) A discriminação interseccional como padrão na região que deve ser levado especialmente em conta no caso

32. A Comissão expôs em diferentes oportunidades que a interseccionalidade afeta especialmente as mulheres na região, no que diz respeito a seus direitos econômicos, sociais e culturais.¹⁹ Nesse sentido, no “Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas”, alegou que “As mulheres se veem afetadas em maior medida pela pobreza e se encontram em particular desvantagem no exercício tanto de seus direitos civis e políticos como econômicos, sociais e culturais”.²⁰ No estudo temático sobre “Diretrizes para a elaboração de indicadores de progresso em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais”, a Comissão reconheceu o caráter imediato da obrigação de não discriminar e de garantir a igualdade no exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais, e identificou as mulheres como uma população historicamente discriminada e excluída no exercício desses direitos. Em meados de 2014, viviam na América Latina 612 milhões de pessoas, e as mulheres representavam mais da metade dessa população: 310 milhões eram mulheres e 302 milhões, homens. Nesse ano se projetava que “28% da população regional vivia em situação de pobreza por renda e 12% em situação de indigência. Na população nessa condição, encontram-se em maior medida crianças em idade produtiva, indígenas e afrodescendentes”.²¹

33. A respeito do trabalho infantil e sua proibição, a sentença afirma: “179. A CDC dispõe, no artigo 32, o direito da criança de ser protegida da exploração econômica e de trabalhos perigosos que possam interferir em sua educação ou afetar sua saúde ou desenvolvimento.”²² Essa obrigação coincide com o estabelecido

¹⁵ Cf. TEDH, Caso Salman Vs. Turquia, N.º 21986/93, sentença de 27 de junho de 2000; e Caso Algür Vs. Turquia, No. 32574/96, sentença de 22 de outubro de 2002.

¹⁶ Cf. TEDH, Caso Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga Vs. Bélgica, N.º 13178/03, sentença de 12 de outubro de 2006.

¹⁷ TEDH, Caso B.S. Vs. Espanha, N.º 47159/08, sentença de 24 de julho de 2012, par. 71.

¹⁸ Cf. Andrea Catalina Zota-Bernal, «Incorporação da análise interseccional nas sentenças da Corte IDH sobre grupos vulneráveis, sua articulação com a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos», *Eunomia. Revista em Cultura da Legalidade*, 2015. Disponível em: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2803/1534>.

¹⁹ Cf. CIDH, *Diretrizes para a elaboração de indicadores de progresso em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julho de 2008, par. 56 e ss.

²⁰ Cf. CIDH, *Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas*, *supra*, par. 304.

²¹ Cf. CIDH, *Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas*, *supra*, par. 305.

²² Com relação a esse assunto, o Comitê dos Direitos da Criança reconheceu que o trabalho de menores de idade em setores informais da economia é especialmente perigoso para o gozo de seus

no texto da Constituição do Brasil que proíbe, no artigo 7º, o trabalho noturno, perigoso ou insalubre dos menores de dezoito anos e o trabalho de menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz (*supra* par. 102). No mesmo sentido, a CLT proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e qualquer trabalho aos menores de dezesseis, salvo na condição de aprendiz, entre quatorze e dezesseis anos.²³ Finalmente, além das disposições mencionadas, o Estatuto da Criança e do Adolescente proíbe qualquer trabalho para crianças menores de 14 anos²⁴ e veda o trabalho perigoso, insalubre ou penoso a adolescentes.²⁵”

34. O perito Doutor Miguel Cillero Bruñol cita as observações formuladas pelo Comitê dos Direitos da Criança sobre o Brasil, e também se refere à informação prestada pelo UNICEF a respeito do trabalho infantil, que é um fenômeno de alta incidência no Brasil, e que “a maioria das vítimas são crianças negras que vivem em zonas urbanas e que geralmente realizam trabalho remunerado”, sendo também significativa a “proporção de meninas que trabalham no serviço doméstico”. Nesse sentido, o perito conclui que “o trabalho infantil constitui no Brasil uma situação estrutural de violação de direitos das crianças e adolescentes”.²⁶ Como se viu, essas crianças executavam um trabalho proibido como uma das piores formas de trabalho infantil pela Convenção 182 da OIT e pela própria legislação interna do Brasil.

35. A Corte IDH, no *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, se aproximou da identificação de elementos que possam constituir um padrão coletivo frente a uma discriminação estrutural, alegando que se deveria levar em consideração se se trata de: “(i) um grupo ou grupos de pessoas com características imutáveis ou imodificáveis pela própria vontade da pessoa ou que estão relacionados a fatores históricos de práticas discriminatórias, podendo ser este grupo de pessoas uma minoria ou maioria; (ii) que estes grupos se encontravam em uma situação sistemática e histórica de exclusão, marginalização ou subordinação que os impedia de ter acesso a condições básicas de desenvolvimento humano; (iii) que a situação de exclusão, marginalização ou subordinação se concentra em uma região geográfica determinada ou pode também ser generalizada em todo o território de um Estado e, em alguns casos, pode ser intergeracional; e (iv) que as pessoas pertencentes a estes grupos, sem importar a intenção da norma, a neutralidade ou a menção expressa de alguma distinção ou restrição explícita baseada nos enunciados e interpretações do artigo 1.1 da Convenção Americana, são vítimas de discriminação indireta ou de discriminação *de facto*, em virtude da conduta do Estado ou da aplicação de medidas ou ações por ele implementadas.”²⁷

direitos, e que as crianças que trabalham em espaços ocultos de trabalho informal enfrentam a “precariedade laboral; uma remuneração escassa, irregular ou, inclusive, nula; riscos à saúde; falta de seguridade social; restrições à liberdade de associação; e uma proteção inadequada contra a discriminação e a violência ou a exploração”. Comitê dos Direitos da Criança, *Observação Geral Nº. 16: As obrigações do Estado em relação ao impacto do setor empresarial nos direitos da criança*, UN Doc. CRC/C/GC/16, 17 de abril de 2013, par. 35.

²³ Cf. Consolidação das Leis do Trabalho, *supra*, artigo 611-B, XXIII.

²⁴ Cf. Estatuto da Criança e do Adolescente, *supra*, artigo 60.

²⁵ Cf. Estatuto da Criança e do Adolescente, *supra*, artigo 67, II.

²⁶ Cf. Laudo pericial apresentado à Corte IDH por Miguel Cillero Bruñol (expediente de mérito, folhas 911 a 943).

²⁷ *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C Nº. 318, par. 80.

36. Levando em conta o exposto, é que afirmo que a discriminação interseccional que sofreram as mulheres e as crianças do caso, em razão da pobreza, da raça e do gênero, constituiu uma violação de direitos em cascata, quanto às condições em que trabalhavam no local da explosão. Um padrão que aumentou as desvantagens e as violações no evento da Fábrica de Fogos. Esse padrão de discriminação interseccional exige especial atenção para prevenir e evitar no futuro a desproteção e a violação de direitos das quais já eram vítimas as mulheres e as crianças da Fábrica de Fogos antes da explosão.

37. No caso, as mulheres, por sua própria condição e por pertencer a determinadas áreas, somente obtinham trabalho fabricando fogos de artifício, e eram o único sustento da família. Deviam levar com elas os filhos, para melhorar a renda, de modo a poder manter o núcleo familiar. As crianças se viam privadas de seus direitos, em virtude da situação das mães. Todas essas vulnerabilidades agiam conjuntamente, potencializando, por sua interseccionalidade, a especial situação de desamparo ante a renúncia do Estado a cumprir sua função de respeito e, basicamente, de garantia dos direitos humanos dessas pessoas. Nesse sentido, no parágrafo 197 da Sentença, são descritos os padrões de discriminação estrutural e interseccional.

38. Estamos frente a uma situação de pobreza estrutural de mulheres e meninas afrodescendentes, em alguns casos, inclusive, grávidas, e que não dispunham de alternativa econômica senão aceitar um trabalho perigoso, em condições de exploração. O salário por esse trabalho era miserável, a ponto de as mulheres levarem os filhos para aumentar o número de estalos de salão fabricados, como forma de aumentar a retribuição. A confluência desses fatores e a existência desse padrão de discriminação interseccional levaram a que as mulheres e crianças vítimas não tivessem alternativa senão trabalhar ali.

39. As vítimas sofreram uma discriminação estrutural, em virtude de pertencer a setores historicamente marginalizados – cuja origem está vinculada ao fenômeno da escravidão –, que se manteve no tempo, à margem dos avanços normativos que nunca tiveram efetividade real. Além disso, sofreram a discriminação interseccional produzida por pertencer a categorias de discriminação elencadas pela Convenção Americana: etnia, gênero, idade, pertencimento social e outras que confluíram em um feixe de violações a seus direitos.

40. A existência de padrões de conduta em relação a determinadas situações de vulnerabilidade já foi mencionada no Caso *González e outras ("Campo Algodonero") vs. México*,²⁸ onde se comprovou a existência de um padrão sistemático de violência e discriminação contra mulheres da Cidade de Juárez. No mesmo sentido se pronunciou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no relatório do Caso Maria da Penha.²⁹

41. A experiência das mulheres, em geral, não se funde em um só eixo de subordinação, mas defronta uma interação de diversos fatores e sistemas de subordinação que fazem com que a experiência particular não seja equivalente à

²⁸ Cf. *Caso Gonzales e outras ("Campo Algodonero") Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C N° 205, par. 132.

²⁹ Cf. CIDH, Relatório N° 54/01. Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil. 16 de abril de 2001.

que se experimentaria com base em um só dos fatores.

42. A existência de padrões de discriminação interseccional contra mulheres e meninas pobres em diferentes zonas da região³⁰ é um problema que exige especial proteção estatal. No presente caso, as vítimas pertenciam a um grupo em especial situação de vulnerabilidade; a privação de direitos e a interseccionalidade acentuavam os deveres de respeito e garantia a cargo do Estado (art. 1.1 da Convenção). No entanto, o Estado não adotou medidas destinadas a garantir o exercício do direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias sem discriminação, ou a existência de uma alternativa de trabalho diferente da fabricação de fogos de artifício (tal como se deduz dos parágrafos 198 e 289 da sentença).

IV. Medida de não repetição vinculada à interseccionalidade da violação de direitos verificada

43. A obrigação positiva do Estado, ante a verificação de um padrão de discriminação interseccional e estrutural como o descrito, consiste no desenvolvimento de linhas de ação, mediante a elaboração de políticas sistemáticas que atuem sobre as origens e causas de sua existência.

44. Nesse sentido, em 2015, o Comitê dos Direitos da Criança, das Nações Unidas, constatou a necessidade da abordagem das causas fundamentais da evasão escolar das crianças que vivem em zonas urbanas marginalizadas, em especial, as crianças afrobrasileiras, incluindo-se a pobreza, a violência familiar, o trabalho infantil e a gravidez na adolescência, e da elaboração de uma estratégia integral para abordar o problema. Observa-se que as medidas adotadas devem incluir o apoio às adolescentes grávidas e às mães adolescentes para que continuem sua educação.³¹

45. Desse modo, considero fundamental que nos aprofundemos na medida de não repetição vinculada à interseccionalidade de violações constatada para a consideração do padrão estrutural de discriminação comprovado em relação a mulheres, crianças e adolescentes.

46. Neste voto, enfatizo especialmente a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, cuja principal finalidade é "não deixar ninguém para trás". A Agenda 2030 responde ao "enfoque de direitos nas políticas e estratégias de desenvolvimento", cujo conteúdo é reconhecer que o desenvolvimento é um direito das pessoas, exigível frente a seus governos, e que as políticas de desenvolvimento devem ser fundamentadas nos direitos humanos. Os Direitos Humanos constituem um elemento essencial na formulação das políticas e estratégias de desenvolvimento.

47. Afirma-se no item 35 da Declaração que precede os objetivos: "O desenvolvimento sustentável não pode ser realizado sem paz e segurança; e paz e

³⁰ Cf. Comitê da América Latina e do Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres – CLADEM, *Padrões de Violência contra as Mulheres na América Latina e no Caribe. Relatório apresentado à Relatora da ONU sobre Violência contra a Mulher, suas Causas e Consequências, Rashida Manjoo*, 2014.

³¹ Cf. Comitê dos Direitos da Criança, *Observações Finais ao Brasil, CRC/C/BRA/CO/2-4*, 30 de outubro de 2015.

*segurança estarão em risco sem o desenvolvimento sustentável. A nova Agenda reconhece a necessidade de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que ofereçam igualdade de acesso à justiça e que são baseadas no **respeito aos direitos humanos (incluindo o direito ao desenvolvimento), em um efetivo Estado de Direito e uma boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis [...]*** (destaques do autor).

48. Essa relação entre direitos humanos e desenvolvimento sustentável se torna efetiva nos ODS 2030 como o roteiro resultante do consenso internacional para que as pessoas superem situações de violação de seus direitos como as provadas na sentença. O Objetivo 16 é a expressão que recolhe essa relação, promovendo o Estado de Direito em âmbito nacional e global (1.3), criando instituições eficazes, responsáveis e transparentes (16.6), assegurando o acesso público à informação e protegendo as liberdades fundamentais (16.10), promovendo e fazendo cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (16.b).

49. A situação do presente caso se vincula especialmente aos objetivos número 1 "acabar com a pobreza em todas as suas formas", 5 "igualdade de gênero", 8 "crescimento econômico [...] e trabalho decente", 10 "redução das desigualdades" e 16 "paz, justiça e instituições sólidas".

50. Recomenda-se ao Estado que recorra a organizações especializadas do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos, como a OIT e o UNICEF, para a realização de inspeções sistemáticas, assessoramento e assistência técnica que seja de utilidade (parágrafo 287 da Sentença).

51. As violações de direitos comprovadas neste caso exigem que o Estado atue com máxima diligência em seus deveres de garantir e respeitar os direitos humanos violados (art. 1.1. da Convenção) e que adote as medidas oriundas desta sentença, solicitando a cooperação internacional adequada para seu cumprimento.

V. Conclusão

52. O Tribunal não deve perder de vista que sua função primária é conhecer sobre casos que exijam a interpretação e aplicação dos dispositivos da Convenção quando lhe sejam submetidos, com o objetivo de decidir se existiu uma violação a um direito ou liberdade protegido, e dispor que se garanta ao lesado o gozo de sua liberdade ou direito infringido. Nesse sentido, a Corte tem uma vocação de fazer justiça em casos concretos dentro dos limites previstos pelo direito dos tratados. Mas também tem uma função de contribuir para que se realizem os objetivos da Convenção, e isso implica atender aos problemas que afligem nossas sociedades. É importante considerar que a legitimidade do Tribunal se fundamenta na solidez de seus argumentos, e em seu apego ao Direito e na prudência de suas sentenças.

53. A jurisprudência da Corte, por conseguinte, busca a reparação estrutural; com este voto, busca-se contribuir para essa linha. Conforme os três pontos expressados, o que resalto de minha posição é que a situação da explosão da Fábrica de Fogos e suas consequências têm um nexó direto com o fenômeno estrutural e interseccional de discriminação que sofrem as mulheres, as crianças e os adolescentes pobres e afrodescendentes de Santo Antônio de Jesus, que responde a um padrão histórico do ponto de vista social, econômico e cultural. Isso

implica que ser criança ou mulher, afrodescendente e pobre conflui em uma discriminação estrutural e interseccional que tem como consequência e efeito que devam recorrer a trabalhos em condições ilegítimas do ponto de vista do direito internacional dos direitos humanos, com as terríveis consequências de perda de vidas e graves danos à integridade física e psíquica das vítimas, como no presente caso.

Ricardo C. Pérez Manrique
Juiz

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário