

OEA/Ser/L/V/II.167
Doc. 29
2 marzo 2018
Original:
Espanhol

RELATÓRIO No. 25/18

CASO 12.428

INFORME DE ADMISSIBILIDADE E MÉRITO

EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E
SEUS FAMILIARES
BRASIL

Aprovado pela Comissão em sua Sessão No. 2120 celebrada em 2 de marzo de 2018
167 Período Extraordinário de Sessões

Citar como: CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admissibilidade e Mérito. Empleados da
Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018.

RELATÓRIO Nº 25/18
ADMISSIBILIDADE E MÉRITO
CASO 12.428
EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E SEUS FAMILIARES
BRASIL
2 de marzo de 2018

ÍNDICE

I.	RESUMO	3
II.	ALEGAÇÕES DAS PARTES.....	4
	A. Parte peticionária	4
	B. Alegações do Estado.....	5
III.	ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE.....	6
	A. Competência, duplicidade de processos e coisa julgada internacional.	6
	B. Esgotamento dos recursos internos e prazo de apresentação.	7
	C. Caracterização dos fatos alegados.	7
IV.	DETERMINAÇÕES DE FATO.....	7
	A. A produção de fogos de artifício no município de Santo Antônio de Jesus.	8
	B. As condições da fábrica de fogos de artifício e a explosão de 11 de dezembro de 1998.....	9
	C. Informações sobre fatos posteriores à explosão de 1998.....	11
	D. Estrutura normativa pertinente.....	13
	E. Processos internos.	14
	1. Penal.	14
	Processo criminal contra os acusados 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.	14
	2. Civil.	15
	3. Trabalhista.	16
	4. Administrativo.....	17
V.	ANÁLISE DE DIREITO.....	18
	A. O direito à vida e à integridade pessoal e os direitos da criança (artigos 4.1, 5.1, 19 e 1.1 da Convenção Americana).....	18

1.	O dever de respeito e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal e as hipóteses de atribuição de responsabilidade internacional.....	18
2.	Normas específicas sobre atividades de risco no âmbito do trabalho.....	20
3.	Normas específicas sobre o trabalho infantil e as piores formas de trabalho infantil.....	22
4.	Análise do caso	24
B.	Direito ao trabalho e princípio de igualdade e não discriminação (artigos 26, 24, 1.1 e 2 da Convenção Americana).....	26
1.	Considerações gerais.....	26
2.	Análise do presente caso.....	28
C.	Direitos às garantias judiciais e à proteção judicial (artigos 8.1 e 25 da Convenção Americana).	31
D.	Direito à integridade pessoal dos familiares das vítimas falecidas.....	35
VI.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	35

RELATÓRIO Nº 25/18¹
ADMISSIBILIDADE E MÉRITO
CASO 12.428
EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E SEUS FAMILIARES
BRASIL
2 de marzo de 2018

I. RESUMO

1. Em 3 de dezembro de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "Comissão Interamericana", "Comissão" ou "CIDH") recebeu uma denúncia apresentada pelo Centro de Justiça Global, pelo Movimento 11 de Dezembro, pela Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Subseção de Salvador –, pelo Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/Bahia, e por Ailton José dos Santos, Yulo Oiticica Pereira e Nelson Portela Pellegrino (doravante denominados "parte peticionária"), na qual se alega a responsabilidade internacional da República Federativa do Brasil (doravante denominado "Estado brasileiro", "Estado" ou "Brasil") por violações de direitos humanos em detrimento de 70 pessoas e seus familiares.

2. Em 7 de outubro de 2003, em conformidade com o artigo 37.3 de seu Regulamento então vigente, a Comissão comunicou às partes sua decisão de adiar o pronunciamento de admissibilidade até o debate e decisão sobre o mérito. As partes contaram com os prazos regulamentares para apresentar suas observações. Em 19 de outubro de 2006, a Comissão conduziu uma audiência pública sobre o caso. No dia seguinte, as partes se reuniram num encontro de trabalho, em que acordaram iniciar um processo de solução amistosa; no entanto, em 18 de outubro de 2010, a parte peticionária solicitou à CIDH que emitisse o relatório de mérito.

3. A parte peticionária relatou que, em 11 de dezembro de 1998, a explosão de uma fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus, Estado da Bahia, Brasil, deixou 64 pessoas mortas e seis gravemente feridas. Salientou que a fábrica funcionava clandestinamente, guardava material proibido e operava sem as condições mínimas de segurança. Afirmou que, após a tragédia, interpuseram-se ações penais, civis e trabalhistas, que foram ineficazes.

4. Por sua vez, o Estado brasileiro ressaltou que não houve omissão ou negligência em sua atuação, uma vez que a explosão da fábrica foi responsabilidade de particulares, e nela não se envolveram agentes estatais. Segundo o Estado, foram adotadas as medidas necessárias para a reparação dos prejuízos causados às vítimas e suas famílias, além da condução de processos penais, trabalhistas e civis para a solução de todas as pretensões jurídicas da parte peticionária. O Estado acrescentou que vem tentando mudar as condições desfavoráveis de vida dos habitantes daquela região, sobretudo daqueles que trabalham informalmente em fábricas de fogos de artifício.

5. A Comissão concluiu que a petição é admissível e que o Estado do Brasil é responsável pela violação dos direitos à vida e à integridade pessoal, em relação ao dever de especial proteção da infância, do direito ao trabalho, à igualdade e à não discriminação, às garantias judiciais e à 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 2º do mesmo instrumento, em detrimento das pessoas individualizadas no Anexo Único deste relatório.

¹ Conforme o disposto no artigo 17.2 do Regulamento da Comissão, a Comissária Flavia Piovesan, de nacionalidade brasileira, não participou do debate nem da decisão do presente caso.

II. ALEGAÇÕES DAS PARTES²

A. Parte peticionária

6. A parte peticionária salientou que, em 11 de dezembro de 1998, houve uma explosão numa fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus, de propriedade do senhor Osvaldo Prazeres Bastos, também conhecido como “Vardo dos Fogos”. Ressaltou que morreram 64 pessoas que trabalhavam no local, a maioria mulheres e crianças, e que somente seis pessoas sobreviveram, com ferimentos e queimaduras em 70% do corpo.

7. Afirmou que essa fábrica funcionava clandestinamente, guardava material proibido e operava sem as condições mínimas de segurança. Acrescentou que as irregularidades no funcionamento da fábrica foram detectadas por uma perícia realizada pelo Departamento de Polícia Técnica da Secretaria de Segurança Pública no mesmo dia, após a explosão.

8. A parte peticionária informou que, segundo consta do **processo administrativo** aberto pelo Ministério do Exército, a fábrica funcionava irregularmente com a cumplicidade dos órgãos públicos, que não fiscalizavam devidamente. Entre as irregularidades, citou a falta de segurança das instalações, a fabricação de pólvora sem autorização, o armazenamento de explosivos em grandes quantidades e a falta de organização nos depósitos. Mencionou que, no momento da explosão, todos os fogos de artifício se encontraram num mesmo lugar, no qual não havia sistema de alarme nem de extinção de incêndio.

9. Relatou que foram interpostas ações penais, civis e trabalhistas, a fim de individualizar os responsáveis. A respeito da **ação penal judicial**, informou que foi interposta pelo Ministério Público em 13 de abril de 1999, após as investigações iniciais, e que, na data da apresentação da petição, a etapa de instrução se estendia por três anos. Acrescentou que, no âmbito da ação penal, foi decretada a prisão preventiva do proprietário da fábrica, Osvaldo Prazeres Bastos, que se encontrava foragido. Afirmou que a demora no âmbito penal repercutiu no **âmbito civil**, que se resolveria mais rapidamente se houvesse condenação penal. Nesse sentido, informou que se interpôs uma ação por indenização, em 9 de fevereiro de 1999, mas, até a data de apresentação da petição, não se havia aberto a fase de instrução ou produção de provas. Salientou que, no âmbito **trabalhista**, 76 demandas foram interpostas, a maioria recusada em primeira instância, mas que, na segunda instância, 46 demandas foram reconsideradas e se reconheceram os vínculos trabalhistas entre as vítimas e a empresa.

10. Em janeiro de 2004, a parte peticionária ressaltou que as decisões da justiça do trabalho em benefício das vítimas e suas famílias não foram cumpridas porque a fábrica em questão foi registrada em nome de Mário Fróes Prazeres Bastos, “filho do verdadeiro dono da empresa”, Osvaldo Prazeres Bastos; por esse motivo, não dispunha de patrimônio suficiente para pagar a dívida. Afirmou que o Estado não procedeu às diligências necessárias para a identificação dos bens existentes para executar o pagamento respectivo.

11. Também mencionou que, em 2004, a fábrica ainda estava em atividade, e que os trabalhadores corriam mais risco, uma vez que estavam levando material explosivo para suas casas. Alegou que não se haviam tomado medidas efetivas em favor das famílias nem dos sobreviventes, que necessitavam tratamentos médicos urgentes. A parte peticionária aduziu que a fábrica tinha licença do Ministério do Exército e da municipalidade. Afirmou que o exército somente suspendeu a concessão da licença seis meses depois da explosão. Salientou que outro aspecto a ser levado em conta é que “o verdadeiro proprietário da fábrica, Osvaldo Prazeres Bastos”, foi condenado por homicídio culposo, em abril de 1996, por outra explosão ocorrida no âmbito de suas atividades industriais.

12. Por outro lado, informou que o governo do Estado da Bahia, em conjunto com a municipalidade e outros entes da sociedade civil organizada, tentou criar, em 1999, o projeto “Fênix”, por

² A Comissão recebeu informação substantiva das partes da apresentação da petição até o ano 2010. Nas comunicações posteriores, os peticionários manifestaram interesse em dar continuidade ao processo junto à CIDH e a sua solicitação de que se emitisse um relatório de mérito.

meio do qual se regularizaria o funcionamento das fábricas de fogos de artifício da região. Alegaram que, até a data de apresentação da petição, o projeto não havia sido executado.

13. Afirmou que o Estado violou o direito à vida e à integridade pessoal das vítimas da explosão, pois não adotou medidas para prevenir os fatos, apesar de ser notório que a fábrica estava funcionando e de dispor de informação suficiente a respeito das irregularidades que apresentava e do antecedente da explosão ocorrida alguns anos antes, em outra empresa do mesmo dono. Alegou que o Estado violou os direitos da criança, ao permitir que meninos e meninas trabalhassem em atividades perigosas, pondo suas vidas em risco.

14. Argumentou que não se conduziu uma investigação adequada dos fatos, e que os recursos não foram efetivos, em violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial.

15. Quanto aos requisitos de admissibilidade, salientou que a Comissão tem competência para conhecer do caso, e que é aplicável a exceção do inciso do artigo 46.2.c. da Convenção, pela demora excessiva e injustificada dos recursos internos. Afirmou que a petição foi interposta em prazo razoável, em conformidade com o artigo 32.2 do Regulamento da Comissão, e que não há outro procedimento sobre o mesmo caso junto a outro órgão internacional.

16. Em 2010, a parte peticionária informou que haviam ocorrido mais mortes na região, em virtude de outras explosões de fábricas de fogos de artifício. Informou também que as vítimas do presente caso permaneciam sem reparação ou assistência do Estado. Informou ainda que alguns parentes das 70 vítimas da explosão ocorrida em 11 de dezembro de 1998 haviam falecido sem que se fizesse justiça e sem receber indenização pela morte de seus seres queridos.

B. Alegações do Estado

17. O Estado declarou que o caso é inadmissível e solicitou seu arquivamento por falta de esgotamento dos recursos internos. Em primeiro lugar, porque ainda se encontrava em tramitação a ação penal conduzida a respeito dos fatos. Acrescentou que os recursos judiciais no Brasil eram orientados em conformidade com a complexidade do caso e em respeito aos direitos dos acusados.

18. Em relação à situação trabalhista, sustentou que se reconheceram os direitos das vítimas a uma indenização, mas esclareceu que não a receberam, porquanto não se conseguiu identificar patrimônio do sentenciado para o pagamento da dívida.

19. O Estado destacou que o processo civil contra o Governo Federal do Brasil, o Estado da Bahia, a municipalidade de Santo Antônio de Jesus e a empresa do senhor Mário Fróes Bastos continuava em tramitação, dada a complexidade do caso. Alegou violação do princípio de *non bis in idem*, diante da existência de dois processos contra o Brasil, um no plano doméstico e outro no âmbito internacional.

20. Acrescentou que vem cumprindo suas obrigações de fiscalização, razão pela qual instaurou um processo administrativo que redundou no cancelamento, em 1999, da autorização concedida à fábrica para continuar suas atividades. Também informou que se encontrava em tramitação um projeto de lei que concederia indenização às vítimas da explosão.

21. O Estado informou que havia tomado medidas para reduzir a pobreza dessa área, por meio de programas sociais, como o Projeto Fênix, transformando a atividade empresarial e laboral da região, tornando-a mais segura, eliminando a miséria e o trabalho infantil, sobretudo em atividades perigosas, esse último por meio do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI –, que destina diretamente um pagamento mensal do governo federal às famílias de crianças com idade entre sete e 15 anos, envolvidas no trabalho infantil, para substituir o dinheiro que ganhavam trabalhando.

22. Em 19 de outubro de 2006, durante uma audiência realizada no 126º Período Ordinário de Sessões da CIDH, a representante do Estado declarou que “são sensíveis aos fatos e esperam que não tornem a acontecer”. Também reconheceu “o tempo excessivo, oito anos, na tramitação do processo e [que] esperam que os réus sejam condenados no ano que vem”.

23. Durante a mesma audiência, o Estado mencionou que “não questionarão a admissibilidade do caso e reconhecem que o Estado deixou de fiscalizar”. O Estado apresentou uma proposta de acordo de solução amistosa e informou que, no âmbito do processo civil conduzido contra o governo federal, foi decretada uma medida de “antecipação de tutela”, concedendo aos filhos menores de 18 anos das mulheres que morreram na explosão um salário mínimo mensal. Reconheceu que “houve um atraso na tramitação da ação” e que o Estado tinha dificuldade para dar cumprimento a essa decisão, pois os beneficiários não estavam identificados na petição inicial do processo civil, de modo que apenas em 2006 teve início o pagamento dos valores devidos a alguns deles.

24. O Estado informou que, após a explosão de 1998, foi expedido o Decreto Nº 1365, que prevê disposições para prevenir situações similares. Informou também que, levando em conta a extensão da indústria, expediram-se normas de regulamentação para garantir a saúde e a integridade física dos trabalhadores, ressaltando que essas normas seriam publicadas no ano seguinte.

25. Em 2008, o Estado informou que estava prestes a adotar medidas para solucionar o caso, e que havia formado dois grupos de trabalho para estudar a situação e propor medidas de elaboração de políticas públicas e de fiscalização.

III. ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE

A. Competência, duplicidade de processos e coisa julgada internacional.

Competência <i>Ratione personae</i>:	Sim
Competência <i>Ratione loci</i>:	Sim
Competência <i>Ratione temporis</i>:	Sim
Competência <i>Ratione materiae</i>:	Sim
Duplicidade de processos e coisa julgada internacional:	Não

26. A respeito das alegações da parte petionária sobre a violação dos direitos consagrados nos artigos 32 da Convenção sobre os Direitos da Criança e 7º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Comissão lembra que não possui competência para declarar violações de direitos consagrados nesses tratados, embora tenha a faculdade de recorrer a suas normas para efeitos de interpretação da Convenção Americana, em virtude do artigo 29.

27. Do mesmo modo, a Comissão observa que a parte petionária alega a violação de direitos dispostos na Declaração Americana. A esse respeito, a Comissão considera que, nas circunstâncias específicas do presente caso, cabe proceder à análise dos direitos consagrados na Declaração, que sejam pertinentes, em conformidade com o artigo 26 da Convenção Americana, tal como se analisará na seção de mérito.

B. Esgotamento dos recursos internos e prazo de apresentação.

28. De acordo com o critério constante da CIDH, "(...) a análise dos requisitos previstos nos artigos 46 e 47 da Convenção deve ser feita levando-se em conta a situação vigente no momento em que se pronuncia sobre a admissibilidade ou inadmissibilidade da queixa".³

29. A Comissão observa, em primeiro lugar, 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. No presente caso, foram criados quatro grupos de processos diferentes (civil, trabalhista, penal e administrativo), a respeito da explosão ocorrida em 11 de dezembro de 1998. A Comissão observa que, até a data da aprovação deste relatório, só haviam sido encerrados os processos no âmbito administrativo e trabalhista, sem que se houvesse conseguido a execução da reparação nessa última. Os demais processos, passados mais de 18 anos, encontram-se pendentes em etapas diversas, sem que o Estado tenha justificado devidamente essa demora, além da invocação genérica de complexidade.

30. Levando em conta o tempo transcorrido desde o início do processo penal, que é a via idônea para esclarecer os fatos e responsabilidades, mediante uma investigação diligente e de ofício, a Comissão considera que é aplicável a exceção prevista no artigo 46.2.c da Convenção Americana.

31. O artigo 32 do Regulamento da Comissão estabelece que nos casos em que sejam aplicáveis as exceções ao prévio esgotamento dos recursos internos, a petição deve ser apresentada num prazo razoável, a critério da Comissão.

32. A petição foi recebida em 3 de dezembro de 2001, três anos depois da explosão da fábrica. A Comissão observa que o processo administrativo e a investigação penal tiveram início em 11 de dezembro de 1998, e que a primeira ação civil, contra Osvaldo Prazeres Bastos, Mário Fróes Prazeres Bastos e Maria Juelieta Fróes Bastos, foi instaurada em 9 de janeiro de 1999. Segundo as informações disponíveis, até a data da aprovação deste relatório, o processo penal continua sem solução. A Comissão considera que a petição foi apresentada em prazo razoável, e que se deve dar por atendido o requisito de admissibilidade referente ao prazo de apresentação.

C. Caracterização dos fatos alegados.

33. A Comissão considera que, caso fossem provados os fatos alegados pela parte petionária, poderiam constituir violação dos direitos à vida e à integridade, em relação aos direitos da criança e ao direito ao trabalho, bem como às garantias judiciais e à proteção judicial, consagrados nos artigos 4, 5, 19, 24, 26, 8 e 25 da Convenção Americana em relação às obrigações constantes dos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento.

IV. DETERMINAÇÕES DE FATO

34. Das informações disponíveis, a Comissão observa que, no momento dos fatos, as 64 pessoas falecidas e os seis sobreviventes eram empregadas da fábrica em questão. Das 64 pessoas falecidas, 20 eram meninas⁴ e as demais, mulheres.⁵ Das seis pessoas sobreviventes, duas eram crianças e quatro, mulheres. Do mesmo modo, da informação de contexto e das próprias declarações do Estado, a Comissão observa que as supostas vítimas viviam em condição de pobreza.

³ CIDH, Relatório Nº 15/15, Admissibilidade. Petição 374-05. Trabalhadores do Sindicato dos Trabalhadores da Federação Nacional de Cafeteiros da Colômbia. Colômbia. 24 de março de 2015, par. 39. Ver também: Corte IDH. Caso Wong Ho Wing Vs. Peru. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2015. Série C No. 297, par. 25.

⁴ Segundo informação prestada pela parte petionária, duas das meninas estavam grávidas.

⁵ Segundo informação prestada pela parte petionária, duas dessas mulheres estavam grávidas.

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

35. Segundo informações prestadas por ambas as partes, observa-se que o município de Santo Antônio de Jesus é conhecido pela produção ilegal de fogos de artifício bem como pela situação clandestina e precária das fábricas de produção.

36. Mediante comunicação de 12 de outubro de 2005, o Estado apresentou uma reportagem jornalística que, referindo-se à explosão de 11 de dezembro de 1998, destaca:

Brincar com fogo, nunca mais

[...]

A tragédia estava anunciada. Na cidade bahiana, há mais de 100 anos, são produzidos, clandestinamente, fogos de artifício. Uma atividade que vinha sendo praticada sem respeitar qualquer norma de segurança e realizada da forma mais rudimentar. Uma barraco de taipa, o fundo de um quintal, qualquer lugar, enfim, servia para manusear a pólvora e produzir os fogos.

Apesar do iminente perigo, a produção clandestina gerava emprego e renda para o município. Estima-se que 10% da população de 80 mil habitantes de Santo Antônio Jesus sobrevive com os ganhos da atividade. O peso econômico cotrabalhançava (SIC) os riscos do negócio, desmotivando medidas que evitassem a tragédia latente.

[...] ⁶.

37. Segundo nota jornalística de 23 de dezembro de 1998, registraram-se 46 mortes no país, relacionadas a fogos de artifício, entre 1991 e 1998, antes da explosão de 11 de dezembro de 1998.⁷ Cumpre salientar também que, anteriormente aos fatos do presente caso, conduziu-se um processo penal contra Osvaldo Prazeres Bastos, por outra explosão ocorrida no contexto de suas atividades com fogos de artifício, o que redundou, em 22 de abril de 1996, em condenação a privação de liberdade de dois anos e um mês.⁸

38. Em audiência realizada em 19 de outubro de 2006, perante a CIDH, o Estado afirmou que “há muita pobreza em Santo Antônio de Jesus, e por isso muitas famílias trabalham em fábricas clandestinas”.⁹

39. A clandestinidade dessas fábricas e a falta de fiscalização por parte das autoridades era de conhecimento público. Nesse sentido, no contexto dos processos trabalhistas, a Juíza do Trabalho afirmou:

É ainda Santo Antônio de Jesus uma cidade festeira - aqui se comemora o São João com muita queima de fogos, [...]. Tudo isto atrai muitos visitantes, que inclusive aquecem o comércio normal e o de fogos de artifício. É pois, dentro deste contexto que se dá o comércio de fogos de artifício; irregular, clandestino, desorganizado, sem fiscalização, informal. [...] A produção destes fogos, na sua grande maioria feita clandestinamente, nos fundos dos quintais, não está sujeita a qualquer tipo de fiscalização. O armazenamento se da (SIC) nas casas residenciais, nos quartos salas, até mesmo em baixo das camas. Isto sempre se deu desta maneira e continua, na verdade, acontecendo, todos sabem disso, pois é fato público e notório [...] apesar de ser uma atividade permanente, no sentido de que aqueles empresários que tem a pirotecnia como atividade, vivem disto, existe um período do ano em que os fogos são fabricados, porquanto a grande demanda (...). A mão de obra utilizada pelos fabricantes é

⁶ Anexo 1. Reportagem “Brincar com fogo, nunca mais”, apresentada pelo Estado mediante comunicação de 12 de outubro de 2005.

⁷ Anexo 2. Nota jornalística. Anexo à petição inicial.

⁸ Anexo 3. Certificado de antecedentes criminais de Osvaldo Prazeres Bastos, de 12 de abril de 1999. Anexo à petição inicial.

⁹ Anexo 4. Áudio de audiência realizada em 19 de outubro de 2006, no decorrer do 126º Período Ordinário de Sessões da CIDH.

completamente desqualificada, famílias inteiras, nestas épocas prestam serviços para ganhar algum trocado.¹⁰

40. Em 4 de agosto de 2008, o Estado brasileiro apresentou à Comissão o “Documento Síntese do Grupo de Trabalho – Políticas públicas para a municipalidade de Santo Antônio de Jesus e a região” (doravante denominado “Documento Síntese”), que inclui uma exposição sobre o contexto social da região, com enfoque na situação das pessoas que trabalham na produção de fogos de artifício:

A comunidade se mantém na produção de fogos por falta de alternativas: são mulheres desempregadas, estudantes, mães e crianças envolvidas na atividade; alguns trabalhavam na fábrica e depois da explosão passaram a produzir em casa. [...] Verifica-se baixo nível de escolaridade - a maioria não concluiu o ensino fundamental e muitos não são sequer alfabetizados. [...] Envolvimento de mulheres e crianças na produção de fogos de artifício em seus domicílios, sem instrumentos adequados nem equipamentos de proteção. [...] A comunidade reconhece a produção de fogos como uma atividade perigosa, transmitida de geração em geração há mais de quatro décadas. As mulheres trabalham predominantemente [...] em suas próprias residências, onde armazenam aleatoriamente os produtos, sem consciência da dimensão do risco ao qual se expõem; a produção se faz de forma coletiva em torno do núcleo familiar, sobretudo das crianças e adolescentes, cuja destreza e habilidade propiciam uma maior rentabilidade. Os homens concentram-se na preparação de pólvora, em tendas e/ou fábricas. De modo geral, a atividade se desenvolve o ano inteiro, [...] de forma clandestina, não cidadã, precária, sem fiscalização dos órgãos competentes, mal remunerada e com exploração da mão de obra. Revelam que, mesmo trabalhando com carteira assinada no condomínio Fênix, não recebem salário mínimo mensal [...]. Nas entrevistas houve relato de problemas de saúde provenientes da atividade, [...] além de acidentes com graves sequelas, decorrentes da matéria-prima utilizada na confecção dos produtos (areia, ácido, prata, enxofre e alumínio, dentre outros).¹¹

B. As condições da fábrica de fogos de artifício e a explosão de 11 de dezembro de 1998.

41. Segundo a acusação formal do Ministério Público, na Fazenda Joeirana, na zona rural de Santo Antônio de Jesus, funcionava uma fábrica de fogos de artifício, de propriedade de Osvaldo Prazeres Bastos, que estava registrada em nome de seu filho, Mário Frões Prazeres Bastos.¹² Na acusação formal, o Ministério Público afirmou que os denunciados tinham conhecimento de que a fábrica “era perigosa e poderia explodir a qualquer momento e provocar uma tragédia”¹³ e que, embora contassem com a autorização do Ministério do Exército, as atividades eram realizadas “de forma irregular”.¹⁴

42. É fato reconhecido que, em 11 de dezembro de 1998, aconteceu uma explosão nesse lugar, que teve como resultado a morte de 64 pessoas e ferimentos em outras seis.

43. Segundo informações prestadas pelos peticionários, e não questionadas pelo Estado, duas das vítimas sobreviventes, Bruno Silva dos Santos e Wellington Silva dos Santos, sofreram lesões graves que exigiam tratamentos médicos urgentes. A senhora Maria Lúcia Rodrigues da Silva, mãe dessas duas vítimas, declarou no documentário *Salve, Santo Antonio*, de 2004, que “Bruno vem sendo submetido a tratamento caseiro; ele necessita de tratamento adequado para cicatrizar a perna, cada dia que passa está piorando a perna do menino, a ferida está enorme”.¹⁵ As informações disponíveis dão conta de que os sobreviventes

¹⁰ Anexo 5. Sentença trabalhista do processo número 42.01.00.1357-01, firmada pela Juíza Esmeralda Simões Martinez. Anexo à petição inicial.

¹¹ Anexo 6. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, apresentado pelo Estado mediante comunicação de 4 de agosto de 2008.

¹² Anexo 7. Acusação formal do Ministério Público, de 12 de abril de 1999, expediente criminal 0000447-05.1999.8.05.0229, apresentada pela parte petionária.

¹³ Anexo 7. Acusação formal do Ministério Público, de 12 de abril de 1999, expediente criminal 0000447-05.1999.8.05.0229, apresentada pela parte petionária.

¹⁴ Anexo 7. Acusação formal do Ministério Público, de 12 de abril de 1999, expediente criminal 0000447-05.1999.8.05.0229, apresentada pela parte petionária.

¹⁵ Anexo 8. Documentário “Salve, Santo Antônio”, apresentado pela parte petionária, datado de 2004.

sofreram queimaduras, mas a Comissão não dispõe de informação detalhada sobre as lesões sofridas, ou sobre o atendimento médico que tenham recebido.

44. A fábrica tinha licença do Ministério do Exército e do poder público da municipalidade.¹⁶ O Certificado de Registro Nº 381 foi emitido em 19 de dezembro de 1995, com vigência até 31 de dezembro de 1998, em favor de Mário Fróes Prazeres Bastos. Esse registro autorizava o armazenamento nos depósitos da empresa de “20.000 (vinte mil) quilos de nitrato de potássio e 2.500 (dois mil e quinhentos) quilos de pólvora negra”.¹⁷ Em 23 de junho de 1999, foi publicada a decisão mediante a qual se cancelava o mencionado certificado de registro.¹⁸

45. Consta que, no âmbito do processo administrativo, o 1º Tenente do Exército, Ednaldo Ribeiro Santana Júnior, foi ao lugar dos fatos dois dias depois da explosão, onde confirmou que:

[...] se achavam depositados nas instalações da Firma MÁRIO FROES PRAZERES BASTO, instalada na chácara Juerana, CR nº N.381-CFPC/6, desrespeitando as normas de segurança no manuseio e armazenagem de explosivos, armazenagem de produtos não autorizados e em decorrência de explosão de dois pavilhões que ocasionou a morte várias pessoas, contrariando as disposições do Regulamento aprovado pelo Decreto nº. 55.649, de 28 de Janeiro de 1965, relativo a fiscalização de produtos controlados pelo Ministério do Exército, procedi à apreensão dos mesmos, de acordo com o art. 273 de Decreto acima mencionado [...].¹⁹

46. A perícia técnica da polícia civil, de 8 de janeiro de 1999, constatou que a explosão foi causada pela “falta de segurança vigente no local, não somente em relação ao armazenamento dos propulsores e acessórios explosivos [...]”.²⁰

47. A Comissão observa que, nove meses depois, o Comandante da 6ª Região Militar enviou ofício, datado de 13 de outubro de 1999, ao Chefe da Polícia Civil de Santo Antônio de Jesus, informando que uma comissão de especialistas havia inspecionado o local dos fatos, encontrando indícios das seguintes irregularidades:

Existência de Depósitos no Registrados contíguos aos Pavilhões da Fabricação; Fabricação irregular de Pólvora Negra e de explosivos, ambos encontrados em sua propriedade sem indicação de origem; armazenamento de Pólvora sem fumaça sem que o seu CR autorizasse tal atividade; inexistência de extintores de incêndio na maioria de seus Depósitos; falta de arrumação em seus Depósitos, caracterizado pela acomodação de NITRATO DE POTÁSSIO, CLORATO DE POTÁSSIO, PÓLVORA SEM FUMAÇA, PÓLVORA NEGRA E FOGOS DE ARTIFÍCIO FABRICADOS; armazenamento de FOGOS DE ARTIFÍCIOS em embalagem com rótulo de Firma sedia em outra Região Militar; Falta de comprovação de origem dos Produtos Controlados encontrados em seus Depósitos.²¹

48. Nesse mesmo ofício, o Comandante da 6ª Região Militar informou que “em consequência, o material encontrado nos pavilhões de fabricação será destruído e os produtos armazenados nos depósitos serão apreendidos, para serem inspecionados e para evitar o risco de novas explosões”. Quando as irregularidades sejam corrigidas, se autorizará o funcionamento da fábrica.²²

49. Na resolução do processo administrativo, que se detalhará mais adiante, o exército brasileiro reconheceu que a empresa funcionava sem a segurança devida, o que ocasionou a explosão. Nessa resolução,

¹⁶ Anexo 5. Sentença trabalhista do processo número 42.01.00.1357-01. Anexo à petição inicial.

¹⁷ Anexo 9. Certificado de Registro número 381 – SFPC/6, de 19 de dezembro de 1995. Anexo à petição inicial.

¹⁸ Anexo 10. Ofícios números 592-SFPC/6 e 612-SFPC/6 e Portaria número 13/DMB, de 1999. Anexo à petição inicial.

¹⁹ Anexo 11. Certidão de confisco, de 13 de dezembro de 1998. Anexo à petição inicial.

²⁰ Anexo 12. Exame Pericial, de 8 de janeiro de 1999. Anexo à petição inicial.

²¹ Anexo 13. Ofício 592-SFPC/6, resumo de supervisão, de 13 de outubro de 1999. Anexo à petição inicial.

²² Anexo 13. Ofício 592-SFPC/6, resumo de supervisão, de 13 de outubro de 1999. Anexo à petição inicial.

se concluiu que a empresa cometeu as infrações previstas nos incisos I, II, III, V e XV, do artigo 238, e faltas graves dos incisos I, III, IV e VII, do artigo 239, ambos do Decreto número 2998, de 23 de março de 1999.²³ A infrações referidas são as seguintes:

Art. 238. Para fins deste Regulamento, são consideradas infrações as seguintes irregularidades cometidas no trato com produtos controlados: I - depositar produtos controlados em local não autorizado pelo Ministério do Exército ou em quantidades superiores as permitidas; II - apresentar falta de ordem ou de separação adequadas, em depósito de pólvoras, explosivos e acessórios; III - proceder a embalagem de produtos controlados, em desacordo com as normas técnicas; [...] V - comprar, vender, trocar ou emprestar produtos controlados, sem permissão de autoridade competente; [...] XV - atuar em atividade envolvendo produtos controlados que não esteja autorizado ou de forma que extrapole os limites concedidos em seu registro [...].

Art. 239. Para fins deste Regulamento, são consideradas faltas graves as seguintes irregularidades cometidas no trato com produtos controlados: I - praticar, em qualquer atividade que envolva produtos controlados, atos lesivos a segurança pública ou cometer infração, cuja periculosidade seja lesiva a segurança da população ou das construções vizinhas; [...] III - fabricar pólvoras, explosivos, acessórios, fogos de artifício o artifícios pirotécnicos em locais não autorizados; IV - descumprir as medidas de segurança estabelecidas neste Regulamento ou norma complementar; [...] VII - exercer atividades com produtos controlados sem possuir autorização do Ministério do Exército [...].²⁴

50. Em virtude do declarado até o momento, está provado que a fábrica em questão funcionava irregularmente, guardava material proibido e operava sem as condições mínimas de segurança para aqueles que trabalhavam no local, e que as autoridades tinham conhecimento disso. Assim se expressou a Juíza do Trabalho:

A produção destes fogos, na sua grande maioria feita clandestinamente, nos fundos dos quintais, não está sujeita a qualquer tipo de fiscalização. [...] Isto sempre se deu desta maneira e continua na verdade, acontecendo, todo sabem disso, pois é fato público e notório: Ministério do Trabalho, INS, Prefeito, associação Comercial, Ministério Público, Judiciário, polícia civil e militar, igreja, sociedade em geral, sem que nenhum fabricante seja incomodado por desenvolver a atividade de maneira clandestina e, isso mesmo, ilegal [...].²⁵

51. O Estado não informou, nem se infere do expediente, sobre a ocorrência de ações de fiscalização antes da explosão.

C. Informações sobre fatos posteriores à explosão de 1998.

52. Até 26 de outubro de 1999, Mário Fróes Prazeres Bastos continuava exercendo atividades irregulares de produção de fogos de artifício, o que ocorria com o consentimento do Poder Público Municipal.²⁶ Nesse sentido, cabe ressaltar a informação prestada, nessa data, pelo comandante coronel Fernando José de Matos Oliveira, do serviço de fiscalização de serviços controlados, à Vara Criminal de Santo Antônio de Jesus:

1. Trata o presente expediente de denúncia sobre utilização irregular de produtos controlados na região de Santo Antônio de Jesus / BA.

²³ Anexo 14. Resolução do processo administrativo do Exército Brasileiro, de 2 de dezembro de 1999. Anexo à petição inicial.

²⁴ Anexo 15. Decreto número 2.998, de 23 de março de 1999.

²⁵ Anexo 5. Sentença trabalhista do processo número 42.01.00.1357-01. Anexo à petição inicial.

²⁶ Anexo 16. Ofício número 774-SFPC/6, da 6ª Região Militar, de 26 de outubro de 1999. Anexo à petição inicial.

2. [...] em contato telefônico, como o Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados, em 26 outubro de 1999, [...] informou que a fabricação de estalos de salão (“estalinhos”) naquele município é feita livremente, com a conivência da Prefeitura local, que forneceria alvarás para essas fábricas artesanais. Segundo o Vereador, membros de sua família participariam dessa atividade (inclusive o Sr. Mário Fróes Prazeres Bastos, proprietário da empresa de mesmo nome que explodiu em 11 Dez 98, e teve seu registro cassado pelo Exército).

3. O vereador alegou que não há restrições de qualquer espécie ao exercício dessa atividade; [...].

4. Face ao exposto, e considerando que a utilização ilegal de pólvora constitui crime previsto no Art. 253 do Código Penal, solicito a V. Exa que determine as providências julgadas cabíveis, a fim de coibir a prática supracitada, de grande risco à segurança pública.²⁷

53. Conforme ficou estabelecido, até 29 de março de 2001, data da resolução emitida pela Juíza do Trabalho, as atividades irregulares de produção de fogos de artifício continuavam na cidade de Santo Antônio de Jesus.²⁸

54. Mediante comunicação de 15 de junho de 2007, a parte peticionária informou que “as ações não foram efetivas para deter a distribuição clandestina de matérias-primas, especialmente de pólvora, apesar de, em audiência pública na CIDH, o Estado federal ter se comprometido a solicitar às autoridades competentes que controlassem a fabricação de fogos de artifício [...]”.²⁹

55. Na reportagem apresentada pelo Estado, em outubro de 2005 e já referida anteriormente, se informa sobre a implementação do Projeto Fênix, em 2002, o qual propiciou a construção de uma nave industrial (Condomínio Fênix), para legalizar e revitalizar o setor industrial de pirotecnia da cidade de Santo Antônio de Jesus, em conformidade com as normas de segurança.³⁰ A reportagem também mostra que mais de 1,6 mil pessoas já haviam mudado a precária forma artesanal de produção por um novo método, o que foi feito mediante workshops e capacitação para os empregados.³¹

56. Em agosto de 2008, o Estado brasileiro apresentou à Comissão o Documento Síntese, no qual reconhece que o Projeto Fênix não funcionou adequadamente. Assim, salientou que:

[...] o Projeto Fênix -, resultou em uma alternativa inviável, frustrante e que manteve o quadro de irregularidades [ilegíveis], precariedade e degradação quanto as formas de utilização do trabalho no âmbito da produção de fogos no município.³²

57. Também mencionou que, em julho de 2008:

[...] a fabricação de fogos continua a todo vapor no quintal das casas ou nas tendas clandestinas, envolvendo um número estimado de 10.000 pessoas, sem quaisquer observâncias as normas técnicas e aos direitos trabalhistas, num processo continuado de pauperização da população envolvida.³³

58. Consta também uma nota jornalística informando da morte de uma pessoa em uma explosão ocorrida em 29 de março de 2007, na municipalidade de Santo Antônio de Jesus, quando trabalhava na produção de fogos de artifício.³⁴ A nota menciona que o município é conhecido “por ser um barril de pólvora”.

²⁷ Anexo 16. Ofício número 774-SFPC/6, de 26 de outubro de 1999. Anexo à petição inicial.

²⁸ Anexo 5. Sentença trabalhista do processo número 42.01.00.1357-01. Anexo à petição inicial.

²⁹ Anexo 17. Escrito da parte peticionária, de 15 de junho de 2007.

³⁰ Anexo 18. Reportagem de 2005 sobre o Projeto Fênix. Anexo à comunicação do Estado, de 31 de outubro de 2005.

³¹ Anexo 18. Reportagem de 2005 sobre o Projeto Fênix. Anexo à comunicação do Estado, de 31 de outubro de 2005.

³² Anexo 6. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, apresentado pelo Estado mediante comunicação de 4 de agosto de 2008.

³³ Anexo 6. Documento Síntese do Grupo de Trabalho, apresentado pelo Estado mediante comunicação de 4 de agosto de 2008.

³⁴ Anexo 19. Reportagem de 13 de junho de 2007. Anexo à comunicação da parte peticionária, de 14 de junho de 2007.

59. Do mesmo modo, a rede de televisão brasileira Record produziu e divulgou uma série de reportagens sobre o caso, de 21 a 23 de março de 2007, revelando que naquela época a família “Prazeres” continuava empregando mão de obra de pessoas pobres, em condições de grande risco, além de pagar somente 50 centavos de real por mil fogos produzidos pelas operárias, algumas delas meninas.³⁵

60. Segundo informação prestada pelo Estado, foi implementado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que, em 2005, destinava mensalmente 45 mil reais e prestava assistência a mil crianças e adolescentes de sete a 15 anos, com o objetivo de retirá-los do trabalho e colocá-los na escola.³⁶ A Comissão não dispõe de informação sobre a eficácia ou continuidade desse Programa. Tampouco se dispõe de informação sobre seu impacto no município no qual ocorreram os fatos deste caso.

61. Em suma, a Comissão não dispõe de informação que mostre que a situação que deu origem aos fatos do caso tenha sido erradicada pelo Estado, de maneira integral e efetiva, o que será levado em conta na seção relevante deste relatório a respeito das recomendações.

D. Estrutura normativa pertinente.

62. A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988,³⁷ estabelece, a esse respeito:

Art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, [...] XXII. redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; [...] XXXIII. proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz[...].³⁸

63. O Decreto número 55.649, de 28 de janeiro de 1965,³⁹ vigente até a data dos fatos, estabelecia que:

Art. 11. Caberá ao Ministério da Guerra autorizar a produção e fiscalizar o comércio dos produtos controlados que trata êste Regulamento [...].

Art 21. São atribuições privativas do Ministério da Guerra: a) decidir sobre os produtos que devam ser considerados como controlados; b) decidir sobre registro de emprêsas 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 as exigências legais e regulamentares, ou face ao estabelecido no Capítulo Penalidades dêste Regulamento; [...] g) fiscalizar a fabricação, recuperação, manutenção, utilização industrial, o manuseio, a exportação, importação, o desembaraço alfandegário, armazenamento, comércio e tráfego do produtos controlados.

Art. 23. A cada Região Militar, por intermédio do seu Serviço de Fiscalização da Importação, Depósito e Tráfego de Produtos Controlados (SFIDT / Regional), incumbe: a) promover o registro de todas as emprêsas previstas no art. 10, que sejam estabelecidas no território da respectiva Região Militar; b) executar a fiscalização estabelecida neste Regulamento na área

³⁵Anexo 20. Reportagem da Record, de 21 de março de 2007. Documento apresentado pela parte petionária.

³⁶Anexo 21. Manual do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Anexo à comunicação do Estado, de 31 de outubro de 2005.

³⁷[Constituição da República Federativa do Brasil.](#)

³⁸[Constituição da República Federativa do Brasil.](#)

³⁹[Decreto número 55.649, de 28 de janeiro de 1965.](#)

territorial de sua jurisdição e as análises previstas no art. 28; c) preparar os documentos iniciais exigidos para o Título de Registro de fábricas de produtos controlados, organizando o processo respectivo e remetendo-o, informado, ao DPO; d) executar as vistorias necessárias nos estabelecimentos de empresas, na área de sua jurisdição [...].⁴⁰

64. O artigo 193 da Consolidação das Leis do Trabalho, do Brasil, vigente na época dos fatos, mencionava que eram consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho, aquelas que implicassem o contato permanente com explosivos em condição de risco acentuado. Do mesmo modo, o artigo 405 dispunha que “ao menor não será permitido o trabalho: I- nos locais e serviços perigosos ou insalubres” [...].⁴¹

65. A regulamentação das condições de periculosidade foi feita por meio do Decreto número 3.214/1978, que contém a Norma Regulamentadora (NR) 16. Essa norma definiu as atividades perigosas, entre elas, o armazenamento de explosivos e as operações de manipulação de explosivos.⁴²

E. Processos internos.

1. Penal.

Processo criminal contra os acusados 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.

66. Após a explosão de 11 de dezembro de 1998, a polícia civil iniciou uma investigação de ofício, a qual foi registrada como Inquérito Policial Nº 26/98. Em 12 de abril de 1999, o Ministério Público do Estado do Pará apresentou acusação formal contra o dono da fábrica, Mário Fróes Prazeres Bastos, contra seu pai, Osvaldo Prazeres Bastos, e contra as pessoas que exerciam funções administrativas na fábrica: 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, pelos crimes de homicídio doloso e tentativa de homicídio.⁴³

67. A Comissão não dispõe de informação específica sobre as diligências realizadas entre abril de 1999 e 9 de novembro de 2004, data em que foi emitida a resolução em que se resolveu que os acusados deviam ser julgados pelo Tribunal do Júri:

[...]

Não está descartada a ocorrência do chamado dolo eventual, pois como demonstrado nos autos, os acusados sabiam das condições de trabalho a que estavam submetidas as vítimas, que lidavam diretamente com explosivos, sem treinamento ou fiscalização apropriada [...].⁴⁴

68. Contra essa decisão, os denunciados apresentaram recurso (“em sentido estrito”)⁴⁵ ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, o qual foi negado em 27 de outubro de 2005.⁴⁶ Em 19 de outubro de 2006, durante a audiência junto à Comissão, o Estado informou que a sessão do Tribunal do Júri estava prevista para o primeiro semestre de 2007.⁴⁷

⁴⁰ Decreto número 55.649, de 28 de janeiro de 1965.

⁴¹ Consolidação das Leis do Trabalho.

⁴² Decreto número 3.214, de 8 de junho de 1978.

⁴³ Anexo 7. Acusação do Ministério Público, expediente 0000447-05.1999.8.05.0229. Anexo à petição inicial.

⁴⁴ Anexo 22. Sentença de 9 de novembro de 2004. Anexo à comunicação da parte petionária, de 6 de setembro de 2006.

⁴⁵ Anexo 23. Recurso de 14 de janeiro de 2005. Anexo à comunicação da parte petionária, de 6 de setembro de 2006.

⁴⁶ Anexo 24. Sentença do recurso, aprovada pela Segunda Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, de 27 de outubro de 2005. Anexo à comunicação da parte petionária, de 6 de setembro de 2006.

⁴⁷ Anexo 25. Escrito do Estado, de 19 de outubro de 2006.

69. Em 18 de julho de 2007, o Ministério Público solicitou ao Tribunal de Justiça da Bahia que transferisse o caso para a comarca da cidade de Salvador, por considerar que a influência econômica e política dos acusados pudesse dificultar a tomada de decisão, o que foi acolhido em 7 de novembro de 2007. Em 26 de junho de 2008, os acusados apresentaram recurso especial contra essa decisão, o qual não foi admitido. Interpuseram outro recurso especial junto ao Superior Tribunal de Justiça, em Brasília (“agravo de instrumento”), que foi julgado improcedente em 27 de agosto de 2009, de modo que o expediente foi enviado de Brasília ao Tribunal de Justiça da Bahia, em 9 de novembro de 2009.⁴⁸ O Tribunal de Justiça da Bahia o encaminhou, em 27 de abril de 2010, à comarca de Santo Antônio de Jesus; no entanto, segundo decisão de 18 de julho de 2007, esta não era competente. Em virtude do exposto, 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.⁴⁹

70. Em 20 de outubro de 2010, foram condenadas cinco pessoas (Osvaldo Prazeres Bastos, Mário Fróes Prazeres Bastos, Ana Cláudia Almeida Reis Bastos, Helenice Fróes Bastos Lyrio e Adriana Fróes Bastos de Cerqueira) e absolvidos três acusados (Berenice Prazeres Bastos da Silva, Elísio de Santana Brito e Raimundo da Conceição Alves). Das informações de conhecimento público, a Comissão entende que as pessoas condenadas apresentaram recursos ordinários contra sua condenação e o expediente foi remetido ao Tribunal de Justiça da Bahia, em 9 de novembro de 2011, para decisão, a qual foi emitida em 26 de abril de 2012, julgando improcedentes de maneira unânime os recursos.

71. Em 6 de junho de 2012, os acusados apresentaram recursos especiais e extraordinários, contra a sentença condenatória, ao Tribunal Superior de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal, em Brasília, respectivamente. Em 18 de setembro de 2014, o Tribunal Superior de Justiça determinou a não admissão dos pedidos formulados pelos denunciados, que apresentaram recurso de inconstitucionalidade em 28 de outubro de 2014, motivo por que o expediente foi enviado ao Supremo Tribunal Federal. Da informação disponível, se deduz que esse recurso não foi resolvido até esta data.

2. Civil.

72. No âmbito civil, foram iniciados dois processos: a) contra o Estado do Brasil, contra o Estado da Bahia, contra a municipalidade de Santo Antônio de Jesus e contra Mário Fróes Prazeres Bastos; e b) contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Juelieta Fróes Bastos e Mário Fróes Prazeres Bastos.

a) **Processo civil contra o Estado do Brasil, o Estado da Bahia, a Municipalidade de Santo Antônio de Jesus e Mário Fróes Prazeres Bastos.**

73. Em 4 de março de 2002, as supostas vítimas e os familiares das supostas vítimas apresentaram uma demanda perante o Juiz Federal da Seção Judicial Federal da cidade de Salvador, Bahia, exigindo o pagamento do valor relativo a danos morais e materiais.⁵⁰ Solicitaram, ademais, a antecipação de tutela para os menores de 18 anos, cujas mães faleceram na explosão, esta última aceita pelo Juiz Federal em 5 de março de 2002.⁵¹

74. A parte peticionária afirmou que a decisão de antecipação de tutela foi parcialmente cumprida. Assim, em seu escrito de 18 de outubro de 2010, salientou que: i) das 44 pessoas que perderam os pais e que são demandantes neste processo civil contra a União, 39 foram beneficiadas pela decisão preliminar de tutela de uma pensão mensal de um salário mínimo por mês, mas só 16 delas receberam efetivamente esse pagamento; ii) pelo transcurso do tempo, as demais já haviam completado 18 anos, idade

⁴⁸ Anexo 26. Resumo do andamento do processo criminal número 0000447-05.1999.8.05.0229. (retirado da internet.)

⁴⁹ Anexo 26. Resumo do andamento do processo criminal número 0000447-05.1999.8.05.0229. (retirado da internet.)

⁵⁰ Anexo 27. Demanda inicial apresentada à Justiça Federal do Estado de Bahia, datada de 4 de março de 2002, expediente número 2002.33.00.005225-1. Documento apresentado pela parte peticionária.

⁵¹ Anexo 28. Decisão liminar da tutela antecipada, de 5 de março de 2002, expediente número 2002.33.00.005225-1. Documento apresentado pela parte peticionária.

máxima para receber a pensão, segundo a determinação judicial; iii) os demais familiares não haviam recebido reparação alguma do Estado.⁵²

75. O Estado informou que, em setembro de 2006, começou a pagar as pensões a cinco dos beneficiários da tutela.⁵³ Informou também que só se pagou a essas cinco pessoas porque as demais não estavam individualizadas na decisão de tutela; porque não eram menores; porque não estavam representadas pelos pais sobreviventes; ou porque não se comprovou a guarda dos parentes que pretendiam representá-las.⁵⁴

76. Depois da emissão da decisão de tutela, foi realizado um desmembramento do processo civil, em virtude do alto número de litisconsortes (84).⁵⁵

77. Da informação disponível, decorre que, até o dia da aprovação deste relatório, nenhum desses processos civis havia sido resolvido de maneira definitiva. Tampouco se dispõe de informação sobre o pagamento de reparações por parte do Estado, além dos pagamentos parciais relativos à decisão de antecipação de tutela nos termos já descritos.

b) Processo civil contra os demandados Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Juelieta Fróes Bastos e Mário Fróes Prazeres Bastos (processo número 0000186-40.1999.8.05.0229).

78. A Comissão tem conhecimento de que, em 9 de janeiro de 1999, se instaurou um segundo processo civil junto ao Tribunal de Primeira Instância Civil do Estado da Bahia, pelo Ministério Público do Estado da Bahia e por várias pessoas⁵⁶, contra Osvaldo Prazeres Bastos, Mário Fróes Prazeres Bastos e Maria Juelieta Fróes Bastos. Esse processo foi interposto com a finalidade de obter reparações por danos.⁵⁷

79. A fase inicial desse processo terminou por meio de acordo entre as vítimas e seus parentes e os demandados, acordo que foi homologado pelo Tribunal de Primeira Instância em 10 de dezembro de 2013. Até a data da aprovação deste relatório, a Comissão não dispõe de informação a respeito do conteúdo ou do cumprimento desse acordo,⁵⁸ só tendo conhecimento de que estabelece que não teria efeito no processo penal, nos processos trabalhistas nem no outro processo civil conduzido contra o Estado.⁵⁹

3. Trabalhista.

Processos trabalhistas contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Juelieta Fróes Bastos e Mário Fróes Prazeres Bastos (processo número 447-05.1999.8.05.2291).

80. Foram instaurados 76 processos trabalhistas na Justiça do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, dos quais 30 foram arquivados definitivamente de início e outros 46 foram declarados improcedentes.

⁵² Anexo 29. Informação apresentada pela parte petionária em 18 de outubro de 2010.

⁵³ Maria Expedita dos Santos (representante de Reijan dos Santos Almeida), Roberto Carlos de Jesus (representante de Leandro Rocha dos Santos e Bárbara Laís Rocha dos Santos) e Valdelice Cunha Reis (representante de Anderson Santos dos Santos e Antônio Cláudio Nascimento dos Santos). Anexo. Comunicação do Estado, de 19 de outubro de 2006

⁵⁴ Anexo 25. Comunicação do Estado, de 19 de outubro de 2006.

⁵⁵ Anexo 25. Comunicação do Estado, de 19 de outubro de 2006.

⁵⁶ Antonio de Souza Bittencourt, Maria de Lourdes Borges, Valdice Cunha Reis, Antonio Cosme da Hora, Geralda Maria de Jesus, Antonio José dos Santos, Dalva da Silva Santos, Terezinha do Nascimento Almeida, Maria Antonia de Jesus, Maria do Carmo de Jesus Santos, Aurelio Gonçalves de Jesus, Josete Silva dos Santos, Luzia de Jesus Silva, Maria Madalena Santos Rocha, Bernardo Bispo dos Santos, Maria Lucia Oliveira dos Santos, Helena de Souza Silva, Isvanda Maria dos Santos, Matilde de Jesus Santos, Berneval Ferreira de Jesus, José Santos Nascimento, Fernando Paulo Barbosa, Sérgio Silva Pires, Silvano Passos dos Santos, Josué Jesus Santos, Francisco Miguel Silva Santos, Antonio Manoel Ferreira Souza, José Ribeiro dos Santos, Roberto Carlos de Jesus, Maria Expedita dos Santos, Marcolino Miguel dos Santos, Roque Ribeiro da Conceição, Balbino Borges dos Santos e Celidalva Maria de Jesus, contra Osvaldo Prazeres Bastos, Mário Fróes Prazeres Bastos e Maria Juelieta Fróes Bastos.

⁵⁷ Anexo 30. Informação apresentada pela parte petionária. (Informação adicional encontrada na internet.)

⁵⁸ Anexo 31. Resumo do andamento do processo civil número 0000186-40.1999.8.05.0229. (retirado da internet.)

⁵⁹ Anexo 31. Resumo do andamento do processo civil número 0000186-40.1999.8.05.0229. (retirado da internet.)

A Comissão unicamente dispõe de cópia de uma sentença de primeira instância fornecida por Valdelice Cunha Reis, mãe de uma das vítimas que faleceram na explosão, Joseane Cunha Reis. Nessa sentença, de 29 de março de 2001, a Juíza do Trabalho julgou a ação improcedente porque não se reconheceu o vínculo trabalhista com nenhum dos demandados.

81. Após a decisão de improcedência, os demandantes de 46 ações trabalhistas interpuseram recurso ordinário perante o Tribunal Regional do Trabalho da Quinta Região da Bahia, conseguindo que se revertesse a sentença de primeira instância e se ordenasse novo pronunciamento. A nova resolução reconheceu o vínculo trabalhista com Mário Fróes Prazeres Bastos, e parcialmente o direito de várias das vítimas e seus familiares a indenização.

82. A sentença de segunda instância, de 12 de junho de 2001, a respeito do processo instaurado por Valdelice Cunha Reis, reconheceu o vínculo trabalhista entre Joseane Cunha Reis e Mário Fróes Prazeres Bastos, e não com Osvaldo Prazeres Bastos, sob o argumento de que “o fato de que o senhor Osvaldo seja dono do sítio Juerana não implica reconhecimento de qualquer sociedade entre ele e seu filho (Mário Fróes), que utiliza a instalação das lojas. Prevalecendo a tese do autor da demanda, teríamos de admitir relação de emprego com o dono e não com o empregador, o que significa que todo e qualquer empresário teria de ser o proprietário do imóvel no qual funciona a empresa, de modo que não poderia ser alugado, etc.”.⁶⁰

83. Nesse mesmo sentido, a sentença se referiu a “toda a instrução probatória oral e documental confirma que somente o primeiro demandado (Mário Fróes) é o responsável pela atividade de pirotecnia, inexistindo qualquer prova de que os demais membros da família também assumissem os riscos da atividade econômica ou que tivessem poder de gestão na empresa”.⁶¹

84. Em certificado expedido pelo Diretor Adjunto da Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho, salienta-se que “até esta data, a Justiça espera que os demandantes exerçam seu direito, proporcionando a este juízo os necessários meios para a continuidade dos processos”.⁶² A Comissão não dispõe de informação atualizada e entende que as supostas vítimas sobreviventes e os familiares das supostas vítimas falecidas não receberam indenização alguma por meio dos processos trabalhistas.

85. Segundo informação prestada pelo Estado, em 19 de outubro de 2006, os processos trabalhistas foram arquivados de maneira provisória porque “não foram encontrados bens do executado que garantam a execução”.⁶³

4. Administrativo.

86. Em âmbito interno, tramitou um processo administrativo instaurado pela 6ª Região Militar do Exército Brasileiro, o qual foi iniciado de ofício. Dois dias depois da explosão, confiscaram-se produtos irregulares encontrados na fábrica.⁶⁴

87. Em 23 de junho de 1999, o Ministério do Exército cancelou o Certificado de Registro da fábrica, uma vez que se chegou à conclusão de falta de segurança em suas instalações.⁶⁵

⁶⁰ Anexo 32. Sentença trabalhista do processo número 42.01.00.1357-01, de 12 de junho de 2001, documento apresentado pelos peticionários.

⁶¹ Anexo 32. Sentença trabalhista do processo número 42.01.00.1357-01, de 12 de junho de 2001, documento apresentado pelos peticionários.

⁶² Anexo 33. Certificado firmado por Otávio José Ferreira Sande, Diretor Adjunto de Secretaria, do Tribunal do Trabalho de Santo Antônio de Jesus, de 5 de outubro de 2005, apresentado pelo Estado.

⁶³ Anexo 33. Certificado escrito e firmado por Otávio José Ferreira Sande, Diretor Adjunto de Secretaria, do Tribunal do Trabalho em Santo Antônio de Jesus, de 5 de outubro de 2005, apresentado pelo Estado.

⁶⁴ Anexo 11. Certidão de confisco, firmada pelo 1º Tenente Ednaldo Ribeiro Santana Júnior, de 13 de dezembro de 1998.

⁶⁵ Anexo 10. Ofícios números 592-SFPC/6 e 612-SFPC/6 e Resolução 13/DMB de 1999. Documentos apresentados pelos peticionários.

88. Em 13 de outubro de 1999, o Comandante da 6ª Região Militar, General Roberto Jugurtha Câmara Senna, informou o Chefe de Polícia Civil de Santo Antônio de Jesus de que o material encontrado na sede da empresa ia ser destruído para evitar novas explosões.⁶⁶

89. Conforme se salientou acima, em 2 de dezembro de 1999, o Exército Brasileiro concluiu que a empresa funcionava sem as condições de segurança devidas.

V. ANÁLISE DE DIREITO.

A. O direito à vida e à integridade pessoal e os direitos da criança (artigos 4.1, 5.1, 19 e 1.1 da Convenção Americana).⁶⁷

90. No presente caso, a Comissão considerou provado que, em 11 de dezembro de 1998, ocorreu uma explosão numa fábrica de fogos, causando a morte de 64 pessoas e queimaduras em outras seis. Levando em conta que essa fábrica era de propriedade de um ator não estatal, o debate central que o caso suscita se refere à possível atribuição de responsabilidade internacional do Estado brasileiro por esses fatos, para o que a Comissão considera pertinente efetuar essa análise na seguinte ordem: 1. Os direitos à vida e à integridade pessoal e as hipóteses de atribuição de responsabilidade internacional; 2. Normas específicas sobre atividades de risco no âmbito do trabalho; e 3. Normas específicas sobre o trabalho infantil e as piores formas de trabalho infantil; e 4. Análise do caso.

1. O dever de respeito e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal e as hipóteses de atribuição de responsabilidade internacional.

91. A Comissão recorda que o direito à vida é pré-requisito para o desfrute de todos os demais direitos humanos, sem cujo respeito todos os demais carecem de sentido.⁶⁸ O cumprimento do artigo 4º, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana, não só pressupõe que nenhuma pessoa seja privada de sua vida arbitrariamente, mas, além disso, exige que os Estados tomem todas as medidas apropriadas para proteger e preservar o direito à vida, em conformidade com seu dever de garantir o pleno e livre exercício dos direitos de todas as pessoas sob sua jurisdição.⁶⁹ Essas obrigações são igualmente aplicáveis ao direito à integridade pessoal.

92. Desde sua primeira sentença em um caso contencioso, a Corte Interamericana salientou que:

O artigo 1.1 é fundamental para determinar se uma violação dos direitos humanos reconhecidos pela Convenção pode ser atribuída a um Estado Parte. Com efeito, esse artigo impõe aos Estados Partes os deveres fundamentais de respeito e de garantia, de tal modo que todo desrespeito aos direitos humanos reconhecidos na Convenção, que possa ser

⁶⁶ Anexo 13. Ofício número 592-592-SFPC/6, contendo resumo de supervisão realizada pelo Exército no local dos fatos, de 13 de outubro de 1999, firmada pelo General Comandante da 6ª Região Militar do Brasil, Roberto Jugurtha Câmara Senna, documento apresentado pelos petionários.

⁶⁷ Artigo 4.1. Toda pessoa tem direito de que se respeite sua vida [...].

Artigo 5.1. Toda pessoa tem direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

Artigo 19. 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.

Artigo 1.1. 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.

⁶⁸ CIDH, Caso 12.270, Relatório No. 2/15, Mérito, Johan Alexis Ortiz Hernández, Venezuela, 29 de janeiro de 2015, par. 185.

⁶⁹ CIDH, Caso 12.270, Relatório No. 2/15, Mérito, Johan Alexis Ortiz Hernández, Venezuela, 29 de janeiro de 2015, par. 186. Ver também Corte IDH. Caso Zambrano Vélez e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de julho de 2007. Série C No. 166, par. 80.

atribuído, segundo as regras do Direito internacional, à ação ou omissão de qualquer autoridade pública, constitui um ato imputável ao Estado, que compromete sua responsabilidade, nos termos previstos na mesma Convenção.⁷⁰

93. A responsabilidade internacional do Estado pode-se basear em atos ou omissões de qualquer poder ou órgão deste, que violem a Convenção Americana, e tem início, de forma imediata, com o ilícito internacional atribuído. Nesses casos, para estabelecer que ocorreu uma violação dos direitos consagrados na Convenção, não se exige determinar, como ocorre no direito penal interno, a culpabilidade de seus autores ou sua intencionalidade, nem tampouco é preciso identificar individualmente os agentes aos quais se atribuem os atos violatórios. É suficiente demonstrar “que se verificaram ações ou omissões que permitiram a prática dessas violações ou que exista uma obrigação do Estado que tenha sido por ele descumprida.”⁷¹

94. Paralelamente ao trabalho da Comissão e da Corte, definiram-se os conteúdos das obrigações de respeito e de garantia, conforme o artigo 1.1 da Convenção. Sobre a obrigação de respeito, a Corte salientou que “conforme o artigo 1.1, é ilícita toda forma de exercício do poder público que viole os direitos reconhecidos pela Convenção. Nesse sentido, em toda circunstância em que um órgão ou funcionário do Estado ou de uma instituição de caráter público lese indevidamente um desses direitos, se está diante de um caso de inobservância do dever de respeito consagrado nesse artigo”.⁷²

95. Por sua vez, a Comissão ressaltou que uma violação dos direitos humanos protegidos pela Convenção pode comprometer a responsabilidade internacional de um Estado Parte, seja porque a violação é cometida por seus próprios agentes, seja porque – embora, em princípio, não sejam diretamente atribuíveis ao Estado, por haver sido cometida por um particular – não se tenha podido determinar o autor dessa violação, devido à falta de diligência do Estado para prevenir, de maneira razoável, a violação ou tratá-la conforme o que estabelece a Convenção. O importante é determinar se esse ato ilícito contou com a participação, o apoio ou a tolerância de agentes estatais ou resultou do descumprimento, por parte do Estado, da obrigação de prevenir, de maneira razoável, as violações dos direitos humanos e de investigar seriamente, a fim de identificar e punir os responsáveis e reparar adequadamente a vítima ou seus familiares pelos prejuízos causados.⁷³

96. Quanto à obrigação de garantia, a Corte salientou que 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. Em consequência dessa obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos reconhecidos pela Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, sendo possível, do direito violado e, caso seja pertinente, a reparação dos danos causados pela violação dos direitos humanos.⁷⁴

97. Por outro lado, a Corte Interamericana ressaltou que:

é possível gerar responsabilidade internacional do Estado por atribuição a este de atos violatórios de direitos humanos cometidos por terceiros ou particulares, no âmbito das obrigações do Estado de garantir o respeito a esses direitos entre indivíduos (...) as obrigações *erga omnes* de respeitar e fazer respeitar as normas de proteção, a cargo dos Estados Partes na Convenção, projetam seus efeitos além da relação entre seus agentes e as pessoas submetidas a sua jurisdição, pois se manifestam também na obrigação positiva do Estado de adotar as medidas necessárias para assegurar a efetiva proteção dos direitos

⁷⁰ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4. Par. 164.

⁷¹ Corte IDH. Caso González Medina e familiares Vs. República Dominicana. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de fevereiro de 2012. Série C No. 240, par. 133; Corte IDH, Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia, Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, par. 112.

⁷² CIDH, Relatório No 11/10, Caso 12.488, Mérito, Membros da Família Barrios, Venezuela, 16 de março de 2010, par. 91. Ver também Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4. Par. 169.

⁷³ CIDH, Relatório No 65/01. Caso 11.073. Mérito. Juan Humberto Sánchez. Honduras. 6 de março de 2001, par. 88.

⁷⁴ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4. Par. 166.

humanos nas relações interindividuais”. Essas obrigações cabem a todos os sujeitos do Direito Internacional, e os casos de descumprimento deverão ser determinados em cada caso, em função das necessidades de proteção, para cada caso em particular.⁷⁵

98. Especificamente, sobre o dever de prevenir, a Corte ressaltou que “um Estado não pode ser responsável por qualquer violação de direitos humanos cometida entre particulares dentro de sua jurisdição. As obrigações convencionais de garantia a cargo dos Estados não implicam uma responsabilidade ilimitada dos Estados frente a qualquer ato ou fato de particulares,⁷⁶ pois seus deveres de adotar medidas de prevenção e proteção em suas relações entre si se encontram condicionados a i) se o Estado tinha ou devia ter conhecimento de uma situação de risco; ii) se esse risco era real e imediato; e iii) se o Estado adotou as medidas que, de maneira razoável, se esperava que adotasse para evitar que esse risco se verificasse.⁷⁷

99. Em suma, a fim de determinar a responsabilidade internacional do Estado, o decisivo é elucidar se uma determinada violação de direitos humanos reconhecidos pela Convenção ocorreu com o apoio ou a tolerância do poder público, ou se este agiu de maneira que a transgressão tenha acontecido na ausência de toda prevenção, ou impunemente. Trata-se, em definitivo, de determinar se a violação dos direitos humanos decorre da inobservância por parte de um Estado de seus deveres de respeitar e garantir esses direitos que a ele impõe o artigo 1.1 da Convenção.⁷⁸

100. Ambos os órgãos do Sistema Interamericano destacaram que as medidas de prevenção exigíveis deverão ser determinadas à luz das características e das circunstâncias de cada caso concreto. A Comissão considera que, no presente caso, em que se trata de uma explosão ocorrida em uma empresa privada, são aplicáveis as obrigações de regulamentação, supervisão e fiscalização,⁷⁹ quanto ao papel do Estado, em esferas que envolvem interesses fundamentais da sociedade e direitos básicos das pessoas.

101. Nesse sentido, embora não seja atribuível aos Estados todo o dano à vida e à integridade que tenha lugar no contexto do trabalho, o Estado, sim, pode ser internacionalmente responsável por esse dano, quando tenha ele ocorrido na ausência de mecanismos adequados de regulamentação, supervisão e fiscalização. Essa obrigação é reforçada frente a atores privados que realizam atividades de especial risco.

2. Normas específicas sobre atividades de risco no âmbito do trabalho.

102. Estabelecidas as obrigações estatais de respeito e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal, nesta seção a Comissão recapitulará as normas internacionais que são relevantes, à luz do artigo 29 da Convenção Americana, para caracterizar o alcance e o conteúdo dessas obrigações convencionais no

⁷⁵ Corte IDH, Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, par. 111, 113, 117.

⁷⁶ Corte IDH. Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, par. 117.

⁷⁷ A jurisprudência do Tribunal Europeu a respeito dos elementos ressaltando o dever de prevenção foi retomada pela Corte Interamericana em várias de suas sentenças. Nesse sentido, ver: Corte IDH. Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C No. 140, par. 124; Corte IDH. 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. 284; Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 10 de outubro de 2013. Série C No. 269, par. 124.

⁷⁸ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4. Par. 173.

⁷⁹ Ver. CIDH. Relatório No. 102/13. Caso 12.723. Mérito. TGGL. Equador, par. 141, 142 e 143. Citando. Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Exceção Preliminar*. Sentença de 30 de novembro de 2005. Série C No. 139, par. 99; e TEDH. *Caso Storck Vs. Alemanha*, No. 61603/00. Seção Terceira. Sentença de 16 de junho de 2005, par. 103. Nesse caso, o Tribunal Europeu estabeleceu que: “O Estado tem a obrigação de assegurar a seus cidadãos o direito à integridade física, de acordo com o artigo 8º da Convenção [Europeia de Direitos Humanos]. Para essa finalidade, existem hospitais administrados pelo Estado, que coexistem com hospitais privados. O Estado não pode absolver-se completamente de sua responsabilidade ao delegar suas obrigações nessa esfera a indivíduos ou organismos privados. [...] [O] Estado mant[ém] o dever de exercer a supervisão e o controle sobre instituições [...] privadas. Essas instituições, [...] necessitam, não só uma licença, mas também uma supervisão competente e frequente, para averiguar se o confinamento e o tratamento médico se justificam”. Ver também Corte IDH. *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. 319.⁷⁹ Ver Princípios Reitores sobre as Empresas e os Direitos Humanos. Elaborados pelo Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. Aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos mediante a resolução 17/4, de 16 de junho de 2011. Princípio 1. Os Estados devem proteger contra as violações dos direitos humanos cometidas em seu território e/ou sua jurisdição por terceiros, inclusive as empresas. Para esse efeito, devem adotar as medidas apropriadas para prevenir, investigar, punir e reparar esses abusos mediante políticas adequadas, atividades de regulamentação e submissão à justiça.

âmbito do trabalho e, mais especificamente, a respeito de atividades perigosas que impliquem risco para esses direitos.

103. A Convenção Nº. 155 da Organização Internacional do Trabalho, vinculante para o Brasil na data dos fatos, estabelece em seu artigo 4º que os Estados devem colocar em prática uma política nacional sobre a matéria e que:

(...)

2. Essa política terá como objeto 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, reduzindo ao mínimo, na medida em que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho.⁸⁰

104. O mesmo instrumento internacional, no artigo 9º, se refere especificamente a deveres de regulamentação e de inspeção e controle, nos seguintes termos:

O controle da aplicação das leis e dos regulamentos relativos à segurança, à higiene e ao meio ambiente de trabalho deverá estar assegurado por um sistema de inspeção apropriado e suficiente.

2. O sistema de controle deverá prever sanções adequadas em caso de infração das leis ou dos regulamentos.⁸¹

105. Por outro lado, embora a Convenção 174 da mesma Organização não fosse vinculante para o Brasil na data dos fatos, é útil para a definição de alguns conceitos que são relevantes para o caso.

(...)

(a) a expressão substância perigosa designa toda substância ou mistura que, em razão de propriedades químicas, físicas ou toxicológicas, seja uma só ou em combinação com outras, represente perigo;

(...)

d) a expressão "acidente maior" designa todo evento inesperado, como uma emissão, um incêndio ou uma explosão de grande magnitude, no curso de uma atividade dentro de uma instalação exposta a riscos de acidentes maiores, envolvendo uma ou mais substâncias perigosas e que exponha os trabalhadores, a população ou o meio ambiente a perigo de consequências imediatas ou de médio e longo prazos; (...)⁸².

106. Cumpre salientar que o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais era vinculante para o Estado no momento dos fatos. Especificamente, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Observação Geral 14, se referiu às obrigações estatais relacionadas com a redução e prevenção de acidentes de trabalho, da seguinte maneira:

Do mesmo modo, os Estados Partes devem formular, aplicar e revisar periodicamente uma política nacional coerente destinada a reduzir ao mínimo os riscos de acidentes de trabalho e

⁸⁰ Organização Internacional do Trabalho. Convenção Nº155 – Convenção sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores, 1981. Ratificada pelo Brasil em 18 de maio de 1992.

⁸¹ Organização Internacional do Trabalho. Convenção Nº 155 – Convenção sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores, 1981. Ratificada pelo Brasil em 18 de maio de 1992.

⁸² Organização Internacional do Trabalho. Convenção Nº 174 – Convenção sobre a Prevenção de Acidentes Industriais Maiores. Ratificada pelo Brasil em 2 de agosto de 2001.

doenças profissionais bem como formular uma política nacional coerente em matéria de segurança no emprego e serviços de saúde.

(...)

Fazem parte integrante dessa política a identificação, determinação, autorização e controle de materiais, equipamentos, substâncias, agentes e procedimentos de trabalho perigosos; a prestação aos trabalhadores de informação sobre a saúde, e o fornecimento, caso seja necessário, de vestuário e equipamento de proteção; o cumprimento de leis e regulamentos por meio de inspeções adequadas; (...)⁸³.

107. O Caso Önerlydiz vs. Turquia versa sobre uma explosão em que morreram 39 pessoas, analisado pelo Tribunal Europeu à luz do direito à vida, consagrado em termos semelhantes na Convenção Americana. A esse respeito, o Tribunal determinou que a obrigação de respeitar os direitos, primordialmente o direito à vida, inclui o dever positivo do Estado de agir para resguardar os direitos das pessoas sob sua jurisdição, sobretudo no caso de atividades industriais que, por sua própria natureza, são perigosas. O Tribunal Europeu acrescentou que, nesses casos, deve administrar a concessão de licenças, a criação, o funcionamento, a segurança e a supervisão da atividade, e obrigar todos os interessados a tomar medidas práticas para garantir a proteção efetiva dos cidadãos cuja vida possa ver-se ameaçada pelos riscos inerentes.⁸⁴

3. Normas específicas sobre o trabalho infantil e as piores formas de trabalho infantil.

108. Levando em conta que ficou provado que, em consequência da explosão na fábrica, morreram 20 crianças entre 11 e 17 anos e ficaram feridas duas crianças, a Comissão considera necessário incorporar à análise do presente caso o *corpus iuris* internacional de proteção das crianças,⁸⁵ que tem como eixos centrais o dever de especial proteção e o princípio do interesse superior da criança.⁸⁶ Especialmente, esse *corpus iuris* é pertinente no que se refere ao trabalho infantil.

109. Sobre esses dois eixos centrais, a Comissão e a Corte Interamericana ressaltaram que “as crianças são titulares dos direitos estabelecidos na Convenção Americana, além de contar com as medidas especiais de proteção contempladas no artigo 19, as quais devem ser definidas segundo as circunstâncias particulares de cada caso concreto”.⁸⁷ Além disso, “o Estado deve prestar especial atenção às necessidades e aos direitos das crianças em particular condição de vulnerabilidade”.⁸⁸

110. O artigo 32 da Convenção sobre os Direitos da Criança⁸⁹ salienta que “os Estados Partes reconhecem o direito da criança de estar protegida contra a exploração econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em sua educação, ou que seja nocivo para sua saúde ou para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. Os Estados Partes adotarão medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais [...]”. Além disso, dispõe que os Estados fixarão uma idade

⁸³ Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 14. O direito ao desfrute do mais alto nível possível de saúde. 11 de agosto de 2000. Par. 36.

⁸⁴ Tribunal Europeu de Direitos Humanos, Caso Önerlydiz Vs. Turquia. Sentença de 30 de novembro de 2004, par. 90.

⁸⁵ CIDH. Relatório No. 102/13. Caso 12.723. Mérito. TGGL. Equador, par.149. Cf. Corte IDH. *Caso Forneron e filha Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de abril de 2012. Série C No. 242, par. 44; Corte IDH. *Caso Furlan e familiares Vs. Argentina*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2012. Série C No. 246, par. 125.

⁸⁶ CIDH. Relatório No. 102/13. Caso 12.723. Mérito. TGGL. Equador, par.149.

⁸⁷ CIDH. Relatório No. 102/13. Caso 12.723. Mérito. TGGL. Equador, par. 150. Cf. Corte IDH. *Caso Forneron e filha Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de abril de 2012. Série C No. 242, par. 44; Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguai*. Mérito e Reparações. Sentença de 24 de fevereiro de 2011. Série C No. 221, par. 121.

⁸⁸ Corte IDH, *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.

⁸⁹ Convenção sobre os Direitos da Criança. Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990.

ou idades mínimas para trabalhar e disporão a regulamentação apropriada dos horários e condições de trabalho.⁹⁰

111. O Protocolo de San Salvador, em seu artigo 7º, estabelece o direito a condições de trabalho justas, equitativas e satisfatórias e, com respeito aos menores, exige que os Estados Partes proíbam qualquer trabalho que ponha em risco sua saúde, sua segurança ou sua moral e garantam que o trabalho esteja subordinado às disposições sobre educação obrigatória. Nesse sentido, a Comissão se referiu à importância de se contar com legislações efetivas e com a realização de inspeções nos locais de trabalho, para garantir que os menores não sejam expostos a condições perigosas de trabalho.⁹¹

112. O UNICEF se referiu ao tema, distinguindo entre os conceitos de “tarefas infantis”, “trabalho infantil” e “as piores formas de trabalho infantil”, levando em conta as Convenções Nº 138 e 182 da OIT, nos seguintes termos:

Tarefas infantis: O UNICEF não se opõe a que as crianças trabalhem. A participação das crianças e dos adolescentes em um trabalho – uma atividade econômica – que não afete de maneira negativa sua saúde e seu desenvolvimento, nem interfira com sua educação, é muitas vezes positiva. A Convenção Nº 138 da OIT permite qualquer tipo de trabalho leve (que não interfira na educação), a partir dos 12 anos.

Trabalho infantil: O trabalho infantil é um conceito mais limitado, que se refere às crianças que trabalham infringindo as normas da OIT que aparecem nas Convenções 138 e 182. Isso inclui todas as crianças menores de 12 anos que trabalhem em qualquer atividade econômica, bem como as que tenham de 12 a 14 anos e trabalhem em atividades mais leves, e as crianças submetidas às piores formas de trabalho infantil.

As piores formas de trabalho infantil: Entre elas se encontram a escravidão, o recrutamento forçado, a prostituição, o tráfico, a obrigação de realizar atividades ilegais ou a exposição a qualquer tipo de perigo.

113. Embora o Brasil nela não fosse parte na época dos fatos, pode-se notar que, em âmbito internacional, a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho, em seu artigo 3º, define as “piores formas de trabalho infantil”, da seguinte maneira:

- (a) todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, tais como a venda e tráfico de crianças, a servidão por dívidas e a condição de servo, e o trabalho forçado ou obrigatório, inclusive o recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados;
- (b) a utilização, o recrutamento ou a oferta de crianças para a prostituição, a produção de pornografia ou atuações pornográficas;
- (c) a utilização, recrutamento ou a oferta de crianças para a realização de atividades ilícitas, em particular a produção e o tráfico de entorpecentes, tais como definidos nos tratados internacionais pertinentes; e
- (d) o trabalho que, por sua natureza ou pelas condições em que é realizado, é suscetível de prejudicar a saúde, a segurança ou a moral das crianças.⁹²

114. Quanto às obrigações estatais frente às piores formas de trabalho infantil, a Corte Interamericana expressou que se devem adotar medidas de caráter prioritário para eliminá-las, as quais incluem, entre outras, elaborar e colocar em prática programas de ação para assegurar o exercício e o desfrute pleno de seus direitos. Do mesmo modo, salientou que:

⁹⁰ Convenção sobre os Direitos da Criança. Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, artigo 32.

⁹¹ CIDH. Quinto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala, 6 de abril de 2001, Capítulo XII, par. 11 e 24.

⁹² Organização Internacional do Trabalho. Convenção Nº 182 – Convenção sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999. Ratificada pelo Brasil em 2 de fevereiro de 2002.

(...) concretamente, o Estado tem a obrigação de: i) impedir a ocupação de crianças nas piores formas de trabalho infantil; ii) prestar a assistência direta necessária e adequada para retirar as crianças das piores formas de trabalho infantil e assegurar sua reabilitação e inserção social; iii) assegurar o acesso ao ensino básico gratuito e, quando for possível e adequado, à formação profissional a todas as crianças que tenham sido retiradas das piores formas de trabalho infantil; iv) identificar as crianças que estejam particularmente expostas a riscos e entrar em contato direto com elas; e v) levar em consideração a situação particular das meninas.⁹³

115. O Comitê dos Direitos da Criança, na Observação Geral 16, afirma que os Estados têm a obrigação de regulamentar e supervisionar as condições de trabalho e estabelecer salvaguardas que protejam as crianças da exploração econômica e de trabalhos que interfiram em sua educação ou afetem sua saúde ou seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. Nesse contexto, as autoridades encarregadas de regulamentar e supervisionar as atividades e o funcionamento das empresas devem levar em conta os princípios do interesse superior da criança, a não discriminação, o conceito holístico de desenvolvimento da infância e o direito da criança de ser ouvida.⁹⁴ Do mesmo modo, levando em conta que é no setor não estruturado da economia e nas economias familiares que, em geral, são encontrados trabalhos perigosos para as crianças, “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”.⁹⁵

116. Em sentido similar, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em sua Observação Geral 18, enfatizou a necessidade de proteger as crianças “frente a todas as formas de trabalho que possam prejudicar seu desenvolvimento ou sua saúde física ou mental”, inclusive a exploração econômica, e de forma que lhes seja permitido “aspirar a seu pleno desenvolvimento e adquirir formação técnica e profissional”.⁹⁶ Particularmente sobre o trabalho infantil, destacou os deveres estatais de “adotar medidas efetivas para zelar por que a proibição do trabalho infantil seja plenamente respeitada”.⁹⁷

117. Conforme se ressaltou acima, a Constituição brasileira já estabelecia, no momento dos fatos do caso, que as pessoas menores de 18 anos não podem trabalhar em locais ou em atividades de risco; além disso, a legislação estabelecia como atividades ou operações de risco aquelas que implicassem o contato permanente com explosivos.

4. Análise do caso

118. No presente caso, a Comissão considerou provado que, em 11 de dezembro de 1998, ocorreu uma explosão em uma fábrica de fogos de artifício, na qual 64 pessoas morreram e seis ficaram feridas. Dessas pessoas, 22 eram crianças entre 11 e 17 anos.

119. Conforme as normas citadas acima, a fim de estabelecer se o Estado do Brasil é responsável internacionalmente pelas mortes e lesões causadas por essa explosão, a Comissão leva em consideração, em primeiro lugar, que as relações trabalhistas fazem parte de uma área que cabe ao Estado regulamentar e inspecionar. Como se salientou, essas obrigações aumentam quando se trata de atividades perigosas para a vida, a integridade pessoal ou a saúde das pessoas. Além disso, conforme a própria legislação interna, as atividades vinculadas a certas substâncias, como explosivos, estavam sujeitas à autorização do Estado, ao

⁹³ Corte IDH. *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. 376.

⁹⁴ Comitê dos Direitos da Criança. Observação Geral 16. Sobre as obrigações do Estado em relação ao impacto do setor empresarial nos direitos da criança (17 de abril de 2013) par. 13-23.

⁹⁵ Comitê dos Direitos da Criança. Observação Geral 16. Sobre as obrigações do Estado em relação ao impacto do setor empresarial nos direitos da criança (17 de abril de 2013) par. 36.

⁹⁶ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 18. O direito ao trabalho. 24 de novembro de 2005. Par. 15.

⁹⁷ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 18. O direito ao trabalho. 24 de novembro de 2005. Par. 24.

qual, por sua vez, cabia inspecionar essas atividades, como parte do mandato legal. Com efeito, no presente caso, a fábrica tinha licença do Exército Brasileiro para o armazenamento de explosivos, em nome de Mário Fróes Prazeres Bastos, em um imóvel de seu pai, Osvaldo Prazeres Bastos.

120. Nesse sentido, o Estado brasileiro tinha relação direta com as atividades que eram realizadas na fábrica, razão pela qual tinha conhecimento do risco potencial que o funcionamento da fábrica poderia implicar para a vida, a integridade pessoal e a saúde dos trabalhadores, caso não fossem cumpridas as medidas de segurança necessárias, questão sobre a qual o Estado tinha alguns deveres ainda maiores de inspeção e fiscalização.

121. O Estado não prestou nenhuma informação, nem se deduz do expediente que durante os três anos transcorridos desde a concessão da autorização até o momento da explosão, as autoridades competentes tivessem realizado inspeção ou fiscalização alguma na fábrica. Nesse sentido, no presente caso, a omissão do Estado é de caráter absoluto, sendo desnecessário avaliar elementos adicionais sobre as características que devem ter as inspeções e fiscalizações e as autoridades competentes para isso. É importante ressaltar que o Estado brasileiro, na audiência realizada em 19 de outubro de 2006 junto à CIDH, e como ficou estabelecido acima, reconheceu sua responsabilidade, tanto pela falta de fiscalização adequada, como pelo tempo excessivo das investigações.

122. A Comissão observa que, caso houvesse realizado essas inspeções e fiscalizações, como era seu dever, o Estado teria constatado as irregularidades no funcionamento da fábrica, à luz da própria legislação interna, e o conseqüente risco para os empregados que, devido a essas irregularidades, trabalhavam em condições de extrema insegurança e estavam expostos ao resultado fatal que finalmente se materializou. Foi posteriormente à explosão que essas irregularidades foram determinadas no processo administrativo.

123. Do mesmo modo, caso houvesse cumprido seu dever de inspeção e fiscalização, o Estado teria percebido que muitos dos empregados eram crianças, que realizavam tarefas de alta periculosidade, infringindo o disposto na legislação interna e nas normas internacionais. A Comissão observa que, inclusive, uma das vítimas que faleceu, Daniela Cerqueira Reis, tinha somente 11 anos de idade. À luz das normas citadas anteriormente, a situação de todas as crianças que morreram ou ficaram feridas no caso, pela periculosidade do trabalho realizado, deve ser qualificada como uma das piores formas de trabalho infantil, que exigia deveres também reforçados de inspeção e fiscalização por parte do Estado.

124. A Comissão destaca outros elementos adicionais que se inferem dos fatos provados, e que são relevantes para a atribuição de responsabilidade ao Estado: a) a sentença trabalhista em que a Juíza do Trabalho 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; b) a condenação penal por homicídio culposo imposta a Osvaldo Prazeres Bastos, em 1996, por outra explosão de fogos de artifício; c) a reportagem intitulada “uma tragédia anunciada”, da qual se deduz que o problema datava de mais de 100 anos e que 10% da população sobrevivía dessa atividade; d) o Documento Síntese propiciado pelo Estado em 2008, que descreve o problema de décadas anteriores e enfatiza que as atividades se realizam “sem fiscalização dos órgãos competentes”; e e) o relatório de um coronel do exército apresentado em outubro de 1999 à vara criminal, em que informa, com referência ao município em particular, que ali “se fabrica livremente com a anuência da prefeitura local” e que “não há restrições de nenhuma espécie ao exercício dessa atividade”.

125. Em definitivo, a Comissão conclui que o Estado sabia que na fábrica de Mário Fróes Prazeres Bastos se desenvolviam atividades industriais perigosas para a vida, a integridade pessoal e a saúde dos trabalhadores, e que, por essa mesma razão, devia inspecionar e fiscalizar conforme a legislação interna e suas obrigações internacionais. A Comissão também conclui que, precisamente em decorrência desse dever, o Estado devia saber que na fábrica de Mário Fróes Prazeres existia uma das piores formas de trabalho infantil e se cometiam graves irregularidades que implicavam um enorme e iminente risco para a vida, a integridade pessoal e a saúde de todos os trabalhadores. Da informação contextual, a Comissão conclui que o Estado sabia que se tratava de um problema antigo na área, o que tornava ainda mais imperioso o estrito cumprimento dos deveres de fiscalização do funcionamento da fábrica. Na opinião da CIDH, não haver realizado nenhuma

inspeção ou fiscalização na fábrica durante anos, conhecendo o contexto generalizado de atividades de risco com fogos de artifício na área, é suficiente para estabelecer que o Estado não só não cumpria seus deveres, mas que foi tolerante e aquiescente com o ocorrido.

126. Em virtude do exposto, a Comissão conclui que o Estado do Brasil é responsável pelo descumprimento do dever de respeito e garantia do direito à vida e à integridade pessoal estabelecido nos artigos 4.1 e 5.1 da Convenção Americana, em relação às obrigações estabelecidas nos artigos 19 e 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento das vítimas diretas da explosão de 11 de dezembro de 1998, conforme se detalha no Anexo Único deste relatório de mérito.

B. Direito ao trabalho e princípio de igualdade e não discriminação (artigos 26, 24, 1.1 e 2⁹⁸ da Convenção Americana).

1. Considerações gerais.

127. O artigo 26 da Convenção Americana estabelece uma obrigação, sob a liderança dos Estados Partes, de procurar o desenvolvimento progressivo dos direitos que essa norma dispõe. Embora ambos os órgãos do Sistema Interamericano⁹⁹ tenham reafirmado sua competência para pronunciar-se sobre possíveis violações do artigo 26 da Convenção Americana no âmbito do sistema de petições e casos individuais, essa disposição tinha sido objeto de escasso desenvolvimento na jurisprudência do Sistema Interamericano relativa a casos contenciosos. Em seus pronunciamentos sobre o assunto, a Corte enfatizou a interdependência e a indivisibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais a respeito dos direitos civis e políticos.¹⁰⁰

128. A Comissão reconhece que a interpretação do artigo 26 da Convenção e a determinação concreta de seu alcance e conteúdo podem revestir certas complexidades interpretativas. Nesse sentido, a Comissão considera necessário desenvolver alguns de seus pronunciamentos anteriores a esse respeito, especificamente aquele que considera uma metodologia adequada de análise, que leva em conta o texto da norma, mas o interpreta de maneira coerente com os desdobramentos verificados na matéria em âmbito internacional, e que são de grande utilidade para o entendimento de seu alcance e conteúdo.

129. Assim, a Comissão considera que a análise de um caso concreto, à luz do artigo 26 da Convenção Americana, deve ser efetuada em dois níveis. Num primeiro momento, é necessário estabelecer se o direito de que trata o caso decorre “das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização de Estados Americanos”, tal como menciona o texto do artigo 26; ou seja, é o artigo 26 da CADH que designa a Carta da OEA como fonte direta de direitos, atribuindo caráter de

⁹⁸ Artigo 26: 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.

Artigo 24: Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.

Artigo 1.1: 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.

Artigo 2. 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.

⁹⁹ Ver, por exemplo, alguns relatórios de admissibilidade nos quais se admitiu a possível violação do artigo 26 da Convenção: Relatório 29/01. Caso 12.249. Jorge Odir Miranda Cortez e outros. El Salvador, 7 de março de 2001; e Relatório 70/04. Petição 667/01. Admissibilidade. Jesús Manuel Naranjo Cárdenas e outros (Aposentados da Empresa Venezuelana de Aviação - VIASA). Venezuela, 13 de outubro de 2004. Ver também o pronunciamento de mérito sobre o artigo 26 no Relatório 38/09. Caso 12.670. Associação Nacional de Ex-Servidores do Instituto de Seguridade Social e outros Vs. Peru. 27 de março de 2009. Em sentido similar, a Corte reafirmou essa competência no 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.

¹⁰⁰ Ver, por exemplo, Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C No. 340. Par. 141; e 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. Par. 101.

direitos humanos às disposições que sobre a matéria possam ter origem nesse tratado. Dado que o objeto da Carta da OEA não foi individualizar direitos, mas constituir um organismo internacional, é necessário recorrer a textos auxiliares para identificar os direitos que derivam das disposições desse instrumento.

130. Uma vez estabelecido isso, cabe determinar se o Estado em questão descumpriu a obrigação de “conseguir progressivamente” a plena efetividade desse direito ou as obrigações gerais de respeitá-lo e garanti-lo. Nesse segundo nível de análise, é preciso levar em consideração a natureza e alcance das obrigações exigíveis do Estado, em conformidade com os artigos 1.1, 2º e 26 da Convenção bem como com os conteúdos do direito de que se trate, como se efetuará mais adiante.

131. Para estabelecer os critérios que permitam extrair direitos específicos da Carta da OEA, bem como determinar seu conteúdo e as obrigações dos Estados em relação a eles, é que o artigo 29 da CADH adquire relevância, na medida em que estabelece os parâmetros das regras gerais de interpretação desse tratado. Nesse sentido, de acordo com esse artigo, a interpretação das disposições da CADH não poderá limitar nem suprimir direitos reconhecidos pela legislação interna dos Estados ou por qualquer outro tratado em que este seja parte, nem excluir os efeitos da Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem ou outros atos internacionais da mesma natureza. A disposição acolhe, assim, o princípio *pro persona* no Sistema Interamericano e oferece uma ferramenta-chave para a efetiva proteção de todos os direitos humanos reconhecidos nas Constituições dos Estados Partes bem como nos instrumentos interamericanos ou universais de direitos humanos por eles ratificados.

132. Com base na interpretação integral que o artigo 26 requer, à luz das disposições do artigo 29, a Comissão considera pertinente referir-se às obrigações que derivam do artigo 26 da Convenção Americana e que podem ser matéria de pronunciamento por parte dos órgãos do Sistema Interamericano no âmbito de casos contenciosos. A esse respeito, para o caso específico, a Comissão considera que na interpretação do artigo 26 da Convenção Americana deve-se levar em conta o Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”,¹⁰¹ pois permite determinar o alcance da obrigação estatal em matéria de desenvolvimento progressivo do direito em análise. No artigo 1º, o Protocolo estabelece que os Estados Partes se comprometem a adotar as medidas necessárias, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que se reconhecem no instrumento.¹⁰²

133. Por sua vez, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁰³ contempla, no artigo 2.1,¹⁰⁴ disposições similares às do artigo 26 da Convenção Americana e às do artigo 1º do Protocolo de San Salvador. A Comissão já recorreu aos pronunciamentos do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, quanto à noção de progressividade e ao alcance das obrigações que dela decorrem.¹⁰⁵ Nesse sentido, esse Comitê explicou que a noção de progressividade:

não deve ser interpretada equivocadamente de forma a esvaziar a obrigação de todo conteúdo significativo. Por um lado, se requer um dispositivo de flexibilidade necessária que reflita as realidades do mundo real e as dificuldades que implica para cada país assegurar a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Por outro lado, a frase deve ser interpretada à luz do objetivo geral, na realidade a razão de ser, do Pacto, que é estabelecer claras obrigações para os Estados Partes com respeito à plena efetividade dos direitos de

¹⁰¹ O Estado brasileiro aderiu a esse Protocolo em 21 de agosto de 1996.

¹⁰² CIDH. Relatório No. 38/09. Caso 12.670. Admissibilidade e Mérito. Associação Nacional de Ex-Servidores do Instituto Peruano de Seguridade Social e outras. Peru. 27 de março de 2009. Par. 134.

¹⁰³ O Estado brasileiro aderiu a esse tratado em 24 de janeiro de 1992.

¹⁰⁴ Segundo essa disposição “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”.

¹⁰⁵ CIDH. Relatório No. 38/09. Caso 12.670. Admissibilidade e Mérito. Associação Nacional de Ex-Servidores do Instituto Peruano de Seguridade Social e outras. Peru. 27 de março de 2009. Par. 136.

que se trata. Este impõe, assim, uma obrigação de proceder o mais expedita e eficazmente possível, com vistas a conseguir esse objetivo.¹⁰⁶

134. À luz do acima descrito, é possível afirmar que a Comissão entende que o artigo 26 da Convenção Americana impõe diversas obrigações aos Estados, que não se limitam a uma proibição de retrocesso, porquanto é tão somente um correlato da obrigação de progressividade, mas não se pode entender como a única obrigação passível de demanda no Sistema Interamericano, em conformidade com essa norma. Desse modo, a Comissão afirma que, levando em conta o contexto interpretativo do artigo 29 da Convenção Americana, do artigo 26, visto à luz dos artigos 1.1 e 2º do mesmo instrumento, é possível inferir, pelo menos, as seguintes obrigações imediatas e exigíveis: i) as obrigações gerais de respeito e garantia; ii) a aplicação do princípio de não discriminação aos direitos econômicos, sociais e culturais; iii) as obrigações de dar passos ou adotar medidas para conseguir o gozo dos direitos incorporados nesse artigo; e iv) a oferta de recursos idôneos e efetivos para sua proteção. As metodologias ou fontes de análise que sejam pertinentes para cada uma dessas obrigações serão estabelecidas segundo as circunstâncias próprias de cada caso.

135. Em relação aos componentes exigíveis e imediatos da obrigação de dar passos ou adotar medidas, o Comitê DESC salientou, por exemplo, que a adoção de medidas por si mesma não se encontra limitada ou condicionada a outras considerações; por esse motivo, embora a consecução da realização efetiva dos direitos possa ser paulatina, a adoção de medidas ou providências para esses efeitos deve ser deliberada, concreta e orientada o mais claramente possível para seu cumprimento. O Estado, ademais, tem obrigações básicas que devem atender a níveis essenciais desses direitos, as quais não estão sujeitas ao desenvolvimento progressivo, mas revestem caráter imediato.¹⁰⁷

2. Análise do presente caso.

136. Aplicando os parâmetros acima ao presente caso, a Comissão começa destacando que a Carta da OEA, em seu artigo 45, incorpora o direito ao trabalho nos seguintes termos:

Os Estados membros [...] 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 [...].¹⁰⁸

137. De forma mais genérica, o artigo 34.g dessa Carta, também inclui entre as metas para a consecução de um desenvolvimento integral, "(s)alários justos, oportunidades de emprego e condições de trabalho aceitáveis para todos".¹⁰⁹

138. A Corte Interamericana salientou que "a Declaração [Americana] 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". Assim, a Declaração Americana representa um dos instrumentos relevantes para a identificação dos direitos econômicos, sociais e culturais a que alude o artigo 26 da CADH. Como já se ressaltou, recorrer a outros instrumentos internacionais pode ser necessário para mostrar a derivação de um direito a partir de uma medida ou objetivo de política pública incluído em uma norma de caráter econômico, social, cultural, educacional ou

¹⁰⁶ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, *Observação Geral 3: A natureza das obrigações dos Estados Partes (parágrafo 1o do artigo 2o do Pacto)*, aprovada no Quinto Período de Sessões, 1990, E/1991/23.

¹⁰⁷ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, *Observação Geral 3: A natureza das obrigações dos Estados Partes (parágrafo 1o do artigo 2o do Pacto)*, 1990. Nesse sentido, ver: CIDH. Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 (7 de setembro de 2017) par. 236 e 237.

¹⁰⁸ Carta da Organização dos Estados Americanos.

¹⁰⁹ Carta da Organização dos Estados Americanos.

científico da Carta da OEA.¹¹⁰ Em especial, a Declaração Americana dispõe, em seu artigo XIV que “toda pessoa tem direito ao trabalho em condições dignas e o de seguir livremente sua vocação, na medida em que for permitido pelas oportunidades de emprego existentes”. Em sentido semelhante, o Protocolo de San Salvador menciona que “toda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa”.

139. Do acima exposto, a Comissão considera claro que o direito ao trabalho constitui uma das normas econômicas e sociais mencionadas no artigo 26 da Convenção e, nesse sentido, os Estados Partes se encontram na obrigação de procurar o desenvolvimento progressivo desse direito, além de respeitar, garantir e adotar as medidas necessárias para torná-lo efetivo.

140. Isto posto, quanto ao conteúdo do direito ao trabalho, e no que seja pertinente para o presente caso, a Comissão observa que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em sua Observação Geral 18, salientou o seguinte:

O trabalho, segundo dispõe o artigo 6º do Pacto, deve ser um *trabalho digno*. Este é o trabalho que respeita os direitos fundamentais da pessoa humana, bem como os direitos dos trabalhadores, no que se refere a condições de segurança no trabalho e remuneração. Também oferece uma remuneração que permite aos trabalhadores viver e assegurar a vida de suas famílias, tal como se salienta no artigo 7º do Pacto. Esses direitos fundamentais incluem ainda o respeito à integridade física e mental do trabalhador no exercício de seu emprego.¹¹¹

141. Na mesma observação, o Comitê desenvolveu os elementos de disponibilidade e acessibilidade, nos seguintes termos: Disponibilidade: Os Estados Partes devem contar com serviços especializados que tenham por função ajudar e apoiar os indivíduos para permitir-lhes identificar o emprego disponível e ter acesso a ele. Acessibilidade: O acesso ao trabalho reveste três dimensões: não discriminação, acessibilidade física e acesso à informação. A discriminação no acesso ao trabalho e à continuidade do trabalho é proibida. Os Estados devem assegurar uma razoável adaptação para que os espaços de trabalho sejam acessíveis, em especial às pessoas com deficiência física. Todas as pessoas têm o direito de buscar, obter e compartilhar informação sobre oportunidades de emprego.¹¹²

142. Do mesmo modo, e de especial relevância para o presente caso, o Comitê se referiu ao direito de escolher e aceitar livremente emprego e às “condições de trabalho seguras” como parte da norma de *aceitabilidade e qualidade* do direito ao trabalho, nos seguintes termos:

Aceitabilidade e qualidade. A proteção do direito ao trabalho apresenta várias dimensões, especialmente o direito do trabalhador a condições justas e favoráveis de trabalho, em especial a condições de trabalho seguras, o direito de constituir sindicatos e o direito de escolher e aceitar livremente emprego.¹¹³

143. Quanto ao dever de proteger frente a ações de atores não estatais, salientou que “o descumprimento desse dever ocorre quando os Estados Partes se abstêm de adotar todas as medidas adequadas para proteger as pessoas submetidas a sua jurisdição contra as violações do direito ao trabalho imputáveis a terceiros”.¹¹⁴ Também a Corte ressaltou que “o Estado é então responsável por si mesmo tanto quando funciona como empregador, como pela atuação de terceiros que agem com sua tolerância,

¹¹⁰ São particularmente importantes o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador) e, ainda, outros tratados como a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e as convenções da Organização Internacional do Trabalho.

¹¹¹ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 18. O direito ao trabalho. 24 de novembro de 2005. Par. 7.

¹¹² Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 18. O direito ao trabalho. 24 de novembro de 2005.

¹¹³ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 18. O direito ao trabalho. 24 de novembro de 2005. Par. 12.

¹¹⁴ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 18. O direito ao trabalho. 24 de novembro de 2005. Par. 35.

aquiescência ou negligência, ou respaldados por alguma diretriz ou política estatal que favoreça a criação ou manutenção de situações de discriminação”.¹¹⁵

144. A esse respeito, a CIDH entende que, à luz do dever de garantia, previsto no artigo 1.1 da CADH, e da interpretação que sobre ele fizeram os órgãos do Sistema Interamericano, os Estados Partes devem prevenir a violação dos direitos constantes do artigo 26 no contexto das atividades empresariais. De acordo com o Comitê DESC, isso inclui adotar uma estrutura jurídica que permita assegurar a proteção desses direitos, e que proporcione acesso efetivo a recursos para as vítimas dessas violações. Entre as ações que assegurem uma estrutura jurídica adequada, o Estado deverá exigir que as empresas exerçam a diligência devida em matéria de direitos humanos, a fim de identificar, prevenir e reduzir os riscos de violação dos direitos no âmbito de suas atividades.¹¹⁶

145. Finalmente, entre as obrigações básicas dos Estados a respeito desse direito se inclui a garantia de acesso ao emprego, em especial em relação às pessoas e grupos desfavorecidos e marginalizados,¹¹⁷ como é o caso das pessoas que se encontram em situação de pobreza.

146. Por sua vez, nos artigos 6º e 7º do Protocolo de San Salvador, os Estados Partes se comprometem a adotar as medidas que garantam plena efetividade do direito ao trabalho, e reconhecem que toda pessoa deve dele usufruir em condições justas, equitativas e satisfatórias, entre as quais se incluem o direito a um salário digno, à segurança e à higiene, bem como à proibição de trabalhos perigosos para menores de 18 anos, além de todo aquele que possa pôr em risco sua saúde, segurança ou moral.¹¹⁸

147. Uma vez que o Estado reconheceu que, no município de Santo Antônio de Jesus, se vivia em uma situação geral de pobreza, e se referiu a essa situação como causa do problema do presente caso, é importante salientar que a Comissão e a Corte se referiram em várias ocasiões ao risco maior de violações de direitos humanos que as pessoas que vivem nessa condição enfrentam.¹¹⁹ No caso particular de crianças em situação de pobreza, a CIDH ressaltou que se veem expostas ao trabalho informal e às piores formas de trabalho infantil. Quando realizam alguma atividade produtiva, se encontram em estado particular de vulnerabilidade, que favorece situações de abuso, maus-tratos e exploração que, além disso, as impede de denunciar essas situações.¹²⁰ A Corte Interamericana salientou 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 especiais de proteção do sujeito de direito, seja por sua condição pessoal, seja pela situação específica em que se encontra,¹²¹ como a extrema pobreza ou a marginalização”.¹²²

¹¹⁵ Corte IDH, Parecer Consultivo 18/03, de 17 de setembro de 2003, Solicitado pelos Estados Unidos Mexicanos, par. 152.

¹¹⁶ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 24. Sobre as obrigações dos Estados no contexto das atividades empresariais. 10 de agosto de 2017, pp 14 e seguintes.

¹¹⁷ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 18. O direito ao trabalho. 24 de novembro de 2005. Par. 31.

¹¹⁸ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, "Protocolo de San Salvador", artigos 6º e 7º.

¹¹⁹ Corte IDH. *Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala*. Mérito. Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C No. 63, Par. 139; *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C No. 140. Par. 120; *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010. Série C No. 214, par. 187; *Caso Família Barrios Vs. Venezuela*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2011. Série C No. 237. Par. 48.

¹²⁰ CIDH. Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 (7 de setembro de 2017) par. 352 e 353

¹²¹ Corte IDH. *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. 337; Corte IDH. *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, par. 292 e 285; Corte CIDH. *Caso Furlan e familiares Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2012. Série C No. 246, par. 134; Corte IDH *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações*. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, par. 244; Corte CIDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C No. 149, par. 103; e Corte CIDH. *Caso do "Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia*. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C No. 134, par. 111 e 113.

¹²² Corte IDH. *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. 337; Corte IDH. *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, par. 154; Corte CIDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C No. 149, par. 104; Corte IDH. *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de agosto de 2010. Série C No. 214, par. 233.

148. Em consequência dos fatos provados, não existe controvérsia quanto a que o município de Santo Antônio de Jesus era e continua sendo conhecido por ter, como principal fonte de trabalho, a fabricação de fogos de artifício, a qual, como já foi analisado em detalhe nas seções anteriores deste relatório, se desenvolvia de maneira sumamente perigosa para a vida e a integridade pessoal dos trabalhadores, sem que o Estado cumprisse seus deveres de fiscalização e inspeção, apesar de ter conhecimento histórico da situação. Além disso, como se concluiu, no caso de crianças, existia um contexto daquilo que se denominou no Direito Internacional uma das piores formas de trabalho infantil.

149. Tanto da informação de contexto referenciada nos fatos provados, como das circunstâncias próprias do caso, se deduz, com clareza, o nexó entre essa grave situação e a pobreza do município, de tamanha dimensão que, como se disse, não existiam outras opções de emprego. Esse vínculo entre a situação de pobreza do município e o problema do trabalho, inclusive o trabalho infantil, em fábricas de fogos, foi reconhecido pelo próprio Estado na audiência realizada em 19 de outubro de 2006 perante a CIDH. Nessa audiência, o Estado afirmou que “há muita pobreza em Santo Antônio, razão pela qual muitas famílias trabalham em fábricas clandestinas”. De especial relevância para essa análise é o fato de que se trata de um contexto arraigado na área, que data de muitas décadas e que foi transmitida de geração a geração.

150. Do exposto, é possível afirmar 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.

151. Em virtude de todos esses elementos, a Comissão considera que as mortes e lesões das 70 vítimas do presente caso não ocorreram de maneira isolada, mas como consequência de uma situação de abandono e indiferença por parte de um Estado que reconheceu ter conhecimento disso, sem adotar, por décadas, medidas para oferecer aos habitantes do Município condições para atender aos conteúdos mais mínimos do direito ao trabalho. Tampouco cumpriu suas obrigações de fiscalização e supervisão, ao não exigir das empresas implicadas nessas atividades medidas de devida diligência que permitissem a proteção desse direito.

152. No caso das crianças, as omissões estatais assumem particular gravidade, pela especial condição de proteção de que a infância goza no Direito Internacional e no nacional. Ao permitir que pessoas menores de 18 anos trabalhem em uma fábrica, numa atividade perigosa como a do presente caso, a violação do direito ao trabalho ocorreu em relação à proteção da infância prevista no artigo 19 da Convenção Americana.

153. Por conseguinte, a Comissão conclui 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 2º do mesmo instrumento, bem como o artigo 19, no caso das crianças. A Comissão conclui que, ao existir um nexó 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.

C. Direitos às garantias judiciais¹²³ e à proteção judicial¹²⁴ (artigos 8.1 e 25 da Convenção Americana).

154. A Comissão salientou que a obrigação dos Estados de agir com a devida diligência compreende facilitar o acesso a recursos judiciais idôneos e efetivos frente a uma violação dos direitos

¹²³ Artigo 8.1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

¹²⁴ Artigo 25. 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.

humanos.¹²⁵ A Comissão também estabeleceu que o artigo 25 da CADH mantém relação direta com seu artigo 8.1, que consagra o direito de toda pessoa de ser ouvida com as devidas garantias e num prazo razoável ¹²⁶ e confere aos familiares das vítimas o direito de que se reparem os prejuízos sofridos com a morte de seus seres queridos.¹²⁷ A Corte salientou que a faculdade de acesso à justiça deve assegurar, em tempo razoável, o direito das supostas vítimas ou seus familiares de que se faça todo o necessário para conhecer a verdade sobre o ocorrido e se punam os eventuais responsáveis.¹²⁸

155. Os órgãos do Sistema Interamericano destacaram a importância da realização de uma investigação de ofício imediata, exaustiva, séria e imparcial frente a violações de direitos humanos.¹²⁹ Nesse mesmo sentido, em relação a violações de direitos humanos no âmbito de atividades empresariais, o Comitê DESC salientou que “Os Estados Partes devem proporcionar meios adequados de reparação às pessoas ou grupos prejudicados e assegurar a responsabilização das empresas”,¹³⁰ para o que é imprescindível que haja recursos disponíveis, efetivos e rápidos, bem como acesso a informação pertinente, que permita esclarecer uma denúncia.¹³¹

156. A Corte definiu a impunidade como “a falta em seu conjunto de investigação, persecução, captura, instrução processual e condenação dos responsáveis pelas violações dos direitos protegidos pela Convenção Americana, uma vez que o Estado tem a obrigação de combater tal situação por todos os meios legais disponíveis, já que a impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos e a total desproteção das vítimas e seus familiares”.¹³²

157. Especificamente a respeito do prazo razoável, segundo os termos do artigo 8.1 da Convenção, a Comissão levará em consideração, à luz das circunstâncias concretas do caso, os quatro elementos que levou em conta em sua jurisprudência, a saber: a) a complexidade do assunto; b) a atividade processual dos interessados; c) a conduta das autoridades judiciais; e d) o dano gerado na situação jurídica da pessoa envolvida no processo.¹³³

158. A Comissão considera que o atraso na condução da investigação não pode ser justificado pela complexidade do assunto quando i) há individualização de possíveis autores; ii) consta a existência de testemunhas; e iii) existem possíveis linhas de investigação. Em todo caso, a fim de que um argumento de complexidade seja procedente, não é suficiente que os Estados invoquem, em termos genéricos, a complexidade de um assunto. É necessário que se apresente informação específica que vincule em cada caso a complexidade à demora.¹³⁴

159. Assim, o **processo penal** foi iniciado de ofício no mesmo dia da explosão e se apresentou acusação formal em 12 de abril de 1999. O Estado afirmou que as ações processuais e os recursos judiciais no

¹²⁵ CIDH, *Acesso à Justiça para as Mulheres Vítimas de Violência nas Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc. 68, 20 de janeiro de 2007.

¹²⁶ CIDH. Relatório No. 26/09. Caso 12.440. Wallace de Almeida. Brasil. 20 de março de 2009, par. 119.

¹²⁷ CIDH, Relatório No. 52/16. Mérito. María Laura Órdenes Guerra e outros. Chile. 30 de novembro de 2016, par. 105; CIDH. Relatório No 62/01, caso 11.564, Massacre de Riofrío, Colômbia, 6 de abril de 2001, par. 44.

¹²⁸ Ver Corte IDH. *Caso do Presídio Miguel Castro Castro Vs. Peru*. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C No. 160, par. 382, citando *Caso Vargas Areco*; Corte IDH. *Caso dos Massacres de Ituango Vs. Colômbia*. Sentença de 1o de julho de 2006. Série C No. 148, par. 289; e Corte IDH. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C No. 140, par. 171.

¹²⁹ Corte IDH. *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Sentença de 20 de janeiro de 1989. Série C No. 5, par. 188; Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4, par. 177; Corte I.D.H., *Caso das “Crianças de Rua” (Villagrán Morales e outros)*. Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C No. 63, par. 226.

¹³⁰ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 24. Sobre as obrigações dos Estados no contexto das atividades empresariais. 10 de agosto de 2017, par. 39. Ver também Princípios Reitores sobre as Empresas e os Direitos Humanos, das Nações Unidas. Acessos a mecanismos de reparação (princípio 25) (2011). Disponível em http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf.

¹³¹ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral 24. Sobre as obrigações dos Estados no contexto das atividades empresariais. 10 de agosto de 2017. par. 41 e 45.

¹³² Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein*. Sentença de 6 de fevereiro de 2001. Série C No. 74, par. 186; Corte IDH, *Caso do Tribunal Constitucional*. Sentença de 31 de janeiro de 2001. Série C No. 71, par. 123; Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez*. Sentença de 25 de novembro de 2000. Série C No. 70, par. 211.

¹³³ CIDH. Relatório No. 110/10, Caso 12.539. Mérito, Sebastián Furlan e família, Argentina, 21 de outubro de 2010, par. 100.

¹³⁴ CIDH. Relatório No 34/14. Caso 12.492. Mérito. Carlos Escaleras Mejía e família, par. 172.

Brasil estavam sendo conduzidos em conformidade com a complexidade do caso, que envolve 70 vítimas, e sempre com respeito aos direitos à liberdade pessoal dos acusados. A Comissão julga, no entanto, que o grande número de vítimas não foi o motivo da demora do processo penal, pois os possíveis responsáveis foram identificados pelas autoridades policiais e judiciais nas primeiras etapas da investigação. Além disso, o Estado não demonstrou que a investigação tenha demorado em consequência de diligências probatórias específicas a respeito das 70 vítimas, especialmente quando o fato gerador das mortes e das lesões foi um só – a explosão –, e não se encontraria em dúvida o nexo de causalidade entre a explosão e as mortes e lesões. Em todo caso, ainda que se tratasse de um caso complexo, a Comissão considera que não existe justificativa para um atraso processual de mais de 18 anos.

160. Por outro lado, a Comissão não encontra elementos que permitam inferir que tenha existido algum tipo de atividade ou conduta de parte dos familiares das vítimas que houvesse dificultado a investigação. A Corte estabeleceu que os Estados têm a obrigação de garantir o direito das vítimas ou seus familiares de participar de todas as etapas dos respectivos processos.¹³⁵ No entanto, a busca efetiva da verdade cabe ao Estado e não depende da iniciativa processual da vítima ou de seus familiares ou da contribuição privada de elementos probatórios.¹³⁶ No presente caso, tratando-se de graves violações de direitos humanos, cabia ao Estado o dever de estimular a investigação de ofício.

161. Quanto à atuação das autoridades judiciais, o Estado salientou que o processo penal especial do Tribunal do Júri prevê trâmites mais extensos e fases processuais adicionais ao processo penal ordinário; no entanto, a CIDH observa que o atraso no processo não decorre das características do procedimento especial do Tribunal do Júri, mas da atuação das autoridades durante a tramitação do processo judicial, em especial os traslados ocasionados pelas decisões relativas à competência e aos longos períodos de inatividade, bem como da demora na solução dos recursos apresentados.

162. Como já se destacou, o Estado não prestou informação sobre diligência alguma entre a acusação formal de 12 de abril de 1999 e 9 de novembro de 2004, data em que se resolveu que o processo devia ser submetido a um Tribunal do Júri. Do mesmo modo, a Comissão observa que não foi senão em 20 de outubro de 2010 que se proferiu sentença inicial condenatória, isto é, quase 12 anos depois de iniciadas as investigações. Por outro lado, os recursos apresentados pelas pessoas condenadas foram solucionados com demora significativa; assim, os recursos apresentados em junho de 2012 foram resolvidos em setembro de 2014. Além disso, o recurso de inconstitucionalidade apresentado em 28 de outubro de 2014, segundo informação de que dispõe a CIDH, se encontra pendente de decisão no Supremo Tribunal Federal.

163. A Comissão julga que a demora na condução do processo penal, os conflitos de competência e a falta de atuação diligente por parte das autoridades judiciais no conhecimento dos recursos foram as causas do atraso do processo penal. O Estado não justificou devidamente a inação das autoridades, nem os longos períodos sem atuação.

164. Em virtude do exposto, a Comissão considera que o Estado descumpriu seu dever de investigar os fatos com a devida diligência e em prazo razoável. Além disso, a Comissão observa que outro fator de impunidade tem a ver com o fato de que os processos penais foram iniciados exclusivamente a respeito de atores não estatais vinculados à fábrica de fogos. No entanto, da informação disponível, se infere que o Estado não iniciou investigação penal alguma contra autoridades estatais que descumpriram seus deveres legais e, com isso, o Estado tinha e tem o dever de investigar sua possível responsabilidade a respeito da morte e lesões das vítimas. Esses possíveis graus de responsabilidade de agentes estatais não foram nem sequer investigados no âmbito administrativo. Conforme se salienta nos fatos provados, as investigações administrativas se limitaram a avaliar as irregularidades na fábrica, posteriormente à explosão, mas não

¹³⁵ Corte IDH. *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. 376. Cf. *Caso das “Crianças de Rua” (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Mérito*, par. 246.

¹³⁶ Corte IDH. *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. 376. Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito*, par. 177; e *Caso do Massacre de Río Negro*, par. 193.

tiveram a finalidade de estabelecer responsabilidade de nenhum tipo ante a falta da fiscalização que impunha a lei e que foi reconhecida pelo Estado.

165. Quanto aos **processos civis**, a Comissão observa que naquele conduzido contra o Estado do Brasil, o Estado da Bahia, a Municipalidade de Santo Antônio e Mário Fróes Prazeres Bastos, em 5 de março de 2002, o Juiz Federal aceitou o pedido de antecipação de tutela para os menores de 18 anos cujas mães haviam falecido; no entanto, não foi senão em setembro de 2006 que se deu início ao cumprimento e se pagou unicamente a cinco dos 39 beneficiários, pois, após esse período, a maioria era maior de 18 anos.

166. A Comissão observa que esse processo civil foi desmembrado em virtude do alto número de litisconsortes e, segundo ficou estabelecido, nenhum desses processos foi resolvido de maneira definitiva. A Comissão não dispõe de informação detalhada sobre as ações judiciais conduzidas em cada um desses processos, mas observa que 15 anos se passaram desde a apresentação da demanda, sem que a autoridade judicial tenha decidido sobre os danos morais e materiais demandados pelos familiares das vítimas.

167. No que se refere ao processo civil instaurado em 9 de janeiro de 1999, contra Osvaldo Prazeres Bastos, Maria Juelieta Fróes Bastos e Mário Fróes Bastos, a Comissão observa que, segundo informação pública, concluiu sua fase inicial por acordo entre os familiares das vítimas e os demandados, e foi homologado pelo tribunal de primeira instância em 10 de dezembro de 2013. Como se mencionou anteriormente, a Comissão não dispõe de informação sobre as diligências judiciais realizadas nesse processo, nem a respeito do conteúdo, nem do cumprimento do acordo firmado entre demandantes e demandados. Não obstante isso, a Comissão salienta que se passaram quase 15 anos entre a apresentação da demanda e a homologação do acordo.

168. A respeito dos **processos trabalhistas**, a Comissão observa que, mediante sentença de 12 de junho de 2001, foi reconhecido o vínculo trabalhista com o senhor Mário Fróes Prazeres Bastos, e se solucionou parcialmente o direito das vítimas e seus familiares a indenização. Uma vez que o vínculo trabalhista reconhecido foi com Mário Fróes, e não com seu pai, o senhor Osvaldo Prazeres Bastos, dono da fazenda em que se encontrava a fábrica, as autoridades arquivaram os processos porque “não foram encontrados bens do executado que garantam a execução”. Do expediente, não se infere que se tenham tomado todas as medidas possíveis para buscar a execução das indenizações, inclusive a investigação sobre o verdadeiro vínculo do senhor Osvaldo Prazeres Bastos com a fábrica, e para identificar possíveis bens existentes que tornassem efetiva a reparação reconhecida judicialmente. Dessa maneira, o único processo que culminou com uma decisão definitiva terminou sendo, na prática, ilusório.

169. Por todo o exposto, a Comissão considera que o Estado não garantiu o acesso à justiça, a determinação da verdade dos fatos, a investigação e a punição dos responsáveis, nem a reparação das consequências das violações dos direitos humanos das vítimas. A situação de impunidade e falta de reparação no presente caso persiste até esta data.

170. Conforme se salientou acima, a impunidade permite a repetição crônica das violações de direitos humanos. Neste caso, isso é de especial relevância, levando em conta não só que a tragédia ocorrida em detrimento das vítimas teve lugar num contexto que abrange milhares de pessoas no mesmo município, que dependem dessas atividades, mas que, da informação disponível, se deduz que o Estado não adotou medidas efetivas, integrais e decisivas para erradicar essas práticas e suas causas estruturais.

171. Em virtude das considerações acima, a Comissão conclui que o Estado do Brasil violou os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial estabelecidos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção, em relação às obrigações estabelecidas no artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento dos familiares das vítimas e das seis vítimas sobreviventes, conforme se mostra no Anexo Único deste relatório.

D. Direito à integridade pessoal dos familiares das vítimas falecidas.

172. Com respeito aos familiares de vítimas de certas violações de direitos humanos, a Comissão e a Corte Interamericana salientaram que podem ser considerados, por sua vez, vítimas.¹³⁷ A esse respeito, a Corte dispôs que podem ver-se afetados em sua integridade psíquica e moral, em consequência das situações particulares por que passaram as vítimas bem como das posteriores ações ou omissões das autoridades internas frente a esses fatos.¹³⁸

173. A Comissão já deu por estabelecido que o Estado é responsável pelas mortes e lesões das vítimas da explosão de 11 de dezembro de 1998 e pela falta de diligência nas ações judiciais que se seguiram aos fatos. As mortes de seus familiares, nessas circunstâncias, constituem em si mesmas uma fonte de sofrimento, que se viu aumentado pela falta de resposta às ações de justiça que se empreenderam.

174. De acordo com o exposto, considera que a perda de seus seres queridos, e a ausência de verdade e justiça, ocasionaram sofrimento e angústia àqueles que fazem parte da família nuclear das 70 vítimas da explosão, em violação de seu direito à integridade psíquica e moral, estabelecido no artigo 5.1 da Convenção Americana, em relação às obrigações constantes do artigo 1.1 do mesmo instrumento.

VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

175. Com base nas considerações de fato e de direito expostas ao longo deste relatório, a Comissão Interamericana conclui que o Estado do Brasil é responsável pela violação 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, às garantias judiciais e à 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 no artigo 1.1 e 2º do mesmo instrumento, em detrimento das pessoas que se individualizam no Anexo Único deste relatório.

176. Em virtude das conclusões acima,

A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS APRESENTA AO ESTADO DO BRASIL AS RECOMENDAÇÕES QUE SE SEGUEM:

1. Reparar integralmente as violações de direitos humanos declaradas no presente relatório, tanto no aspecto material como no imaterial. O Estado deverá adotar medidas de compensação econômica e satisfação do dano moral.
2. Dispor as medidas de atenção em saúde física e mental necessárias às vítimas sobreviventes da explosão. Dispor também as medidas de saúde mental necessárias aos familiares diretos das vítimas da explosão. Essas medidas serão implementadas, caso seja a vontade das vítimas, da maneira acordada com elas e seus representantes.
3. Investigar de maneira diligente, efetiva e num prazo razoável, com o objetivo de esclarecer os fatos de forma completa, identificar todas as possíveis responsabilidades e impor as sanções que sejam cabíveis a respeito das violações de direitos humanos declaradas no presente relatório. Essa recomendação inclui tanto as investigações penais como administrativas que sejam pertinentes, não

¹³⁷ Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní e García Santa Cruz Vs. Peru*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 10 de julho de 2007. Série C No. 167, par. 112; e *Caso Bueno Alves Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C No. 164, par. 102. Ver também CIDH. Relatório No. 58/12. Caso 12.606. Mérito. Irmãos Landaeta Mejías. Venezuela. 21 de março de 2012, par. 256.

¹³⁸ Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní e García Santa Cruz Vs. Peru*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 10 de julho de 2007. Série C No. 167, par. 112; e *Caso Vargas Areco Vs. Paraguai*. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C No. 155, par. 96.

só a respeito de pessoas vinculadas à fábrica de fogos, mas das autoridades estatais que descumpriram seus deveres de inspeção e fiscalização, nos termos dispostos no presente relatório.

4. Adotar as medidas necessárias para que as responsabilidades e reparações estabelecidas nos processos trabalhistas e civis respectivos sejam implementadas de maneira efetiva.

5. Adotar as medidas legislativas, administrativas e de outra natureza, para evitar que no futuro ocorram fatos semelhantes. Em especial, o Estado deverá adotar todas as medidas necessárias e sustentáveis para oferecer possibilidades de trabalho na área, diferentes das analisadas neste caso. O Estado também deverá adotar todas as medidas necessárias para prevenir, erradicar e punir o trabalho infantil. Do mesmo modo, o Estado deverá fortalecer suas instituições para assegurar que cumpram devidamente sua obrigação de fiscalização e inspeção de empresas que realizam atividades de risco. Isso implica dispor de mecanismos adequados de responsabilização frente a autoridades que se omitam no cumprimento dessas obrigações.

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos na cidade de Bogotá, Colômbia, em 2 de março de 2018. (Assinado): Margarete May Macaulay, Presidente; Luis Ernesto Vargas Silva, Segundo Vice-Presidente; Francisco José Eguiguren Praeli; Joel Hernández García e Antonia Urrejola, Membros da Comissão.

O abaixo assinado, Paulo Abrão, Secretário Executivo, em conformidade com o artigo 49 do Regulamento da Comissão, certifica que é uma cópia fiel do original depositado nos arquivos da Secretaria da CIDH.



Paulo Abrão
Secretário Executivo