

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
ESCOLA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

N. 20, jul./dez. de 2023
Brasília, DF

ISSN 1984-0322 (impresso)
e-ISSN 2448-4555 (online)

R. Defensoria Públ. União	Brasília, DF	n. 20	p. 1-286	jul./dez. 2023
---------------------------	--------------	-------	----------	----------------

**OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA SENTENÇA
DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
NO CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE
FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS**

*THE CHALLENGES OF IMPLEMENTING THE SENTENCE
OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN
RIGHTS IN THE CASE OF EMPLOYEES OF
THE SANTO ANTÔNIO DE JESUS FIREWORKS FACTORY*

Gabriel Cesar dos Santos

*(Especialista em Direitos Humanos pelo Consejo
Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO)
gabriel.cesar@dpu.def.br*

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo investigar os problemas relacionados ao cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), especialmente no caso *Empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, no sentido de tentar extrair, dessas decisões, a máxima proteção aos direitos humanos. O interesse nessa discussão permanece atual uma vez que ainda não foi aprovada legislação específica que regulamente a execução de sentença internacional no Brasil. A inexistência de regras de implementação torna o cumprimento das sentenças suscetível aos sabores do empirismo e da improvisação, o que pode impactar a própria implementação das decisões e a credibilidade do sistema. O presente artigo se apoiará em experiência de campo para verificar os problemas apontados pela doutrina e analisar as novas experiências da atuação prática. Com essa abordagem, pretende-se buscar soluções para um problema concreto com enfoque propositivo.

Palavras-chave: Direitos humanos. Execução de sentença internacional. Corte Interamericana. Fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus.

ABSTRACT

This article aims to investigate the problems related to compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights (I/A Court.

H. R.), especially in the case Employees of the fireworks factory in Santo Antônio de Jesus vs. Brazil, in the sense of trying to extract, from these decisions, the maximum protection of human rights. The interest in this discussion remains current since no specific legislation has yet been approved to regulate the execution of international Judgments in Brazil. The lack of implementation rules makes the execution of sentences susceptible to the flavors of empiricism and improvisation, which can impact the implementation of decisions and the credibility of the system. This article will be based on field experience to verify the problems pointed out by the doctrine and analyze the new experiences of practical action. With this approach, *it is intended to seek* solutions to a concrete problem with a propositional approach.

Keywords: Human rights. Execution of international Judgments. Inter-American Court. Santo Antônio de Jesus fireworks factory.

Data de submissão: 03/03/2022

Data de aceitação: 20/03/2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. O SISTEMA REGIONAL INTERAMERICANO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. 2. O CUMPRIMENTO DE SENTENÇA DA CORTE IDH NO BRASIL. 2.1 Pagamento de indenização às vítimas. 2.2 A inexistência de leis de implementação. 2.3 Pacto federativo – A ausência de atribuição dos entes federados para o cumprimento da sentença. 3. O CUMPRIMENTO DA SENTENÇA DO CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS. 3.1 Breve panorama fático. 3.2 A sentença. 4. CONCLUSÃO.

INTRODUÇÃO

As Constituições dos países latino-americanos promulgadas no final do século XX e início do século XXI avançaram na proteção dos direitos

humanos com a positivação de uma extensa lista de direitos.¹ O avanço normativo constitucional, todavia, não foi suficiente para promover uma necessária reorganização das estruturas de poder², tampouco logrou-se a implementação desses novos direitos humanos previstos pelas “novas” Constituições.³

Nesse contexto, os mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos surgem como um alento. Na nossa região, destaco o protagonismo da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em face da sua atuação contenciosa. Até o momento, o Brasil já foi condenado pela Corte IDH em dez oportunidades⁴, por violações à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também chamada de Pacto de San Jose da Costa Rica. O cumprimento dessas sentenças internacionais, no entanto, é tarefa complexa, tanto pela inexistência de leis que regulamentem a execução forçada das sentenças como pela dimensão e complexidade dos problemas enfrentados.

Assim, a partir da atuação que tive como Defensor Público Regional de Direitos Humanos no caso *Empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, deparei-me com o seguinte questionamento: como extrair a máxima proteção aos direitos humanos da sentença da Corte IDH no caso dos trabalhadores da fábrica de fogos? Em outras palavras, como otimizar ao máximo os pontos resolutivos daquela sentença, trazendo benefícios não somente para as vítimas do acidente e seus familiares, como também para outras pessoas em semelhante situação, de modo a mudar a realidade daquela região e prevenir outros acidentes semelhantes?

A relevância do tema não se justifica pela novidade, já que o interesse pelo assunto se intensificou, pelo menos, a partir de 1998, com o reconhecimento

¹ GARGARELLA, R. **Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição**, 2016, p. 35-36.

² *Ibidem*, p. 38-41.

³ PIOVESAN, F. **Direitos humanos e justiça internacional**, 2014, p. 108. CUNHA JÚNIOR, D. da. **Curso de Direito Constitucional**, 2021, p. 134.

⁴ Em 2006: *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*; em 2009: *Caso Escher e outros vs. Brasil*; *Caso Garibaldi vs. Brasil*; em 2010: *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*; em 2016: *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*; em 2017: *Caso Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros (“Favela Nova Brasília”) vs. Brasil*; em 2018: *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil*; *Caso Herzog e outros vs. Brasil*; em 2020: *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil*; em 2021: *Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil*.

pelo Brasil da jurisdição da Corte IDH, e, em 2006, com as primeiras sentenças condenatórias em face do Estado brasileiro.⁵ O tema, portanto, já foi tratado em vários trabalhos acadêmicos, alguns deles utilizados na minha pesquisa. Apesar de algumas questões já terem sido superadas⁶, prevalece o interesse nessa discussão, sobretudo em relação aos arranjos internos ainda necessários à implementação das sentenças, haja vista a inexistência de legislação específica, a despeito dos vários projetos de lei já apresentados⁷⁻⁸.

Assim, a abordagem proposta, que se apoia na vivência profissional que tive na implementação da sentença, junto aos entes públicos, instituições, peticionários e movimento das vítimas do caso dos empregados da fábrica de fogos, visa verificar se houve evoluções em relação aos problemas apontados nos trabalhos pesquisados e, ainda, expor o surgimento de novos problemas e experiências exitosas identificados na minha atuação prática.

Para tanto, iniciarei a discussão contando brevemente como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) adquiriu protagonismo na defesa dos direitos humanos, com foco na atuação contenciosa da Corte IDH (item 1). Em seguida, farei uma pesquisa bibliográfica a respeito dos problemas relacionados ao cumprimento das sentenças da Corte IDH (item 2), para, com essa compreensão, analisar especificamente a sentença do caso dos empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil e apresentar proposições ao problema identificado no início do artigo (item 3). Por fim, apresentarei as conclusões deste trabalho e propostas para aperfeiçoamento da implementação da sentença do caso da fábrica de fogos (item 4).

⁵ CAMPOS, B. P. C. **A trajetória da implementação de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil**, 2015, p. 75.

⁶ Cite-se, por exemplo, a desnecessidade de homologação da sentença da Corte IDH pelo STJ (Superior Tribunal de Justiça), Sentença Estrangeira Contestada nº 2.707 (disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2436371/inteiro-teor-12218863>) e a desnecessidade de submissão ao rito dos precatórios para pagamento das condenações, que se tornou uma prática adotada pelo Estado brasileiro, como será explicado adiante.

⁷ PL 3.214/2000, de autoria do Deputado Marcos Rolim; PL 4.667/2004 e PL 170/2010, ambos de autoria do Deputado José Eduardo Cardozo; PL 420/2009, de autoria do Senador Garibaldi Alves Filho; PL 220/2016, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues. PERUZZO, P. P.; DA COSTA, A. C. R. **Executoriedade no Brasil das obrigações extrapecuniárias de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2019, p. 297. CAMPOS, op. cit., p. 82.

⁸ Mais recentemente, em 22 de novembro de 2021, foi aprovado, na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, o PL 153/2020, que estabelece as medidas de implementação das decisões internacionais. HAJE, L. **Comissão aprova proposta que obriga Brasil a cumprir decisões de Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2021.

1. O SISTEMA REGIONAL INTERAMERICANO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O questionamento sobre poder de conformação do direito internacional é ainda mais incisivo do que em outros ramos do direito.⁹ O sucesso do sistema internacional de proteção dos direitos humanos está condicionado à efetivação das medidas de implementação das decisões internacionais, pois somente isso poderá garantir a confiança e credibilidade dos órgãos internacionais.¹⁰ Questiona-se, portanto, a eficácia da assunção de um compromisso internacional em efetivar direitos humanos já ignorados no âmbito interno, se o cumprimento dependerá, em grande medida, da vontade política do próprio Estado promitente. Adquirir poder e capacidade sancionatórios consiste, ainda hoje, em um grande desafio para o direito internacional, sobretudo no plano global. É nessa perspectiva que as Cortes de Direitos Humanos têm assumido, nos sistemas regionais, um relevante papel na efetivação de direitos humanos. Especialmente quando as instituições nacionais se mostram omissas, como as nossas, consolida-se a jurisprudência internacional como importante campo de concretização dos direitos humanos.¹¹

Desde 1998, o Estado brasileiro submete-se à jurisdição da Corte IDH, órgão jurisdicional do sistema regional, composto por sete juízes nacionais de Estados-membros da OEA, que apresenta competência consultiva e contenciosa. Em todas as sentenças condenatórias proferidas pela Corte Interamericana contra o Brasil verificou-se o desamparo às vítimas e a negligência do Estado brasileiro na apuração de responsabilidade dos agentes que violaram os seus direitos humanos.

A Corte IDH examina as denúncias de violações, pelos Estados signatários, de direitos humanos protegidos pela CADH. Se houver o reconhecimento de que efetivamente ocorreram violações à Convenção, a Corte adotará medidas específicas para a restauração do direito violado e poderá, também, condenar o Estado a pagar indenizações às vítimas. A jurisprudência da Corte IDH indica uma tendência de superação de uma prática enraizada

⁹ BERNARDES, M. N. **Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais**, 2011, p. 137.

¹⁰ PIOVESAN, F. **Direitos humanos e justiça internacional**, 2014, p. 391-392.

¹¹ *Ibidem*, p. 75 e 126. PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, 2018, p. 391.

no direito interno de contentar-se apenas com indenizações pecuniárias, em vez da aplicação de medidas simbólicas e de não repetição.¹² Essas decisões da Corte Interamericana possuem força jurídica vinculante e obrigatória, conforme previsão expressa da própria CADH (art. 68).

No entanto, a despeito da obrigatoriedade, não há meios para promover a execução forçada da sentença da Corte IDH quando essa não é espontaneamente implementada. Uma alternativa possível seria reportar o descumprimento aos organismos internacionais para criar constrangimento ao Estado descumpridor e, até mesmo, obter um novo reconhecimento de responsabilidade internacional pela violação do dever assumido. Nesses casos, há possibilidade, inclusive, de a Assembleia Geral da OEA recomendar aos outros Estados-partes a imposição de sanções econômicas ao Estado inadimplente até que ocorra o cumprimento da sentença, expediente que, todavia, nunca foi utilizado.¹³

Assim, o cumprimento das condenações decorre, em sua maior parte, de decisões eminentemente políticas, da capacidade de articulação e realização dos atores implicados na implementação da decisão e dos arranjos institucionais desenvolvidos a cada condenação.¹⁴ A própria Corte IDH, por vezes, prefere adotar medidas conciliatórias, em vez de coercitivas, para buscar a execução de suas sentenças e evitar criar problemas com os Estados. Com isso, passa uma falsa impressão de eficácia do sistema, a despeito de possuir um alto grau de (des)cumprimento parcial.¹⁵

Não obstante os problemas relatados anteriormente, a jurisprudência da Corte IDH tem impactado a região latino-americana, e o Brasil principalmente, com a consolidação de um constitucionalismo regional com vocação transformadora em direitos humanos. Nesse cenário de crescente empoderamento, o sistema interamericano se estabelece como importante instrumento para a proteção dos direitos humanos. E, para

¹² PERUZZO, P. P.; DA COSTA, A. C. R. **Executoriedade no Brasil das obrigações extrapecuniárias de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2019, p. 287.

¹³ KIBRIT, O. **Atuação contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos no contexto brasileiro**, 2018, p. 96-97.

¹⁴ VIEIRA, O. V. (et al.). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil: institucionalização e política**, 2013, p. 52.

¹⁵ TRINDADE, A. A. C. **Compliance with Judgments and Decisions - The Experience of the Inter-American Court of Human Rights: A Reassessment**, 2013, p. 33.

manter sua credibilidade, é primordial que as suas decisões sejam sempre cumpridas. Sobre esse cumprimento das sentenças da Corte IDH no Brasil, aprofundarei a seguir a discussão a respeito das dificuldades que são enfrentadas, compreensão fundamental para entender o problema exposto neste artigo e apontar os possíveis caminhos para sua superação.

2. O CUMPRIMENTO DE SENTENÇA DA CORTE IDH NO BRASIL

Logo de início, é importante ressaltar que a atuação da Corte IDH não se esgota com a prolação da sentença, abrangendo também a supervisão de seu cumprimento, para garantir a efetividade de suas decisões.¹⁶ Em relação ao Estado brasileiro, o cumprimento de sentença da Corte IDH ocorre de forma espontânea, sem necessidade de homologação da sentença pelo STJ (artigo 105, inciso I, alínea “i”, da CF/1988), uma vez que é considerada sentença internacional, e não estrangeira.¹⁷

2.1 Pagamento de indenização às vítimas

Desde 2004, o Estado brasileiro conta com uma dotação orçamentária específica para o pagamento das condenações pecuniárias advindas das sentenças da Corte IDH.¹⁸ Por esse motivo, o pagamento é feito de forma direta e imediata, na via administrativa, sem a necessidade de um processo judicial de execução ou submissão ao rito dos precatórios. A sentença da Corte IDH no caso da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus citou expressamente o nome dos herdeiros que deverão receber as indenizações,

¹⁶ Os Estados demandados devem apresentar relatórios periodicamente, indicando as medidas adotadas para implementação da decisão condenatória da Corte. Do mesmo modo, peticionários, instituições e organizações da sociedade civil também devem apresentar suas informações, confirmando ou confrontando os relatos do Estado-parte.

¹⁷ “[...] em poucas palavras, decisão estrangeira é aquela prolatada por órgão integrante da estrutura institucional de outro Estado e tem seu fundamento no Direito estrangeiro e decisão internacional, por sua vez, é aquela emanada de tribunal internacional que tem jurisdição sobre o Estado-parte no processo internacional e possui amparo no Direito Internacional.” NEVES, J. C. dos S. **Execução das decisões emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do sistema jurídico brasileiro e seus efeitos**, 2011, p. 286-287.

¹⁸ Dotação denominada de “Pagamento de indenização a vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais”. VIEIRA, O. V. (et al.). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil: institucionalização e política**, 2013, p. 23.

além das vítimas sobreviventes. Foi a primeira vez que isso ocorreu em uma sentença da Corte IDH contra o Brasil.

Em relação às pessoas indicadas na sentença da Corte IDH já falecidas, a administração pública enfrenta dificuldades para identificar seus herdeiros, que, nessa condição, são beneficiários das verbas indenizatórias. Como não possui poderes de instrução para verificar com precisão quem são os sucessores que fazem jus às verbas, a titularidade desses valores é indeterminada.¹⁹ Nesses casos, a própria Corte IDH determina a condução de “diligências previstas no direito interno para que seja garantida uma efetiva identificação dos sucessores a quem caberia receber a indenização”. A Corte IDH diz ainda que, não sendo identificados os herdeiros no prazo de 1 (um) ano, “o valor da indenização será consignado judicialmente, em conformidade com a legislação brasileira aplicável”²⁰.

Depois de se debruçar sobre a matéria, a Advocacia-Geral da União (AGU) concluiu, inicialmente, que não haveria possibilidade de pagamento administrativo e, para cumprir as determinações da Corte IDH, nesses casos, seria necessário recorrer ao Judiciário. Assim, a AGU entendeu pela necessidade da propositura de ações de jurisdição voluntária, sem litigiosidade, às quais deu o nome de ação de cumprimento de obrigação internacional (ACOI).²¹ Nessas ações que a AGU vem propondo, a União requer, em juízo, a autorização para depósito judicial da quantia referente à indenização e o reconhecimento do cumprimento de obrigação internacional, com o levantamento do valor pelos herdeiros que se habilitarem na ação. As ACOIs viabilizam o pagamento da indenização a quem realmente faz jus, o que é de vital importância, uma vez que o pagamento equivocado equivaleria ao inadimplemento da obrigação internacional.

Por inexistir um rito específico para essas ações, os juízes não atuam de maneira uniforme e alguns deles acabam adotando um procedimento contencioso, apesar da inexistência de litigiosidade, o que acaba prologando

¹⁹ CAMPOS, B. P. C. **A trajetória da implementação de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil**, 2015, p. 80.

²⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas**, p. 11.

²¹ Nesse sentido: Processo nº 5017628-15.2018.4.02.5101, julgado pela 20ª Vara Federal do Rio de Janeiro/RJ; Processo nº 0046566-16.2012.4.01.3300, julgado pela 6ª Vara Federal de Salvador/BA; Processo nº. 0183301-69.2014.4.02.510, julgado pela 1ª Vara Federal de Itaboraí/RJ; Processo nº. 0011545-87.2012.4.02.5001, julgado pela 3ª Vara Federal de Vitória/ES.

excessivamente a duração do processo.²² Diante de alguns empecilhos processuais criados, em determinadas situações, os herdeiros das vítimas acabam constituindo advogados particulares para receber o valor das indenizações que a Corte já lhes assegurou, contratando um serviço que, a rigor, é dispensável para o recebimento da verba, o que, ao final, representa uma diminuição na indenização recebida. Em uma das reuniões que realizei, a União manifestou preocupação com o assédio de advogados aos familiares das vítimas, diante do relevante valor das indenizações, principalmente quando há uma demora no ajuizamento das ACOIs.

2.2 A inexistência de leis de implementação

Diferentemente de outros países da América Latina, o Brasil não dispõe de uma legislação que discipline a execução das decisões internacionais, estabelecendo, por exemplo, a distribuição interna das responsabilidades entre os órgãos federais e entes federativos implicados no cumprimento. No caso do Estado brasileiro, preocupa tanto (i) a indefinição das atribuições dos órgãos do governo federal implicados no cumprimento da sentença da Corte IDH como (ii) a ausência de atribuição dos demais entes federados e Poderes para o cumprimento da sentença, o que gera uma dependência do envolvimento espontâneo desses outros atores.²³

Apesar da relativa espontaneidade na implementação das decisões da Corte IDH, até então observada pelo Estado brasileiro, na maioria dos casos, prevalece o entendimento de que o cumprimento seria mais amplo e efetivo se houvesse legislação específica – leis de implementação, “leis-ponte” ou *enabling legislation* – que organizasse os procedimentos internos. Nesse sentido, apesar de não serem imprescindíveis para o cumprimento das sentenças da Corte IDH, seria salutar a criação uma política de Estado com a aprovação de leis de implementação, para reduzir a dependência da

²² As ACOIs relativas ao caso “Empregados da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil” tiveram um tempo médio de tramitação de 2 (dois) anos. BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. 00036/2022/GAB/CONJUR-MDH/CGU/AGU**, 2022, p. 3.

²³ CAMPOS, B. P. C. **A trajetória da implementação de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil**, 2015, p. 80.

vontade política dos governantes e do sucesso dos arranjos institucionais e suas eventuais alterações.²⁴⁻²⁵

Um estudo sobre o cumprimento das decisões do SIDH no Brasil concluiu que houve um processo de constante modificação nos papéis atribuídos a cada órgão federal envolvido nessa missão, tanto em função da necessidade de adaptações com o aprendizado obtido, como pela disputa política relacionada ao modo de apresentação do Brasil perante o SIDH.²⁶⁻²⁷⁻²⁸ Em uma das reuniões realizadas, tanto os representantes do governo federal como as vítimas da tragédia e seus familiares apontaram a inexistência de leis de implementação como um óbice ao cumprimento da sentença.

2.3 Pacto federativo - A ausência de atribuição dos entes federados para o cumprimento da sentença

Embora a responsabilidade pelo cumprimento da sentença seja da União Federal, muitos dos pontos resolutivos são da competência de outros entes

²⁴ Em sentido contrário: “[...] a despeito dos compreensíveis esforços para elaborar leis para reger a execução das sentenças de Cortes Internacionais no âmbito interno, defende-se neste artigo que elas são desnecessárias, tendo em vista que os próprios tratados e nosso ordenamento já fornecem os subsídios necessários ao cumprimento integral dessas sentenças.” PERUZZO, P. P.; DA COSTA, A. C. R. **Executoriedade no Brasil das obrigações extrajudiciais de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2019, p. 308.

²⁵ CAMPOS, B. P. C. **A trajetória da implementação de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil**, 2015, p. 82. NEVES, J. C. dos S. **Execução das decisões emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do sistema jurídico brasileiro e seus efeitos**, 2011, p. 299-300. KIBRIT, O. **Atuação contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos no contexto brasileiro**, 2018, p. 112. TRINDADE, A. A. C. **Compliance with Judgments and Decisions - The Experience of the Inter-American Court of Human Rights: A Reassessment**, 2013, p. 30.

²⁶ Nesse sentido, observou-se a formação de um arranjo tripartite – Advocacia-Geral da União/ Ministério das Relações Exteriores/ Secretaria de Direitos Humanos – nos casos, para o cumprimento das decisões do SIDH, sendo o papel de articulação dos entes federais exercido pela Secretaria de Direitos Humanos. VIEIRA, O. V. (et al.). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil: institucionalização e política**, 2013, p. 20-23.

²⁷ Com a reformulação dos ministérios, realizada no governo Bolsonaro, a atribuição da SDH foi transferida para a Coordenação de Contenciosos Internacionais de Direitos Humanos (CCIDH), órgão da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais (AI), vinculada ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, conforme Portaria nº 3.136 de 2019.

²⁸ “Art. 22. À Coordenação de Contenciosos Internacionais de Direitos Humanos - CCIDH compete: [...] IV - atuar como interlocutora do Ministério em todas as atividades referentes aos SIDH, particularmente na apresentação e recebimento de propostas de soluções amistosas, no acompanhamento de petições e casos contenciosos apresentados contra o Estado brasileiro, bem como na promoção do cumprimento das recomendações e decisões prolatadas pelos órgãos dos SIDH, inclusive quanto a eventual pagamento de valores.” BRASIL. **Portaria nº 3.136, de 26 de dezembro de 2019**, 2019.

federativos. Com exceção do pagamento de indenizações ou de demandas de atribuição exclusivamente federal, a implementação das sentenças requer “um esforço político de cooperação com os órgãos locais diretamente relacionados à implementação das medidas específicas a cada uma das violações”. Assim, o cumprimento da sentença se torna dependente tanto da vontade política dos órgãos centrais do governo federal implicados na implementação como de outros atores e instituições locais.²⁹

O processo de implementação das sentenças da Corte IDH acaba ficando dependente da capacidade de articulação e convencimento dos órgãos federais responsáveis por esse processo. Não se duvida, todavia, que a existência de condenações por uma Corte internacional de direitos humanos funcione como um importante elemento de convencimento para os demais entes federados, devido ao receio do ônus político interno do descumprimento de uma sentença internacional de direitos humanos.³⁰ Sabe-se, por outro lado, que esse “argumento” pode não ser suficiente, especialmente quando não há alinhamento político entre o governo federal e o governo local (estadual ou municipal).³¹

A reparação no direito internacional dos direitos humanos é um conceito amplo, contemplando medidas indenizatórias, simbólicas e de não repetição.³² As últimas, por óbvio, são as que demandam maior preocupação, entre elas as medidas relativas ao dever de devida diligência, cujo cumprimento tem

²⁹ VIEIRA, O. V. (et al.). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil: institucionalização e política**, 2013, p. 27.

³⁰ *Ibidem*, p. 45.

³¹ “No contexto federativo, a ausência de mecanismos coercitivos torna o cumprimento das decisões ainda mais imprevisível e, a cada novo caso, sujeito ao capital político dos envolvidos, ao seu interesse nas causas em questão e, especialmente, à qualidade das relações entre governos federal e estadual. Dessa forma, o adimplemento no Brasil é permeado de grande flexibilidade e potencial de experimentalismo, uma vez que na maior parte dos casos há um alto custo político envolvido nas negociações de implementação.” *Ibidem*, p. 52.

³² BERNARDES, M. N. **Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais**, 2011, p. 137.

se mostrado mais dificultoso.^{33,34} Com tais medidas, a Corte determina às autoridades policiais, membros do Ministério Público ou do Poder Judiciário, a apuração das responsabilidades pelas violações a direitos humanos ou o encerramento dos processos de apuração e responsabilização que estiverem em curso há muito tempo (obrigação de investigar, processar e punir).³⁵

Por esse motivo, assume especial relevo a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF), pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da Resolução nº 364, de 2021. Conforme o art. 2º da citada resolução, a unidade irá monitorar e fiscalizar o cumprimento das sentenças, das medidas provisórias e opiniões consultivas proferidas pela Corte IDH em relação ao Estado brasileiro.³⁶ Conforme o inciso III, a unidade de monitoramento do CNJ não se restringirá ao monitoramento das atribuições relativas ao Poder Judiciário, mas terá atribuição também para atuar perante outras instâncias do poder público, sugerindo propostas e observações acerca de providências administrativas, legislativas, judiciais ou de outra natureza.³⁷⁻³⁸ Espera-se, portanto, com a instituição da unidade de monitoramento e fiscalização,

³³ Quanto às medidas indenizatórias, nota-se que, no Brasil, não há maiores problemas no cumprimento. As medidas simbólicas, igualmente, não demandam grandes esforços para implementação.

³⁴ BERNARDES, M. N. **Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional**: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais, 2011. NEVES, J. C. dos S. **Execução das decisões emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do sistema jurídico brasileiro e seus efeitos**, 2011, p. 293. p. 82. Idem. **Execução das decisões emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do sistema jurídico brasileiro e seus efeitos**, 2011, p. 299-300. KIBRIT, O. **Atuação contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos no contexto brasileiro**, 2018, p. 112. TRINDADE, A. A. C. **Compliance with Judgments and Decisions - The Experience of the Inter-American Court of Human Rights: A Reassessment**, 2013, p. 31.

³⁵ Registre-se, novamente, que nos dez casos em que sentenças condenatórias foram preferidas pela Corte IDH contra o Estado brasileiro se observou essa inércia dos órgãos do sistema de justiça do país.

³⁶ BRASIL. **Resolução nº 364, de 12 de janeiro de 2021**, 2021.

³⁷ A unidade de fiscalização e monitoramento deverá criar um banco de dados com as decisões da Corte IDH que envolvam o Estado brasileiro, com informações relativas ao cumprimento ou a eventuais pendências na implementação das determinações proferidas. Cabe ainda à unidade de monitoramento acompanhar os processos e procedimentos relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos determinadas pela Corte IDH. As providências adotadas pelo Estado brasileiro para cumprimento das obrigações internacionais serão reunidas em um relatório anual pela unidade de monitoramento e fiscalização. Cumpre observar que a unidade de monitoramento dará continuidade a ações inicialmente engendradas pela Presidência do CNJ e pela Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica.

³⁸ BRASIL, op. cit., 2021. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. SEP - Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica. **Relatório para a implementação da sentença interamericana no caso dos (as) empregados(as) da fábrica de fogs de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil**, 2021, p. 110.

que as obrigações internacionais, em especial as relativas ao Poder Judiciário, sejam implementadas com maior celeridade.

3. O CUMPRIMENTO DA SENTENÇA DO CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS

Antes de entrar na discussão sobre o cumprimento da sentença do caso dos empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, importante situar, brevemente, o contexto fático dessa tragédia ocorrida há mais de 20 anos e que deixou feridas ainda abertas.

3.1 Breve panorama fático

No dia 11 de dezembro de 1998, um dia após a ratificação da competência contenciosa da Corte por parte do Brasil³⁹, funcionárias da fábrica “Vardo dos Fogos” almoçavam no local da produção, na zona rural de Santo Antônio de Jesus, no interior da Bahia, quando o impacto de um talher caído no chão gerou uma explosão que culminou na morte de 60 pessoas e deixou apenas seis sobreviventes. Entre as vítimas falecidas, 20 eram crianças com idades entre 11 e 17 anos; e, entre os seis sobreviventes, três eram crianças.⁴⁰ O Brasil é o segundo polo mundial de produção de fogos de artifícios, somente ficando atrás da China, e Santo Antônio de Jesus é a segunda cidade no país com maior produção.⁴¹

Na semana em que a Coordenação de Contenciosos Internacionais de Direitos Humanos (CCIDH) e a Defensoria Pública da União (DPU) visitaram Santo Antônio de Jesus para reuniões de implementação da sentença da Corte, houve mais uma morte por produção clandestina de fogos de artifícios na cidade, demonstrando que o problema ainda persiste e

³⁹ O Estado brasileiro depositou nota reconhecendo a jurisdição obrigatória da Corte IDH em 10/12/1998.

⁴⁰ Não se sabe com precisão quando se iniciou a produção de fogos na cidade, entretanto há documentos de 1603 que já vinculavam a cidade à produção de fogos de artifícios. Hoje em dia, a fabricação pirotécnica ocorre predominantemente de forma clandestina, em tendas insalubres e sem condições mínimas de segurança, durante todo o ano, para atender à demanda das festividades juninas e dos festejos de fim de ano. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil**, p. 15-16.

⁴¹ *Ibidem*, p. 20-21.

pode fazer novas vítimas.⁴² Auditores do trabalho relataram dificuldades em localizar o “rastros da pólvora”, ou seja, em encontrar os locais de produção clandestina dos fogos, uma vez que os moradores, por medo, recusam-se a dar informações sobre essas fábricas.

A Corte IDH, citando alguns trabalhos acadêmicos, chama atenção para dados que comprovam a relevância da fabricação clandestina de fogos na geração de renda no município, apesar de todo o perigo envolvido. Há uma estimativa de que 10% da população da cidade sobreviva com a remuneração oriunda da produção de fogos. Na época dos fatos, aproximadamente 2.000 mulheres se dedicavam à fabricação de fogos de artifício na cidade, das quais mais de 60% eram negras. Do total das pessoas trabalhando, entre 30% e 40% eram crianças. Segundo a Corte IDH, as mulheres introduziam os filhos na fabricação dos fogos “não só porque isso lhes permitia aumentar a produtividade, mas também porque não tinham aos cuidados de quem deixá-los”⁴³. Apesar de trabalharem o dia todo (das 6h da manhã às 5h30 da tarde), os salários recebidos pela extensa jornada eram muito baixos. As trabalhadoras ganhavam cerca de 50 centavos⁴⁴ pela produção de mil traques, sem direito a adicional de periculosidade nem equipamentos de proteção.⁴⁵

No ano de 2001, o caso foi levado à Comissão Interamericana, que, por sua vez, em 2018 submeteu o caso à Corte IDH, em face das violações de direitos humanos descritas no relatório nº 25/18. No dia 15 de julho de 2020, a Corte IDH condenou o Estado brasileiro, em decisão histórica que determinou, pela primeira vez, a responsabilização do país por discriminações estruturais interseccionais de raça, gênero e condições sociais como violações de direitos humanos, uma vez que as vítimas eram, em sua grande maioria, mulheres negras empobrecidas, com suas crianças.⁴⁶ Na sentença, que é por si mesma uma forma de reparação, como dito na própria decisão, constatou-se que

⁴² ALMEIDA, A. **Mulher que ficou gravemente ferida após explosão de fogos de artifício na Juerana morre após 13 dias internada**, 2021.

⁴³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil**, p. 21-22.

⁴⁴ O valor pago à época, atualizado pelo índice IGPM, equivaleria a R\$ 3,94 em janeiro de 2023.

⁴⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, op. cit., p. 23.

⁴⁶ Segundo dados coletados na cidade de Santo Antônio de Jesus, dois anos após o episódio, 65% da população era considerada vulnerável à pobreza e 25% das crianças viviam em condição de extrema pobreza. Embora 69% das pessoas adultas estivessem empregadas, 58% delas possuíam trabalho informal ou precário.

o Brasil não exercia nenhuma fiscalização na produção dos fogos, o que era imprescindível em face do elevado risco da atividade. Além disso, assim como nas outras condenações, a Corte concluiu que os processos internos de apuração de responsabilidade, em todas as searas, não foram finalizados. A República Federativa do Brasil não logrou êxito na conclusão dos processos trabalhistas e indenizatórios, tampouco encerrou a persecução penal dos responsáveis pelas mortes causadas no acidente, passados mais de 20 anos da data dos fatos. Ademais, verificou-se que as vítimas e seus familiares não receberam a devida assistência do Estado, levando no corpo e na memória, ainda hoje, as marcas da tragédia.

Esse descaso do Estado certamente foi um dos fatores que motivaram familiares e vítimas da explosão a criar o Movimento 11 de Dezembro, auxiliados por entidades religiosas e instituições civis, com o objetivo de lutar por justiça social e reparação dos danos suportados. A articulação desse movimento não permitiu que o caso caísse no esquecimento e proporcionou conquistas importantes, como a criação da Creche 11 de Dezembro e a histórica sentença da Corte IDH.⁴⁷ Somente com a decisão da Corte IDH se descortinou uma violação de direitos humanos tão evidente e extensa, expondo internacionalmente um problema estrutural que torna invisíveis as pessoas que produzem fogos clandestinamente no recôncavo baiano, o que somente foi possível com a luta e organização do Movimento 11 de Dezembro e dos peticionários. Uma violação de direitos que aflige uma cidade há tantos anos e que somente recebeu o devido tratamento com a atuação de uma Corte internacional confirma a importância desse sistema de proteção, tal como afirmado ao longo deste trabalho.

3.2 A sentença

Por tudo isso, a sentença da Corte IDH, em breve síntese, declarou a responsabilidade do Brasil pelas violações de direitos humanos em prejuízo dos familiares das pessoas falecidas e dos sobreviventes da explosão da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus. Por unanimidade, determinou ao Estado brasileiro (1) a continuidade ao processo penal em tramitação para concluí-lo

⁴⁷ TOMASONI, S. M. R. P. *Dinâmica socioespacial da produção de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus-BA: território fogueteiro*, 2015, p. 79-84.

em um prazo razoável e, caso pertinente, punir os responsáveis pela explosão da fábrica de fogos; (2) a continuidade aos processos cíveis e trabalhistas em tramitação para concluí-lo em um prazo razoável e, caso pertinente, promover a execução das sentenças; (3) a oferta de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, quando for o caso, às vítimas da explosão, de forma integral e gratuita; (4) a publicação da sentença, a realização de ato público de reconhecimento de responsabilidade e a produção e divulgação de material para rádio e televisão sobre o caso; (5) a fiscalização periódica dos locais de produção de fogos de artifício; (6) apresentação de relatório sobre o andamento da tramitação legislativa do PLS 7433/2017⁴⁸; (7) a elaboração e execução de um programa de desenvolvimento socioeconômico, em consulta com as vítimas e seus familiares, para promover a inserção de trabalhadoras e trabalhadores dedicados à fabricação de fogos de artifício em outros mercados de trabalho; (8) a apresentação de um relatório sobre a aplicação das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos; (9) o pagamento de indenizações às vítimas ou familiares.⁴⁹ A referida sentença, portanto, contemplou medidas indenizatórias e reparatórias, simbólicas e de não repetição.

Em relação às ACOIs, a experiência da AGU e CCIDH, nos casos anteriores, demonstrou que o procedimento necessita de aperfeiçoamento. Nesse sentido, foi desenvolvido pela Secretaria de Acesso à Justiça (SAJ) da DPU, juntamente com a AGU, uma ação articulada para retirar a carga de litigiosidade eventualmente atribuída às ACOIs, acelerar o procedimento e evitar que os familiares necessitem constituir advogado para receber uma verba que já lhes foi assegurada. Nesse sentido, a DPU realizou um mutirão, de 28 a 31 de janeiro de 2022, para prestar orientação jurídica sobre os direitos oriundos da decisão da Corte, identificar os herdeiros dos familiares das vítimas já falecidos e auxiliá-los no requerimento administrativo para pagamento das indenizações junto ao MMFDH.

Para evitar a judicialização através das ACOIs, a DPU propôs um fluxo administrativo de pagamento das indenizações. A consultoria jurídica da AGU emitiu um parecer⁵⁰ reputando necessária a lavratura de escritura

⁴⁸ Projeto de Lei que dispõe sobre a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício.

⁴⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil**, p. 88.

⁵⁰ BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº 00036/2022/GAB/CONJUR-MDH/CGU/AGU**, 2022.

pública de inventário e partilha, nos termos do art. 610 do CPC e da Resolução nº 35, do CNJ. A DPU, então, buscou um caso piloto para verificar a viabilidade do pagamento administrativo através da escritura. Inicialmente, encontrou resistência dos cartórios para emitir o documento gratuitamente, sendo necessário interceder junto à Corregedoria do Tribunal de Justiça para conseguir a gratuidade na emissão das escrituras. Superado o primeiro problema, a falta de documentação dos falecidos (muitos deles não possuíam CPF, por exemplo) travou o pagamento na via administrativa para parte significativa dos herdeiros.

Por esse motivo, dois caminhos foram pensados. Um deles é o ajuizamento em conjunto de uma espécie de ACOI coletiva, com AGU e DPU (na condição de representante processual de todos os herdeiros que estiverem nessa condição) no polo ativo da demanda, em que se pediria a homologação do pagamento ao juízo. Assim, o cumprimento da obrigação internacional seria reconhecido judicialmente e os familiares receberiam a verba, através de um processo judicial mais célere e menos custoso. Outra proposta, alternativa à ACOI coletiva, seria a realização de um mutirão com a participação da AGU, DPU, Ministério Público Federal (MPF) e Justiça Federal, para ajuizamento e julgamento das ACOIs de forma individualizada. Essa última opção foi a escolhida pelo movimento das vítimas e o mutirão deve ser realizado em breve.

Outra experiência interessante que merece menção, ainda relativa às indenizações, foi a elaboração de uma cartilha aos beneficiários, feita pela Secretaria de Ações Estratégicas (SAE) da DPU, com auxílio da AGU e CCIDH, com orientações para o recebimento das indenizações, muitas delas já recebidas no início de 2022.

Quanto à determinação de encerramento dos processos cíveis, trabalhistas e penais, convém fazer uma observação. Apesar de o CNJ já acompanhar o cumprimento das sentenças internacionais, antes mesmo da instituição da UMF, a criação dessa unidade deve ser louvada, pois, no meu entender, aprimorou a atividade do CNJ. A UMF encaminhou ofícios aos tribunais e já possui acesso aos sistemas para acompanhamento direto dos processos

relativos ao caso dos empregados da fábrica de fogos, sendo notório que a tramitação dos processos tem sido mais célere após a provocação do CNJ.⁵¹

Quanto aos processos trabalhistas, a UMF/CNJ entendeu que houve “atuação firme e incansável” da Justiça Trabalhista para julgar as ações trabalhistas e satisfazer o crédito das vítimas, contudo “esse objetivo encontrou entrave, muitas vezes, na inércia dos próprios reclamantes e na dificuldade de encontrar bens dos executados passíveis de penhora”⁵². Das 77 reclamações ajuizadas pelas vítimas e seus familiares, 18 foram arquivadas em virtude do não comparecimento da parte autora, duas foram arquivadas por desistência da ação pela parte autora, 35 foram extintas sem resolução do mérito e quatro foram julgadas improcedentes.⁵³

Essas informações foram corroboradas na reunião promovida pela CCIDH com representantes dos órgãos do sistema de justiça, bem como em conversas que tive com o Movimento 11 de Dezembro. Em ambas as reuniões, foi dito que a prestação de assistência jurídica deficitária foi determinante para o insucesso das ações trabalhistas. Nesse sentido, importante registrar que a DPU, apesar de possuir atribuição constitucional para atuar na Justiça do Trabalho, não tem estrutura operacional para atender a essas demandas trabalhistas e, portanto, não o faz.⁵⁴ A DPU tampouco possui unidade na Subseção de Santo Antônio de Jesus, a despeito do disposto na EC 80/2014, que determina ao poder público a universalização do acesso à justiça, de modo que, desde 2022, a Defensoria Pública deveria estar presente em todas as comarcas do país. Atualmente, a DPU conta com cerca de 642 membros, atendendo menos de 30% do território nacional.⁵⁵ No caso em tela, fica evidente a falta que fez a instituição na defesa dos direitos humanos na seara trabalhista com toda a sua expertise.

Verifica-se que a sentença da Corte, nesse ponto, não será apta para solucionar o problema relacionado às demandas trabalhistas, o que gera

⁵¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. SEP - Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica. **Relatório para a implementação da sentença interamericana no caso dos (as) empregados(as) da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil**, 2021, p. 119.

⁵² *Ibidem*, p. 14 e 18.

⁵³ *Ibidem*, p. 11.

⁵⁴ A DPU somente atende a demandas trabalhistas individuais no núcleo de Brasília/DF.

⁵⁵ ANADEP; ANADEF. **EC 80 completa sete anos em meio a reformas que prejudicam crescimento da Defensoria Pública**, 2021.

grande inconformismo nos familiares e vítimas da explosão, sobretudo quanto ao não reconhecimento do óbvio vínculo de trabalho existente. Não obstante, há um grupo de trabalho do Ministério Público do Trabalho (MPT) criado com a finalidade específica de atuar nessas demandas que está atuando em busca de alternativas para reverter a situação das pessoas que tiveram os processos julgados extintos.

Outro problema apontado pelo Movimento 11 de Dezembro e que não foi contemplado pela sentença da Corte IDH diz respeito à pretensão previdenciária de algumas pessoas do movimento que tiveram benefícios indeferidos, apesar de aparentemente preencherem os requisitos. Nesse sentido, a atuação da DPU na cidade de Santo Antônio de Jesus também seria importante para verificar a viabilidade jurídica de tais pretensões e, caso pertinente, ajuizar as devidas ações judiciais.

No que tange ao cumprimento do ponto resolutivo que determinou o tratamento médico e psicológico das vítimas e familiares, ficou bem evidente os embaraços decorrentes do pacto federativo e seus consequentes conflitos de competência. O primeiro plano de atendimento médico apresentado pelas secretarias de saúde estadual e municipal não agradou ao Movimento 11 de Dezembro. As pessoas do movimento tinham dificuldade de aceitar as explicações da CCIDH, no sentido de que elas precisariam articular as mudanças sugeridas no plano com as secretarias locais e, em caso de recusa, não teriam instrumentos coercitivos para fazer cumprir a sentença. Não se conformavam, portanto, com o fato de o órgão federal, que liderava o processo de implementação, não possuir mecanismos para forçar o cumprimento de uma sentença que tanto lutaram para conseguir e que, em tese, possui força vinculante.

Quanto ao ponto resolutivo que determina a fiscalização periódica dos locais de produção de fogos de artifício, as primeiras diligências demonstraram que não bastará apenas a fiscalização periódica dos locais, mas também se faz necessário um esforço interinstitucional de investigação para identificar os locais clandestinos de produção e, somente depois, fiscalizá-los. Ademais, a abordagem não deve ser apenas repressiva, pois é sabido que a fabricação dos fogos proporciona a subsistência de muitas famílias. Nesse sentido, a fiscalização precisa estar conectada com outro ponto resolutivo da sentença, qual seja, a elaboração e execução de um programa de desenvolvimento socioeconômico, em consulta com as vítimas e seus familiares, para promover

a inserção de trabalhadoras e trabalhadores dedicadas/os à fabricação de fogos de artifício em outros mercados de trabalho.

Além da necessária participação das vítimas e seus familiares na construção do programa, tal como preconizado pela Corte IDH, é preciso olhar para as experiências fracassadas e tirar delas lições. Nesse sentido, convém lembrar do Projeto Fênix, que tentou ser implementado pelo Estado da Bahia, em conjunto com o Município de Santo Antônio de Jesus, SEBRAE, universidades e outros entes da sociedade civil, logo após o acidente, em 1999, cujo investimento foi orçado, à época, em três milhões de reais, não considerado nessa conta o valor do terreno e da estrutura física onde se instalou. Ao final, mesmo com todo o empenho dos atores envolvidos, o Projeto Fênix fracassou, o que foi reconhecido pelo próprio Estado brasileiro à CIDH.⁵⁶ É difícil, ainda mais em tão poucas linhas, apontar com certeza o motivo do fracasso do Projeto Fênix. Entretanto, algumas causas certamente colaboraram para o insucesso do projeto, quais sejam, a falta de interesse de alguns empresários em legalizar a atividade e a não inclusão de pequenas/os produtoras/es no projeto.⁵⁷

Fundamental, portanto, que o Movimento 11 de Dezembro participe de todas as etapas do desenvolvimento do programa, tal como consignado pela Corte IDH, uma vez que são os seus integrantes os mais indicados para apontar os caminhos de um projeto exitoso, o que não vem ocorrendo de forma satisfatória, conforme minha percepção, corroborada pelas reclamações do movimento de vítimas e outros atores. Ademais, o programa de desenvolvimento socioeconômico deve priorizar as/os pequenas/os produtoras/es locais, sem esquecer que há grandes fabricantes de fogos que se beneficiam da dinâmica irregular e, portanto, não possuem interesse em uma produção legalizada.

É importante registrar que a Corte IDH não direciona seus comandos para um ente ou poder específico, o que equivale a dizer que todo o Estado brasileiro é destinatário da obrigação internacional. Do mesmo modo,

⁵⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Informe n° 25/18, Caso 12.428**. Admissibilidade e Mérito. Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares, 2018, p. 12. TOMASONI, S. M. R. P. **Dinâmica socioespacial da produção de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus-BA: território fogueteiro**, 2015, p. 75.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 73-79.

não cabe à Corte determinar como a sentença será executada⁵⁸, e quanto mais individualizada a medida, menor potencial transformador terá. Nesse sentido, se a Corte obrigasse o Estado a implementar um programa de desenvolvimento socioeconômico com características determinadas, incorreria em grande chance de fracassar, assim como o Projeto Fênix. A indeterminação do ponto resolutivo, de outro lado, também representa um grande risco, se o projeto não obtiver o alcance que dele se espera. Devido à complexidade do problema, caberá aos atores envolvidos uma ampla participação e incansável vigilância, a fim de que o programa socioeconômico a ser executado tenha o poder transformador que se deseja.

4. CONCLUSÃO

A Corte IDH assumiu um relevante papel na proteção de direitos humanos. Apesar da obrigatoriedade das suas sentenças, não há, no Brasil, uma legislação que discipline a implementação de tais decisões, com mecanismos formais e específicos para forçar a execução, quando elas não forem espontaneamente cumpridas. A ausência dessa legislação específica torna a concretização dependente de decisões políticas e sujeita a fatores contingentes e imprevisíveis. O cumprimento das decisões internacionais seria mais amplo e efetivo se tais leis de implementação fossem finalmente aprovadas.

Uma condenação na Corte IDH é uma grande conquista, mas será tão mais importante para a defesa dos direitos tutelados quanto mais ampla for sua implementação. No caso estudado, há pontos resolutivos abertos, que devem ser implementados na lógica da máxima otimização. De outro lado, há pontos resolutivos que já não atingem o objetivo para o qual foram inicialmente pensados. Há também pretensões que nem sequer constaram na sentença. A visibilidade dada pela decisão internacional pode impulsionar a satisfação dos pontos superados ou das pretensões não contempladas pela sentença.

As medidas de não repetição arbitradas pela Corte IDH são as de mais difícil implementação, ainda que alguma delas possuam conteúdo bem

⁵⁸ KIBRIT, O. *Atuação contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos no contexto brasileiro*, 2018, p. 95.

determinado. Entre elas, a obrigação de investigar, processar e punir, que demanda uma postura ativa das instituições que compõem o sistema de justiça, a fim de encerrar os processos de apuração de responsabilidade pelas violações aos direitos humanos. Após atuação do CNJ, foi notória a aceleração no andamento dos processos relacionados ao caso dos empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus. Por isso, destaquei a importância da criação da UFM/CNJ, através da Resolução nº 364, que aprimorou a atividade fiscalizatória, que já era exercida pelo CNJ, na implementação das decisões da Corte IDH, apresentando resultados interessantes, apesar do pouco tempo de atividade.

Há de se considerar ainda que a deficiência na assistência jurídica das ações trabalhistas foi apontada como causa determinante para o insucesso delas. Nesse ponto, a sentença da Corte não terá aptidão para solucionar esse problema detectado, demandando empenho e criatividade dos atores envolvidos no cumprimento, a fim de obter o reconhecimento dos vínculos trabalhistas das vítimas, algo que é bastante reivindicado pelo Movimento 11 de Dezembro. Nesse viés, mostra-se relevante a atuação do grupo de trabalho do MPT, que se tem empenhado para reverter o cenário adverso causado pela falha na assistência jurídica prestada anteriormente pelo profissional constituído.

Outra reivindicação do Movimento 11 de Dezembro, que não foi contemplada na sentença, diz respeito à questão previdenciária. Eventuais atuações com esse viés poderiam ser patrocinadas pela DPU, o que evidencia a importância da implementação de uma unidade do órgão na cidade, algo que já deveria ter ocorrido, conforme previsão da EC 80/2014.

Quanto ao ponto resolutivo que determinou o monitoramento dos locais de produção de fogos, também ficou patente que precisará de maior amplitude, uma vez que, antes de fiscalizar, será necessário um árduo trabalho para encontrar tais locais. Ademais, entendo que esse ponto resolutivo precisa estar conectado com outro, relativo à elaboração e execução de um programa de desenvolvimento econômico que, dadas as experiências fracassadas anteriores, necessitará de ampla discussão e participação dos atores e comunidade local.

Apesar de não haver maiores problemas com o pagamento administrativo das indenizações arbitradas pela Corte IDH, o procedimento de pagamento

para os familiares das vítimas não nominados na sentença, chamado de ACOI, ainda carece de maior aperfeiçoamento. Nesse sentido, a participação da DPU nas ACOIs, juntamente com a AGU, trará ganhos ao processo, de modo que os sucessores sejam beneficiados pela assistência jurídica gratuita da instituição, ainda que eventualmente estejam em cidade sem unidade da DPU, bem como por um processo mais célere.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana. Mulher que ficou gravemente ferida após explosão de fogos de artifício na Juerana morre após 13 dias internada. **Blog do Valente**, 2021. Disponível em: <https://blogdovalente.com.br/destaque/2021/10/mulher-que-ficou-gravemente-ferida-apos-explosao-de-fogos-de-artificio-na-juerana-morre-apos-13-dias-internada/>. Acesso em: 22 nov. 2021.

ANADEP; ANADEF. EC 80 completa sete anos em meio a reformas que prejudicam crescimento da Defensoria Pública. **ANADEP**, 04 jun. 2021. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=48632>.

BERNARDES, Marcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 15, p. 135-156, 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16033946.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer no 00036/2022/GAB/CONJUR-MDH/CGU/AGU**. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. **Portaria no 3.136, de 26 de dezembro de 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.136-de-26-de-dezembro-de-2019-235664031>. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. **Resolução no 364, de 12 de janeiro de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original173529202101186005c6e1b06b3.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

CAMPOS, Bárbara Pincowsca Cardoso. A trajetória da implementação de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 8, n. 15, p. 83-98, 2015. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/305>. Acesso em: 15 nov. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe no 25/18, Caso 12.428**. Admissibilidade e Mérito. Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares. Bogotá: OEA, 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2018/12428FondoPt.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. SEP - Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica. **Relatório para a implementação da sentença interamericana no caso dos (as) empregados(as) da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-dmf-v1-12112021.pdf>.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_por.pdf. Acesso em: 22 nov. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_345_por.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. Salvador: Jus Podivm, 2021.

GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. **Universitas Jus**, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016. Disponível em: <https://www.arqcom.uniceub.br/jus/article/view/4308/3261>. Acesso em: 14 nov. 2021.

HAJE, Lara. Comissão aprova proposta que obriga Brasil a cumprir decisões de Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Câmara dos Deputados**, 22 nov. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/829598-comissao-aprova-proposta-que-obriga-brasil-a-cumprir-decisoes-de-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

KIBRIT, Orly. **Atuação contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

NEVES, Juliana Corbacho dos Santos. Execução das decisões emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Sistema Jurídico Brasileiro e seus efeitos. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, v. 8, n. 1, p. 261-307, 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/1327/1146>. Acesso em: 16 nov. 2021.

PERUZZO, Pedro Pulzatto; DA COSTA, Ana Clara Rocha. Executoriedade no Brasil das obrigações extrajudiciais de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 35, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/214/173>. Acesso em: 16 nov. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TOMASONI, Sônia Marise Rodrigues Pereira. **Dinâmica socioespacial da produção de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus-BA:** território fogueteiro. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2015. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/5453/1/SONIA_MARISE_RODRIGUES_PEREIRA_TOMASONI.pdf.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Compliance with Judgments and Decisions - The Experience of the Inter-American Court of Human Rights: A Reassessment. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 13, n. 13, p. 29-36, 2013. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/232/232>. Acesso em: 5 dez. 2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena; RAMOS, Luciana de Oliveira; GLEZER, Rubens Eduardo (et al.). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil: institucionalização e política**. 1. ed. São Paulo: Direito GV, 2013.