



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
CASO *TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL*
CONTESTAÇÃO
SETEMBRO DE 2015

SUMÁRIO

I APRESENTAÇÃO	8
II CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	11
II.1 Dos fatos constatados na Fazenda Brasil Verde pelas autoridades do Estado brasileiro.....	11
II.1.1 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em fevereiro de 1989.....	15
II.1.2 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em junho de 1993	17
II.1.3 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em novembro de 1996.....	18
II.1.4 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em abril de 1997.....	19
II.1.5 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em outubro de 1997	23
II.1.6 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em setembro de 1999	23
II.1.7 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em março de 2000	24
II.1.8 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em maio de 2002.....	28
II.2 Histórico do caso na CIDH.....	29
II.2.1 Histórico do caso: 13 anos entre a apresentação da petição e a aprovação do relatório preliminar da CIDH	29
II.2.2 Histórico do caso: 3 anos entre a aprovação do relatório preliminar e a submissão do caso a esta Corte: a negociação de acordo de cumprimento	32
II.2.2.1 Do processo negociador.....	33
II.2.2.2 A impossibilidade de celebração de acordo face à ausência de representantes das vítimas.....	35
II.2.2.3 Impossibilidade de celebração do acordo face à ausência de renúncia ao direito de postular indenização já recebida em outros órgãos (proibição de <i>bis in idem</i>)	39
II.2.2.4 Do cumprimento unilateral das recomendações da CIDH por parte do Estado brasileiro	41
II.2.3 Questões sobre o trâmite do caso na CIDH.....	42
II.2.4 A negociação de acordo de solução amistosa perante a CIDH sem conclusão satisfatória e suas consequências.....	44
II.3 Escravidão, servidão e trabalho forçado no Direito Internacional dos Direitos Humanos.....	45
II.3.1 As formas contemporâneas de exploração da pessoa humana no Direito Internacional dos Direitos Humanos: por uma distinção conceitual entre escravidão, servidão e trabalho forçado	45
II.3.2 Trabalho forçado no Direito Internacional dos Direitos Humanos	51
II.3.2.1 Trabalho forçado em jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o caso <i>Massacres de Ituango Vs. Colômbia</i>	53
II.3.3 Servidão no Direito Internacional dos Direitos Humanos.....	56

II.3.4 A escravidão no Direito Internacional dos Direitos Humanos	60
II.3.4.1 Escravidão em precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o caso <i>Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala</i>	65
II.3.4.2 Escravidão em precedentes da jurisprudência internacional	67
II.3.5 Conclusões a partir deste tópico	70
II.4 Escravidão, servidão e trabalho forçado no direito doméstico brasileiro	72
II.4.1 Escravidão, servidão e trabalho forçado no Direito Penal brasileiro: o artigo 149 do Código Penal	72
II.4.2 Escravidão, servidão e trabalho forçado no Direito Administrativo brasileiro	78
II.4.2.1 Instrução Normativa Intersecretarial MTB nº 01/1994 (vigente de 23 de março de 1994 a 30 de julho de 2006).....	80
II.4.2.2 Instrução Normativa nº 65/2006 (vigente de 31 de julho de 2006 a 14 de maio de 2009).....	80
II.4.2.3 Instrução Normativa nº 76/2009 (vigente de 18 de maio de 2009 a 05 de outubro de 2011).....	81
II.4.2.4 Instrução Normativa nº 91/2011 (vigente desde 06 de outubro de 2011 até os dias atuais).....	81
II.4.3 Conclusões a partir deste tópico	82
II.5 Direitos Humanos, violação por particulares e responsabilidade do Estado.....	83
II.5.1 Aspectos gerais	84
II.5.2 Conclusões da CIDH no Relatório de Admissibilidade e Mérito.....	87
II.6 A política pública de prevenção e combate às diversas formas de exploração do trabalho humano no Brasil	88
II.6.1 Cronologia das políticas públicas implementadas a partir dos anos 1990	89
II.6.2 Políticas públicas mais relevantes em detalhes	94
II.6.2.1 Agentes da fiscalização – Auditores-Fiscais do Trabalho e Grupo Especial de Fiscalização Móvel	95
II.6.2.2 Operações de Fiscalização, Resgate e Reinserção dos trabalhadores.....	100
II.6.2.3 Persecução dos responsáveis	105
II.6.2.4 Ações de prevenção e sensibilização	111
II.6.2.5 Coordenação dos atores governamentais e compartilhamento de informações	113
II.7 O reconhecimento internacional das políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro para prevenir e combater a exploração do trabalho humano	115
III EXCEÇÕES PRELIMINARES	122
III.1 Inadmissibilidade da submissão do caso à Corte IDH por preclusão lógica: publicação de relatório pela CIDH e violação aos arts. 50 e 51 da Convenção	122

III.2 Incompetência “<i>ratione personae</i>” quanto às vítimas não identificadas, identificadas sem procuração, não listadas no Relatório da CIDH ou não relacionadas aos fatos do caso.....	126
III.2.1 Vítimas identificadas e representadas	126
III.2.2 Necessidade de comprovação de representação: análise das exigências formais segundo a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos	130
III.2.3 Incompetência <i>ratione personae</i> quanto a vítimas não representadas: não caracterização de situações que dispensam a comprovação de poderes de representação, à luz da jurisprudência desta Corte	131
III.2.4 Incompetência <i>ratione personae</i> quanto a supostas vítimas não relacionadas aos fatos ocorridos na Fazenda Brasil Verde.....	139
III.2.5 Incompetência <i>ratione personae</i> quanto a supostas vítimas com identidade distinta daquelas indicadas no Relatório da CIDH ou não devidamente representadas por familiares.....	141
III.2.6 Incompetência <i>ratione personae</i> quanto a novas supostas vítimas.....	141
III.2.7 Conclusões a partir desta exceção preliminar	143
III.3 Incompetência <i>ratione personae</i> quanto a supostas violações em abstrato: ausência de vítimas em face da tramitação de projetos de lei.....	145
III.4 Incompetência <i>ratione temporis</i> quanto aos fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição desta Corte (10 de dezembro de 1998).....	147
III.4.1 Aspectos gerais e sua aplicação ao caso.....	148
III.4.2 Conclusões a partir desta exceção preliminar	156
III.5 Incompetência <i>ratione temporis</i> quanto aos fatos anteriores à adesão à CADH pelo Estado brasileiro (25 de setembro de 1992)	157
III.6 Incompetência <i>ratione materiae</i> por violação ao princípio da subsidiariedade do SIDH (fórmula da 4ª instância)	158
III.6.1 Sobre a compreensão do princípio e seus efeitos.....	158
III.6.2 Sobre a vedação da 4ª instância quanto à suposta ocorrência de escravidão, servidão ou trabalho forçado a partir de fatos apurados em 1989 e 1993: o procedimento de investigação criminal nº 08100.001318/92-19	160
III.6.2.1 As diligências iniciais da Polícia Federal: o Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989	160
III.6.2.2 A investigação criminal conduzida pelo Ministério Público Federal: processo nº 08100.001318/92-19	163
III.6.2.3 A adequação e efetividade dos procedimentos de investigação criminal conduzidos pelo Ministério Público	166
III.6.3 Sobre a vedação da 4ª instância quanto à suposta ocorrência de escravidão, servidão ou trabalho forçado a partir de fatos noticiados em 1996: a ação penal nº 1997.39.01.000831-3. A tramitação da ação penal nº 1997.39.01.000831-3	168

III.6.3.1 As circunstâncias que justificam a demora na ação penal 1997.39.01.000831-3	170
III.6.4 Sobre a vedação da 4ª instância quanto ao pedido de reparação por danos materiais	175
III.6.5 Conclusões a partir da exceção preliminar.....	181
III.7 Incompetência <i>ratione materiae</i> quanto a supostas violações da proibição do tráfico de pessoas	182
III.8 Incompetência <i>ratione materiae</i> quanto a supostas violações de direitos trabalhistas: não justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais.....	184
III.9 Não interposição e esgotamento prévios de recursos internos.....	188
III.9.1 Sobre a compreensão do requisito.....	188
III.9.2 Sobre as situações que dispensam a interposição de recursos internos ou seu esgotamento.....	192
III.9.3 Sobre o momento em que os recursos internos devem ser esgotados.....	194
III.9.4 Sobre o ônus da prova de esgotamento	197
III.9.5 Sobre o momento em que o não esgotamento dos recursos internos deve ser contestado pelo Estado	199
III.9.6 Não houve interposição de qualquer recurso interno para obtenção de reparação pecuniária por danos morais e materiais	199
III.9.6.1 Há recursos internos adequados e efetivos para promover reparação pecuniária e que não foram utilizados: ação de reparação de danos	200
III.9.7 Não houve esgotamento prévio de recursos internos para investigar e punir criminalmente supostas violações de direitos humanos ocorridas em 1997	207
III.9.8 Conclusões a partir da exceção preliminar.....	209
III.10 Prescrição da petição junto à CIDH para certas pretensões de reparação pecuniária e de investigação criminal.....	210
III.10.1 Sobre o instituto	210
III.10.2 Prescreveu a pretensão de reparação pecuniária quanto às possíveis violações de direitos humanos praticadas em 1988, 1992, 1996 e 1997.....	212
III.10.3 Prescreveu a pretensão de responsabilidade do Estado pela falta de investigação criminal por supostas violações praticadas entre 1988 e 1993.....	213
III.10.3 Prescreveu a pretensão de responsabilidade do Estado pela falta de investigação criminal por supostas violações praticadas em 1996	214
III.10.4 Conclusões a partir da exceção preliminar.....	216
IV MÉRITO	218
IV.1 Não há provas de que tenha ocorrido escravidão, servidão ou trabalho forçado na Fazenda Brasil Verde em período posterior ao reconhecimento pelo Brasil da jurisdição contenciosa desta Corte. Ausência de violação aos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 19 e 22 da CADH	218

IV.2 Houve investigação criminal efetiva dos fatos relativos aos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde localizados em 1989 e 1993. Não há violação à obrigação de garantia-punição do Estado (Art. 1.1 da CADH)	224
IV.2.1 A adequação da investigação criminal do Ministério Público Federal para fatos ocorridos em 1989 e 1993: o procedimento de investigação criminal nº 08100.001318/92-19	224
IV.2.1.1 As diligências iniciais da Polícia Federal: o Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989	224
IV.2.1.2 A investigação criminal conduzida pelo Ministério Público Federal: procedimento nº 08100.001318/92-19	226
IV.2.1.3 A adequação e efetividade dos procedimentos de investigação criminal conduzidos pelo Ministério Público	229
IV.3 O Estado adotou medidas de prevenção dos fatos ocorridos na Fazenda Brasil Verde. Não há violação à obrigação de garantia-prevenção do Estado (Art. 1.1 da CADH)	230
IV.3.1 Os parâmetros normativos internacionais de prevenção do trabalho forçado e sua aplicação ao presente caso.....	232
IV.3.1.1 Medidas de capacitação, assistência e informação às pessoas vulneráveis..	233
IV.3.1.2 Conscientização e engajamento de empregadores na prevenção e combate à exploração do trabalho humano.....	238
IV.3.1.3 Esforços para garantir que se fortaleçam os serviços de inspeção do trabalho e as atividades de investigação de ilícitos ligados à exploração do trabalho humano ..	240
IV.3.1.4 Proteção das pessoas contra possíveis práticas abusivas e fraudulentas no processo de contratação e colocação em situação de exploração laboral.....	240
IV.3.2 Conclusões a partir deste tópico.....	242
IV.4 Não há provas de que o Estado tenha atuado para violar diretamente direitos dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde. Não há violação pelo Estado dos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 19 e 22 da CADH	243
IV.5 Luis Ferreira da Cruz não foi vítima de desaparecimento forçado	246
V REPARAÇÕES.....	250
V.1 Sobre a compreensão geral das reparações autorizadas pela CADH.....	250
V.2 Sobre as chamadas <i>medidas de não repetição</i>	254
V.2.1 Sobre as medidas de não repetição a partir de violações cometidas por leis domésticas	261
V.3 Impossibilidade de condenação para adoção de medidas de não repetição relativas a reformas legislativas	264
V.3.1 Impossibilidade de reconhecimento de imprescritibilidade das condutas criminais punidas pelo art. 149 do Código Penal brasileiro.....	265
V.3.1.1 A prescritibilidade dos crimes punidos pela jurisdição doméstica.....	265

V.3.1.2 Imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade. Não caracterização de crime de escravidão ou qualquer outro crime contra a humanidade no caso concreto	268
V.3.1.3 Prescritibilidade do crime previsto no artigo 149 do Código Penal brasileiro. Tipificação de condutas não caracterizadoras de crimes contra a humanidade	272
V.3.1.4 Conclusões a partir deste tópico	274
V.3.2 Impossibilidade de condenação para realização de mudanças legislativas na tipificação do crime de tráfico de pessoas.....	275
V.3.3 Impossibilidade de se proibir a alteração do artigo 149 do Código Penal brasileiro e de se determinar a revisão da pena em abstrato fixada para aquele crime.....	276
V.3.3.1 Proporcionalidade da pena do crime de redução à condição análoga à de escravo no Estado brasileiro	277
V.4 Impossibilidade de condenação para adoção de medidas de não repetição relativas a medidas administrativas	282
V.4.1 Impossibilidade de condenação para adoção de protocolo de atuação conjunta entre certos órgãos públicos: ofensa à margem nacional de apreciação	282
V.4.2 Impossibilidade de condenação para adoção de padrões específicos de assistência a trabalhadores resgatados da condição de escravidão, servidão ou trabalho forçado, ou que possam vir a ser vítimas dessas violações: ofensa à margem nacional de apreciação, desnecessidade e desproporcionalidade das medidas.....	285
V.5 Impossibilidade de condenação para adoção de medidas de não repetição relativas à prolação de decisões judiciais	289
V.5.1 Impossibilidade de condenação para se declarar a “lista suja” uma medida necessária para cumprimento da CADH	289
V.6 Inadequação da medida de reparação simbólica sugerida pelos representantes	291
V.7 Inadequação das medidas de compensação pecuniária. Ausência de nexo causal entre a conduta imputável ao Estado e o suposto dano praticado por particular. Suficiência de outras medidas de reparação	292
V.8 Inadequação do pedido de reembolso de custas e honorários advocatícios	294
VI PEDIDOS	296
LISTA DE ANEXOS	300
PROVAS.....	303
Prova testemunhal.....	303
Prova pericial.....	303

I APRESENTAÇÃO

1. Em 12 de novembro de 1998, a Comissão Pastoral da Terra (doravante também “CPT”) e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (doravante também “CEJIL”) apresentaram perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante também “Comissão”, “Comissão Interamericana” ou “CIDH”) petição contra o Estado brasileiro pela sua omissão e negligência em investigar diligentemente a prática de trabalho escravo na Fazenda Brasil Verde, localizada no sul do estado do Pará, assim como pelo desaparecimento de dois dos trabalhadores da referida fazenda, a saber, os adolescentes Iron Canuto da Silva e Luis Ferreira da Cruz.

2. Os fatos dizem respeito à suposta submissão de trabalhadores da Fazenda Brasil Verde a situação de escravidão, servidão ou trabalho forçado, conforme teria sido constatado em fiscalizações realizadas por agentes estatais em 1993, 1996, 1997 e 2000.

3. A tramitação da petição perante a Comissão levou à edição do Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/2011, de 3 de novembro daquele ano. Nas conclusões do Relatório de Admissibilidade e Mérito, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos relaciona todas as violações do caso em análise à obrigação geral do Estado de garantia prevista no artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Recordem-se, a esse respeito, as conclusões da CIDH no referido relatório.¹

a) Com relação às fiscalizações de 1993, 1996, 1997 e 2000, o Estado brasileiro seria responsável pela violação dos artigos 5º (direito à integridade pessoal), 6º (proibição da escravidão e da servidão), 7º (direito à liberdade pessoal), 22 (direito de circulação e de residência), 8º (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial), **em relação com o artigo 1.1** (obrigação de respeitar os direitos – “obrigação de garantia”), todos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

b) O Estado teria violado os direitos consagrados nos artigos I (direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade da pessoa), II (direito de igualdade perante a lei), VIII (direito de residência e trânsito), XVIII (direito à justiça) e XIV (direito ao trabalho e a uma justa retribuição) da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e, a partir de 25 de setembro de 1992, dos artigos 8º (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana, **em relação com o artigo 1.1** (obrigação de respeitar

¹ CIDH. *Caso nº 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório nº 169, de 3 de novembro de 2011 (Admissibilidade e Mérito), par. 3

os direitos) da mesma, em detrimento de Iron Canuto da Silva e Luis Ferreira da Cruz e de seus familiares, incluídos José Teodoro da Silva e Miguel Ferreira da Cruz. Além disso, o Estado brasileiro seria responsável pela violação do artigo I (direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade da pessoa) da Declaração Americana e, a partir de 25 de setembro de 1992, do artigo 5º (direito à integridade pessoal) da Convenção Americana em detrimento dos familiares de Iron Canuto da Silva e Luis Ferreira da Cruz, também em relação com o artigo 1.1 da Convenção Americana².

c) Violação dos artigos I (direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade da pessoa), VII (direito de proteção à maternidade e à infância) e XIV (direito ao trabalho e a uma justa retribuição) da Declaração Americana e, a partir de 25 de setembro de 1992, dos artigos 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4º (direito à vida), 5º (direito à integridade pessoal), 7º (direito à liberdade pessoal), e 19 (direitos da criança) da Convenção Americana **em relação com os artigos 8º** (garantias judiciais) **e 25** (proteção judicial) **e 1.1** (obrigação de respeitar os direitos) da mesma, em detrimento de Iron Canuto da Silva e Luis Ferreira da Cruz.

d) Violação dos artigos 8.1 ("acesso à justiça") e 25.1 ("efetividade da proteção judicial") da Convenção Americana, **em relação com o artigo 1.1** (obrigação de respeitar os direitos), **e do artigo 2º** (dever de adotar disposição de direito interno) do mesmo instrumento, em detrimento dos trabalhadores Iron Canuto da Silva, Luis Ferreira da Cruz, Adailton Martins dos Reis, José Soriano da Costa, José Teodoro da Silva e Miguel Ferreira da Cruz, assim como dos trabalhadores que se encontravam na Fazenda Brasil Verde durante as fiscalizações de 1997.

e) **Descumprimento do artigo 1.1** (obrigação de respeitar os direitos) **da Convenção**, em relação com os direitos previstos nos artigos 5º (direito à integridade pessoal), 6º (proibição da escravidão e da servidão), 7º (direito à liberdade pessoal), 22 (direito de circulação e de residência), 8º (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) da Convenção.

f) **Descumprimento** do artigo II (direito de igualdade perante a lei) da Declaração Americana, em relação com o artigo XVIII (direito à justiça) da mesma e, a partir de 25 de setembro de 1992, **do artigo 1.1 da Convenção**, em relação com os direitos previstos nos artigos 8º (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) da mesma, em detrimento dos trabalhadores Iron Canuto da Silva, Luis Ferreira da Cruz, Adailton Martins dos Reis, José Soriano da Costa, assim como dos familiares dos dois primeiros, entre os quais se encontram José Teodoro da Silva e Miguel Ferreira da Cruz.

4. Do exposto, nota-se que a CIDH imputou ao Estado brasileiro a conduta de particular com base em descumprimento da obrigação estatal de garantia prevista nos artigos 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2º (dever de adotar disposição de direito interno) da

² CIDH. Relatório nº 169/11, Caso 12.066, Admissibilidade e Mérito. *Fazenda Brasil Verde*, 3 nov. 2011. par. 261.

Convenção Americana. O artigo 1.1 foi associado à violação de vários outros dispositivos desse tratado (artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 19, 22 e 25).

5. Em 13 de abril de 2015, o Estado brasileiro foi notificado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante também “Corte Interamericana”, “Corte IDH” ou “Corte”) da submissão do caso à sua jurisdição.

6. Em termos gerais, os representantes das supostas vítimas alegam que o Estado brasileiro é internacionalmente responsável pela violação dos direitos previstos nos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 19, 22 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação com o artigo 1.1 e 2º do mesmo instrumento, em prejuízo dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde. A invocação do artigo 11 (proteção da honra e da dignidade) é uma novidade em relação aos artigos que a CIDH reputou violados. Esse artigo não figura, também, entre os dispositivos que os peticionários alegaram terem sido violados pelo Estado brasileiro ante a CIDH.³

7. Com base nas razões que passa a expor, o Estado brasileiro compreende que exceções preliminares impedem que este caso seja apreciado no mérito pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e, se o for, que não deve ser julgado procedente no mérito.

³ CIDH. Relatório nº 169/11, Caso 12.066, Admissibilidade e Mérito. *Fazenda Brasil Verde*, 3 nov. 2011. par. 1º.

II CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

II.1 Dos fatos constatados na Fazenda Brasil Verde pelas autoridades do Estado brasileiro

8. As conclusões ou resultados de fiscalizações trabalhistas ao longo dos anos, ainda que numa mesma fazenda ou região, regularmente apresentam distinções. Especialmente no campo, a fugacidade de algumas atividades agropecuárias faz emergir irregularidades que são igualmente fugazes e só perduram durante determinada atividade, como o roço de juquirá,⁴ a construção de cercas ou o preparo de pasto. Assim, essas atividades, embora intensas, são efêmeras, o que pode frustrar às vezes o flagrante típico de uma ação de poder de polícia, como uma fiscalização trabalhista, ao mesmo tempo em que descaracterizam situações de ilicitude que se protraem por tempo considerável, ou seja, situações de irregularidades continuadas.

9. Algumas dessas atividades são, portanto, episódicas, posto serem exercidas ocasionalmente conforme necessidades que se impõem para a pecuária. Isto não elide a obrigatoriedade de observância da lei quanto aos contratos e condições de trabalho, mas afasta a percepção de que são situações perenes. Ao contrário do que afirmam os representantes das vítimas no presente caso, a submissão de trabalhadores a condições degradantes na Fazenda Brasil Verde não caracteriza e nem poderia caracterizar infração continuada de seus direitos, justamente em razão do caráter episódico das atividades desenvolvidas por aqueles trabalhadores. Prova disso é que as equipes de fiscalização do Estado, em cada ocorrência na Fazenda Brasil Verde, deparavam-se com grupos de trabalhadores distintos e, em grande medida, também com empreiteiros da contratação de mão-de-obra distintos. Não há, portanto, como regra, trabalhadores submetidos a condições degradantes de trabalho ao longo dos diversos anos em que a Fazenda Brasil Verde foi objeto de fiscalização. Os próprios representantes de algumas das supostas vítimas, aliás, reconhecem a alta rotatividade das relações de trabalho mantidas na atividade rural do sul do Pará, inclusive na Fazenda Brasil

⁴ A atividade conhecida como “juquirá” ou “roço de juquirá” consiste na limpeza do campo onde havia sido plantado capim para consumo pelo gado. Os trabalhadores retiram com foíce ervas daninhas, palmeiras jovens de babaçu e outros tipos de vegetação que crescem em meio ao que resta do capim, após o período do inverno. A limpeza do pasto permite a plantação posterior do capim para alimentar o gado.

Verde, ao ressaltarem os “*breves períodos pelos quais costumam ser contratados esses trabalhadores*”,⁵ em contradição com outras passagens de seu Escrito de Petições, Argumentos e Provas (EPAP), em que afirmam haver situação de continuada privação de liberdade dos trabalhadores⁶ ou de violação sistemática de direitos.⁷

10. Considerando que a efetividade e a eficácia de um flagrante fiscalizatório estão associadas à temporalidade e ao *timing* preciso da abordagem, não deve causar nenhuma estranheza o fato de que fiscalizações apresentem usualmente níveis distintos de apuração dos fatos, o que, por sua vez, implica enquadramentos normativos distintos para as conclusões fáticas alcançadas.

11. Some-se a isso o fato de que ao longo dos anos houve evidente mudança na interpretação das normas que proíbem a exploração do trabalho humano no Brasil. Com o passar do tempo, certas condutas outrora não compreendidas como violadoras das normas criminais e administrativas que proíbem a exploração do trabalho humano, passaram a ser assim consideradas, o que influi diretamente no enquadramento dado pelos agentes públicos aos fatos verificados nas fiscalizações.

12. Isso não significa que tais condutas possam ser também consideradas violadoras dos direitos protegidos na Convenção ou quaisquer outros sujeitos à jurisdição da Corte Interamericana. Como se verá em detalhes adiante, as condutas que caracterizam as diversas formas de exploração do trabalho humano no Brasil, sob as perspectivas criminal e administrativa, são muito mais amplas do que aquelas que configuram violação de direitos protegidos na CADH, notadamente da proibição de escravidão, servidão e trabalho forçado. O caso dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde é exemplar quanto a essa fundamental distinção.

13. Nesse sentido, é fundamental que os fatos comprovados no presente caso sejam cotejados com os direitos protegidos na CADH, notadamente com os conceitos de escravidão, servidão e trabalho forçado presentes em seu artigo 6º, já que toda a acusação busca o reconhecimento de violações a estes direitos, e não ao direito penal ou administrativo brasileiro, como não poderia ser diferente.

⁵ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 146.

⁶ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 110.

⁷ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 151.

14. Ainda assim, mesmo que a interpretação das normas domésticas de proibição do trabalho humano exploratório não seja o objeto da análise de mérito desta Honrável Corte, mas sim a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a evolução interpretativa descrita acima precisa ser considerada para se bem compreender o resultado das atividades fiscalizatórias desempenhadas pelos agentes públicos na Fazenda Brasil Verde.

15. Constam do processo os diversos relatórios de fiscalização elaborados pelas autoridades do Estado brasileiro com relação aos fatos verificados na Fazenda Brasil Verde, de modo que é desnecessário apresentá-los novamente. Cabe, no entanto, realizar um exercício interpretativo profundo a respeito das constatações fáticas observadas nas fiscalizações e sua compreensão à luz da Convenção Americana, especialmente de seu artigo 6º.

16. Antes, porém, é preciso esclarecer as três categorias em que devem ser enquadrados os diversos trabalhadores mencionados pela CIDH, pelos representantes das supostas vítimas e pelo Estado ao longo de todo este caso: *trabalhadores alcançados, localizados e resgatados*.

17. Os *trabalhadores alcançados* nas fiscalizações constituem o universo mais amplo de empregados objeto da fiscalização. Trata-se de todos os trabalhadores relacionados ao empreendimento onde a fiscalização se realiza, cujos vínculos de trabalho foram, de uma forma ou de outra, inspecionados, ainda que não mais estejam trabalhando na Fazenda fiscalizada. Os relatórios de ações fiscalizatórias por vezes mencionam o total de trabalhadores alcançados, ainda que nem todos tenham sido localizados, por ser este dado importante para se dimensionar a abrangência da força de trabalho e, especialmente, permitir, se for o caso, o cálculo de multas *per capita* ou de multas a partir da quantidade total de vínculos de trabalho alcançados, indicador este utilizado para definir a dimensão do empreendimento. Os trabalhadores alcançados podem ser *trabalhadores localizados e não-localizados*.

18. Os *trabalhadores localizados* compõem o grupo de trabalhadores alcançados que foram verificados presencialmente em determinada fazenda no momento da fiscalização. Quanto aos trabalhadores localizados, os agentes do Estado realizam a chamada “verificação física”, ou seja, a análise das condições específicas a que cada trabalhador está submetido. Os *trabalhadores não-localizados*, por sua vez, compreendem empregados de algum modo relacionados à fazenda fiscalizada, mas que lá não foram encontrados no momento da fiscalização. É o caso, por exemplo, de trabalhadores cujo vínculo de trabalho já se encerrou.

Os trabalhadores não-localizados, portanto, não são objeto da verificação física realizada pelos agentes do Estado e que pode vir a constatar situação de *perigo à integridade física dos trabalhadores*. O universo de trabalhadores localizados compreende os *trabalhadores resgatados e os não-resgatados*.

19. Os *trabalhadores resgatados* são aqueles que estavam submetidos a *situação de perigo à sua integridade física*, o que se comprova por meio da verificação física realizada pelos agentes estatais responsáveis pela fiscalização.

20. Entre 23 de março de 1994 e 30 de julho de 2006, ou seja, durante quase todo o período que engloba as fiscalizações realizadas na Fazenda Brasil Verde, a constatação de situação de perigo à integridade física dos trabalhadores se dava por aplicação da Instrução Normativa Intersecretarial MTB nº 01/1994. Essa norma administrativa, editada pelo atualmente denominado Ministério do Trabalho Emprego (MTE) do Governo Federal do Brasil, era destinada a orientar os Auditores Fiscais do Trabalho quanto aos procedimentos a serem adotados em “*casos de trabalho forçado, aliciamento de mão-de-obra e apuração das denúncias de situações que exponham a vida ou a saúde do trabalhador a perigo direto e iminente*”.

21. A referida Instrução Normativa estabelece os atributos que devem ser fiscalizados e define a composição de grupos especiais para exercício dessa atividade e os encaminhamentos a serem adotados em consonância com a situação encontrada.

22. Referida norma também fornece elementos para caracterização das situações de trabalho forçado, fraude e aliciamento de mão de obra, situações estas que, conforme seus comandos, deveriam ser mencionadas nos autos de infração lavrados, evidenciando que quando “*o Agente da Inspeção do Trabalho identificar situação de perigo à integridade física do trabalhador, e que não for possível uma solução imediata, deverá solicitar do empregador providências quanto ao seu deslocamento rápido e seguro e de seus familiares, quando for o caso*”.

23. Tem-se, portanto, que trabalhadores são resgatados quando se constata a ocorrência de trabalho forçado, aliciamento de mão-de-obra **ou qualquer outra situação que os submeta a situação de perigo à sua integridade física**.

24. O amplo conceito de “situação de perigo à integridade física” pode englobar práticas possivelmente caracterizadoras de escravidão, servidão e trabalho forçado, as mais odiosas formas de exploração humana, todas elas proibidas pela CADH. É possível, no entanto, que a ocorrência de situação de perigo à integridade física do trabalhador seja

comprovada a partir de fatos que não impliquem sua sujeição a uma daquelas formas tradicionalmente consideradas graves de exploração humana. Outras situações, para além de escravidão, servidão ou trabalho forçado, podem dar ensejo ao resgate, **a exemplo da sujeição a jornada de trabalho exaustiva ou condições de trabalho degradantes**. Os relatórios de fiscalização apontam os fatos que ensejaram o resgate de trabalhadores, quando foi o caso, e somente a análise daqueles fatos pode permitir a compreensão da situação específica a que estavam submetidos os trabalhadores resgatados.

25. Os *trabalhadores não-resgatados*, por consequência, são aqueles efetivamente localizados na fazenda objeto da fiscalização, mas sobre os quais não houve comprovação de situação de perigo à sua integridade física, apta a ensejar o resgate.

26. Chega-se a conclusão fundamental para a compreensão dos fatos relacionados a este caso: **o resgate de trabalhadores não significa necessariamente que eles estavam sujeitos a condição de escravidão, servidão ou trabalho forçado, à luz do artigo 6º da Convenção Americana**. A sujeição a jornada exaustiva de trabalho ou a condições laborais degradantes também dá ensejo, conforme as normas brasileiras, ao resgate de trabalhadores e não caracteriza, por si só, violação ao artigo 6º da Convenção.

27. Os universos de trabalhadores alcançados, localizados e resgatados são mencionados nos relatórios de fiscalização, por vezes, de modo indistinto, o que dificulta a compreensão sobre quais trabalhadores estavam efetivamente submetidos a situação de perigo à sua integridade física. Uma análise mais detida dos relatórios, contudo, permite adequada identificação de cada universo. É o que se apresenta adiante.

28. Além da inspeção policial realizada em 1989, os representantes se referem a 5 (cinco) ações fiscalizatórias ocorridas na Fazenda Brasil Verde entre junho de 1993 e maio de 2002. Contudo, de acordo com os registros do Ministério do Trabalho e Emprego, a Fazenda Brasil Verde foi inspecionada 7 (sete) vezes naquele período.

II.1.1 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em fevereiro de 1989

29. Em cumprimento à Ordem de Missão nº 018/89, de 9 de fevereiro de 1989, seis integrantes da Polícia Federal diligenciaram nas áreas das Fazendas Brasil Verde, Rio

Vermelho e Belauto, nos Municípios de Xinguara e Tucumã, a “*fim [de] apurar denúncias de trabalho escravo*”.⁸

30. Ao relatar o resultado da missão, o Agente de Polícia Federal José Fortes de Carvalho informa que a investigação quanto aos fatos denunciados na Fazenda Brasil Verde ocorreu precisamente em 20 de fevereiro de 1989 e que os 39 trabalhadores ligados ao empreiteiro Manoel Pinto Ferreira, quando ouvidos, afirmaram:

[...] estarem satisfeitos e que a única reivindicação seria aumento pelo serviço prestado, mas reconhecem que o próprio patrão não tem condições. Quanto às denúncias de trabalho escravo [...], responderam [...] que estavam com toda liberdade de ir e vir. [...] Ali não foi observado qualquer vestígio de trabalho escravo.⁹

31. Ao contrário do que afirmam os representantes, os agentes da Polícia Federal averiguaram sim a possível ocorrência de trabalho escravo quanto aos 12 trabalhadores vinculados ao empreiteiro Antônio de Sousa Filho e concluíram pela ausência de indícios que caracterizassem aquele delito. A informação consta no Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989 (fl. 04). Após ouvir os 12 trabalhadores ligados ao referido empreiteiro, o Agente de Polícia Federal José Fortes de Carvalho relata que: “*A única reclamação foi do baixo preço pago pela fazenda por alqueire de juquira roçado, mas dizem que são obrigados a aceitar porque não têm outro trabalho que pague melhor*”.¹⁰

32. Apesar de concluir, ao final da investigação, que não havia elementos caracterizadores do crime de sujeição à condição análoga à de escravo (art. 149 do Código Penal brasileiro), os agentes que integraram a missão reconhecem que o quadro constitui violação absoluta aos direitos trabalhistas dos trabalhadores: “*Durante toda a missão era imprescindível a presença de um fiscal do Ministério do Trabalho, os desrespeitos às Leis trabalhistas é quase que total em se tratando do emprego da mão-de-obra nesta Região*.”¹¹

33. As conclusões da Polícia Federal no Estado do Pará quanto às investigações realizadas na Fazenda Brasil Verde em 1989 foram ratificadas pela Direção Central da Polícia Federal em Brasília em dezembro de 1992. Em resposta a consulta formulada pelo Procurador

⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ordem de Missão nº 018/89, de 09 de fevereiro de 1989. Anexo 1.

⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989. f. 04. Anexo 2.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989. f. 05. Anexo 2.

¹¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989. f. 06. Anexo 2.

da República Wagner Gonçalves, o Coordenador Central de Polícia, Geraldo José Chaves, ratifica a conclusão de que restou constatado que aos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde “*não lhes é cerceada a liberdade de ir e vir*”.¹² Ratifica ainda que, “*na mesma investigação, que abarcou várias outras fazendas da região, não foi constatada a ocorrência de trabalho escravo, havendo, contudo, generalizada queixa dos trabalhadores quanto aos baixos salários e infringências à legislação trabalhista*”.¹³

34. Em face da constatação de que as irregularidades apuradas restringiam-se a violações à legislação trabalhista, não caracterizando o crime de sujeição a condição análoga à de escravo, a Polícia Federal não tinha motivos para colher lista com dados individuais de cada trabalhador localizado. Tal detalhamento dos relatórios de investigação, com produção de lista de pessoas aparentemente vítimas de crime, ocorre apenas quando se apura fortes indícios de crime, para posterior aprofundamento das diligências, o que não era o caso.

35. Resta claro, reprise-se, que **não foi constatada privação de liberdade dos trabalhadores ou qualquer controle promovido pelos empregadores sobre sua locomoção, elemento mínimo essencial para a configuração de indício de escravidão, servidão ou trabalho forçado à luz da CADH**, e mesmo para a configuração do crime previsto no artigo 149 do Código Penal brasileiro, à luz de sua redação e interpretação naquele ano.

II.1.2 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em junho de 1993

36. Em comunicação endereçada ao Ministério Público Federal, a Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Pará (DRT/PA) informou que de “*23/6 a 03/07/93, 3 (três) fiscalizações desta Delegacia Regional do Trabalho, juntamente com 4 (quatro) agentes da Polícia Federal, empreenderam diligência ao Sul do Pará para a apuração da prática de trabalho escravo, fiscalizando entre outras propriedades, a Fazenda Brasil Verde*”.¹⁴

¹² BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ofício n. 96/92-E/CCP, de 07 de dezembro de 1992. fl. 02. Anexo 3.

¹³ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ofício n. 96/92-E/CCP, de 07 de dezembro de 1992. fl. 02. Anexo 3.

¹⁴ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Ofício n. 370/93-DRT/PA/DFT, de 02 de agosto de 1993. Anexo 4.

37. As conclusões da fiscalização, apresentadas pelo Delegado Regional do Trabalho no Estado do Pará, Dr. Raimundo Gomes Filho, apontam, como informam os representantes em seu EPAP, que “*não foi configurada a prática de trabalho em regime de escravidão, contudo, foram constatados 49 empregados sem os respectivos registros em suas CTPS*”.¹⁵ O mesmo documento informa que foi providenciado “*o retorno ao local de origem de vários trabalhadores que haviam sido contratados irregularmente e que manifestaram o desejo de deixar a propriedade*”.¹⁶

38. Mais uma vez, reprise-se, **não há documento ou qualquer outro elemento de prova, produzido por agentes do Estado, pela Comissão ou pelos representantes das vítimas, que comprove ter havido privação de liberdade ou qualquer outro meio de controle sobre sua locomoção, em desfavor dos trabalhadores ligados à Fazenda Brasil Verde em junho de 1993.**

II.1.3 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em novembro de 1996

39. O relatório da fiscalização realizada pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) entre 25 de novembro de 1996 e 7 de dezembro de 1996 aponta que 10 (dez) autos de infração foram lavrados contra o proprietário da Fazenda Brasil Verde. Referidos autos foram lavrados em decorrência da falta de registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) de 37 trabalhadores, condições precárias de habitação e trabalho fornecidas aos trabalhadores (ausência de equipamentos de proteção individual, material de primeiros socorros e extintores portáteis para combater possíveis incêndios, por exemplo), falta de cursos de prevenção de acidentes de trabalho para os membros da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes no Trabalho Rural (CIPATR), indícios de restrição de liberdade até a quitação de débitos pelos trabalhadores, além de outras violações à legislação trabalhista brasileira.

40. À época da fiscalização realizada em novembro de 1996 vigia a Instrução Normativa Intersecretarial MTB nº 01/1994, norma administrativa destinada a orientar os

¹⁵ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Ofício n. 370/93-DRT/PA/DFT, de 02 de agosto de 1993. Anexo 4.

¹⁶ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Ofício n. 370/93-DRT/PA/DFT, de 02 de agosto de 1993. Anexo 4.

Auditores Fiscais do Trabalho quanto aos procedimentos a serem adotados em “*casos de trabalho forçado, aliciamento de mão-de-obra e apuração das denúncias de situações que exponham a vida ou a saúde do trabalhador a perigo direto e iminente*”.

41. Referida IN estabelece os atributos que devem ser fiscalizados e define a composição de grupos especiais para exercício dessa atividade e os encaminhamentos a serem adotados em consonância com a situação encontrada.

42. Ela também fornece elementos para caracterização das situações de trabalho forçado, fraude e aliciamento de mão de obra, situações estas que, conforme seus comandos, deveriam ser mencionadas nos autos de infração lavrados, evidenciando que:

Quando o Agente da Inspeção do Trabalho identificar situação de perigo à integridade física do trabalhador, e que não for possível uma solução imediata, deverá solicitar do empregador **providências quanto ao seu deslocamento rápido e seguro e de seus familiares**, quando for o caso, sem prejuízo das autuações e notificações cabíveis. (grifo nosso)

43. O relatório de fiscalização deixa claro que os agentes públicos não buscaram providências quanto ao deslocamento rápido e imediato dos trabalhadores e seus eventuais familiares, o que demonstra a **conclusão de que não foram encontradas circunstâncias caracterizadas de escravidão, servidão ou trabalho forçado ou, de acordo com a legislação administrativa vigente, qualquer “situação de perigo à integridade física do trabalhador”**.

II.1.4 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em abril de 1997

44. A fiscalização realizada pelo GEFM entre 21 de abril de 1997 e 30 de abril daquele ano aponta, em seu relatório, uma série de graves violações aos direitos trabalhistas dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde e, mais do que isso, uma situação concreta de perigo à integridade física daqueles trabalhadores.

45. Foram lavrados 8 (oito) autos de infração pelos Auditores Fiscais do Trabalho em razão das irregularidades, entre elas a cobrança por equipamentos de trabalho ou de proteção individual do trabalhador a preços exorbitantes, assim como por alojamento e alimentação; a precariedade dos dormitórios e das instalações sanitárias e a ausência de material de primeiros socorros e exames médicos admissionais obrigatórios.

46. O relatório aponta também indícios de restrição de liberdade dos trabalhadores enquanto houvesse dívidas com os empregadores ou com o armazém que fornecia alimentos, mediante ameaça, inclusive por meio de armas de fogo.

47. Diante das referidas violações graves de obrigações trabalhistas e da manifestação de vontade dos trabalhadores em sair da fazenda, os agentes do Estado brasileiro providenciaram a imediata formalização e rescisão do contrato de trabalho, com o posterior resgate dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde. Na oportunidade, as autoridades impuseram ao empregador o “*acerto de contas*”,¹⁷ em decorrência daquelas graves violações das normas trabalhistas.

48. Como já se explicou acima, sob a aplicação da Instrução Normativa Intersecretarial MTB nº 01/1994, o resgate dos trabalhadores foi realizado em razão da constatada “*situação de perigo à integridade física do trabalhador*”. **Não há maiores informações, contudo, sobre a natureza específica da situação de perigo à integridade física dos trabalhadores, mais precisamente quanto ao enquadramento dos fatos entre as diversas situações autorizadas do resgate** (aliciamento de mão-de-obra, trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes ou outra situação que expusesse a vida ou a saúde dos trabalhadores a perigo direto e iminente, nos termos da IN MTB nº 01/1994).

49. O relatório da CIDH informa que foram encontrados 81 trabalhadores durante a fiscalização, dos quais 59 foram relacionados.

50. É preciso distinguir, no entanto, o total de trabalhadores alcançados do número de trabalhadores resgatados. O relatório de fiscalização dos auditores fiscais do trabalho indica o quantitativo de 81 trabalhadores na Fazenda Brasil Verde. Este é o universo de trabalhadores alcançados. Há, contudo, referência expressa ao fato de que apenas 36 trabalhadores foram resgatados, o que significa que apenas 36 trabalhadores foram encontrados em situação concreta de perigo à sua integridade física.¹⁸ Sobre as demais 45 pessoas indicadas pela CIDH, o Estado brasileiro desconhece qualquer elemento que comprove terem sido elas vítimas de violações de direitos protegidos pela Convenção.

51. Não há maiores informações, reprise-se, sobre a natureza específica da situação de perigo, ou seja, conclusões sobre a que condições específicas estavam submetidos os 36

¹⁷ “*Acerto de contas*” é expressão utilizada na atividade dos Auditores Fiscais do Trabalho brasileiros para designar o pagamento de salários em atraso e verbas decorrentes da rescisão do contrato de trabalho.

¹⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Auto de Infração nº 013668253, de 23 de abril de 1997. Anexo 5. A lista possui 38 nomes, mas um deles se encontra repetido (João de Deus dos Reis Salvino) e outro se refere a Raimundo Alves da Rocha, empregador ou “gato” da Fazenda Brasil Verde. São 36 trabalhadores resgatados, portanto.

trabalhadores resgatados (aliciamento de mão-de-obra, trabalho forçado, servidão, escravidão ou outra situação de perigo concreto à integridade física dos trabalhadores) para justificar o resgate.

52. Seriam estes os trabalhadores identificados pelos agentes do Estado brasileiro em fiscalização realizada em abril de 1997 e submetidos a situação de perigo à sua integridade física:

- 1) Antonio Alves de Sousa;
- 2) Antonio Bispo dos Santos;
- 3) Antonio da Silva Nascimento;
- 4) Antonio Pereira da Silva;
- 5) Antonio Renato Barros;
- 6) Carlos Alberto Albino da Conceição;
- 7) Casemiro Neto Souza Maia;
- 8) Djalma Santos Batista;
- 9) Edi Souza de Silva;
- 10) Edmilson Fernandes Santos;
- 11) Edson Possidônio;
- 12) Irineu Inácio da Silva;
- 13) João de Deus dos Reis Salvino;
- 14) João Germano da Silva;
- 15) Joaquim Francisco Xavier;
- 16) José Astrogildo Damasceno;
- 17) José Carlos Alves dos Santos;
- 18) José Fernando da Silva Filho;
- 19) José Francisco de Lima;
- 20) José Pereira da Silva;
- 21) José Pereira Marinho;
- 22) José Raimundo dos Santos;
- 23) Luiz Leal Santos;
- 24) José Vital do Nascimento;
- 25) Manoel Alves de Oliveira;
- 26) Marcionilo Pinto de Moraes;

- 27) Pedro Pereira de Andrade;
- 28) Raimundo Costa Neves;
- 29) Raimundo Gonçalves Lima;
- 30) Raimundo Nonato da Silva;
- 31) Roberto Airei;
- 32) Ronaldo Alves Ribeiro;
- 33) Sebastião Carro Pereira dos Santos;
- 34) Valdemar de Souza;
- 35) Valdiná Veloso Silva;
- 36) Zeno Gomes Feitosa.

53. Além disso, cumpre mencionar que os representantes, trazendo inovações indevidas à demanda, elencam no EPAP os nomes, alcunhas, apelidos ou abreviações de 49 supostos novos trabalhadores, a partir, segundo consta, de recibos e notas promissórias em branco assinadas por estas pessoas.¹⁹ Referidos documentos estão anexados ao relatório fiscal de abril de 1997. Ocorre que a junção de recibos, notas promissórias e outros documentos a relatórios de fiscalização ou autos de infração não significa que houve constatação de que tais trabalhadores estavam submetidos a condições precárias de trabalho. Referidos documentos podem se referir a trabalhadores com vínculos de trabalho já extintos e que não foram verificados *in loco* pelos inspetores²⁰, mas que deixaram lastro documental anterior.

54. O fato de tais documentos estarem juntados ao relatório de fiscalização não significa, de modo algum, que referidos trabalhadores estavam, segundo avaliação dos agentes fiscalizadores, em “*situação concreta de perigo à sua integridade física*”. Pelo contrário, **as conclusões obtidas pelos agentes do Estado a partir da fiscalização de abril de 1997 indicam que, quanto a eles, não foi constatada tal situação**, já que eles não se encontram entre os trabalhadores resgatados, conforme comprova o Auto de Infração nº 013668253.

55. Ainda que se levasse referida nova lista em consideração, é certo dizer que muitos nomes coincidem com trabalhadores já identificados (nº 68, 76, 64 e 52, por exemplo). Outros já constavam da relação de nomes contida no relatório da CIDH (nº 76, 59, 67, 57 e 66, por

¹⁹ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, pp. 8-9.

²⁰ A convicção fiscal de existência de vínculo de emprego demanda a verificação da relação de trabalho de fato, o que só pode ocorrer através da constatação e da verificação física.

exemplo). Para todos os demais é simplesmente impossível se considerar que houve constatação de vínculos de trabalho e de violações de direitos por meio da fiscalização, mormente porque o que há de informação disponível sobre tais “trabalhadores” são referências como “Antonio Caititu”, “Antonio ilegível (ou P.) Silva”; “Raimundo”; “Ilegível Francisco”; “Índio”; “Mato Grosso”, “Pará” e “Parazinho”.

II.1.5 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em outubro de 1997

56. Em outubro de 1997, os agentes do Estado realizaram nova fiscalização na Fazenda Brasil Verde. A iniciativa ficou a cargo de 6 Auditores Fiscais do Trabalho (AFT's), que verificaram a presença de cerca de 90 trabalhadores na Fazenda. Verificou-se, na ocasião, significativo avanço quanto à observância das normas trabalhistas pelo empregador. Ainda assim, a fiscalização flagrou algumas falhas entre os atributos inspecionados, mas não lavrou autos de infração. Apesar disso, os Auditores emitiram notificações para regularização de itens de segurança e saúde do trabalho. Foram exigidas as devoluções de valores descontados dos trabalhadores em razão de algumas cobranças indevidas flagradas na fiscalização.²¹

57. A constatação de considerável melhoria nas condições laborais fornecidas pela Fazenda Brasil Verde demonstra, como dito anteriormente, que eventuais circunstâncias de trabalho degradante encontradas em determinado momento naquela fazenda não configuram violações que se protraem no tempo, de caráter continuado.

II.1.6 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em setembro de 1999

58. Nova fiscalização na Fazenda Brasil Verde constatou a presença de 40 trabalhadores em setembro de 1999. Todos os trabalhadores estavam registrados e com salários atualizados. Os alojamentos estavam em condições adequadas. Constatou-se também o fornecimento regular de água e instalações sanitárias.

²¹ BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Ofício PRT 8ª REGIÃO nº 2.357, de 21 de junho de 2001. Anexo 6.

59. As conclusões da fiscalização ocorrida em 1999 reforçam aquelas obtidas em outubro de 1997, que registrou avanço na observância e na adequação do empregador à lei. Nesse sentido, o relatório de 1999 indica que “*em fiscalização que antecedeu a esta, havia notificação para regularizar a situação dos alojamentos, água e condições de higiene e segurança para preservação da saúde dos trabalhadores. Os alojamentos foram construídos e atendem à demanda atual. Banheiro, sanitários e água, em boas condições*”.²² 3 (três) autos de infração foram lavrados em razão de irregularidades trabalhistas leves.

II.1.7 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em março de 2000

60. A fiscalização na Fazenda Brasil Verde realizada em 2000 foi motivada pelas denúncias levadas a termo pela Polícia Federal (PF), cujo resumo, inclusive concernentes aos denunciantes, coincide com o relatado no parágrafo 105 do Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/11 da CIDH.

61. Todos os trabalhadores identificados durante a fiscalização estavam registrados e com as devidas anotações em suas CTPS's. Os salários estavam pagos e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) de todos os trabalhadores estava devidamente recolhido. Os Equipamentos de Proteção Individual (EPI) estavam sendo fornecidos regularmente. Havia assinaturas de contrato de experiência (por prazo determinado) e contrato por prazo indeterminado pelos trabalhadores. Os alojamentos não tinham energia elétrica, tampouco camas ou armários. Não havia treinamento para atendimento de primeiros socorros, embora houvesse disponibilização de medicamentos. A água era de razoável qualidade para o consumo, porém armazenada em recipientes inadequados, além de ser servida em copos coletivos. A comida era repetitiva, além de ser servida em área descampada.

62. Consta do relatório fiscal que a inquirição dos empregados que estavam na fazenda não permitiu constatar violência física ou omissão de socorro. Ademais, os Auditores Fiscais do Trabalho não informaram ter sido encontrada vigilância armada, embora a operação tenha buscado verificar sua existência, como fica claro no relatório. Também houve investigação sobre os postos de venda de produtos na fazenda e não há conclusões sobre

²² BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Fiscalização “Ação Sul do Pará” de 20 de outubro de 1999, Vol. 2, p. 04. Anexo 7.

violação de direitos relacionados à compra e venda de produtos por trabalhadores, como o pagamento de valores exorbitantes e a submissão dos trabalhadores ao trabalho forçado até o seu pagamento integral, o que poderia caracterizar servidão por dívida.

63. O relatório comprova também que, nos 8 meses anteriores à fiscalização, nenhum trabalhador do tipo “cortador de juquira” foi dispensado sem justa causa ou outro motivo e que todos foram demitidos a pedido, conforme demonstravam contratos e rescisões contratuais.

64. A fiscalização realizada em março de 2000 teve um total de 137 trabalhadores alcançados.²³ **Desse total, os agentes lograram localizar 49 trabalhadores na Fazenda Brasil Verde.**

65. Embora o relatório de ação fiscal apresente em anexo duas relações de trabalhadores, totalizando 81 empregados,²⁴ é fundamental destacar que o Relatório de Fiscalização de março de 2000 dizia respeito a inspeções realizadas não somente na Fazenda Brasil Verde, mas também em algumas outras fazendas da região sul do Estado do Pará. Nesse sentido, as listas de trabalhadores anexadas ao referido relatório incluem trabalhadores de outras fazendas e não relacionados aos fatos que foram objeto do procedimento em curso perante a Comissão, tampouco da demanda agora posta sob julgamento desta Honorable Corte.

66. O relatório afirma, a propósito, que “na Fazenda Brasil Verde só havia parte dos trabalhadores, em torno de 45 (quarenta e cinco), o restante estava trabalhando na Fazenda São Carlos em Sapucaia (PA)”.²⁵ A bem da verdade, a documentação que consta em anexo ao referido relatório informa que 32 empregados entre aqueles 81 trabalhadores localizados eram empregados da Fazenda São Carlos, no município de Sapucaia, Estado do Pará. Não há, nos autos desse processo, nenhuma prova ou sequer indício de que aquelas pessoas eram trabalhadores também da Fazenda Brasil Verde ao tempo da fiscalização, de que em algum momento o foram ou de que sofreram violações de direitos humanos no contexto do trabalho realizado na Fazenda Brasil Verde.

67. As 32 pessoas são as seguintes: Antonio Bento da Silva; Antonio da Silva Martins; Antônio Edivaldo da Silva; Antonio Francisco da Silva; Antonio Pereira da Silva; Carlos Alberto Silva Alves; Carlos Augusto Cunha; Carlos Ferreira Lopes; Firmino da Silva;

²³ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Viagem de 31 de março de 2000, p. 7. Anexo 8.

²⁴ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Viagem de 31 de março de 2000, pp. 46-47. Anexo 8. Embora o relatório aparente possuir 82 trabalhadores, o nome de Antonio Francisco da Silva aparece repetido. O total soma 81, portanto.

²⁵ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Viagem de 31 de março de 2000, p. 3. Anexo 8.

Francisco Antônio Oliveira Barbosa; Francisco das Chagas Araújo Carvalho; Francisco das Chagas Bastos Souza; Francisco das Chagas Cardoso Carvalho; Francisco das Chagas Costa Rabelo; Francisco Ernesto de Melo; Francisco Fabiano Leandro; Francisco Ferreira da Silva; Francisco Júnior da Silva; Francisco Mariano da Silva; Francisco Pereira Silva; Francisco Soares da Silva; Geraldo Ferreira da Silva; Gonçalo Firmino de Sousa; José de Deus de Jesus Souza; José do Egito Santos; José Gomes; Luiz Carlos da Silva; Manoel do Nascimento; Manoel do Nascimento da Silva; Raimundo Nonato da Silva; Valdir Gonçalves da Silva e Vicentina Maria da Conceição.

68. **Os 49 nomes restantes são de trabalhadores comprovadamente localizados da Fazenda Brasil Verde.**

69. Diante da manifestação de vontade de todos trabalhadores em sair da Fazenda Brasil Verde, os agentes do Estado providenciaram imediatamente a formalização e rescisão dos contratos de trabalho, assim como o transporte dos empregados aos seus locais de origem.

70. Assim como ocorreu na fiscalização de abril de 1997, sob a aplicação da Instrução Normativa Intersecretarial MTB nº 01/1994 o resgate dos trabalhadores foi realizado em razão da constatada “*situação de perigo à integridade física do trabalhador*”. Não há maiores informações, contudo, sobre a natureza específica da situação de perigo à integridade física dos trabalhadores, mais precisamente quanto ao enquadramento específico dos fatos entre as diversas situações autorizadas do resgate (aliciamento de mão-de-obra, trabalho forçado, servidão, escravidão ou outra situação que expusesse a vida ou a saúde dos trabalhadores a perigo direto e iminente, nos termos da IN MTB nº 01/1994).

71. Há, entretanto, no Auto de Infração nº 3380441, descrição de situação de aliciamento dos trabalhadores, evidenciando-se o percurso, a forma de pagamento do transporte, e as assinaturas dos trabalhadores colhidas em papéis em branco.

72. *Os 49 nomes de trabalhadores localizados da Fazenda Brasil Verde* na fiscalização realizada pelos agentes do Estado brasileiro em março de 2000 e imediatamente resgatados são:

- 1) Alcione Freitas Souza;
- 2) Alfredo Rodrigues;
- 3) Antonio Almir Lima da Silva;
- 4) Antonio Aroldo Rodrigues Santos;
- 5) Antonio Damas Filho;

- 6) Antonio de Paula Rodrigues de Souza;
- 7) Antonio Fernandes da Costa;
- 8) Antonio Ivaldo Rodrigues da Silva;
- 9) Antonio Paulo da Silva;
- 10) Antonio Pereira dos Santos
- 11) Carlito Bastos Gonçalves;
- 12) Carlos André da Conceição Pereira;
- 13) Edirceu Lima de Brito;
- 14) Erimar Lima da Silva;
- 15) Francisco da Silva;
- 16) Francisco das Chagas da Silva Lima;
- 17) Francisco das Chagas Diogo;
- 18) Francisco das Chagas Moreira Alves;
- 19) Francisco das Chagas Sousa Cardoso;
- 20) Francisco de Assis Felix;
- 21) Francisco de Assis Pereira da Silva;
- 22) Francisco de Sousa Brígido;
- 23) Francisco Ferreira da Silva Filho;
- 24) Francisco José Furtado;
- 25) Francisco Mirele Ribeiro da Silva;
- 26) Francisco Teodoro Diogo;
- 27) Genival Lopes;
- 28) Gonçalo Constâncio da Silva;
- 29) Gonçalo José Gomes;
- 30) João Diogo Ferreira Filho;
- 31) José Cordeiro Ramos;
- 32) José de Ribamar Souza;
- 33) José Leandro da Silva;
- 34) José Renato do Nascimento Costa;
- 35) Juni Carlos da Silva;
- 36) Lourival da Silva Santos;
- 37) Luiz Gonzaga Silva Pires;
- 38) Luiz Sicinato de Menezes;

- 39) Manoel Pinheiro Brito;
- 40) Marcio França da Costa Silva;
- 41) Marcos Antonio Lima;
- 42) Pedro Fernandes da Silva;
- 43) Raimundo Cardoso Macedo;
- 44) Raimundo de Andrade;
- 45) Raimundo de Sousa Leandro;
- 46) Roberto Alves do Nascimento;
- 47) Rogério Felix Silva;
- 48) Sebastião Pereira de Sousa Neto; e
- 49) Silvestre Moreira de Castro Filho.

73. Seis trabalhadores aparecem em listas do relatório da CIDH²⁶ e do EPAP²⁷, porém não estão entre os trabalhadores identificados pelos agentes do Estado naquela oportunidade. São eles: Antonio Francisco da S. Fernandes (relatório da CIDH) ou Antonio Francisco da Silva Fernandes (EPAP); Francisco das Chagas da S. Lira (relatório da CIDH) ou Francisco das Chagas da Silva Lira (EPAP); Francisco das Chagas R. de Sousa (relatório da CIDH) ou Francisco das Chagas Rodrigues de Sousa (EPAP); Gonçalo Luiz Furtado (relatório da CIDH) ou Gonçalo Luis Furtado (EPAP); Luis Carlos da Silva Santos e Paulo Pereira dos Santos.

74. A propósito, cumpre destacar que, de acordo com os representantes, os supostos trabalhadores Francisco das Chagas da Silva Lima e Francisco das Chagas da Silva Lira, indicados pela CIDH como pessoas distintas, seriam possivelmente a mesma pessoa.²⁸

II.1.8 Fatos apurados na Fazenda Brasil Verde em maio de 2002

75. A última fiscalização realizada na Fazenda Brasil Verde ocorreu entre 12 e 18 de maio de 2002. 73 trabalhadores foram localizados na ocasião. Todos estavam devidamente

²⁶ CIDH. *Caso n° 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório n° 169, de 3 de novembro de 2011 (Admissibilidade e Mérito), par. 110.

²⁷ CEJIL; CPT. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 10.

²⁸ CEJIL; CPT. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 10 (nota de rodapé n° 43).

registrados e suas CTPS's devidamente anotadas. Foram verificadas melhorias significativas em relação à fiscalização anterior, entre as quais a regularização de ambientes dormitórios e sanitários e o pagamento atualizado dos salários. Foram lavrados 2 (dois) autos de infração por irregularidades trabalhistas leves.

76. Não havia, portanto, qualquer situação de perigo à integridade física ou à saúde dos trabalhadores. Muito pelo contrário. A fiscalização dos agentes públicos encontrou uma realidade bastante satisfatória para os padrões das atividades agropecuárias realizadas na zona rural brasileira, inclusive com benefícios que vão além do que determina a legislação trabalhista:

Verificamos, também, que o cumprimento da legislação trabalhista favoreceu no sentido de acabar praticamente com a rotatividade de mão-de-obra e fixar o trabalhador itinerante que dependia dos “gatos”. O empregador passou a administrar diretamente o seu pessoal e com isto programa o seu efetivo necessário e selecionar e treinar conforme sua necessidade. **Interessante notar que essa seletividade e permanência de mão-de-obra vêm trazendo alguns benefícios, além do exigido pela legislação, como o fornecimento de uniformes, a criação de escolas próprias nas propriedades rurais e uma melhoria do padrão de vida do trabalhador local.**²⁹ (grifo nosso)

77. As fotos tomadas pelos agentes da fiscalização falam por si só.³⁰

II.2 Histórico do caso na CIDH

II.2.1 Histórico do caso: 13 anos entre a apresentação da petição e a aprovação do relatório preliminar da CIDH

78. Por meio de nota de 25 de novembro de 1998, o Estado brasileiro foi notificado pela Comissão Interamericana para manifestar-se, pela primeira vez, sobre a petição que deu origem ao presente caso, protocolada junto à CIDH dois dias antes. Referida nota foi reiterada em 4 de agosto de 1999, em comunicação que advertia o Estado quanto à presunção de

²⁹ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Ação Fiscal realizada nas regiões de Xinguara, Curionópolis e Sapucaia, de 12 a 18 de maio de 2002, pp. 20-21. Anexo 9.

³⁰ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Ação Fiscal realizada nas regiões de Xinguara, Curionópolis e Sapucaia, de 12 a 18 de maio de 2002, pp. 22-24. Anexo 9.

veracidade dos fatos relatados na petição e não contestados oportunamente. Sobre a compreensão dos atos que caracterizariam trabalho escravo na percepção dos representantes, aduzem eles na manifestação que inaugura o presente caso que *“os trabalhadores rurais encontram-se em uma situação análoga à de escravos, pois são impedidos de sair da fazenda até que paguem suas dívidas, que é quase impossível devido à redução do pagamento primeiramente acertado. A alternativa de fuga não é só logisticamente difícil, pela localização isolada das fazendas, mas também é perigosa, uma vez que os prepostos dos fazendeiros geralmente ameaçam de morte os trabalhadores”*.³¹ Sobre o suposto desaparecimento de Iron Canuto da Silva e Luis Ferreira da Cruz, os representantes alegam que, em fevereiro de 1989, ao visitar outras fazendas da região, *“a polícia federal foi informada pelos gatos e outros trabalhadores da Brasil Verde que os adolescentes Iron Canuto da Silva e Luis Ferreira da Cruz teriam fugido para outra fazenda, chamada fazenda Belém, em razão de débitos contraídos do empregador”*.³² Sobre o trabalho da polícia federal com relação às denúncias de 1989, os representantes reconhecem que *“a polícia tenha de fato apurado a existência de indícios da prática de trabalho escravo, através das declarações dos trabalhadores da fazenda Brasil Verde quanto aos baixos salários e infrações à legislação trabalhista, [mas] não foi instaurado o respectivo inquérito policial”*.³³

79. Em 24 de abril de 2001, a CIDH comunica-se com o Estado para transmitir manifestação dos peticionários protocolada 7 dias antes, em que basicamente se reproduzem as alegações trazidas na petição inicial.

80. Nesse ponto, cabe lembrar que o Estado brasileiro reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte IDH em comunicação de 10 de dezembro de 1998. Oportuno recordar ainda que algumas petições notificadas ao Estado brasileiro até o início dos anos 2000 ficaram sem resposta estatal, e tal fato nunca constituiu empecilho para que a CIDH exercesse suas atribuições de modo regular, ainda que sem informações do Estado brasileiro em alguns casos.

81. Em 2 de agosto de 2001, a CIDH profere decisão de abertura do caso e de junção das fases de admissibilidade e de mérito, nos termos de seu Regulamento.

³¹ CIDH. *Caso n° 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Petição Inicial, p. 5. Anexo 10.

³² CIDH. *Caso n° 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Petição Inicial, p. 8. Anexo 10.

³³ CIDH. *Caso n° 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Petição Inicial, p. 8. Anexo 10.

82. Em 18 de outubro de 2001, a CIDH volta a se comunicar com o Estado, desta vez para “*explorar a possibilidade de iniciarmos um processo de solução amistosa para a situação em questão*”.³⁴

83. Em 25 de julho de 2007, o Estado volta a ser notificado pela CIDH, agora para se manifestar sobre observações adicionais trazidas pelos peticionários. Ao contrário do que afirma a CIDH em seu Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/2011, portanto, não houve solicitação às partes em 15 de junho de 2004 para que as partes se pronunciassem sobre o caso. Referida solicitação, em verdade, foi lavrada em 15 de julho de 2004 e endereçada somente aos peticionários.³⁵ Os peticionários quedaram silentes até 10 de julho de 2007, quando apresentaram novas alegações.

84. Em 16 de outubro de 2007, o Estado brasileiro apresenta Resposta à CIDH, em que aponta o não esgotamento dos recursos internos relativos às supostas violações de direitos humanos e contesta a alegada violação de direitos protegidos pela CADH, assim como detalha toda a atuação dos órgãos públicos brasileiros na prevenção e combate ao trabalho escravo e informa sobre a evolução da legislação doméstica pertinente.

85. Em 9 de janeiro de 2008, a CIDH acusa recebimento da Resposta do Estado brasileiro.

86. Em 24 de abril de 2008, o Estado apresenta observações adicionais à CIDH, em resposta à notificação de 19 de março daquele ano.

87. Em 28 de julho de 2008, o Estado volta a apresentar observações adicionais à CIDH, também em razão de observações adicionais dos peticionários, recebidas em 26 de junho daquele ano. Novas observações adicionais dos peticionários foram comunicadas ao Estado em 17 de setembro de 2008.

88. Em 25 de maio de 2011, a CIDH solicita ao Estado “*informação atualizada e adicional sobre alguns fatos do presente caso*”,³⁶ o que foi objeto de observações adicionais apresentadas pelo Brasil em 1º de julho do mesmo ano.

89. Em 1º de setembro de 2011, a CIDH novamente transmite ao Estado observações adicionais apresentadas pelos peticionários. Nesta oportunidade, os peticionários reiteram suas alegações e requerem à CIDH a “*prorrogação de prazo por dois meses para que possa ser apresentada a citada avaliação da implementação do Segundo Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*”, e, “*do mesmo modo, sejam concedidos mais dois meses*

³⁴ CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Nota de 18 de outubro de 2001. Anexo 11.

³⁵ CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Nota de 15 de julho de 2004. Anexo 12.

³⁶ CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Nota de 25 de maio de 2011. Anexo 13.

de prorrogação de prazo para que os peticionários possam reunir dados completos e atualizados com as vítimas dos fatos ocorridos na Fazenda Brasil Verde e ou seus familiares". Explicam os peticionários naquela mesma petição que são "*conhecidas as reais dificuldades logísticas envolvidas neste processo*" de localização das vítimas. Os peticionários solicitam também que "*seja excluído do rol de supostas vítimas no presente caso o nome de Raimundo Alves Rocha, ressaltando-se eventuais retificações e/ou inclusões que se façam necessárias*". Aduzem os peticionários que, "*apesar de o seu nome constar da relação de empregados em situação irregular encontrados na Fazenda Brasil Verde pelo Grupo Móvel de Fiscalização do Ministério do Trabalho em 1997, o Sr. Raimundo Alves da Rocha era o empreiteiro, vulgo gato, responsável pelo aliciamento de trabalhadores rurais para a Fazenda Brasil Verde à época dos fatos denunciados a esta Douta Comissão*".³⁷ Da notificação da CIDH ao Estado consta que "*sobre o pedido de prorrogação dos peticionários informamos que foi negado*".³⁸

90. Não obstante a negativa de prorrogação de prazo informada acima, a CIDH recebeu e processou observações adicionais apresentadas pelos peticionários no dia 13 de outubro seguinte, em que trazem informações bastante incompletas sobre a identificação das vítimas.³⁹

91. Em 4 de janeiro de 2012, a CIDH informa ao Estado brasileiro a aprovação de seu Relatório nº 169/2011, de 3 de novembro de 2011.⁴⁰

II.2.2 Histórico do caso: 3 anos entre a aprovação do relatório preliminar e a submissão do caso a esta Corte: a negociação de acordo de cumprimento

92. Da perspectiva do Estado brasileiro, o **cumprimento negociado de recomendações** no âmbito do caso 12.066 em trâmite na CIDH mostrou-se uma forma de dar execução, na medida do possível, a recomendações emitidas pela Comissão Interamericana em seu Relatório nº 169/2011, de 3 de novembro de 2011, sobretudo porque não havia um

³⁷ CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Partes pertinentes das observações adicionais dos peticionários de 17 de agosto de 2011. Anexo 14.

³⁸ CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Nota de 1º de setembro de 2011. Anexo 15.

³⁹ CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Partes pertinentes das observações adicionais dos peticionários de 13 de outubro de 2011. Anexo 16.

⁴⁰ CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Nota de 04 de janeiro de 2012. Anexo 17.

entendimento unívoco sobre a abrangência das recomendações expedidas pela CIDH, o que, posteriormente, veio a se confirmar pela persistência de divergências significativas nesse sentido entre peticionários e Estado. Nessa modalidade, as ações voltadas ao cumprimento das recomendações seriam o resultado de negociações entre Estado e entidades peticionárias.

93. No caso em tela, o Estado brasileiro impulsionou intenso processo negociador, envolvendo diversos órgãos e poderes estatais e criando espaços de diálogo entre esses órgãos e as entidades peticionárias. Do processo negociador, resultou um conjunto de 19 (dezenove) propostas de ações inéditas, exclusivamente voltadas à execução e satisfação das recomendações.

94. Por mais que tenha havido obstáculos que impediram que esse conjunto de ações se materializassem em um acordo, o Estado brasileiro considera o processo negociador de extrema relevância, dado o volume de importantes medidas pactuadas. A impossibilidade de superar divergências pontuais com as organizações peticionárias e o transcurso de mais de dois anos desde a edição do Relatório de Admissibilidade e Mérito pela CIDH fizeram que o Estado considerasse exaurida a via do cumprimento acordado de recomendações e passasse a considerar o cumprimento imediato das recomendações.

95. A seguir, o Estado brasileiro buscará descrever o processo negociador e seus resultados, enfatizando seu esforço e boa-fé nesse processo.

II.2.2.1 Do processo negociador

96. Em 23 de maio de 2012, iniciou-se o processo negociador entre o Estado e as organizações peticionárias no marco do cumprimento negociado das recomendações. Participaram da primeira reunião representantes dos seguintes órgãos: Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Federal (MPF), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Polícia Federal (PF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Ouvidoria Agrária Nacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (OAN/MDA); assim como representantes das duas entidades peticionárias – a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Centro pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL).

97. Foi sugerido na reunião formalizar o cumprimento negociado de recomendações com acordo assinado por todos os representantes dos órgãos estatais envolvidos. O Estado brasileiro decidiu, então, engajar-se nesse processo e negociar os termos do acordo com os petionários.

98. As negociações avançaram durante o ano de 2012 e início de 2013. Foram organizadas diversas reuniões internas entre os órgãos estatais competentes, quatro delas com a participação das organizações petionárias. Durante esse período, as manifestações do Estado brasileiro à CIDH registravam o progressivo avanço das negociações, materializado em propostas de acordo que incluíam um número crescente de medidas de cumprimento.

99. Reunião de grande mobilização ocorreu em 29 de julho de 2013, em que se reuniram representantes de 13 (treze) órgãos estatais, que debateram e apresentaram soluções possíveis para as demandas dos petionários e para o cumprimento das recomendações da CIDH.

100. Em 15 de agosto de 2013, foi organizada outra reunião entre representantes do Estado e das entidades petionárias a fim de harmonizar as possibilidades de atuação dos órgãos com as demandas dos petionários. Após rodadas adicionais de negociação, realizou-se, no dia 18 de outubro de 2013, nova reunião com os petionários para a apresentação da proposta do Estado, que foi amplamente discutida e aberta a modificações. As emendas propostas pelos petionários foram levadas em consideração e, em grande parte, aceitas pelo Estado.

101. A proposta de acordo foi novamente levada à consulta dos diversos órgãos estatais envolvidos e, de forma transparente, o Estado agendou nova reunião com os petionários no dia 11 de novembro de 2013. A proposta, contudo, não alcançou consenso.

102. Em 25 de novembro de 2013, foi realizada nova reunião, por teleconferência, entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e as entidades petionárias, na tentativa de se alcançar concordância nos pontos pendentes da proposta estatal.

103. Na falta de consenso, a SDH/PR enviou nova proposta de acordo aos petionários, em 4 de dezembro de 2013, como forma de concluir a negociação com texto final acordado entre as partes. Apesar de ter havido concordância em relação à grande maioria das medidas que compunham a proposta de acordo, restaram divergências jurídicas que impossibilitaram a conclusão de um acordo formal.

104. Ressalta-se que, apesar de o Estado brasileiro e as organizações peticionárias não terem chegado à celebração de um acordo formal para o cumprimento das recomendações, não há dúvidas de que o processo negociador foi relevante para que se vislumbrassem medidas possíveis para o cumprimento das recomendações apontadas pela CIDH, especialmente se considerada a complexidade do caso.

105. Assim como o caso José Pereira (11.289), considerado um *leading case* em termos de solução amistosa de sucesso pela organização co-peticionária CEJIL, foi fundamental para a criação das ações de fiscalização e resgate, o Estado brasileiro, no âmbito do cumprimento das recomendações da CIDH de forma negociada, tinha o intuito de que o caso Fazenda Brasil Verde tivesse impacto similar nas ações pós-fiscalização e pós-resgate. Essa perspectiva, cabe enfatizar, foi resultado do processo negociador e da importante troca de experiências entre órgãos estatais e entidades peticionárias.

106. Nada obstante às importantes conquistas do processo negociador, lamentavelmente dois pontos de divergência entre Estado e peticionários impediram que o conjunto de medidas pudesse ser materializado na forma de acordo. As divergências são, em grande parte, resultado de aspectos específicos do presente caso e não propriamente de dificuldades intrínsecas ao processo negociador.

II.2.2.2 A impossibilidade de celebração de acordo face à ausência de representantes das vítimas

107. O primeiro aspecto que impediu a celebração de acordo para o encerramento da presente controvérsia foi a ausência de representantes das vítimas. O Estado brasileiro entende que, se, por um lado, as entidades peticionárias possuem legitimidade extraordinária, *i.e.* capacidade de defender o direito subjetivo material de terceiros sem a autorização destes, para apresentação de uma denúncia ante a CIDH contra um Estado membro da OEA, por outro, a celebração de acordo, quer seja de solução amistosa ou de cumprimento das recomendações editadas pela CIDH, exige consentimento das vítimas.

108. Com efeito, dispõe o artigo 40.5 do Regulamento da CIDH:

Se for alcançada uma solução amistosa, a Comissão aprovará um relatório que incluirá uma breve exposição dos fatos e da solução alcançada e será transmitido às partes e publicado. Antes de aprovar esse relatório, a Comissão verificará se a vítima da presumida violação ou, se pertinente, seus

beneficiários, expressaram seu consentimento no acordo de solução amistosa. Em todos os casos, a solução amistosa deverá ter por base o respeito aos direitos humanos reconhecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Declaração Americana e em outros instrumentos aplicáveis.⁴¹

109. Percebe-se que o Regulamento da CIDH é claro ao exigir que a vítima ou seus herdeiros consentam com acordo que possa encerrar controvérsias em seu âmbito (art. 40.5). No mesmo sentido, o artigo 73 do Regulamento prevê que se a Comissão decidir remeter um caso à Corte Interamericana, o Secretário-Executivo notificará essa decisão imediatamente ao Estado, ao peticionário e à vítima. Dos dispositivos constantes do Regulamento da Comissão Interamericana extrai-se que a legitimação extraordinária não é suficiente quando se trata de acordo ou de remessa do caso à Corte Interamericana.

110. Tratando-se especificamente da hipótese de celebração de acordo, seja ele de solução amistosa ou de cumprimento de recomendações, importa realizar uma distinção entre os dois. Quanto ao primeiro, a solução amistosa se enquadra no rol dos equivalentes processuais, os quais substituem a atividade jurisdicional. Precisamente a solução amistosa possui natureza de negociação, que é uma forma baseada na autocomposição, cuja finalidade é a solução de conflitos. Destaca-se que tal instituto caracteriza-se pelo “*fato de que apenas as partes envolvidas no conflito participam do diálogo para tentar solucioná-lo*”⁴². Igualmente, registre-se que a solução não se dá necessariamente mediante a transação, por meio de concessões recíprocas, pois nada obsta que apenas uma das partes obtenha vantagens em relação à outra. Nessa esteira, na solução amistosa, as partes não desistem de suas pretensões, mas as negociam, de forma colaborativa, envidando esforços em conjunto com o fito de solucionar a controvérsia.

111. Quanto aos acordos de cumprimento, esses podem ser celebrados após o esgotamento da fase de conciliação, que se encerra com a edição do Relatório Preliminar da CIDH. Nesse caso, a Comissão fixará um prazo para que o Estado informe sobre as medidas adotadas com vistas a cumprir as recomendações. Durante o cumprimento das recomendações, o Estado pode firmar compromisso com os peticionários visando ao cumprimento das mesmas. Nesse sentido, vê-se o contido no Relatório relativo ao Acordo de Cumprimento do Caso *Carmelo Soria Espinoza*, no qual a Comissão enuncia que o Acordo de

⁴¹ CIDH. *Reglamento modificado em seu 147º período de sessões* (8 a 22 de março de 2013), art. 40, §5º.

⁴² MORRIS, Franz Moller. *Soluciones amistosas de casos denunciados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Dissertação. Universidad de Chile. Escuela de Derecho. Departamento de Derecho Internacional. Santiago de Chile, 2005, p. 153.

Cumprimento é o firmado pelo Estado para a execução das suas recomendações, assim como assenta que deve haver sua aceitação por parte dos peticionários⁴³. Ademais, registre-se que o acordo de cumprimento também pode ser celebrado após a edição do Relatório Definitivo da CIDH.

112. O acordo de cumprimento também envolve, como os processos de solução amistosa, uma ambiência única para o diálogo entre Estados e as vítimas de violações de direitos humanos⁴⁴, pois, a despeito de já existirem nesta fase as recomendações da Comissão, sua concretude depende da adoção de medidas reparatórias indenizatórias, medidas de não repetição e medidas satisfativas. Todas essas medidas se vinculam diretamente às referidas vítimas, porquanto são essas que detêm a legitimidade para anuir com o acordo. Cabe às vítimas avaliar se as medidas propostas pelo Estado são suficientes para reparar a violação de direitos humanos. Com efeito, o acordo, seja de solução amistosa ou de cumprimento, tem o condão de transigir sobre interesses das vítimas, mesmo que sejam individuais homogêneos ou coletivos.⁴⁵ Assim, os interesses que decorrem das violações de direitos humanos têm titulares determinados ou determináveis, os quais buscam o Sistema Interamericano de Direitos Humanos objetivando a reparação, que “*consiste nas medidas que tendem a fazer desaparecer os efeitos da violação cometida*”.⁴⁶ Destarte, as medidas reparatórias, constantes do acordo, que têm a finalidade de compensar a vítima ou seus familiares pela violação sofrida, quando não viável a reparação na íntegra, é uma forma de transigir sobre seus interesses.⁴⁷

113. Quanto a tal ponto, cabe salientar que o Estado brasileiro, ao propor ou concordar com a celebração de acordo de cumprimento a ser celebrado com peticionários e vítimas, espera que as recomendações proferidas pela Comissão sejam objeto de concessões recíprocas. Se assim não fosse, o Estado simplesmente adotaria as medidas reparatórias que lhe parecessem mais adequadas, sem dialogar com as vítimas e seus representantes legais. Tratando-se de reparação indenizatória, em particular, impende ressaltar que qualquer valor mutuamente acordado representa o produto de um consenso. A própria necessidade de fixação de montantes indenizatórios por meio de acordo significa que podem “*as partes transacionar*

⁴³ CIDH. *Petição n°11.725. Carmelo Soria Espinoza*. Acordo de Cumprimento. Relatório n° 19/03.

⁴⁴ CIDH. *Cuestionarios sobre Procesos de Solución Amistosa ante la CIDH*. Disponível em: <http://www.cidh.org/Cuestionarios.soluciones.amistosas.SP.htm>. Acesso em 10 dez. 2013.

⁴⁵ MANCUSO, Ricardo de Camargo. *Ação civil pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

⁴⁶ NUNES, Raquel Portugal. *Reparações no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. In: OLIVEIRA, ML (Coord. e colaborador). *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Juruá, 2007.

⁴⁷ COELHO, Rodrigo M. G. *Proteção Internacional dos Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2007.

acerca de sua expressão pecuniária”⁴⁸ e que tal transação constitui ato de disposição sobre direitos das próprias vítimas. Nesse sentido, somente a vítima ou seu representante legal podem assentir com determinado valor a título de reparação indenizatória de violações cometidas contra si. Afinal, tal soma pecuniária deverá compensar o prejuízo por ela suportado, incluindo os danos materiais e imateriais, os quais correspondem à dor, ao sofrimento físico e psíquico da vítima.⁴⁹ Compreensão semelhante se aplica às medidas satisfativas, já que estas visam a “*dar consolo à vítima e a seus familiares*”.⁵⁰ Em consequência, é fundamental que a vítima ou seus representantes legais manifestem-se quanto às medidas satisfativas propostas pelo Estado, especialmente quanto à sua suficiência para reparar os direitos individuais supostamente violados.

114. Dessa forma, para que haja a celebração de acordos no âmbito da Comissão Interamericana, seja ele de solução amistosa ou cumprimento de recomendações, o Estado brasileiro entende ser absolutamente fundamental o consentimento da vítima, diretamente ou por representante devidamente constituído. A legitimação extraordinária conferida a entidades não governamentais para atuar perante o SIDH, cabe reprimir, se bem constitui capacidade para postular em nome próprio interesse alheio, não abrange o poder de transigir acerca desse interesse. A legitimação extraordinária, no sistema de petições individuais do SIDH ou nos direitos processuais nacionais, é faculdade excepcional e aceita nos limites em que for normativamente constituída.

115. Por tudo isso, o peticionário que lança mão da legitimação extraordinária para postular direito alheio perante a CIDH deve apresentar instrumento de procuração que comprove poderes de representação conferidos pela vítima para que possa, em nome desta, negociar acordo de solução amistosa ou de cumprimento de recomendações.

116. Rodríguez-Pison reconhece que, a despeito de a noção de vítima não ser essencial para a configuração da legitimação extraordinária, é fundamental sua atuação quando se busca a celebração de acordos⁵¹. É importante assinalar que a ordem jurídica brasileira aponta para a mesma direção, porquanto os poderes do substituto processual “*não compreendem*

⁴⁸ MANCUSO, Ricardo de Camargo. *Ação civil pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 200.

⁴⁹ NUNES, Raquel Portugal. Reparações no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: OLIVEIRA, ML (Coord. e colaborador). *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Juruá, 2007.

⁵⁰ NUNES, Raquel Portugal. Reparações no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: OLIVEIRA, ML (Coord. e colaborador). *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Juruá, 2007.

⁵¹ RODRIGUÉZ-PISON, Diego. *Competencia en las peticiones individuales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponível em: http://www.wcl.american.edu/pub/humright/red/articulos/JurisdccionCompetencia.htm#_ftn18. Acesso em: 3 dez. 2013.

obviamente os atos de disposição do próprio direito material do substituído, como confissão, transação, reconhecimento do pedido etc.”⁵²

117. No caso concreto, o Estado brasileiro não detinha, à época, qualquer prova de que havia relação entre as entidades peticionárias e as vítimas, porquanto não foi apresentado procuração ou documento equivalente que demonstrasse o mandato de representação.

II.2.2.3 Impossibilidade de celebração do acordo face à ausência de renúncia ao direito de postular indenização já recebida em outros órgãos (proibição de *bis in idem*)

118. A segunda exigência feita pelo Estado brasileiro para a celebração do acordo foi a de que houvesse, no ato de recebimento de verbas indenizatórias, a renúncia ao direito de postulá-las novamente em outros órgãos, judiciais ou administrativos, domésticos ou internacionais.

119. Para o Estado brasileiro, a finalidade dessa renúncia seria evitar que ao Estado fosse imputado duas vezes o dever de pagar quantia indenizatória em virtude do mesmo fato. O objetivo, portanto, seria evitar que o Estado pudesse incorrer em *bis in idem* indenizatório.

120. Note-se que a tese apresentada pelo Estado brasileiro no sentido de que deve ser evitada a ocorrência do *bis in idem* indenizatório foi acompanhada pelas demais partes do processo e por esta Colenda Corte no *Caso Julia Gomes Lund (“Guerrilha do Araguaí”) Vs. Brasil*, em que se reconhece o pagamento de indenização feita em plano interno:

303. A Corte considera, como o fez em outros casos, que na hipótese de existirem mecanismos nacionais para determinar formas de reparação, esses procedimentos e resultados devem ser valorizados. Caso esses mecanismos não atendam a critérios de objetividade, razoabilidade e efetividade para reparar adequadamente as violações de direitos reconhecidas na Convenção, declaradas por este Tribunal, corresponde a este, no exercício de sua competência subsidiária e complementar, dispor as reparações pertinentes. Nesse sentido, foi estabelecido que os familiares das vítimas desaparecidas tiveram acesso a um processo administrativo que determinou uma indenização “a título de reparação” pelos desaparecimentos forçados ou mortes das vítimas diretas. A Corte avalia positivamente a atuação do Estado nesse sentido e considera que os

⁵² THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 52ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 93.

montantes fixados pela Lei Nº 9.140/95, e pagas aos familiares das vítimas a “título de reparação”, são razoáveis nos termos de sua jurisprudência e supõe que incluem tanto os danos materiais como os imateriais a respeito das vítimas desaparecidas. Por outro lado, nos casos das indenizações não reclamadas pelos familiares dos senhores Francisco Manoel Chaves, Pedro Matias de Oliveira (“Pedro Carretel”), Hélio Luiz Navarro de Magalhães e Pedro Alexandrino de Oliveira Filho, o Tribunal dispõe que o Estado estabeleça a possibilidade de que, num prazo de seis meses contados a partir da notificação da presente Sentença, aqueles interessados possam apresentar, caso o desejem, seus pedidos de indenização, utilizando os critérios e mecanismos estabelecidos no direito interno pela Lei Nº 9.140/95.⁵³

121. A jurisprudência dessa Corte direcionou-se no sentido do reconhecimento e da valorização dos recursos disponíveis na jurisdição interna quanto à busca da reparação indenizatória. É clara sua posição quanto ao reconhecimento do que já foi indenizado, evitando-se que o mesmo fato gerador ocasione múltiplas condenações ao Estado.

122. Tal entendimento verifica-se na sentença constante do Caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colômbia*:

246. La Corte considera que de existir mecanismos nacionales para determinar formas de reparación, esos procedimientos y resultados pueden ser valorados (supra párr. 139). Si esos mecanismos no satisfacen criterios de objetividad, razonabilidad y efectividad para reparar adecuadamente las violaciones de derechos reconocidos en la Convención declaradas por este Tribunal, corresponde a éste, en ejercicio de su competencia subsidiaria y complementaria, disponer las reparaciones pertinentes. En este sentido, ha sido establecido que los familiares del Senador Cepeda Vargas tuvieron acceso a los tribunales contencioso administrativos, los que determinaron una indemnización por pérdida de ingresos con criterios objetivos y razonables. En consecuencia, la Corte valora positivamente lo actuado por los tribunales internos en este caso y estima que lo fijado en esas instancias es razonable en los términos de su jurisprudencia.⁵⁴

123. No caso acima citado, o Estado colombiano indenizou as vítimas conforme decisão expedida pelo Tribunal Administrativo do Conselho de Estado, o que foi avaliado positivamente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

124. A proibição do *bis in idem* indenizatório deriva do princípio do direito penal “*ne bis in idem*”, o qual assenta que ninguém pode ser punido duplamente pelo mesmo fato, ou seja, sofrer duas penas em face do mesmo ato cometido ou ser processado e julgado duas vezes pelo mesmo fato. No caso do *bis in idem* indenizatório, àquele que cometeu determinado ato que gerou danos a uma pessoa ou grupo de pessoas não pode ser imputada a obrigação de indenizar duplamente. Esta ideia está pautada, também, no pressuposto de que a

⁵³ CORTE IDH. *Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, nº 219, par. 303.

⁵⁴ CORTE IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colômbia*. Sentença de 26 de maio de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, nº 213, par. 246.

indenização busca alcançar não o *status quo* anterior, mas o mais próximo possível da situação antecedente ao dano, por meio de uma prestação pecuniária.

125. Ante o exposto, o Estado brasileiro, quando da solicitação de renúncia das vítimas ao direito de buscar novamente indenização em outros foros, tinha apenas o objetivo de resguardar o Estado de forma consentânea com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, evitando arcar duas vezes com indenizações decorrentes do mesmo fato.

II.2.2.4 Do cumprimento unilateral das recomendações da CIDH por parte do Estado brasileiro

126. Em razão da impossibilidade da celebração de um acordo formal, o Estado brasileiro decidiu cumprir as recomendações da CIDH espontaneamente, tendo como base o êxito do processo negociador na definição do conteúdo substantivo das ações de cumprimento. A impossibilidade de superar requisitos jurídicos e o transcurso de mais de dois anos desde a edição do Relatório de Admissibilidade e Mérito pela CIDH fizeram que o Estado considerasse exaurida a via do cumprimento acordado de recomendações e passasse a considerar o cumprimento imediato e unilateral das recomendações.

127. Assim sendo, o Estado brasileiro passou a informar à Comissão Interamericana, desde o início de 2014, as ações já realizadas e voltadas especialmente ao contínuo avanço das políticas públicas, interação entre os órgãos estatais competentes e campanhas de conscientização adotadas no combate à exploração do trabalho humano no Brasil.

128. Algumas das referidas campanhas foram objeto de tópico específico presente nessa Contestação, a respeito das políticas públicas de prevenção e combate às diversas formas de exploração do trabalho humano, tais como: i) atividades no âmbito do Grupo Especial de Fiscalização Móvel realizadas no ano de 2013 e 2014; ii) ações penais e procedimentos extrajudiciais empreendidos pelo Ministério Público Federal; iii) medidas referentes ao fortalecimento do sistema legal brasileiro, como a promulgação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 41, que dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal, para permitir a expropriação de imóveis e propriedades rurais e urbanas de qualquer região do país onde for constatada a exploração de trabalho escravo, na forma da lei; iv) ações implementadas no âmbito da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, órgão

fiscalizador das ações constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo no país e suas atualizações; v) ações conjuntas entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Polícia Federal (PF) para garantir a conjugação de esforços no sentido da prevenção, repressão e erradicação do trabalho escravo; vi) medidas insertas no Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo; e vii) campanhas de conscientização de cunho nacional para o enfrentamento ao trabalho escravo.

II.2.3 Questões sobre o trâmite do caso na CIDH

129. Entre a apresentação do caso pelos petionários perante a CIDH (em 25 de novembro de 1998) e a aprovação do relatório preliminar da Comissão (em 3 de novembro de 2011), passaram-se 13 anos. Tal decurso de tempo parece demonstrar a possível existência de desafios estruturais no funcionamento do sistema de petições individuais, que terminam por dificultar a capacidade da Corte de exercer jurisdição efetiva sobre o presente caso. Independente dos múltiplos fatores, reconhecidos pelo Estado brasileiro, que justifiquem esses desafios estruturais, que envolvem questões financeiras e volume de trabalho, entre outros, o fato é que se nota no caso concreto uma mora significativa no trâmite do caso, com consequências que não podem ser ignoradas por esta Corte. A mais evidente delas é que o retrato da situação de combate ao trabalho escravo no Brasil apresentado pela CIDH não incorpora os importantes avanços obtidos e, portanto, não se coaduna com a realidade contemporânea.

130. Embora toda a tramitação do caso perante a CIDH aponte significativos períodos de tempo entre os atos procedimentais de um modo geral, destacam-se certos lapsos temporais que não devem ser imputados ao Estado. Entre 18 de outubro de 2001, quando a CIDH sugere negociação amistosa ao Estado, e 25 de julho de 2007, quando volta a notificá-lo, não houve significativas iniciativas de impulso processual. Ao não reagir positivamente à proposta da CIDH de iniciar processo de solução amistosa em 2001, o Estado brasileiro demonstrou a falta de interesse do Governo brasileiro em realizar tal negociação naquele momento.

Aparentemente, a CIDH tomou sua própria iniciativa de sugerir negociação amistosa como razão para sobrestar a evolução do processo por quase seis anos.

131. Entre 28 de julho de 2008 e 25 de maio de 2011, tem-se outro interstício de marcante inércia procedimental no presente caso. Após apresentar observações adicionais à CIDH em julho de 2008, não houve evolução considerável no caso por quase 3 anos. Somente em maio de 2011, a CIDH volta a notificar o Estado para que este apresente informações complementares, o que efetivamente ocorreu em 1º de julho daquele ano.

132. Esse diagnóstico informa que, nos quase 13 anos de tramitação do caso até que a Comissão aprovasse seu relatório preliminar, nos termos do art. 50 da Convenção, em praticamente 9 anos não houve iniciativas processuais ou, se houve, não foram significativas para a evolução do caso.

133. O Estado brasileiro tem pleno conhecimento de que as dificuldades na condução de casos complexos pela Comissão justificam a ocorrência de lapsos consideráveis de tempo para a aprovação de seus relatórios preliminares e definitivos, ou ainda para a condução de negociações de acordos de solução amistosa. É fundamental, no entanto, que longos períodos de tempo para a conclusão dos procedimentos pela CIDH estejam calcados nessas especiais complexidades. Ademais, esses longos períodos de tempo não deveriam servir para a inclusão de novos fatos, posteriores à notificação da petição ao Estado – como ocorreu no presente caso –, pois isso torna os limites da lide imprecisos, impede a devida aplicação do princípio da subsidiariedade e constitui incentivo para que a Comissão Interamericana confunda, procedimentalmente, seus poderes gerais de monitoramento, conforme o artigo 41.d da Convenção Americana, com o sistema de petições individuais (artigo 41.f da CADH).

134. O sistema de petições individuais, segundo sua construção na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a prática vivenciada por Estados, vítimas e seus representantes, reclama reação oportuna e efetiva da Comissão e desta Corte, no exercício das atribuições que lhes confere a Convenção.

135. É compreensível, no entanto, que, em casos de complexidade extraordinária, os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos profiram suas recomendações e decisões após o momento desejável. A razoabilidade desse decurso extraordinário de tempo, contudo, precisa estar fundamentada em atos que demonstrem concretamente a efetiva atuação de Estados, de peticionários, da Comissão e desta Corte. Enquanto a mora de Estados e peticionários trazem consequências sabidas e em seu desfavor, caberia refletir sobre os

prejuízos às vítimas, ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos e potencial violação, por si só, à Convenção, advindos da mora da Comissão ou desta Corte.

136. Por tudo isso, se bem não há prazos para que a Comissão conclua seus procedimentos antes de decidir pela aprovação de relatório preliminar, como de resto não há para que conduza outras fases do procedimento, é certo que essa adequada liberalidade, conferida pela Convenção ao referido órgão, não pode servir para que se retire desta Respeitável Corte a capacidade de exercer jurisdição quanto às supostas violações à CADH de maneira oportuna e efetiva, sob pena de violação à própria Convenção.

137. É o que ocorre no presente caso. Os quase 9 anos, do total de 13 anos até a aprovação do relatório preliminar, sem movimentação significativa do caso perante a Comissão, acabaram por retirar desta Corte a oportunidade de contribuir tempestivamente para a reparação de possíveis violações de direitos humanos neste caso e, especialmente, para a construção de políticas estruturais de prevenção e combate ao trabalho escravo.

138. O retrato do Brasil trazido ao conhecimento e julgamento desta Corte por Comissão e peticionários está absolutamente ultrapassado. O Brasil de 1989 ou 2000, capturado em argumentos e imagens trazidos a este processo, já não existe mais. Ainda que particulares possam continuar violando direitos humanos ao submeter trabalhadores à condição análoga à de escravo neste país, o Brasil de 2015, posto a julgamento desta Respeitável Corte, é completamente outro.

139. O Brasil de 2015 é inspiração para a construção de modelos nacionais e líder na formulação de marcos normativos multilaterais de prevenção e combate ao trabalho escravo. O Brasil de 2015 experimenta na prática resultados bastante positivos de políticas públicas de prevenção e combate ao trabalho escravo que estão consideravelmente acima dos padrões observados em outros países da região e, mais ainda, dos que podem ser exigidos dos Estados Partes da Convenção para que cumpram suas obrigações quanto à proibição de escravidão e servidão e a outros direitos humanos cuja violação se alega neste processo.

II.2.4 A negociação de acordo de solução amistosa perante a CIDH sem conclusão satisfatória e suas consequências

140. A submissão do caso à Corte tardiamente decorre também da inadequada condução do processo de negociação de acordo de cumprimento das recomendações da CIDH.

141. O Estado brasileiro, imbuído de inquestionável boa-fé, acatou pontos materiais de considerável interesse para os peticionários com vistas à celebração do acordo. Em todos os pedidos de prorrogação de prazo para se manifestar sobre as recomendações adotadas pela Comissão no Relatório nº 169/2011, o Estado brasileiro buscava superar processos decisórios internos que pudessem levar ao atendimento daquelas recomendações e à celebração do acordo, como de fato superou. O governo brasileiro, contudo, durante os mais de dois anos de negociação direta com os peticionários, sempre pressupôs que questões jurídicas basilares não servissem de obstáculo à sua celebração, como se explicou de modo detalhado acima.

142. A submissão tardia do caso a esta Respeitável Corte, também cabe ressaltar, deuse inclusive em razão da condução de um processo de negociação sem que se alcançasse acordo, já que **os peticionários não representavam vítima alguma ao tempo da negociação**. Essa percepção, surgida a partir da análise dos instrumentos de representação trazidos pelos representantes à Corte, explica claramente o firme propósito dos peticionários de transigir sobre direitos de vítimas não representadas no curso da negociação.

II.3 Escravidão, servidão e trabalho forçado no Direito Internacional dos Direitos Humanos

II.3.1 As formas contemporâneas de exploração da pessoa humana no Direito Internacional dos Direitos Humanos: por uma distinção conceitual entre escravidão, servidão e trabalho forçado

143. O caso em análise tem como elemento central a suposta violação pelo Estado brasileiro das proibições de escravidão, servidão e trabalho forçado previstas no artigo 6º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o que configuraria uma multiplicidade de outras violações em prejuízo dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde e de alguns de seus familiares. Dessa forma, devem ser elemento central de estudo os parâmetros internacionais

referentes à escravidão, à servidão e ao trabalho forçado, assim como sua consideração em juízo. É oportuno recordar que a violação de um direito, no âmbito internacional, pode não corresponder aos conceitos jurídicos das legislações nacionais. Por essa razão, compreender quais são os parâmetros mínimos estabelecidos internacionalmente – os únicos válidos ante um tribunal internacional – é tarefa imprescindível ao julgamento do presente caso pela Corte IDH.

144. Valerio de Oliveria Mazzuoli, em comentário ao artigo 6º da Convenção Americana, faz a seguinte distinção entre escravidão e servidão:

Por escravidão (escravismo ou escravatura) se entende a situação de uma pessoa submetida a trabalho forçado sem remuneração, como foi a escravidão negra (africana) no Brasil Imperial. No Brasil, a atividade – que também ocorreu com os índios – esteve precipuamente ligada à agricultura e à mineração, tendo sido formalmente abolida com a Lei Áurea de 13 de maio de 1888. Por servidão se entende a prática de trabalhos forçados de trabalhadores rurais (servos) nos campos dos senhores de terras em troca de pseudo vantagens, como moradia e direito ao arrendamento de terras para sua subsistência.⁵⁵

145. Pode-se observar, a partir das definições citadas, certa subjetividade na delimitação dos conceitos, que não estão baseados em normas internacionais. Na literatura especializada, há grande esforço pela clareza na definição dos vários conceitos em questão: escravidão, servidão e trabalho forçado. Essa clareza nem sempre é encontrada em obras jurídicas de caráter mais geral e dificilmente está presente nos trabalhos de caráter político sobre o assunto ou em resoluções que integram o *soft law*, a exemplo de algumas resoluções do ECOSOC. Sem negar o valor que esses estudos e documentos possuem como forças atuantes para a evolução dos instrumentos internacionais, o Estado brasileiro considera que a melhor apreciação sobre o tema não pode prescindir de uma análise jurídica de cada um dos elementos normativos do artigo 6º da Convenção.

146. O esforço dedicado à compreensão de cada um dos referidos institutos, ademais, torna-se imperioso em respeito à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Distanciando-se da confusão terminológica já existente à época de sua elaboração, o artigo 6º da CADH dispõe sobre institutos distintos (escravidão, servidão, trabalho forçado, tráfico de escravos e de mulheres), naturalmente para determinar a proibição de condutas também distintas, ainda que estejam relacionadas de alguma maneira. Se a lei não possui palavras vãs e a Convenção também assim deve ser interpretada, não se pode compreender os diversos

⁵⁵ GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica*. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 37-38.

fenômenos caracterizadores das graves formas de exploração humana, descritos pela Convenção em cinco conceitos normativos diferentes, como se tivessem todos a mesma natureza.

147. Há, de fato, uma gama de terminologias em voga atualmente que, invariavelmente, fazem alusão a formas indignas de exploração do ser humano, mas não permitem vislumbrar, de imediato, seus limites terminológicos, como o recorrente termo não convencional ou não normativo "*slavery-like practice*", que evidencia certa subjetividade na avaliação do que possa vir a constituir escravidão, ou mesmo uma total falta de critérios, que pode, por vezes, estar motivada por razões políticas, como a de ampliar, na máxima medida possível e a despeito dos critérios normativos e de uma análise propriamente jurídica, a definição de escravidão.

148. No Direito Internacional dos Direitos Humanos, o tema em análise é controverso e sofreu a influência de questões históricas e políticas. Jean Allain nota a influência do contexto da descolonização do século XX na definição conceitual das formas contemporâneas de exploração humana, o que politizou a discussão sobre o tema:

In the latter of half of the Twentieth Century, the convulsions of the end of colonialism and the emergence of newly independent States threw into confusion the regime of human exploitation by confounding the legal terms of slavery and servitude with the politically-charged term 'slavery-like practice' so as to attack apartheid. Despite the perplexity caused by this term which created a subjective area that often ran roughshod over the legal; a parallel movement was taking place in which the terms 'slavery', 'servitude', and 'forced labour', were being incorporated into international human rights law, both universally within constitutive instruments of the African, European, and Inter-American human rights systems.⁵⁶

149. A diluição dos conceitos que formam as diversas práticas de exploração humana é algo a se evitar em uma Corte Internacional, porque o uso de conceitos muito vagos impede que os Estados compreendam as diversas condutas em que as formas contemporâneas de exploração humana podem se realizar, permitindo que alguns países, a pretexto de não conhecerem práticas de escravidão em seu território, deixem de atuar para prevenir a servidão e o trabalho forçado, violações igualmente proibidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e pelo artigo 6º da Convenção. A confusão entre os conceitos de escravidão, servidão e trabalho forçado, ademais, pode banalizar o conceito de escravidão e enfraquecer

⁵⁶ ALLAIN, Jean. *Slavery in International Law: Of Human Exploitation and Trafficking*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. p. 105-106.

os esforços para a erradicação dessa prática. A falta de segurança jurídica a que se faz referência aqui está presente em muitos documentos e declarações no âmbito das Nações Unidas que possuem força normativa menor que a dos tratados. Essa confusão, por fim, impede que a Corte Interamericana de Direitos Humanos e qualquer outro tribunal, doméstico ou internacional, que venha a aplicar o Direito Internacional dos Direitos Humanos, compreenda cada fenômeno (escravidão, servidão e trabalho forçado), com a sua devida magnitude e gravidade. A banalização do conceito de escravidão, consequência mais imediata dessa confusão interpretativa, viria a justificar condenações semelhantes para Estados em absoluto desnível de violação de suas obrigações. Afinal, um Estado que viola as proibições de servidão ou de trabalho forçado não pode ser condenado às mesmas reparações que aquele violador da proibição da forma mais grave de exploração da pessoa humana, a escravidão.

150. Essa preocupação com a segurança jurídica é muito bem sumarizada por Emmanuel Decaux, em *Les formes contemporaines de l'esclavage*:

Faut-il pour autant inclure tous les maux contemporains sous le label de <<l'esclavage moderne>>? C'est risquer de banaliser la définition même de l'esclavage et surtout de diluer les efforts entrepris pour son éradication complète.⁵⁷

151. A evolução legal dos conceitos que integram o regime internacional da exploração humana abarcam dimensões tanto de fato como de direito, como se verá mais adiante, mas não é aconselhável que se utilizem conceitos vagos ou de caráter meramente político para a avaliação da violação da proibição da escravidão, da servidão e do trabalho forçado. O Estado brasileiro entende que a Corte Interamericana deverá guiar-se pelos parâmetros vigentes no Direito Internacional dos Direitos Humanos para aferir essa suposta violação, com especial ênfase nos elementos normativos convencionais em vigor no âmbito internacional.

152. Como não cabe à Corte Interamericana realizar controle de legalidade ou de constitucionalidade no caso concreto, mas sim controle de convencionalidade dos atos estatais⁵⁸, o Estado brasileiro passa a tratar dos parâmetros internacionais sobre escravidão, servidão e trabalho forçado, o que poderá contribuir para a análise de mérito do caso em questão. Com efeito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem utilizado, de forma sistemática, vários instrumentos internacionais para interpretar o alcance da proteção da

⁵⁷ DECAUX, Emmanuel. *Les formes contemporaines de l'esclavage*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 66.

⁵⁸ CORTE IDH. *Caso Las Palmeras Vs. Colômbia*. Sentença de 4 de fevereiro de 2000 (Exceções Preliminares). Série C, No. 67. par. 32-33.

Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁵⁹, considerada um “instrumento vivo” a que se deve aplicar uma interpretação evolutiva⁶⁰.

153. No presente caso, o exercício de interpretação e definição dos conceitos de escravidão, servidão e trabalho forçado parece ser ainda mais importante, visto que a legislação brasileira, criminal e administrativa, frequentemente invocada pela Comissão e pelos representantes de algumas supostas vítimas, não faz clara distinção entre estas e outras diversas formas de submissão do trabalhador a condições de trabalho indignas e degradantes. Essa mescla de condutas diversas, de gravidades e caracterização diferentes, se bem pode guiar os aplicadores do direito domésticos, não pode ser parâmetro de compreensão dos conceitos instituídos na Convenção. Nesse sentido, sendo certo que as condutas descritas na legislação nacional e caracterizadoras de “sujeição a condição análoga à de escravo” (norma penal) ou de “situação de perigo à integridade física ou à saúde do trabalhador” (norma administrativa) podem não configurar escravidão, servidão ou trabalho forçado, como se verá melhor no próximo tópico, pode-se presumir que há condutas potencialmente violadoras da lei brasileira que não constituem violação da Convenção Americana. Isso precisa ser levado em conta por esta Corte ao compreender os fatos do presente caso, as considerações que operadores do Direito nacionais fazem sobre eles e a sua interpretação à luz da Convenção.

154. É muito comum encontrar referências, na doutrina especializada, ao famoso *obiter dictum* da Corte Internacional de Justiça no caso *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, em que esse Tribunal aponta a proibição da escravidão como obrigação *erga omnes* derivada dos princípios e regras relativos aos direitos básicos da pessoa humana⁶¹. De igual maneira, é pacífico o entendimento de que a proibição da escravidão é considerada uma norma de *jus cogens*⁶². A inderrogabilidade da proibição da escravidão ganhou força normativa internacional com a previsão dos artigos 4.2 e 8º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que entrou em vigor internacionalmente em 23 de março de 1976.

⁵⁹ CORTE IDH. *Caso dos “Niños de la Calle” (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala*. Sentença de 19 de novembro de 1999 (Mérito). Série C, No. 63, par. 194; CORTE IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2000 (Mérito). Série C, No. 70, par. 208-209; CORTE IDH. *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Sentença de 7 de junho de 2003 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 99, par. 127.

⁶⁰ CORTE IDH. *Caso dos Irmãos Gómez Paquiyauri Vs. Peru*. Sentença de 8 de julho de 2004 (Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 110, par. 165.

⁶¹ CIJ. *Case concerning The Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*. Sentença de 5 de fevereiro de 1970, p. 32.

⁶² ALLAIN, Jean. *Slavery in International Law: Of Human Exploitation and Trafficking*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 110.

155. A Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou, no caso *Massacres de Rio Negro*⁶³, que o caráter de norma inderrogável da proibição da escravidão e da servidão gera a obrigação aos Estados de iniciar *ex officio* investigações, sempre que se tenha conhecimento de um ato constitutivo de escravidão e servidão. Embora essa conclusão seja relevante, ela não esclarece os limites conceituais da violação à proibição da escravidão e da servidão pelos Estados. De igual maneira, afirmar que determinada previsão convencional constitui norma de *jus cogens* não explicita o conteúdo da norma.

156. Observe-se, a propósito, que a distinção entre "escravidão" e "trabalho forçado" não se dá apenas em termos conceituais, mas também pela própria divisão de trabalho entre os foros multilaterais que monitoram a implementação dos compromissos internacionais sobre o assunto. As duas convenções multilaterais sobre escravidão foram negociadas, respectivamente, na Liga das Nações – Convenção da Liga das Nações sobre Escravatura, de 1926 – e nas Nações Unidas (ECOSOC) – Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, de 1956. Já os dois principais tratados multilaterais sobre trabalho forçado foram negociados e adotados na Organização Internacional do Trabalho (OIT) – Convenção nº 29, de 1930, e Convenção nº 105, de 1957. Três instrumentos universais posteriores expandem a aplicabilidade do regime internacional de exploração humana, a saber, a Convenção contra as Piores Formas de Trabalho Infantil (1999), o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998) e o Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas (2000). No caso desses instrumentos, o trabalho forçado, quando mencionado, é citado ao lado da escravidão e da servidão como práticas condenáveis. O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, ao mencionar "trabalho forçado e servidão", refere-se expressamente à Convenção Suplementar de 1956, com o evidente intuito de explicitar a conceituação de servidão constante daquele instrumento.

158. A distinção entre escravidão, servidão e trabalho forçado é, por fim e de modo mais importante, chancelada pelo artigo 6º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que não se vale de expressões genéricas como “formas análogas à escravidão”, mas prima pela distinção entre os três termos.

159. A distinção entre escravidão, servidão e trabalho forçado, para além de prestigiar a construção histórica do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em geral, e o artigo 6º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em particular, deve servir para a gradação

⁶³ CORTE IDH. *Caso Massacres de Rio Negro vs. Guatemala*. Sentença de 4 de setembro de 2012 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custa). Série C, No. 250, par. 225.

de reparações fixadas em sentenças dos tribunais internacionais e domésticos competentes para julgar tais violações, no que se inclui, com importância singular, a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Se a escravidão é a forma mais abominável de todas aquelas condições de exploração da pessoa humana; se o trabalho forçado, ainda que se assemelhe à servidão, possui a agravante de ser violação perpetrada diretamente por agentes do Estado; se, enfim, cada uma destas condições possui graus de reprovabilidade distintos; deve ser dado a cada Estado medida de reparação proporcional à gravidade das violações pela qual é responsável.

II.3.2 Trabalho forçado no Direito Internacional dos Direitos Humanos

160. Embora haja frequente confusão entre os conceitos de "escravidão" e "trabalho forçado", análise atenta dos instrumentos internacionais relativos a essas práticas mostra existir diferenciação conceitual entre os dois termos.

161. A Convenção da Liga das Nações sobre Escravatura, de 1926, em seu artigo 5º, menciona "trabalho forçado ou compulsório", e estabelece clara distinção em relação ao instituto da escravidão:

As Altas Partes contratantes reconhecem que o recurso ao trabalho forçado ou obrigatório pode ter graves consequências e se comprometem, cada uma no que diz respeito aos territórios submetidos à sua soberania, jurisdição, proteção suserania ou tutela, a tomar as medidas necessárias para evitar que o trabalho forçado ou obrigatório produza condições análogas à escravidão.⁶⁴

162. Como se pode perceber, no contexto da época, não se propunha a supressão do "trabalho forçado", mas tão somente as medidas necessárias para evitar que se convertesse em situação análoga à da escravidão.

163. Alguns anos depois, o trabalho forçado seria objeto de Convenção específica. A Convenção nº 29, de 1930, adotada no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), assim definiu em que consistiria o "trabalho forçado ou obrigatório":

Para fins desta Convenção, a expressão "trabalho forçado ou obrigatório" compreenderá todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente.⁶⁵

⁶⁴ LIGA das Nações. *Convenção sobre a Escravatura, de 25 de setembro de 1926*, Artigo 5º.

⁶⁵ OIT. *Convenção (29) sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório*, Artigo 2º, 1.

164. Percebe-se, à luz do conceito estabelecido pela Convenção nº 29 (e que perdura até hoje, como se verá adiante), que a configuração normativa do trabalho forçado pressupõe os seguintes elementos: a) ameaça de sanção pela não prestação do trabalho; e b) ausência de oferecimento espontâneo para sua realização. É irrelevante para a aferição da existência de trabalho forçado o fato de ser ele gratuito ou remunerado, assim como as condições em que o trabalho é realizado. De igual modo, ainda que a norma fale em “ausência de oferecimento espontâneo”, deve-se compreender o requisito como observado ainda que a falta de anuência do trabalhador seja posterior ao oferecimento da força de trabalho. Aliás, essa é a hipótese mais comum nas práticas contemporâneas de trabalho forçado, em que o oferecimento para o trabalho ocorre, mas a anuência para sua continuação deixa de existir quando o trabalhador se depara com as condições degradantes em que está inserido.

165. Trata-se, como se denota, de conceito bastante amplo, apto a englobar toda e qualquer forma de ameaça de sanção a que se submete o trabalhador e todas as maneiras pelas quais se afaste o seu direito de optar por não realizar o trabalho. Não é por acaso que essa definição é válida até os dias atuais.

166. A Convenção nº 29, embora negociada no contexto de eliminação do trabalho forçado nas colônias, bania seu uso particular e requeria aos Estados "suprimir o emprego do trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas no mais curto prazo possível" (artigo 1.1). Essa Convenção não faz referência, em seu preâmbulo, à Convenção de 1926, e define trabalho forçado de forma claramente distinta de como aquele instrumento define escravidão. Como já mencionado anteriormente, segundo esse instrumento, o termo trabalho forçado ou obrigatório significa todo trabalho ou serviço que é exigido de uma pessoa sob a ameaça de qualquer penalidade ou para o qual essa pessoa não se ofereceu voluntariamente. Para a caracterização de trabalho forçado, não se exige o "exercício dos atributos do direito de propriedade", elemento central do conceito de escravidão, como se verá adiante.

167. Em 1957, nova Convenção da OIT sobre a abolição do trabalho forçado – a Convenção nº 105 da OIT – urge os Estados a suprimir e não fazer uso de nenhuma forma de trabalho forçado ou compulsório com fins de discriminação, educação, disciplina laboral ou coerção política, ou ainda como punição por participação em uma greve de trabalho ou como método de mobilizar e usar o trabalho para os fins de desenvolvimento econômico. Essa Convenção faz referência à Convenção de 1926, em seu preâmbulo, para ressaltar que aquele instrumento insta os Estados a tomarem medidas com vistas a evitar que o trabalho forçado se converta em situação análoga à de escravo, expressão que denota claramente a distinção entre

os conceitos. Faz-se referência, ainda, à Convenção Suplementar de 1956, lembrando que esta define formas de servidão. O instrumento define-se, assim, claramente, como tendo por objeto algo distinto do que é a escravidão, tal como definida na Convenção de 1926, e a servidão, tal como definida em suas formas na Convenção Suplementar de 1956.

168. O Protocolo à Convenção nº 29, de 1948, que ainda não entrou em vigor internacionalmente, reafirma em seu preâmbulo a definição de trabalho forçado daquela Convenção: "Recordando que a definição de trabalho forçado ou compulsório sob o artigo 2º da Convenção cobre o trabalho forçado ou compulsório em todas as suas formas e manifestações e é aplicável a todos os seres humanos sem distinção". A fim de que não haja dúvida sobre esse ponto, o artigo 1º, inciso 3º, estabelece que "a definição de trabalho forçado ou compulsório contida na Convenção é reafirmada e, portanto, as medidas referidas neste Protocolo devem incluir ação específica contra o tráfico de pessoas para os fins de trabalho forçado ou compulsório".

169. Como se poderá verificar pelas atas do trabalho da Comissão Especial sobre o Trabalho Forçado, reunida durante a Conferência Internacional do Trabalho de 2014, houve a preocupação de fazer referência ao "*tráfico de pessoas*" no Protocolo, haja vista que, não raro, o trabalho forçado envolve também ou se vê acompanhado dessa prática. Não há, porém, como confundir o "*tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado*" com o "*tráfico de escravos*", que conta com previsão na Convenção da Liga das Nações sobre Escravatura, de 1926.

II.3.2.1 Trabalho forçado em jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o caso *Massacres de Ituango Vs. Colômbia*

170. O caso mais emblemático sobre violação ao artigo 6º da Convenção Americana na jurisprudência da Corte Interamericana foi o dos *Massacres de Ituango Vs. Colômbia*⁶⁶, que não tratou de escravidão ou servidão, mas de trabalho forçado. O entendimento da Corte Interamericana nesse caso coincidiu, parcialmente, com o entendimento da Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Van der Musselle Vs. Belgium*⁶⁷.

⁶⁶ CORTE IDH. *Caso dos Massacres de Ituango Vs. Colômbia*. Sentença de 1º de julho de 2006. Serie C, No. 148, par. 150-168.

⁶⁷ CEDH. *Case of Van der Musselle v. Belgium*. Sentença de 23 de novembro de 1983, par. 32.

171. No referido caso, a Corte IDH constatou que, durante incursões no município de Ituango, no Departamento de Antioquia, na Colômbia, grupos paramilitares, com o fim de facilitar a subtração de entre 800 e 1.200 cabeças de gado, privaram de liberdade 17 camponeses e lhes impuseram o trabalho de juntar e trasladar o gado a lugares remotos durante aproximadamente 17 dias, sob ameaça de morte. Ao analisar o alcance do artigo 6.2 da Convenção Americana, o Tribunal se orientou pelo disposto no artigo 2.1 da Convenção nº 29 da OIT, conforme dois elementos básicos: (i) o trabalho ou serviço se exige sob ameaça de uma pena; e (ii) estes são levados a cabo de forma involuntária. Adicionalmente, a Corte Interamericana considerou que, para que haja uma violação ao artigo 6.2 da Convenção Americana, é necessário que a suposta violação seja atribuível a agentes do Estado, por meio da participação direta destes, ou por meio de sua “aquiescência” com os fatos.

172. Vale a pena conferir os trechos mais relevantes do referido julgado:

157. En el presente caso, al analizar los alcances del citado artículo 6.2 de la Convención, el Tribunal considera útil y apropiado utilizar otros tratados internacionales distintitos a la Convención Americana, tales como el Convenio No. 29 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “OIT”) sobre Trabajo Forzoso, para interpretar sus disposiciones de acuerdo a la evolución del sistema interamericano, habida consideración del desarrollo experimentado en esta materia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

158. El Convenio No. 29 de la OIT contiene en su artículo 2.1 la definición de trabajo forzoso que se examina en este caso. Dicha disposición puede ilustrar sobre el contenido y alcance del artículo 6.2 de la Convención Americana. El Estado ratificó el referido Convenio No. 29 el 4 de marzo de 1969.

159. El artículo 2.1 del Convenio No. 29 de la OIT dispone que:

[L]a expresión “trabajo forzoso” u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.

160. El Tribunal observa que la definición de trabajo forzoso u obligatorio, conforme a dicho Convenio, consta de dos elementos básicos. En primer lugar, el trabajo o el servicio se exige “bajo amenaza de una pena”. En segundo lugar, estos se llevan a cabo de forma involuntaria. Además, este Tribunal considera que, para constituir una violación del artículo 6.2 de la Convención Americana, es necesario que la presunta violación sea atribuible a agentes del Estado, ya sea por medio de la participación directa de éstos o por su aquiescencia en los hechos. La Corte procederá a analizar los hechos del presente caso a la luz de estos tres elementos de juicio.

i) La amenaza de una pena

161. La “amenaza de una pena”, para efectos del presente caso, puede consistir en la presencia real y actual de una intimidación, que puede asumir formas y graduaciones heterogéneas, de las cuales las más extremas son aquellas que implican coacción, violencia física, aislamiento o confinación, así como la amenaza de muerte dirigida a la víctima o a sus familiares.

162. El Tribunal considera que “la amenaza de una pena” en el presente caso es evidente y se manifiesta en su forma más extrema, al ser ésta una amenaza directa e implícita de violencia física o muerte dirigida a la víctima o a sus familiares.

163. Según las declaraciones presentadas en este caso, tanto ante este Tribunal como ante instancias internas, los arrieros fueron explícitamente amenazados de muerte en el caso de que intentaran fugarse. Dichas amenazas directas fueron complementadas por un contexto de extrema violencia, en el cual los arrieros fueron privados de su libertad, llevados a sitios en ocasiones lejanos de su lugar de residencia, y seguidamente obligados a recoger ganado sustraído por hombres fuertemente armados que acababan de cometer la ejecución arbitraria de otros pobladores con la aquiescencia o tolerancia de miembros del Ejército. Además, lejos de proteger la vida y libertad de los arrieros, algunos miembros del Ejército recibieron parte del ganado sustraído, acrecentando así los sentimientos de indefensión y vulnerabilidad de los arrieros.

ii) La falta de voluntad para realizar el trabajo o servicio

164. La “falta de voluntad para realizar el trabajo o servicio” consiste en la ausencia de consentimiento o de libre elección en el momento del comienzo o continuación de la situación de trabajo forzoso. Esta puede darse por distintas causas, tales como la privación ilegal de libertad, el engaño o la coacción psicológica.

165. En el presente caso, la Corte considera que ha sido demostrada la ausencia de libre elección en cuanto a la posibilidad de realizar el arreo de ganado. Los arrieros no se presentaron voluntariamente para realizar el trabajo en cuestión. Al contrario, éstos fueron privados de su libertad, llevados a lugares remotos y obligados durante por lo menos diecisiete días a ejecutar un trabajo en contra de su voluntad y al cual se sometieron para salvaguardar su vida. Los arrieros entendieron que estaban obligados a realizar el trabajo que se les imponía, ya que, de no acceder, podrían ser asesinados de igual manera que lo fueran varios otros pobladores.

iii) Vínculo con agentes del Estado

166. Por último, este Tribunal considera que, para constituir una violación del artículo 6.2 de la Convención Americana, es necesario que la presunta violación sea atribuible a agentes del Estado. En el presente caso ha quedado demostrado la participación y aquiescencia de miembros del Ejército colombiano en la incursión paramilitar en El Aro y en la determinación de un toque de queda con el fin de facilitar la apropiación del ganado.

Asimismo, se ha comprobado que agentes del Estado recibieron ganado sustraído de manos de los arrieros.⁶⁸

173. O Estado brasileiro compreende que, quando a Corte Interamericana faz referência expressa à aquiescência estatal como requisito para que se configure violação ao artigo 6.2 da Convenção Americana, ela está se referindo a uma conduta observável dos agentes do Estado que transcenda a mera falha ou omissão estatal, indicando que deve ser constatada, a partir da conduta comissiva ou omissiva desses agentes, verdadeira intenção de tomar parte em conluio com os violadores diretos do direito assegurado convencionalmente, ou, no mínimo, a intenção de facilitar as violações.

174. O Tribunal, no caso *Massacres de Ituango Vs. Colombia*, considerou que a aquiescência estatal é requisito para a própria violação do artigo 6.2 da Convenção Americana, integrando o próprio escopo na norma. A aquiescência estatal não é, portanto, requisito normativo, previsto na Convenção nº 29 da OIT, mas construção jurisprudencial elaborada por esta Honorable Corte. As Convenções 29 e 105 da OIT (“Convenções sobre Trabalho Forçado da OIT”) são aplicáveis à prática de trabalho forçado realizado tanto por governos e autoridade públicas, quanto por indivíduos e órgãos privados⁶⁹. Dessa forma, a Corte Interamericana foi além do conceito normativo para estabelecer um requisito de violação do artigo 6.2: a aquiescência por parte de agentes do Estado.

175. Os próprios representantes, a propósito, reconhecem em seu EPAP a importância do julgamento desta Honorable Corte no caso *Massacres de Ituango Vs. Colombia* para a compreensão da responsabilidade internacional do Estado brasileiro no presente caso. A referência ao caso constitui indicação de que os representantes das vítimas compreendem a inovação que o referido precedente representou na jurisprudência da Corte IDH quanto à consideração de violações ao artigo 6º da CADH.⁷⁰

II.3.3 Servidão no Direito Internacional dos Direitos Humanos

⁶⁸ CORTE IDH. *Caso dos Massacres de Ituango Vs. Colômbia*. Sentença de 1º de julho de 2006. Série C, No. 148, par. 157-168.

⁶⁹ WEISSBRODT, David; ANTI-SLAVERY INTERNATIONAL. *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*. Nova Iorque e Genebra: Nações Unidas, 2002, p 13.

⁷⁰ CEJIL; CPT. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 111.

176. A Convenção Suplementar de 1956, aprovada pelas Nações Unidas, preservou o conceito de escravidão da Convenção da Liga das Nações de 1926 e inaugurou, entre outras, as definições normativas de caráter global relacionadas às práticas de servidão por dívida e servidão.

177. Vejamos o conteúdo dos artigos 1º, 7(1) e 7(2) da Convenção Suplementar de 1956:

Artigo 1º

Cada um dos Estados Membros à presente Convenção tomará todas as medidas, legislativas e de outra natureza, que sejam viáveis e necessárias, para obter progressivamente e logo que possível a abolição completa ou o abandono das instituições e práticas seguintes, onde quer ainda subsistam, enquadrem-se ou não na definição de escravidão assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926:

§1. A servidão por dívidas, isto é, o estado ou a condição resultante do fato de que um devedor se haja comprometido a fornecer, em garantia de uma dívida, seus serviços pessoais ou os de alguém sobre o qual tenha autoridade, se o valor desses serviços não for equitativamente avaliado no ato da liquidação da dívida ou se a duração desses serviços não for limitada nem sua natureza definida.

§2. A servidão, isto é, a condição de qualquer um que seja obrigado pela lei, pelo costume ou por um acordo, a viver e trabalhar numa terra pertencente a outra pessoa e a fornecer a essa outra pessoa, contra remuneração ou gratuitamente, determinados serviços, sem poder mudar sua condição.

§3. Toda instituição ou prática em virtude da qual:

§4. Uma mulher é, sem que tenha o direito de recusa, prometida ou dada em casamento, mediante remuneração em dinheiro ou espécie entregue a seus pais, tutor, família ou a qualquer outra pessoa ou grupo de pessoas.

§5. O marido de uma mulher, a família ou clã deste têm o direito de cedê-la a um terceiro, a título oneroso ou não.

§6. A mulher pode, por morte do marido, ser transmitida por sucessão a outra pessoa.

§7. Toda instituição ou prática em virtude da qual uma criança ou um adolescente de menos de dezoito anos é entregue, quer por seus pais ou um deles, quer por seu tutor, a um terceiro, mediante remuneração ou sem ela, com o fim da exploração da pessoa ou do trabalho da referida criança ou adolescente.

Artigo 7º

Para os fins da presente Convenção:

§1. "Escravidão", tal como foi definida na Convenção sobre a Escravidão de 1926, é o estado ou a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem todos ou parte dos poderes atribuídos ao direito de propriedade, e "escravo" é o indivíduo em tal estado ou condição.

§2. "Pessoa de condição servil" é a que se encontra no estado ou condição que resulta de alguma das instituições ou práticas mencionadas no artigo primeiro da presente Convenção. (grifo nosso)

178. Depreende-se, portanto, a conceituação de dois institutos análogos, porém distintos: servidão e servidão por dívida.

179. O conceito convencional remete à configuração da servidão quando a pessoa humana é submetida a condição em que: (i) o trabalho é obrigatório e se realiza numa terra pertencente a outrem (ii) a prestação do trabalho se realiza de forma involuntária; (iii) a obrigação decorre de lei, costume ou acordo. É irrelevante para a constatação da servidão que o trabalho seja realizado gratuitamente ou mediante remuneração.

180. A sociedade contemporânea já praticamente não assiste a práticas de servidão de direito, ou seja, aquelas chanceladas por lei, costume reconhecidamente aceito ou acordo. As formas contemporâneas de servidão dispensam a formalização de direito e constituem situações de fato, em que o trabalhador é submetido a tal condição de modo clandestino, sem anuência formal do Estado (lei ou costume) ou mesmo sem qualquer acordo entre as partes.

181. Por outro lado, as circunstâncias que levam o trabalhador a não poder mudar sua condição seguramente passam também pela existência de ameaça de punição caso abandone as terras onde presta serviço. Este elemento, que está explícito no conceito normativo do trabalho forçado, está inevitavelmente implícito no conceito de servidão. Com efeito, as formas contemporâneas de servidão já não se resumem a situações em que a privação de escolha do trabalhador decorre de alguma limitação física ou geográfica para que escape das terras onde presta o serviço obrigatório, mas alcançam também as circunstâncias em que uma ameaça de punição é o fator que lhe retira a capacidade de mudar sua condição.

182. Nesse sentido, percebe-se bastante semelhança entre os conceitos de trabalho forçado e servidão, mas ao menos duas características principais os distinguem: a) enquanto o trabalho forçado é violação atribuível a agentes do Estado, por meio da participação direta destes ou por meio de sua aquiescência com os fatos (segundo entendimento jurisprudencial da Corte Interamericana); a servidão se configura ainda que não haja qualquer participação, direta ou indireta, de agentes de Estado; e b) enquanto a proibição do trabalho forçado dispensa aferição sobre o local onde ele é prestado, a servidão se realiza necessariamente nas terras de quem se beneficia da violação.

183. Já o conceito de servidão por dívida traz elementos distintos. Essa forma de exploração da pessoa humana resta caracterizada quando: (i) o trabalho se exige como garantia do pagamento de dívida, contraída pelo trabalhador ou por alguém que sobre si possua “autoridade”; (ii) o trabalho se realiza por compromisso voluntariamente assumido pelo devedor; (iii) o valor dos serviços prestados não é avaliado de modo equitativo no ato da

liquidação da dívida; (iv) a duração dos serviços é ilimitada; (v) a natureza dos serviços é indefinida.

184. Aqui também se impõe interpretação evolutiva do conceito, para que alguns dos elementos normativos da Convenção de 1956 sejam alinhados às formas contemporâneas de servidão por dívida que a comunidade internacional tem presenciado.

185. Já não importa que a natureza dos serviços seja indefinida para que a servidão por dívida seja considerada absolutamente banida pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ainda que os serviços tenham natureza previamente definida, a presença dos outros elementos configuradores da servidão por dívida caracteriza a condição como violadora de direitos humanos.

186. A duração do trabalho servil, por sua vez, pode ser ilimitada também por circunstâncias de fato, o que se afigura quando o valor atribuído ao serviço prestado é incapaz de fazer frente à dívida adquirida, de modo a se prolongar a condição de servidão sem qualquer perspectiva de quitação da dívida que lhe origina.

187. Por outro lado, a ausência de equidade já não é necessariamente relativa ao valor dos serviços prestados, mas pode estar relacionada ao valor das dívidas adquiridas pelo trabalhador junto ao empregador durante a prestação de serviços que originalmente não caracterizavam servidão por dívida. É esta a hipótese quando trabalhadores são obrigados a adquirir dívida exorbitante junto ao empregador e por consequência se obrigam a realizar determinado trabalho, antes remunerado por contrapartida de valor adequado.

188. Diante destas considerações, deve-se compreender a servidão por dívida como condição de exploração da pessoa humana em que (i) o trabalho se exige como garantia do pagamento de dívida, adquirida antes ou durante a prestação do serviço; (ii) o valor dívida, quando adquirida durante a prestação dos serviços, é exorbitante, ou o valor dos serviços prestados é irrisório; (iii) o trabalhador não possa mudar essa condição, ainda que o trabalho tenha sido prestado inicialmente de modo voluntário.

189. Em outras palavras, a servidão por dívida implica cerceamento da liberdade pelo endividamento contraposto à subvalorização do trabalho ou à supervalorização da dívida, o que acaba por impedir ou dificultar gravemente o pagamento da dívida e a cessação da condição.

190. Não há jurisprudência internacional considerável a julgar casos de servidão ou servidão por dívida.

191. Ainda assim, deve-se considerar que eventual caso de servidão por dívida estaria adequadamente sob a jurisdição desta Colenda Corte, ainda que o artigo 6º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos não distinga essa forma de exploração humana da servidão, como faz a Convenção Suplementar de 1956. Com efeito, a melhor interpretação do artigo 6º da Convenção compreenderia servidão por dívida como espécie da servidão a que alude aquele dispositivo.

II.3.4 A escravidão no Direito Internacional dos Direitos Humanos

192. A definição de escravidão da Convenção da Liga das Nações sobre Escravatura, de 1926, é a mais amplamente aceita no direito internacional. O conceito por ela trazido foi mantido, em sua substância, pela Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, de 1956, e pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998.

193. O artigo 1.1 da Convenção de 1926 assim definiu escravidão:

A escravidão é o estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, os atributos do direito de propriedade;

194. A ideia de escravidão então inscrita no tratado era a do direito romano – *dominica potestas* – a autoridade do mestre sobre seu escravo, equiparado a coisa da qual o dono pode dispor como bem entender. A definição legal demanda considerações com relação ao contexto da prática de exploração, pois o exercício dos atributos do direito de propriedade pode ser realizado "total ou parcialmente".

195. O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) um conhecido relatório, em 1956, sobre escravidão, tráfico de escravos e outras formas de exploração humana. Ao analisar o conteúdo do artigo 1º da Convenção de 1926, o Secretário Geral fez um esforço de definição do conteúdo da norma:

[...] las características de las distintas facultades vinculadas al "derecho de propiedad", a que se refiere el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Esclavitud, de 1926, se pueden describir de la manera siguiente:
1. el individuo que se halla en esclavitud puede ser objeto de una compra;

2. el amo puede utilizar al individuo en esclavitud, y, en particular, su capacidad de trabajo, de manera absoluta y sin más restricciones que las que expresamente se consignent en la ley;
3. el producto del trabajo del individuo que se halla en estado de servidumbre pasa a ser propiedad del amo, sin ninguna compensación proporcionada al valor del trabajo;
4. la propiedad del individuo que se halla en estado de servidumbre puede ser transferida a otra persona;
5. el estado de servidumbre es permanente, es decir, que no se puede terminar por decisión del individuo sometido a ella;
6. el estado de servidumbre se transmite ipso facto a los descendientes del individuo que se halla en tal estado.⁷¹

196. Após a criação da ONU, o Conselho Econômico e Social adotou, em 1956, a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura. O preâmbulo do instrumento faz referência tanto à Convenção de 1926, quanto à Convenção nº 29 da OIT. O artigo 7º da Convenção de 1956, que trata de definições, reitera o conceito de trabalho escravo de 1926, e distingue "escravo" de "pessoa de condição servil":

Artigo 7º

Para os fins da presente Convenção:

§1. **"Escravidão", tal como foi definida na Convenção sobre a Escravidão de 1926, é o estado ou a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem todos ou parte dos poderes atribuídos ao direito de propriedade, e "escravo" é o indivíduo em tal estado ou condição.**

§2. "Pessoa de condição servil" é a que se encontra no estado ou condição que resulta de alguma das instituições ou práticas mencionadas no artigo primeiro da presente Convenção. (grifo nosso)

197. Nota-se que, já na década de 1950, a ideia de exercício dos poderes decorrentes do direito de propriedade ou dos atributos do direito de propriedade comportava certa flexibilidade, mas estava centrada na análise do grau de restrição da liberdade individual.

198. No Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, o crime contra a humanidade consistente na escravidão corresponde, substantivamente, ao conceito de escravidão da Convenção de 1926. Vejamos o conteúdo de seu artigo 7.2.c:

Por "escravidão" entende-se o exercício, relativamente a uma pessoa, de um poder ou de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade sobre uma pessoa, incluindo o exercício desse poder no âmbito do tráfico de pessoas, em particular mulheres e crianças.

⁷¹ ECOSOC. *Esclavitud, Trata de Esclavos y otras formas de Servidumbre*, UN Doc. E/2357. 27 jan. 1953, p. 31. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G53/254/83/PDF/G5325483.pdf?OpenElement>. Acesso em: 1º ago. 2015.

199. A adoção dos Elementos do Crime pelos Estados Partes do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, em 2002, bem evidencia, já no Século XXI, a mais adequada compreensão do instituto:

Article 7 (1) (c)

Crime against humanity of enslavement

Elements

1. The perpetrator exercised **any or all of the powers attaching to the right of ownership over one or more persons, such as by purchasing, selling, lending or bartering such a person or persons, or by imposing on them a similar deprivation of liberty.**

2. The conduct was committed as part of a widespread or systematic attack directed against a civilian population.

3. The perpetrator knew that the conduct was part of or intended the conduct to be part of a widespread or systematic attack directed against a civilian population.⁷² (grifo nosso)

200. Percebe-se que já no Século XXI a comunidade internacional adota consenso que mantém, como elemento central, o "exercício dos poderes ou atributos do direito de propriedade" para caracterizar a escravidão. O exercício, no todo ou em parte, do direito de propriedade sobre a pessoa humana é a marca central do que vem a ser a compreensão jurídica da escravidão no direito internacional contemporâneo.

201. Dado que a propriedade de outrem não é mais exercida, na maior parte do mundo, *de jure*, a relevância do marco jurídico internacional é, logicamente, maior para a "propriedade *de facto*", ainda que a norma abarque as duas dimensões. Saber quais são as expressões do exercício de fato dos atributos do direito de propriedade que configuram escravidão é um desafio interpretativo, que só pode ser solucionado à luz do caso concreto.

202. Uma análise que se guie minimamente pelas normas internacionais sobre a matéria teria que considerar a expressão dos poderes decorrentes do direito de propriedade ou o exercício dos atributos do direito de propriedade sobre alguém, elemento central do conceito jurídico, que corresponde à manifestação de controle sobre uma pessoa ou grupo de pessoas, de tal modo que estas veem sua esfera de liberdade individual substantivamente reduzida, a ponto de serem equiparadas a uma coisa possuída. O ambiente em que a vítima se encontra

⁷² TPI. *Elements of Crimes*, 2011. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/336923d8-a6ad-40ec-ad7b-45bf9de73d56/0/elementsofcrimeseng.pdf>. Acesso em: 2 set. 2015.

deve, portanto, estar marcado por flagrante presença de uso de violência e outras formas de coação. Em casos de escravidão, esse controle deve corresponder à posse do outro⁷³.

203. Índícios tangenciais, a exemplo do pagamento escasso ou o não pagamento pelo trabalho explorado, podem ser usados para iniciar análise mais profunda dos fatos e sua categorização como escravidão⁷⁴, mas não devem ser encarados como caracterizadores do elemento central ou único do instituto. O constrangimento que reduz a pessoa humana a objeto possuído é que constitui o aspecto normativo primordial da prática da escravidão. Nesse contexto, parece ser apropriado que as evidências da prática de trabalho escravo estejam ligadas ao exercício dos poderes derivados da propriedade sobre uma pessoa, seja essa propriedade de fato ou de direito.

204. Jean Allain assim sumaria suas conclusões sobre a definição de escravidão e o conjunto probatório que pode ser utilizado como indício em juízo:

The approach taken: **to read the definition of slavery within a property law paradigm creates a unified understanding of slavery which gives it both legal integrity in the court room, but also grounds the study of slavery, of human exploitation and human trafficking, providing a common understanding of the phenomenon form which to study it.** Capturing the essence of contemporary condition of slavery through recognising that control tantamount to possession is fundamental to unlocking the potential of the 1926 definition. **When consider slavery, recent pronouncements of international courts have set out *indicia* which point to instances of slavery. Yet, when considering these, they fall broadly into two categories: the means by which one is brought into the condition of slavery – the enslavement process – the manner in which the individual is exploited. The reading of the 1926 definition put forward, intervenes between these two and asks: Has the process of enslavement established itself by such control being exercised as we would recognized [sic] in a situation where a person possess a thing?; and, is the control such that the exercise of the other powers attaching to the right of ownership – the power to use, to manage, to profit, to transfer or to disposal of person – possible?** In so doing, the indicators are evidenciary, but separate from the legal determination of slavery as defined in international law.⁷⁵ (grifo nosso)

205. David Weissbrodt e Anti-Slavery Internacional apresentam critérios de análise sobre a existência de escravidão que estão em consonância com os elementos normativos desse conceito:

⁷³ ALLAIN, Jean. *Slavery in International Law: Of Human Exploitation and Trafficking*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 128.

⁷⁴ ALLAIN, Jean. *Slavery in International Law: Of Human Exploitation and Trafficking*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 137.

⁷⁵ ALLAIN, Jean. *Slavery in International Law: Of Human Exploitation and Trafficking*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 142.

21. In the modern context, the circumstances of the enslaved person are crucial to identifying what practices constitute slavery, including: **(i) the degree of restriction of the individual's inherent right to freedom of movement; (ii) the degree of control of the individual's personal belongings; and (iii) the existence of informed consent and a full understanding of the nature of the relationship between the parties.**

22. It will become apparent that these **elements of control and ownership, often accompanied by the threat of violence, are central to identifying the existence of slavery.** The migrant worker whose passport has been confiscated by his or her employer, the child sold into prostitution or the "comfort woman" forced into sexual slavery – all have the element of choice and control of their lives taken from them, either by circumstance or through direct action, and passed to a third party, either an individual or a State.⁷⁶

206. Em julgamento do caso “*The Queen v Tang*”, em 2008, a Alta Corte da Austrália exercitou reflexão absolutamente apropriada sobre a matéria, nos seguintes termos:

It is important not to debase the currency of language, or to banalise crimes against humanity, by giving slavery a meaning that extends beyond the limits set by the text, context, and purpose of the 1926 Slavery Convention. In particular it is important to recognise that harsh and exploitative conditions of labour do not of themselves amount to slavery. The term "slave" is sometimes used in a metaphorical sense to describe victims of such conditions, but that sense is not of present relevance. Some of the factors identified as relevant in *Kunarac*, such as control of movement and control of physical environment, involve questions of degree. **An employer normally has some degree of control over the movements, or work environment, of an employee. Furthermore, geographical and other circumstances may limit an employee's freedom of movement. Powers of control, in the context of an issue of slavery, are powers of the kind and degree that would attach to a right of ownership if such a right were legally possible, not powers of a kind that are no more than an incident of harsh employment, either generally or at a particular time or place.**⁷⁷ (grifo nosso)

207. Toda a construção normativa, doutrinária e jurisprudencial do conceito de escravidão, conforme delineado acima, leva o Estado brasileiro, em conclusão, a compreender a escravidão como a modalidade de exploração da pessoa humana que a submete, de fato ou de direito, aos poderes ou atributos do direito de propriedade de outrem, tais como a posse, o

⁷⁶ WEISSBRODT, David; ANTI-SLAVERY INTERNATIONAL. *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*. Nova Iorque e Genebra: Nações Unidas, 2002, p. 7.

⁷⁷ AUSTRÁLIA. Alta Corte da Austrália. *The Queen v Tang [2008]HCA 39*. Decisão de 28 de agosto de 2008. Disponível em: https://www.unodc.org/res/cld/case-law/aus/2009/r_v_wei_tang_2009_23_vr_332_html/The_Queen_v_Tang_2008_HCA_39_28_August_2008.pdf. Acesso em: 12 set. 2015.

uso gratuito da força de trabalho, a compra e venda ou outros de natureza similar, sem que ela possa reverter tal situação.

208. Os parâmetros internacionais de análise da existência de escravidão ou trabalho escravo indicados pela doutrina internacional demandam, na medida do possível, uma análise individual das violações, o que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos não fez em seu Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/11. Com efeito, a CIDH aplicou, na prática, uma série de presunções e julgou pelo contexto, como se as vítimas fossem uma única realidade coletiva. Na prática, a Comissão Interamericana seguiu um padrão de análise do mérito muito comum em casos de massacre ante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que se afigura totalmente inapropriado para este caso.

209. O contexto em que as supostas violações ocorreram e seu conjunto probatório dificultam a individualização das violações, o que gera uma tensão entre a realidade aferível a partir das provas carreadas aos autos e os parâmetros normativos internacionais para a aferição da prática de escravidão. O que, de fato, ocorreu com as vítimas individualizadas e representadas ante esta Corte? A que grau de sujeição aos poderes ou atributos do direito de propriedade de outrem elas estavam submetidas? Comissão e representantes, reprise-se, sequer trazem alegações que indiquem de modo individualizado cada situação, muito menos provas da situação a que cada trabalhador estava submetido.

II.3.4.1 Escravidão em precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o caso *Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala*

210. No caso *Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala*, a Corte IDH analisou a suposta submissão à escravidão de 17 crianças sobreviventes de um massacre ocorrido em 1982, na Guatemala, perpetrado por militares e patrulheiros (pessoas armadas e treinadas pelo exército guatemalteco). Nesse caso, a Corte IDH não apresentou uma definição de escravidão ou trabalho escravo. O próprio reconhecimento estatal da violação ao artigo 6º da Convenção Americana eliminou a necessidade de um trabalho de exegese mais apurado quanto ao conceito de escravidão pelo Tribunal.

211. Não obstante, pela descrição da situação das crianças – utilizadas como força laboral nas casas dos patrulheiros e militares, obrigadas a realizar todo tipo de serviço, sem receber remuneração alguma e em condições indignas, durante anos a fio, e sem que

puddessem reverter tal situação – pode-se concluir que, nesse caso, estavam presentes todos parâmetros que configuram a escravidão.

212. No caso *Massacres de Rio Negro*, não havia apenas um contexto de maus tratos e ameaças em que as vítimas viviam, mas um controle absoluto sobre as vidas e as atividades das vítimas, configurando a prática de escravidão.

213. Vejamos a descrição dos fatos quanto ao caso *Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala*⁷⁸, especificamente em relação às alegações de escravidão:

79. Asimismo, durante la masacre, **los patrulleros y militares escogieron a 17 niños de la comunidad de Río Negro para llevárselos consigo a la aldea de Xococ.** De conformidad con el **reconocimiento de responsabilidad del Estado** y con las aclaraciones hechas por los representantes (*supra* párrs. 17, inciso d), y 12), tales niños eran: Agustín Chen Osorio, Celestina Uscap Ivoy, Cruz Pérez Osorio, Froilan Uscap Ivoy, Jesús Tecú Osorio, José Osorio Osorio, Juan Chen Chen, Juan Chen Osorio, Juan Pérez Osorio, Juan Uscap Ivoy, Juana Chen Osorio, María Eustaquia Uscap Ivoy, Pedro Sic Sánchez, Silveria Lajuj Tum, Tomasa Osorio Chen, Florinda Uscap Ivoy y Juan Osorio Alvarado. **Algunos de estos niños se ofrecieron ellos mismos o las madres para que se los llevaran los patrulleros para así evitar que los mataran. Luego de las masacres, los niños fueron obligados a caminar, con hambre y sed, hasta Xococ, donde a algunos se los llevaron los soldados o los patrulleros,** mientras que otros fueron conducidos a la iglesia de la aldea para ser entregados a los miembros de la comunidad de Xococ. **Los niños de Río Negro fueron obligados a vivir con tales personas, algunos por períodos de dos a cuatro años, aproximadamente, y fueron forzados a trabajar. Consta en el expediente que algunos de estos niños fueron amenazados y maltratados, y se les prohibió el contacto con familiares sobrevivientes de las masacres. A algunos niños se les impuso una nueva identidad,** hasta que fueron recuperados por familiares gracias a gestiones realizadas ante la autoridad municipal. Además de los 17 niños mencionados, pocas personas sobrevivieron a la masacre. Consta en el expediente que fueron asesinados al menos 70 mujeres y 107 niños. (grifo nosso)

214. Na nota de rodapé 217 do referido julgado, consta descrição complementar dos representantes das vítimas sobre as condições de trabalho das crianças que foram vítimas de trabalho escravo:

Refirieron que “[los] niños fueron seleccionados como fuerza laboral, sirvientes dentro de las casas de los patrulleros de autodefensa civil, **a quienes les fueron enseñados todo tipo de labores, sin recibir remuneración alguna e incluso sin encontrarse en condiciones dignas para vivir**”. (grifo nosso)

⁷⁸ CORTE IDH. *Caso Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala*. Sentença de 4 de setembro de 2012 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 250, par. 79.

215. No caso *Massacres de Rio Negro*, portanto, observa-se o critério do “exercício dos atributos do direito de propriedade”, tendo em vista que as crianças estavam sob o total domínio de seus exploradores, eram constrangidas a realizar todo tipo de serviço, sem remuneração, em condições indignas e sem que pudessem optar por deixar de se submeter a tal situação. Sem lugar a dúvidas, as vítimas estavam reduzidas à condição de coisa possuída e, portanto, à escravidão.

II.3.4.2 Escravidão em precedentes da jurisprudência internacional

216. O Professor Jean Allain tem vasta contribuição para uma leitura crítica de precedentes da jurisprudência internacional sobre escravidão⁷⁹.

217. O referido autor assim sumaria sua análise da jurisprudência internacional quanto ao assunto:

Where there appears to be some coalescing of an understanding of what slavery means in law, it has come with reference to the *Kurnarac* case before the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, as each of the other international courts have taken this case as the basis for formulating their approach to the issue. While each court acknowledges the definition of enslavement/slavery turns on the exercise of ‘any or all of the powers attaching to the right of ownership’, in each instance where a court makes referred [*sic*] back to *Kunarac*, it quotes sections of the Judgement which do not truly address the definition of slavery.

Both the Community Court of the Economic Community of West Africa States and European Court of Human Rights quote a passage which speaks to “the operation of the factors or *indicia* of enslavement” as opposed to what might constitute enslavement. Thus, instead of engaging with the definition of slavery head-on, these courts take *Kurnarac* lead in looking not internally to the definition of slavery but externally to *indicia* that could point the way to what slavery might entail. [...] ⁸⁰

218. A crítica de Jean Allain é válida, pois há uma tendência observável das Cortes Internacionais de simplesmente basearem seus julgamentos em elementos externos (indícios)

⁷⁹ ALLAIN, Jean. *Slavery in International Law: Of Human Exploitation and Trafficking*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. p. 117-122; ALLAIN, Jean. *Rantsev v. Cyprus and Russia: The European Court of Human Rights and Trafficking as Slavery*. In.: *Human Rights Law Review*, vol. 10, 2010, p. 546-557; ALLAIN, Jean. *Hadijatou Mani Koraou v. Republic of Niger*. In.: *American Journal of International Law*, vol. 103, 2009. p. 311-317.

⁸⁰ ALLAIN, Jean. *Slavery in International Law: Of Human Exploitation and Trafficking*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 119.

que não fazem parte da perspectiva interna da questão (definição de escravidão), deixando de lado a tarefa de desenvolver o conceito. Com efeito, valendo-se de indícios sem desenvolver o conceito jurídico, a jurisprudência internacional torna o conceito de escravidão impreciso. Essa crítica já se aplica às considerações sobre indícios da prática de escravidão no *leading case* *Kunarac*, julgado pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia:

116. After a survey of various sources, the Trial Chamber concluded “that, at the time relevant to the indictment, enslavement as a crime against humanity in customary international law consisted of the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person”. **It found that “the actus reus of the violation is the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person”, and the “mens rea of the violation consists in the intentional exercise of such powers”.**

117. **The Appeals Chamber accepts the chief thesis of the Trial Chamber that the traditional concept of slavery, as defined in the 1926 Slavery Convention and often referred to as “chattel slavery”, has evolved to encompass various contemporary forms of slavery which are also based on the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership.** In the case of these various contemporary forms of slavery, the victim is not subject to the exercise of the more extreme rights of ownership associated with “chattel slavery”, but in all cases, **as a result of the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership, there is some destruction of the juridical personality; the destruction is greater in the case of “chattel slavery” but the difference is one of degree.** The Appeals Chamber considers that, at the time relevant to the alleged crimes, these contemporary forms of slavery formed part of enslavement as a crime against humanity under customary international law.

118. The Appeals Chamber will however observe that the law does not know of a “right of ownership over a person”. **Article 1(1) of the 1926 Slavery Convention speaks more guardedly “of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised.” That language is to be preferred.**

119. The Appeals Chamber considers that **the question whether a particular phenomenon is a form of enslavement will depend on the operation of the factors or indicia of enslavement identified by the Trial Chamber.** These factors include the “control of someone’s movement, control of physical environment, psychological control, measures taken to prevent or deter escape, force, threat of force or coercion, duration, assertion of exclusivity, subjection to cruel treatment and abuse, control of sexuality and forced labour”. **Consequently, it is not possible exhaustively to enumerate all of the contemporary forms of slavery which are comprehended in the expansion of the original idea; this Judgement is limited to the case in hand. [...]**⁸¹ (grifo nosso)

⁸¹ TRIBUNAL Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia. *Kunarac et als.* (IT-96-23 & IT-96-23/1-A), Sentença de 12 de junho de 2002, par. 116-119. Disponível em: <http://www.icty.org/x/cases/kunarac/acjug/en/kun-aj020612e.pdf>. Acesso em 2 set. 2015.

219. O julgamento exclusivamente com base em um conjunto indefinido de indícios, como sugerido no precedente citado, pode eliminar a ideia central do conceito convencional, relacionado ao elevado grau de controle exercido sobre a vítima de escravidão, tratada como coisa possuída. A ausência de rigor na análise desse grau de controle acaba por anular a distinção conceitual instituída pelo artigo 6º da Convenção Americana, entre escravidão, servidão e trabalho forçado.

220. A Corte Interamericana, ao contrário, parece ter adotado, na prática, uma postura extremamente cuidadosa na consideração dos indícios da prática de escravidão. No caso *Montenegro Aranguren e outros (Centro de Detenção de Catia) Vs. Venezuela*, ainda que tenha tido conhecimento de testemunho que atestava a flagrante prática de trabalho escravo dentro do centro de detenção em que ocorreram as violações, o Tribunal não chegou a considerar a violação ao artigo 6º da Convenção Americana com base no princípio *iura novit curia*. Um dos testemunhos atestava o seguinte sobre a existência de trabalho escravo no referido estabelecimento penitenciário:

Al interior del Retén de Catia “los mas fuertes sometían a los mas débiles”. Esto era tolerado por los funcionarios de prisiones. Este tipo de sometimiento, además, tenía un modo gráfico de hacerse y es que se marcaba a los internos que servían de esclavos. Habían dos tipos de esclavitudes: el esclavo de servicio y el esclavo sexual. El esclavo de servicio era marcado con una hornilla, como marcas de ganado, que identificaba quién era el dueño del esclavo, es decir el interno jefe de pabellón. Si lo marcaban en las nalgas entonces era esclavo sexual.⁸²

221. Mesmo diante de prova testemunhal sobre a prática de escravidão em estabelecimento de privação de liberdade, em que o Estado implicado tinha destacada posição de garante, a Corte Interamericana sequer considerou a possibilidade de existência de violação ao artigo 6º da Convenção Americana. O Estado brasileiro entende que a suposta prática de trabalho escravo em uma propriedade particular deve, com maior razão, ser analisada com técnica jurídica extremamente rigorosa, pois o que está em discussão ante a Corte Interamericana não é a violação do artigo 6º por particulares, mas pelo Estado brasileiro, o qual jamais foi conivente com as práticas implementadas na Fazenda Brasil Verde.

⁸² CORTE IDH. *Caso Montero Aranguren e outros (Centro de Detenção de Catia) Vs. Venezuela*. Sentença de 5 de julho de 2006 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 150. Declaração de Arturo Peraza, sacerdote jesuíta.

II.3.5 Conclusões a partir deste tópico

222. A construção histórica do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a jurisprudência desta Honorable Corte e a compreensão doutrinária a respeito das formas de exploração da pessoa humana, levam o Estado brasileiro a concluir que:

- a) Há uma gama de terminologias em voga atualmente que, invariavelmente, fazem alusão a formas indignas de exploração do ser humano, mas não permitem vislumbrar, de imediato, seus limites terminológicos, como o recorrente termo não convencional ou não normativo "*slavery-like practice*" ou mesmo "condição análoga à de escravo", que evidencia certa subjetividade na avaliação do que possa vir a constituir escravidão, servidão ou trabalho forçado;
- b) A diluição dos conceitos que formam as diversas práticas de exploração humana é algo a se evitar porque impede que i) os Estados compreendam as diversas condutas em que as formas contemporâneas de exploração humana podem se realizar, permitindo que alguns países, a pretexto de não conhecerem práticas de escravidão em seu território, deixem de atuar para prevenir a servidão e o trabalho forçado, violações igualmente proibidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e pelo artigo 6º da Convenção; ii) a Corte Interamericana de Direitos Humanos e qualquer outro tribunal, doméstico ou internacional, que venha a aplicar o Direito Internacional dos Direitos Humanos, compreenda cada fenômeno (escravidão, servidão e trabalho forçado), com a sua devida magnitude e gravidade. A banalização do conceito de escravidão, consequência mais imediata dessa confusão interpretativa, viria a justificar condenações semelhantes para Estados em absoluto desnível de violação de suas obrigações. Afinal, um Estado que viola as proibições de servidão ou de trabalho forçado não pode ser condenado às mesmas reparações que aquele violador da proibição da forma mais grave de exploração da pessoa humana, a escravidão;
- c) Os parâmetros internacionais de análise da existência de escravidão, servidão ou trabalho forçado demandam uma análise individual das violações, de modo a afastar presunções e julgamentos a partir de contextos, como se as vítimas

fossem uma única realidade coletiva. A apreciação das violações de proibição de escravidão, servidão e trabalho forçado não se coadunam com os padrões de análise de mérito comum aos casos de massacre já apreciados por esta Corte;

- d) O julgamento de casos de escravidão, servidão e trabalho forçado não podem se basear simplesmente em elementos externos (indícios), que não fazem parte da perspectiva interna da questão (definição de escravidão). É fundamental que se enfrente o desafio de delimitar a interpretação de cada uma das modalidades de exploração da pessoa humana e que se exerça a subsunção dos fatos a cada um deles, como fez esta Corte, por exemplo, no caso *Massacres de Ituango Vs. Colômbia*;
- e) Para que determinados fatos sejam considerados violadores da proibição de trabalho forçado, nos termos do art. 6º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, é preciso se comprovar a presença dos seguintes elementos: (i) o trabalho ou serviço se exige sob ameaça de uma pena; (ii) a prestação do trabalho se realiza de forma involuntária; e (iii) a violação é atribuível a agentes do Estado, por meio da participação direta destes, ou por meio de sua aquiescência com os fatos. Essa compreensão leva em conta inclusive o entendimento desta Corte proferido no Caso *Massacres de Ituango Vs. Colômbia*;
- f) Para que determinados fatos sejam considerados violadores da proibição de servidão, é necessário haver comprovação de que (i) o trabalho é obrigatório e se realiza numa terra pertencente a outrem; e (ii) a prestação do trabalho se realiza de forma involuntária, o que pode decorrer de ameaça de punição;
- g) Embora se assemelhe ao trabalho forçado, enquanto este é violação atribuível a agentes do Estado, por meio da participação direta destes ou de sua aquiescência com os fatos, a servidão se configura ainda que não haja qualquer participação, direta ou indireta, de agentes de Estado. Além disso, enquanto a proibição do trabalho forçado dispensa aferição sobre o local onde ele é prestado, a servidão se realiza necessariamente nas terras de quem se beneficia da violação;
- h) Para que determinados fatos sejam considerados violadores da proibição de servidão por dívida, é necessário haver comprovação de que (i) o trabalho se exige como garantia do pagamento de dívida, adquirida antes ou durante a

prestação do serviço; (ii) o valor dívida, quando adquirida durante a prestação dos serviços, é exorbitante, ou o valor dos serviços prestados é irrisório; e (iii) o trabalhador não possa mudar essa condição, ainda que o trabalho tenha sido prestado inicialmente de modo voluntário. A melhor interpretação do artigo 6º da Convenção deve compreender a servidão por dívida como espécie da servidão a que alude aquele dispositivo;

- i) A escravidão, por sua vez, consiste em modalidade de exploração da pessoa humana que a submete, de fato ou de direito, aos poderes ou atributos do direito de propriedade de outrem, tais como a posse, a compra, a venda ou outros de natureza similar, sem que ela possa reverter tal situação.

II.4 Escravidão, servidão e trabalho forçado no direito doméstico brasileiro

II.4.1 Escravidão, servidão e trabalho forçado no Direito Penal brasileiro: o artigo 149 do Código Penal

223. O delito tipificado no art. 149 do Código Penal possui o *nomen juris* “redução a condição análoga à de escravo”.

224. A redação original do art. 149 do Código Penal consistia simplesmente na conduta de “reduzir alguém à condição análoga à de escravo”, o que, devido à amplitude e vagueza da descrição típica, fez que os tribunais compreendessem essa infração penal como modalidade de sequestro ou cárcere privado em conjunto com o emprego de maus tratos, tendo em vista que os escravos, em sentido próprio, sofriam tais mazelas.

225. Todavia, essa compreensão mudou a partir da Lei 10.803/2003, em vigor desde 12 de dezembro daquele ano, que passou a descrever com maior detalhamento as formas de execução do crime e inseriu algumas causas de aumento de pena. O art. 149 do Código Penal atualmente tem a seguinte redação:

Redução a condição análoga à de escravo

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o

a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I – contra criança ou adolescente;

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

226. A reforma do artigo 149 do Código Penal trouxe para a norma um conjunto de condutas que formariam, na dicção escolhida pelo legislador nacional, as “*condições análogas à de escravo*”. A intenção do legislador, como se percebe a partir do amplo conjunto de condutas punidas pelo tipo penal, era punir criminalmente não só a escravidão, ou mesmo a servidão e o trabalho forçado, mas também outras diversas situações de exploração da força de trabalho humana, algumas mais hediondas, outras não tão graves.

227. Assim, o legislador buscou reprimir condutas praticadas contra trabalhadores em situações as mais variadas, de maneira que a lei penal brasileira passou a proteger não só a liberdade de ir e vir ou a própria proibição da submissão de alguém à propriedade de outrem, mas também algumas situações de violação de direitos trabalhistas e previdenciários.

228. O crime previsto no artigo 149 do Código Penal brasileiro, por consequência, passa a abranger um considerável conjunto de condutas penais, de maior ou menor gravidade, e não necessariamente ensejadoras de crimes contra a humanidade ou de graves violações de direitos humanos, à luz do que preceitua o Estatuto de Roma e do que compreende esta Honrável Corte. Para além das práticas de escravidão, servidão ou trabalho forçado, tal como compreendidas segundo o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a existência de condições degradantes de trabalho ou, mais ainda, de jornada exaustiva, pode configurar o crime descrito no artigo 149 do CP.

229. Por trás do conceito de “*condição análoga à de escravo*”, como tipificado na lei, ou de “*trabalho escravo*”, como popularmente o crime ficou conhecido entre os operadores do direito brasileiros, há um universo de condutas com níveis de gravidade completamente distintos e cuja compreensão está dissociada dos conceitos de escravidão, servidão e trabalho forçado, sobre os quais esta Corte exerce jurisdição no presente caso, à luz do artigo 6º da Convenção Americana e do Direito Internacional dos Direitos Humanos como um todo.

230. O amplo espectro de aplicação do artigo 149 do Código Penal foi atestado pelo Supremo Tribunal Federal do Brasil no Inquérito nº 3.412:

Para configuração do crime do art. 149 do Código Penal, não é necessário que se prove a coação física da liberdade de ir e vir ou mesmo o cerceamento da liberdade de locomoção, bastando a submissão da vítima “a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva” ou “a condições degradantes de trabalho”, condutas alternativas previstas no tipo penal.

[...]

Não é qualquer violação dos direitos trabalhistas que configura trabalho escravo. Se a violação aos direitos do trabalho é intensa e persistente, se atinge níveis gritantes e se os trabalhadores são submetidos a trabalhos forçados, jornadas exaustivas ou a condições degradantes de trabalho, é possível, em tese, o enquadramento no crime do art. 149 do Código Penal, pois os trabalhadores estão recebendo o tratamento análogo ao de escravos [...].

Denúncia recebida pela presença dos requisitos legais.⁸³

231. Entre as condutas puníveis segundo o artigo 149 do CP estão diversas formas graves de exploração do trabalho humano, que se bem não estão compreendidas no conceito de escravidão, podem ser compreendidas como formas contemporâneas de servidão e trabalho forçado, por caracterizarem situações de restrição à liberdade de ir e vir dos trabalhadores. Essas situações abrangem, por exemplo, a) prestação de trabalho sem pagamento ou em troca de pagamento irrisório ou apenas da alimentação, mediante coação física ou moral; b) ameaça à integridade física do trabalhador ou de seus familiares em caso de abandono do trabalho; c) sujeição do empregado a prestação de serviços em local distante de estradas e meios de transporte, de modo que ele não tenha condições logísticas de abandonar a relação de trabalho; e d) servidão por dívida, que corresponde à restrição da liberdade do trabalhador por força de dívida contraída com o empregador, prática também denominada *truck system*, *peonage*, *bonded labor* ou *debt bondage*.

232. Outras formas de exploração humana também puníveis segundo a lei penal brasileira, contudo, não se enquadram nos conceitos de escravidão, servidão ou trabalho forçado, conforme instituídos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas ainda assim mereceram a tipificação criminal. A jurisprudência tem aplicado o dispositivo, por exemplo, a situações de ameaça ao trabalhador imigrante ilegal de denúncia às autoridades ou de mero temor decorrente da condição de ilegalidade, ou ainda de submissão do trabalhador

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito nº 3.412*. Rel. Min. Marco Aurélio. Rel. para acórdão Min. Rosa Weber. Acórdão de 29 de março de 2012. Ementa.

estrangeiro em situação ilegal e de notória hipossuficiência econômica a situações de violação a normas trabalhistas, caso em que o empregador se favorece do seu silêncio.

233. Ainda quanto às condutas não caracterizadoras de escravidão, servidão ou trabalho forçado, mas igualmente puníveis pelo artigo 149 do CP, a lei penal brasileira pune também a situação de sujeição do empregado a jornadas exaustivas, compreendida esta quando o trabalhador exerce suas atividades: a) por período além dos limites legais, de modo que não se lhe permita tempo razoável para o descanso, lazer, convívio com os familiares, prática religiosa e aprimoramento pessoal; ou b) em intensidade tamanha que o submete a considerável exaustão, ainda que não se ultrapasse a carga horária adequada.

234. As condições degradantes de trabalho sobre as quais incide o artigo 149 e que também se dissociam dos conceitos presentes no artigo 6º da CADH são as constantes de ambiente humilhante de trabalho, a exemplo de: a) alojamento inadequado, como barracos de lona; b) convivência promíscua entre homens, mulheres e crianças sem relação familiar, em total falta de privacidade; c) ausência de instalações sanitárias adequadas; d) ausência de água potável e alimentação suficiente e apropriada, bem como falta de refeitório ou cozinha adequados; e) ausência de equipamento de proteção individual ou coletiva; f) falta de assistência médica; e g) falta de registro do trabalhador ou de anotações em sua Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

235. Nesse sentido, muito embora o crime esteja previsto no Código Penal no capítulo dos crimes contra a liberdade individual, a modificação operada pela Lei 10.803/2003 conferiu nítidos elementos de tutela do direito ao livre trabalho, de maneira que, por meio do art. 149 do CP, passou-se também a proteger a organização do trabalho.

236. A alteração do art. 149 do Código Penal foi um avanço considerável na repressão à exploração do trabalho no Brasil, já que ampliou o leque de condutas que podem ser consideradas crime, tipificando condutas que vão muito além da mera restrição da liberdade de locomoção do trabalhador (servidão ou trabalho forçado) ou, mais ainda, da sua sujeição à condição de propriedade de outrem (escravidão).

237. Até 2003, o entendimento jurisprudencial dominante era o de que o crime de redução à condição análoga a de escravo deveria ser julgado pela Justiça estadual em decorrência do art. 109, inciso VI, da Constituição Federal. O dispositivo prevê o que segue:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

...

VI- os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeira e a ordem econômico-financeira”. (grifo nosso)

238. A interpretação a esse artigo restringia a competência da Justiça Federal, que só deveria julgar crimes que ofendessem o sistema de órgãos e instituições que preservam, coletivamente, direitos e deveres dos trabalhadores. O crime de redução à condição análoga à de escravo encontra-se localizado no capítulo de crimes contra a liberdade individual do Código Penal, não no capítulo de crimes contra a organização do trabalho, o que dificultava a compreensão de que aquele crime seria de competência da Justiça Federal.

239. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acolheu tal entendimento já em 1979, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 90.042/SP, que recebeu a seguinte ementa:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 125, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

- A expressão 'crimes contra a organização do trabalho', utilizada no referido texto constitucional, não abarca o delito praticado pelo empregador que, fraudulentamente, viola direito trabalhista de determinado empregado. Competência da Justiça Estadual. Em face do artigo 125, VI, da Constituição Federal, são da competência da Justiça Federal apenas os crimes que ofendem o sistema de órgãos e instituições que preservam, coletivamente, os direitos e deveres dos trabalhadores. Recurso extraordinário não conhecido.⁸⁴

240. No Recurso Extraordinário 156.527-6/PA, que versava sobre o crime do art. 149 do Código Penal e sobre vários crimes contra a organização do trabalho, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Ministro relator do caso, Ilmar Galvão, reafirmou a orientação firmada no RE 90.042/SP, no sentido de que a competência da Justiça Federal para os crimes contra a organização do trabalho não se justificaria nos casos em que há violação apenas dos interesses individuais dos trabalhadores.

241. Com a alteração do art. 149 do Código Penal pela Lei 10.803, de 2003, que incluiu outras categorias de condutas tipificadas como crime, a jurisprudência iniciou processo de mudança.

242. Naquele período também sobreveio a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que, entre outras mudanças no texto constitucional, alterou o art. 114, I, e IV, da Constituição da República.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 90.042/SP*. Rel. Min. Moreira Alves. O artigo constitucional citado na ementa do julgamento é da Constituição de 1967/1969 e foi reproduzido pelo art. 109, IV, da Constituição da República de 1988.

243. Os dispositivos citados passaram a ter a seguinte redação:

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I – **as ações oriundas da relação de trabalho**, abrangidos os entes de direito externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

IV – os mandados de segurança, *habeas corpus* e *habeas data*, quando o ato questionado envolver matéria sujeita a sua jurisdição. (grifo nosso)

244. Com base na expressão “*ações oriundas da relação de trabalho*” e na expressa referência ao julgamento de *habeas corpus* (ação constitucional para defesa da liberdade pessoal), a doutrina especializada em Direito do Trabalho passou a entender que a Justiça Trabalho teria competência para julgar qualquer ação decorrente das relações de trabalho, a partir da Emenda Constitucional n. 45 de 2004, inclusive as ações criminais.

245. Naquele momento, portanto, instalou-se uma complexa questão constitucional para que se pudesse definir que esfera do Poder Judiciário brasileiro teria competência *ratione materiae* para processar e julgar ações penais relativas ao crime de sujeição à condição análoga à de escravo, instituído no art. 149, do Código Penal. A jurisprudência tradicional indicava que tais ações seriam de competência da Justiça Estadual; a jurisprudência em construção dizia ser da Justiça Federal; e a doutrina do Direito do Trabalho, baseada na recém-aprovada Emenda Constitucional nº 45 de 2004, defendia a competência da Justiça do Trabalho para julgar tais ações.

246. A questão só foi pacificada com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Recurso Extraordinário 398.041/PA, iniciado em 2003 e concluído em 30 de novembro de 2006. O acórdão, publicado no Diário de Justiça em 19 de dezembro de 2008, teve a seguinte ementa:

EMENTA: DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. ART. 149 DO CÓDIGO PENAL. REDUÇÃO Á CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. TRABALHO ESCRAVO. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. DIREITOS FUNDAMENTAIS. CRIME CONTRA A COLETIVIDADE DOS TRABALHADORES. ART. 109, VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

- A Constituição de 1988 traz um robusto conjunto normativo que visa à proteção e efetivação dos direitos fundamentais do ser humano.

- A existência de trabalhadores a laborar sob escolta, alguns acorrentados, em situação de total violação da liberdade e da autodeterminação de cada um, configura crime contra a organização do trabalho.

- Quaisquer condutas que possam ser tidas como violadoras não somente do sistema de órgãos e instituições com atribuições para proteger os direitos e

deveres dos trabalhadores, mas também dos próprios trabalhadores, atingindo-os em esferas que lhes são mais caras, em que a Constituição lhes confere proteção máxima, são enquadráveis na categoria dos crimes contra a organização do trabalho, se praticadas no contexto das relações de trabalho. - **Nesses casos, a prática do crime prevista no art. 149 do Código Penal (Redução à condição análoga a de escravo) se caracteriza como crime contra a organização do trabalho, de modo a atrair a competência da Justiça federal (art. 109, VI da Constituição) para processá-lo e julgá-lo.** - Recurso extraordinário conhecido e provido.⁸⁵ (grifo nosso)

247. O processo que levou à decisão do STF no Recurso Extraordinário 398.041/PA originou-se no Pará. Trata-se do caso da Fazenda Caetano, de Sílvio Caetano de Almeida, no município de Curionópolis, sudeste do Estado do Pará. O fazendeiro foi acusado de utilizar trabalho escravo na propriedade. Denunciado pelo Ministério Público Federal (MPF), foi condenado a quatro anos de reclusão, pela Justiça Federal de Marabá, em 23 de junho de 1998. Ao julgar recurso de apelação, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região adotou a tese da ofensa a direitos individuais e declinou da competência do caso, enviando-o para a Justiça Estadual do Pará. O MPF recorreu e obteve a decisão do STF que consolida entendimento pela competência da Justiça Federal para julgar casos dessa natureza.

II.4.2 Escravidão, servidão e trabalho forçado no Direito Administrativo brasileiro

248. A Fiscalização do Trabalho no Estado brasileiro sempre reconheceu a importância social de sua atividade, bem como das repercussões da sua atuação, mas igualmente sabe que tampouco pode se afastar, no exercício de seu poder de polícia, dos parâmetros normativos que não só regulam, como também limitam sua própria atuação, assim como qualquer outra atividade tipicamente administrativa, evitando abusos ou excessos de poder. Tudo em observância ao princípio da legalidade, consubstanciado no art. 37 da Constituição Federal.

249. Há muito tempo as atividades de inspeção da Fiscalização do Trabalho procuram identificar situações de exploração humana. Isso porque as condutas exploratórias da pessoa humana no Brasil são objeto não somente de investigação e persecução penal, como visto em tópico anterior, mas também de investigação e punição administrativas.

⁸⁵ STF. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 398.041/PA*. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Acórdão de 30 de novembro de 2006. Anexo 18.

250. Nos princípios do exercício de sua atividade de combate ao trabalho sujeito a qualquer forma de exploração da pessoa humana, a atividade de inspeção da Fiscalização do Trabalho dispunha apenas do conceito sobre esse fenômeno presente na seara penal do direito interno brasileiro (art.149 do Código Penal), além daqueles estabelecidos pelos tratados analisados acima. O gênero de práticas exploratórias da pessoa humana é denominado nas leis penais do direito interno, desde 1940, quando foi promulgado o Código Penal brasileiro, de condutas de “*redução a condição análoga à de escravo*”. Essa nomenclatura, como se verá adiante, inspirou a construção das normas administrativas relativas ao tema.

251. A perspicácia da abordagem fiscalizatória, especialmente por meio da atuação dos Grupos Especiais de Fiscalização Móvel, frente às nefastas situações encontradas, foi fundamental para impulsionar uma visão mais vanguardista e sistemática para o combate às formas de exploração da pessoa humana, possibilitando que, na prática, convicções mais arrojadas construíssem uma nova abordagem pelo poder público, atualmente mais amplas do que aquela inicialmente vigente no Código Penal brasileiro.

252. Neste cenário de empenho em combater o trabalho exploratório contemporâneo, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) tem atuado de modo veemente, dentro das possibilidades, e buscado fornecer a seus auditores subsídios fundamentais que os orientem, padronizem e parametrizem o enfrentamento da questão, através de instruções normativas.

253. A busca pela construção evolutiva da aplicação dos conceitos ligados ao trabalho exploratório norteia as atividades dos Auditores Fiscais do Trabalho que, inspirados em princípios constitucionais brasileiros, tais quais o da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e da função social da propriedade, buscam o restabelecimento de justiça face a situações de violação dos direitos humanos dos trabalhadores.

254. A postura diligente dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização do trabalho tem se mostrado decisiva para a construção de um quadro normativo no Direito Administrativo brasileiro cada vez mais eficiente e capaz de orientar a investigação e punição das práticas de exploração humana.

255. É forçoso notar, por consequência, que a atuação destes agentes ao longo do anos contava com marcos normativos distintos na seara administrativa, pelo que as perspectivas dessa atuação ao longo dos tempos não podem ser medidas de igual forma, sob pena de cometimento de uma injustiça incalculável com a história da luta contra a exploração do trabalho humano no Brasil e com os próprios atores que a iniciaram e a assumiram, muitos dos quais participantes das inspeções mencionadas e questionadas no presente caso.

256. É nesse contexto que se desenvolveu o Direito Administrativo brasileiro quanto às medidas de prevenção e repressão às diversas formas de exploração do trabalho humano. A seguir, são descritos e destacados os principais trechos dos atos normativos do Direito Administrativo brasileiro relacionados ao tema.

II.4.2.1 Instrução Normativa Intersecretarial MTB nº 01/1994 (vigente de 23 de março de 1994 a 30 de julho de 2006)

257. Referida Instrução Normativa (IN) era destinada a orientar os Auditores Fiscais do Trabalho quanto aos procedimentos a serem adotados em “*casos de trabalho forçado, aliciamento de mão-de-obra e apuração das denúncias de situações que exponham a vida ou a saúde do trabalhador a perigo direto e iminente*”.⁸⁶

258. A IN estabelece os atributos que devem ser fiscalizados e define a composição de grupos especiais para exercício dessa atividade e os encaminhamentos a serem adotados em consonância com a situação encontrada.

259. Embora não faça referência à rescisão indireta do contrato de trabalho, a IN MTB nº 01/1994 prevê como ação dos agentes estatais, além da lavratura dos autos de infração e adoção dos embargos ou interdições cabíveis, o deslocamento imediato dos trabalhadores encontrados em situação de perigo à sua integridade física:

Quando o Agente da Inspeção do Trabalho identificar situação de perigo à integridade física do trabalhador, e que não for possível uma solução imediata, deverá solicitar do empregador providências quanto ao seu deslocamento rápido e seguro e de seus familiares, quando for o caso, sem prejuízo das autuações e notificações cabíveis.⁸⁷

II.4.2.2 Instrução Normativa nº 65/2006 (vigente de 31 de julho de 2006 a 14 de maio de 2009)

260. A Instrução Normativa nº 65/2006, editada após a modificação do art. 149 do Código Penal, em 2003, dedicou dispositivo próprio à definição das medidas a serem

⁸⁶ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Instrução Normativa Intersecretarial MTB nº 01/1994*, parágrafo preambular. Anexo 19.

⁸⁷ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Instrução Normativa Intersecretarial MTB nº 01/1994*, art. 2.10. Anexo 19.

adotadas em caso de constatação de trabalho em condições análogas às de escravo. A rescisão indireta dos contratos de trabalho é trazida pela primeira vez como medida a ser obrigatoriamente adotada:

Art.20, §2º: Quando for detectada a existência de trabalho análogo ao de escravo, haverá a rescisão indireta dos contratos de trabalho. O coordenador da equipe determinará ao empregador que providencie a imediata paralisação das atividades, a regularização dos contratos e a anotação nas CTPS, as rescisões contratuais e o consequente pagamento dos créditos trabalhistas e do FGTS, bem como as providências para retorno dos trabalhadores aos locais de origem, além de proceder às necessárias autuações e notificações.⁸⁸

261. Percebe-se, ademais, que há uma ampliação da situação a ser combatida. Deixa-se de se restringir o objeto da fiscalização às situações de trabalho forçado e passa-se a abranger as situações de “*trabalho análogo ao de escravo*”, em linha com a alteração promovida no Código Penal em 2003 e com objetivo de abarcar todas aquelas condutas também consideradas ilícitas segundo a nova lei penal.

II.4.2.3 Instrução Normativa nº 76/2009 (vigente de 18 de maio de 2009 a 05 de outubro de 2011)

262. Assim como a IN anterior, a IN nº 76/2009 possui dispositivo próprio para tratar da constatação de trabalho em condições análogas à de escravo. A IN nº 76/2009 consagrou a competência do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para combater essa prática e, sobretudo, aplicar os efeitos desta constatação, o que fez com amparo em dispositivo editado pela Lei 10.608, de 20/12/2002:

*Art. 21. §2º A constatação inequívoca de trabalho análogo ao de escravo ensejará a adoção dos procedimentos previstos no artigo 2ºC, §§ 1º e 2º, da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, dando causa à rescisão indireta dos contratos de trabalho.*⁸⁹

II.4.2.4 Instrução Normativa nº 91/2011 (vigente desde 06 de outubro de 2011 até os dias atuais)

⁸⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Instrução Normativa nº 65/2006*, art. 20, §2º. Anexo 20.

⁸⁹ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Instrução Normativa nº 76/2009*, art. 21, §2º. Anexo 21.

263. A IN nº 91/2011 traz de maneira inovadora uma definição de “*trabalho realizado em condição análoga à de escravo*”, nos seguintes termos:

Art. 3º Para os fins previstos na presente Instrução Normativa, considera-se trabalho realizado em condição análoga à de escravo a que resulte das seguintes situações, quer em conjunto, quer isoladamente:

I – A submissão de trabalhador a trabalhos forçados;

II - A submissão de trabalhador a jornada exaustiva;

III – A sujeição de trabalhador a condições degradantes de trabalho;

IV – A restrição da locomoção do trabalhador, seja em razão de dívida contraída, seja por meio do cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, ou por qualquer outro meio com o fim de retê-lo no local de trabalho;

V – A vigilância ostensiva no local de trabalho por parte do empregador ou seu preposto, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

VI - A posse de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, por parte do empregador ou seu preposto, com o fim de retê-lo no local de trabalho.⁹⁰

264. Sendo editada após constante processo de amadurecimento e superação de desafios, a IN nº 91/2011 buscou aperfeiçoar as ações fiscalizatórias, além de trazer-lhes mais subsídios e segurança, sobretudo num cenário contemporâneo de complexos, contundentes e incessantes questionamentos judiciais sobre as ações de combate à exploração do trabalho humano e suas consequências.

II.4.3 Conclusões a partir deste tópico

265. Tudo que se expôs acima denota de maneira evidente para o Estado brasileiro que:

- a) A legislação penal brasileira (artigo 149 do CP) possui atualmente redação bastante ampla, para tipificar como crime condutas que vão muito além das práticas de escravidão, servidão ou trabalho forçado, e criminalizar também outras formas de exploração da pessoa humana;
- b) O crime previsto no artigo 149 do Código Penal brasileiro abrange um considerável conjunto de condutas penais, de maior ou menor gravidade, e não necessariamente ensejadoras de crimes contra a humanidade ou de graves

⁹⁰ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Instrução Normativa nº 91/2011*, art. 3º. Anexo 22.

violações de direitos humanos, à luz do que preceitua o Estatuto de Roma e do que compreende esta Corte;

- c) Por trás do conceito de “condição análoga à de escravo”, como tipificado na lei, ou de “trabalho escravo”, como popularmente o crime ficou conhecido dentre os operadores do direito brasileiros, há um universo de condutas com níveis de gravidade completamente distintos e cuja compreensão está dissociada dos conceitos de escravidão, servidão e trabalho forçado, sobre os quais esta Corte exerce jurisdição no presente caso, à luz do artigo 6º da Convenção Americana e do Direito Internacional dos Direitos Humanos como um todo;
- d) Muito embora o crime esteja previsto no Código Penal no capítulo dos crimes contra a liberdade individual, a modificação operada pela Lei 10.803/2003 conferiu nítidos elementos de tutela do direito ao livre trabalho, de maneira que, por meio do art. 149 do CP, passou-se também a proteger a organização do trabalho;
- e) A complexa questão constitucional para que se pudesse definir que esfera do Poder Judiciário brasileiro teria competência *ratione materiae* para processar e julgar ações penais relativas ao crime instituído no art. 149, do Código Penal foi pacificada em 2006, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu ser tais julgamentos de competência da Justiça Federal;
- f) As normas administrativas brasileiras sempre buscaram exercer posição de vanguarda na construção dos conceitos relativos às diversas formas de exploração do trabalho humano, inclusive como instrumento de atuação dos Auditores Fiscais do Trabalho, agentes do governo brasileiro responsáveis por fiscalizações de prevenção e combate à exploração humana;
- g) A IN nº 91/2011, norma atualmente em vigor, institui como parâmetro das fiscalizações a definição de “*trabalho realizado em condição análoga à de escravo*”, com o objetivo de alcançar o amplo leque de condutas puníveis segundo o art. 149 do CP brasileiro, ainda que não constituam elas escravidão, servidão ou trabalho forçado.

II.5 Direitos Humanos, violação por particulares e responsabilidade do Estado

II.5.1 Aspectos gerais

266. Conforme os parâmetros interamericanos, a responsabilidade do Estado pode ser constatada a partir de atos ou omissões de qualquer Poder ou órgão do Estado que viole a Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁹¹, o que inclui a atuação de agentes estatais fora dos limites de sua esfera de atuação ou mesmo em desacordo com o ordenamento nacional⁹².

267. No caso de conduta de particulares ou grupos que não têm ligação funcional com o Estado, a atribuição de responsabilidade ao Estado depende do grau de controle exercido sobre esses indivíduos pelo Estado e seus agentes⁹³.

268. Nos casos em que o Estado não exerceu controle sobre os particulares, não podendo a estes ser atribuída a qualidade de agentes do Estado, pode haver responsabilização indireta do Estado, ou seja, por atos que, em princípio, não lhes seriam atribuíveis. Isso ocorre quando o Estado não cumpre, por ação ou omissão de seus agentes que se encontram na posição de garantes de direitos humanos, as obrigações *erga omnes* contidas nos artigos 1.1 e 2º da Convenção Americana (obrigações gerais de respeito e garantia)⁹⁴.

269. Nos casos de fatos ilícitos violatórios de direitos humanos por ato de particular, a violação pode ser indiretamente atribuída ao Estado, não só nos casos em que houve falta da devida diligência para prevenir a violação, mas também nos casos em que houve falta de devida diligência para tratar a violação já ocorrida nos termos requeridos pela Convenção (violação das obrigações convencionais posteriores à violação):

[...] Com efeito, um fato ilícito violatório dos direitos humanos que inicialmente não resulte imputável diretamente a um Estado, por exemplo, por ser obra de um particular ou porque o autor da transgressão não foi identificado, pode acarretar a responsabilidade internacional do Estado, não

⁹¹ CORTE IDH. *Caso A Última Tentação de Cristo (Almedo Bustos e outros) Vs. Chile*. Sentença de 5 de fevereiro de 2001 (Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 73. par. 72.

⁹² CORTE IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Sentença de 3 de abril de 2009 (Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 196. par. 72.

⁹³ PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013. 2ª ed. p.184.

⁹⁴ CORTE IDH. *Caso Ríos e outros Vs. Venezuela*. Sentença de 28 de janeiro de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 194. par. 109.

por esse fato em si mesmo, mas pela **falta da devida diligência para prevenir a violação ou para tratá-la nos termos requeridos pela Convenção**⁹⁵. (grifo nosso)

270. Em outras palavras, a responsabilidade do Estado pode ser constatada a partir da falta de devida diligência para prevenir ou para punir violações de direitos humanos praticadas por particulares. Deve-se aferir ainda se, por meio de sua omissão nas investigações dos fatos, o Estado está auxiliando as condutas violatórias de particulares, situação em que pode ser responsabilizado⁹⁶. O estímulo estatal a atos ilícitos de particulares, além de poder resultar da omissão estatal, pode resultar de conduta comissiva, como a edição de medidas que constituam estímulo às violações⁹⁷.

271. Especificamente no caso de alegado descumprimento das obrigações convencionais de garantia-prevenção, devem ser analisadas pela Corte Interamericana, segundo sua jurisprudência⁹⁸, (i) as circunstâncias do caso, (ii) as obrigações de garantia efetivamente realizadas pelo Estado e (iii) a previsibilidade de um risco real e imediato.

272. A Corte Interamericana explicitamente aduz que "*o caráter erga omnes das obrigações convencionais de garantia não implica uma responsabilidade ilimitada do Estado frente a qualquer ato de particulares*"⁹⁹. Dessa forma, não se pode constatar a responsabilidade do Estado nos casos de violações de direitos por ato de particular sob a alegação genérica de desrespeito a obrigações de garantia do Estado. Do contrário, haveria verdadeira presunção de responsabilidade do Estado nesses casos.

273. Raciocínio semelhante deveria ser aplicado à não observância dos deveres convencionais pelo Estado após as violações de direitos humanos nos casos de violações por atos de particulares (obrigação de garantia-punição). Deve-se ter em mente que o dever de investigar não pressupõe condições ideais de investigação e identificação de provas e que o dever de punir perpetradores de violações de direitos humanos e mesmo de reparar violações depende, por sua vez, das circunstâncias objetivas das investigações.

274. Seria muito oportuno que a Corte Interamericana de Direitos Humanos desenvolvesse de forma mais aprofundada sua jurisprudência sobre responsabilidade do

⁹⁵ CORTE IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentença de 29 de julho de 1988 (Mérito). Série C No. 4. par. 172.

⁹⁶ *Idem*, par. 177.

⁹⁷ RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos: seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis: teoria e prática do direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 165.

⁹⁸ CORTE IDH. *Caso Ríos e outros Vs. Venezuela*. Sentença de 28 de janeiro de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 194. par. 110.

⁹⁹ *Idem*, par. 110.

Estado por atos de particulares e seus pressupostos analíticos, sobretudo tendo em vista que, sem esses pressupostos, poder-se-ia dar a presunção de responsabilidade do Estado por qualquer violação de direitos humanos no território estatal, o que violaria condições mínimas de defesa do Estado, impedindo a busca da verdade e contrariando, em última análise, os primados de responsabilidade do Direito.

275. É evidente que, em casos em que se alega a responsabilidade estatal por ato de particular, por desrespeito ao dever de garantia, alguns pressupostos lógicos deveriam ser levados em conta, sobretudo quando estão em jogo argumentos que – como no caso em questão – buscam assegurar a inferência de que as violações ocorreram porque o Estado não teria garantido as condições necessárias para o respeito aos direitos que foram violados. Esse tipo de raciocínio é evidenciado em várias passagens do Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/11, especialmente em seu parágrafo 157, em que se afirma “[...] a Comissão considera que é evidente que no momento das fiscalizações realizadas em 1993, 1996, 1997 e 2000, o Estado tinha pleno conhecimento de que no estado do Pará, e particularmente na Fazenda Brasil Verde, alegava-se que trabalhadores rurais, aliciados em outros estados, eram submetidos a trabalho escravo [...]”.

276. O nexó de imputação de responsabilidade não pode prescindir de uma prévia e lógica análise do nexó de causalidade. O estabelecimento de relações de causa e efeito, na análise da responsabilidade do Estado por violação à obrigação geral de garantia, pode ser abusivo, quando um fenômeno temporal é confundido com um causal. O raciocínio de que violações de direitos humanos ocorreram após agentes estatais terem recebido notícias dessas violações e que, portanto, há responsabilidade estatal por omissão ou negligência – caso tal raciocínio não seja acompanhado de evidência sólida – é inconsistente com a lógica e configura a clássica falácia *post hoc* (“*post hoc, ergo propter hoc*”: “após isso, portanto por causa disso”).

277. Ademais, a análise do nexó de causalidade entre a conduta estatal comissiva ou omissiva e as violações deve levar em conta a distinção entre causa imediata e causa remota, sobretudo em se tratando de alegadas violações de direitos humanos praticadas por particulares e indiretamente imputáveis ao Estado. Em última análise, se não houver distinção entre causa imediata e causa remota, qualquer violação de direito humano praticada no território do Estado, em tese, poderá a ele ser atribuída indiretamente, fazendo do Estado um garante universal automaticamente responsável por qualquer violação de direito em seu território, o que viola condições mínimas de segurança jurídica que devem ser ofertadas pela

jurisdição internacional. Nesse sentido, o Estado brasileiro entende como fundamental que sua obrigação de garantia-prevenção das violações de direitos humanos cometidas por particulares seja compreendida como violada quando presente ato omissivo ou comissivo do Estado que configura sua causa imediata. Do contrário, sempre há de haver causa remota imputável ao Estado para lhe atribuir responsabilidade por violações de direitos humanos praticadas por particulares.

II.5.2 Conclusões da CIDH no Relatório de Admissibilidade e Mérito

278. Nas conclusões do Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/11, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos relaciona todas as supostas violações do caso à obrigação geral do Estado de garantia prevista no artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁰⁰.

279. Nota-se que a CIDH imputou ao Estado brasileiro as condutas de particulares com base em descumprimento da obrigação estatal de garantia prevista nos artigos 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2º (dever de adotar disposição de direito interno) da Convenção Americana. O artigo 1.1 foi associado à violação de vários outros dispositivos desse tratado (artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 19, 22 e 25).

280. A construção elaborada pela CIDH, nesse sentido, desassocia-se da necessidade de se apontar, de maneira clara e específica, em que consiste a violação estatal da sua obrigação de garantia, ou seja, em que medida o Estado violou as obrigações de prevenir ou de reparar violações de direitos humanos perpetradas por particulares.

281. Em outras palavras, a alegação de que particulares violaram os direitos previstos nos artigos 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4º (direito à vida), 5º (direito à integridade pessoal), 6º (proibição da escravidão e da servidão), 7º (direito à liberdade pessoal), 19 (direitos da criança) e 22 (direito de circulação e de residência) não leva, de maneira lógica, à constatação de que o Estado violou sua obrigação de garantia com relação a tais direitos, por combinação com os art. 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2º (dever de adotar disposição de direito interno) da Convenção.

¹⁰⁰ CIDH. *Caso nº 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório nº 169, de 3 de novembro de 2011 (Admissibilidade e Mérito). par. 3.

282. No presente caso, como se detalhará adiante, o Estado brasileiro nega ter sido conivente com a suposta situação de exploração humana ocorrida na Fazenda Brasil Verde em 2000. Sua eventual falha na parte investigativa e persecutória, de caráter penal, não permite que sejam atribuídas ao Estado as violações decorrentes da situação de exploração, ainda que a Corte IDH possa vir a concluir que houve violação ao artigo 1.1 da Convenção Americana.

II.6 A política pública de prevenção e combate às diversas formas de exploração do trabalho humano no Brasil

283. A erradicação de todas as formas de exploração do trabalho humano é atualmente um dos principais objetivos da agenda brasileira de promoção dos direitos humanos. Em 2015, o Brasil comemora 20 anos de combate ao trabalho em condições análogas ao de escravo. Desde o reconhecimento oficial da existência de trabalho exploratório no Brasil pelo Governo brasileiro em 1995, sendo um dos primeiros países do mundo a admitir o problema em seu território, o país implementou diversas medidas para preveni-lo e combatê-lo. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a experiência brasileira no enfrentamento deste problema é digna de destaque entre os países da América Latina.¹⁰¹ Dados do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) demonstram que mais de 47 mil trabalhadores foram resgatados desde 1995, dos quais 95% são homens, sendo que 83% destes encontram-se na faixa etária entre 18 e 44 anos e 33% são analfabetos. A maioria é composta de migrantes internos provenientes dos Estados do Maranhão (23,6%), Bahia (9,4%), Pará (8,9%), Minas Gerais (8,3%), Tocantins (5,6%), Piauí (5,5%) e Mato Grosso (5,5%).

284. As situações de exploração laboral eram principalmente identificadas no meio rural. Em 2013, contudo, pela primeira vez no Brasil, a quantidade de trabalhadores resgatados em atividades urbanas foi maior (56%) do que a quantidade de casos ocorridos na zona rural (44%), devido às libertações na área da construção civil¹⁰².

¹⁰¹ OIT. *As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a erradicação do trabalho análogo ao de escravo*. OIT Escritório no Brasil: Brasília, 2010. Anexo 23.

¹⁰² OIT. *Trabalho escravo contemporâneo: 20 anos de combate (1995-2015)*. Repórter Brasil, 2015. Disponível em: www.reporthbrasil.org.br. Acesso em 8 set. 2015.

285. A exploração do trabalho no meio urbano surgiu no país na década de 1980, com o crescimento da presença de imigrantes bolivianos, principalmente na cidade de São Paulo, submetidos a tal condição pela indústria da confecção, sobretudo em pequenas empresas. Outros novos fenômenos migratórios, como a chegada de diferentes grupos de refugiados no Brasil, transformaram o panorama no país.

286. Em relação à inspeção do trabalho, o avanço na política pública brasileira concretizou-se com a criação, em 1995, do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), o qual será abordado mais detalhadamente nesta manifestação. Entretanto, este não foi um fato isolado, valendo citar outros acontecimentos que marcaram esse processo, conforme cronologia apontada no tópico seguinte.

II.6.1 Cronologia das políticas públicas implementadas a partir dos anos 1990

287. Em 1988, a nova Constituição Federal introduziu o conceito de “função social da propriedade” em seu artigo 5º, inciso XXIII, e artigos 170 e 186. Da leitura desses dispositivos, resta absolutamente claro que, no âmbito rural, a função social da propriedade exige necessariamente “*a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e se utilize de um modelo de “exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”*”.

288. Em 1991, foi instituída a *Comissão Especial de Inquérito* no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH, do Ministério da Justiça¹⁰³, com a finalidade de investigar casos de violência no campo e denúncias de trabalho escravo.

289. Em 1992, foi criado o *Fórum Nacional Permanente contra a Violência no Campo*, que elegeu o tema do trabalho escravo como prioridade nas discussões. O Fórum atuou até

¹⁰³ A Lei 12.986, de 2 de junho de 2014, transformou o antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) em Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). O Conselho se tornou mais democrático, ao ampliar a participação da Sociedade Civil, e mais forte institucionalmente. Tal Lei é uma antiga demanda da Sociedade Civil e a ação que inaugura o Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 (PNDH-3), que visa à garantia da participação, do diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais na defesa dos direitos humanos. Criado com o papel de ser o guardião dos direitos humanos, o CDDPH, agora CNDH, é o mais antigo colegiado do país, tendo sido instituído pela lei nº 4.319 em 16 de Março de 1964, exatos 15 dias antes do Golpe Militar daquele ano. Vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), o CNDH tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos.

1998 e promoveu debates sobre aspectos jurídicos processuais e de competência para julgamento dos crimes relacionados ao tema. Foi nesse espaço que também se discutiu a proposta embrionária da emenda constitucional que hoje trata da expropriação de terras pelo uso da mão-de-obra explorada (Proposta de Emenda à Constituição – PEC n.º 438/2001).

290. Já em 1993, como iniciativa do Poder Legislativo Federal, foi realizado um seminário sobre relações do trabalho, na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, na Câmara dos Deputados, quando foi estabelecido que o dia 13 de maio passasse a ser a data dedicada ao tema do trabalho escravo no país. Como desdobramento, foi criada uma Subcomissão e um grupo de trabalho composto por entidades como a CPT, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Procuradoria da República, entre outras instituições, para elaborar projeto de lei voltado para a conceituação mais precisa do crime, a competência para investigá-lo, processá-lo e julgá-lo, e a previsão de aplicação de penalidades mais severas, inclusive multas administrativas. Na mesma época, foi apresentado o primeiro projeto de lei concernente à expropriação de terras onde fosse constatada a prática do crime de trabalho escravo.

291. Em 1994, foi editada a primeira Instrução Normativa (IN n.º 24, de 24/3) no âmbito do Ministério do Trabalho, contendo normas procedimentais para a atuação da fiscalização no meio rural, cuja elaboração contou com a participação de entidades do Fórum Nacional Permanente contra a Violência no Campo. No início do mesmo ano, foi assinado Termo de Cooperação Técnica entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Polícia Federal (PF) para garantir a conjugação de esforços no sentido da prevenção, repressão e erradicação do trabalho escravo.

292. Em 1995, foi reconhecida a existência do trabalho escravo pelo governo brasileiro, por meio de declaração pública que decorreu da criação do Grupo Interministerial para Erradicação do Trabalho Forçado (GERTRAF), primeira estrutura oficial para discussão e adoção de medidas.

293. Também em 1995, foi criado o *Grupo Especial de Fiscalização Móvel* (GEFM), no âmbito da Secretaria de Fiscalização do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (Portarias n.º 549 e n.º 550, de 14/6/1995), mecanismo que ainda hoje representa o instrumento mais eficiente de resgate de trabalhadores, aplicação de sanções administrativas, de recomposição do patrimônio dos trabalhadores e de fornecimento de provas para a atuação do Ministério Público Federal junto ao Judiciário.

294. Em 1998, foi aprovada a Lei nº 9.777, que alterou os artigos 132, 203 e 207 do Código Penal, que compõem a chamada “cesta de crimes” relacionados ao trabalho exploratório (exposição da vida ou a saúde das pessoas a perigo direto e iminente; frustrar direito assegurado pela legislação trabalhista mediante fraude ou violência; aliciar trabalhadores e conduzi-los de uma para outra localidade do território nacional mediante fraude).

295. Em 2002, foi criada Comissão Especial no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), tendo como objetivo discutir mecanismos de prevenção e combate à violência no campo, o trabalho escravo e o trabalho infantil (Resolução CDDPH nº 5, de 28/01/2002).

296. No âmbito do Ministério Público do Trabalho (MPT), foi instituída a *Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo* (CONAETE), em 12 de setembro de 2002, para promover uma ação articulada do órgão voltada para o controle do trabalho forçado em suas diversas formas (Portaria nº 231, de 12/08/2002). Ainda no mesmo ano, foi sancionada a Lei nº 10.608 que instituiu o seguro-desemprego especial para os trabalhadores comprovadamente resgatados de situações nas quais fossem explorados em trabalho forçado ou condição análoga à de escravos.

297. Em março de 2003 foi lançado, pelo então Presidente da República, o *Primeiro Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*, elaborado pelo CDDPH, com a proposta de 76 (setenta e seis) medidas para erradicação do trabalho escravo no Brasil.

298. A tramitação do Caso 11.289 (José Pereira) na CIDH levou o governo brasileiro a assinar, em 2003, o primeiro Acordo de Solução Amistosa no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, comprometendo-se a uma série de medidas de não repetição com intuito da erradicação do trabalho exploratório. Além disso, houve o reconhecimento público da responsabilidade internacional do Estado brasileiro em relação à violação de direitos humanos no caso, que se deu na solenidade de instalação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), criada por Decreto Presidencial de 31 de julho de 2003, realizada no dia 18 de setembro de 2003.

299. Órgão colegiado, sob a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), a CONATRAE é integrada por diversos órgãos do governo e da sociedade civil, tendo como objetivo erradicar o trabalho escravo por meio da implementação do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, do

acompanhamento de projetos de lei referentes à temática, e da avaliação de propostas de estudos e pesquisas¹⁰⁴.

300. Em 17 de novembro de 2003, o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Portaria nº 1.234, estabeleceu procedimentos para encaminhamento de informações sobre inspeções do trabalho a outros órgãos, criando assim a relação de empregadores que submetem trabalhadores a formas degradantes de trabalho ou os mantêm em condições análogas à de escravo. Seria esta relação o embrião do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, criado pela Portaria nº 540, de 15 de outubro de 2004, do MTE.

301. Este Cadastro, mais conhecido como “*lista suja do trabalho escravo*”, reúne empresas e empregadores flagrados cometendo esse crime e tem sido desde então uma das maiores ferramentas para combater o trabalho análogo ao de escravo no país. Além de informar à sociedade, de forma transparente, sobre as empresas e empregadores que recorrem a essas práticas, as informações do cadastro subsidiam aquelas empresas que respeitam a legislação trabalhista e foram signatárias do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, pelo qual se comprometem a estabelecer restrições quanto à realização de negócios com quem está na “lista suja”. A relação também serve de referência para que bancos e instituições federais avaliem concessão de créditos e financiamento público. A lista detém também o reconhecimento do Conselho Monetário Nacional, que determina aos bancos, incluindo os privados, que adotem restrições ao crédito rural dos empregadores que se beneficiem da prática do trabalho escravo.

302. No decorrer dos anos seguintes houve aperfeiçoamento nos mecanismos do Cadastro de Empregadores, primeiramente por meio da Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011, do Ministério do Trabalho e Emprego e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e, mais recentemente, com os mesmos ministérios signatários, a Portaria nº 02, de 31 de março de 2015.

303. Ressalta-se, em 2013, a tipificação do crime de reduzir o trabalhador à condição análoga à de escravo no Código Penal Brasileiro. A redação atual do artigo 149 no Código Penal é historicamente recente, e foi dada pela Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003.

¹⁰⁴ A CONATRAE é composta por representantes de poderes públicos (SDH/PR, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, MTE, Ministério da Previdência Social, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Procuradoria Geral da República, AGU, MPT, PGT, Defensoria Pública da União) e representantes e observadores da sociedade civil e organismos internacionais (AJUFE, ANAMATRA, ANPR, CNA, CNI, Contag, OAB, Repórter Brasil, Sinait, Anadep, CPT, GPTEC, CRS – Programa Brasil, Instituto Ethos, OIT, Confederação Iberoamericana de Inspectores do Trabalho, Instituto Carvão Cidadão).

Essa lei, por sua vez, deu conteúdo à tipificação de *redução à condição análoga à de escravo*, situação até então somente citada no Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940. A nova redação teve mérito de fixar uma tipificação mais precisa de quais condutas caracterizam o crime, incluindo a servidão por dívida e a submissão de trabalhadores a condições degradantes ou a jornada exaustiva.

304. Ainda em 2005, houve avanços na articulação entre órgãos de governo com a assinatura de um termo de cooperação entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para priorizar a inserção dos egressos do trabalho escravo no programa Bolsa Família.

305. Nesse mesmo ano, foi assinado o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, com 100 signatários, entre empresas, grupos econômicos e entidades empresariais. Em 2010, já eram 130 signatários. O pacto foi uma iniciativa da ONG Repórter Brasil, do Instituto Ethos de Responsabilidade Social, e da OIT e visa à implementação de ferramentas a serem utilizadas pelo setor empresarial e pela sociedade para evitar a contaminação das cadeias produtivas pela prática do trabalho escravo¹⁰⁵.

306. Em 2005, outra iniciativa de trabalho articulado entre órgãos estatais deve ser ressaltada. Com o intuito de apresentar as políticas potenciais que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) podem desenvolver para que o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo se efetive, foi lançado o Plano de Erradicação do Trabalho Escravo específico do MDA e do INCRA. O referido documento contém as contribuições das diversas Secretarias e do INCRA para a ação integrada do MDA e INCRA, a partir das políticas públicas vigentes, como o financiamento da produção agropecuária familiar, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a assistência técnica e extensão rural, por meio da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), e as ações de garantia de renda às famílias atingidas pelos efeitos da seca e da estiagem no Nordeste, pelo Garantia Safra, Reordenamento Fundiário e Desenvolvimento Territorial, além das ações de fiscalização cadastral de imóveis com indícios de trabalho escravo, desenvolvidas pelo INCRA.

307. Em 2006, houve a definição da competência para processar e julgar o crime de trabalho escravo no Brasil, por meio de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 398041, que pacificou a controvérsia e reconheceu

¹⁰⁵ REPÓRTER Brasil. *Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo*. Disponível em: www.pacto@reporterbrasil.org.br. Acesso em 8 set. 2015.

a competência da Justiça Federal para processar e julgar o crime previsto no artigo 149 do Código Penal brasileiro.

308. Ainda em 2006, foi lançada a Cartilha “Escravo, nem pensar!”, iniciativa conjunta entre o Ministério da Educação, a OIT e a instituição Repórter Brasil, as quais foram distribuídas para mais de 40 mil professores. Trata-se de um manual para alfabetizadores, com orientações sobre o trabalho escravo e outros tipos de violência praticada contra trabalhadores, principalmente no meio rural.

309. Em 2008, foi lançado o Segundo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, elaborado pela CONATRAE, introduzindo modificações necessárias, após cinco anos de experiência e reflexões. O primeiro plano permitiu o avanço em termos de fiscalização e capacitação de atores para o combate ao trabalho escravo. O segundo, por sua vez, concentrou esforços em medidas para diminuição da impunidade e para garantir emprego e reforma agrária nas regiões fornecedoras de mão-de-obra escrava.

310. Em 2009, foi lançada a primeira experiência de capacitação profissional para trabalhadores resgatados de exploração laboral no país: o Projeto Ação Integrada no Estado do Mato Grosso. Este projeto é uma iniciativa implementada a partir de uma articulação iniciada em 2008, pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Mato Grosso, com apoio da Procuradoria Regional do Trabalho – 23ª Região e da Organização Internacional do Trabalho, com intuito de romper o ciclo da exploração laboral contemporânea, criando condições de inserção social e profissional aos trabalhadores resgatados e vulneráveis ao trabalho escravo.

311. Em 27 de maio de 2014, em seção emblemática na luta contra o trabalho escravo no Brasil, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 81, que prevê expropriação de propriedades rurais e urbanas onde for flagrado o uso do trabalho escravo no país, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

II.6.2 Políticas públicas mais relevantes em detalhes

312. Serão expostas a seguir, de modo mais detalhado, as políticas públicas mais relevantes com respeito à estratégia de atuação do Estado brasileiro de enfrentamento às práticas exploratórias do trabalho humano.

II.6.2.1 Agentes da fiscalização – Auditores-Fiscais do Trabalho e Grupo Especial de Fiscalização Móvel

313. A inspeção do trabalho é competência do Governo federal, por meio da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego. Sua implementação se dá principalmente de maneira descentralizada, por meio das 27 Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTEs (até 2008, Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs), unidades descentralizadas do MTE presentes nos 26 estados e no Distrito Federal.

314. O provimento dos cargos de Auditor-Fiscal do Trabalho (AFT) é feito por meio de concurso público, extremamente competitivo, sendo exigência mínima o porte de um diploma de curso superior. Após a posse, os novos AFTs passam por meses de treinamento, parte na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE) onde são lotados e parte na SIT, na capital federal. Durante este treinamento, uma atenção especial é dada a temas como a erradicação do trabalho análogo ao de escravo. Além de aperfeiçoarem seu conhecimento da legislação, eles aprendem, por exemplo, sobre técnicas de entrevista e de segurança na abordagem de trabalhadores, empregadores, gerentes e intermediários. Ademais, por ser a erradicação do trabalho análogo ao de escravo uma prioridade do governo brasileiro, a capacitação neste tema é constante, incluindo reuniões técnicas na SIT e encontros frequentes com parceiros e seminários. A SIT também elaborou um manual detalhado de procedimentos específico para as ações fiscais relacionadas ao tema.

315. A competência atribuída à auditoria-fiscal do trabalho tem como base principalmente a Constituição Federal de 1988 e o Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT), atualizado pelo Decreto no. 4.552 de 2002. A Constituição Federal confere à União a competência para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (artigo 21, inciso XXIV). O Decreto nº 4.552 outorga aos AFTs a competência de, entre outras coisas, ingressar livremente nos locais de trabalho, sem aviso ou autorização prévia, entrevistar empregadores e trabalhadores, examinar livros e documentos, apreender materiais, equipamentos ou documentos, embargar obras, interditar estabelecimentos, máquinas ou equipamentos e lavrar autos de infração, que podem levar à imposição de multa administrativa. Ademais, eles gozam de estabilidade e, mesmo que lotados nas SRTE, são subordinados diretamente à autoridade nacional, fatores que garantem a sua relativa autonomia.

316. Uma vez que a ocorrência de trabalho escravo foi reconhecida pelo Estado brasileiro em 1995, foi necessário desenvolver procedimentos que aumentassem a eficácia da fiscalização nesta área. Por considerá-la a mais importante ação na questão do combate e prevenção do trabalho escravo, o Estado brasileiro destaca a criação do **Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM)**, no âmbito da SIT/MTE, em 1995, para atuação específica no meio rural e investigação de denúncias de trabalho escravo.

317. Como se perceberá ao longo da argumentação, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel demonstrou ser um mecanismo eficaz para resgatar os trabalhadores, aplicar sanções administrativas, recompor o patrimônio dos trabalhadores e fornecer provas para atuação do Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho junto ao Judiciário. Desse modo, é equivocada a alegação dos representantes de que o grupo teria sido criado na década de 1990 e de que não teria ocorrido alterações substanciais nesse quadro desde então. Como se verá adiante, muito progresso houve ao longo dos anos e o trabalho na área continua sendo aperfeiçoado nos dias de hoje, a ponto de as ações do Grupo Móvel serem referência internacionalmente¹⁰⁶.

318. O Ministro do Trabalho à época, Paulo Paiva, recebeu, entre outros desafios da Pasta, a incumbência de assumir a coordenação de ações voltadas para o combate ao trabalho infantil e ao trabalho escravo. Essa tarefa foi repassada à Secretaria de Fiscalização do Trabalho (SEFIT), denominação dada à época. A SEFIT procurou, então: i) verificar a existência de ações fiscais ou policiais realizadas no passado; ii) se inexistentes, pesquisar obstáculos e pontos críticos que impediram sua realização, iii) identificar fundamentos legais para a criação de estratégias no âmbito da fiscalização¹⁰⁷.

319. Quanto ao primeiro item, verificou-se que algumas poucas ações haviam sido realizadas no Estado do Pará, sob a coordenação da Polícia Federal, mas os relatórios não eram conclusivos. Quanto ao segundo item, as informações revelaram que a principal dificuldade da fiscalização, para apuração de denúncias de trabalho escravo, era a de apoio das autoridades regionais, o risco de retaliação e violência no nível local, bem como a falta de estrutura e apoio logístico para a realização de ações rurais. O terceiro item foi solucionado pelo estudo do Regulamento da Inspeção, que desde o Decreto nº 55.841, previa a possibilidade de criação de grupos móveis de fiscalização para atuação em todo o território

¹⁰⁶ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Trabalho escravo no Brasil em retrospectiva: referências para estudos e pesquisas*. Brasília: MTE, 2012, p.29. Anexo 24.

¹⁰⁷ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Trabalho escravo no Brasil em retrospectiva: referências para estudos e pesquisas*. Brasília: MTE, 2012, p.24. Anexo 24.

nacional, por ato do Ministro do Trabalho. Além disso, as prerrogativas das fiscalizações estavam previstas na própria Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), nos artigos 626 a 634.

320. Uma primeira equipe foi constituída por auditores fiscais do trabalho de diversas regionais, mas para atuação coordenada pelo órgão central. As primeiras ações foram realizadas na região de fronteira entre os Estados do Mato Grosso e do Pará. A equipe foi acompanhada por agentes da Polícia Federal. Nessas ações iniciais, o grupo não contava com a infraestrutura e o apoio logístico necessários. Também não existiam precedentes administrativos que servissem de orientação à atuação do grupo. Ao longo dos anos, essas dificuldades foram sendo gradativamente superadas. A legislação de suporte foi modernizada e a jurisprudência, principalmente no âmbito do Judiciário Trabalhista, começou a ser consolidada.

321. Ocorreu grande salto de qualidade e quantidade das ações a partir dos anos seguintes, não só pela inclusão do programa de erradicação no Plano Plurianual – PPA, com orçamento próprio, o que possibilitou a criação de maior número de equipes, mas também pela participação constante e ativa do Ministério Público do Trabalho, através dos seus procuradores. O lançamento do Primeiro Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e a criação do Cadastro de Infratores (“Lista Suja”), além da instalação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), inauguraram um novo cenário, que imprimiu maior segurança e eficácia ao trabalho do Grupo¹⁰⁸.

322. O Ministério do Trabalho e Emprego, a partir de 2008, envida esforços para executar um maior número de ações mediante planejamento baseado em diagnóstico prévio (painel de indicadores com informações sobre os estabelecimentos rurais, perfil e origem dos trabalhadores, sazonalidade do processo produtivo, denúncias anteriores, entre outros dados). Essas e outras informações disponíveis dão consistência ao planejamento de ações fiscais, de forma a reduzir a dependência de recebimento de denúncias.

323. O MTE tem procurado também uniformizar a atuação dos auditores-fiscais em face de condutas que caracterizam a submissão de trabalhador à condição análoga à de escravo. Periodicamente, são realizadas reuniões técnicas interinstitucionais com o intuito de debater situações concretas e aspectos legais da intervenção. São medidas que contribuem para revestir as ações de máxima segurança jurídica, de modo a evitar questionamentos judiciais.

¹⁰⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Manual de Combate ao trabalho em condições análogas às de escravo*. Brasília: MTE, 2011, p. 08. Anexo 25.

324. A atuação dos Grupos Móveis, apesar da participação da Polícia Federal e do Ministério Público do Trabalho, vem sofrendo, ao longo dos anos, fortes pressões políticas e questionamentos judiciais, especialmente em ações propostas pelos empregadores. Além dessas pressões, o trabalho de campo envolve risco considerável de acidentes e de violência, impondo ao Ministério do Trabalho e Emprego e sua Secretaria de Inspeção a seleção rigorosa dos auditores fiscais voluntários para executá-lo. Essas vulnerabilidades têm sido reduzidas pelo apoio claro das autoridades responsáveis pelo Programa de Erradicação do Trabalho Escravo, não só no âmbito do Ministério do Trabalho, mas da Polícia Federal, do Ministério Público do Trabalho, da Procuradoria-Geral da República, da Advocacia-Geral da União e da Secretaria de Direitos Humanos. Além do apoio estatal, o trabalho é sempre reforçado e monitorado pela rede de parceiros não governamentais que integram a CONATRAE, principalmente a Comissão Pastoral da Terra, a ONG Repórter Brasil e a Organização Internacional do Trabalho.

325. O Legislativo Federal também tem contribuído para a continuidade e eficácia do trabalho, principalmente o Senado Federal, por meio de subcomissão criada em 2010 para tratar do tema. Além disso, o Judiciário Federal tem proferido decisões que garantem maior clareza e objetividade aos conceitos e à legalidade das condutas dos agentes públicos.

326. Cumpre ressaltar que originalmente os grupos móveis eram constituídos apenas por auditores-fiscais do trabalho, subordinados diretamente à autoridade central. Executavam suas ações em conjunto com a Polícia Federal, mas esta tinha a incumbência apenas de manter a segurança do grupo. Posteriormente, a partir de 2002, juntaram-se ao Grupo Móvel os Procuradores do Trabalho e, eventualmente, Procuradores da República. Na última década, delegados da Polícia Federal passaram a integrar as equipes, para atuar como polícia judiciária (o que representa o exercício de sua função típica e principal, subsidiando com provas o ajuizamento de eventuais ações penais), além de se encarregarem da segurança, em conjunto com os demais Agentes. A Polícia Rodoviária Federal também tem participado de diversas operações com excelentes resultados.

327. Essa estratégia de ação caracterizou-se nos primeiros anos pela centralização, na busca de evitar que as ações do Grupo Móvel fossem prejudicadas pela incidência do poder local, especialmente pelo vazamento de informações e pela intimidação dos agentes lotados próximos às ocorrências. À medida que o trabalho do Grupo Móvel foi sendo cada vez mais reconhecido, reforçado na sua estrutura e lapidado nos seus procedimentos, foi possível

promover a descentralização de boa parte das ações com risco reduzido de ocorrência dos problemas suscitados.

328. Assim, é comum atualmente que algumas ações fiquem a cargo dos auditores fiscais das próprias Superintendências Regionais do Trabalho e emprego (SRTEs) responsáveis pelas circunscrições em que ocorrem os problemas, através dos seus Grupos de Fiscalização Rural. Tais ações são supervisionadas pelo órgão central, para garantir a padronização de procedimentos e apoiar diretamente as ações dos grupos regionais. Participam nessas operações o Ministério Público do Trabalho, a Polícia Federal ou Polícia Rodoviária Federal e o Ministério Público Federal – todos membros da CONATRAE.

329. Destaca-se que a composição interinstitucional das operações do GEFM dificulta tentativas de ingerência e corrupção, já que os integrantes das referidas instituições trabalham sempre juntos. Além disso, essa interinstitucionalidade das fiscalizações reúne as competências necessárias para sua eficácia.

330. Os auditores-fiscais do trabalho fazem coletas de provas, lavram autos de infração, emitem carteiras de trabalho, inscrevem trabalhadores no Seguro-Desemprego e interditam locais de trabalho quando necessário. Já o procurador do trabalho, além de auxiliar na coleta de provas, tem competência para propor ações imediatas junto à Justiça do Trabalho (podendo, por exemplo, propor ação cautelar para bloquear os bens do empregador); ajuizar Ações Cíveis Públicas; e firmar Termos de Ajuste de Condutas (TAC) com o infrator, no qual este se compromete a pagar em um prazo específico as verbas rescisórias que não puderem ser pagas de imediato, danos morais coletivos e regularizar as condições dos locais de trabalho e alojamento. A Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal são responsáveis pela segurança do grupo, pela coleta de provas para eventual processo criminal, apreensão de armas, prisão de criminosos, interdição do local de trabalho e apreensão da produção quando se trata de atividade ilegal.

331. De fato, a ação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, além de sua finalidade precípua de resgatar trabalhadores explorados, dá ensejo à imposição de sanções administrativas aos transgressores por parte do Ministério do Trabalho e Emprego. A conduta repressiva ganhou dimensão junto ao Ministério Público do Trabalho com a criação, em setembro de 2002, da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONAETE), integrada por representantes de todas as procuradorias regionais.

332. A CONAETE tem por objetivo, além de fortalecer as iniciativas em andamento (como a participação nas operações do Grupo Especial de Fiscalização Móvel), traçar planos

uniformes de ação do MPT em todo o país. Os procuradores mantêm-se em permanente prontidão para participar das operações do GEFM em qualquer ponto do território nacional, produzindo provas a serem utilizadas em ações civis públicas que buscam a condenação dos infratores. O MPT utiliza-se da ação civil pública a fim de coibir, em determinada propriedade, o uso de trabalho humano sem condições mínimas obrigatórias previstas em lei, com a imposição de pesadas multas pelo descumprimento da ordem judicial. E, em relação aos casos já ocorridos, tem utilizado a competente ação civil coletiva, pleiteando indenizações por danos morais em favor dos trabalhadores. A indenização por danos morais coletivos, imposta pela Justiça do Trabalho, em função das mencionadas ações civis propostas pelo MPT, tem-se revelado instrumento de grande eficácia e de forte papel inibitório, pelos altos valores das penalidades aplicadas, tornando economicamente desvantajosa a exploração de trabalho escravo.

II.6.2.2 Operações de Fiscalização, Resgate e Reinserção dos trabalhadores

333. O planejamento e preparação das operações de fiscalização e atuação do GEFM é principalmente reativo, ou seja, predominantemente fundamentado em denúncias. Por isso, a cooperação com outros atores foi essencial no seu desenvolvimento, sobretudo nas regiões onde há maior incidência de trabalho escravo. As denúncias são tratadas pela Divisão de Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE) e costumam provir da CPT e de outras organizações da sociedade civil, como o Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos (CDVDH) ou do MPT, da Ouvidoria Nacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da Polícia Federal e das próprias SRTEs. A cooperação com instituições da sociedade civil e sindicatos de trabalhadores é essencial. O denunciante é geralmente acolhido e protegido por instituições locais da sociedade civil até a denúncia ser averiguada por uma equipe móvel.

334. Ao receber a denúncia, a chefia da Divisão de Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE) do SIT (MTE) averigua se pode ser caracterizada condição análoga à de escravo de acordo com a tipificação prevista no artigo 149 do Código Penal. Caso se trate de irregularidades trabalhistas comuns, a denúncia é encaminhada para a respectiva SRTE. Havendo evidência de trabalho análogo ao de escravo, é feita uma avaliação da urgência do caso, por meio da qual se determina quais denúncias devem ser priorizadas.

Recebem prioridade casos nos quais os trabalhadores estão expostos a riscos graves, nos quais há relato de ampla violência contra os trabalhadores e/ou quando se trata de atividade econômica de curta duração.

335. Após esta triagem, a chefia da DETRAE define juntamente com um representante do MPT (membro da Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Escravo - CONAETE/MPT) quais denúncias serão atendidas e as operações em que serão verificadas.

336. O conjunto de denúncias a serem apuradas são encaminhadas a um dos coordenadores, respeitando o sistema de rodízio. Ao mesmo tempo, ofícios são encaminhados ao Ministério Público Federal (MPF), à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público do Trabalho (MPT). A CONAETE/MPT, subsequentemente, designa um procurador para acompanhar a operação. Outro ofício é encaminhado à Polícia Federal ou à Polícia Rodoviária Federal, para que designem uma equipe de policiais. O coordenador convida, geralmente, dependendo do porte do empreendimento a ser fiscalizado e da atividade econômica, mais quatro AFTs, ademais do sub-coordenador.

337. Após montar a equipe, a SIT providencia as passagens e diárias de todos os integrantes do grupo e dos policiais que darão apoio à operação. Para que seja mantido sigilo, com exceção do coordenador, do sub-coordenador e de um dos policiais, os demais integrantes da equipe não têm acesso às denúncias até o início da operação.

338. As operações são norteadas pelas denúncias encaminhadas ao coordenador pela DETRAE/SIT. Entretanto, ele tem certa discricionariedade para realizar fiscalizações em outras fazendas na região onde é realizada a operação, dependendo da complexidade da situação que encontrar e de eventuais novas denúncias que receber no decorrer da operação.

339. Em uma cidade próxima às localidades onde serão apuradas as denúncias, a equipe responsável pela operação realiza reuniões para definir as denúncias e as estratégias de ação. Nesta ocasião, caso presente, o denunciante pode ser apresentado ao grupo para descrever a situação. A estratégia de ação depende da dificuldade de acesso aos locais onde serão feitas as fiscalizações. Nos casos mais extremos, se necessário, o grupo utiliza barcos, cavalos ou mesmo helicópteros. Há relatos de casos em que a equipe levou mais de dois dias para chegar ao local de inspeção.

340. Chegando ao local, os AFTs fazem uma análise preliminar da situação para comprovar se há condição análoga à de escravo, caso em que é imperativo o resgate dos trabalhadores e no qual os seguintes procedimentos seguem: *i*) coleta de provas (fotos, filmagens, verificação se há um bloco de notas onde informação sobre os trabalhadores foi

escrita (como dívidas ilegais)); *ii*) entrevistas preliminares com os trabalhadores; *iii*) tentativa de identificação do(s) gato(s) e capatazes; *iv*) apreensão de armas e prisão em flagrante de criminosos (quando for o caso); *v*) identificação de todos os trabalhadores e dos eventuais ‘gatos’ e capatazes; *vi*) identificação do(a) empregador(a): proprietário(a) do estabelecimento.; *vii*) contato com o(a) proprietário(a). É bastante comum os empregadores, auxiliados por seus advogados, negarem a existência de trabalho análogo ao de escravo e tentarem se isentar da responsabilidade, atribuindo-a ao gerente da fazenda ou aos gatos ou indivíduos contratados para uma atividade específica. Entretanto, de acordo com a legislação brasileira, o empresário é legalmente responsável por todas as relações trabalhistas do seu negócio e o proprietário rural é responsável por tudo o que ocorrer nos domínios de sua fazenda. Ademais, a composição do GEFM, com a presença de policiais e de um procurador do trabalho, além de um número significativo de AFTs especializados, ajuda a convencê-los da seriedade da situação. Nos dias que se seguem, há um aprofundamento da coleta de informações através de depoimentos mais pormenorizados das vítimas, caso estes não tenham sido possíveis no primeiro dia, e o início do processo de negociação com o empregador. Quando a situação encontrada não caracteriza condição análoga à de escravo, os AFTs prosseguem com a fiscalização normal, atuando as irregularidades encontradas e exigindo o registro dos trabalhadores não registrados.¹⁰⁹



¹⁰⁹ Fluxo das fiscalizações do GEFM. In: OIT. *As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a erradicação do trabalho análogo ao de escravo*. OIT Escritório no Brasil: Brasília, 2010, 28. Anexo 23.

341. Ressalta-se que os indivíduos encontrados em condição análoga à de escravo devem ser resgatados rapidamente. Caso estejam em situação de risco, eles são retirados do local imediatamente. Além de garantir a segurança dos trabalhadores, a questão mais urgente a ser resolvida é o pagamento dos seus direitos e sua reinserção. No próprio local, os trabalhadores resgatados são registrados (assinatura de carteira de trabalho) e em seguida demitidos para receberem todos os direitos trabalhistas. Para os trabalhadores que não possuem carteira de trabalho, esta é emitida na hora. É comum encontrar trabalhadores que não possuam nenhum documento de identificação. Para eles, a auditoria-fiscal pode emitir uma carteira de trabalho provisória.

342. Para os empregadores que se recusam a pagar os trabalhadores, o Procurador do Trabalho pode propor uma ação cautelar, com pedidos de bloqueio das suas contas e das contas de suas empresas. Em último caso, a disputa é levada ao judiciário onde é raro o trabalhador não receber os seus direitos. Para os casos em que o empregador se recusa a cooperar, o MTE dispõe da *Assistência Emergencial a Trabalhadores Vítimas de Trabalho Escravo*, inscrito no Plano Plurianual, para custear o transporte dos trabalhadores e pagar sua alimentação e hospedagem até o retorno ao seu município de residência.

343. Ademais, o Procurador do Trabalho propõe a assinatura de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o empregador, por meio do qual este se compromete a indenizar os trabalhadores, por danos morais individuais, e a pagar danos morais coletivos, além de reparar todas as irregularidades antes de reiniciar a atividade produtiva. É comum encontrar trabalhadores que não possuem nenhum documento de identificação. Para eles, a auditoria-fiscal pode emitir uma carteira de trabalho provisória (Com base no art. 3 da Portaria SPPE/MTE nº1 de 28/01/1997 c/c com o art. 17 da Consolidação das Leis Trabalhistas). Além de receber as verbas rescisórias, o trabalhador tem direito ao recebimento de três meses de seguro-desemprego (Lei nº 7.998/1990, alterada pela Lei nº 10.608/2002). O trabalhador também é encaminhado pelo MTE, para qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho por meio do SINE (Sistema Nacional de Emprego).

344. Assim, o Grupo Móvel demonstrou ser um mecanismo eficiente de resgate de trabalhadores, aplicação de sanções administrativas, de recomposição do patrimônio dos trabalhadores (por meio do pagamento das verbas rescisórias) e de fornecimento de provas para atuação do Ministério Público Federal junto ao Poder Judiciário. Das primeiras ações em 1995 até hoje, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, foram contabilizados em torno de 47 mil trabalhadores resgatados em condições análogas à de escravos. Em média, a

cada dia, mais de 5 pessoas são resgatados no país. Minas Gerais lidera a lista de estados com mais resgates (2.000), seguido por Pará (1.808), Goiás (1.315), São Paulo (916) e Tocantins (913). É preciso destacar, mais uma vez, que a situação de “condição análoga à de escravo” utilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego inclui o conceito de jornadas diárias excessivas e condições de trabalho degradantes, não se referindo apenas a situações de escravidão, servidão ou trabalho forçado, ou seja, situações em que haja atributos de direito de propriedade sobre o empregado ou mesmo restrição de sua liberdade de locomoção.

345. O Ministério Público Federal, cabe destacar, publicou, em 28 de julho de 2014, o “Ato de Coordenação de Serviço nº 1/2014”, onde regulamenta as medidas a serem adotadas para participação dos membros do MPF nas fiscalizações do Grupo Móvel, inclusive enfatizando que haverá o acompanhamento da coleta de provas imprescindíveis à persecução criminal dos eventuais delitos presenciados no momento da fiscalização.

346. A principal causa da vulnerabilidade dos trabalhadores em condições de trabalho análogas às de escravo é a miséria. Por esta razão, além dos resgates de trabalhadores e da punição dos infratores, uma das principais preocupações é a reinserção da vítima no mercado de trabalho.

347. Em termos de reinserção do trabalhador, além do seguro-desemprego e a prioridade no programa Bolsa Família¹¹⁰, por meio de Acordo de Cooperação Técnica assinado entre MTE e MDS, existe o Projeto Ação Integrada, criado em 2009, pela SRTE do Mato Grosso com apoio da Procuradoria Regional do Trabalho e da OIT. O Projeto viabiliza uma série de articulações com entidades públicas, privadas e da sociedade civil para discutir as variáveis que levam o trabalhador e sua família à condição de vulnerabilidade e ao trabalho escravo e presta atenção às vítimas e suas famílias, além de identificar e estabelecer parcerias em prol de uma ação coordenada de combate ao trabalho escravo.

348. O objetivo do programa é romper o ciclo da escravidão contemporânea, criando condições de inserção social e profissional aos trabalhadores resgatados e vulneráveis ao trabalho escravo por meio de acolhimento e acompanhamento psicossocial contínuo, formação cidadã, elevação educacional, qualificação profissional e reinserção em políticas públicas de emprego e renda ou contratação direta por empresas. A iniciativa se estendeu até o final de 2011 e ofereceu elementos confiáveis para pensar futuras ações que visem impedir a reincidência dos trabalhadores resgatados em situações de trabalho análogas à de escravo, bem como possibilitou o rompimento do ciclo de exploração desses trabalhadores, privados

¹¹⁰ Programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

de benefícios da cidadania e, conseqüentemente, da dignidade humana. O projeto tem apoio do MPF, MTE, MPT, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, assim como de organizações da sociedade civil.

349. Com o propósito de ampliar o Projeto para outros Estados da Federação, consubstancia-se o Movimento Ação Integrada¹¹¹, que objetiva criar condições e iniciativas que promovam a modificação social, educacional e econômica dos egressos do trabalho escravo e de trabalhadores em situação de vulnerabilidade a essa prática, tendo como pilares a atenção integral à família; a escolarização; a formação técnico-profissional; e o fortalecimento socioeconômico por meio de iniciativas de meio de vida. Atualmente, vários estados estão em processo de articulação para replicação do Projeto Ação Integrada, como o Rio de Janeiro, Pará e Bahia.

350. Em 18 de agosto de 2015, foi realizada no Supremo Tribunal Federal solenidade de assinatura de um Termo de Cooperação Técnica para intensificar o combate ao trabalho análogo à escravidão. O termo tem como escopo o fortalecimento, a consolidação e a replicação das ações do Movimento Ação Integrada. A iniciativa promove a qualificação educacional, cultural e profissional dos egressos do trabalho escravo, a fim de reinseri-los no mercado e na sociedade. Além do Ministério do Trabalho e Emprego, a parceria envolve o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), os Ministérios Público do Trabalho (MPT) e Público Federal (MPF), a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT). A iniciativa visa levar para todo território nacional um projeto já em execução nos estados de Mato Grosso, Bahia, Rio de Janeiro e na região do Bico do Papagaio – que abrange comunidades no Pará, Maranhão, Tocantins e Piauí.

II.6.2.3 Persecução dos responsáveis

351. Além de levar as ações fiscais aos trabalhadores impossibilitados de exercer sua cidadania, é necessário que tais ações possam ser alçadas a outras esferas institucionais a fim de assegurar a persecução dos responsáveis em todas as instâncias possíveis. Procedimentos específicos devem ser adotados nas fiscalizações, de modo que, na eventualidade da constatação de redução de trabalhadores à condição análoga à de escravo, o procedimento fiscal seja instrumento capaz de deflagrar também os pertinentes processos nas esferas

¹¹¹ Disponível em: <http://www.acaointegrada.org/>

administrativa, civil e penal, implementando atuação unívoca do Estado na abordagem das formas contemporâneas de escravidão.

352. Com esse propósito foi desenvolvido, pelo MTE, **Manual de Combate ao trabalho em condições análogas às de escravo** em 2008, e atualizado desde então, contendo informações específicas acerca: *i*) do conceito do trabalho em condição análoga a de trabalho escravo e do conceito administrativo de trabalho escravo; *ii*) das variáveis a serem analisadas (do aliciamento de trabalhadores de um local a outro do território nacional; da violência contra o trabalhadores; das restrições às liberdades dos trabalhadores; das jornadas de trabalho e do descanso devido; da identificação das condições de trabalho; dos fatores a serem analisados pela auditoria-fiscal do trabalho; dos ilícitos penais correlatos); *iii*) das ações fiscais (apreensões; interdições e embargos; termos de declaração; oitivas em conjunto; reuniões de avaliação; identificação do empregador; emissão das guias do seguro-desemprego dos trabalhadores resgatados; empregador que se recusa pagar verbas rescisórias; término da ação fiscal); *iv*) das autuações (aspectos formais e legais dos autos de infração e autos de infração mais utilizados); *v*) e da elaboração de relatório de ação fiscal¹¹².

353. Os autos de infração lavrados geram processos administrativos por meio dos quais o infrator, se condenado, é multado. Os recursos arrecadados pelas multas são destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), um fundo vinculado ao MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

354. Após concluído os processos administrativos, há uma nova análise da SIT/MTE para averiguar se realmente se tratou de trabalho análogo ao de escravo. Em caso afirmativo, os dados do culpado são incluídos no Cadastro de Empregadores Infratores, mais conhecido como ‘Lista Suja’. O Cadastro é uma lista pública de pessoas físicas e jurídicas flagradas mantendo trabalhadores em condições análogas à de escravo. A lista foi instituída em 2004, por meio da Portaria nº 540 do MTE, e está disponível nos sítios eletrônicos do MTE e da ONG Repórter Brasil. A “Lista Suja” se tornou um importante meio de repressão ao trabalho escravo, principalmente devido às consequências econômicas que gera para o infrator. Após a publicação do nome na Lista, as empresas e os indivíduos não podem receber qualquer tipo de financiamento público. A Resolução nº 3.876, de junho de 2010, do Conselho Monetário Nacional, contribuiu de forma importante para essa punição já que veda a concessão de crédito rural para pessoas físicas ou jurídicas inscritas na Lista.

¹¹² BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Manual de Combate ao trabalho em condições análogas às de escravo*. Brasília: MTE, 2011, p. 96. Anexo 25.

355. A inclusão de nomes na lista observa o direito ao contraditório e à ampla defesa. Qualquer nome somente é incluído após decisão, em todas as instâncias, dos autos de infração que tipificam o trabalho análogo ao de escravo, não estando mais sujeito a recurso. Os empregadores que forem incluídos no Cadastro são monitorados por um período de dois anos, após os quais seus nomes são removidos se não houver reincidência no crime, forem pagas todas as multas resultantes da fiscalização e forem quitados os débitos trabalhistas e previdenciários.

356. Numa ação conjunta entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, por intermédio da CONATRAE, foi publicada a Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011, que enuncia regras sobre a atualização semestral do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo e disciplina os meios de inclusão e de exclusão dos nomes dos infratores no Cadastro.

357. Desde a instituição do Cadastro, a sua legalidade e constitucionalidade foram questionadas judicialmente. Apesar da existência de decisões que excluíram os nomes de empregadores do cadastro ao longo do tempo em que esteve publicado, a jurisprudência dominante foi sempre no sentido de reconhecer a sua legalidade e a constitucionalidade, inclusive como instrumento de realização de direitos constitucionalmente assegurados, como: a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, além dos fundamentos da ordem econômica, como a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa.

358. Além de declarar sua legitimidade, a jurisprudência majoritariamente reconhece no Cadastro um importante instrumento de políticas públicas que permite que a informação sobre a existência de tais fatos possa circular interna e externamente, o que confere transparência e publicidade às ações do Estado e a seus resultados.

359. Contudo, em 27 de dezembro de 2014 foi proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) decisão liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.209 que suspende a eficácia dos efeitos das Portarias MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004 e Interministerial MTE/SDH nº 2/2011, de 12 de maio de 2011, que regulamentava o Cadastro naquela ocasião. Essa suspensão implica que as referidas portarias deixem de produzir efeitos até o julgamento definitivo da ação.

360. Na última atualização semestral ocorrida em 1º de julho de 2014, foram incluídos os nomes de 91 (noventa e um) novos empregadores e excluídos 48 (quarenta e oito)

empregadores em decorrência do cumprimento dos requisitos administrativos previstos na Portaria Interministerial nº 02/2011. Naquela data, figuravam no cadastro 609 (seiscentos e nove) nomes de empregadores flagrados na prática de submeter trabalhadores a condições análogas às de escravo, pessoas físicas ou jurídicas. Desse total, o Estado do Pará apresenta o maior número de empregadores inscritos na lista, totalizando cerca de 27%, sendo seguido pelo Estado de Minas Gerais com 11%, Estado do Mato Grosso com 9% e Estado de Goiás com 8%. A pecuária constitui a atividade econômica desenvolvida pela maioria dos empregadores envolvidos na prática em questão (40%), seguida da produção florestal (25%), agricultura (16%) e indústria da construção (7%).

361. Nova portaria interministerial foi publicada no dia 1º de abril de 2015, revogando a anterior portaria vergastada na ADI 5.209 do STF. Entretanto, ela não ampara ainda a edição de novo cadastro, o qual permanece suspenso até que se resolva a ação em comento. Importa esclarecer, todavia, que a Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, obriga, irrestritamente, que todos os órgãos públicos forneçam dados ou informações solicitadas pela sociedade, sendo que a regra é a publicidade dos atos. Assim, algumas instituições, públicas ou privadas, tem solicitado informações acerca de empregadores autuados e condenados administrativamente, de modo definitivo, no âmbito do MTE, sendo este obrigado a fornecê-las.

362. O Cadastro é utilizado também pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como base para a identificação da cadeia dominial dos imóveis rurais autuados por trabalho escravo e a arrecadação de terras em situação irregular para projetos de reforma agrária. A Portaria nº 835/04 regulamenta a matéria e prioriza a investigação, pelo INCRA, da legitimidade do domínio e posse dessas áreas.

363. Outro mecanismo adotado pelo MDA/INCRA no esforço de erradicação do trabalho escravo é a desapropriação de imóveis por descumprimento da “função social trabalhista”, um dos motivos para declarar de interesse social terras para fins de reforma agrária.

364. Além disso, segue acumulando força a articulação empresarial em torno do Pacto Nacional, cujos signatários comprometem-se a não adquirir qualquer produto cuja produção incorpore trabalho análogo à de escravo em sua cadeia produtiva, bem como o Pacto Federativo, inicialmente articulado pelos governos estaduais do Pará, Maranhão, Mato Grosso, Tocantins Piauí e Bahia, com potencial para se estender a todas as 27 unidades

federativas. Alguns desses estados já possuem um Plano Estadual e, até mesmo uma lei estadual para somar forças ao enfrentamento articulado no âmbito estadual.

365. No âmbito do Ministério Público do Trabalho, caso o empregador se recuse a assinar um TAC ou este não seja considerado satisfatório, a procuradoria do trabalho pode instaurar uma Ação Civil Pública pela qual ela exige o pagamento de danos morais coletivos e, eventualmente, também de danos morais individuais, ainda que esta não seja função obrigatória do Ministério Público, caso tais danos não tenham sido pagos junto às verbas rescisórias. É interessante mencionar também que a procuradoria do trabalho tem a discricionariedade de reverter os danos morais coletivos em benfeitorias à sociedade, como a doação de equipamentos para serem utilizados na fiscalização, o pagamento de projetos de reinserção dos trabalhadores resgatados, entre outros.

366. Com relação aos desdobramentos no âmbito penal, ressalta-se que, com base nos relatórios do coordenador do GEFM e do procurador que acompanhe a fiscalização, o Ministério Público Federal determina se é cabível uma ação penal contra o suspeito da prática de redução a condição análoga à de escravo. Nesse caso, a Polícia Federal pode ser acionada para abrir inquérito criminal, se se julgarem necessárias averiguações adicionais ou coleta de mais provas, ou pode ser instaurada diretamente uma ação penal.

367. No âmbito do Ministério Público Federal, a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Matéria Criminal e Controle Externo da Atividade Policial) criou, pela Portaria nº. 56, de 06 de novembro de 2012, o Grupo de Trabalho sobre Escravidão Contemporânea, com o escopo de assessorá-la na definição da política criminal de combate às formas contemporâneas de escravidão, notadamente do crime de redução a condição análoga à de escravo, previsto no art. 149 do Código Penal Brasileiro.

368. Foram elaboradas as seguintes diretrizes estratégicas de trabalho: **a)** diagnosticar a persecução penal do MPF quanto ao tema; **b)** sensibilizar membros do Ministério Público Federal, Poder Judiciário e os demais atores envolvidos a respeito do tema; **c)** estabelecer rotinas de atuação; **d)** elaborar subsídios teóricos para formulação da política criminal sobre o trabalho escravo; **e)** divulgar a atuação do MPF na persecução criminal do trabalho escravo.

369. Foi elaborado um novo manual de atuação na repressão ao trabalho escravo para Procuradores da República. Este manual tem como objetivo fornecer subsídios teóricos que auxiliarão os membros do MPF no combate a esses crimes, bem como orientações práticas de como proceder na coleta da prova a ser utilizada no processo penal. O Manual de Atuação foi

lançado durante o I Seminário Nacional sobre Escravidão Contemporânea, realizado pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em 2013.

370. Desse encontro nacional resultou uma proposta ousada, mas vista como imprescindível pelos integrantes do *Parquet* presentes naquela ocasião: a participação do membro do Ministério Público Federal nos grupos móveis de fiscalização contra o trabalho escravo de modo a melhorar a qualidade da prova a ser usada no processo penal. Essa era uma das Medidas de Fiscalização e Repressão do Trabalho Escravo previstas expressamente na solução amistosa do Caso 11.289 (José Pereira), em trâmite na CIDH, e consta no *Compromisso 27* do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. Atualmente o Ministério Público Federal conta com um grupo de 36 (trinta e seis) Procuradores da República inscritos para acompanhar as fiscalizações de trabalho escravo, com participação efetiva nos Grupos Móveis desde agosto de 2014.

371. Já em relação ao Poder Judiciário, o GT sugeriu a edição de uma meta junto ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, para julgamento prioritário dos processos envolvendo o crime do art. 149 e conexos. Apesar de não ter sido implementada a meta pelo CNJ, após a atuação dos membros do GT, foi aprovado pelo Conselho da Justiça Federal – CJF a prioridade no julgamento das ações penais envolvendo trabalho escravo, no sentido de serem julgadas em 2015 todas as ações propostas até 31 de dezembro de 2012. Essa medida do Conselho da Justiça Federal atende plenamente o objetivo de imprimir maior celeridade aos processos judiciais sobre o crime de trabalho escravo, já que, após decisão do Supremo Tribunal Federal em 2006, todos esses processos estão sob competência da Justiça Federal.

372. Importa também registrar que o acompanhamento dos processos que versam sobre a utilização de trabalho escravo tramitando no Poder Judiciário é uma das tarefas desenvolvidas pelo GT. O projeto “Ministério Público Federal contra a Escravidão Contemporânea” tem como uma de suas finalidades estruturar a prestação de contas à sociedade e organismos internacionais, de maneira a elevar a transparência das ações institucionais em relação à atuação criminal no combate ao trabalho escravo. O trabalho tem sido desenvolvido com o escopo de proporcionar ao Ministério Público Federal um mapeamento de todas as ações que procuraram a responsabilização criminal por trabalho escravo, de forma a garantir informações sobre a propositura de denúncias, condenações, recursos e execuções penais. O trabalho ainda não foi concluído, mas seus resultados, se alcançados, serão essenciais para a melhoria de resultados na persecução penal do crime de trabalho escravo.

373. Por sua atuação nesses mais de dois anos, o trabalho do GT sobre Escravidão Contemporânea¹¹³ foi reconhecido com o **Prêmio CNMP**, do Conselho Nacional do Ministério Público Federal, no qual recebeu o 1º lugar em 2014, na categoria Diminuição da Criminalidade e da Corrupção, assim como o **Prêmio República**, tendo o Grupo recebido, na Categoria Criminal, o 1º lugar no III Prêmio República de Valorização do Ministério Público Federal, evento realizado em 2015 pela Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR. Informações relevantes do trabalho desempenhado pelo GT sobre Escravidão Contemporânea do MPF podem ser encontradas em seu Relatório.¹¹⁴

II.6.2.4 Ações de prevenção e sensibilização

374. Além das ações de repressão e reinserção do trabalhador, o combate ao trabalho escravo feito pelo Governo Federal envolve também programas para reduzir a vulnerabilidade do trabalhador à exploração e campanhas de sensibilização. Cita-se, a seguir, algumas dessas iniciativas.

375. Em outubro de 2003, foi lançada a primeira “Campanha Nacional contra o Trabalho Análogo ao Trabalho Escravo”, no Congresso Nacional, coordenada pela OIT com o apoio do Governo federal e da CONATRAE. A campanha foi concebida de maneira voluntária por agências de publicidade e veículos de comunicação do país, somando doações de aproximadamente 23 milhões de reais. Campanhas estaduais também foram implementadas, além de exposição na mídia sobre o tema de trabalho escravo.

376. Em 2004, foi criado o Dia Nacional de Combate ao Trabalho Escravo (Lei nº 12.064/2009), no dia 28 de janeiro, em homenagem a três auditores fiscais e um motorista do Ministério do Trabalho e Emprego assassinados em 2004, na zona rural de Unaí, Estado de Minas Gerais.

377. Existem projetos de prevenção e sensibilização apoiados pelo governo, como o Projeto “Escravo, nem pensar!”, da organização Repórter Brasil, apoiado pela SDH/PR, que vem atuando desde 2004 nos Estados do Pará, Maranhão, Piauí, Tocantins, Ceará, Mato Grosso, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais e São Paulo para reduzir o aliciamento

¹¹³ BRASIL Ministério Público Federal. Grupo de Trabalho Escravidão Contemporânea. Disponível em: http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/coordenacao/grupos-de-trabalho/gt-escravidao-contemporanea/escravidao_contemporanea. Acesso em 8 set. 2015.

¹¹⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. *Relatório do Grupo de Trabalho Escravidão Contemporânea*. Brasília: MPF, 2015. Anexo 40.

de trabalhadores por meio de intervenção junto a professores e alunos de escolas de 1º e 2º grau, na educação de crianças e adolescentes e na capacitação de lideranças populares. Além disso, em 2006 foi lançada a Cartilha “Escravo, nem pensar!”, elaborada pelo Ministério da Educação, pela OIT e pela organização Repórter Brasil. A cartilha foi distribuída para mais de 40 mil professores e passou a atingir 10 municípios. Trata-se de um manual para alfabetizadores com orientações sobre o trabalho escravo e outros tipos de violência praticada contra trabalhadores, principalmente no meio rural.

378. Também a partir de 2004, como forma de contribuir para a implementação do I Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, a SDH/PR decidiu concentrar-se nas ações dos Balcões de Direitos para municípios identificados como focos de aliciamento de mão-de-obra para trabalho escravo, ou seja, nas regiões Norte e Centro-Oeste do país. O objetivo é fazer com que os balcões prestassem assistência e disseminassem informações chamando a atenção dos trabalhadores rurais quanto aos riscos das promessas enganosas dos aliciadores de mão-de-obra conhecidos como “gatos”.

379. No tocante às capacitações, ressalta-se que, desde 2009, a CONATRAE vem realizando Oficinas de Trabalho Decente e a Coletivização do Processo, em parceria com as Escolas Judiciais dos Tribunais Regionais do Trabalho do país, destinadas a Magistrados e Procuradores do Trabalho, Policiais Federais e Rodoviários Federais e instituições convidadas.

380. Em 2012, a SDH/PR assinou Acordo de Cooperação Técnica com a ENAMAT (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrado do Trabalho) e no ano seguinte, com o Conselho Federal de Justiça para adotarem ações conjuntas a fim de difundir o conhecimento e experiências práticas direcionadas à prevenção do trabalho análogo ao de escravo no país. Encontram-se em trâmite para assinatura acordos semelhantes com o Conselho Nacional de Justiça e com o Ministério Público Federal, além de acordo com ações específicas voltadas aos trabalhadores resgatados e/ou vulneráveis à exploração pelo trabalho escravo, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

381. Ademais, o Ministério do Trabalho e Emprego publicou e distribuiu, em 2012, o “Manual de Combate ao Trabalho Escravo”, com o intuito de disseminar o conhecimento da legislação, as práticas e as autoridades que têm por competência lidar com a temática.

382. O Ministério Público Federal, por sua vez, apoiou a edição de uma pequena cartilha, juntamente com a Comissão Pastoral da Terra, a ser distribuída preferencialmente entre os trabalhadores, com o objetivo de conscientizá-los sobre os perigos do trabalho

escravo e sobre as formas de denunciar tal situação. A cartilha é clara e prática e se expressa por meio de animações em quadrinhos. Também em 2012, o Ministério Público do Trabalho publicou outra cartilha, em formato de “folder”, relatando a importância da discussão do tema, as formas de prevenção e a legislação protetiva, bem como indicando as autoridades competentes para prevenção e combate. Outra campanha realizada pelo Ministério Público Federal, em janeiro de 2014, resultou na publicação de um pequeno livro informativo sobre a prevenção e o combate ao trabalho escravo, que destaca o endereço e os telefones das autoridades do Ministério Público Federal competentes.

383. No dia 28 de janeiro de 2014, Dia Nacional do Combate ao Trabalho Escravo, o Ministério Público Federal (MPF) lançou extensa campanha intitulada “MPF contra a escravidão contemporânea”¹¹⁵ com a finalidade de mostrar à sociedade no que consiste o trabalho escravo nos dias atuais e também como é a atuação para reprimir esta prática criminosa. A campanha, veiculada em todo país, teve cartazes, *banners*, *spots* de rádio e TV, cartilhas e roteiro de atuação, além de um *hotsite* em torno do tema escravidão contemporânea. De acordo com o MPF, as peças publicitárias foram idealizadas para que o cidadão que se encontra em condições análogas à de escravo identifique a prática do crime pelo empregador e, também, para que pessoas ao redor dele possam fazer o mesmo.

II.6.2.5 Coordenação dos atores governamentais e compartilhamento de informações

384. Desde o reconhecimento do problema do trabalho análogo ao de escravo no Brasil, o governo tem envidado esforços para coordenar as diferentes instituições envolvidas no enfrentamento ao trabalho em condições análogas ao de escravo no país. Em 1995, foi criado, junto ao GEFM, o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF), por meio do Decreto Presidencial nº 1538, de 27 de maio de 1995, com propósito de coordenar a repressão do trabalho escravo. O grupo foi extinto e, hoje, quem cumpre o papel de coordenação dos atores envolvidos é a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE). Criada em 31 de julho de 2003, a Comissão é órgão colegiado de caráter deliberativo, propositivo e fiscalizador das ações constantes do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo e suas atualizações.

¹¹⁵ A campanha foi lançada no dia nacional de combate ao trabalho escravo, em 28/01/2014, e está disponível no sítio eletrônico: <http://www.trabalhoescravo.mpf.mp.br/>. Acesso em 8 set. 2015.

385. A CONATRAE tem, ainda, desenvolvido esforços junto ao poder público estadual, no sentido de criar no âmbito daquela instância de poder, Comissões Estaduais para a Erradicação do Trabalho Escravo – COETRAEs. Essa ação vai ao encontro da Carta-Compromisso contra o Trabalho Escravo assinada pela maioria dos então candidatos aos governos estaduais, durante a campanha eleitoral de 2010, e já resultou na criação de 12 Comissões Estaduais. Em 2012, foi realizado o 1º Encontro Nacional das COETRAE no Estado do Mato Grosso; e, em 2013, o 2º Encontro Nacional das COETRAE em São Luís, no Estado do Maranhão. Desde 2009, a CONATRAE vem realizando Oficinas de Trabalho Decente e a Coletivização do Processo, em parceria com as Escolas Judiciais dos Tribunais Regionais do Trabalho do país, destinadas a Magistrados e Procuradores do Trabalho, Auditores Ficiais do Trabalho, Policiais Federais e Rodoviários Federais, e instituições convidadas ligadas ao tema.

386. Em 2012, a SDH/PR assinou Acordo de Cooperação Técnica com a ENAMAT – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho, e, em 2013, com o Conselho Federal de Justiça, no sentido de adotarem ações conjuntas relacionadas à difusão de conhecimentos e experiências práticas direcionadas à prevenção e ao enfrentamento do trabalho escravo e forçado no país.

387. Como parte de suas responsabilidades no Segundo Plano Nacional de Erradicação ao Trabalho Escravo, o papel da sociedade civil também é essencial. O II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo busca oferecer diretrizes nacionais por meio da coordenação de esforços e distribuição de responsabilidade entre os poderes públicos e a sociedade civil, com metas cuja responsabilidade de execução é atribuída aos municípios.

388. O compartilhamento de informações entre órgãos públicos é essencial para garantir eficácia no combate do trabalho escravo. Após as ações de fiscalização, é elaborado Relatório de Ação Fiscal (RAF) que é encaminhado para os seguintes órgãos governamentais: Advocacia-Geral da União, MPT, MPF, Polícia Federal e, eventualmente, para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Os dados do RAF são inseridos no Sistema de Acompanhamento do Trabalho Escravo (SISACTE), criado em 2006 pelo MTE em parceria com a OIT, com intuito de registrar a atuação contra o trabalho análogo ao de escravo de forma padronizada e compartilhável.

389. **Desde agosto 2012, o MTE envia trimestralmente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, relatórios das fiscalizações realizadas pelo Grupo Móvel. Os**

mesmos relatórios trimestrais são enviados ao Departamento de Polícia Federal, ao MPF, ao MPT e à AGU. Os mesmos dados são informados ordinariamente, à Defensoria Pública da União e ao Ministério Público. De fato, o compartilhamento de informações e a interação entre os órgãos mais fluida facilita o trabalho de cada um para a promoção da prevenção e combate ao trabalho escravo.

II.7 O reconhecimento internacional das políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro para prevenir e combater a exploração do trabalho humano

390. O Brasil tem demonstrado importante liderança regional e mundial no enfrentamento às diversas formas de exploração do trabalho humano. Esse fato é hoje reconhecido nacional e internacionalmente. O país aparece como referência internacional no combate ao trabalho forçado, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) em seu Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, intitulado “Uma Aliança Global contra o Trabalho Forçado”, lançado em maio de 2005 durante a 93ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, o qual apresentou à época um quadro completo sobre o trabalho forçado contemporâneo no mundo.¹¹⁶

391. Segundo consta no Relatório da OIT, o Brasil tem liderado o enfrentamento do problema com grande visibilidade por meio da adoção e implementação, a partir de março de 2003, do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, assim como os planos estaduais que a ele seguiram, os quais constituem hoje modelos para iniciativas similares no resto do mundo¹¹⁷.

392. No supracitado Relatório de 2005 da OIT, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) do Trabalho Escravo, que com sua atuação já conseguiu resgatar de condições degradantes de trabalho milhares de trabalhadores desde 1995, é apontado como a melhor prática do país no enfrentamento do problema. Segundo Leonardo Sakamoto, a

¹¹⁶ CONFERÊNCIA Internacional do Trabalho. 93ª Sessão, 2005. *A Global Alliance Against Forced Labour: global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Report I (B). Genebra: Escritório Internacional do Trabalho, 2005. Anexo 26.

¹¹⁷ CONFERÊNCIA Internacional do Trabalho. 93ª Sessão, 2005. *A Global Alliance Against Forced Labour: global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Report I (B). Genebra: Escritório Internacional do Trabalho, 2005, p. 41. Anexo 26.

experiência brasileira no combate ao trabalho forçado também se destaca por ser um país que possui em seu Código Penal sanções contra aqueles que submetem seus trabalhadores a condições análogas as de escravo¹¹⁸. A OIT, em seu Relatório “Uma Aliança Global contra o Trabalho Forçado”, assim aponta ambas iniciativas (GEFM e mudanças legislativas) implementadas pelo Brasil:

(...) Since early 2003, the Government of President Lula da Silva has adopted yet stronger measures to combat forced labour and impunity in Brazil. In December 2003, the Penal Code was amended to incorporate the concept of “reducing a person to a condition analogous to that of a slave”.

(...) Law enforcement has also been enhanced in Brazil, with positive results. A Special Mobile Inspection Group (GEFM) has been strengthened, while 150 new labour inspectors were assigned in 2004 to priority areas in which forced labour is concentrated. The year 2003 saw approximately 4,900 workers freed (see figure 2.1). Between February 2003 and May 2004 the Attorney-General initiated 633 administrative proceedings to verify allegations of slave labour, and a number of convictions have been brought¹¹⁹.

393. Ademais, o Relatório da OIT expõe que alguns países latino-americanos tem seguido o exemplo brasileiro no enfrentamento ao trabalho forçado, notadamente na área rural, como os Governos da Bolívia, Guatemala, Paraguai e Peru. Além disso, o Relatório aponta o Brasil como referência de trabalho em cooperação com a OIT em campanhas de sensibilização sobre a temática do trabalho forçado:

Brazil, by contrast, has undertaken a high-profile advocacy campaign against slave labour, launched in Congress in October 2003. (...) The case of Brazil provides a useful illustration of an integrated project of ILO assistance, involving several complementary components, amongst which awareness raising has been prominent¹²⁰.

394. A OIT celebrou os avanços realizados pelo Brasil em diversos documentos, assim como o fato de que a erradicação do trabalho forçado foi definida como uma crescente prioridade nacional e como um dos eixos da Agenda Nacional de Trabalho Decente apresentada pelo Ministro do Trabalho e Emprego, em maio de 2006, durante a XVI Reunião Regional Americana da OIT, realizada em Brasília.

¹¹⁸ SAKAMOTO, Leonardo (Coord.). *Trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2007, p.08. Anexo 27.

¹¹⁹ CONFERÊNCIA Internacional do Trabalho. 93ª Sessão, 2005. *A Global Alliance Against Forced Labour: global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Report I (B). Genebra: Escritório Internacional do Trabalho, 2005, p. 22. Anexo 26.

¹²⁰ *Idem*, p. 73.

395. Devido ao reconhecimento internacional dos esforços brasileiros em buscar o cumprimento do disposto nas Convenções nº 29 e 105 que tratam da abolição do trabalho forçado e na Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento, a OIT e o Governo Federal aprovaram o Projeto de Cooperação Técnica “Combate ao Trabalho Escravo no Brasil”, que iniciou suas atividades em abril de 2002.

396. Com recursos da ordem de US\$ 1,7 milhão, o projeto foi desenvolvido com o objetivo de promover a atuação integrada e fortalecer as ações de todas as instituições nacionais parceiras que defendem os direitos humanos, principalmente no âmbito da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE). Nos três anos de existência do Projeto de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil, a OIT registrou que os avanços obtidos pelo Brasil na luta contra o trabalho escravo foram inegáveis.

397. Ademais, em sua publicação intitulada “As Boas Práticas da Inspeção do Trabalho no Brasil: A Erradicação do Trabalho Análogo ao de Escravo”, de 2010¹²¹, a OIT reconheceu os avanços da atuação brasileira nessa área.

398. Nessa publicação de 2010, a OIT destacou a existência de um sistema eficaz de inspeção do trabalho no Brasil, capaz de enfrentar os desafios de uma sociedade e uma organização produtiva em constante mudança e de crescente complexidade, como elemento central para a promoção do trabalho decente. Além disso, considerou que um sistema de inspeção que funciona adequadamente é vital para garantir o efetivo cumprimento da legislação trabalhista e a proteção dos trabalhadores e trabalhadoras.

399. De fato, a OIT considerou a experiência brasileira para inspeção no trabalho como exemplo de boas práticas, e qualificou as ações dos auditores-fiscais do trabalho como *“práticas criativas e inovadoras que foram capazes de proporcionar soluções legais e técnicas que funcionam como incentivos positivos para que as empresas se mantenham em conformidade com a lei”*¹²².

400. Com o intuito de compartilhar esse conhecimento com outros países, a OIT estabeleceu uma parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil para a realização de cooperação técnica, por meio de financiamento do Governo da Noruega, com o objetivo de sistematizar algumas das boas práticas brasileiras com relação à inspeção do trabalho que poderiam ser utilizadas por outros países.

¹²¹ OIT. *As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a erradicação do trabalho análogo ao de escravo*. Brasília: OIT, 2010. Anexo 23.

¹²² OIT. *As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a erradicação do trabalho análogo ao de escravo*. Brasília: OIT, 2010, p. 6. Anexo 23.

401. Por meio dessa parceria, foi produzida uma coletânea chamada “As boas práticas da Inspeção do Trabalho no Brasil” composta de quatro publicações sobre o sistema de inspeção do trabalho no país e as experiências brasileiras no âmbito da fiscalização para a erradicação do trabalho infantil e combate ao trabalho análogo ao de escravo.

402. Com base nessas boas práticas, alguns pontos foram identificados, com o propósito de evidenciar características que poderiam ser replicadas e adaptadas a outras realidades¹²³:

a) Um aspecto fundamental para possibilitar o aperfeiçoamento dos procedimentos de inspeção é poder contar com bases de dados confiáveis, tanto para um sistema de “inteligência” eficaz para a identificação de empresas a serem fiscalizadas, como para a coleta e sistematização de informação sobre as ações realizadas. A utilização adequada das fontes de informação se destaca em todas as boas práticas analisadas. É o caso do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), o Sistema de Informações sobre Focos do Trabalho Infantil (SITI) e o Sistema de Acompanhamento de Trabalho Escravo (SISACTE).

b) A adaptação do modelo do Grupo Especial de Fiscalização Móvel de combate às práticas análogas às de escravo ao modelo do Grupo Móvel Nacional do setor marítimo para a harmonização de procedimentos em diferentes estados brasileiros, mostra como certas ferramentas ou processos podem ter êxito em outras áreas de fiscalização, quando aplicadas com as devidas alterações.

c) A coordenação com outras entidades do governo e do Estado pode potencializar significativamente os resultados da fiscalização, especialmente em países onde recursos são escassos e o número de inspetores do trabalho talvez não seja o ideal. Este é o caso da experiência de combate ao trabalho infantil, combate ao trabalho em condições análogas às de escravo e de fiscalização na pesca, por citar alguns exemplos.

d) Por outro lado, uma fiscalização articulada com os parceiros sociais em especial as organizações de empregadores e trabalhadores potencializa os esforços de melhoria tanto das condições de trabalho quanto da competitividade das empresas. A experiência da Comissão Tripartite da Indústria Naval e da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (que também inclui organizações da sociedade civil) são instâncias onde estes temas se exemplificam.

403. Segundo a OIT, o exemplo brasileiro representa a implementação de respostas inovadoras aos atuais desafios impostos pelo sistema produtivo em constante mudança e pela necessidade de garantir a promoção do trabalho decente.

¹²³ OIT. *As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a erradicação do trabalho análogo ao de escravo*. Brasília: OIT, 2010, pp. 7-8. Anexo 23.

404. Tomando como exemplo essas iniciativas em nível nacional, o Brasil já se mostrou comprometido com a ideia de apoiar ações de combate ao exploratório na América Latina, compartilhando suas experiências. Um exemplo nesse sentido é o acordo assinado entre o Governo brasileiro e o Governo peruano para promover o intercâmbio de experiências entre seus auditores do trabalho.

405. De acordo com o Relatório da OIT “Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil”, de 2010¹²⁴, nos últimos 15 anos, o Brasil vem dando respostas ao problema do trabalho exploratório com vigor e determinação. Para isso, foram envolvidas diferentes instituições governamentais, organizações de empregadores e de trabalhadores, organizações da sociedade civil, a mídia, a academia, entre outros. Muitas das medidas tomadas foram consideradas criativas e únicas, mostrando a necessidade de dar passos ousados para lidar com esse tipo de violação aos direitos humanos, em que pese à dificuldade de identificar e de punir essa prática em áreas tão remotas do país¹²⁵.

406. Como exemplos dessas medidas, podem-se citar: a criação da CONATRAE (Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo), responsável pela formulação e monitoramento do Primeiro e do Segundo Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Escravo; a criação do Grupo Especial Móvel de Fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, composto por auditores fiscais do trabalho, em parceria com Procuradores do Trabalho e da República, bem como agentes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal; a criação de Varas da Justiça do Trabalho nas áreas mais afetadas pelo trabalho degradante; a criação do “Cadastro de Empregados Flagrados na Exploração de Trabalho em Condições Análogas à de Escravo” por parte do Governo Federal, na qual são publicados os nomes dos responsáveis pela utilização de mão-de-obra explorada em seus empreendimentos; e o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, por meio do qual grandes empresas se comprometem a prevenir e erradicar o trabalho escravo em suas cadeias produtivas, além de propiciarem o monitoramento desse compromisso¹²⁶.

407. Além disso, o Brasil desenvolveu diversas campanhas de mídia consideradas como das mais efetivas do mundo, amplamente apoiadas por contribuições do setor privado,

¹²⁴ COSTA, Patrícia Trindade Maranhão. *Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil*. Brasília: Escritório da OIT no Brasil, 2010. Anexo 28.

¹²⁵ COSTA, Patrícia Trindade Maranhão. *Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil*. Brasília: Escritório da OIT no Brasil, 2010. Anexo 28.

¹²⁶ COSTA, Patrícia Trindade Maranhão. *Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil*. Brasília: Escritório da OIT no Brasil, 2010, p.7. Anexo 28.

com o objetivo de conscientizar a população do país dos problemas causados atualmente pela exploração do trabalho humano.

408. Segundo a OIT, o Brasil também se posiciona na vanguarda mundial ao reconhecer oficialmente a existência de formas selvagens de exploração laboral que arrancam dos trabalhadores mais pobres e menos protegidos seu direito à uma vida digna, como um primeiro e necessário passo para o enfrentamento do problema.

409. Para a OIT, o conceito brasileiro de “trabalho análogo ao de escravo”, ainda que essencialmente baseado no conceito de trabalho forçado estabelecido nas normas da OIT sobre o assunto, inclui ainda a noção de condições degradantes de trabalho. Assim, a Organização Internacional do Trabalho constata que o arcabouço legal e as políticas governamentais buscam sancionar os empregadores que sujeitam sua força de trabalho a condições degradantes, reconhecendo ainda a responsabilidade das autoridades públicas de melhorar essa situação. Esse compromisso evidencia-se pela realização de uma contribuição voluntária à OIT feita pelo Brasil em dezembro de 2008, para a promoção da Agenda do Trabalho Decente e, em particular, para a luta contra o trabalho degradante na América Latina.

410. Segundo o Relatório “Uma Aliança Global contra o Trabalho Forçado” da OIT, lançado em maio de 2005, na América Latina, apesar do alto índice de ratificação das Convenções relativas ao tema, pouca atenção tem sido dada ao combate ao trabalho forçado, com a notável exceção do Brasil¹²⁷. Destaca-se, ainda, que a experiência no combate ao trabalho degradante no país tem servido como exemplo para os governos da Bolívia, Guatemala, Paraguai e Peru, que estão agora iniciando suas pesquisas preliminares sobre o assunto junto à OIT.

411. De acordo com o Segundo Relatório sobre o Índice de Escravidão Global da Fundação *Walk Free*, de 2014, foi destacado o progressivo comprometimento do governo e das empresas com a erradicação do trabalho forçado no Brasil¹²⁸.

412. Uma das medidas reconhecidas pela Fundação foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014, que determina a expropriação de imóveis urbanos e rurais onde seja constatada a prática de trabalho análogo ao de escravo.

¹²⁷ CONFERÊNCIA Internacional do Trabalho. 93ª Sessão, 2005. *A Global Alliance Against Forced Labour: global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Report I (B). Genebra: Escritório Internacional do Trabalho, 2005, p.73. Anexo 26.

¹²⁸ THE WALK Free Foundation. *The Global Slavery Index 2014*. Austrália, 2014. Anexo 29.

413. Ainda segundo o Relatório mencionado, o Brasil é considerado como um dos líderes mundiais no combate à “escravidão”. De acordo com a Fundação *Walk Free*, nenhum outro país possui medidas semelhantes ao Brasil no que tange à atuação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel.

414. Ademais, o documento ressaltou que apenas Estados Unidos, Brasil e Austrália estão tomando medidas para eliminar o “trabalho escravo” na contratação pública e nas cadeias de fornecimento das empresas que atuam nos países.

415. De acordo com o “índice de escravidão” divulgado, relativo a 167 países avaliados proporcionalmente em relação à sua população, em que a escala aponta o primeiro país como aquele com índice de alta gravidade e o 167º país como aquele com índice de baixa gravidade, o Brasil está na posição 143º. No que tange ao ranking das Américas, o Brasil situa-se em 24º lugar em um total de 27 países avaliados, o que representou significativa melhora com relação ao Primeiro Relatório da Fundação *Walk Free*, que apontou o país na 13ª posição¹²⁹.

416. Cumpre destacar o relatório da Relatora Especial das Nações Unidas sobre as formas contemporâneas de escravidão, incluindo suas causas e consequências, Urmila Bhoola, de 8 de julho de 2015, a ser apresentado ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em sua 30ª sessão ordinária. No relatório, a Relatora aponta o Brasil como país exemplo de boa prática no enfrentamento ao “trabalho escravo”, em especial referente à iniciativa público-privada na implementação do Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil, que integra a participação de empresas com o objetivo de combater o trabalho escravo, com auxílio da OIT, de algumas Organizações Não Governamentais, como Repórter Brasil e Ethos, e com apoio do Governo brasileiro.

417. De acordo com a Relatora Especial, em maio de 2014, mais de 400 empresas e associações comerciais haviam se engajado no Pacto, entre elas algumas empresas de grande envergadura, como a Walmart Brasil, que se comprometeram a não estabelecer negócios com pessoas ou empresas que utilizam trabalho em “condições análogas a de escravo”¹³⁰.

418. Tudo isso demonstra de maneira evidente o reconhecimento internacional efusivo das políticas públicas brasileiras para a prevenção e combate às diversas formas de exploração humana.

¹²⁹ THE WALK Free Foundation. *The Global Slavery Index 2014*. Austrália, 2013. Anexo 30.

¹³⁰ ONU. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporâneas de la esclavitud, incluidas sus causas*. A/HRC/30/35, 8 jul 2015, p.18. Anexo 31.

III EXCEÇÕES PRELIMINARES

III.1 Inadmissibilidade da submissão do caso à Corte IDH por preclusão lógica: publicação de relatório pela CIDH e violação aos arts. 50 e 51 da Convenção

419. A Corte IDH foi chamada a se pronunciar, por opinião consultiva, sobre algumas atribuições da CIDH, oportunidade em que afirmou sua interpretação sobre a natureza dos relatórios da CIDH e sua publicidade. No que interesse ao presente debate, a opinião disse respeito especialmente à correta compreensão dos artigos 50 e 51 da Convenção Americana:

Artigo 50

Se não se chegar a uma solução, e dentro do prazo que for fixado pelo Estatuto da Comissão, esta redigirá um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões. Se o relatório não representar, no todo ou em parte, o acordo unânime dos membros da Comissão, qualquer deles poderá agregar ao referido relatório seu voto em separado. Também se agregarão ao relatório as exposições verbais ou escritas que houverem sido feitas pelos interessados em virtude do inciso 1, "e", do artigo 48.

O relatório será encaminhado aos Estados interessados, aos quais não será facultado publicá-lo.

Ao encaminhar o relatório, a Comissão pode formular as proposições e recomendações que julgar adequadas.

Artigo 51

Se no prazo de três meses, a partir da remessa aos Estados interessados do relatório da Comissão, o assunto não houver sido solucionado ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado, aceitando sua competência, a Comissão poderá emitir, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, sua opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração.

A Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competir para remediar a situação examinada.

Transcorrido o prazo fixado, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, se o Estado tomou ou não as medidas adequadas e se publica ou não seu relatório. (grifo nosso)

420. Esta Honorable Corte reafirmou o que já consta de maneira bastante clara no texto da Convenção Americana. Os relatórios que podem ser editados pela Comissão, segundo os artigos 50 e 51 da Convenção Americana, estão relacionadas a três fases distintas do procedimento, a partir do que se deve compreender sua natureza e nível de publicidade.

421. O relatório previsto no artigo 50.1 da Convenção possui natureza preliminar e não pode, de maneira alguma, ser publicado pelo Estado, pelos petionários ou pela Comissão. Trata-se de relatório que conclui preliminarmente os trabalhos da CIDH e que decorre da ausência de solução anterior para o caso.

422. Se no prazo de três meses a partir do envio do relatório aos Estados não houve solução para o caso ou sua submissão à Corte, a Comissão poderá emitir seu relatório definitivo, nos termos do artigo 51.1 da Convenção.

423. Uma vez emitido o relatório definitivo e transcorrido o prazo fixado pela Comissão para que o Estado possa remediar a situação examinada, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, se publica ou não o relatório.

424. Veja-se essa interpretação a partir da dicção dessa Honorable Corte:

46. Esas normas se inspiraron en los artículos 31 y 32 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de acuerdo con los cuales, cuando la Comisión Europea considera que existen violaciones a los derechos consagrados por dicha Convención, puede enviar el informe, que es uno solo, al Comité de Ministros a fin de que éste disponga las medidas que el Estado afectado debe tomar, o someterlo en forma de demanda al conocimiento de la Corte Europea de Derechos Humanos para que el tribunal decida, de manera imperativa, sobre las violaciones alegadas.

47. Como en el sistema interamericano no fue establecido un órgano similar al Comité de Ministros, la Convención Americana atribuyó a la Comisión la facultad de determinar si somete el caso a la Corte o bien si continúa conociendo del mismo y redacta un informe final, que puede o no publicar.

48. Supuesta la admisibilidad y sin perjuicio del procedimiento previo contemplado en los artículos 48 y 49, los artículos 50 y 51 de la Convención establecen etapas sucesivas. En la primera, regulada por el artículo 50, la Comisión, siempre y cuando no se haya alcanzado una solución amistosa, puede exponer los hechos y sus conclusiones en un documento dirigido al Estado interesado y que tiene carácter preliminar. Este “informe” se transmite con carácter reservado al Estado para que adopte las proposiciones y recomendaciones de la Comisión y solucione el problema. El Estado no tiene la facultad de publicarlo.

Una recta interpretación del artículo 50, basada en un presupuesto de igualdad de las partes, implica que la Comisión tampoco puede publicar ese informe preliminar, el cual se transmite, en la terminología de la Convención, solamente “a los Estados interesados”.

49. El artículo 47.6 del Reglamento de la Comisión, según el cual “[e]l informe se transmitirá a las partes interesadas, quienes no estarán facultadas para publicarlo” y en virtud de que frente a la Comisión los solicitantes y las víctimas pueden tener el carácter de partes (por ejemplo, artículo 45 del Reglamento de la Comisión), no se conforma con el artículo 50 de la Convención y su aplicación ha dado lugar a que se altere el carácter reservado del informe y la obligación de no publicarlo.

50. Una segunda etapa está regulada por el artículo 51 y, en ella, si en el plazo de tres meses el asunto no ha sido solucionado por el Estado al cual se ha dirigido el informe preliminar atendiendo las proposiciones formuladas en el mismo, la Comisión está facultada, dentro de dicho período, para decidir si somete el caso a la Corte por medio de la demanda respectiva o bien si continúa con el conocimiento del asunto. Esta decisión no es discrecional, sino que debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos establecidos en la Convención.

52. El artículo 51 faculta a la Comisión para elaborar un segundo informe, cuya preparación está sometida a la condición de que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte, dentro del plazo de tres meses dispuesto por el mismo artículo 51.1, lo que equivale a decir que, si el caso há sido introducido ante la Corte, la Comisión no está autorizada para elaborar [ese] informe (Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 66). En caso contrario, la Comisión posee la atribución de redactar un informe definitivo con las opiniones y conclusiones que considere convenientes. Deberá además hacer las recomendaciones pertinentes, dándole un plazo adicional al Estado para que tome las medidas adecuadas enderezadas a cumplir sus obligaciones dentro de la Convención.

53. Se trata, entonces, de dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el ínterin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones y a los cuales la Convención ha dado el nombre de “informes” y que tienen carácter, uno preliminar y el otro definitivo.

54. Puede existir una tercera etapa con posterioridad al informe definitivo. Em efecto, vencido el plazo que la Comisión ha dado al Estado para cumplir las recomendaciones contenidas en este último sin que se acaten, la Comisión decidirá si lo publica o no, decisión ésta que también debe apoyarse en la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos.¹³¹ (grifo nosso)

425. A Corte IDH exerceu novamente sua competência consultiva a respeito dos relatórios da CIDH por meio da Opinião Consultiva OC-15/97, de 14 de novembro de 1997. A Corte IDH afirmou, entre outras coisas, que a CIDH não está autorizada a modificar suas opiniões, conclusões e recomendações uma vez transmitidas a um Estado nos termos do artigo 51.2 da CADH, salvo nas circunstâncias excepcionais que a própria Corte aponta na fundamentação de sua decisão. Do voto do juiz Máximo Pacheco Gómez, consta em particular:

27. La naturaleza y objeto de la sentencia de la Corte es diferente a la resolución o informe de la Comisión. Desde luego, el fallo de la Corte, aunque definitivo e inapelable es, conforme a la Convención Americana,

¹³¹ CORTE IDH. *Opinião Consultiva OC-13/93, de 16 de julho de 1993*. Certas Atribuições da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 e 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Série A, pars. 46-54.

susceptible de interpretación (artículo 67). La sentencia de la Corte es también obligatoria y se puede ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado (artículo 68.2 de la Convención).

28. En cambio el informe o resolución de la Comisión no produce esos efectos vinculantes. Lo que se pretende mediante su intervención es que sobre la base de la buena fe, la Comisión pueda obtener la cooperación del Estado para, a través de todos los medios posibles, someter el asunto a la consideración de la Corte, por lo que, en ese evento, debe utilizarse el procedimiento establecido en el artículo 51 de la Convención. De ahí que ese artículo, así como el anterior, se refieran a “un informe en que se expondrán los hechos y sus conclusiones”, para luego referirse “a las recomendaciones pertinentes” y a analizar si el Estado ha tomado “las medidas que le competen para remediar la situación examinada”, **para decidir al final, como máxima sanción, si publica o no su informe.**¹³² (grifo nosso)

426. De tudo que se expôs, resta evidente que o relatório preliminar emitido pela Comissão não pode ser, de maneira alguma, publicado pelas partes ou pela própria Comissão. Apenas o relatório definitivo da CIDH, uma vez transcorrido o prazo para adoção de medidas para remediar a situação e mediante votação da maioria absoluta de seus membros, pode ser publicado.

427. A questão possui crucial importância porque, como bem acentuado em voto na Opinião Consultiva nº 15-97, a possível publicação de relatórios definitivos constitui a máxima sanção que o Estado pode sofrer ao término do procedimento perante a Comissão. Referida sanção, consistente com o que se costuma chamar *power of embarrassment*, *mobilisation de la honte*, ou *blaming and shaming*, com evidentes consequências para a imagem internacional do Estado, só pode ser aplicada caso o relatório definitivo seja emitido, o que, por sua vez, decorre necessariamente de decisão da CIDH de não submeter o caso à Corte. A construção normativa da Convenção é bastante razoável, já que a submissão do caso a esta Corte permitirá, se for o caso, a prolação de sentença condenatória contra o Estado e sua posterior publicação, o que constitui *per se* uma sanção ao Estado e uma forma de reparação das violações em favor das vítimas. Deve-se considerar ainda a possibilidade de a Corte vir a constatar que o Estado não pode ser responsabilizado pelas supostas violações, o que desaconselha a imposição de uma sanção prévia baseada no *power of embarrassment*.

428. A publicação de sentença desta Honorável Corte e de relatório da Comissão constituem, portanto, **sanções alternativas, não cumulativas.** Situação diversa, com a

¹³² CORTE IDH. *Opinião Consultiva OC-15/97, de 14 de novembro de 1997*. Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (art. 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos).

publicação de relatório da Comissão e sentença desta Corte, constitui violação a preceitos explícitos da Convenção Americana.

429. No presente caso, a Comissão Interamericana tem mantido em seu sítio eletrônico, desde data anterior à submissão do caso a esta Corte, página com o inteiro teor do Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/2011, de 3 de novembro de 2011.¹³³

430. Para o Estado brasileiro, a decisão da Comissão de publicar relatório antes de submeter o caso à esta Honorable Corte implica preclusão lógica de fazê-lo. A Convenção Americana é bastante clara ao autorizar a Comissão a emitir relatório definitivo, e eventualmente publicá-lo, ou submeter o caso à jurisdição da Corte Interamericana. Ainda que os procedimentos insculpidos no artigo 51 da Convenção não tenham sido observados, notadamente a emissão de um novo relatório, de caráter definitivo, e a aprovação da publicação por maioria absoluta dos membros da CIDH, sua decisão de publicar o Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/2011 manifesta claramente sua intenção de impor a sanção máxima que está ao seu alcance contra Estado.

431. Nesse sentido, o Estado brasileiro solicita a esta Corte que declare a inadmissibilidade do presente caso, à luz do art. 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

432. Caso esta Honorable Corte entenda não ser possível declarar a referida inadmissibilidade, o que se cogita a título apenas argumentativo, o Estado brasileiro solicita a esta Corte que declare a conduta da CIDH de publicar seus relatórios preliminares como violadora dos artigos 50 e 51 da Convenção, para então determinar sua retirada do sítio eletrônico da Comissão e de qualquer outro meio pelo qual a Comissão mantenha referido relatório disponível ao público.

III.2 Incompetência “*ratione personae*” quanto às vítimas não identificadas, identificadas sem procuração, não listadas no Relatório da CIDH ou não relacionadas aos fatos do caso

III.2.1 Vítimas identificadas e representadas

¹³³ CIDH. *Caso nº 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório nº 169, de 3 de novembro de 2011 (Admissibilidade e Mérito). Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2015/12066FondoPt.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

433. Inicialmente, o Estado brasileiro nota que as procurações apresentadas pelos representantes das supostas vítimas restringem-se a 33 pessoas supostamente encontradas na Fazenda Brasil Verde no ano 2000 e, nos casos de falecimento, aos respectivos familiares. O Estado entende que a Corte IDH deve analisar os fatos alegados apenas em relação às supostas vítimas devidamente representadas ante o Tribunal, desde que estejam entre aquelas listadas no Relatório de Admissibilidade e Mérito nº169/11 da CIDH, estejam devidamente identificadas e sejam relacionadas aos fatos ocorridos na Fazenda Brasil Verde. O Estado passa a expor as razões que justificam esse entendimento.

434. A princípio, estão devidamente representadas por integrantes das organizações Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL (Viviana Cecília Krsticevic; Beatriz Afonso; e Gustavo Miranda Antonio) e Comissão Pastoral da Terra – CPT (Xavier Plassat e Ana de Souza Pinto) somente 33 supostas vítimas:

1. **Alfredo Rodrigues;**
2. **Antonio Bento da Silva** (não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde);
3. **Antonio Damas Filho;**
4. **Antonio Fernandes Costa** (segundo levantamentos do Estado seria Antonio Fernandes da Costa, grafia também indicada em algumas notas de rodapé do escrito dos representantes das supostas vítimas e na página 188; na procuração, porém, a suposta vítima assina como "Antonio Fernandes Costa");
5. **Antonio Francisco da Silva** (não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde);
6. **Antonio Ivaldo Rodrigues da Silva;**
7. **Carlito Bastos Gonçalves;**
8. **Carlos Ferreira Lopes** (não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde);
9. **Erimar Lima da Silva;**

10. **Firmino da Silva** (supostamente falecido e representado por sua suposta esposa, Maria da Silva Santos¹³⁴. Não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde);
11. **Francisco Mariano da Silva** (não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde);
12. **Francisco das Chagas Bastos Sousa** (não consta da lista de supostas vítimas do Relatório de Admissibilidade e Mérito. Não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde¹³⁵);
13. **Francisco das Chagas Cardoso Carvalho** (grafia correta do nome grafado no Relatório de Admissibilidade e Mérito como "Francisco das Chagas C. Carvalho". Não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde);
14. **Francisco das Chagas Diogo**;
15. **Francisco de Assis Felix**;
16. **Francisco de Assis Pereira da Silva**;
17. **Francisco de Sousa Brígido** (grafia conforme consta no Relatório de Admissibilidade e Mérito da CIDH, a qual destoa da assinatura da procuração, em que consta "Francisco de Sousa Brigido" – sem acento; os representantes, porém, alegam na nota de rodapé 45 de seu EPAP que a grafia correta seria uma terceira forma - "Francisco de Souza Brígido"¹³⁶);
18. **Francisco Fabiano Leandro** (não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde);
19. **Francisco Ferreira da Silva** (não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde);
20. **Francisco Teodoro Diogo**;
21. **Gonçalo Constâncio da Silva** (supostamente falecido e representado por sua suposta esposa, Lucilene Alves da Silva);
22. **Gonçalo Firmino de Sousa** (não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde);

¹³⁴ CIDH. *Caso nº 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório nº 169, de 3 de novembro de 2011 (Admissibilidade e Mérito). 110.

¹³⁵ CEJIL; CPT. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 11.

¹³⁶ CEJIL; CPT. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 10.

23. **José Cordeiro Ramos** (supostamente falecido e representado por sua suposta esposa, Elizete Mendes Lima¹³⁷);
24. **José Francisco Furtado de Sousa** (não consta da lista de supostas vítimas do Relatório de Admissibilidade e Mérito. Alegadamente, seria o mesmo Gonçalo Luiz Furtado listado na relação de vítimas da fiscalização de 2000, no Relatório de Admissibilidade e Mérito da CIDH¹³⁸);
25. **José Leandro da Silva**;
26. **Luiz Sicinato de Menezes**;
27. **Marcos Antonio Lima**;
28. **Pedro Fernandes da Silva** (grafia constante do Relatório de Admissibilidade e Mérito da CIDH e do escrito de petições, argumentos e provas; na procuração correspondente, porém, o nome é grafado como "Pedro Fernando da Silva", não sendo possível saber a identidade certa da suposta vítima);
29. **Raimundo de Sousa Leandro** (grafia conforme consta da procuração e do Relatório de Admissibilidade e Mérito da CIDH, embora os representantes apontem como grafia correta "Raimundo de Souza Leandro" na nota de rodapé 50 do escrito de petições, argumentos e provas);
30. **Raimundo Nonato da Silva** (não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde);
31. **Roberto Alves Nascimento**;
32. **Rogério Felix Silva** (grafia conforme consta do Relatório de Admissibilidade e Mérito da CIDH; na procuração, porém, a suposta vítima assina "Rogério Félix Silva" – com acentos);
33. **Vicentina Maria da Conceição** (identificada na procuração como "Vicentina Maria Conceição Silva", sem explicações sobre divergências de grafia pelos representantes. Não há provas ou quaisquer indícios de que tenha trabalhado na Fazenda Brasil Verde).
435. Nota-se que os representantes não citaram o nome de Francisco das Chagas Bastos Sousa como representado em seu escrito¹³⁹; foi apresentada, porém, procuração em seu nome. Não foram apresentadas procurações ou qualquer documento equivalente especificando

¹³⁷ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 189.

¹³⁸ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 11.

¹³⁹ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 188-189.

poderes outorgados pelas demais supostas vítimas ou pelos familiares de Luis Ferreira da Cruz que, alegadamente, teria sido vítima de desaparecimento forçado.

III.2.2 Necessidade de comprovação de representação: análise das exigências formais segundo a jurisprudência da Corte Interamericana de Derechos Humanos

436. Embora qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados Partes da Organização dos Estados Americanos possa apresentar uma petição à CIDH sem a autorização da vítima, uma parte que não seja vítima precisa da autorização desta para representá-la ante a Corte Interamericana de Derechos Humanos. Segundo o artigo 25(1) do Regulamento da Corte IDH, somente “as supostas vítimas ou seus representantes” podem atuar no processo ante esse Tribunal.

437. Oportuno notar ainda que, conforme a jurisprudência da Corte IDH, aqueles representando as vítimas devem apresentar instrumento que prove sua representação (“*power of attorney*”), assinado pela vítima ou por seu familiar¹⁴⁰. Esses instrumentos devem identificar claramente a parte que outorga poderes de representação; apresentar uma clara manifestação de vontade; identificar a pessoa que está recebendo os poderes de representação; e identificar, de forma precisa, o propósito da representação. Embora a Corte IDH seja flexível na análise formal dos instrumentos de representação, sejam estes chamados de procurações ou designados por outros nomes (carta-poder; autorização; etc.), a verificação dos poderes de representação não é questão menor, sobretudo em vista do novo *status* que as vítimas ganharam ante a Corte IDH após a reforma de seu Regulamento em 2009. Vejamos o que a Corte Interamericana afirma a respeito da flexibilidade admissível na análise formal dos instrumentos de representação:

65. La práctica constante de esta Corte, con respecto a las reglas de representación, ha sido flexible en relación con los Estados, la Comisión Interamericana y, durante la fase de reparaciones, las víctimas. Basta

¹⁴⁰ CORTE IDH. *Caso Acevedo Buendía e outros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Peru*. Sentença de 1º de julho de 2009 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custa). Série C. No. 198. par. 4; CORTE IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Sentença de 27 de janeiro de 2009 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 193. par. 4.

una manifestación clara de la voluntad de los familiares de la víctima en los poderes enviados para que constituya material probatorio suficiente en esta jurisdicción internacional. Desde esa perspectiva - llámese, poder, cartapoder, autorización o de cualquier otra forma - **es suficiente para esta Corte, para efectos de legitimación un documento mediante el cual los poderdantes expresen su voluntad de ser representados sin que deba este Tribunal ceñirse a las formalidades exigidas por las legislaciones nacionales.** Esas formalidades no son exigibles en un tribunal internacional de derechos humanos (supra 42).

66. Esta amplitud de criterio al aceptar los instrumentos de la representación tiene, sin embargo, ciertos límites que están dados por el objeto útil de la representación misma. Primero, dichos instrumentos deben identificar de manera unívoca al poderdante y reflejar una manifestación de voluntad libre de vicios. Deben además individualizar con claridad al apoderado y, por último, deben señalar con precisión el objeto de la representación. En opinión de esta Corte, los instrumentos que cumplan con los requisitos mencionados son válidos y adquieren plena efectividad al ser presentados ante el Tribunal.¹⁴¹

438. O Estado brasileiro nota que os representantes das supostas vítimas cumpriram os requisitos formais mínimos exigidos pela Corte IDH ao apresentar as procurações, embora persistam problemas para a identificação de algumas das supostas vítimas que estão representadas, como dúvidas quanto ao nome de algumas dessas supostas vítimas.

III.2.3 Incompetência ratione personae quanto a vítimas não representadas: não caracterização de situações que dispensam a comprovação de poderes de representação, à luz da jurisprudência desta Corte

439. O Estado brasileiro tem conhecimento de que a Corte IDH tem dispensado a exigência de prova de representação formal de todas as supostas vítimas ante o Tribunal em casos muito particulares, sobretudo em casos que reúnem as seguintes características excepcionais: a) massacres de grandes proporções envolvendo ou não o desaparecimento forçado de um grande número de vítimas; b) atuação de grupos armados; e c) dificuldades de identificação das supostas vítimas, precisamente por terem sido executadas ou desaparecidas forçadamente. Em casos com essas características, a Corte IDH leva em conta a existência ou

¹⁴¹ CORTE IDH. *Caso Castillo Páez Vs. Perú*. Sentença de 27 de novembro de 1998 (Reparações e Custas). Série C No. 43. par. 65-66. No mesmo sentido: CORTE IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Sentença de 27 de novembro de 1998 (Reparações e Custas). Série C, No. 42. par. 97-100.

inexistência de argumentos estatais sobre a determinação do universo de vítimas e pode associar a questão da dificuldade de identificação das vítimas à sua representação ante o Tribunal, ao aplicar o artigo 35(2) de seu Regulamento e, como consequência, pode dispensar a necessidade de representação formal de todas as vítimas.

440. É compreensível que a Corte IDH associe representação – um direito, não um dever das supostas vítimas – e identificação de múltiplas vítimas nos casos em que estas foram executadas ou estão desaparecidas, situações em que o Tribunal se vê obrigado a aplicar, ainda que conforme critérios pré-estabelecidos, presunções, tamanha a dificuldade de prova gerada por cenários de massacres, que, não raro, são acompanhados pelo desaparecimento dos restos mortais das vítimas. Em tais situações, a identificação da vítima é um pressuposto lógico para a prova de representação, sobretudo quando a Corte IDH considera que as complexidades e dificuldades apresentadas por casos de massacre para a individualização das vítimas permitem presumir que ainda há vítimas pendentes de identificação¹⁴².

441. A título de exemplo, citem-se as passagens relevantes da sentença do Caso *Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala*¹⁴³:

51. Finalmente, con base en lo señalado en el artículo 35.2 del Reglamento del Tribunal, **por tratarse de cinco masacres, tomando en cuenta la magnitud del caso, la naturaleza de los hechos y el tiempo transcurrido, el Tribunal estima razonable que sea complejo identificar e individualizar a cada una de las presuntas víctimas.** No obstante, como ya se mencionó, en aras de poder resolver el presente caso es necesario que la Corte cuente con un mínimo de certeza sobre la existencia de tales personas. Con base en lo anterior, y **considerando que no existe oposición del Estado para que otras personas sean incluidas como presuntas víctimas, siempre y cuando ello sea acorde con la excepción preliminar interpuesta, y no se “determinare error o confusión en su identificación”**, en atención a las particularidades del presente caso, **el Tribunal tendrá como presuntas víctimas a aquellas personas identificadas e individualizadas por los representantes que hayan sufrido alguna violación de derechos humanos que se encuentre dentro del ámbito de competencia temporal de la Corte y del reconocimiento parcial de responsabilidad del Estado**, de acuerdo con lo resuelto en los Capítulos IV y V de esta Sentencia, en virtud de que el Tribunal cuenta con la prueba necesaria para verificar la identidad de cada una de esas personas.
[...]

251. La Corte observa que, por las características particulares del caso, y por las razones que ya han sido señaladas en esta Sentencia (*supra* párrs. 44 a 51), no ha sido posible identificar e individualizar a la

¹⁴² CORTE IDH. *Caso dos Massacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentença de 1º de julho de 2006. Série C No. 148. par. 92.

¹⁴³ CORTE IDH. *Caso Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala*. Sentença de 4 de setembro de 2012 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 250. par. 51; 251-252.

totalidad de las víctimas. Por lo anterior, la Corte considera que, en el presente caso, se justifica razonablemente la aplicación de la excepción prevista en el artículo 35.2 del Reglamento del Tribunal a efecto de incluir a otras personas como víctimas aun cuando no hayan sido previamente identificadas e individualizadas por la Comisión Interamericana. Para tal efecto, la Corte considera pertinente que en un plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la Sentencia, a través de las instancias competentes el Estado establezca un mecanismo adecuado para que otros miembros de la comunidad de Río Negro posteriormente puedan ser considerados víctimas de alguna violación de derechos humanos declarada en este Fallo y reciban reparaciones individuales y colectivas como las que se ordenarán a continuación. Una vez establecido este mecanismo, dichas personas deberán presentarse en el plazo máximo de un año ante la instancia pertinente del Estado a fin de solicitar y recibir las reparaciones que correspondan, previa aportación de las pruebas que sean pertinentes para su identificación.

252. Asimismo, la Corte estima que, debido a la falta de representación activa ante este Tribunal de dichas personas (supra párr. 251), el Estado deberá velar de buena fe por el derecho a la reparación de tales víctimas. El Estado deberá informar a la Corte sobre las personas que, en el marco del mecanismo mencionado, hayan solicitado reparaciones. Para tal efecto, el Tribunal evaluará lo pertinente en el ejercicio de sus facultades de supervisión del presente Fallo. (grifo nosso)

442. Além dos casos de massacres, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem sido muito flexível quanto à exigência de apresentação de poderes de representação ao considerar violações em casos contenciosos envolvendo comunidades indígenas. A predominância da tradição oral e a existência de muitos indígenas indocumentados em regiões de difícil acesso já levaram a Corte IDH a dispensar a exigência de apresentação de poderes de representação. A Corte assim se pronunciou no Caso *Yatama Vs. Nicarágua*, emblemático quanto ao tema da representação ante o Tribunal¹⁴⁴:

92. De esta forma, durante el transcurso del proceso ante la Corte fueron aportados los poderes de la mayoría de las presuntas víctimas. El Tribunal considera que lo óptimo hubiera sido contar con los poderes desde el inicio del proceso ante la Corte; sin embargo, estima que las razones alegadas por los representantes (supra párr. 76) demuestran la existencia de problemas que lo impidieron, los cuales fueron indicados a la Corte y a la Comisión por los representantes desde la primera oportunidad en que intervinieron de forma autónoma en este proceso. **Esas dificultades guardan estrecha relación con la pluralidad de presuntas víctimas, su cultura predominantemente oral, los problemas de acceso y transporte para llegar a las distintas comunidades en la Costa Atlántica y la falta de documentación oficial en la cual constaran los nombres de todas las personas presentadas como candidatos** (infra párrs. 135 y 136).

¹⁴⁴ CORTE IDH. *Caso Yatama Vs. Nicarágua*. Sentença de 23 de junho de 2005 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 127. par. 92-93.

[...]

93. En vista de algunos alegatos del Estado (supra párr. 74), la Corte considera conveniente aclarar que aunque CENIDH y CEJIL, la Comisión o alguno de los representantes de YATAMA hubiere expresado en algún escrito que las primeras dos organizaciones representaban a “todas” las presuntas víctimas, cuando el Tribunal se ha referido a dichas organizaciones como “los representantes de las presuntas víctimas” lo ha hecho en el entendido de que lo serían de aquellas presuntas víctimas que efectivamente les otorgaron poder de representación y que, mientras esto no ocurriera, la Comisión sería la encargada de velar por los intereses de quienes carecían de representación. **Asimismo, el Tribunal reconoce que, durante todo el proceso ante la Corte, CENIDH y CEJIL presentaron solicitudes, argumentos y pruebas a favor de todas las presuntas víctimas, aunque no todas los hubiesen nombrado como representantes.** (grifo nosso)

443. Outro exemplo de flexibilidade semelhante por parte da Corte IDH pode ser identificada no caso *Sawhoyamaxa*¹⁴⁵, também envolvendo indígenas:

207. **La indemnización** que el Tribunal fije a favor del conjunto de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa **será puesta a disposición de los líderes de la Comunidad, en su representación.** (grifo nosso)

444. Em casos anteriores à reforma de 2009 do Regulamento da Corte IDH, envolvendo múltiplas vítimas já identificadas, esse Tribunal considerou a CIDH representante das vítimas que não estavam representadas por aqueles dotados de poderes de representação válidos ante o Tribunal, para o que a Corte, por vezes, se baseou no princípio *pro persona* ou *pro homine*¹⁴⁶. Essa possibilidade de representação de vítimas pela CIDH deixou de existir após a referida reforma do Regulamento da Corte IDH, que reforçou o *ius agendi* das vítimas ou seu *locus standi in judicio* e promoveu a revisão da função da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que passou a representar e defender a "*ordem pública interamericana dos direitos humanos*"¹⁴⁷. Essa mudança foi resultado de um processo que se iniciou formalmente com o quarto Regulamento da Corte IDH, que resultou da reforma de 2000 e que conferiu atuação autônoma às vítimas e seus familiares em seu artigo 23.

445. Em vista da revisão da jurisprudência da Corte IDH sobre o tema da representação ante a Corte IDH, pode-se afirmar que esse Tribunal tem exigido a apresentação de provas

¹⁴⁵ CORTE IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai*. Sentença de 29 de março de 2006 (Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 146. 207.

¹⁴⁶ CORTE IDH. *Caso Acevedo Jaramillo e outros Vs. Peru*. Sentença de 7 de fevereiro de 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 144. par. 140-142; CORTE IDH. *Caso Trabajadores Dispensados do Congreso (Aguado Alfaro e outros) Vs. Peru*. Sentença de 24 de Novembro de 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 158. par. 76.

¹⁴⁷ Interpretação que a literatura especializada tem conferido ao artigo 52(3) do Regulamento da Corte IDH.

dos poderes de representação dos representantes ante a Corte, mas tem dispensado essa exigência em situações muito particulares. Nota-se que não basta a existência de múltiplas vítimas. É necessário que a impossibilidade de apresentar procurações ou instrumentos semelhantes seja justificada por fatores adicionais, como características singulares das supostas vítimas, a exemplo de hábitos culturais com implicações para a representação formal desses indivíduos ante a Corte IDH; e sérias dificuldades probatórias em casos de vítimas executadas ou desaparecidas.

446. Não cabe, em absoluto, analogia com os referidos julgados na análise do presente caso, pois as vítimas não foram executadas, nem houve desaparecimento forçado¹⁴⁸. Tampouco é possível vislumbrar características especiais de grupo, à luz da jurisprudência da Corte Interamericana, que justificariam a dispensa da apresentação de prova dos poderes de representação.

447. Mesmo em casos em que estava em questão a expulsão coletiva de estrangeiros e que, portanto, teria repercussão para muito além dos limites da lide, a Corte IDH identificou claramente as supostas vítimas representadas em juízo¹⁴⁹. Dessa forma, a Corte IDH não prescinde de vítimas concretas, as quais devem estar devidamente representadas.

448. É certo que o Estado não pode alegar em seu favor dificuldades de identificação de vítimas que resultariam da ineficácia dos procedimentos investigatórios domésticos. A esse respeito, a Corte Interamericana assim se pronunciou no caso do *Massacre de Mapiripán*¹⁵⁰:

137. Sería incoherente limitar la determinación de las víctimas a lo establecido en los procesos penales y disciplinarios en este caso, en el cual es precisamente la mayoría de víctimas las que no han sido identificadas, producto del propio modus operandi de la masacre y de las graves faltas al deber de protección por parte del Estado (supra párrs. 96.43 a 96.47 y 116 a 123). Esa falta de identificación es, a su vez, uno de los elementos trascendentales para evaluar la falta de efectividad de las investigaciones y procesos internos en el presente caso (infra párrs. 216 a 240). Tal como se desarrolla en las consideraciones sobre los artículos 8 y 25 de la Convención (infra párrs. 195 a 241), una de las condiciones para garantizar efectivamente el derecho a la vida se refleja necesariamente en el deber de investigar las afectaciones a ese derecho. De tal manera, la obligación de investigar los casos de violaciones al derecho a la vida constituye un elemento central al momento de determinar la responsabilidad estatal en el presente caso. (grifo nosso)

¹⁴⁸ A alegação de desaparecimento forçado de Luis Ferreira da Cruz será refutada em seção específica.

¹⁴⁹ CORTE IDH. *Caso de personas dominicanas e haitianas expulsas Vs. República Dominicana*. Sentença de 28 de agosto de 2014 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 282. par. 88, parte final e ponto resolutivo 6º.

¹⁵⁰ CORTE IDH. *Caso do "Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia*. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C. No. 134. par. 137.

449. Os representantes das supostas vítimas, em seu escrito datado de 15 de maio de 2015, chamam a atenção desse Tribunal para o fato de que o Estado brasileiro não apresentou uma lista com os nomes dos trabalhadores que se encontravam na Fazenda Brasil Verde no momento das visitas e fiscalizações realizadas em 1989 e 1993, e que apenas foi apresentada uma lista parcial dos trabalhadores encontrados nessa fazenda durante as fiscalizações de 1996 e 1997. Os representantes das vítimas solicitam que a Corte IDH demande ao Estado brasileiro que apresente essas listas.

450. Quanto a essa demanda, que guarda estreita relação com a questão da relação entre identificação e representação das vítimas, cabe esclarecer que os fatos referentes à visita policial e fiscalizações de 1989, 1993, 1996 e 1997 não estão sob a jurisdição *ratione temporis* da Corte Interamericana. Ademais, cumpre esclarecer que, no exercício de suas atividades ordinárias de fiscalização das condições de trabalho, as autoridades administrativas não estão obrigadas – nem haveria razão para o contrário – a elaborar listas de trabalhadores encontrados em cada local de trabalho. Os Auditores Fiscais do Trabalho e outras autoridades envolvidas nas fiscalizações elaboram listas de trabalhadores apenas quando a situação assim requer, seja porque cabível aplicação de multa *per capita* sobre o empregador, calculada conforme quantidade de trabalhadores prejudicados, seja porque há algum encaminhamento posterior necessário.

451. Apesar disso, o Estado brasileiro, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego, realizou um extenso trabalho de busca de dados, para a efetiva confirmação da identidade e posterior localização das vítimas apontadas pela CIDH, o que foi esclarecido à Comissão Interamericana em 27 de junho de 2014¹⁵¹, quando esta recebeu tabela que sistematizava todos os dados referentes à identificação dos trabalhadores a que foi possível ter acesso, com exceção das informações pertinentes à visita policial de 1989, ano em relação ao qual não há dados disponíveis para a identificação das pessoas que estavam ou trabalharam na Fazenda Brasil Verde¹⁵².

452. As supostas vítimas identificadas na fiscalização de março de 2000 estão minimamente identificadas no escrito dos representantes (ao menos, pelo nome)¹⁵³ e, como

¹⁵¹ CIDH. *Caso n° 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório do Estado sobre Cumprimento de Recomendações, de 27 de junho de 2014. par. 32.

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ CEJIL; CPT. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 9-11.

referido no parágrafo anterior, o Estado já apresentou uma sistematização de todos os dados sobre identificação de vítimas apontadas pela CIDH a que foi possível ter acesso.

453. Não é verdade, portanto, que o Estado tenha se negado a apresentar dados sobre identificação de possíveis vítimas, como parece ser a conclusão a que os representantes querem induzir a Corte Interamericana.

454. O Estado brasileiro entende que, com relação aos fatos que estão sob a jurisdição *ratione temporis* da Corte Interamericana – somente aqueles referentes ao ano 2000 –, não cabe a aplicação de exceções à exigência de representação válida ante a Corte IDH por suposta negativa de acesso a informações que permitiriam a identificação das vítimas. O esforço estatal em reunir informações básicas sobre as supostas vítimas que estavam na Fazenda Brasil Verde durante as fiscalizações de 1993, 1996 e 1997 é evidência da boa-fé com que o Estado vem agindo.

455. Não seria razoável, somente pela mera existência de um amplo universo de supostas vítimas, dispensar a exigência de representação ante o Tribunal, o que geraria insegurança jurídica e contrastaria com as análises cuidadosas e equilibradas que a Corte IDH tem feito nos casos em que dispensa a prova de poderes de representação de algumas vítimas, sempre de forma fundamentada.

456. Tendo em vista que uma das controvérsias que impediram o cumprimento acordado de recomendações na CIDH quanto ao caso em análise foi a absoluta falta de representação das vítimas pelos representantes, o que gera dificuldades internas para o cumprimento de recomendações, o Estado brasileiro entende que – principalmente quando é possível a identificação das vítimas – a falta de representação gera insegurança jurídica e retira protagonismo às vítimas.

457. Deve-se considerar que a questão da representação está, em grande parte, no cerne da efetividade das decisões da CIDH. Em se tratando de indenização, cujo montante, em regra, não é arbitrado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, tão somente a vítima ou seu representante legal podem assentir com determinado valor, na medida em que tal soma pecuniária deverá compensar o prejuízo por ela suportado, incluindo os danos materiais e imateriais. Em consequência, a vítima, seus familiares ou seus representantes legais devem manifestar-se, na medida do possível, sobre a adequação da medida de cumprimento proposta pelo Estado para reparar direitos violados.

458. O Estado brasileiro chegou a propor às entidades peticionárias do presente caso apresentar procuração que comprovasse seu vínculo jurídico com as vítimas ou seus

familiares, de modo a possibilitar a realização de acordo de cumprimento de recomendações. Essa exigência parte do pressuposto de que tão somente a vítima ou seus representantes legais podem transigir sobre direitos humanos violados e, por conseguinte, sobre os modos de reparação de tais violações, quando a própria CIDH dá margem a negociações quanto ao cumprimento de recomendações.

459. Durante todo o procedimento ante a CIDH, o Estado brasileiro não obteve qualquer prova de que havia relação jurídica entre as entidades peticionárias e as vítimas, pois não foi apresentada procuração ou qualquer documento equivalente que demonstrasse o liame entre as mesmas.

460. O Estado ressalta que as procurações concedidas a membros do CEJIL e da CPT – a que teve acesso apenas após a submissão do caso à Corte IDH – são datadas a partir de maio de 2014, mais de 12 anos após a apresentação da denúncia contra a República Federativa do Brasil na Comissão Interamericana. Dado que o processo negociador de um cumprimento acordado de recomendações ante a CIDH teve início em maio de 2012, conclui-se que, durante a maior parte do tempo, os peticionários negociaram um "cumprimento acordado de recomendações" sem poderes de representação. Estavam transigindo sobre forma de cumprimento das recomendações da CIDH, presumidamente sem qualquer consulta às vítimas, o que é preocupante, pois não foi possível ao Estado ter uma real noção dos interesses das vítimas apontadas pela CIDH. Deve ser tomado como igualmente preocupante o fato de a CIDH permitir processos negociadores sem conhecimento das vítimas, quando, pelo menos, algumas destas estão identificadas e poderiam ser localizadas. Durante processos de negociação, não existem mecanismos na CIDH para aferir a real vontade das vítimas ou mesmo regras que possam solucionar eventuais conflitos de interesse entre vítimas e peticionários, quando não há coincidência de interesses entre esses dois grupos. Na prática, há uma presunção de representação extraordinária pelos peticionários durante processos de negociação, o que dificulta, sobremaneira, a realização de acordos de solução amistosa na CIDH e o cumprimento de suas recomendações, quando estas exigem negociações entre Estado e peticionários.

461. Em vista do que precede, o Estado brasileiro entende que esta Honorable Corte não deve cancelar uma prática que gera insegurança jurídica e coloca as vítimas em uma posição processual aquém daquela que estas assumem ante este Tribunal. Ademais, o mero fato de os peticionários terem buscado obter procurações das supostas vítimas apenas depois de transcorridos mais de 12 anos após o início caso na CIDH demonstra que não são

oponíveis objeções que justifiquem a falta de representação de todo o universo de vítimas do ano 2000, com relação às quais esta Corte tem competência *ratione temporis*. O mesmo raciocínio seria aplicável aos fatos dos anos anteriores, ainda que a Corte tivesse jurisdição *ratione temporis* para analisá-los.

III.2.4 Incompetência ratione personae quanto a supostas vítimas não relacionadas aos fatos ocorridos na Fazenda Brasil Verde

462. Os representantes apresentam procurações de 12 supostos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde em relação aos quais não há prova ou qualquer indício de que trabalharam na referida Fazenda. Afirmam os representantes: “*Alguns anos mais tarde, em março de 2000, quando foi realizada uma nova fiscalização, havia pelo menos 85 (oitenta e cinco) pessoas trabalhando na Fazenda Brasil Verde*”¹⁵⁴, para em seguida apontar, entre outros, os seguintes nomes:

- 1) Antonio Bento da Silva;
- 2) Antonio Francisco da Silva
- 3) Carlos Ferreira Lopes;
- 4) Firmino da Silva;
- 5) Francisco das Chagas Bastos Souza;
- 6) Francisco das Chagas Cardoso Carvalho;
- 7) Francisco Fabiano Leandro;
- 8) Francisco Ferreira da Silva;
- 9) Francisco Mariano da Silva
- 10) Gonçalo Firmino de Sousa;
- 11) Raimundo Nonato da Silva;
- 12) Vicentina Maria da Conceição.

¹⁵⁴ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 11.

463. A documentação juntada aos autos do procedimento perante a Comissão, assim como os anexos ao Escrito de Petições, Argumentos e Provas não trazem qualquer prova ou ao menos indício de que os 12 (doze) indivíduos indicados acima trabalharam na Fazenda Brasil Verde ou sofreram de qualquer modo, ainda que indireto, violações de direitos humanos no contexto das atividades laborais exercidas naquela Fazenda.

464. Em verdade, o Estado brasileiro, após realizar pesquisas sobre aqueles nomes, constatou que seriam eles trabalhadores rurais que passaram por outra fazenda da região sul do Estado do Pará. As pesquisas também confirmaram não haver qualquer documento ou meio de prova de que teriam sido eles localizados na Fazenda Brasil Verde em qualquer fiscalização realizada naquela Fazenda, ainda que seus nomes constem do Relatório de Admissibilidade e Mérito da Comissão e do relatório fiscal.

465. O relatório da fiscalização realizada pelo GEFM em março de 2000 deixa claro que, embora o objeto de inspeção fossem as denúncias de irregularidades na Fazenda Brasil Verde, a ação teve o condão de alcançar trabalhadores que prestavam labor em outra fazenda, a Fazenda São Carlos. Obviamente que, diante de denúncias de irregularidades, os Auditores Fiscais do Trabalho exerceram seu poder-dever de averiguar as condições daqueles vínculos de trabalho, adotando as providências possíveis e pertinentes. Afinal, os Auditores podem, incidentalmente, especialmente quando denunciadas sérias violações, iniciar a inspeção em outro estabelecimento além daquele constante em seu planejamento prévio.

466. No caso em espeque, a inspeção alcançou outros estabelecimentos além da Fazenda Brasil Verde. Mais especificamente, alcançou trabalhadores que, conforme consta do relatório fiscal, prestavam serviços na Fazenda São Carlos, o que é ainda mais reforçado pelos documentos preenchidos no momento da inspeção (formulários de verificação física ou fichas de registro de empregados) onde se assinala com muita segurança que aqueles trabalhadores estavam vinculados à Fazenda São Carlos.

467. Em que pese a possível semelhança de irregularidades e a coincidência quanto ao proprietário, o que ensejou o resgate de trabalhadores de ambas as fazendas e a edição de um único relatório de fiscalização, é fato que se trata de infrações praticadas em locais distintos e que possivelmente envolvem grupos de vítimas e empreiteiros distintos.

468. Mais do que uma simples limitação do escopo de apreciação de mérito neste caso, a análise específica dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde é decorrência necessária da opção feita pela Comissão e pelos peticionários, que ao conduzirem o caso perante a

Comissão sempre buscaram o esclarecimento de fatos ocorridos somente na Fazenda Brasil Verde, inclusive para orientar o procedimento quanto à identificação dos particulares supostamente responsáveis pelas violações e aos recursos internos disponíveis e efetivamente utilizados.

469. Sendo certo, portanto, que os fatos objeto da presente demanda dizem respeito a supostas violações de direitos humanos ocorridas na Fazenda Brasil Verde, especialmente por empreiteiros a ela vinculados, em desfavor de seus trabalhadores, a indicação de supostas vítimas que não trabalharam na referida Fazenda e que não foram vítimas de violações praticadas por seus empreiteiros anuncia situação de incompetência *ratione personae* desta Honrável Corte para julgar tais acusações. É pelo que pugna o Estado brasileiro.

III.2.5 Incompetência ratione personae quanto a supostas vítimas com identidade distinta daquelas indicadas no Relatório da CIDH ou não devidamente representadas por familiares

470. O Estado manifesta a expectativa de que os representantes esclareçam as dúvidas e erros quanto à identidade das vítimas representadas, sejam estas decorrentes de informações incompletas ou imprecisas, ou mesmo de números de documentos de identificação contraditórios, conforme noticiam as observações feitas entre parênteses na listagem acima e a comparação entre os números cadastrais de identificação dos trabalhadores em documentos anexados aos relatórios de fiscalizações e os números fornecidos em procurações. O Estado brasileiro, em razão disso, solicita que a Corte IDH avalie com atenção o assunto.

471. Espera-se que a Corte IDH, ademais, solicite aos representantes apresentação de atestados de óbito das supostas vítimas já falecidas e comprovação do vínculo de parentesco entre os supostos familiares representantes e as supostas vítimas falecidas, sob pena de invalidade dos poderes de representação e da própria indicação daquelas pessoas como representantes das supostas vítimas falecidas.

III.2.6 Incompetência ratione personae quanto a novas supostas vítimas

472. O Estado brasileiro recorda as obrigações da Comissão Interamericana quanto à identificação das supostas vítimas e que estas devem ser somente aquelas indicadas no relatório da Comissão Interamericana, conforme assentado no julgamento do *Caso de La Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*¹⁵⁵:

20. El Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que las presuntas víctimas deben estar señaladas en la demanda y debe corresponder con el informe de la Comisión Interamericana del artículo 50 de la Convención. Además, de conformidad con el artículo 34.1 del Reglamento, corresponde a la Comisión y no a este Tribunal identificar con precisión y en la debida oportunidad procesal a las presuntas víctimas en un caso ante esta Corte. La seguridad jurídica exige, como regla general, que todas las presuntas víctimas estén debidamente identificadas en ambos escritos, no siendo posible añadir nuevas presuntas víctimas en la demanda. Consecuentemente, al no haber sido mencionadas en el momento procesal oportuno, el Tribunal no puede considerar como presuntas víctimas en el presente caso al señor Bernabé Cristales Montepeque, a la señora María Rebeca García Gómez, ni a las personas que fallecieron durante la masacre. Consecuentemente, no corresponde pronunciarse acerca de las supuestas violaciones alegadas en su perjuicio. (grifo nosso)

473. Em vista do que precede, o Estado solicita a esta Colenda Corte que seja declarada sua incompetência *ratione personae* quanto à suposta vítima Francisco das Chagas Bastos Sousa, não listada no Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/11. O Estado solicita à Corte, ademais, que declare sua incompetência *ratione personae* quanto à suposta vítima José Francisco Furtado de Sousa, visto que se trata de suposta vítima não indicada no Relatório de Admissibilidade e Mérito da CIDH e que não há motivo razoável para se supor, tampouco comprovação, que se trata de Gonçalo Luiz Furtado. Para além de não haver comprovação de que Gonçalo Luiz Furtado (indicado como vítima no relatório da CIDH) seria José Francisco Furtado de Sousa, consta no EPAP afirmação dos representantes de que o nome correto de Gonçalo Luiz Furtado seria “Gonçalo Luis Furtado”, o que robustece ainda mais a conclusão de que referida vítima não é José Francisco Furtado de Sousa.¹⁵⁶

474. Ambos os nomes não estão citados em nenhum documento precedente, seja dos próprios representantes, seja no relatório da CIDH. O Estado brasileiro, nos registros que

¹⁵⁵ CORTE IDH. *Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Sentença de 24 de novembro de 2009 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 211. par. 20. No mesmo sentido: CORTE IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Sentença de 30 de outubro de 2008 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 187. par. 126; CORTE IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Sentença de 17 de novembro de 2009 (Mérito, Reparações e Custas). Série C. No. 206. par. 127.

¹⁵⁶ CEJIL; CPT. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 10, nota de rodapé 46.

possui acerca dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, tampouco logrou encontrar registro daqueles nomes, sequer por semelhança em relação a outros nomes listados nas fiscalizações que realizou àquela fazenda.¹⁵⁷

475. O Estado brasileiro solicita, por fim, que a Corte não reconheça qualquer vítima além daquelas listadas pela CIDH em seu relatório, em nome da segurança jurídica e de acordo com sua jurisprudência já consolidada sobre o assunto. Nesse sentido, espera-se que esta Honorável Corte declare sua incompetência *ratione personae* para apurar supostas violações de direitos humanos cometidas em desfavor das supostas vítimas que aparecem na demanda pela primeira vez, por meio do EPAP, como é o caso também das supostas vítimas **Antonio Pereira dos Santos e Francisco Pereira da Silva.**

III.2.7 Conclusões a partir desta exceção preliminar

476. À luz da Convenção Americana e da jurisprudência da Corte Interamericana, o Estado brasileiro solicita à Corte IDH que:

a) declare sua incompetência *ratione personae* quanto às supostas vítimas sobre as quais não há prova ou qualquer indício de que se relacionam aos fatos supostamente violadores de direitos humanos ocorridos na Fazenda Brasil Verde: Antonio Bento da Silva; Antonio Francisco da Silva; Carlos Ferreira Lopes; Firmino da Silva; Francisco das Chagas Bastos Souza; Francisco das Chagas Cardoso Carvalho; Francisco Fabiano Leandro; Francisco Ferreira da Silva; Francisco Mariano da Silva; Gonçalo Firmino de Sousa; Raimundo Nonato da Silva; e Vicentina Maria da Conceição;

b) declare sua incompetência *ratione personae* com relação às supostas vítimas abaixo relacionadas, salvo se houver comprovação do óbito da suposta vítima e da relação de parentesco entre ela e o suposto representante em grau que legitime sua capacidade para conferir poderes de representação, segundo os meios probatórios que o Tribunal julgar mais adequado:

¹⁵⁷ O trabalhador Francisco das Chagas Bastos de Souza foi encontrado na Fazenda São Carlos, conforme registrado no formulário de verificação física preenchido no momento da inspeção de março de 2000.

1. Firmino da Silva (supostamente falecido e representado por sua suposta esposa, Maria da Silva Santos);
2. Gonçalo Constâncio da Silva (supostamente falecido e representado por sua suposta esposa, Lucilene Alves da Silva);
3. José Cordeiro Ramos (supostamente falecido e representado por sua suposta esposa, Elizete Mendes Lima).

c) declare sua incompetência *ratione personae* quanto às supostas vítimas Francisco das Chagas Bastos Sousa e José Francisco Furtado de Sousa, já que não se encontram identificados no Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/11 da CIDH, bem assim com relação às supostas vítimas Antonio Pereira dos Santos e Francisco Pereira da Silva, pelo mesmo fundamento;

d) declare sua incompetência *ratione personae* quanto a supostas vítimas não representadas, dada a não caracterização de hipótese que dispense a comprovação de poderes de representação, à luz da jurisprudência desta Honorable Corte;

e) declare sua competência *ratione personae* apenas quanto às supostas vítimas devidamente representadas ante esse Tribunal, entre aquelas listadas no Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/11, devidamente identificadas e relacionadas aos fatos violadores de direitos humanos supostamente ocorridos na Fazenda Brasil Verde, que seriam:

- 1. Alfredo Rodrigues;**
- 2. Antonio Damas Filho;**
- 3. Antonio Fernandes Costa;**
- 4. Antonio Ivaldo Rodrigues da Silva;**
- 5. Carlito Bastos Gonçalves;**
- 6. Erimar Lima da Silva;**
- 7. Francisco das Chagas Diogo;**
- 8. Francisco de Assis Felix;**
- 9. Francisco de Assis Pereira da Silva;**
- 10. Francisco de Sousa Brígido;**

11. Francisco Teodoro Diogo;
12. José Leandro da Silva;
13. Luiz Sicinato de Menezes;
14. Marcos Antonio Lima;
15. Pedro Fernandes da Silva;
16. Raimundo de Sousa Leandro;
17. Roberto Alves Nascimento;
18. Rogerio Felix Silva.

III.3 Incompetência *ratione personae* quanto a supostas violações em abstrato: ausência de vítimas em face da tramitação de projetos de lei

The Inter-American Court does not have jurisdiction *ratione personae* to consider a case filed in abstracto. The Court has stated that “the contentious jurisdiction of the Court is intended to protect the rights and freedoms of specific individuals, not to resolve abstract questions”. It cannot review laws in abstract that were not applied or that did not have effects in a specific contentious case.¹⁵⁸

477. Ao apreciar, no exercício de sua competência consultiva, a responsabilidade internacional do Estado em razão da promulgação e execução de leis que violam a CADH, esta Corte distinguiu situações em que a lei *per se*, por sua imediata aplicação, constitui a violação (leis de aplicação imediata) de situações em que a lei, ainda que vigente, não foi aplicada em um caso concreto em desfavor de um indivíduo específico (lei de aplicação não-imediata), hipótese em que esta Corte reconhece não possuir competência para apreciar a convencionalidade do ato normativo:

It should be noted, first, that a law that enters into force does not necessarily affect the legal sphere of specific individuals. The law may require subsequent normative measures, compliance with additional conditions, or, quite simply, implementation by state authorities before it can affect that sphere. It may also be, however, that the individuals subject to the jurisdiction of the norm in question are affected from the moment it enters into force. Throughout this opinion, the Court will refer to

¹⁵⁸ PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2^a ed. Iorque: Cambridge, 2013 (e-book), pos. 5500.

the latter as “self-executing norms” (“leyes de aplicación inmediata”), for lack of a better term.

If a law is non-self-executing and has not yet been applied to a concrete case, the Commission may not appear before the Court to present a case against the state merely on the grounds that the law has been promulgated. Non-self-executing laws simply empower the authorities to adopt measures pursuant to them. They do not of themselves constitute a violation of human rights.

In the case of self-executing laws, as defined above, the violation of human rights, whether individual or collective, occurs upon their promulgation. Hence, a norm that deprives a portion of the population of some of its rights—for example, because of race—automatically injures all the members of that race.

The reason why the Commission may not present to the Court cases involving non-self-executing laws which have not yet been applied is that, under Article 61(2) of the Convention, “[i]n order for the Court to hear a case, it is necessary that the procedures set forth in Article 48 to 50 shall have been completed.” For those procedures to be initiated, it is essential that the Commission receive a communication or **petition alleging a concrete violation of the human rights of a specific individual.**

This requirement that the matter concern specific individuals can be inferred from Article 46(1)(b), which provides that the petition or communication “be lodged within a period of six months from the date on which the party alleging violation of his rights was notified of the final judgment,” and from Article 46(2)(b), which dispenses with the exhaustion of domestic remedies and waives the requirement of the stated period if “the party alleging violation of his rights has been denied access to the remedies under domestic law or has been prevented from exhausting them [. . .].”

The contentious jurisdiction of the Court is intended to protect the rights and freedoms of specific individuals, not to resolve abstract questions. There is no provision in the Convention authorizing the Court, under its contentious jurisdiction, to determine whether a law that has not yet affected the guaranteed rights and freedoms of specific individuals is in violation of the Convention.¹⁵⁹ (grifo nosso)

478. É imperativo, portanto, que o ato normativo questionado em contencioso submetido a esta Honrável Corte interfira na esfera de liberdades de ao menos um indivíduo específico, sob pena de incompetência *ratione personae* desta Corte para apreciar a compatibilidade daquele ato normativo com a Convenção Americana.

479. Se a interferência concreta na esfera de liberdades individuais é requisito para se estabelecer a competência desta Corte, o que somente se cogita se houver ato normativo em vigor e passível de aplicação por agentes estatais, não há qualquer fundamento em pretensão que busque impugnar **projetos de atos normativos**, como razão de pedir condenação que obrigue o Estado a não aprovar propostas de alteração legislativa, porque evidente a ausência

¹⁵⁹ CORTE IDH, *Opinião Consultiva OC 14/94, de 9 de dezembro de 1994*. International responsibility for the promulgation and enforcement of laws in violation of the Convention (Arts. 1 and 2 of the American Convention on Human Rights). Série A. N° 14, pars. 41 a 49.

de uma vítima, de ao menos um indivíduo específico, a sofrer as consequências da norma supostamente incompatível com a Convenção Americana.

480. É o que se tem em parte da pretensão submetida a esta Corte no presente caso. Em seu Escrito de Petições, Argumentos e Provas, os representantes:

[...] solicitam que esta Honorável Corte exija que o Estado brasileiro se abstenha de adotar medidas legislativas que representem um retrocesso no combate ao trabalho escravo, especialmente por meio dos projetos de lei que visam reformar o artigo 149 do Código Penal brasileiro, reduzindo o conceito do crime de redução a condição análoga à de escravo.¹⁶⁰

481. A ausência de indivíduos especificamente afetados é manifesta e afasta, por consequência, a jurisdição *ratione personae* desta Corte quanto a este pedido específico dos representantes.

482. Não bastasse a evidente ausência de vítimas de simples propostas normativas, cabe ressaltar que a tramitação legislativa dos referidos projetos de lei não permite, neste momento, presumir que o Parlamento brasileiro possui entendimento diverso quanto ao tema - tipificação do crime de sujeição à condição análoga à de escravo – diverso daquele que manifestou em 2003, quando aprovou alteração do artigo 149 do Código Penal brasileiro e que é tão elogiada pelos representantes e, nos seus dizeres, também por organizações internacionais.¹⁶¹ A convencionalidade do artigo 149 do nosso Código Penal, por outro lado, tampouco é objeto de apreciação desta Corte no presente caso.

483. O entendimento desta Corte quanto ao exercício de sua jurisdição em razão da existência de indivíduos específicos apontados como vítimas de atos normativos promulgados pelos Estados leva à conclusão de que esta Corte deve reconhecer sua incompetência *ratione personae* para apreciar supostas violações à CADH praticadas por projetos de lei em curso no Poder Legislativo brasileiro, em observância aos arts. 46,1, b, e 46, 2, b, da Convenção.

III.4 Incompetência *ratione temporis* quanto aos fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição desta Corte (10 de dezembro de 1998)

¹⁶⁰ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 154.

¹⁶¹ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 43.

III.4.1 Aspectos gerais e sua aplicação ao caso

484. O Estado brasileiro assumiu obrigações jurídicas no plano internacional quanto à proteção e à observância dos direitos humanos desde a edição do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, que formalizou sua adesão à Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

485. A Convenção Americana, em seu artigo 62, dispôs que cada Estado deveria declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção.

486. Consagrou também que a referida declaração poderia ocorrer no momento do depósito do instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, assim como poderia ser incondicional ou condicionada à reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos.

487. Têm-se duas espécies de declaração de aceitação da jurisdição desta Corte, portanto. E cada uma delas pode produzir efeitos temporais distintos, como se verá adiante.

488. No exercício da faculdade conferida pelo art. 62, 1, da CADH, diversos Estados Partes formularam declarações de aceitação da jurisdição obrigatória desta Honrável Corte sem qualquer limitação temporal.

489. Para estes, por força do princípio da irretroatividade que rege o Direito dos Tratados, é certo que esta Honrável Corte não pode julgar supostas violações de direitos humanos causadas por fatos de efeitos instantâneos e anteriores ao reconhecimento de sua jurisdição.

490. A doutrina reconhece como evidente a irretroatividade da declaração de reconhecimento da jurisdição obrigatória desta Honrável Corte:

Despite this principle, the Inter-American Court holds that it cannot rule on any violation of the Convention's rights that occurred before the State accepted the Court's jurisdiction. In other words, the Court has jurisdiction over events that took place in a State Party to the American Convention only after that State accepted the jurisdiction of the Court or over events that continued after the date of acceptance.¹⁶²

¹⁶² PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2ª ed. Nova Iorque: Cambridge, 2013 (e-book), pos. 5604.

491. A declaração de aceitação da jurisdição da Corte IDH em termos irrestritos, contudo, não evita que os Estados sejam julgados por fatos anteriores à data da declaração. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT), de 1969, traz em seu artigo 28 o regime geral dos efeitos temporais da assunção de obrigações em tratados e dispõe claramente que, ao tempo da entrada em vigor do tratado para um Estado, suas disposições obrigam-no para fatos posteriores e anteriores que ainda não deixaram de existir, os chamados fatos de efeitos continuados. É o que se extrai de interpretação a *contrariu sensu* do referido dispositivo:

Art. 28. **A não ser que uma intenção diferente resulte do tratado ou seja estabelecida de outra forma**, as disposições de um tratado não obrigam uma parte em relação a um fato ou ato que ocorreu ou a uma situação que deixou de existir, antes da entrada em vigor do tratado, para essa parte.¹⁶³ (grifo nosso)

492. Logo, a submissão de Estados à jurisdição da Corte para fatos iniciados antes de seu reconhecimento e que não deixaram de existir ao tempo da declaração é decorrência do regime geral de submissão dos Estados a compromissos internacionalmente assumidos.

493. Amparada no princípio da *compétence de la compétence (kompetenz-kompetenz)*, segundo o qual todo tribunal tem a autoridade inerente para determinar os limites da própria competência,¹⁶⁴ e invocando o art. 28 da CVDT, esta Corte firmou jurisprudência que reconhece sua competência *ratione temporis* para conhecer de violações aos direitos humanos de caráter continuado, mesmo que iniciadas em momento prévio ao reconhecimento estatal da jurisdição contenciosa da Corte.

494. Conforme decidido no *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*,¹⁶⁵ no crime de desaparecimento forçado, mesmo que a violação tenha início antes do instrumento de aceitação de competência da Corte, caso a ofensa se perpetue após essa data, haverá competência *ratione temporis* da Corte Interamericana para apreciar a ofensa, sem que isso configure infração ao princípio da irretroatividade.

495. As violações de caráter continuado iniciadas antes do reconhecimento da jurisdição da Corte por determinado Estado se contrapõem às violações instantâneas, que não se prolongam no tempo. No *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México*, a Corte

¹⁶³ ONU. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, art. 28.

¹⁶⁴ BURGORGUE-LARSEN, L. & ÚBEDA DE TORRES, A. *The Inter-American Court of Human Rights: Case-law and commentary*. Oxford: Oxford University Press. 2011, p. 4.

¹⁶⁵ CORTE IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Sentença de 12 de agosto de 2008 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 186. par. 24 e 25.

Interamericana, ao constatar que o ato de tortura se executa e se consuma em si mesmo, e que sua execução não se estende no tempo, declarou a ausência de competência para analisar o delito de execução instantânea ocorrido antes do reconhecimento de sua jurisdição pelo Estado mexicano.

La Corte debe determinar si el supuesto delito de tortura alegado por la Comisión Interamericana y los representantes de la presunta víctima y sus familiares es un delito de ejecución instantánea o un delito de ejecución continua o permanente. Cada acto de tortura se ejecuta o consume en sí mismo, y su ejecución no se extiende en el tiempo, por lo que el acto o actos de tortura alegados en perjuicio del señor Martín del Campo quedan fuera de la competencia de la Corte por ser un delito de ejecución instantáneo y haber supuestamente ocurrido antes del 16 de diciembre de 1998. Asimismo, las secuelas de la tortura, alegadas por los representantes de la presunta víctima y sus familiares, no equivalen a un delito continuo. Cabe señalar que la Corte ha reiterado en su jurisprudencia constante su rechazo absoluto a la tortura y el deber de los Estados Partes de investigar, procesar y sancionar a los responsables de la misma.

[...]

Al ejercer la función de protección que le atribuye la Convención Americana, la Corte busca un justo equilibrio entre los imperativos de protección, las consideraciones de equidad y de seguridad jurídica, como se desprende claramente de la jurisprudencia constante del Tribunal.

En razón de lo anterior, la Corte estima que debe aplicarse el principio de la irretroactividad de las normas internacionales consagrado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en el derecho internacional general, y de acuerdo con los términos en que México reconoció la competencia contenciosa de la Corte, acoge la excepción preliminar “*ratione temporis*” interpuesta por el Estado para que la Corte no conozca supuestas violaciones a la Convención Americana ni a la Convención Interamericana contra la Tortura ocurridas antes del 16 de diciembre de 1998 (*supra* párr. 57) y declara, en consecuencia, que no le compete a la Corte analizar la segunda excepción preliminar.¹⁶⁶

496. O mesmo princípio restou assentado pela Corte IDH também no *Caso Cantos vs. Argentina*:

Cabe señalar, que en el caso de la Argentina, ésta depositó el instrumento de ratificación de la Convención Americana y de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte en la misma fecha, en el entendido (conforme al artículo 62) de que ello sólo tendría efecto respecto a hechos o actos jurídicos acaecidos con posterioridad al depósito de la ratificación de la Convención y de la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte.

A la luz de lo anterior, la Corte considera que debe aplicarse el principio de la irretroactividad de las normas internacionales consagrado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en el derecho internacional

¹⁶⁶ CORTE IDH. Caso *Alfonso Martín del Campo Dodd Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentença de 03 de setembro de 2004 (Exceções Preliminares). Série C, No. 113. pars. 78, 84 e 85.

general, observando los términos en que la Argentina se hizo parte en la Convención Americana.¹⁶⁷

497. Ocorre que aquele mesmo dispositivo da Convenção de Viena, ao dispor sobre o regime geral dos efeitos temporais da assunção de obrigações internacionais, também excepciona “*uma intenção diferente [que] resulte do tratado ou seja estabelecida de outra forma*”. A Convenção Americana, para a assunção da obrigação de se submeter à jurisdição da Corte IDH, é um desses tratados que autorizam regime temporal diverso:

Todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.

A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, **por prazo determinado** ou para casos específicos. Deverá ser apresentada ao Secretário Geral da Organização, que encaminhará cópias da mesma a outros Estados-membros da Organização e ao Secretário da Corte.¹⁶⁸ (grifo nosso)

498. Amparados no art. 62 da Convenção, portanto, seus Estados Partes podem elaborar declaração de aceitação da jurisdição obrigatória da Corte IDH em termos irrestritos (art. 62, 1) ou condicionais (art. 62, 2). A declaração de aceitação em termos irrestritos submete o Estado declarante ao regime geral de efeitos temporais do compromisso, instituído pelo art. 28 da CVDT. A declaração em termos condicionais, autorizada pelo art. 62, 2, da CADH, pode estabelecer regime temporal diferenciado.

499. Em outras palavras, a declaração de aceitação da jurisdição da Corte IDH em termos irrestritos, nos termos do art. 62, 1, da CADH, submete o Estado à sua jurisdição para fatos que lhes são posteriores ou anteriores e que ainda não deixaram de existir (violação continuada) na data da declaração. Já a declaração em termos que condicionam a aceitação da jurisdição a certo limite temporal permite aos Estados postergar o momento em que os fatos violadores de direitos humanos estarão sujeitos à jurisdição da Corte ou mesmo afastar sua competência para fatos que lhes são anteriores, ainda que ocasionem violação continuada e supostamente em curso após a data fixada na declaração estatal.

500. Há Estados Partes da Convenção Americana que impuseram limitação temporal para o reconhecimento da jurisdição obrigatória desta Corte. Ao invés de simplesmente

¹⁶⁷ CORTE IDH. *Caso Cantos Vs. Argentina*. Sentença de 7 de setembro de 2001 (Exceções Preliminares). Série C No. 85. pars. 36 e 37.

¹⁶⁸ CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos, art. 62, 2 e 3.

reconhecerem a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tais Estados se valeram da faculdade insculpida no art. 62, 2, da CADH para aceitar sua competência apenas quanto aos fatos posteriores a determinada data:

Chile recognized the Court's jurisdiction only as to "situations occurring subsequent to the date of deposit of this instrument of ratification, or, in any event, to circumstances which arose after 11 March 1990". Likewise, Brazil, Paraguay, Guatemala, Mexico, Nicaragua, and El Salvador incorporated conditions of nonretroactivity in their instruments of acceptance.¹⁶⁹

501. É o caso do Brasil, como cita a doutrina. O Estado brasileiro optou por reconhecer a competência dessa Egrégia Corte em momento posterior à adesão à Convenção Americana, ocorrida em 1992, bem como optou por reconhecê-la "*sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998*", nos termos do Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, *in verbis*:

Art. 1º É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e **para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998**.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (grifo nosso)

502. Ao apreciar os termos e as circunstâncias do reconhecimento de sua jurisdição por declarações com limitação temporal proferidas por determinados Estados, esta Corte tem construído o entendimento de que tais declarações restringem sua jurisdição para os **fatos ou omissões iniciados após a data indicada na declaração**. Essa compreensão distingue tais Estados daqueles cuja declaração não indica qualquer limitação temporal, já que para estes, ainda que os fatos anteriores e instantâneos escapem à jurisdição da Corte (princípio da irretroatividade), os fatos iniciados antes da aceitação da competência e que constituem violação continuada estariam sujeitos à jurisdição da Corte Interamericana, como já se comentou acima.

503. Consequentemente, ainda segundo aquela construção jurisprudencial, as supostas violações estatais do dever de proteção judicial (art. 25 da CADH), alegadas em razão de processos criminais inefetivos, **só estariam sujeitas à jurisdição da Corte se tais processos**

¹⁶⁹ PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2ª ed. Nova Iorque: Cambridge, 2013 (e-book), pos. 5692.

se iniciaram ou deveriam ter se iniciado após o marco temporal indicado na declaração de reconhecimento de jurisdição da Corte. Processos criminais iniciados antes daquele marco temporal, ainda que estejam em curso após aquela data, não podem ser invocados para se alegar violação do Estado ao dever de proteção judicial, por incompetência *ratione temporis* desta Egrégia Corte.

504. Esta Corte, no entanto, ressalva que na condução de tais processos durante período que ultrapassa o referido marco temporal, pode-se observar as chamadas “*violações específicas e autônomas de denegação de justiça*”. Trata-se de fatos independentes, observados no curso do processo penal, que, se ocorridos em data posterior ao limite temporal fixado para o reconhecimento da competência da Corte, estariam alcançados por sua jurisdição *ratione temporis*. Nesse caso, não basta que a Comissão aponte o processo penal como um todo, ou sua inefetividade ou demora, como fato violador do dever de proteção judicial. É preciso que se apontem os fatos específicos e autônomos ocorridos no curso daquele processo e que constituem tal violação. É necessário também que estes fatos tenham comprovadamente ocorrido após o marco temporal de submissão do Estado à jurisdição desta Corte.

Debido a que el Estado demandado estableció una limitación temporal al reconocer dicha competencia, que persigue el objetivo de que queden fuera de la competencia de la Corte los hechos o actos anteriores a la fecha del depósito de la declaración de reconocimiento de la competencia del Tribunal, así como los actos y efectos de una violación continua o permanente cuyo principio de ejecución sea anterior a dicho reconocimiento, y que la alegó como excepción preliminar, el Tribunal procede a analizar si esta limitación es compatible con la Convención Americana y a decidir sobre su competencia.

[...]

En el presente caso, la limitación temporal hecha por El Salvador al reconocimiento de la competencia de la Corte tiene su fundamento en la facultad, que otorga el artículo 62 de la Convención a los Estados Partes que decidan reconocer la competencia contenciosa del Tribunal, de limitar temporalmente dicha competencia. Por lo tanto, esta limitación es válida, al ser compatible con la norma señalada.

[...]

De conformidad con las anteriores consideraciones y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la Corte admite la excepción preliminar *ratione temporis* interpuesta por el Estado para que el Tribunal no conozca de los hechos o actos sucedidos antes del 6 de junio de 1995, fecha en que el Estado depositó en la Secretaría General de la OEA el instrumento de reconocimiento de la competencia de la Corte.

Debido a que la limitación temporal hecha por el Estado es compatible con el artículo 62 de la Convención (supra párr. 73), **la Corte admite la excepción preliminar *ratione temporis* interpuesta por el El Salvador para que el Tribunal no conozca de aquellos hechos o actos cuyo principio de ejecución es anterior al 6 de junio de 1995 y que se prolongan con posterioridad a dicha fecha de reconocimiento de competencia.**

[...]

La Corte considera que todos aquellos hechos acaecidos con posterioridad al reconocimiento de la competencia de la Corte por El Salvador referentes a las alegadas violaciones a los artículos 8 y 25 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, no están excluidos por la limitación realizada por el Estado, puesto que se trata de **actuaciones judiciales que constituyen hechos independientes cuyo principio de ejecución es posterior al reconocimiento de la competencia de la Corte por parte de El Salvador, y que podrían configurar violaciones específicas y autónomas de denegación de justicia ocurridas después del reconocimiento de la competencia del Tribunal.**¹⁷⁰ (grifo nosso)

Asimismo, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, este tipo de limitaciones temporales al reconocimiento de la competencia de la Corte tienen su fundamento en la facultad, que otorga el artículo 62 de la Convención a los Estados Partes que decidan reconocer la competencia contenciosa del Tribunal, de limitar temporalmente dicha competencia. Por lo tanto, esta limitación se encuentra prevista en la propia Convención.

[...]

Esta Corte ha considerado que **en el transcurso de un proceso se pueden producir hechos independientes que podrían configurar violaciones específicas y autónomas de denegación de justicia.**

[...] Dichos hechos [...] podrían constituir violaciones autónomas de los artículos 8.1 y 25 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma. **En consecuencia, el Tribunal estima que no están excluidos por la limitación realizada por el Estado. De otra parte, acerca de las supuestas “omisiones de investigación, procesamiento y sanción de los responsables del homicidio del señor Luis Almonacid” alegadas por la Comisión (supra párr. 40.a.ii), la Corte advierte que ni ésta ni el representante precisaron cuáles son esas omisiones, por lo que la Corte no puede determinar a cuáles hecho se refieren y, por ende, la fecha en que ocurrieron, por lo que desestima tal argumento.**¹⁷¹ (grifo nosso)

¹⁷⁰ CORTE IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Sentença de 23 de novembro de 2004. (Exceções Preliminares). Série C, No. 118, pars. 62, 72, 73, 78 e 79.

¹⁷¹ CORTE IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C No. 154, pars. 43, 44, 48 e 49.

505. Esses contornos especiais das declarações que certos Estados fizeram ao reconhecer a jurisdição da Corte IDH são usualmente questionados pela Comissão e por representantes, que tentam atrair a competência desta Corte para apreciar eventual violação ao direito à proteção judicial derivada de fatos iniciados antes da data fixada na declaração de aceitação da jurisdição contenciosa da Corte IDH. Essa tentativa tem por objetivo tornar inócua a opção do Estado em reconhecer a competência da Corte Interamericana em momento posterior à adesão ao Pacto de San José e em limitar sua jurisdição somente aos fatos iniciados após a data indicada no ato de aceitação.

506. A interpretação da Comissão e de representantes, portanto, além de não levar em conta a soberania estatal, por estender a jurisdição da Corte além dos limites declarados pelo Brasil, viola o regime especial de declarações com limitação temporal instituído pelo art. 62, 2, da CADH. Entendimento diverso acabaria por igualar os efeitos de todas as declarações de aceitação da jurisdição da Corte, sejam elas com ou sem limitação temporal, o que desprestigia a vontade dos Estados e os limites por eles impostos, legitimamente, para que se submetam à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

507. Na situação em debate são narradas supostas violações aos direitos a personalidade jurídica, vida, integridade pessoal, proibição de escravidão, servidão e trabalho forçado, liberdade pessoal, proteção da honra e da dignidade, proteção da criança e à circulação e residência (arts. 3, 4, 5, 6, 7, 11, 19 e 22, da CADH), constatadas a partir de fiscalizações realizadas na Fazenda Brasil Verde nos anos de 1989, 1992, 1996, 1997 e 2000. Com base na declaração de aceitação da jurisdição da Corte IDH pelo Brasil e considerando-se que as supostas violações dos direitos humanos acima indicados teriam ocorrido a partir de fatos de efeitos instantâneos, o Estado brasileiro compreende que esta Honorable Corte possui competência *ratione temporis* para analisar somente as possíveis violações causadas por fatos identificados na fiscalização de 2000, por serem os únicos posteriores a 10 de dezembro de 1998.

508. Os representantes alegam também que o Estado é responsável pela violação continuada dos direitos à proteção judicial e às garantias judiciais (arts. 8º e 25, em combinação com o art. 1.1 da CADH), em prejuízo das pessoas que se encontravam trabalhando na Fazenda Brasil ao tempo das fiscalizações realizadas em 1989, 1992, 1996, 1997 e 2000. Com base na declaração de aceitação da jurisdição da Corte IDH pelo Brasil e considerando-se que as supostas violações dos direitos humanos acima indicados teriam se iniciado majoritariamente em data anterior a 10 de dezembro de 1998, o Estado brasileiro

compreende que esta Honorable Corte possui competência *ratione temporis* para analisar somente as possíveis violações aos arts. 8º e 25 da CADH causadas por fatos comprovadamente iniciados ou que deveriam ter se iniciado após 10 de dezembro de 1998 e que constituam **violações específicas e autônomas de denegação de justiça**.

509. As demais supostas violações sofridas pelos trabalhadores que se encontravam na Fazenda Brasil Verde no período anterior ao reconhecimento da jurisdição da Corte pelo Estado brasileiro possuem caráter instantâneo e não se prolongam no tempo, o que as afasta da jurisdição *ratione temporis* desta Honorable Corte.

III.4.2 Conclusões a partir desta exceção preliminar

510. Conclui-se, portanto, que esta Honorable Corte Interamericana de Direitos Humanos deve reconhecer:

- a) incompetência *ratione temporis* para analisar possíveis violações aos direitos a personalidade jurídica, vida, integridade pessoal, proibição de escravidão, servidão e trabalho forçado, liberdade pessoal, proteção da honra e da dignidade, proteção da criança e à circulação e residência (arts. 3, 4, 5, 6, 7, 11, 19 e 22, da CADH), alegadas a partir de fatos ocorridos antes de 10 de dezembro de 1998 (fiscalizações realizadas na Fazenda Brasil Verde nos anos de 1989, 1992, 1996, 1997);
- b) incompetência *ratione temporis* para apreciar possíveis violações aos direitos à proteção judicial e às garantias judiciais (arts. 8º e 25, em combinação com o art. 1.1 da CADH), alegadas a partir de fatos iniciados antes de 10 de dezembro de 1998 (procedimentos administrativos e judiciais decorrentes das fiscalizações realizadas na Fazenda Brasil Verde em 1989, 1992, 1996, 1997);
- c) competência *ratione temporis* para analisar possíveis violações aos direitos a personalidade jurídica, vida, integridade pessoal, proibição de escravidão, servidão e trabalho forçado, liberdade pessoal, proteção da honra e da

dignidade, proteção da criança e à circulação e residência (arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 19 e 22, da CADH), alegadas a partir de fatos ocorridos após 10 de dezembro de 1998 (fiscalização realizada na Fazenda Brasil Verde em 2000);

- d) competência *ratione temporis* para apreciar possíveis violações aos direitos à proteção judicial e às garantias judiciais (arts. 8º e 25, em combinação com o art. 1.1 da CADH), alegadas a partir de fatos iniciados após 10 de dezembro de 1998 e que constituam *violações específicas e autônomas de denegação de justiça* (procedimentos administrativos e judiciais decorrentes da fiscalização realizada na Fazenda Brasil Verde em 2000).

III.5 Incompetência *ratione temporis* quanto aos fatos anteriores à adesão à CADH pelo Estado brasileiro (25 de setembro de 1992)

511. A adesão do Brasil à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992, representa o marco temporal inicial a partir do qual se pode responsabilizar o Estado brasileiro por violações àquele tratado.

512. Cabem, quanto à interpretação dos efeitos temporais da aludida adesão, os comentários lançados acima a respeito da compreensão do artigo 28 da CVDT.

513. Nesse sentido, esta Egrégia Corte deve reconhecer sua incompetência *ratione temporis* para conhecer das supostas violações à Convenção Americana sobre Direitos Humanos causadas por fatos anteriores à ratificação da CADH pelo Estado brasileiro.

514. Entre o conjunto de fatos supostamente violadores da CADH trazidos no presente caso estão aqueles notificados pela CPT em 21 de dezembro de 1988 e em 18 de março de 1992,¹⁷² evidentemente anteriores à data de adesão do Brasil à Convenção.

515. À vista do exposto, notadamente da data de adesão do Estado brasileiro à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, esta Colenda Corte Interamericana deve reconhecer sua incompetência *ratione temporis* para conhecer e julgar supostas violações da CADH iniciadas antes da data de adesão do Brasil à Convenção (25 de setembro de 1992), o

¹⁷² CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, Anexos 74 e 83.

que significa afastar da análise de mérito os fatos noticiados por comunicações da CPT a autoridades brasileiras em 21 de dezembro de 1988 e em 18 de março de 1992.

III.6 Incompetência *ratione materiae* por violação ao princípio da subsidiariedade do SIDH (fórmula da 4ª instância)

III.6.1 Sobre a compreensão do princípio e seus efeitos

516. O esgotamento dos recursos internos adequados para que o Estado promova o reconhecimento e a reparação de violações de direitos humanos homenageia, como já se disse, sua responsabilidade primária quanto à promoção e à proteção dos direitos humanos.

517. Isso não significa que a vítima ou seus representantes possam submeter reclamações aos mecanismos internacionais de proteção de direitos humanos sempre e quando esgotarem tais recursos. Em verdade, pressupõe-se que, no exercício da responsabilidade primária dos Estados, vítimas e representantes manejarão os recursos internos adequados e que eles serão efetivamente concluídos para se afirmar se houve ou não a suposta violação.

518. O sistema de petições individuais foi estabelecido para que se pudesse promover efetiva atividade jurisdicional nas hipóteses em que tal atividade não é produzida pelas autoridades domésticas dos Estados, não para revisar o mérito das conclusões alcançadas por autoridades públicas nacionais no adequado exercício de suas competências.

519. Nesse sentido, a simples irrisignação do jurisdicionado quanto às conclusões alcançadas pelo Estado após o desfecho efetivo dos recursos internos cabíveis não pode dar ensejo à submissão do caso ao SIDH. Somente na hipótese em que o esgotamento do recurso interno não levar a um julgamento conclusivo da autoridade competente quanto à ocorrência ou não da suposta violação e, em caso positivo, à efetiva reparação, é que se pode recorrer ao sistema de petições individuais do SIDH.

520. Está fora da competência *ratione materiae* da Comissão e da Corte IDH, portanto, assumir o papel das autoridades nacionais e atuar como se fossem uma espécie de corte de apelações de 4ª instância das decisões nacionais. Esse é o entendimento que lastreia o

desenvolvimento pela doutrina interamericana e por esta Egrégia Corte da “fórmula da 4ª instância”.

It is not within the jurisdiction *ratione materiae* of either the Inter-American Court or Commission to assume the role of the national authorities and become an appeals court of fourth instance. The Inter-American human rights supervisory organs do not act as appellate bodies with the authority to examine alleged errors of domestic law or fact that national courts may have committed while acting within their jurisdiction. Rather, the objective of the Commission and the Court is to determine whether a State Party has violated the international human rights obligations that is contracted to observe when it ratified the American Convention.

The role of the Inter-American Court in such cases is to determine whether the domestic administrative or judicial proceedings complied with the requirements of the American Convention.

[...] International supervisory organs may not overturn domestic court decisions that applied national law, unless the procedures followed by the national court were in violation of the international treaty. If the petition contains nothing more than the allegation that the domestic court's decision was wrong or unjust, the Commission must apply the fourth instance formula and declare the petition inadmissible *ratione materiae*.¹⁷³

521. A CIDH também reconhece a incompetência em razão da matéria, tanto dela quanto desta Honorable Corte, quando a pretensão representa revisão da decisão doméstica que decidiu pela ocorrência ou não de violações de direitos humanos:

The international protection provided by the supervisory bodies of the American Convention is of a subsidiary nature. The Preamble to the American Convention is clear in this respect, when it refers to the reinforcement or complementarity of the protection provided by the domestic law of the American states.

The rule of prior exhaustion of domestic remedies is based on the principle that a defendant State must be allowed to provide redress on its own and within the framework of its internal legal system. The effect of this rule is "to assign to the jurisdiction of the Commission an essentially subsidiary role".

The nature of that role also constitutes the basis for the so-called "fourth instance formula" applied by the Commission, consistent with the practice of the European human rights system. The basic premise of this formula is that the Commission cannot review the judgments issued by the domestic courts acting within their competence and with due judicial guarantees, unless it considers that a possible violation of the Convention is involved.

The Commission is competent to declare a petition admissible and rule on its merits when it portrays a claim that a domestic legal decision constitutes a disregard of the right to a fair trial, or if it appears to violate any other right guaranteed by the American Convention. However, if it contains nothing but

¹⁷³ PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2nd ed. Nova Iorque: Cambridge, 2013 (e-book), pos. 5319-5344.

the allegation that the decision was wrong or unjust in itself, the petition must be dismissed under this formula. **The Commission's task is to ensure the observance of the obligations undertaken by the States parties to the American Convention, but it cannot serve as an appellate court to examine alleged errors of internal law or fact that may have been committed by the domestic courts acting within their jurisdiction.** Such examination would be in order only insofar as the mistakes entailed a possible violation of any of the rights set forth in the American Convention. **In democratic societies, where the courts function according to a system of powers established by the Constitution and domestic legislation, it is for those courts to review the matters brought before them.** Where it is clear that there has been a violation of one of the rights protected by the American Convention, then the Commission is competent to review, if domestic remedies have been exhausted.¹⁷⁴ (grifo nosso)

522. No presente caso, diversos recursos internos foram devidamente conduzidos para se apurar as supostas violações de direitos humanos contra trabalhadores diversos da Fazenda Brasil Verde, em diferentes momentos, e também foram adequadamente concluídos pelas autoridades competentes. A irresignação dos representantes contra as conclusões alcançadas ao fim destes procedimentos não pode ensejar o uso do sistema de petições individuais, por incompetência *ratione materiae* tanto da Comissão quanto desta Egrégia Corte.

III.6.2 Sobre a vedação da 4ª instância quanto à suposta ocorrência de escravidão, servidão ou trabalho forçado a partir de fatos apurados em 1989 e 1993: o procedimento de investigação criminal nº 08100.001318/92-19

523. Ao contrário do que afirmam a CIDH e os representantes, as investigações realizadas pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) e pelo Ministério Público Federal (MPF), a partir de fatos ocorridos na Fazenda Brasil Verde e apurados em 1989 e 1993, foram realizadas de modo abrangente e representam exaurimento da obrigação estatal de investigar fatos tipificados como crime em nossa legislação.

III.6.2.1 As diligências iniciais da Polícia Federal: o Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989

¹⁷⁴ CIDH. *Caso 11.137. Juan Carlos Abella Vs. Argentina*. Relatório Definitivo, de 18 de novembro de 1997. OEA/Ser.L/V/II.98, doc. 6 ver, par. 139-143.

524. Em cumprimento à Ordem de Missão nº 018/89, de 9 de fevereiro de 1989, seis integrantes da Polícia Federal diligenciaram nas áreas das Fazendas Brasil Verde, Rio Vermelho e Belauto, nos Municípios de Xinguara e Tucumã, a “fim [de] apurar denúncias de trabalho escravo”.¹⁷⁵

525. Ao relatar o resultado da missão, o Agente de Polícia Federal José Fortes de Carvalho informa que a investigação quanto aos fatos denunciados na Fazenda Brasil Verde ocorreu precisamente em 20 de fevereiro de 1989 e que os 39 trabalhadores ligados ao empreiteiro Manoel Pinto Ferreira, quando ouvidos, afirmaram:

[...] estarem satisfeitos e que a única reivindicação seria aumento pelo serviço prestado, mas reconhecem que o próprio patrão não tem condições. Quanto às denúncias de trabalho escravo [...], responderam [...] que estavam com toda liberdade de ir e vir. [...] Ali não foi observado qualquer vestígio de trabalho escravo.¹⁷⁶

526. Ao contrário do que afirmam os representantes, os agentes da Polícia Federal diligenciaram sim a possível ocorrência de trabalho escravo quanto aos 12 trabalhadores vinculados ao empreiteiro Antônio de Sousa Filho e concluíram pela ausência de indícios que caracterizassem aquele delito. A informação consta do Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989 (fl. 04). Após ouvir os 12 trabalhadores ligados ao referido empreiteiro, o Agente de Polícia Federal José Fortes de Carvalho relata que: “A única reclamação foi do baixo preço pago pela fazenda por alqueire de juquirá roçado, mas dizem que são obrigados a aceitar porque não têm outro trabalho que pague melhor”.¹⁷⁷

527. Apesar de concluir, ao final da investigação, que não havia elementos caracterizadores do crime de sujeição à condição análoga à de escravo (art. 149 do Código Penal brasileiro), os agentes que integraram a missão reconhecem que o quadro constitui violação absoluta aos direitos trabalhistas dos trabalhadores: “*Durante toda a missão era imprescindível a presença de um fiscal do Ministério do Trabalho, os desrespeitos às Leis trabalhistas é quase que total em se tratando do emprego da mão-de-obra nesta Região.*”¹⁷⁸

¹⁷⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ordem de Missão nº 018/89, de 09 de fevereiro de 1989. Anexo 1.

¹⁷⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989. f. 04. Anexo 2.

¹⁷⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989. f. 05. Anexo 2.

¹⁷⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989. f. 06. Anexo 2.

528. Resta evidente, portanto, que os agentes de Polícia Federal designados para missão de investigação de trabalho escravo na Fazenda Brasil Verde em fevereiro de 1989 desempenharam suas funções de maneira adequada. No exercício regular das suas atividades e a partir das provas colhidas na investigação – inclusive depoimentos dos trabalhadores –, entenderam que não estavam presentes os elementos caracterizadores do crime de sujeição à condição análoga à de escravo, tal como descrito à época no art. 149 do Código Penal brasileiro.

529. Mesmo a constatação de que os trabalhadores gostariam de receber remuneração maior não pode levar à conclusão de que recebiam salários irrisórios e, portanto, caracterizadores de trabalho não remunerado. Os representantes não lograram alegar e provar que a remuneração recebida à época era nula ou insignificante, a ponto de configurar trabalho não remunerado. Além disso, os próprios trabalhadores ouvidos durante as diligências realizadas na Fazenda Brasil Verde em 1989 afirmam, como se transcreve acima, que o salário pago pelos empreiteiros na Fazenda à época não era diferente do salário médio pago para a realização de atividades semelhantes na região.

530. A atuação da Polícia Federal no Estado do Pará na investigação de trabalho escravo na região sul do Estado, especialmente quanto às investigações realizadas na Fazenda Brasil Verde em 1989, foi ratificada pela Direção Central da Polícia Federal em Brasília em dezembro de 1992. Em resposta à consulta formulada pelo Procurador da República Wagner Gonçalves, o Coordenador Central de Polícia, Geraldo José Chaves, ratifica a conclusão de que restou constatado que aos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde “não lhes é cerceada a liberdade de ir e vir”.¹⁷⁹ Ratifica ainda que, “na mesma investigação, que abarcou várias outras fazendas da região, não foi constatada a ocorrência de trabalho escravo, havendo, contudo, generalizada queixa dos trabalhadores quanto aos baixos salários e infringências à legislação trabalhista”.¹⁸⁰ O Coordenador Central de Polícia esclarece, por fim, que “esse quadro circunstancial, levantado na investigação em comento, vem sendo acompanhado por nossa Superintendência no Estado do Pará sem que, até o momento, tenha sofrido significativa alteração”.¹⁸¹

¹⁷⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ofício n. 96/92-E/CCP, de 07 de dezembro de 1992. fl. 02. Anexo 3.

¹⁸⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ofício n. 96/92-E/CCP, de 07 de dezembro de 1992. fl. 02. Anexo 3.

¹⁸¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ofício n. 96/92-E/CCP, de 07 de dezembro de 1992. fl. 02. Anexo 3.

II.6.2.2 A investigação criminal conduzida pelo Ministério Público Federal: processo nº 08100.001318/92-19

531. O processo nº 08100.001318/92-19 foi instaurado em 22 de abril de 1992 em razão de ofício encaminhado pela Comissão Pastoral da Terra – CPT – ao então Secretário de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais e dos Interesses Difusos, comunicando a suposta prática de trabalho escravo ocorrida na Fazenda Brasil Verde. O ofício tinha como anexos um telegrama encaminhado pela CPT à Polícia Federal e uma carta também encaminhada pela CPT ao Secretário Executivo do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDPH.¹⁸²

532. **Os documentos enviados pela CPT não continham provas da prática de crime, mas apenas traziam a notícia da ocorrência de crime de trabalho escravo e, como tal, careciam de verificação pelo Ministério Público Federal.** De fato, todos os documentos encaminhados ao Ministério Público Federal pela CPT são documentos produzidos pela própria CPT informando a eventual prática de trabalho escravo a outros órgãos.

533. O processo nº 08100.001318/92-19 consistiu em procedimento de investigação criminal, que tinha por objetivo inicial apurar as denúncias de trabalho escravo na Fazenda Brasil Verde supostamente ocorrido em 1988 e 1989, conforme denúncias recebidas da CPT, mas que também se prestou à apuração dos fatos ocorridos em 1992 e também noticiados pela CPT. As medidas adotadas em seu âmbito deixam claro que houve a tentativa de colheita pelo Ministério Público Federal de provas da prática do crime de trabalho noticiado pela CPT em todo aquele período.

534. Assim é que, mesmo sem quaisquer indícios da prática do crime noticiado pela CPT, o Ministério Público Federal, a fim de comprovar os fatos noticiados, solicitou informações à Polícia Federal.¹⁸³

535. Em resposta, a Polícia Federal informou que a Fazenda Brasil Verde foi alvo de investigação feita em 1989. Informou que, na época da investigação, constatou-se que a Fazenda não fazia queimadas anuais, de forma que contratava trabalhadores para o “roçado de juquira”, que acontecia todos os anos. Segundo a informação policial, a contratação se dava por meio de empreiteiros, conhecidos como “gatos”. Na época, foram identificados como

¹⁸² BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19. Anexo 32.

¹⁸³ BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19, p. 7. Anexo 32.

“gatos” Manoel Pinto Ferreira, José Ribeiro Pinto, Jonas David da Silva e Antônio de Souza Filho. Quanto a Manoel Pinto Ferreira, a Polícia Federal informou que na verificação feita em 1989 foram entrevistados 39 trabalhadores ali contratados por ele e não se verificou a prática de trabalho escravo, já que não era cerceada a liberdade dos trabalhadores. Quanto ao desaparecimento de dois menores, denunciado pela CPT à época, colheu-se a informação de que eles foram para outra localidade denominada Fazenda Belém, certamente em razão de débitos contraídos na Fazenda Brasil Verde. Na mesma investigação, foram visitadas outras fazendas da região, não tendo sido verificado trabalho escravo, mas “*generalizada queixa dos trabalhadores quando aos baixos salários e infringência à legislação trabalhista*”. Ainda segundo as informações da Polícia Federal, esse “**quadro circunstancial levantando na investigação em comento vem sendo acompanhado por nossa Superintendência do Estado do Pará sem que, até o momento, tenha sofrido significativa alteração**”.¹⁸⁴

536. O Ministério Público Federal ainda notificou o proprietário da Fazenda Brasil Verde a se manifestar sobre a denúncia de trabalho escravo em sua propriedade.¹⁸⁵

537. Em resposta, o proprietário da Fazenda Brasil Verde negou a prática de trabalho escravo e apresentou contratos celebrados com empreiteiros que intermediavam a contratação de mão de obra. Os representantes, quanto à resposta fornecida pelo proprietário da Fazenda, questionam o fato de que os contratos se referem a datas anteriores aos fatos investigados. Contudo, a despeito de realmente não se tratarem de documentos contemporâneos à data dos fatos, é certo que a inexistência desses documentos não comprova ou indica que na Fazenda Brasil Verde havia a prática de trabalho escravo. Ao contrário, tais documentos corroboram as informações prestadas pela Polícia Federal, que dão conta da existência de intermediários para contratação de trabalhadores da Fazenda.

538. No mesmo procedimento, foi oficiada à Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Pará (DRT/PA), as denúncias de trabalho escravo na Fazenda Brasil Verde.¹⁸⁶

539. Em resposta, a DRT/PA informou que, de “*23/6 a 03/07/93, 3 (três) fiscalizações desta Delegacia Regional do Trabalho, juntamente com 4 (quatro) agentes da Polícia Federal, empreenderam diligência ao Sul do Pará para a apuração da prática de trabalho escravo, fiscalizando entre outras propriedades, a Fazenda Brasil Verde*”¹⁸⁷. Esclareceu que “*não foi configurada a prática de trabalho em regime de escravidão*”, **a despeito de ter sido**

¹⁸⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19, pp. 23-24. Anexo 32.

¹⁸⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19, pp. 38-39. Anexo 32.

¹⁸⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19, p. 44. Anexo 32.

¹⁸⁷ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Ofício n. 370/93-DRT/PA/DFT, de 02 de agosto de 1993. Anexo 4.

verificado descumprimento da legislação trabalhista, razão pela qual lavrado o Auto de Infração n.º 13.729/179, em face da falta de registro em carteira de trabalho de 49 (quarenta e nove) trabalhadores.¹⁸⁸

540. De fato, as conclusões da fiscalização, apresentadas pelo Delegado Regional do Trabalho no Estado do Pará, Dr. Raimundo Gomes Filho, apontam, como informam os representantes em seu EPAP, que “não foi configurada a prática de trabalho em regime de escravidão, contudo, foram constatados 49 empregados sem os respectivos registros em suas CTPS”.¹⁸⁹ O mesmo documento informa que foi providenciado “o retorno ao local de origem de vários trabalhadores que haviam sido contratados irregularmente e que manifestaram o desejo de deixar a propriedade”.¹⁹⁰

541. A partir de todas essas informações, o relatório final do procedimento n.º 08100.001318/92-19 concluiu pelo arquivamento da investigação, tendo em vista que a pretensão punitiva do Estado “apresenta-se inviável, pois demandaria a localização dos trabalhadores e numa prova baseada em versões distorcidas pelo decurso do tempo”.¹⁹¹

542. Segundo consta do Procedimento n.º 08100.001318/92-19, a Fazenda Brasil Verde foi fiscalizada pelo menos quatro vezes entre 1989 e 1993, tanto pela Polícia Federal quanto pela Delegacia Regional do Trabalho.¹⁹² Em todas essas fiscalizações ficou consignado que não foi verificada a prática do crime de sujeição à condição análoga à escravidão.

543. A manifesta violação de direitos trabalhistas na região, constatada pelos agentes de polícia federal que realizaram a investigação em fevereiro de 1989, não poderia levá-los a caracterizar os fatos como crime de sujeição à condição análoga à de escravo porque não estavam ali presentes todos os elementos caracterizadores do referido delito à época. Não se constataram, em particular, elementos que caracterizassem a privação de liberdade dos trabalhadores, ainda que por vigilância armada ou ameaça ostensiva.

544. Resta claro, portanto, que houve um procedimento de investigação criminal para apuração dos supostos crimes ocorridos na Fazenda Brasil Verde entre 1988 e 1993, devidamente conduzido e concluído, o que impede a reapreciação do trabalho doméstico de investigação por esta Egrégia Corte.

¹⁸⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Ofício n. 370/93-DRT/PA/DFT, de 02 de agosto de 1993. Anexo 4.

¹⁸⁹ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Ofício n. 370/93-DRT/PA/DFT, de 02 de agosto de 1993. Anexo 4.

¹⁹⁰ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Ofício n. 370/93-DRT/PA/DFT, de 02 de agosto de 1993. Anexo 4.

¹⁹¹ BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19, pp. 71-75. Anexo 32.

¹⁹² BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19, pp. 23-24 e 47. Anexo 32.

III.6.2.3 A adequação e efetividade dos procedimentos de investigação criminal conduzidos pelo Ministério Público

545. Os procedimentos de investigação criminal conduzidos pelo Ministério Público são instrumentos adequados e efetivos para a apuração e a posterior persecução criminal. O poder investigatório do Ministério Público decorre de sua titularidade exclusiva para promover a ação penal, prevista no art. 129, I, da Constituição da República. Afinal, a investigação é meio para o exercício da ação penal.

546. A questão foi decidida definitivamente pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 593727, julgado em 14.5.2015. O Supremo Tribunal Federal entendeu que:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição”.¹⁹³

547. Assim é que o art. 129, VI e VIII, da Constituição da República confere ao Ministério Público o poder de “expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva” e “requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais”.

548. A Lei Complementar 75/1993, ao regulamentar os poderes do Ministério Público da União, do qual o Ministério Público Federal é integrante, prevê:

Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:
I - notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;

¹⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 593.727/MG*. Relator Ministro Cezar Peluso. Relator para Acórdão, Ministro Gilmar Mendes. Acórdão de 14 de maio de 2015. Publicação em 08 de setembro de 2015. Anexo 39.

- II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;
- III - requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;
- IV - requisitar informações e documentos a entidades privadas;
- V - realizar inspeções e diligências investigatórias;
- VI - ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio;
- VII - expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;
- VIII - ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;
- IX - requisitar o auxílio de força policial.¹⁹⁴

549. A Constituição da República e a Lei Complementar 75/1993, utilizam uma nomenclatura genérica, referindo-se, respectivamente, a procedimentos administrativos e procedimentos, respectivamente, de atribuição do Ministério Público. A par disso, conferem ao Ministério Público, e especialmente ao Ministério Público Federal, poderes para a instrução desses procedimentos de investigação, seja de natureza cível, seja criminal.

550. Essa referência genérica a procedimentos administrativos, no Ministério Público Federal, manteve-se até a edição da Resolução nº 77, de 14 de setembro de 2004, do Conselho Superior do Ministério Público Federal (que regulamenta a instauração e tramitação do Procedimento de Investigação Criminal), e da Resolução nº 87, de 6 de abril de 2010, também do Conselho Superior do Ministério Público Federal (que regulamenta a instauração e a tramitação do Inquérito Civil).

551. As regras para instauração e tramitação do Procedimento de Investigação Criminal e do Inquérito Civil foram consolidadas e aperfeiçoadas, sendo sua aplicação ampliada a todos os Ministérios Públicos, inclusive estaduais, com a Resolução nº 13, de 2 de outubro de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público (que regulamenta o procedimento investigatório criminal) e a Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, também do Conselho Nacional do Ministério Público (que regulamenta o inquérito civil).

552. Diante dessas constatações e ao contrário do que afirmam os representantes, o inquérito policial conduzido pela Polícia Federal não é o único instrumento hábil à investigação de crimes no Brasil. O Ministério Público tem competência para conduzir procedimentos autônomos de investigação criminal, como fez no presente caso. Tais

¹⁹⁴ BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm. Acesso em: 8 set. 2015.

procedimentos devem ser igualmente considerados recursos adequados e efetivos para a investigação de crimes que representam violação à Convenção Americana.

553. Nesse sentido, não merece prosperar a irrisignação da Comissão e dos representantes quanto às circunstâncias em que foram esgotados os recursos internos de investigação criminal conduzidos pelo Ministério Público Federal para apurar as denúncias de trabalho análogo à escravidão na Fazenda Brasil Verde entre 1988 e 1993. Do contrário, ter-se-á violação ao princípio da subsidiariedade do SIDH.

III.6.3 Sobre a vedação da 4ª instância quanto à suposta ocorrência de escravidão, servidão ou trabalho forçado a partir de fatos noticiados em 1996: a ação penal nº 1997.39.01.000831-3. A tramitação da ação penal nº 1997.39.01.000831-3

554. A Fazenda Brasil Verde foi novamente alvo de fiscalização entre 21 e 30 de abril de 1997. A partir dessa fiscalização o Ministério Público Federal pôde colher indícios de autoria e materialidade de alguns crimes, entre eles o de sujeição à condição análoga à de escravo (art. 149, do Código Penal). Por consequência, o MPF ofereceu denúncia em 30 de junho de 1997, contra a) Raimundo Alves da Rocha, pelos crimes do art. 149, art. 197, I, e art. 207 do Código Penal; b) Antônio Alves Vieira, pelos crimes do art. 149 e art. 197 do Código Penal; e c) João Luiz Quagliato Neto pelo crime do art. 203, cumulado com o art. 71 do Código Penal.

555. O proprietário da Fazenda, João Luiz Quagliato Neto, não foi acusado de cometimento do crime de redução à condição análoga à de escravo (art. 149 do Código Penal), nem de atentado contra a liberdade do trabalho (art. 197 do Código Penal) e aliciamento de trabalhadores (art. 207 do Código Penal). Foi oferecida contra João Luiz Quagliato Neto acusação quanto ao crime de frustração de direito assegurado por lei trabalhista, cuja pena, à época, era de detenção de um mês a um ano combinada com pena de multa.¹⁹⁵

556. Em razão da pena fixada para o crime do qual João Luiz Quagliato Neto era acusado, o MPF ofereceu-lhe a suspensão condicional do processo, benefício da lei brasileira

¹⁹⁵ A pena para esse crime só foi aumentada para detenção de um a dois anos por lei posterior que alterou o artigo 203 do Código Penal: BRASIL. Lei 9.777, de 29 de dezembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9777.htm. Acesso em: 8 set. 2015.

para os acusados de crimes com pena inferior a um ano e que observam certas circunstâncias subjetivas, como a inexistência de antecedentes criminais.

557. A denúncia foi recebida em 3 de julho de 1997, tendo sido determinada a citação dos acusados.

558. Tendo em vista que João Luiz Quagliato Neto não contava com outros registros criminais, a Justiça Federal de Marabá deferiu a suspensão condicional do processo. Foi então determinada a citação do acusado para comparecer à audiência admonitória para informar se aceitava as condições impostas.

559. Em 22 de junho de 1999, foi feito, por meio de carta precatória expedida à Comarca de Xinguara (PA), o interrogatório de Raimundo Alves Rocha e Antônio Jorge Vieira. Ambos os réus apresentaram, logo em seguida, suas defesas preliminares.

560. Em 13 de julho de 1999, foi realizada, também por meio de carta precatória expedida à Comarca de Ourinhos (SP), audiência admonitória com o acusado João Luiz Quagliato Neto, que aceitou as condições para a suspensão condicional do processo. Em razão disso, o processo foi suspenso com relação a João Luiz Quagliato Neto e teve seu curso unicamente com relação aos demais acusados.

561. Em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 1ª Região é possível verificar que o processo n.º 1999.39.01.001317-9, aberto para verificar o cumprimento das condições da suspensão condicional do processo por João Luiz Quagliato Neto, foi arquivado, o que denota que decorreu o prazo legal de dois anos sem revogação do benefício, implicando a extinção da punibilidade quanto a esse acusado.

562. Em 2 de março de 2000, houve audiência de inquirição de testemunhas no curso do processo quanto aos acusados Raimundo Alves Rocha e Antônio Jorge Vieira.

563. Antes da realização da audiência para inquirição das testemunhas da defesa, em 16 de março de 2001, o Juízo da Vara Federal de Marabá (PA) declinou de sua competência para a Justiça Estadual da Comarca de Xinguara (PA).

564. Em 24 de outubro de 2003, realizou-se a audiência para inquirição das testemunhas de defesa.

565. Em suas alegações finais a Promotoria de Xinguara pediu a absolvição dos acusados, seguida de igual pedido por parte da defesa dos acusados.

566. Antes de proferir sentença no caso, o Juízo da Comarca de Xinguara decidiu, em 8 de novembro de 2004, que competia à Justiça Federal o julgamento daquela ação penal. Dado

que a Justiça Federal já havia se declarado incompetente para julgar a ação, a Justiça Estadual suscitou conflito negativo de competência ao Superior Tribunal de Justiça (STJ).

567. Em 8 de agosto de 2007, o Superior Tribunal de Justiça proferiu decisão no sentido de fixar a competência da Justiça Federal para o julgamento do processo nº 1997.39.01.000831-3.

568. Com o retorno dos autos à primeira instância da Justiça Federal em Marabá, foi realizada a tentativa da oitiva de duas testemunhas. Frustrada a tentativa, em 10 de julho de 2008 o Juízo Federal de Marabá declarou em sentença a prescrição quanto aos crimes imputados a Raimundo Alves da Rocha e Antônio Alves Vieira.

III.6.3.1 As circunstâncias que justificam a demora na ação penal 1997.39.01.000831-3

569. O Estado brasileiro, como já se fez constar acima, conhece o entendimento desta Honrável Corte de que os recursos internos só podem ser considerados adequados e efetivos se não houver um retardo injustificável para sua conclusão, à luz do que dispõe o art. 46, 2, da Convenção, e de que processos que tardam mais de cinco anos sem sentença ultrapassam a duração razoável a que faz referência o art. 8.1 da Convenção, salvo se o Estado trazer “*explicação convincente para justificar a demora*”.

570. No presente caso, o Brasil reconhece que a ação penal 1997.39.01.000831-3 durou mais tempo do que razoavelmente se poderia esperar. Essa demora se justifica, no entanto, em face da situação fática extraordinariamente complexa e da situação jurídica absolutamente indefinida em torno do caso durante praticamente todos os anos em que a ação penal tramitou.

571. Primeiro, é preciso ressaltar algumas complexidades fáticas que incidiram sobre as autoridades condutoras do referido processo penal. O fato de os réus residirem em cidades diversas daquela em que a ação penal foi instaurada (Marabá, no Estado do Pará) demandava da Justiça Federal a expedição de Cartas Precatórias, instrumento processual utilizado para buscar cooperação de outros juízes na notificação de partes do processo, obtenção de provas ou mesmo no cumprimento de decisões. Além disso, constatou-se durante o processo que o réu João Luiz Quagliato Neto possuía paradeiro desconhecido pelas autoridades. Após tentativas de citação do referido réu na Comarca de Xinguara, no Estado do Pará, as autoridades locais obtiveram a informação de que ele estaria residindo no município de

Ourinhos, Estado de São Paulo, o que obrigou a Justiça Federal a expedir nova Carta Precatória de citação daquele réu.

572. Todas as dificuldades enfrentadas pelas autoridades condutoras da ação penal 1997.39.01.000831-3 em razão da distância geográfica dos réus tomaram mais de 1 ano e meio do tempo consumido para tramitação do processo.

573. Segundo, como já se explicou anteriormente, havia naquela época um cenário de absoluta indefinição jurídica quanto à repartição de competências entre as diversas esferas do Poder Judiciário para julgar crimes contra as relações do trabalho, inclusive o crime de sujeição à condição análoga à de escravo. Essa indefinição prejudicava diversos processos com objeto semelhante e perdurou durante 3 anos do total de 10 anos tomados para a conclusão do processo. É o que se passa a demonstrar.

574. Ao tempo do início da ação penal 1997.39.01.000831-3, havia entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que a competência para julgamento do crime previsto no art. 149 do Código Penal seria da Justiça Estadual, não existindo competência da Justiça Federal para o julgamento desses casos.

575. O entendimento jurisprudencial dominante, até então, era o de que o crime de redução a condição análoga à de escravo deveria ser julgado pela Justiça estadual em decorrência do art. 109, inciso VI, da Constituição Federal. O dispositivo prevê o que segue:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

...

VI- **os crimes contra a organização do trabalho** e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeira e a ordem econômico-financeira”. (grifo nosso)

576. A interpretação a esse artigo restringia a competência da Justiça Federal, que só deveria julgar crimes que ofendessem o sistema de órgãos e instituições que preservam, coletivamente, direitos e deveres dos trabalhadores. O crime de redução à condição análoga à de escravo encontra-se localizado no capítulo de crimes contra a liberdade individual do Código Penal, não no capítulo de crimes contra a organização do trabalho, o que dificultava a compreensão de que aquele crime seria de competência da Justiça Federal.

577. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acolheu tal entendimento já em 1979, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 90.042/SP, que recebeu a seguinte ementa:

Conflito de competência. Interpretação do artigo 125, VI, da Constituição Federal.

- A expressão 'crimes contra a organização do trabalho', utilizada no referido texto constitucional, não abarca o delito praticado pelo empregador que, fraudulentamente, viola direito trabalhista de determinado empregado. Competência da Justiça Estadual. Em face do artigo 125, VI, da Constituição Federal, são da competência da Justiça Federal apenas os crimes que ofendem o sistema de órgãos e instituições que preservam, coletivamente, os direitos e deveres dos trabalhadores. Recurso extraordinário não conhecido.¹⁹⁶

578. No Recurso Extraordinário 156.527-6/PA, que versava sobre o crime do art. 149 do Código Penal e sobre vários crimes contra a organização do trabalho, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Ministro relator do caso, Ilmar Galvão, reafirmou a orientação firmada no RE 90.042/SP, no sentido de que a competência da Justiça Federal para os crimes contra a organização do trabalho não se justificaria nos casos em que há violação apenas dos interesses individuais dos trabalhadores.

579. Em razão desse entendimento jurisprudencial, fixado pela mais alta Corte do Estado brasileiro, o Juízo da Vara Federal de Marabá (PA) agiu acertadamente quando, em 16 de março de 2001, decidiu que competia à Justiça Estadual da Comarca de Xinguara (PA) o julgamento daquela ação penal. A Justiça Federal de Marabá, reprise-se, apenas aplicou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

580. A jurisprudência, contudo, iniciou processo de mudança, principalmente a partir de 2003, com a alteração do art. 149 do Código Penal pela Lei 10.803, de 2003, que incluiu outras categorias de condutas tipificadas como crime.

581. Nesse ínterim, também sobreveio a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que, entre outras mudanças no texto constitucional, alterou o art. 114, I, e IV, da Constituição da República.

Os dispositivos citados passaram a ter a seguinte redação:

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I – **as ações oriundas da relação de trabalho**, abrangidos os entes de direito externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

IV – os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, quando o ato questionado envolver matéria sujeita a sua jurisdição. (grifo nosso)

¹⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 90.042/SP*. Rel. Min. Moreira Alves. O artigo constitucional citado na ementa do julgamento é da Constituição de 1967/1969 e foi reproduzido pelo art. 109, IV, da Constituição da República de 1988.

582. Com base na expressão “ações oriundas da relação de trabalho” e na expressa referência ao julgamento de *habeas corpus* (ação constitucional para defesa da liberdade pessoal), a doutrina especializada em Direito do Trabalho passou a entender que a Justiça do Trabalho teria competência para julgar qualquer ação decorrente das relações de trabalho, a partir da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, inclusive as ações criminais.

583. Naquele momento, portanto, instalou-se uma complexa questão constitucional para que se pudesse definir que esfera do Poder Judiciário brasileiro teria competência *ratione materiae* para processar e julgar ações penais relativas ao crime de sujeição à condição análoga à de escravo, instituído no art. 149, do Código Penal. A jurisprudência tradicional indicava que tais ações seriam de competência da Justiça Estadual; a jurisprudência em construção dizia ser da Justiça Federal; e a doutrina do Direito do Trabalho, baseada na recém-aprovada Emenda Constitucional n. 45 de 2004, defendia a competência da Justiça do Trabalho para julgar tais ações.

584. A questão só foi pacificada com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Recurso Extraordinário 398.041/PA, iniciado em 2003 e que só foi concluído em 30 de novembro de 2006. O acórdão, publicado no Diário de Justiça em 19 de dezembro de 2008, teve a seguinte ementa:

EMENTA: DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. ART. 149 DO CÓDIGO PENAL. REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. TRABALHO ESCRAVO. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. DIREITOS FUNDAMENTAIS. CRIME CONTRA A COLETIVIDADE DOS TRABALHADORES. ART. 109, VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

- A Constituição de 1988 traz um robusto conjunto normativo que visa à proteção e efetivação dos direitos fundamentais do ser humano.

- A existência de trabalhadores a laborar sob escolta, alguns acorrentados, em situação de total violação da liberdade e da autodeterminação de cada um, configura crime contra a organização do trabalho.

- Quaisquer condutas que possam ser tidas como violadoras não somente do sistema de órgãos e instituições com atribuições para proteger os direitos e deveres dos trabalhadores, mas também dos próprios trabalhadores, atingindo-os em esferas que lhes são mais caras, em que a Constituição lhes confere proteção máxima, são enquadráveis na categoria dos crimes contra a organização do trabalho, se praticadas no contexto das relações de trabalho. -

- **Nesses casos, a prática do crime prevista no art. 149 do Código Penal (Redução à condição análoga a de escravo) se caracteriza como crime contra a organização do trabalho, de modo a atrair a competência da**

Justiça federal (art. 109, VI da Constituição) para processá-lo e julgá-lo.
- Recurso extraordinário conhecido e provido.¹⁹⁷ (grifo nosso)

585. A condução da ação penal nº 1997.39.01.000831-3 reflete, portanto, a complexa situação jurisprudencial e normativa porque passava o Poder Judiciário nacional entre 2003 e 2006 para definir a competência para julgamento do crime previsto no art. 149 do Código Penal.

586. Por tudo isso, não se pode dizer que houve erro da Justiça Estadual da Comarca de Xinguara quando aquele Juízo decidiu, em 8 de novembro de 2004, por sua incompetência para julgar a ação penal nº 1997.39.01.000831-3. Pelo contrário, pode-se afirmar que referida decisão alinhava-se com a jurisprudência em construção e que viria a ser finalmente consolidada pelo STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário 398.041/PA, em 30 de novembro de 2006.

587. Aliás, até a decisão proferida em novembro de 2006 pela Corte Constitucional brasileira, outras ações penais relativas à persecução do crime de sujeição à condição análoga à de escravo estavam sobrestadas em nossos tribunais, inclusive no Superior Tribunal de Justiça, que aguardavam a solução definitiva da controvérsia para que pudessem dar seguimento àqueles processos.

588. Nesse sentido, ao se debruçar sobre o conflito negativo de competência instaurado pelas Justiças Federal e Estadual no Pará e ciente de que pendia de julgamento o Recurso Extraordinário 398.041/PA pelo Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça enfrentava a difícil situação de ter que aguardar a decisão da Corte Constitucional para solucionar o referido conflito.

589. Por tudo isso, somente em agosto de 2007 o Superior Tribunal de Justiça proferiu decisão no sentido de fixar a competência da Justiça Federal para o julgamento do processo nº 1997.39.01.000831-3.

590. Àquela altura, passados mais de 10 anos desde o recebimento da denúncia, não havia outra decisão possível para a Justiça Federal de Marabá, uma vez retornado o processo pelo STJ, senão declarar a prescrição quanto aos crimes imputados a Raimundo Alves da Rocha e Antônio Alves Vieira.

591. É que pela conjugação do art. 107, IV, e art. 109, VI, ambos do Código Penal, extingue-se a punibilidade, em razão da prescrição, em 8 anos, no caso dos crimes cuja pena

¹⁹⁷ STF. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 398.041/PA*. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Acórdão de 30 de novembro de 2006. Anexo 18.

máxima é superior a 2 anos e não excede a 4 anos. Esse é o caso dos crimes do art. 197, I, e art. 207 do Código Penal, imputados àqueles dois acusados.

592. Quanto ao crime do art. 149, cuja pena máxima era de 8 anos, a prescrição só ocorreria em 12 anos, nos termos do art. 109, III, do Código Penal, ou seja, em 2009.

593. Ocorre que a legislação brasileira também prevê que, em caso de condenação, os prazos de prescrição e, portanto, de extinção da punibilidade, são revistos, fazendo-se novo cálculo da prescrição levando-se em conta a pena aplicada na sentença condenatória. É o que determina o art. 110, § 1º, do Código Penal.

594. Por essa razão, passados mais de 10 anos desde o recebimento da denúncia, para que não houvesse a prescrição, seria necessário que os acusados fossem condenados a pena de mais de 4 anos. Antevendo que dificilmente os acusados seriam condenados a pena tão superior ao mínimo legal (a pena mínima para o crime do art. 149 do Código Penal é de 2 anos), foi declarada a extinção da punibilidade em perspectiva.

595. Por tal razão é que não houve a prolação de sentença condenatória nos autos nº 1997.39.01.000831-3.

596. Com base em tudo que foi exposto acima, o Estado brasileiro compreende que entre 2003 e 2007 havia um cenário de absoluta indefinição quanto à competência para julgamento do crime previsto no art. 149 do Código Penal, notadamente em razão da alteração legislativa promovida naquele tipo penal em 2003 e da alteração constitucional das competências da Justiça do Trabalho, em face da Emenda Constitucional n. 45 de 2004, o que acabou por dificultar em demasia o processamento da ação penal 1997.39.01.000831-3 e de tantas outras ações penais que visavam à persecução penal do crime de sujeição à condição análoga à de escravo.

597. Se bem causaram esse cenário de complexa indefinição de competências em nosso Poder Judiciário, as alterações legislativa e constitucional referidas acima contribuíram sobremaneira para o aprimoramento do ordenamento jurídico brasileiro. Esta indefinição de competências e outras situações surgidas em razão daquelas alterações devem ser compreendidas, portanto, como parte do processo de incremento das leis em nosso país e da própria interpretação da Constituição Federal de 1988.

III.6.4 Sobre a vedação da 4ª instância quanto ao pedido de reparação por danos materiais

598. Em seu Escrito de Petições, Argumentos e Provas, os representantes alegam, como fundamento para solicitar reparação por danos materiais, que:

[...]foram sonegados direitos trabalhistas elementares dos trabalhadores resgatados. Os TRCTs (termos de rescisão dos contratos de trabalho) emitidos discriminam apenas as verbas contratuais básicas, como saldo de salário, aviso prévio, décimo terceiro proporcional e férias proporcionais. [...] Não houve nenhum pagamento a título de remuneração das horas extraordinárias.¹⁹⁸

599. Mais uma vez, é forçoso reconhecer que nunca houve qualquer recurso interno promovido pelas vítimas ou seus representantes para o recebimento de supostas verbas trabalhistas rescisórias, ainda que recursos adequados e efetivos estivessem à sua disposição, como indicado anteriormente. Apesar disso, parte dos trabalhadores indicados como vítimas pelos representantes recebeu pagamentos por reparação de danos materiais causados por violações de seus direitos trabalhistas, como resultado da atuação das autoridades públicas brasileiras. Essa percepção de reparação de danos materiais representa compensação por violações sofridas por estes trabalhadores e que não pode, agora, ser objeto de nova apreciação por esta Egrégia Corte, sob pena de violação ao princípio da subsidiariedade do SIDH. Houvesse irresignação das vítimas ou de seus representantes quanto aos valores recebidos, poderiam eles ter acionado diversos recursos da jurisdição interna, o que, não é demais reprimir, nunca fizeram.

600. Abaixo se tem a lista dos trabalhadores que receberam compensação por danos materiais, em decorrência da atuação *ex officio* das autoridades administrativas brasileiras:¹⁹⁹

	Nome	CTPS	Período trabalhado na Faz. Brasil Verde	Valor recebido por danos materiais (em R\$)	Fonte
1	Alcione Freitas Souza	09052/015-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
2	Alfredo Rodrigues	57352/016-PI (57351/016)	25/1/2000 a 13/01/2000	256,69	Ficha de registro e TRCT

¹⁹⁸ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, pp. 169.

¹⁹⁹ VF = Verificação física. TRCT = Termo de Rescisão de Contrato de Trabalho. AI = Auto de Infração. VF's, TRCT's, AI e fichas de registro dos trabalhadores estão anexados ao Relatório de Viagem de 31 de março de 2000. Anexo 8.

3	Antonio Almir Lima da Silva	63789/016-PI	25/1/2000 a 13/01/2000	256,69	Ficha de registro e V.F e TRCT
4	Antonio Aroldo Rodrigues Santos	09089/0015	01/03/2000 a 13/03/2000	212,25	Ficha de registro e TRCT
5	Antonio da Silva Martins	99331/007-PI	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
6	Antonio Damas Filho	87906/016-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	contrato de trabalho e V.F e ficha de registro e TRCT
7	Antonio de Paula Rodrigues de Sousa	65560/005-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
8	Antônio Edvaldo da Silva	86477/013-PI	4/3/2000 (07/03/2000 a 13/03/2000)	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
9	Antonio Fernandes da Costa	29797/017-MA	15/2/2000 a 13/03/2000	231,11	contrato de trabalho e V.F e ficha de registro e TRCT
10	Antonio Francisco da Silva	74660/013-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
11	Antonio Ivaldo Rodrigues da Silva	36834/016-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
12	Antonio Paulo da Silva	23385/015-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
13	Antonio Pereira da Silva	04486/006-MA	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
14	Carlito Bastos Gonçalves	90703/008-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
15	Carlos Alberto Silva Alves	06386/017-PI	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
16	Carlos André da Conceição Pereira	93473/016-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
17	Carlos Augusto Cunha	43995/010-PI	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
18	Edirceu Lima de Brito	63769/016-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
19	Erimar Lima da Silva	77692/016-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	V.F e ficha de registro e TRCT
20	Francisco Antônio Oliveira Barbosa	24978/006-PI	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT

21	Francisco da Silva	77674/016-PI	25/1/2000 a 13/03/2000 / 05/07/1999 A 09/09/1999	315,38	V.F e ficha de registro e TRCT
22	Francisco das Chagas Araújo Carvalho	10187/018-PI	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
23	Francisco das Chagas Costa Rabelo	39705/016-PI	07/03/2000 a 14/03/2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
24	Francisco das Chagas da Silva Lira	61484/015-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	V.F e ficha de registro e TRCT
25	Francisco das Chagas Diogo	36453/004-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	contrato de trabalho e V.F e ficha de registro e TRCT
26	Francisco das Chagas Moreira Alves	25426/018-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	V.F e ficha de registro e TRCT
27	Francisco das Chagas Sousa Cardoso	43187/008-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
28	Francisco de Assis Felix	25569/011-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
29	Francisco de Assis Pereira da Silva	42161/014-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
30	Francisco de Sousa Brígido	93841/015-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	contrato de trabalho e V.F e ficha de registro e TRCT
31	Francisco Ernesto de Melo	63776/016-PI	07/03/2000 a 13/03/2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
32	Francisco Ferreira da Silva Filho	004159/003- MA	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
33	Francisco José Furtado	16531/0017-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
34	Francisco Júnior da Silva	96554/017-PI	4/3/2000 (07/03/2000 a 13/03/2000)	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
35	Francisco Mirele Ribeiro da Silva	57330/016-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	contrato de trabalho e V.F e ficha de registro e TRCT
36	Francisco Teodoro Diogo	05994/018-PI	5/1/2000 (25/01/2000 a 13/03/2000)	256,69	V.F e ficha de registro e TRCT
37	Jenival Lopes	55927/014-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT

38	Geraldo Ferreira da Silva	27898/012-PI	07/03/2000 a 13/03/2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
39	Gonçalo Constâncio da Silva	77672/016-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	contrato de trabalho e V.F e ficha de registro e TRCT
40	Gonçalo José Gomes	20012/015-PI	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
41	João Diogo Pereira Filho	12795/017-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
42	José Cordeiro Ramos	93782/015-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	contrato de trabalho e V.F e ficha de registro e TRCT
43	José de Deus de Jesus Sousa	94972/001-PI (serie 0012)	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
44	José de Ribamar Sousa	80267/007-PI	27/2/2000 (01/03/2000 A 13/03/2000)	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
45	José do Egito Santos	40400/001-MA	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
46	José Gomes	93436/016-PI	7/2/2000 (07/03/2000 a 13/03/2000)	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
47	José Leandro da Silva	57317/016-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	V.F e ficha de registro e TRCT
48	José Renato do Nascimento Costa	25413/018-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	ficha de registro e V.F e TRCT
49	Juni Carlos da Silva	25448/018-PI	20/2/2000 (01/03/2000 A 13/03/2000)	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
50	Lourival da Silva Santos	91923/017-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
51	Luis Carlos da Silva Santos	70286/018-PI	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
52	Luiz Gonzaga Silva Pires	98537/031-PA	27/2/2000 (01/03/2000 a 13/03/2000)	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
53	Luiz Sicinato de Menezes	93754/004-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
54	Manoel do Nascimento	66578/015-PI (60578/015-PI)	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
55	Manoel do Nascimento da Silva	78871/018-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
56	Manoel Pinheiro Brito	45409/013-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT

57	Marcio França da Costa Silva	017485/018-PI	25/01/2000 a 13/03/2000)	256,69	V.F e ficha de registro e TRCT
58	Marcos Antonio Lima	53211/007-MA	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
59	Pedro Fernandes da Silva	77673/016-PI	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	V.F e ficha de registro e TRCT
60	Raimundo Cardoso Macedo	84319/002-TO	25/1/2000 a 13/03/2000	256,69	V.F e ficha de registro e TRCT
61	Raimundo de Andrade	041895/038-CE	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
62	Raimundo de Sousa Leandro	87770/016-PI	22/09/1997 a 01/12/1997, 01/05/1998 a 12/06/1998 e 25/01/2000 a 13/03/2000	256,69	V.F e ficha de registro e TRCT
63	Roberto Alves Nascimento	99109/013-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
64	Rogério Felix Silva	94555/010-PI	1/3/2000 a 13/03/2000	212,25	V.F e ficha de registro e TRCT
65	Silvestre Moreira de Castro Filho	74701/016-PI	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
66	Valdir Gonçalves da Silva	18058/017-PI	7/3/2000 a 13.03.2000	179,4	V.F e ficha de registro e TRCT
67	Francisco Mariano da Silva	67101/001	01/03/2000 a 13/03/2000	212,25	ficha de registro e TRCT
68	Francisco das Chagas Rodrigues de Sousa	04941/016-PI	07/03/2000 A 13/03/2000	179,4	ficha de registro e TRCT
69	Antonio Francisco da Silva	78949/0018-PI	01/0/2000 A 06/03/2000	179,38	ficha de registro e TRCT
70	Gonçalo Luiz Furtado	97135/004-PI	01/03/2000 a 06/03/2000	179,38	ficha de registro e TRCT
71	Paulo Pereira dos Santos	89039/017	07/03/2000 A 13/03/2000	179,4	ficha de registro e TRCT
72	Valdinar Veloso Silva	35525/00031	11/7/1996 a 28/04/1997	322,21	V.F e ficha de registro
73	Geraldo Hilário de Almeida	35520/00031	05/05/1996 a 28/04/1997	365,77	ficha de registro
74	Sinoca da Silva	91029/00001	07/10/1997 a 28/04/1997	228,87	ficha de registro
75	Antonio Lima Castelo Branco	90917/030	28/11/1996 a 04/12/1996	14,92	A.I, ficha e TRCT
76	Edmilson Bezerra da Silva	70920/030	28/11/1996 a 14/01/1997	57,83	A.I, ficha e TRCT
77	José Ribamar Pereira Dutra	70901/030	28/11/1996 a 14/01/1997	57,83	A.I e ficha

78	Albertino Matos Lima	70932/030	20/09/1996 a 09/01/1997	27,46	ficha
79	Antonio Francisco Alves da Silva	70926/030	28/11/1996 a 14/01/1997	57,83	ficha
80	Antonio Nunes da Silva	70912/030	28/11/1996 a 04/12/1996	14,92	ficha e TRCT
81	Cicinato da Silva Castro	70915/030	26/11/1996 a 14/01/1997	57,83	ficha e TRCT
82	Cristovão José da Silva	70913/030	27/11/1996 a 14/01/1997	57,83	ficha e TRCT
83	Ivanaldo Sabino Bezerra	70908/030	28/11/1996 a 14/01/1997	57,83	ficha e TRCT
84	Manoel José Ferreira	70931/030	01/09/1996 a 14/01/1997	57,83	ficha e TRCT
85	Maria Perpetua de Souza	86259/486	26/11/1996 a 14/01/1997	57,83	ficha e TRCT
86	Odail Ivo dos Santos	70919/030	29/11/1996 a 04/12/1996	14,92	ficha e TRCT
87	Pedro Dias da Silva	70914/030	28/11/1996 a 04/12/1996	14,92	ficha
88	Walter Carvalho Nunes Portela	70904/030	28/11/1996 a 12/12/1996	44,76	ficha e TRCT

601. Constatase que, entre os 97 trabalhadores devidamente indenizados por danos materiais, em decorrência da atuação das autoridades públicas do Estado, estão todos os 18 trabalhadores adequadamente representados (linhas grifadas em cinza).

602. O Estado brasileiro, portanto, comprova que houve adequado funcionamento das instâncias domésticas para a reparação por danos materiais sofridos pelos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, de maneira que eventual condenação do Estado ao pagamento de reparação dessa natureza implicaria violação ao princípio da subsidiariedade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

III.6.5 Conclusões a partir da exceção preliminar

603. Tudo que se expõe acima leva às seguintes conclusões:

- a) Na improvável circunstância de já não estarem abrangidas por outra exceção preliminar, as supostas violações de direitos humanos perpetradas em razão da ausência de punição criminal para fatos ocorridos em 1989, 1992 e 1997 não podem ser conhecidas por esta Egrégia Corte quanto ao mérito, já que as

autoridades domésticas competentes, por meio de recursos de investigação adequados e efetivos, afirmaram não ter havido o cometimento de crimes ou não mais ser possível, por aplicação da lei processual penal, a punição de eventuais culpados. Reapreciação dos fatos ou das conclusões alcançadas pelas autoridades nacionais, por parte desta Corte, constituiria violação ao princípio da subsidiariedade do SIDH (fórmula da 4ª instância);

- b) Também na remota situação de já não estar excluída em razão da exceção preliminar de não esgotamento dos recursos internos, a pretensão de reparação por danos materiais para os trabalhadores da Fazenda Brasil Verde devidamente representados não pode ser conhecida por esta Egrégia Corte quanto ao mérito, já que as autoridades domésticas competentes já promoveram a devida reparação e sua reapreciação, por parte desta Corte, constituiria violação ao princípio da subsidiariedade do SIDH.

III.7 Incompetência *ratione materiae* quanto a supostas violações da proibição do tráfico de pessoas

604. Sabe-se que a utilização do sistema de petições individuais estabelecido na Convenção Americana é limitada à análise de supostas violações baseadas em tratados integrantes do sistema protetivo da Organização dos Estados Americanos (OEA). É o que se extrai do espírito da Carta da OEA e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o que esclarece de forma expressa o Regulamento da CIDH, a seguir transcrito:

Artigo 23. Apresentação de petições

Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização pode apresentar à Comissão petições em seu próprio nome ou no de terceiras pessoas, sobre supostas violações dos direitos humanos reconhecidos, conforme o caso, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos “Pacto de San José da Costa Rica”, no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

“Protocolo de San Salvador”, no Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, na Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, na Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em conformidade com as respectivas disposições e com as do Estatuto da Comissão e do presente Regulamento. O peticionário poderá designar, na própria petição ou em outro instrumento por escrito, um advogado ou outra pessoa para representá-lo perante a Comissão.

605. Assim, entende-se que tanto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos quanto esta Honorable Corte não têm competência para processar petições individuais que aleguem a ocorrência de suposta violação dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para proibir o tráfico de pessoas. A competência desta Corte se restringe ao processamento de supostas violações da proibição do tráfico de escravos e do tráfico de mulheres, proibições estas estabelecidas no artigo 6º da CADH, cujas violações não são alegadas pela Comissão ou pelos representantes no presente caso.

606. Tráfico de escravos não se confunde com tráfico de pessoas.

607. A primeira definição convencional de tráfico de escravos foi fornecida pela Convenção sobre Escravatura da Liga das Nações de 1926, definição que permanece em vigor internacionalmente:

Artigo 1(2)

O tráfico de escravos compreende todo ato de captura, aquisição ou sessão de um indivíduo com o propósito de escravizá-lo; todo ato de aquisição de um escravo com o propósito de vendê-lo ou trocá-lo; todo ato de cessão, por meio de venda ou troca, de um escravo adquirido para ser vendido ou trocado; assim como em geral todo ato de comércio ou de transporte de escravos.²⁰⁰

608. Já a definição atualmente prevalecente no Direito Internacional dos Direitos Humanos quanto ao tráfico de pessoas é aquela dada pelo Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças - Protocolo de Palermo, de 2000, conforme seu artigo 3(a); e pela Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, de 2005, conforme seu artigo 4(a). Os dois instrumentos internacionais trazem definições em termos idênticos:

²⁰⁰ LIGA das Nações. *Convenção sobre a Escravatura, de 25 de setembro de 1926*, Artigo 1º, 2.

A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos;²⁰¹

609. Dessa forma, o tráfico de escravos restringe-se aos atos de captura, comércio e transporte para fins de escravização, ao passo que o tráfico de pessoas é muito mais abrangente. Este consiste de três elementos: um método (“o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento”); um meio (“recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade, etc”); e um propósito de exploração (“a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”).

610. No caso em análise, pode-se concluir que não houve tráfico de escravos, o que aliás sequer é alegado pelos representantes ou pela Comissão.

611. O Estado brasileiro manifesta perante esta Honorário Corte entendimento de que lhe falta competência *ratione materiae* para analisar no mérito a suposta violação dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil de prevenção e combate ao tráfico de pessoas.

III.8 Incompetência *ratione materiae* quanto a supostas violações de direitos trabalhistas: não justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais

612. A centralidade que é conferida ao artigo 6º da Convenção Americana na argumentação apresentada tanto pela CIDH quanto pelos representantes das vítimas, implica uma análise da competência desta Corte quando não restar caracterizada violação ao referido artigo, mas apenas violações a direitos de natureza trabalhista, protegidos pelo Protocolo

²⁰¹ ONU. *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas*, art. 3º, a.

Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Protocolo de São Salvador. É exatamente essa a conclusão a que se chega ao se subsumir os fatos constatados na Fazenda Brasil Verde àqueles tratados (vide tópico IV.1).

613. Como se sabe, o Protocolo de São Salvador estabelece em seus artigos 6º e 7º que:

Artigo 6
Direito ao trabalho

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa por meio do desempenho de uma atividade lícita, livremente escolhida ou aceita.
2. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas que garantam plena efetividade do direito ao trabalho, especialmente as referentes à consecução do pleno emprego, à orientação vocacional e ao desenvolvimento de projetos de treinamento técnico-profissional, particularmente os destinados aos deficientes. Os Estados Partes comprometem-se também a executar e a fortalecer programas que coadjuvem um adequado atendimento da família, a fim de que a mulher tenha real possibilidade de exercer o direito ao trabalho.

Artigo 7
Condições justas, eqüitativas e satisfatórias de trabalho

Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem que o direito ao trabalho, a que se refere o artigo anterior, pressupõe que toda pessoa goze do mesmo em condições justas, eqüitativas e satisfatórias, para o que esses Estados garantirão em suas legislações, de maneira particular:

- a. **Remuneração que assegure, no mínimo, a todos os trabalhadores condições de subsistência digna e decorosa para eles e para suas famílias e salário eqüitativo e igual por trabalho igual, sem nenhuma distinção;**
- b. O direito de todo trabalhador de seguir sua vocação e de dedicar-se à atividade que melhor atenda a suas expectativas e a trocar de emprego de acordo com a respectiva regulamentação nacional;
- c. O direito do trabalhador à promoção ou avanço no trabalho, para o qual serão levadas em conta suas qualificações, competência, probidade e tempo de serviço;
- d. Estabilidade dos trabalhadores em seus empregos, de acordo com as características das indústrias e profissões e com as causas de justa separação. **Nos casos de demissão injustificada, o trabalhador terá direito a uma indenização ou à readmissão no emprego ou a quaisquer outras prestações previstas pela legislação nacional;**
- e. **Segurança e higiene no trabalho;**

f. **Proibição de trabalho noturno ou em atividades insalubres ou perigosas para os menores de 18 anos e, em geral, de todo trabalho que possa pôr em perigo sua saúde, segurança ou moral.** Quando se tratar de menores de 16 anos, a jornada de trabalho deverá subordinar-se às disposições sobre ensino obrigatório e, em nenhum caso, poderá constituir impedimento à assistência escolar ou limitação para beneficiar-se da instrução recebida;

g. **Limitação razoável das horas de trabalho, tanto diárias quanto semanais. As jornadas serão de menor duração quando se tratar de trabalhos perigosos, insalubres ou noturnos;**

h. Repouso, gozo do tempo livre, férias remuneradas, bem como remuneração nos feriados nacionais. (grifo nosso)

614. Ao se referir à justiciabilidade dos direitos nele instituídos, o Protocolo de São Salvador assevera de maneira clara que apenas os direitos de associação sindical (artigo 8.1.a) e à educação (artigo 13) podem estar sujeitos ao sistema de petições individuais regulado pela Convenção Americana, desde que suas violações sejam imputadas diretamente a um Estado Parte do Protocolo.

615. Eis o que dispõe o Protocolo em seu artigo 19.6:

6. Caso os direitos estabelecidos na alínea a do artigo 8, e no artigo 13, forem violados por ação imputável diretamente a um Estado Parte deste Protocolo, essa situação poderia dar lugar, mediante participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

616. Como se pode aferir em detalhes na análise do mérito do presente caso (tópico IV.1), os fatos constatados na Fazenda Brasil Verde após a data de aceitação da jurisdição desta Corte não caracterizam escravidão, servidão ou trabalho forçado, à luz do artigo 6º da Convenção Americana, mas situações de violação ao direito a condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho, na expressão do Protocolo de São Salvador (artigo 7º).

617. Os próprios representantes das vítimas, ademais, afirmam que o Estado deve ser condenado a pagar indenização por danos materiais sofridos pelos trabalhadores em razão do suposto não recebimento de verbas rescisórias e outros direitos pecuniários de natureza trabalhista, o que demonstra reconhecimento da natureza do direito que ora se postula.

618. Têm-se, nesse sentido, fatos que poderiam, se comprovados perante este Tribunal, consubstanciar violações ao direito a remuneração digna (artigo 7.a), indenização ou readmissão em caso de demissão injustificada (art. 7.d), segurança e higiene no trabalho

(artigo 7.e), proibição de trabalho em perigo à saúde ou segurança (art. 7.f) e limitação razoável das horas de trabalho (art. 7.g), todos eles protegidos pelo Protocolo de São Salvador e não abrangidos pela jurisdição *ratione materiae* desta Colenda Corte.

619. Ocorre que o direito a condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho, assim como os demais direitos protegidos pelo Protocolo de São Salvador, contém, como regra geral, conteúdo programático, com implementação condicionada à capacidade de cada Estado em consolidar tal direito domesticamente. Os direitos decorrentes das normas econômicas, sociais e culturais não podem ser exigidos de forma imediata, mas apenas progressivamente, de acordo com o nível de desenvolvimento de cada país.

620. O Estado reconhece que, em certas circunstâncias, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem entendido que a indivisibilidade dos direitos humanos deve prevalecer sobre técnicas legais rigorosas. Podem-se identificar várias vias de justiciabilidade indireta dos direitos econômicos sociais e culturais na jurisprudência da Corte Interamericana, como: (i) interpretação extensiva do direito à vida, o qual imporia obrigações positivas aos Estados²⁰²; (ii) interpretação do escopo do direito ao devido processo, com implicações para os direitos econômicos, sociais e culturais²⁰³; e (iii) conexão entre o direito de propriedade e os direitos econômicos, sociais e culturais²⁰⁴.

621. De forma mais específica, a Corte Interamericana tem admitido analisar aspectos atinentes aos direitos econômicos, sociais e culturais por meio da análise de violações aos artigos 4º, 5º e 19 da Convenção Americana. No julgamento do caso *Instituto de Reeducación del Menor VS. Paraguay*, a Corte considerou que o escopo do artigo 19 da Convenção Americana abarcava "*aspectos económicos, sociales y culturales que forman parte principalmente del derecho a la vida y del derecho a la integridad personal de niños*".²⁰⁵

622. Ainda assim, o Estado brasileiro considera que no presente caso os fatos eventualmente ensejadores de violação ao direito a condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho (artigo 7º do Protocolo de São Salvador), sendo este não justiciável, não poderiam ser enquadrados como também violadores dos artigos 4º, 5º ou 19 da Convenção.

²⁰² CORTE IDH. *Caso dos "Niños de la Calle" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala*. Sentença de 19 de novembro de 1999 (Mérito). Série C, No. 63.

²⁰³ CORTE IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentença de 2 de fevereiro de 2001 (Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 72.

²⁰⁴ CORTE IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentença de 17 de junho de 2005 (Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 125.

²⁰⁵ CORTE IDH. *Caso Instituto de Reeducación del Menor VS. Paraguay*. Sentença de 2 de setembro de 2004 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 112, p. 94.

623. Primeiro porque não há acusação de que agentes do Estado ou particulares tenham promovido a morte de qualquer uma das supostas vítimas, o que afasta a suposta violação ao direito à vida. Segundo porque as condições de trabalho degradante em que se encontravam trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, aptas a possivelmente ensejar violações ao artigo 7.e e 7.f do Protocolo de São Salvador, não se deram em contexto de possível violação à integridade física dos trabalhadores. Terceiro porque a eventual existência de trabalhador menor de 18 anos na Fazenda Brasil Verde, se bem poderia constituir violação ao art. 7º.f do Protocolo de São Salvador, não constitui, sequer por hipótese, violação direta pelo Estado do seu dever de proteção.

624. Por todo o exposto, o Estado brasileiro entende que esta Honorável Corte deve declarar sua incompetência *ratione materiae* para apreciar no mérito os fatos constatados na Fazenda Brasil Verde sujeitos à sua jurisdição *ratione temporis*, já que estes não constituem escravidão, servidão ou trabalho forçado, em violação ao artigo 6º da Convenção Americana, violação a direitos econômicos, sociais e culturais que sejam justiciáveis, tampouco violação a quaisquer outros direitos protegidos pela Convenção de modo a permitir sua justiciabilidade indireta.

III.9 Não interposição e esgotamento prévios de recursos internos

III.9.1 Sobre a compreensão do requisito

625. Tradicional é a regra de Direito Internacional que impõe dever ser conferida ao Estado a oportunidade de reparar internamente supostas violações a direitos humanos ocorridas em seu território, antes que se possa exercer qualquer jurisdição internacional. Tal preceito reforça o caráter subsidiário e complementar do sistema internacional, particularmente do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em relação à jurisdição doméstica, ao mesmo tempo que reforça o papel do Estado enquanto ente que detém a responsabilidade primária de promover a devida reparação.

626. A interposição e esgotamento prévios dos recursos internos, talvez em decorrência da sua importância para o bom funcionamento do Sistema, é o primeiro requisito de

admissibilidade das petições apresentadas perante a Comissão, nos termos do artigo 46 da Convenção:

Art. 46, 1. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário:

que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos;

627. A incidência do requisito e da sua devida compreensão é sedimentada e indiscutível, já tendo sido expressamente declarada pela Corte Interamericana em situações diversas. O *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras* é emblemático nesse sentido:²⁰⁶

A regra do prévio esgotamento dos recursos internos permite ao Estado resolver o problema em conformidade com seu direito interno antes de se ver enfrentado em um processo internacional, o qual é especialmente válido na jurisdição internacional dos direitos humanos, por esta ser "coadjuvante ou complementar" à interna (Convenção Americana, Preâmbulo).

628. Note-se que a Convenção Americana fala que o requisito estará devidamente satisfeito quando os recursos tiverem sido interpostos e esgotados. Isso não é por acaso. Em diversas situações o peticionário logra comprovar a interposição, mas não seu esgotamento; em outras, não há qualquer prova ou sequer alegação de interposição do necessário recurso. A distinção também se reflete sobre as hipóteses que excepcionam o requisito. Enquanto certas hipóteses excepcionam a própria interposição do recurso (art. 46, 2, a e b, primeira parte, da Convenção), outras excepcionam somente seu esgotamento, de maneira que a interposição continua sendo necessária (art. 46, 2, b, *in fine*, e c, da Convenção). Mais ainda, a percepção desta dupla face do requisito é decisiva para a correta compreensão do ônus de provar a interposição e esgotamento prévios e, especialmente, a hipótese que o excepciona, conforme será demonstrado adiante.

629. Ademais, a devida compreensão do requisito anuncia que é preciso recorrer primeiramente à jurisdição doméstica para se buscar o reconhecimento de determinada violação de direitos humanos protegidos internacionalmente, assim como sua devida reparação. Se a finalidade última do requisito é permitir ao Estado que possa remediar danos causados por suposta violação de direitos humanos consagrados na Convenção, é necessário que os recursos internos manejados sejam aptos a promover reparação. A finalidade

²⁰⁶ CORTE IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentença de 29 de julho de 1988 (Mérito). Série C. Nº 4, par. 61.

reparatória/remediadora dos recursos internos a serem manejados pelas vítimas é reconhecida claramente por esta Corte:

En este caso, según los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos y la práctica internacional, la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, **antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios.**²⁰⁷ (grifo nosso)

630. No *Caso Acevedo Jaramillo et al. Vs. Peru* esta Colenda Corte também deixou claro que o esgotamento de recursos internos adequados e efetivos é ao mesmo tempo obrigação e direito do Estado, já que é por meio dos recursos internos que o Estado pode reconhecer e reparar a violação de direitos humanos e com isso não ser submetido a foros internacionais:

[...] The Court makes clear **that the State is the principal guarantor of human rights and that, as a consequence, if a violation of said rights occurs, the State must resolve the issue in the domestic system and redress the victim before having to answer before international fora**, such as the Inter-American System for the Protection of Human Rights; as it derives from the ancillary nature of the international system in relation to local systems for the protection of human rights.²⁰⁸ (grifo nosso)

631. Nesse sentido, ao Estado deve ser dada a oportunidade de promover, por determinado recurso interno, esse duplo efeito: reconhecimento e reparação. Logo, não pode a vítima ou seu representante buscar diretamente a tutela jurisdicional internacional sem antes promover a utilização de recurso interno com esse duplo objetivo. O reconhecimento de violação de direitos humanos e a reparação dele decorrente só podem ser solicitados à jurisdição do Sistema Interamericano de Direitos Humanos se ambos – reconhecimento e reparação - foram antes objeto de recurso manejado na jurisdição doméstica.

632. Ao promover recurso interno para simplesmente reconhecer violação ao direito à vida de pessoa assassinada por agente do Estado e com isso obter sua condenação criminal, por exemplo, não pode o familiar da vítima buscar reparação pecuniária junto a jurisdição internacional sem antes buscar essa reparação por meio do adequado recurso interno. É

²⁰⁷ CORTE IDH. *Asunto Viviana Gallardo y otras*. Decisão de 13 de novembro de 1981. Série A. Nº 101, par. 26.

²⁰⁸ CORTE IDH. *Caso Acevedo-Jaramillo et al. Vs. Peru*. Sentença de 24 de novembro de 2006 (Interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C. Nº 157, par. 66.

fundamental dar ao Estado a oportunidade de realizar essa reparação, sob pena de afronta a um dos pilares de funcionamento de todo o Sistema. Não pode o Estado, reprise-se, ser surpreendido com um pedido de reparação pecuniária perante qualquer jurisdição internacional sem nunca antes ter tido a oportunidade de promover tal reparação domesticamente. Essa situação revela ofensa à responsabilidade primária do Estado de reconhecer e reparar violações de direitos humanos e à natureza subsidiária do sistema internacional de proteção.

El fundamento de esta regla es **proporcionar al Estado la oportunidad de reparar, por sus propios medios, la situación jurídica infringida; por consiguiente, los recursos internos deben ser de tal naturaleza que suministren medios eficaces y suficientes para alcanzar ese resultado.** Antes de que la Corte se pronunciara sobre el particular, la misma Comisión ya había tenido oportunidad de señalar su criterio sobre la naturaleza de los recursos que hay que agotar.²⁰⁹ (grifo nosso)

633. A limitação da jurisdição internacional para determinar reparações pecuniárias sem que antes tal reparação tenha sido buscada na jurisdição doméstica é reconhecida no Sistema Europeu de Direitos Humanos:

The award of damages, the Court's other main avenue of providing just satisfaction, involves a more incisive remedial role of the Court, and is intended to provide direct relief to the applicant. Like the issuance of declaratory judgments, however, the power to order damages also is constrained by the principle of subsidiarity and can be exercised only when the Court "is satisfied that the injured party cannot obtain adequate reparation under the national law of the State concerned."²¹⁰

634. Por tudo isso, antes de elevar determinada violação de direitos humanos ao conhecimento dos órgãos internacionais de proteção e de solicitar-lhes determinada reparação, é dever da vítima ou de seu representante manejar o recurso interno que lhe permita obter providência de igual teor e abrangência, ou seja, decisão sobre o mesmo reconhecimento e reparação.

635. Cabe ressaltar, por fim, que se bem compete à Comissão apreciar em primeiro lugar a observância deste requisito, esta Corte tem competência para revisar todas as questões conhecidas e decididas pela Comissão, o que ora se requer:

²⁰⁹ LEDESMA, Héctor F. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. 3ª ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, p. 303.

²¹⁰ NIFOSI-SUTTON, Ingrid. The Power of the European court of human rights to order specific non-monetary relief: a critical appraisal from a right to health perspective. *Harvard Human Rights Journal*, 2010, Vol. 23, p. 54

Es a la Comisión a la que corresponde esa apreciación, sin perjuicio de que, respecto de lo actuado por ella antes de que el caso haya sido sometido a la Corte, ésta tiene la facultad de revisar in todo lo que aquella haya hecho y decidido (Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 1, párr. 29; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 34 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 32).²¹¹

III.9.2 Sobre as situações que dispensam a interposição de recursos internos ou seu esgotamento

636. As excepcionais situações em que se relativiza a incidência do requisito são somente aquelas trazidas pela própria Convenção Americana:

Art. 46. 2. As disposições das alíneas a e b do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:

- a. não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados;
- b. não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e
- c. houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.²¹²

637. Ao analisar situações especiais trazidas ao seu conhecimento pela Comissão, esta Corte reconheceu que situações de indigência ou extrema pobreza podem excepcionar a necessidade de prévia interposição de recursos internos. De qualquer modo, há pressupostos a serem necessariamente observados nessa situação:

[...] si un individuo **requiere efectivamente asistencia legal** para proteger un derecho garantizado por la Convención y **su indigencia le impide obtenerla**, queda relevado de agotar los recursos internos. Este es el sentido que tiene el

²¹¹ CORTE IDH, *Opinião Consultiva OC 11/90, de 10 de agosto de 1990*. Exceções ao esgotamento dos recursos internos (art. 46.1, 46.2.a e 46.2.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Série A. Nº 11, par. 39.

²¹² CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos, art. 46, §2º.

artículo 46.2, leído a la luz de las disposiciones de los artículos 1.1, 24 y 8.²¹³
(grifo nosso)

638. Ainda sobre tais situações especiais, a Corte afirmou de maneira clara:

37. La segunda parte de las preguntas formuladas se refiere a los criterios que la Comisión debe considerar al dar su dictamen sobre admisibilidad en los casos analizados.

38. Esos criterios no pueden ser otros que la consideración de si la asistencia legal es necesaria para agotar los procedimientos y si tal asistencia estuvo disponible a la luz de las circunstancias de cada caso.²¹⁴ (grifo nosso).

639. Nas situações em que o não esgotamento de recursos internos é justificado pelo peticionário a partir de uma das exceções acima, a análise do requisito se relaciona com a suposta violação pelo Estado de seu dever de prover recursos adequados e efetivos para proteção judicial, ou seja, com uma suposta nova violação das obrigações do Estado decorrentes da Convenção. Em muitos casos, portanto, a questão do não esgotamento de recursos internos se aproxima da questão de mérito.

640. Isso não pode significar, contudo, que é desnecessário esgotar recursos internos adequados e efetivos diante da alegação de suposta violação aos direitos de garantias judiciais (art. 8º) e proteção judicial (art. 25) previstos na Convenção. Se o Estado não oferece recursos internos adequados (e com isso viola, por exemplo, o art. 25 da Convenção) e por isso a vítima busca sua reparação, inclusive pecuniária, é preciso buscá-la primeiro na jurisdição doméstica.

641. Especificamente quanto à dispensa de esgotamento de recursos internos quando estes sofrem demora injustificada para a sua conclusão (art. 46, 2, c, da Convenção), o Estado brasileiro conhece o entendimento desta Corte no sentido de que processos judiciais que tardam mais de cinco anos sem sentença ultrapassam a duração razoável a que faz referência o art. 8º, 1, da Convenção, e que tais processos só podem ser aceitos como recursos adequados se o Estado trazer “explicação convincente para justificar a demora”.²¹⁵ Resta claro,

²¹³ CORTE IDH, *Opinião Consultiva OC 11/90, de 10 de agosto de 1990*. Excepciones ao esgotamento dos recursos internos (art. 46.1, 46.2.a e 46.2.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Série A. Nº 11, par. 31.

²¹⁴ CORTE IDH, *Opinião Consultiva OC 11/90, de 10 de agosto de 1990*. Excepciones ao esgotamento dos recursos internos (art. 46.1, 46.2.a e 46.2.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Série A. Nº 11, pars. 37 e 38.

²¹⁵ CORTE IDH. *Caso Las Palmeras Vs. Colômbia*. Sentença de 4 de fevereiro de 2000 (Exceções Preliminares), Série C, No. 67, par. 38; CORTE IDH. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicarágua*. Sentença de 29 de janeiro de 1997

portanto, que essa Honorável Corte reconhece haver razões aptas a justificar a demora processual em certos casos e que compete aos Estados demonstrar, de modo convincente, a incidência destas razões em cada caso.

642. No presente caso, há recursos internos adequados para a proteção de todos os direitos que se alega tenham sido violados e para obter todas as reparações decorrentes de comprovadas violações. Não obstante, os representantes, embora pudessem e ainda possam ter acesso a referidos recursos e obter tais reparações, não se desincumbiram da obrigação de interpô-los e esgotá-los previamente. É o que se demonstrará a seguir.

III.9.3 Sobre o momento em que os recursos internos devem ser esgotados

643. A Convenção Americana dispõe claramente que a petição apresentada inicialmente à Comissão deve preencher todos os requisitos estabelecidos em seu artigo 46, entre os quais se encontra a interposição e o esgotamento de recursos da jurisdição interna. Cabe transcrever novamente a norma para o posterior detalhamento de sua compreensão:

Art. 46. 1. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário:

que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos;²¹⁶

644. A Convenção não poderia ter sido mais clara ao asseverar que a petição apresentada perante a Comissão só será admitida quando hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna. A Convenção não permitiu a admissão de petições pela Comissão cujos recursos internos estavam em vias de serem interpostos ou esgotados, ou ainda no estágio de iminente esgotamento, ou muito menos com recursos que só viriam a se esgotar mais de 10 anos após a apresentação da petição, como no presente caso, **mas somente daquelas cujos recursos internos que a justificam já tenham sido interpostos e esgotados.**

645. De fato, a interposição e o esgotamento de recursos da jurisdição interna só podem ser prévios se o forem em relação à apresentação dos fatos e das alegações perante o

(Mérito, Reparções e Custas), Série C, No. 30, par. 81; CORTE IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Equador*. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C, No. 35, par. 73.

²¹⁶ CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos, art. 46, §1º.

mecanismo internacional de proteção. Interpretação diversa (para se aceitar a tese do esgotamento posterior dos recursos internos), como faz a Comissão neste caso, de maneira a permitir a apresentação de petições perante a Comissão sem o esgotamento dos recursos internos, implica uma série de consequências negativas, indesejáveis e prejudiciais ao Estado demandado, à Comissão, às vítimas e ao funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos como um todo.

646. A tese do esgotamento posterior dos recursos internos, como aduz a Comissão, é prejudicial em primeiro lugar às vítimas, porque estimula a submissão de petições perante a Comissão sem o prévio esgotamento de recursos internos e, com isso, incentiva-os a evitar o recurso, ou seu exaurimento, às instâncias da jurisdição doméstica, que são as vias primárias de proteção e reparação de violações de direitos humanos. A tese de esgotamento posterior acaba por inverter a ordem de complementaridade entre os sistemas domésticos e interamericano de proteção dos direitos humanos; este passa a ser o sistema primário de proteção, algo absolutamente indesejado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos e por seus Estados Partes.

647. A tese de esgotamento posterior dos recursos internos é também prejudicial à própria Comissão. Ao aceitar que a comprovação do esgotamento dos recursos internos ocorra após a apresentação da petição, a Comissão acaba por condicionar o processamento das petições e, em última análise, a edição de seu relatório de admissibilidade, a tentativas – muitas vezes inúmeras – de comprovar a observância desse requisito, o que causa entraves e demoras indesejadas no processamento das petições e dos casos como um todo. Essas tentativas, realizadas na maioria das vezes em comunicações com os peticionários e com os Estados, não raro tomam muitos anos e com isso distanciam consideravelmente a Comissão dos fatos supostamente violadores de direitos humanos.

648. É nesse ponto, aliás, que a ideia de esgotamento posterior, defendida pela Comissão, acaba por prejudicar o funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos como um todo, inclusive desta Honorable Corte. Ao desconsiderar a natureza do requisito tal como definida pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (esgotamento prévio, não posterior), a Comissão acaba não só por conferir aos peticionários a oportunidade de comprovação posterior de que os recursos internos foram esgotados antes da apresentação da petição, mas também por permitir que o próprio esgotamento de tais recursos seja posterior à submissão da petição e até mesmo a completa inauguração e encerramento de recursos

internos após a submissão dos fatos ao seu conhecimento. Todas essas situações ocorreram no presente caso, como se demonstrará adiante.

649. Não obstante sua compreensão quanto ao momento em que os recursos internos devem ser esgotados, o Estado brasileiro conhece as decisões desta Corte que relativizam a regra da Convenção, para admitir que petições sejam apresentadas à Comissão mesmo antes do esgotamento de recursos internos. É preciso lembrar, no entanto, que nestas situações a Corte deixa claro que o esgotamento dos recursos internos deve ocorrer antes do início do trâmite da petição pela Comissão, ou seja, antes que o Estado seja notificado a apresentar suas primeiras considerações sobre a demanda:

La Corte advierte que si bien la Comisión recibió la denuncia acerca de este caso cuando el procedimiento penal se hallaba pendiente de resolución definitiva en última instancia, ante la justicia militar, la mera presentación de aquella no motivó que la Comisión iniciara el trámite del asunto. [...]

Es necesario observar que en este caso el trámite **comenzó varios meses después de la presentación de la denuncia, cuando ya existía sentencia definitiva del órgano de justicia militar de última instancia.** Fue precisamente entonces cuando la Comisión hizo saber al Perú, mediante notificación de 29 de junio de 1994, la denuncia presentada y requirió sus observaciones sobre ella, para que el Estado pudiera aducir en su defensa lo que creyese pertinente.²¹⁷ (grifo nosso)

650. O entendimento desta Corte, ainda que relativize a regra geral da Convenção quanto ao momento em que os recursos internos devem ser esgotados, privilegia o devido processo legal no Sistema Interamericano, já que preserva o direito do Estado de apresentar sua primeira resposta à petição somente após o esgotamento dos recursos internos relacionados às supostas violações.

651. Por fim, é preciso esclarecer que o fato de a Comissão apreciar o prévio esgotamento dos recursos internos quando se manifesta sobre a admissibilidade da petição não significa que o esgotamento em si pode ocorrer até esse momento. Ao contrário do que defende a Comissão, trata-se de momentos distintos. Uma coisa é o prazo dado pela Convenção Americana aos peticionários para que comprovem a interposição e o esgotamento dos recursos internos (art. 46, a, da Convenção). Outra coisa é o prazo atribuído à Comissão para que ela se manifeste sobre o atendimento ou não do requisito por meio de seu relatório de admissibilidade (art. 47, a, da Convenção). Entendimento contrário levaria a situações em que

²¹⁷ CORTE IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Sentença de 4 de setembro de 1998. Série C. Nº 41, pars. 54 e 55.

o esgotamento dos recursos internos poderia ocorrer pouco antes da edição do relatório de admissibilidade da Comissão, ou seja, muito tempo depois de o Estado ter tido a oportunidade de se manifestar sobre o requisito, o que viola claramente os preceitos de contraditório e devido processo legal que norteiam o sistema de petições individuais do Sistema Interamericano.

652. No caso concreto, como se demonstrará adiante, certos recursos foram esgotados após o início do trâmite da petição pela Comissão e, mais ainda, muitos anos após a notificação do Estado para apresentar sua resposta à demanda.

III.9.4 Sobre o ônus da prova de esgotamento

653. No que concerne ao ônus da prova quanto ao prévio esgotamento dos recursos internos, não há dúvidas de que este se impõe, como regra geral, ao peticionário. A Convenção Americana dispõe claramente que a petição apresentada inicialmente à Comissão deve preencher todos os requisitos estabelecidos em seu artigo 46, entre os quais se encontra a interposição e o esgotamento prévios de recursos da jurisdição interna:

Art. 47. A Comissão declarará inadmissível toda petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 quando:

a. não preencher algum dos requisitos estabelecidos no artigo 46;

654. A Convenção não traz exceções à regra de que o ônus da prova se impõe ao peticionário. Apesar disso, em seu Regulamento, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos afirma que o ônus da prova pode recair sobre Estado, nos seguintes termos:

Art. 31, 3. Quando o peticionário alegar a impossibilidade de comprovar o requisito indicado neste artigo, caberá ao Estado em questão demonstrar que os recursos internos não foram previamente esgotados, a menos que isso se deduza claramente do expediente.

655. Assim, segundo a regra estipulada pela Comissão, o ônus da prova pode, excepcionalmente, recair sobre o Estado, mediante constatação de duas condições necessárias: a) quando o peticionário alegar a impossibilidade de comprová-lo; e b) quando o recurso à

jurisdição interna tiver sido devidamente interposto, mas ainda não tiver sido esgotado, caso em que recairá sobre o Estado o dever de comprovar o não esgotamento.

656. De fato, como anunciado logo acima, a exceção estipulada pela Comissão para atribuir ao Estado o ônus de provar o não esgotamento dos recursos internos se restringe, como não poderia ser diferente, ao não esgotamento em si. A inversão do ônus da prova não alcança situações de não interposição do recurso interno, nem poderia, já que é praticamente impossível que o Estado possa apresentar tal prova negativa. Não há como o Estado possa comprovar que nenhuma ação judicial foi iniciada pelas vítimas ou seus representantes para promover o reconhecimento e a reparação de direitos humanos supostamente violados. Ainda que possua sistemas informatizados de tramitação processual, em suas instâncias administrativas e judiciais, a prova negativa, de não interposição, é claramente inviável.

657. Nesse sentido, o ônus de comprovar a interposição dos recursos internos devidos é sempre do peticionário. Uma vez interposto o recurso e quando alegar a impossibilidade de comprovar seu não esgotamento, o Estado poderá, ciente do recurso que foi interposto, assumir o ônus de comprovar seu não esgotamento.

658. Ainda assim, ao se desincumbir de seu ônus de provar o não esgotamento, demonstrando os recursos internos disponíveis às vítimas e que não foram esgotados, o Estado transmite aos peticionários o ônus da prova em contrário. Nessa situação, caberá aos peticionários demonstrar e provar que se aplica uma das exceções ao requisito. É assim que entende esta Egrégia Corte:

Al tenor del artículo 46.1.a de la Convención y de conformidad con los principios generales el Derecho internacional, incumbe al Estado que ha planteado la excepción de no agotamiento, probar que en su sistema interno existen recursos cuyo ejercicio no ha sido agotado (*Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, supra* 39, párr. 88; *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, supra* 39, párr. 87 y *Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, supra* 39, párr. 90). Una vez que un Estado Parte ha probado la disponibilidad de recursos internos para el ejercicio de un derecho protegido por la Convención, la carga de la prueba se traslada al reclamante que deberá, entonces, demostrar que las excepciones contempladas en el artículo 46.2 son aplicables, bien sea que se trate de indigencia o de un temor generalizado de los abogados para aceptar el caso o de cualquier otra circunstancia que pudiere ser aplicable. Naturalmente, también debe demostrarse que los derechos involucrados están protegidos por la Convención y que para obtener su protección o garantía es necesaria una asistencia legal.²¹⁸

²¹⁸ CORTE IDH. *Opinião Consultiva OC 11/90, de 10 de agosto de 1990*. Excepciones ao esgotamento dos recursos internos (art. 46.1, 46.2.a e 46.2.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Série A. Nº 11, par. 41.

III.9.5 Sobre o momento em que o não esgotamento dos recursos internos deve ser contestado pelo Estado

659. Não parece haver dúvidas de que o Estado deve alegar o não esgotamento dos recursos internos durante a fase de admissibilidade da petição perante a Comissão:

Tratándose de un derecho que se puede renunciar incluso tácitamente, debe suponerse que hay una oportunidad para ejercerlo, y que esa oportunidad no es otra que la fase de admisibilidad de la petición o comunicación ante la Comisión.²¹⁹

660. O regulamento da Comissão é muito claro nesse sentido:

Art. 30. 6. As considerações e os questionamentos à admissibilidade da petição deverão ser apresentados a partir do momento do envio das partes pertinentes da petição ao Estado e **antes de a Comissão adotar sua decisão sobre admissibilidade.**²²⁰ (grifo nosso)

661. Por essas razões, não se compreende a alegação da Comissão de que é extemporâneo o argumento do Estado brasileiro quanto à não observância desse requisito, como o fez em seu Relatório de Admissibilidade e Mérito. O Brasil arguiu o não esgotamento dos recursos internos perante a Comissão em outubro de 2007, **mais de quatro anos antes de a Comissão adotar sua decisão sobre admissibilidade.**²²¹

662. Foi tempestiva, portanto, a alegação do Estado brasileiro de não esgotamento dos recursos internos e por isso ela deve ser conhecida novamente por esta Corte.

III.9.6 Não houve interposição de qualquer recurso interno para obtenção de reparação pecuniária por danos morais e materiais

²¹⁹ LEDESMA, Héctor F. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. 3 ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, p. 300.

²²⁰ CIDH. *Reglamento modificado em seu 147º período de sessões* (8 a 22 de março de 2013), art. 31, §6º.

²²¹ CIDH. *Caso n° 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório n° 169, de 3 de novembro de 2011 (Admissibilidade e Mérito).

663. Em seu Escrito de Petições, Argumentos e Provas, os representantes solicitam a esta Corte que o Estado brasileiro seja condenado ao pagamento de indenizações pecuniárias por supostos danos morais e matérias sofridos pelas vítimas.

664. Os trabalhadores “*não receberam qualquer tipo de indenização como meio de reparação frente aos danos que sofreram*”, como alegam os representantes,²²² simplesmente porque nunca recorreram ao Poder Judiciário brasileiro solicitando tal reparação.

665. E não há motivos para que as vítimas ou seus representantes não tenham recorrido à jurisdição doméstica com esse objetivo. Os próprios representantes, ainda que afirmem que o acesso à justiça no Brasil ainda é precário, reconhecem, no caso concreto, que “*os trabalhadores podem, individualmente, com assistência jurídica do sindicato, de advogado particular ou da defensoria pública, postular pagamento de indenização por danos morais individuais*”.²²³ Nesse ponto, os representantes corrigem adequadamente entendimento equivocado da Comissão, para a qual “*não existiria um recurso para restituir os salários pelo valor do trabalho realizado ou para recuperar as somas de dinheiro ilegalmente subtraídas*”.²²⁴

666. De fato, como afirmado de maneira adequada pelos representantes, os trabalhadores da Fazenda Brasil Verde poderiam ter recorrido ao judiciário brasileiro para postular reparações pecuniárias pelos danos supostamente sofridos, seja por meio de advogados particulares, seja por meio de assistência jurídica prestada por sindicato ou ainda por meio de defensores públicos. A bem da verdade, os trabalhadores da Fazenda Brasil Verde ou seus representantes poderiam ter postulado reparação pecuniária perante o Poder Judiciário mesmo sem qualquer advogado, como se explicará adiante. Infelizmente não o fizeram.

III.9.6.1 Há recursos internos adequados e efetivos para promover reparação pecuniária e que não foram utilizados: ação de reparação de danos

²²² CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, pp. 164.

²²³ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, pp. 164.

²²⁴ CIDH. *Caso n° 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório n° 169, de 3 de novembro de 2011 (Admissibilidade e Mérito), par. 49.

667. O Estado brasileiro não impediu ou dificultou a adoção de medidas judiciais por parte dos trabalhadores para pleitear os danos materiais e morais sofridos pelo desrespeito do empregador à legislação trabalhista ou por qualquer outra causa que lhes desse o direito de reparação de danos. Pelo contrário, a legislação trabalhista confere ao trabalhador uma série de direitos que lhe permitem pleno acesso à Justiça Laboral, como se demonstrará a partir de agora.

668. A Constituição Federal assegura que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”.²²⁵ O Código Civil brasileiro dispõe que “*aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito*”²²⁶ e, mais adiante, que “*aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo*.”²²⁷

669. O artigo 114 da Constituição Federal define a competência da Justiça do Trabalho para dirimir controvérsias decorrentes da relação de trabalho, inclusive sua competência para determinar a reparação por danos materiais e danos morais. A Súmula 392 do Tribunal Superior do Trabalho, enunciado que uniformiza sua jurisprudência quanto à matéria, bem delimita a competência dessa Justiça Especializada:

SUMULA 392/TST DANO MORAL E MATERIAL. RELAÇÃO DE TRABALHO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. Nos termos do art. 114, inc. VI, da Constituição da República, a Justiça do Trabalho é competente para processar e julgar ações de indenização por dano moral e material, decorrentes da relação de trabalho, inclusive as oriundas de acidente de trabalho e doenças a ele equiparadas.²²⁸

670. No âmbito do Direito Processual do Trabalho, ramo específico e autônomo do Direito Processual brasileiro, aplica-se uma série de princípios protetivos ao trabalhador, tais como *in dubio pro operário*, norma mais favorável e condição mais benéfica, primazia da realidade, irrenunciabilidade, continuidade da prestação dos serviços, entre outros apontados pela doutrina, visando igualar os litigantes a partir da desigual realidade socioeconômica existente entre empregado e empregador.

671. A esse respeito, por reconhecer a vulnerabilidade que cerca os trabalhadores de um modo geral, a Consolidação das Leis do Trabalho dispõe categoricamente que “*os*

²²⁵ BRASIL. *Constituição Federal*, art. 5º, XXXV.

²²⁶ BRASIL. *Código Civil*, art. 186.

²²⁷ BRASIL. *Código Civil*, art. 927.

²²⁸ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula 392*. Anexo 33.

*empregados e os empregadores poderão reclamar pessoalmente perante a Justiça do Trabalho e acompanhar as suas reclamações até o final.*²²⁹

672. Trata-se do denominado *jus postulandi*, conferido ao trabalhador para que este possa demandar ou defender-se sem intermediação de advogado no âmbito das instâncias ordinárias da Justiça do Trabalho. Embora o artigo 133 da Constituição Federal determine que o advogado é indispensável à administração da Justiça, o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI nº 1127-8, reconheceu que o *jus postulandi* não foi revogado pelo referido dispositivo constitucional, já que foi concedido em face da posição de hipossuficiência do empregado, permitindo-lhe o amplo acesso ao Poder Judiciário.

673. No exercício do *jus postulandi* pelo empregado, não há necessidade de que se elabore e apresente a petição inicial de forma escrita. A manifestação do trabalhador pode ser verbal, consoante os artigos 786 e 840 da CLT. Sendo ela verbal, compete ao escrivão ou chefe de secretaria da Vara da Justiça do Trabalho reduzir seu conteúdo a termo, no prazo de cinco dias.

674. Caso não queira se valer do *jus postulandi* que lhe é conferido pelas leis trabalhistas e reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, o trabalhador pode acionar a Justiça por meio de advogado privado ou mesmo por Defensor Público. A Defensoria Pública no Estado do Pará possui Núcleos Regionais que atendem as cidades do interior do Estado. Os municípios de Sapucaia e Xinguara, onde estão situados a Fazenda Brasil Verde e os hotéis que recebiam os trabalhadores para lá trabalhar, são atendidos pelo Núcleo Regional Araguaia (Antiga 7ª Regional). Além disso, a Defensoria Pública do Pará possui um núcleo específico no município de Xinguara, localizado no edifício sede da Justiça Estadual situada naquele município.

675. Também em consonância com o princípio constitucional do amplo acesso à jurisdição e ao princípio da proteção ao hipossuficiente, a Consolidação das Leis do Trabalho permite que o trabalhador, contratado em local diverso daquele onde foi prestado o serviço, ajuíze a reclamação trabalhista no local que lhe for mais conveniente: local da contratação ou o local da prestação de serviços (artigo 651, caput e §3º da CLT). Essa faculdade processual se mostra relevante em inúmeros casos, inclusive no presente, já que muitas vezes trabalhadores são contratados em locais distantes daqueles onde efetivamente prestam serviços. Ademais, ainda que nas localidades de contratação ou de prestação de serviços não haja Varas do Trabalho, os juízos de Direito passam a ser "*órgãos de administração da*

²²⁹ BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*, art. 791.

Justiça do Trabalho, com jurisdição que lhes for determinada pela lei de organização judiciária local."²³⁰

676. Cumpre esclarecer também que o ajuizamento de reclamação trabalhista com vistas à reparação de danos materiais e morais não depende da conclusão de investigações e processos penais. No Brasil, vigora o princípio da independência de instâncias, segundo o qual os processos penais, civis e administrativos são independentes entre si. As conclusões de um processo penal só afetam a condução de processos civis e administrativos quando aquele conclui pela inocorrência do fato supostamente criminoso ou pela inocência de certo acusado, o que não ocorreu no presente caso.

677. A jurisprudência brasileira é farta de processos em que a Justiça do Trabalho foi acionada por empregados e garantiu a eles o direito à reparação de danos materiais e morais decorrentes de relações de trabalho:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DANO MORAL. CONTATO COM ASBESTO. DOENÇA OCUPACIONAL. MESOTELIOMA. MORTE DA VÍTIMA. *QUANTUM* INDENIZATÓRIO. Viável o provimento do agravo de instrumento ante a possível violação do artigo 5º, V, da Constituição Federal. Agravo de instrumento provido.

RECURSO DE REVISTA. PRELIMINAR DE NULIDADE DO ACÓRDÃO REGIONAL POR NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. Preliminar não examinada com fulcro no artigo 249, § 2º, do CPC.

DANO MORAL. CONTATO COM ASBESTO. DOENÇA OCUPACIONAL. MESOTELIOMA. MORTE DA VÍTIMA. *QUANTUM* INDENIZATÓRIO. Incontroverso nos autos o diagnóstico de mesotelioma pleural, assim como o nexo de causalidade entre a doença e o produto utilizado na empresa (asbesto), de forma que não se está a discutir aqui a caracterização como doença ocupacional, mas tão somente o valor fixado para a indenização por danos morais frente a esse quadro.

Impressiona à consciência social, e circunstancialmente à do julgador, o aspecto de o dano a ser reparado estar relacionado não apenas com a atividade de risco pontual, inerente a funções topicamente exercidas por empregado em dada empresa, mas de morte e expiação de trabalhador envolvido em atividade econômica dirigida, em seu núcleo e possíveis projeções, à exploração de fibra mineral cuja inalação é, hoje, reconhecidamente letal.

Cogita-se, portanto e na ação lesiva, o desapareço à vida e ao projeto humano e transgeracional, universal e essencialmente jurídico de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da Constituição Federal), inclusive no que toca ao meio ambiente do trabalho (artigo 200, VIII, da Constituição Federal). A dignidade humana compreendida constitucionalmente está fundamentalmente correlata com a atividade econômica e sua respectiva função social (artigos 1º, 3º, 170 e 225 da Constituição Federal). Não é desconhecido o desassossego causado pelo processo dos produtos de amianto, sabidamente banido em vários países da

²³⁰ BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho*, art. 668.

comunidade internacional e atualmente objeto da ADI 4.066 perante o Supremo Tribunal Federal, direcionada ao artigo 2º da Lei nº 9.055/1995, que permite a exploração comercial e industrial do amianto branco (crisotila). Tem-se, no caso, caracterizada uma doença ocupacional letal (mesotelioma) relacionada diretamente ao ramo de atividade empresarial da reclamada, configurando indelevelmente o dano sujeito à reparação por quem o causou. **Reparação essa que deve se revestir de caráter compensatório, punitivo e pedagógico envolvida na responsabilidade do ofensor em toda sua extensão, sem olvidar qualquer dos valores jurídicos acintosamente desdenhados pela ação empresarial que proporcionou ao empregado o sofrimento e a morte.** No arbitramento da indenização correspondente, contudo, o julgador deve ter em mira as partes envolvidas na lide, o dano ocorrido e os seus efeitos. Compete, ainda, ao juiz arbitrar quantia suficiente para reparar o sofrimento do ofendido, sem concorrer para o seu enriquecimento sem causa ou para o empobrecimento do ofensor. Pode-se dizer que a impossibilidade de retorno ao *status quo ante* em razão do evento morte ocasionado pela doença ambiental e ocupacional esvazia quase por completo a função compensatória da pena, não fosse, ante a inexorável irreversibilidade do dano, a transmissão da pretensão reparatória aos seus sucessores. **A seu turno, o caráter punitivo se encontra alcançado pela fixação da indenização que atinge a função de reprimenda. E é, por fim, na função pedagógica da sanção, quando se busca desestimular a conduta danosa praticada pelo ofensor, que se deve deter especial atenção.** Na questão da qual ora se trata, doença pulmonar pela inalação de poeira tóxica provocada em função do ramo de atividade da reclamada, não há como se furtar ao interesse da humanidade, aí considerado em sua essência o cidadão, como tal e na qualidade de trabalhador, na prevenção e desestímulo da conduta danosa verificada. Faz-se necessário aqui ponderar que a efetiva constatação do mesotelioma no antigo colaborador sobreleva qualquer alegação de adoção de medidas preventivas, como uso de EPIs, e de observância dos limites da lei, segundo o modelo exegético de conveniência, para o processo do produto de amianto. Recurso de revista conhecido e provido para elevar o valor da indenização a R\$ 1.000.000,00. (grifo nosso)²³¹

RECURSO DE REVISTA. ACIDENTE DO TRABALHO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E DANOS ESTÉTICOS. VALOR ARBITRADO. 1. **A Corte regional registrou que há nexos de causalidade entre o acidente sofrido pelo reclamante (queda no tanque de tratamento) e as condições adversas nas quais ele executava suas atividades, pois a reclamada não tomou as medidas protetivas que eliminariam ou diminuiriam os riscos aos quais o reclamante estava exposto.** Consignou que não foi comprovado o fornecimento dos equipamentos de proteção e que o reclamante trabalhava em condições ergonômicas inadequadas, pois, segundo a prova pericial, *“as áreas de circulação em especial as circunjacentes aos tanques de tratamento onde o acidente ocorreu encontravam-se com guarda corpos de alturas inadequadas, sem barras internas de proteção, o que possibilitou com que o colaborador passasse pelo vão e viesse a cair no tanque.”* Também registrou que ficou configurado o dano estético, pois o reclamante tem cicatrizes no pé direito e nos joelhos, decorrentes dos tratamentos cirúrgicos

²³¹ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Processo nº TST-RR-92840-68.2007.5.02.0045.*

necessários à correção das lesões causadas pelo acidente de trabalho. 2. **Assim, o TRT decidiu com base no conjunto fático-probatório, e concluiu que ficaram demonstrados o nexa causal e a conduta culposa da reclamada, bem como caracterizados os danos morais e estéticos,** e para se entender de modo diverso, seria necessário o reexame dos fatos e da prova, o que é vedado nesta jurisdição extraordinária, nos termos da Súmula nº 126 deste Tribunal. 3. Sobre o valor arbitrado, não é viável o conhecimento por violação dos arts. 5º, V, da Constituição Federal e 944, parágrafo único, da CLT, quanto à pretendida redução dos montantes da indenização por danos morais, fixado em R\$ 40.000,00, e por danos estéticos, fixado em R\$ 5.000,00, os quais foram proporcionais aos fatos dos quais resultaram a lide e a necessidade de reparar-lhe os danos causados pela violação da honra e dignidade. 4. Recurso de revista de que não se conhece.²³²

678. O Tribunal Superior do Trabalho já promoveu a reparação por danos materiais e morais inclusive em casos de exploração aviltante de trabalhadores ou de sujeição destes a condição análoga à de escravo. No caso apresentado abaixo, em especial, tem-se inclusive o reconhecimento de responsabilidade solidária entre empresas para o pagamento de indenizações por danos materiais e morais em evidente caso de servidão por dívida (“*truck system*”):

I - AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. BASE DE CÁLCULO. VALOR LÍQUIDO. Constatada a possível violação do artigo 11, §1º, da Lei nº 1.060/50, dá-se provimento ao Agravo de Instrumento.

II - RECURSO DE REVISTA. 1. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. BASE DE CÁLCULO. VALOR LÍQUIDO. De acordo com a OJ-SDI-1 nº 348 do TST, “os honorários advocatícios, arbitrados nos termos do art. 11, § 1º, da Lei nº 1.060, de 05.02.1950, devem incidir sobre o valor líquido da condenação, apurado na fase de liquidação de sentença, sem a dedução dos descontos fiscais e previdenciários”. Recurso de Revista conhecido e provido.

2. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA A ESCRAVO. De acordo com o contexto fático delineado pelo TRT, verifica-se que os empregadores RICARDO PERALTA PELEGRINE - ME e VILMAR IRINEU PELEGRINE – ME submetiam seus empregados a condições degradantes de trabalho, jornadas exaustivas, endividamento dos trabalhadores (*truck system*) e restrições ao seu direito de ir e vir, caracterizando trabalho análogo a de escravos. Além disso, o Regional ressaltou que a Recorrente possuía elevados poderes fiscalizatórios sobre os serviços prestados pelos primeiros reclamados, a indicar a efetiva ingerência na atividade prestada. Constata-se, portanto, que, não obstante a Recorrente tenha tido ciência da forma de trabalho empreendida pela empresa contratada, manteve a prestação de serviços. Assim, compactuou com os atos ilícitos praticados contra a legislação trabalhista e, principalmente contra os trabalhadores vítimas destas condições degradantes de

²³² BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Processo nº TST-RR-539-71.2010.5.09.0411*.

trabalho. Deste modo, não há como se afastar a responsabilização solidária da Reclamada, tendo por norte os artigos 186 e 942 do Código Civil. Recurso não conhecido.

3. ADICIONAL DE PERICULOSIDADE. O Tribunal Regional, com base na análise do conteúdo fático-probatório dos autos, concluiu que o Autor laborava em área de risco pelo armazenamento de líquidos inflamáveis, assim como, registrou que a Recorrente não comprovou a permanência do Reclamante no depósito por apenas alguns minutos por dia. Deste modo, entendimento diverso do consignado no acórdão recorrido somente seria possível com o reexame de fatos e provas, o que é obstado pela Súmula nº 126 do TST. Recurso não conhecido.

4. RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. QUANTUM DEVIDO. Verifica-se que restou fartamente comprovado que os Reclamados mantinham os trabalhadores em condição análoga a escravo, impingindo-lhes labor em jornadas excessivas e sem condições mínimas de higiene. Tal fato foi, inclusive, objeto de investigação pelo Ministério Público do Trabalho. Além disso, consta expressamente da decisão recorrida que *“O depoimento das testemunhas inquiridas confirma a manutenção das condições de trabalho degradantes quando da vigência do contrato de trabalho do reclamante”*. Diante deste quadro fático retratado pelo Regional, soberano na análise de provas (Súmula 126 do TST), infere-se a constatação de prova do fato (trabalho análogo à condição de escravo), do dano experimentado pelo trabalhador decorrente do próprio fato (dor íntima), do nexo de causalidade com a atividade laboral e da culpa do empregador (que não observou as normas trabalhistas), a atrair o dever de indenizar. Com relação ao valor da arbitrado, deve-se ressaltar que o Juiz deve adotar, quando da fixação da indenização por danos morais, um critério de razoabilidade e proporcionalidade entre a lesão de ordem imaterial sofrida, seus efeitos extrapatrimoniais porventura perceptíveis, o grau da culpa do lesante e a capacidade econômica do réu. Na hipótese vertente, a indenização por danos morais foi fixada em patamar razoável. Recurso não conhecido.

5. MULTA DO ARTIGO 477 DA CLT. Não há que se falar em violação literal ao artigo 477 da CLT, uma vez que a citada norma não trata da abrangência da responsabilidade solidária. Além disso, o recurso também não prospera por divergência jurisprudencial, tendo em vista que os arestos colacionados são inespecíficos por tratarem de responsabilidade subsidiária. Recurso não conhecido.²³³ (grifo nosso)

679. Os julgados acima deixam claro que há recursos internos adequados e efetivos para a obtenção de reparação pecuniária por danos materiais e morais em favor de trabalhadores, inclusive aqueles submetidos às mais diversas formas de trabalho degradante. Tais recursos sempre estiveram à disposição plena dos trabalhadores indicados como vítimas no presente caso, cabe reprisar. Poderiam eles ter buscado a Justiça mesmo sem advogado, em Xinguara, no Estado do Pará (onde prestaram serviços) ou em suas cidades de origem (onde foram contratados), junto à Justiça do Trabalho ou, na sua ausência, em qualquer órgão do

²³³ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. 8ª Turma. *Processo nº TST-RR-325-52.2010.5.04.0821*. Relatora Desembargadora Convocada Maria Laura Franco Lima de Faria. Acórdão publicado em 26 de outubro de 2012. Anexo 34.

Poder Judiciário local, e independentemente da condução de eventuais processos penais ou administrativos. Não o fizeram.

680. No caso em questão, portanto, fica evidenciado que os trabalhadores tinham totais condições para obter indenizações por danos materiais e morais face ao empregador, mediante a busca da tutela jurisdicional promovida pelo Estado, o que não ocorreu. A não interposição desses recursos internos, por consequência, leva o Estado brasileiro a pugnar pela inadmissibilidade do caso quanto aos pedidos de reparação por danos materiais e morais.

III.9.7 Não houve esgotamento prévio de recursos internos para investigar e punir criminalmente supostas violações de direitos humanos ocorridas em 1997

681. Os recursos internos manejados para investigar e punir criminalmente supostas violações de direitos humanos ocorridas em 1997 na Fazenda Brasil Verde não foram esgotados previamente, antes da submissão do caso à Comissão, ou sequer antes da primeira notificação do Estado brasileiro para apresentar sua resposta à petição, e isso configura violação ao art. 46, a, da Convenção.

682. As violações de direitos humanos supostamente ocorridas em 1997 foram objeto de investigação criminal e posterior ação penal, ainda em curso ao tempo em que os peticionários submeteram o caso à CIDH, em 12 de novembro de 1998. Na verdade, os referidos recursos internos só foram esgotados mais de 10 anos após a apresentação da petição à Comissão, exatamente em 13 de novembro de 2008, o que configura violação ao art. 46, a, da Convenção.

683. Ainda que se relativize o momento em que os recursos internos devem ser esgotados, para que se admitam petições que apontem violações cujos recursos internos se esgotem depois da apresentação da petição à Comissão, mas antes do início de seu trâmite, tem-se de igual modo violação ao art. 46, a, da CADH. Com efeito, o Estado brasileiro recebeu sua primeira notificação para apresentar resposta à petição em 25 de novembro de 1998, data em que os recursos internos de natureza criminal para apurar e eventualmente punir violações de direitos humanos aferidas em 1997 não haviam sido esgotados.

684. Na hipótese de se compreender que houve demora injustificada para a obtenção de decisão sobre o referido recurso, o que configuraria exceção à regra de prévio esgotamento, ainda assim tem-se violação ao preceito convencional.

685. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos elenca duas hipóteses em que as vítimas ou seus representantes precisam ver os recursos internos adequados devidamente interpostos, mas não precisam vê-los concluídos para submeter o caso ao SIDH. Trata-se de situações em que o jurisdicionado é de algum modo impedido de esgotar recursos previamente interpostos (art. 46, §2º, b, *in fine*, da Convenção) e de situações de demora injustificada para a conclusão daqueles recursos (art. 46, §2º, c, da Convenção). Em ambas as circunstâncias, os petionários não precisam esgotar os recursos internos, mas devem submeter o caso à Comissão em prazo razoável.

2. As disposições das alíneas "a" e "b" do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:

- a) não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados;
- b) não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, **ou houver sido ele impedido de esgotá-los;** e
- c) **houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.**²³⁴ (grifo nosso)

Nos casos em que sejam aplicáveis as **exceções ao requisito de esgotamento prévio dos recursos internos, a petição deverá ser apresentada dentro de um prazo razoável**, a critério da Comissão. Para tanto, a Comissão considerará a data em que haja ocorrido a presumida violação dos direitos e as circunstâncias de cada caso.²³⁵ (grifo nosso)

686. Nessas situações em que se dispensa o esgotamento prévio de recursos internos, a determinação de que a petição deve ser apresentada em prazo razoável a partir da data em haja ocorrido a presumida violação de direitos humanos é, ao contrário do que pode parecer, regra que favorece petionários e Estado simultaneamente.

687. Ao dispor que, nesses casos, os petionários devem submeter o caso à CIDH em prazo razoável, o SIDH objetiva receber a petição em data que ao mesmo tempo não é muito distante da época em que a suposta violação ocorreu e não é muito próxima da data em que os recursos internos, ainda em curso, foram interpostos.

²³⁴ CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos, art. 46, §2º.

²³⁵ CIDH. Regulamento modificado em seu 147º período de sessões (8 a 22 de março de 2013), art. 32, §2º.

688. Isso significa que os peticionários não podem tardar demasiadamente para peticionar perante a CIDH quando constatarem que estão impedidos de esgotar os recursos internos ou que há demora injustificada em seu desfecho, mas também que não podem se precipitar submetendo casos ao SIDH quando aqueles recursos ainda estão em seu curso normal. Afinal, **a situação de impedimento ou demora injustificada para a conclusão dos recursos internos é a causa da dispensa do seu prévio esgotamento**, e por isso precisa estar devidamente constatada para que, só assim, a petição seja apresentada à CIDH. Peticionários não podem simplesmente presumir que os recursos tardarão em demasia ou que serão impedidos de esgotá-los para, baseados nisso, apresentar petições precipitadamente, fazendo com que o mesmo caso esteja em curso simultaneamente na jurisdição doméstica e na interamericana e provocando, com isso, verdadeira e indevida litispendência.

689. O caso concreto é exemplo claro dessa precipitação. Os peticionários submeteram o caso à Comissão em 12 de novembro de 1998, somente após pouco mais de 1 ano e 4 meses depois que a ação penal foi iniciada pelo Ministério Público Federal (em 30 de junho de 1997) para processar e punir criminalmente eventuais culpados por violações de direitos humanos ocorridas em abril de 1997.

690. Por tudo isso, ainda que se considere que houve demora injustificada para a conclusão da ação penal iniciada em 1997, a petição apresentada em 12 de novembro de 1998 viola o requisito de prévio esgotamento dos recursos internos manejados para punir criminalmente aqueles fatos.

III.9.8 Conclusões a partir da exceção preliminar

691. Os elementos fáticos e jurídicos trazidos neste tópico levam à conclusão de que:

- a) Na improvável circunstância de já não estarem abrangidas por outra exceção preliminar, as supostas violações de direitos humanos aptas a reclamar reparação pecuniária, tanto por danos morais quanto materiais, não podem ser conhecidas por esta Egrégia Corte quanto ao mérito, já que os recursos internos adequados para o reconhecimento e reparação de tais violações não foram sequer interpostos, nos termos do art. 46, a, da CADH. Há no Brasil recursos internos adequados e efetivos para promover

reparação pecuniária por danos morais e materiais e que não foram utilizados;

b) Na improvável hipótese de já não estarem superadas em razão da exceção preliminar de incompetência em razão do tempo, as supostas violações de direitos humanos ocorridas em 1997 por ausência de punição criminal não podem ser conhecidas por esta Egrégia Corte quanto ao mérito, já que os recursos internos tendentes a reconhecer e reparar tais violações não foram esgotados antes da apresentação da petição à CIDH, em ofensa ao requisito de admissibilidade previsto no art. 46, a, da CADH;

c) Ainda que se relativize o momento em que os recursos internos devem ser esgotados, para que se admita petições que apontem violações cujos recursos internos se esgotem depois da apresentação da petição à Comissão, mas antes do início de seu trâmite, tem-se de igual modo, no presente caso, violação ao art. 46, a, da CADH, não devendo ser analisado o mérito dos fatos dos anos 1997 e 2000, pela completa ausência de observância do esgotamento dos recursos internos previamente à comunicação da petição ao Estado, o que é indiscutível em relação aos fatos de 2000;

d) Ainda que se considere ter havido demora injustificada para a conclusão da ação penal iniciada em 1997, a possibilidade de se submeter o caso à CIDH antes do esgotamento daquele recurso não permite aos peticionários apresentar a petição somente 1 ano e 4 meses após sua instauração e por isso há, também sob essa perspectiva, ofensa ao requisito de admissibilidade instituído no art. 46, a, da CADH.

III.10 Prescrição da petição junto à CIDH para certas pretensões de reparação pecuniária e de investigação criminal

III.10.1 Sobre o instituto

692. A Convenção Americana dispõe textualmente que a irrisignação de vítimas ou seus representantes quanto ao desfecho de recursos internos manejados para investigar e

reparar violações de direitos humanos precisa ser apresentada à CIDH em até seis meses após aquele esgotamento:

Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário:

- a) que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de Direito Internacional geralmente reconhecidos;
- b) que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva.

693. O Regulamento da CIDH reproduz o teor da norma convencional:

A Comissão considerará as petições apresentadas dentro dos seis meses contados a partir da data em que a presumida vítima haja sido notificada da decisão que esgota os recursos internos.²³⁶

694. Excepcionalmente, em certas hipóteses, o prazo prescricional de seis meses não se aplica. Nestas situações, segundo o Regulamento da CIDH, a petição deve ser apresentada em prazo razoável:

2. As disposições das alíneas "a" e "b" do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:

- a) não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados;
- b) não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e
- c) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.²³⁷

Nos casos em que sejam aplicáveis as exceções ao requisito de esgotamento prévio dos recursos internos, a petição deverá ser apresentada dentro de um prazo razoável, a critério da Comissão. Para tanto, a Comissão considerará a data em que haja ocorrido a presumida violação dos direitos e as circunstâncias de cada caso.²³⁸

695. Acima, o Brasil comprova que as pretensões de reparação pecuniária trazidas a esta Corte, de quaisquer das vítimas ou de seus representantes, ou mesmo dos peticionários, nunca foram objeto de recurso interno perante a jurisdição doméstica, apesar dos vários recursos que a lei processual brasileira oferece para o reconhecimento de danos materiais e

²³⁶ CIDH. Regulamento modificado em seu 147º período de sessões (8 a 22 de março de 2013), art. 32, §1º.

²³⁷ CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos, art. 46, §2º.

²³⁸ CIDH. Regulamento modificado em seu 147º período de sessões (8 a 22 de março de 2013), art. 32, §2º.

morais e a conseqüente reparação. Se, no entender dos petiçãoários, o Brasil não oferece recursos adequados para se albergar tal pretensão, deveriam ter submetido o caso à Comissão em prazo razoável e, ao menos quanto às reparações pecuniárias decorrentes das violações ocorridas em 1988, 1992, 1996 e 1997, assim não fizeram.

696. O Estado brasileiro apresenta também em tópico anterior os recursos internos manejados e esgotados para a investigação criminal de cada um dos fatos indicados como violadores de direitos consagrados na Convenção Americana e ocorridos em 1989, 1992 e 1996. A irresignação das vítimas ou de seus representantes quanto ao desfecho de cada um daqueles recursos deveria ter sido apresentada à CIDH em até seis meses após o seu esgotamento, o que não ocorreu quanto aos recursos relativos aos fatos apurados naqueles momentos, como se passa a demonstrar.

III.10.2 Prescreveu a pretensão de reparação pecuniária quanto às possíveis violações de direitos humanos praticadas em 1988, 1992, 1996 e 1997

697. Acima, resta demonstrado que as vítimas, os petiçãoários ou quaisquer outros representantes nunca buscaram domesticamente reparação pecuniária, por danos morais e materiais, antes de submeter o caso à Comissão ou mesmo até o presente momento. Demonstrou-se também, de modo detalhado, que o Brasil possui recursos internos adequados para a obtenção de tal espécie de reparação.

698. Na remota hipótese de esta Corte entender que o Brasil não possui recursos internos adequados para promover reparação de danos morais e materiais, o que se cogita apenas para a apresentação desta exceção, é forçoso reconhecer a prescrição dessa pretensão para todas as possíveis violações praticadas em 1988, 1992, 1996 e 1997.

699. Com efeito, se a falta de postulação perante as autoridades domésticas para a obtenção de reparação por danos materiais e morais se justifica pela falta de recursos internos adequados, logicamente os petiçãoários conheciam essa suposta ausência de recursos desde a ocorrência dos fatos, o que deveria ter provocado a submissão do caso à Comissão em prazo razoável a partir de sua ocorrência. Isso não ocorreu.

700. As pretensões de reparação por danos morais e materiais quanto às supostas violações de direitos praticadas na Fazenda Brasil Verde em 1989 foram levadas à CIDH

quase 10 anos após o seu cometimento. Já a pretensão quanto aos fatos ocorridos em 1992 só foi submetida à Comissão mais de 5 anos e 8 meses depois de sua ocorrência. Quanto aos fatos ocorridos em 1996, quase 2 anos se passaram desde as investigações promovidas pelo Grupo Móvel do Ministério do Trabalho até a apresentação da petição. A pretensão pecuniária só chegou à Comissão quanto aos fatos ocorridos em abril de 1997, por fim, mais de 1 ano e 4 meses depois.

701. É forçoso reconhecer, portanto, a prescrição da pretensão de reparação pecuniária apresentada pelos representantes a esta Colenda Corte quanto às violações supostamente ocorridas em 1988, 1992, 1996 e 1997.

III.10.3 Prescreveu a pretensão de responsabilidade do Estado pela falta de investigação criminal por supostas violações praticadas entre 1988 e 1993

702. As acusações apresentadas pela CPT e pela Diocese de Conceição do Araguaia, em 21 de dezembro de 1988 e em 18 de março de 1992, de que havia sujeição de trabalhadores da Fazenda Brasil Verde a regime de escravidão, foram objeto de procedimento formal de investigação criminal devidamente encerrado em 29 de março de 1994.

703. Conforme já demonstrado anteriormente, as investigações iniciais levadas a cabo pela Polícia Federal em 24 de fevereiro de 1989 foram sucedidas por processo administrativo de investigação criminal conduzido pelo MPF (procedimento n. 08100.001318/92-19), para apurar possível cometimento de crimes na Fazenda Brasil Verde. Em 29 de março de 1994 o Ministério Público Federal apresentou Relatório com as conclusões de sua investigação.

704. Apesar disso, os peticionários submeteram estes e outros fatos à CIDH 4 anos e 7 meses após a conclusão do procedimento de investigação criminal conduzido pelo MPF.

705. Aqui também resta evidente, portanto, que os fatos supostamente violadores de direitos humanos praticados em 1988 e 1992 foram objeto de recurso interno devidamente esgotado e que os peticionários buscaram a jurisdição do SIDH para questionar as conclusões das autoridades nacionais muito tempo após o prazo que lhes é concedido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

706. Não há que se falar, por outro lado, em incidência de uma das hipóteses de afastamento do prazo prescricional de 6 meses. Primeiro, porque o recurso interno manejado

está previsto na legislação interna e foi devidamente conduzido. Segundo, porque se permitiu à CPT, um dos petionários do presente caso, comunicação e acesso ininterruptos a todas as autoridades domésticas responsáveis pela condução dos aludidos recursos. O histórico de condução daquele procedimento trazido pelos próprios representantes em seu EPAP demonstra claramente o pleno acesso deles ao referido recurso. Terceiro e mais importante, porque não houve demora injustificada para a tomada de decisão. O Estado brasileiro conhece entendimento desta Corte no sentido de que processos que tardam mais de cinco anos sem sentença ultrapassam a duração razoável a que faz referência o art. 8.1 da Convenção. No presente caso, não há que se falar em superação de prazo razoável, conforme o termo tem sido interpretado pela Corte, já que as conclusões decorrentes do procedimento investigativo criminal apontando impossibilidade de abertura de ação penal subsequente foram conhecidas pouco mais de 2 anos após a notícia dos fatos.

707. Ainda assim, caso esta Egrégia Corte entenda que incide uma das exceções à incidência do prazo prescricional de 6 meses para submissão da petição quanto às violações supostamente ocorridas em 1988 e 1992 em razão da falta de investigação criminal, o que se admite apenas a título argumentativo, impõe-se também a conclusão de que a postulação resta alcançada pela prescrição.

708. Não há que se conceber ter havido prazo razoável entre a data de ocorrência daquelas supostas violações e a data de submissão da petição à CIDH. Até que as supostas violações fossem trazidas a conhecimento da Comissão pela primeira vez, quase 10 anos se passaram desde as supostas violações ocorridas em 1988 e mais de 5 anos e 8 meses transcorreram desde as supostas violações informadas pela CPT em 18 de março de 1992. Fica patente, portanto, que a submissão do caso ao SIDH ocorreu muitíssimo depois do que se poderia considerar como prazo razoável.

709. Ainda que, nesta hipótese, considere-se o decurso de prazo entre a apresentação da petição junto à CIDH e a conclusão dos recursos internos de investigação, cabe reprimir que mais de 4 anos e 7 meses se passaram desde a conclusão das investigações criminais pelo MPF relativas aos fatos ocorridos em 1988 e 1992. Está evidente que a petição foi trazida ao SIDH muito tempo depois do fim do prazo que se poderia entender como razoável.

III.10.3 Prescreveu a pretensão de responsabilidade do Estado pela falta de investigação criminal por supostas violações praticadas em 1996

710. Por fim, os fatos apurados na Fazenda Brasil Verde entre 29 de novembro e 2 de dezembro de 1996, por meio de fiscalização do Grupo Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego, foram objeto de relatório conclusivo de investigação em 10 de dezembro de 1996.

711. Se pretendiam questionar as conclusões das autoridades nacionais ou a não utilização de outros recursos internos para apurar as supostas violações ocorridas naquele ano sob a perspectiva criminal, não poderiam os peticionários submeter o caso à Comissão quase 2 anos após a conclusão das investigações promovidas pelo Grupo Móvel de Fiscalização do Ministério do Trabalho.

712. Mais uma vez fica comprovado que os fatos supostamente violadores de direitos humanos praticados em 1996 foram objeto de recursos internos esgotados e que os peticionários provocaram a CIDH fora do prazo que lhes é concedido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

713. Aqui tampouco se pode considerar a ocorrência de uma das hipóteses de afastamento do prazo prescricional de 6 meses, exatamente pelos mesmos fatores que levam à mesma conclusão quanto aos fatos ocorridos em 1988 e 1992.

714. Se a Corte entender que incide uma das exceções à incidência do prazo prescricional de 6 meses para submissão da petição quanto às violações supostamente ocorridas em 1996, aqui também se impõe a constatação de ocorrência da prescrição, por não observância de prazo razoável.

715. Não houve prazo razoável entre a data de ocorrência daquelas supostas violações e a data de submissão da petição à CIDH. Até que a petição fosse apresentada, passaram-se quase 2 anos desde as investigações promovidas pelo Grupo Móvel de Fiscalização do Ministério do Trabalho quanto às supostas violações praticadas em 1996. Ainda que, nesta hipótese, considere-se o decurso de prazo entre a apresentação da petição junto à CIDH e a conclusão dos recursos internos de investigação, é forçoso ressaltar que o peticionamento só aconteceu quase 2 anos após a conclusão das investigações promovidas pelo Grupo Móvel de Fiscalização do Ministério do Trabalho, o que demonstra não se ter observado prazo razoável para sua apresentação.

716. **Em relação à pretensão de investigação criminal para as supostas violações ocorridas em 1989, 1992 e 1996, a Comissão pretendeu induzir o raciocínio de que os**

recursos internos esgotados para apuração de outras violações, ocorridas em 1997 e 2000, afastariam sua prescrição.²³⁹

717. Enquanto se nega a aceitar a Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Trabalho em 2000 como recurso interno adequado e efetivo para reconhecer e reparar as supostas violações de direitos humanos ocorridas naquele ano, a Comissão, de maneira contraditória, toma como válido esse mesmo recurso para investigar e punir violações de direitos humanos supostamente cometidas em anos anteriores. Com esse entendimento, a Comissão considera possível prorrogar o momento em que as violações ocorridas em passado distante poderiam ser submetidas à sua apreciação.

718. Além disso, e fundamentalmente, já está completamente demonstrado no processo que **as violações supostamente ocorridas em 1988, 1992, 1996, 1997 e 2000 foram praticadas por pessoas diferentes e contra vítimas distintas, o que demandava do Estado, como ocorreu, a utilização de recursos internos distintos.** Afinal, no âmbito de processos de investigação, sejam eles administrativos ou criminais, é preciso apurar as condutas individuais de cada investigado em relação a cada uma das pessoas indicadas como vítimas da prática do crime. Daí porque a ação penal movida em 1997 tinha como réus e vítimas as pessoas envolvidas nas supostas violações apuradas por meio da fiscalização realizada em 1997, assim como a ACP movida em 2000 tinha como réus e vítimas as pessoas identificadas na fiscalização realizada naquele ano.

719. Por todas essas razões, resta evidente a incidência de prescrição sobre a pretensão de responsabilidade do Estado por ausência de investigação criminal para as violações de direitos humanos ocorridas em 1988, 1992 e 1996.

III.10.4 Conclusões a partir da exceção preliminar

720. Os elementos fáticos e jurídicos indicados acima levam o Estado brasileiro a concluir que:

- a) Na remota circunstância de já não estarem alcançadas por outras exceções preliminares, inclusive pelo não esgotamento de recursos internos,

²³⁹ CIDH. *Caso n° 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório n° 169, de 3 de novembro de 2011 (Admissibilidade e Mérito), pars. 55 e 56.

a pretensão de reparação pecuniária por danos morais e materiais quanto às supostas violações de direitos humanos praticadas contra possíveis vítimas localizadas na Fazenda Brasil Verde em 1988, 1992, 1996 e 1997 não podem ser conhecidas por esta Egrégia Corte quanto ao mérito, em razão do decurso de prazo muito além do razoável entre a data da ocorrência das supostas violações e a submissão da petição à CIDH, nos termos do art. 46.2 da CADH, e do art. 32.2 do Regulamento da CIDH;

b) Também na improvável hipótese de já não estarem alcançadas por outra exceção preliminar, as supostas violações de direitos humanos por ausência de investigação criminal praticadas contra possíveis vítimas localizadas na Fazenda Brasil Verde em 1988, 1992 e 1996 não podem ser conhecidas por esta Egrégia Corte quanto ao mérito, em razão do decurso de mais de 6 meses entre as datas de conclusão dos recursos internos de investigação e a submissão da petição à CIDH, nos termos do art. 46, b, da CADH;

c) Se esta Egrégia Corte entender que incide qualquer das hipóteses de afastamento do prazo prescricional previsto na CADH, o que se admite apenas a título argumentativo, as supostas violações de direitos humanos por ausência de investigação criminal praticadas contra possíveis vítimas localizadas na Fazenda Brasil Verde em 1988, 1992 e 1996 não podem ser conhecidas quanto ao mérito, em razão do decurso de prazo muitíssimo além do razoável, no caso dos fatos ocorridos em 1988 e 1992, e também muito após o prazo que razoavelmente se podia esperar, no caso dos fatos ocorridos em 1996, nos termos do art. 46.2 da CADH, e do art. 32.2 do Regulamento da CIDH.

IV MÉRITO

IV.1 Não há provas de que tenha ocorrido escravidão, servidão ou trabalho forçado na Fazenda Brasil Verde em período posterior ao reconhecimento pelo Brasil da jurisdição contenciosa desta Corte. Ausência de violação aos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 19 e 22 da CADH

721. O Estado brasileiro manifestou anteriormente entendimento de que esta Honorable Corte não possui jurisdição para apreciar eventuais violações de direitos humanos praticadas antes de 10 de dezembro de 1998, data inicial em que o Brasil aceitou se submeter à sua jurisdição.

722. O eventual entendimento da Corte IDH no sentido de que pode exercer jurisdição sobre fatos anteriores a 10 de dezembro de 1998 quando estes constituírem violação continuada de direitos protegidos pela Convenção e que ultrapassam aquele marco temporal, o que se admite apenas em caráter argumentativo, ainda assim implicaria ausência de jurisdição *ratione temporis* desta Corte para apreciar violações instantâneas anteriores àquela data. Seria esse o caso das supostas violações aos artigos 3º, 5º, 6º, 7º, 11, 19 e 22 da CADH, notadamente a acusação de que houve a prática de escravidão, servidão e trabalho forçado em desfavor de trabalhadores da Fazenda Brasil Verde.

723. Nesse sentido, o Estado brasileiro passa a tecer uma análise dos fatos comprovados na Fazenda Brasil Verde após 10 de dezembro de 1998 (fatos constatados na fiscalização de agentes estatais em março de 2000 e em maio de 2002), para cotejá-los com os conceitos internacionais de escravidão, servidão e trabalho forçado.

724. A fiscalização na Fazenda Brasil Verde realizada em março de 2000, conforme relatado anteriormente, constatou que todos os trabalhadores identificados durante a fiscalização estavam registrados e com as devidas anotações em suas CTPS's. Os salários estavam pagos e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) de todos os trabalhadores estava devidamente recolhido. Os Equipamentos de Proteção Individual (EPI) estavam sendo fornecidos regularmente. Havia assinaturas de contrato de experiência (por prazo determinado) e contrato por prazo indeterminado pelos trabalhadores. Os alojamentos não tinham energia elétrica, tampouco camas ou armários. Não havia treinamento para

atendimento de primeiros socorros, embora houvesse disponibilização de medicamentos. A água era própria ao consumo, porém armazenada em recipientes inadequados, além de ser servida em copos coletivos. A comida era repetitiva, além de ser servida em área descampada.

725. Consta do relatório fiscal que a inquirição dos empregados que estavam na fazenda não permitiu constatar violência física ou omissão de socorro. Ademais, os Auditores Fiscais do Trabalho não informaram ter sido encontrada vigilância armada, embora a operação tenha buscado verificar sua existência, como fica claro no relatório. Também houve investigação sobre os postos de venda de produtos na fazenda e não há conclusões sobre violação de direitos relacionados à compra e venda de produtos por trabalhadores, como o pagamento de valores exorbitantes e a submissão dos trabalhadores ao trabalho forçado até o seu pagamento integral, o que poderia caracterizar servidão por dívida.

726. O relatório comprova também que nos 8 meses anteriores à fiscalização nenhum trabalhador do tipo “cortador de juquira” foi dispensado sem justa causa ou outro motivo e que todos foram demitidos a pedido, conforme demonstravam contratos e rescisões contratuais.

727. Diante da manifestação de vontade dos trabalhadores em sair da fazenda, os agentes do Estado providenciaram imediatamente a formalização e rescisão dos contratos de trabalho, assim como o transporte dos empregados aos seus locais de origem.

728. Assim como ocorreu na fiscalização de abril de 1997, sob a aplicação da Instrução Normativa Intersecretarial MTB nº 01/1994 o resgate dos trabalhadores foi realizado em razão da constatada “situação de perigo à integridade física do trabalhador”. Não há maiores informações, contudo, sobre a natureza específica da situação de perigo à integridade física dos trabalhadores, mais precisamente quanto o enquadramento específico dos fatos dentre as diversas situações autorizadas do resgate (aliciamento de mão-de-obra, trabalho forçado, servidão, escravidão ou outra situação que expusesse a vida ou a saúde dos trabalhadores a perigo direto e iminente, nos termos da IN MTB nº 01/1994).

729. Há, entretanto, no Auto de Infração, nº 3380441, descrição de situação de aliciamento dos trabalhadores, evidenciando-se o percurso, a forma de pagamento do transporte, e as assinaturas dos trabalhadores colhidas em papeis em branco.

730. Considerando-se, portanto, todos os fatos comprovados pelos agentes públicos em verificação física da realidade vivida na Fazenda Brasil Verde em março de 2000, tem-se um claro cenário de atividade laboral em situação degradante, o que constitui violação a direitos trabalhistas daqueles empregados. Apesar disso, não houve a comprovação de fatos que

caracterizam ter havido privação de liberdade dos trabalhadores ou o exercício de atributos do direito de propriedade por empreiteiros ou pelo proprietário da fazenda.

731. Não parece ser possível, portanto, considerar que tenha havido escravidão, servidão ou trabalho forçado na Fazenda Brasil Verde a partir dos fatos comprovados em março de 2000, nos termos da acepção normativa que os institutos recebem no Direito Internacional dos Direitos Humanos.

732. As condições laborais degradantes, reprise-se, constituem violação às obrigações trabalhistas do empregador e situação de perigo à saúde dos empregados, o que justifica o resgate realizado pelos Auditores-Fiscais do Trabalho. Tais condições poderiam até configurar o crime instituído no artigo 149 do Código Penal brasileiro, já que a existência de condições degradantes de trabalho é um dos elementos normativos daquele tipo penal. Ainda assim, repita-se, não foram comprovados fatos que caracterizem o exercício de atributos do direito de propriedade por empreiteiros ou pelo proprietário da fazenda sobre os trabalhadores ou mesmo a privação de liberdade dos empregados, ainda que de maneira indireta, como ocorreria caso houvesse dívidas exorbitantes com a aquisição de produtos na fazenda e a obrigação de lá permanecer até o seu pagamento integral.

733. Há, mais do que isso, elementos que indicam a prova em contrário. A constatação de que inúmeros trabalhadores foram demitidos nos 8 meses anteriores à fiscalização de março de 2000 demonstra cabalmente que os empregados da Fazenda Brasil Verde: a) prestavam serviços em caráter precário, transitório, em regime de alta rotatividade; e b) não possuíam impedimento para encerrar suas atividades laborais na fazenda, ainda que os termos da rescisão do contrato de trabalho não lhes permitissem receber as verbas rescisórias devidas em razão da legislação trabalhista. Do contrário, os Auditores-Fiscais do Trabalho teriam encontrado ao menos parte daqueles trabalhadores ainda na Fazenda Brasil Verde, impossibilitados de deixar suas atividades. Isso não ocorreu.

734. Os próprios representantes das supostas vítimas reconhecem a alta rotatividade das relações de trabalho mantidas na atividade rural do sul do Pará, inclusive na Fazenda Brasil Verde, ao ressaltarem os “*breves períodos pelos quais costumam ser contratados esses trabalhadores*”,²⁴⁰ em contradição com outras passagens de seu EPAP, em que afirmam haver situação de continuada privação de liberdade dos trabalhadores.²⁴¹

²⁴⁰ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 146.

²⁴¹ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 110.

735. Ressalta-se que o relatório referente à fiscalização de março de 2000 começa a apresentar os fatos constatados apenas a partir do quinto parágrafo da página 3 (“Chegando ao local verificamos...”). Na página 4 desse documento, constam as agravantes e atenuantes verificadas, nada havendo a respeito de vigilância armada.

736. O Estado brasileiro toma nota e chama a atenção da Corte Interamericana para um problema de linguagem que o referido relatório da fiscalização de março de 2000 apresenta na passagem introdutória:

Verificamos o quantitativo esperado de trabalhadores, à existência de vigilância armada e ao grupo econômico a que pertence a propriedade denunciada²⁴².

737. A estrutura sintática do parágrafo comprometeu o seu sentido, o qual só pode ser bem compreendido no contexto em que se localiza esse parágrafo no relatório. Pelo contexto, fica evidente que esse parágrafo introduz o que será objeto de análise do relatório e não as conclusões ou constatações do mesmo. Tanto é verdade que não se afirma “verificamos 45 trabalhadores”, mas “verificamos o quantitativo esperado de trabalhadores...”. Na verdade, a única constatação lógica, a partir da leitura de todo o relatório, é a de que não se “constatou” a presença de vigilância armada na fazenda, mas se “averiguou” se havia vigilância armada na Fazenda. Com efeito, o termo “verificar”, no referido parágrafo, tem o sentido de “investigar, averiguar, apurar”, não de constatar. Vejamos o sentido dicionarizado do verbo “verificar”:

verificar
(lat *verificare*) vtd 1 Averiguar, examinar, indagar a verdade de: Verificar a carga de um navio. "D. Joaquim Vieira... cometeu a uma comissão de sacerdotes e médicos a delicada incumbência de verificar o extraordinário fenômeno" (Lourenço Filho). vtd 2 Demonstrar ou fazer ver a verdade de: "Neste sentido verificarei as palavras do tema" (Padre Antônio Vieira). vtd 3 Confirmar, corroborar: O tempo verificou seu triste pressentimento. vpr 4 Cumprir-se, efetuar-se, realizar-se: "Deuses, verificou-se o triste agouro" (Odorico Mendes).²⁴³

738. Seria temerário se a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmasse a existência da prática de escravidão, servidão ou trabalho forçado na Fazenda Brasil Verde, na acepção normativa internacional, à luz do atual conjunto probatório. A Comissão e os representantes das supostas vítimas não se desincumbiram do ônus de provar a sujeição dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde a poderes ou atributos inerentes ao direito de

²⁴² BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Viagem de 31 de março de 2000, p. 3. Anexo 8.

²⁴³ MICHAELIS. Dicionário de Português Online. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=verificar>. Acesso em: 12 set. 2015.

propriedade ou mesmo a situação de privação de liberdade, ainda que configurada por dívida impagável perante postos de venda de produtos aos trabalhadores. Reprise-se, isso não ocorreu.

739. Embora os representantes das supostas vítimas identifiquem servidão a uma forma de escravidão²⁴⁴, esse entendimento, de caráter genérico, é equivocado e não tem fundamento jurídico sólido. Os representantes das supostas vítimas constataram a existência de “*formas de escravidão como a servidão por dívidas e o trabalho forçado*” na Fazenda Brasil Verde, quando, na verdade, não há elementos probatórios que permitam a constatação de escravidão, servidão ou trabalho forçado. Por isso a classificação jurídica dos fatos tem relevância prática para a análise do mérito do caso. O fato de os representantes enfatizarem a existência de tráfico de pessoas e não de tráfico de escravos no caso concreto, a propósito, já é um forte indício de que não se configuraram aquelas práticas. Caso contrário, os próprios representantes sustentariam a existência de tráfico de escravos.

740. Também ao contrário do que aduzem os representantes e a Comissão, a existência de contratos de trabalho por prazo determinado e indeterminado não constitui elemento caracterizador de escravidão, servidão ou trabalho formado, ou ao menos indício dessas práticas.

741. A existência de contrato a prazo indeterminado jamais significa qualquer cerceio de liberdade do empregado. Em realidade, todo o aparato trabalhista brasileiro privilegia a pré-indeterminação de prazo para as relações de trabalho. Os direitos trabalhistas em geral e as verbas decorrentes da rescisão contratual são muito mais favoráveis ao trabalhador quando se tem um contrato por prazo indeterminado.

742. A utilização, pelo proprietário da Fazenda Brasil Verde, tanto de recibos em branco quanto de dois contratos de trabalho para o mesmo empregado (um por prazo determinado e outro por prazo indeterminado) somente demonstra sua intenção de fraudar a relação de trabalho, não elementos de privação de liberdade dos trabalhadores.

743. Embora a documentação trazida ao processo não forneça mais elementos de prova, pode-se presumir que o empregador mantinha 2 contratos de trabalho e recibos em branco exatamente para simular rescisões contratuais por expiração de tempo determinado ou por “pedido” do empregado, o que lhe fosse mais favorável para desonerar-se do pagamento de indenizações. Essa prática, como se percebe, não tem qualquer implicação de limitação da liberdade do trabalhador. Prova disso, reprise-se, é a constatação de que houve rescisões

²⁴⁴ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 88.

contratuais de empregados da Fazenda Brasil Verde nos meses imediatamente anteriores à fiscalização, o que prova que não havia impedimento para encerrarem a relação trabalhista.

744. Por fim, é importante enaltecer mais uma vez que a ausência de provas que indiquem a ocorrência de escravidão, servidão ou trabalho forçado, ademais, não contradiz a decisão dos agentes públicos de resgatar os trabalhadores localizados na Fazenda Brasil Verde em março de 2000 e que manifestaram intenção de deixar a Fazenda. De acordo com a norma administrativa vigente à época dos fatos, o resgate se impunha toda vez que os auditores encontrassem situação de perigo à integridade física ou à saúde dos empregados, o que abrange também uma série de situações não caracterizadoras de escravidão, servidão ou trabalho forçado.

745. No caso concreto, a comprovada situação de trabalho degradante (alojamentos sem energia, camas ou armários, e água de qualidade ruim, por exemplo) e de aliciamento de mão-de-obra justificam o resgate, ainda que não configurem violação ao artigo 6º da CADH.

746. A última fiscalização realizada na Fazenda Brasil Verde, entre 12 e 18 de maio de 2002, encontrou 73 trabalhadores em situação bastante satisfatória se comparada aos padrões das atividades agropecuárias realizadas na zona rural brasileira, inclusive com benefícios que vão além do que determina a legislação trabalhista. Todos estavam devidamente registrados e suas CTPS's devidamente anotadas. Foram verificadas melhorias significativas em relação à fiscalização anterior, dentre as quais a regularização de ambientes dormitórios e sanitários e o pagamento atualizado dos salários. 2 (dois) autos de infração foram lavrados por irregularidades trabalhistas leves.

747. Não havia, portanto, qualquer situação de perigo à integridade física ou à saúde dos trabalhadores. Muito pelo contrário:

Verificamos, também, que o cumprimento da legislação trabalhista favoreceu no sentido de acabar praticamente com a rotatividade de mão-de-obra e fixar o trabalhador itinerante que dependia dos “gatos”. O empregador passou a administrar diretamente o seu pessoal e com isto programa o seu efetivo necessário e selecionar e treinar conforme sua necessidade. **Interessante notar que essa seletividade e permanência de mão-de-obra vêm trazendo alguns benefícios, além do exigido pela legislação, como o fornecimento de uniformes, a criação de escolas próprias nas propriedades rurais e uma melhoria do padrão de vida do trabalhador local.**²⁴⁵ (grifo nosso)

²⁴⁵ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Ação Fiscal realizada nas regiões de Xinguara, Curionópolis e Sapucaia, de 12 a 18 de maio de 2002, pp. 20-21. Anexo 9.

748. Por todas essas razões, o Estado brasileiro solicita à Corte Interamericana de Direitos Humanos que julgue improcedente a solicitação de reconhecimento da ocorrência de escravidão, servidão ou trabalho forçado na Fazenda Brasil Verde, em consonância com a melhor compreensão daqueles institutos, com a gravidade que a prática dessas condutas representa, com a jurisprudência desta Corte quanto a violações ao artigo 6º da Convenção Americana e, especialmente, com as provas produzidas neste processo.

IV.2 Houve investigação criminal efetiva dos fatos relativos aos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde localizados em 1989 e 1993. Não há violação à obrigação de garantia-punição do Estado (Art. 1.1 da CADH)

749. Em tópicos anteriores da presente contestação o Estado brasileiro expôs, de modo detalhado, os procedimentos internos adotados para investigar e punir criminalmente, se fosse o caso, os fatos supostamente violadores de direitos humanos e apurados, mediante fiscalizações na Fazenda Brasil Verde, em 1989 e 1993.

750. Tais fatos, como se passa a reprimir, demonstram que não houve caracterização de violação da obrigação de garantia-punição do Estado em face de atos potencialmente violadores de direitos humanos cometidos por particulares.

IV.2.1 A adequação da investigação criminal do Ministério Público Federal para fatos ocorridos em 1989 e 1993: o procedimento de investigação criminal nº 08100.001318/92-19

IV.2.1.1 As diligências iniciais da Polícia Federal: o Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989

751. Em cumprimento à Ordem de Missão nº 018/89, de 9 de fevereiro de 1989, seis integrantes da Polícia Federal diligenciaram nas áreas das Fazendas Brasil Verde, Rio

Vermelho e Belauto, nos Municípios de Xinguara e Tucumã, a “fim [de] apurar denúncias de trabalho escravo”²⁴⁶.

752. Ao relatar o resultado da missão, o Agente de Polícia Federal José Fortes de Carvalho informa que a investigação quanto aos fatos denunciados na Fazenda Brasil Verde ocorreu precisamente em 20 de fevereiro de 1989 e que os 39 trabalhadores ligados ao empreiteiro Manoel Pinto Ferreira, quando ouvidos, afirmaram:

[...] estarem satisfeitos e que a única reivindicação seria aumento pelo serviço prestado, mas reconhecem que o próprio patrão não tem condições. Quanto às denúncias de trabalho escravo [...], responderam [...] que estavam com toda liberdade de ir e vir. [...] Ali não foi observado qualquer vestígio de trabalho escravo.²⁴⁷

753. Ao contrário do que afirmam os representantes, os agentes da Polícia Federal averiguaram, sim, a possível ocorrência de trabalho escravo quanto aos 12 trabalhadores vinculados ao empreiteiro Antônio de Sousa Filho e concluíram pela ausência de indícios que caracterizassem aquele delito. A informação consta no Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989 (fl. 04). Após ouvir os 12 trabalhadores ligados ao referido empreiteiro, o Agente de Polícia Federal José Fortes de Carvalho relata que: “A única reclamação foi do baixo preço pago pela fazenda por alqueire de juquirá roçado, mas dizem que são obrigados a aceitar porque não têm outro trabalho que pague melhor”²⁴⁸.

754. Resta evidente, portanto, que os agentes de Polícia Federal designados para missão de investigação de trabalho escravo na Fazenda Brasil Verde em fevereiro de 1989 desempenharam suas funções de maneira adequada. No exercício regular das suas atividades e a partir das provas colhidas na investigação – inclusive depoimentos dos trabalhadores –, entenderam que não estavam presentes os elementos caracterizadores do crime de sujeição à condição análoga à de escravo, tal como descrito à época no art. 149 do Código Penal brasileiro.

755. Mesmo a constatação de que os trabalhadores gostariam de receber remuneração maior não pode levar à conclusão de que recebiam salários irrisórios e, portanto, caracterizadores de trabalho não remunerado. Os representantes não lograram alegar e provar que a remuneração recebida à época era nula ou insignificante, a ponto de configurar trabalho

²⁴⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ordem de Missão nº 018/89, de 09 de fevereiro de 1989. Anexo 1.

²⁴⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989. f. 04. Anexo 2.

²⁴⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989. f. 05. Anexo 2.

não remunerado. Além disso, os próprios trabalhadores ouvidos durante as diligências realizadas na Fazenda Brasil Verde em 1989 afirmam, como se transcreve acima, que o salário pago pelos empreiteiros na Fazenda à época não era diferente do salário médio pago para a realização de atividades semelhantes na região.

756. A atuação da Polícia Federal no Estado do Pará na investigação de trabalho escravo na região sul do Estado, especialmente quanto às investigações realizadas na Fazenda Brasil Verde em 1989, foi ratificada pela Direção Central da Polícia Federal em Brasília em dezembro de 1992. Em resposta a consulta formulada pelo Procurador da República Wagner Gonçalves, o Coordenador Central de Polícia, Geraldo José Chaves, ratifica a conclusão de que restou constatado que aos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde “não lhes é cerceada a liberdade de ir e vir”.²⁴⁹ Ratifica ainda que, “*na mesma investigação, que abarcou várias outras fazendas da região, não foi constatada a ocorrência de trabalho escravo, havendo, contudo, generalizada queixa dos trabalhadores quanto aos baixos salários e infringências à legislação trabalhista*”.²⁵⁰ O Coordenador Central de Polícia esclarece, por fim, que “*esse quadro circunstancial, levantado na investigação em comento, vem sendo acompanhado por nossa Superintendência no Estado do Pará sem que, até o momento, tenha sofrido significativa alteração*”.²⁵¹

IV.2.1.2 A investigação criminal conduzida pelo Ministério Público Federal: procedimento nº 08100.001318/92-19

757. O procedimento nº 08100.001318/92-19 foi instaurado em 22 de abril de 1992 em razão de ofício encaminhado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) ao então Secretário de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais e dos Interesses Difusos, comunicando a suposta prática de trabalho escravo ocorrida na Fazenda Brasil Verde. O ofício tinha como anexos um telegrama encaminhado pela CPT à Polícia Federal e uma carta também

²⁴⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ofício n. 96/92-E/CCP, de 07 de dezembro de 1992. fl. 02. Anexo 3.

²⁵⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ofício n. 96/92-E/CCP, de 07 de dezembro de 1992. fl. 02. Anexo 3.

²⁵¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ofício n. 96/92-E/CCP, de 07 de dezembro de 1992. fl. 02. Anexo 3.

encaminhada pela CPT ao Secretário Executivo do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDPH.²⁵²

758. **Os documentos enviados pela CPT não continham provas da prática de crime, mas apenas traziam a notícia da ocorrência de exploração humana e, como tal, careciam de verificação pelo Ministério Público Federal.** De fato, todos os documentos encaminhados ao Ministério Público Federal pela CPT são documentos produzidos pela própria CPT informando a outros órgãos a eventual prática exploratória dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde.

759. O procedimento nº 08100.001318/92-19 consistiu em procedimento de investigação criminal, que tinha por objetivo inicial apurar as denúncias de trabalho escravo na Fazenda Brasil Verde supostamente ocorrido em 1988 e 1989, conforme denúncias recebidas da CPT, mas que também se prestou à apuração dos fatos ocorridos em 1992 e 1993 e também noticiados pela CPT. As medidas adotadas em seu âmbito deixam claro que houve a tentativa de colheita pelo Ministério Público Federal de provas da prática do crime de trabalho noticiado pela CPT em todo aquele período.

760. No bojo daquele procedimento a Polícia Federal informou ao Ministério Público que o *“quadro circunstancial levantando na investigação em comento vem sendo acompanhado por nossa Superintendência do Estado do Pará sem que, até o momento, tenha sofrido significativa alteração”*²⁵³, referindo-se ao acompanhamento realizado desde as primeiras investigações em 1989.

761. No mesmo procedimento foram oficiadas à Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Pará (DRT/PA) as denúncias de exploração humana na Fazenda Brasil Verde.²⁵⁴

762. Em resposta, a DRT/PA informou que, de *“23/6 a 03/07/93, 3 (três) fiscalizações desta Delegacia Regional do Trabalho, juntamente com 4 (quatro) agentes da Polícia Federal, empreenderam diligência ao Sul do Pará para a apuração da prática de trabalho escravo, fiscalizando entre outras propriedades, a Fazenda Brasil Verde”*. Esclareceu que *“não foi configurada a prática de trabalho em regime de escravidão”*, a despeito de ter sido verificado descumprimento da legislação trabalhista, razão pela qual lavrado o Auto de Infração n.º 13.729/179, em face da falta de registro em carteira de trabalho de 49 (quarenta e nove) trabalhadores.²⁵⁵

²⁵² BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19. Anexo 32.

²⁵³ BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19, pp. 23-24. Anexo 32.

²⁵⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19, p. 44. Anexo 32.

²⁵⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19, p. 50. Anexo 32.

763. A partir de todas essas informações, o relatório final do procedimento n.º 08100.001318/92-19 concluiu pelo arquivamento da investigação, tendo em vista que a pretensão punitiva do Estado “apresenta-se inviável, pois demandaria a localização dos trabalhadores e numa prova baseada em versões distorcidas pelo decurso do tempo”.²⁵⁶

764. Segundo consta no Procedimento n.º 08100.001318/92-19, a Fazenda Brasil Verde foi fiscalizada pelo menos quatro vezes entre 1989 e 1993, tanto pela Polícia Federal quanto pela Delegacia Regional do Trabalho.²⁵⁷ Em todas essas fiscalizações ficou consignado que não foi verificada a prática de crime.

765. Se a compreensão de todo esse caso pressupõe um olhar sobre os fatos a partir dos conceitos de escravidão, servidão e trabalho forçado que se tinha à época de seus acontecimentos, a devida análise dos recursos internos manejados em cada momento histórico igualmente pressupõe esse olhar geracional.

766. Nesse ponto, cabe salientar que, à época do procedimento de investigação criminal ainda vigia o texto original do art. 149 do Código Penal que tipifica o crime de trabalho em condição análoga à escravidão. Essa era a redação original do texto, incluída no Capítulo dos Crimes contra a Liberdade Pessoal, Seção dos Crimes contra a Liberdade Pessoal:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga a de escravo.
Pena: Reclusão de 2 (dois) a 8 (oito anos).²⁵⁸

767. O texto vigente à época dos fatos (o artigo só foi alterado em 11 de dezembro de 2003, pela Lei 10.803) não permitia que infrações administrativas como a exposição a condições degradantes e jornadas exaustivas, por exemplo, pudessem ser caracterizados como crime.

768. Os representantes, portanto, parecem querer revisitar o passado tendo por fundamento a redação atual do art. 149 do Código Penal, o que, de fato, é impossível.

769. Se atualmente – ou desde 2003 – outros elementos, para além da privação de liberdade, caracterizam o crime de sujeição à condição análoga a de escravo no Brasil, essa não era a compreensão do crime 14 (quatorze) anos antes e é com a compreensão daquela época que a questão precisa ser analisada. A presença de elementos caracterizadores da privação de liberdade, ainda que por vigilância ostensiva de empreiteiros ou seus

²⁵⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. Processo n.º 08100.001318/92-19, pp. 71-75. Anexo 32.

²⁵⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. Processo n.º 08100.001318/92-19, pp.23-24 e 47. Anexo 32

²⁵⁸ BRASIL. *Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal, art. 149.

funcionários, reprise-se, era elemento fundamental para a caracterização do crime - como se analisa acima - e não foi observado nas quatro fiscalizações e nas demais diligências de investigação promovidas entre 1988 e 1993.

770. A manifesta violação de direitos trabalhistas na região, constatada pelos agentes de polícia federal que realizaram a investigação em fevereiro de 1989, não poderia levá-los a caracterizar os fatos como crime de sujeição à condição análoga à de escravo porque não estavam ali presentes todos os elementos caracterizadores do referido delito à época. Não se constatou, em particular, elementos que caracterizassem a privação de liberdade dos trabalhadores, ainda que por vigilância armada ou ameaça ostensiva.

IV.2.1.3 A adequação e efetividade dos procedimentos de investigação criminal conduzidos pelo Ministério Público

771. Os procedimentos de investigação criminal conduzidos pelo Ministério Público, como já explicado anteriormente, são instrumentos adequados e efetivos para a apuração e a posterior persecução criminal. O poder investigatório do Ministério Público decorre de sua titularidade exclusiva para promover a ação penal, prevista no art. 129, I, da Constituição da República. Afinal, a investigação é meio para o exercício da ação penal. A questão foi decidida definitivamente pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 593727, julgado em 14.5.2015.

772. Assim é que o art. 129, VI e VIII, da Constituição da República confere ao Ministério Público o poder de “*expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva*” e “*requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais*”.

773. A Lei Complementar 75, de 1993, regulamenta, por sua vez, os poderes do Ministério Público da União, do qual o Ministério Público Federal é integrante.

774. Como se percebe, a Constituição da República e a Lei Complementar 75, de 1993, utilizam uma nomenclatura genérica, referindo-se a procedimentos administrativos e procedimentos, respectivamente, de atribuição do Ministério Público. A par disso, conferem ao Ministério Público, e especialmente ao Ministério Público Federal, poderes para a instrução desses procedimentos de investigação, seja de natureza cível, seja criminal.

775. Essa referência genérica a procedimentos administrativos, no Ministério Público Federal, manteve-se até a edição da Resolução nº 77, de 14.9.2004, do Conselho Superior do Ministério Público Federal (que regulamenta a instauração e tramitação do Procedimento de Investigação Criminal), e da Resolução nº 87, de 6 de abril de 2010, também do Conselho Superior do Ministério Público Federal (que regulamenta a instauração e a tramitação do Inquérito Civil).

776. As regras para instauração e tramitação do Procedimento de Investigação Criminal e do Inquérito Civil foram consolidadas e aperfeiçoadas, sendo sua aplicação ampliada a todos os Ministérios Públicos, inclusive estaduais, com a Resolução nº 13, de 2 de outubro de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público (que regulamenta o procedimento investigatório criminal) e a Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, também do Conselho Nacional do Ministério Público (que regulamenta o inquérito civil).

777. Diante dessas constatações e ao contrário do que afirmam os representantes, o inquérito policial conduzido pela Polícia Federal não é o único instrumento hábil à investigação de crimes no Brasil. O Ministério Público tem competência para conduzir procedimentos autônomos de investigação criminal, como fez no presente caso. Tais procedimentos devem ser igualmente considerados recursos adequados e efetivos para a investigação de crimes que representam violação à Convenção Americana.

778. Por tudo isso, impõe-se a conclusão de que entre 1989 e 1993 não houve comprovação da prática de crime que pudesse ser objeto de ação penal, embora procedimentos de natureza criminal adequados e efetivos tenham sido levados a cabo com esse mister. O Estado brasileiro desincumbiu-se adequadamente de sua obrigação de garantia-punição dos fatos supostamente violadores de direitos humanos cometidos por particulares (art. 1.1 da CADH).

IV.3 O Estado adotou medidas de prevenção dos fatos ocorridos na Fazenda Brasil Verde. Não há violação à obrigação de garantia-prevenção do Estado (Art. 1.1 da CADH)

779. Em tópico introdutório, o Estado brasileiro trouxe considerações gerais sobre os limites das obrigações gerais de garantia que o Estado deve desempenhar em face da violação de direitos humanos perpetrada por particular.

780. Nessas circunstâncias, a responsabilidade do Estado pode ser constatada a partir da falta de devida diligência para prevenir ou para punir violações de direitos humanos praticadas por particulares.

781. Especificamente no caso de alegado descumprimento das obrigações convencionais de garantia-prevenção, devem ser analisadas pela Corte Interamericana, segundo sua jurisprudência²⁵⁹, (i) as circunstâncias do caso, (ii) as obrigações de garantia efetivamente realizadas pelo Estado e (iii) a previsibilidade de um risco real e imediato.

782. A Corte Interamericana explicitamente aduz que "*o caráter erga omnes das obrigações convencionais de garantia não implica uma responsabilidade ilimitada do Estado frente a qualquer ato de particulares*"²⁶⁰. Dessa forma, não se pode constatar a responsabilidade do Estado nos casos de violações de direitos por ato de particular sob a alegação genérica de desrespeito a obrigações de garantia do Estado. Do contrário, haveria verdadeira presunção de responsabilidade do Estado nesses casos.

783. O nexo de imputação de responsabilidade não pode prescindir, pois, de uma prévia e lógica análise do nexo de causalidade. A análise do nexo de causalidade entre a conduta estatal e as violações, por sua vez, deve aferir se tal conduta consistiu ou não em causa imediata da violação, sob pena de atribuição de responsabilidade ao Estado por práticas remotamente ligadas à conduta ilícita praticada pelo particular. Em última análise, se não houver essa distinção entre causa imediata e causa remota, qualquer violação de direitos humanos praticada no território do Estado por um particular poderá a ele ser atribuída indiretamente, fazendo do Estado um garante universal automaticamente responsável por violações de direitos.

784. Retomadas as linhas gerais da melhor compreensão da obrigação de garantia-prevenção do Estado em face de violações de direitos humanos cometidas por particulares, cumpre trazer considerações específicas sobre a interpretação dessa obrigação à luz do art. 6º da Convenção.

²⁵⁹ CORTE IDH. *Caso Ríos e outros Vs. Venezuela*. Sentença de 28 de janeiro de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 194. par. 110.

²⁶⁰ *Idem*.

IV.3.1 Os parâmetros normativos internacionais de prevenção do trabalho forçado e sua aplicação ao presente caso

785. A 103ª Conferência Geral da OIT, realizada em 11 de junho de 2014 em Genebra, aprovou o Protocolo Adicional à Convenção internacional 29 sobre trabalho forçado.

786. Referido protocolo tem como escopo a reafirmação de que medidas de prevenção e proteção, assim como ações jurídicas e de reparação, tais como indenizações e readaptação de trabalhadores, são necessárias para a supressão efetiva e sustentável do trabalho forçado.

787. Ao final daquela Conferência, a comunidade internacional obteve consenso quanto aos parâmetros que devem ser observados para que os Estados exercitem de modo efetivo sua obrigação de prevenir o trabalho forçado. A continuação da prática de trabalho forçado, se bem não pode ser evitada ainda que realizadas todas as medidas preventivas cabíveis, deve ser objeto das medidas de repressão também instituídas no referido Protocolo.

788. Tem-se, portanto, a fixação da compreensão internacional do que vem a ser obrigação de garantia-prevenção dos Estados quanto à proibição de trabalho forçado, o que se submete à consideração desta Honorable Corte como parâmetro para interpretação da obrigação de garantia-prevenção do Estado brasileiro quanto aos direitos humanos protegidos no art. 6º da CADH.

789. O Estado brasileiro compreende que a distinção entre trabalho forçado, escravidão e servidão, se bem é fundamental para se aferir violações à obrigação de respeito por particulares ou pelo próprio Estado, permite que as medidas estruturais de prevenção a uma daquelas formas de exploração da pessoa humana sejam consideradas aptas para o exercício da obrigação estatal de garantia-prevenção em relação às demais. Assim, na medida em que esta Honorable Corte considere satisfeitos os enunciados contidos no art. 2º do Protocolo Adicional à Convenção da OIT, deverá ter como bem realizada a obrigação de garantia-prevenção do Estado com relação a todas as situações de exploração humana proibidas pelo art. 6º da CADH.

790. Nesse sentido, o que se percebe é que, ainda que louvável a consagração das medidas preventivas do trabalho forçado em nível internacional, o Protocolo Adicional não traz grandes inovações às políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro para prevenir o trabalho forçado e as demais formas de exploração do trabalho humano. O Protocolo, em verdade, converge com iniciativas ou políticas já existentes na esfera nacional, envolvendo uma multiplicidade de órgãos ou institutos, conforme suas competências e atribuições.

791. Segundo referido protocolo, as medidas a serem adotadas para prevenir o trabalho forçado devem incluir (Artigo 2º):

The measures to be taken for the prevention of forced or compulsory labour shall include:

(a) educating and informing people, especially those considered to be particularly vulnerable, in order to prevent their becoming victims of forced or compulsory labour;

(b) educating and informing employers, in order to prevent their becoming involved in forced or compulsory labour practices;

(c) undertaking efforts to ensure that:

(i) the coverage and enforcement of legislation relevant to the prevention of forced or compulsory labour, including labour law as appropriate, apply to all workers and all sectors of the economy; and

(ii) labour inspection services and other services responsible for the implementation of this legislation are strengthened;

(d) protecting persons, particularly migrant workers, from possible abusive and fraudulent practices during the recruitment and placement process;

(e) supporting due diligence by both the public and private sectors to prevent and respond to risks of forced or compulsory labour; and

(f) addressing the root causes and factors that heighten the risks of forced or compulsory labour.²⁶¹

792. O Brasil já incorporou às suas políticas públicas, como seu viu em tópico anterior, medidas de prevenção do trabalho forçado que atendem a todos os parâmetros internacionais elencados acima e que viabilizam também, de modo igualmente satisfatório, a prevenção da escravidão, da servidão e de qualquer outra força de exploração do trabalho humano. Sem prejuízo da abordagem mais detalhada feita anteriormente, cabe rememorar algumas daquelas políticas.

IV.3.1.1 Medidas de capacitação, assistência e informação às pessoas vulneráveis

793. Dados do relatório “Perfil do Trabalho Decente no Brasil”, publicado pela OIT em 2012, indicam que as estratégias para erradicar a pobreza estão claramente vinculadas à mitigação das condições que levam os trabalhadores a se envolver em situações de exploração do trabalho. Entre 2003 e 2009, houve uma redução de 36,5% na pobreza em todo o Estado brasileiro – o que corresponde a uma redução de 27,9 milhões de pessoas que vivem em famílias com uma renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo. Neste contexto, programas de transferência de renda condicionada – em especial o Programa Bolsa Família –

²⁶¹ OIT. *Protocolo Adicional à Convenção sobre Trabalho Forçado (Convenção nº 29)*. Artigo 2º.

desempenharam um papel chave. Vale mencionar ainda que, em junho de 2011, a Presidente Dilma Rousseff lançou o programa Brasil sem Miséria, cujo principal objetivo é a erradicação da pobreza extrema no país por meio de três eixos principais: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos.

794. Nesse contexto, o ensino profissionalizante se apresenta como um importante aliado para os trabalhadores que desejam entrar no mercado de trabalho formal. Neste sentido, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado em 2011, tem permitido cada vez mais acesso ao ensino profissional e às oportunidades ligadas à tecnologia. Para fortalecer os mecanismos de prevenção à exploração do trabalho humano e reinserção de trabalhadores resgatados, estes programas precisam ser devidamente disponibilizados. E estão sendo.

795. Analisando boa parte das causas que ensejam a exploração de trabalhadores e a rede de proteção criada pelo estado, os Ministérios afetos ao tema têm se debruçado em projetos que, em suma, consistem em viabilizar o acesso dos trabalhadores egressos da condição exploratória às políticas públicas já institucionalizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Educação e Cultura (MEC) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Tais políticas consideram aqueles trabalhadores um público prioritário de iniciativas de qualificação profissional, reinserção no mercado de trabalho e transferência de renda, tudo para que ocorra sua efetiva reinserção social.

796. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, por exemplo, as iniciativas têm levado à inclusão de trabalhadores resgatados como público beneficiário dessas políticas, garantindo-se que esses trabalhadores tenham, ao serem resgatados, a oportunidade de frequentar um curso que os prepare para o mercado de trabalho formal, e que dessa forma ele possa ser encaminhado às vagas de emprego tendo incorporado ao seu currículo profissional a certificação necessária àquela vaga, aumentando assim a possibilidade de obtenção de um trabalho decente.

797. O Programa de Erradicação do Trabalho Escravo que integra o Plano Plurianual 2012-2015, tem como responsável a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e possui como objetivo “*erradicar todas as formas de trabalho análogo a de escravo, por meio da ampliação, qualificação e articulação de ações e serviços focados no seu enfrentamento e na promoção dos direitos dos trabalhadores submetidos a esta condição*” (Objetivo 0973). Dentro desse objetivo, além da iniciativa que prevê a execução de ações fiscais para erradicar, há previsão da articulação de ações de prevenção e erradicação do

trabalho escravo com Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, particularmente seguro-desemprego para trabalhadores resgatados, e intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional voltadas para o campo e atividades com ocorrência de trabalho análogo ao de escravo.

798. O 2º Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, que por intermédio da CONATRAE coordena políticas públicas voltadas para este fim, prevê além das ações de enfrentamento e repressão, ações de reinserção e prevenção e ações de informação e capacitação, para as quais elege como responsáveis, dentre outros: Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria de Direitos Humanos, Ministério da Educação e Cultura, Organização Internacional do Trabalho, Ministério da Justiça e Ministério Público do Trabalho.

799. Nesse contexto, o seguro-desemprego é um benefício garantido na Constituição brasileira que tem por objetivo, além de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado sem justa causa, auxiliá-lo na manutenção e na busca de emprego, promovendo para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

800. No que tange ao trabalhador egresso de condição exploratória, o artigo 2º-C, §1º da Lei n.º 7.998, de 11/01/1990 (Lei do seguro desemprego) prevê, desde 2002, quando da sua alteração pela Lei 10.608, o encaminhamento do trabalhador resgatado para qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho, por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

801. A política pública de qualificação de trabalhadores é atualmente desenvolvida em parceria entre o MTE e o MEC, por meio do PRONATEC. O PRONATEC promove gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidade de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição de vulnerabilidade das populações, vislumbrando sua autonomia específica.

802. Com o PRONATEC, tem-se aprimorado o atendimento aos beneficiários do Seguro-Desemprego, pois, além da assistência financeira temporária, eles passam a contar com a qualificação profissional para retornar ao mercado de trabalho. Com isso, cumpre-se a Lei do Seguro-Desemprego (Lei 7.998/1990), que prevê a articulação entre o seguro desemprego e a intermediação da mão-de-obra.

803. Uma das modalidades desse programa, conforme previsto na Lei nº 12.513, de 2011, e demais regulamentações vigentes, consiste no Pronatec Seguro-Desemprego, que vem sendo implementado desde 2012, inicialmente de forma obrigatória para os segurados reincidentes pela terceira vez consecutiva nos últimos dez anos, e alterada recentemente para a obrigatoriedade de participação dos segurados reincidentes pela segunda vez nos últimos dez anos.

804. Essa modalidade do PRONATEC se estende aos trabalhadores que fizerem jus ao seguro-desemprego após serem resgatados de situação exploratória, o que amplia a gama de serviços próprios destinados a esses trabalhadores. A implementação integral desta extensão está sendo discutida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego e pretende o desenvolvimento de medidas que permitam uma maior interação entre as fiscalizações e as redes de atendimento responsáveis pela assistência aos trabalhadores resgatados pós-resgate, como o processamento dos benefícios existentes e inclusão em programas de qualificação e reinserção no mercado de trabalho.

805. Para que a medida se torne ainda mais efetiva, pretende-se também a articulação e o desenvolvimento de ações complementares com os demais órgãos governamentais envolvidos a fim de promover igualmente a interação da fiscalização do trabalho e da rede de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego com as redes de prestação de serviços de assistência social dos municípios (CRAS E CREAS), coordenadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social, assim como o encaminhamento para os gestores municipais do programa bolsa família, considerando-se que estes trabalhadores egressos estão inseridos no conceito de vulnerabilidade social e de risco pessoal e social, por violação de direitos.

806. A efetivação dessa macro-política está, portanto, associada a outras ações, pertinentes às demais políticas públicas que, de forma articulada e indissociável, visam garantir direitos aos cidadãos que reflitam na eliminação da sua vulnerabilidade socioeconômica.

807. Vale a pena explicitar, também, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, que consiste numa política que, junto com as políticas setoriais, considera as desigualdades socioterritoriais, visando a seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à

sociedade e à universalização dos direitos sociais. O público dessa política são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco²⁶².

808. O acesso às iniciativas do PNAS se dá pelo Cadastro Único, para Programas Sociais do Governo Federal, em que se registram as informações sobre cada família de baixa renda, identificando seus membros e suas condições econômicas e sociais: o endereço, as condições da moradia, a situação escolar e de trabalho de cada pessoa da família, entre outras informações.

809. O Cadastro serve para o governo (federal, estadual, distrital ou municipal) conhecer melhor as famílias brasileiras mais pobres e organizar a oferta de serviços públicos para essa população. Todos os municípios brasileiros, sem exceção, operam o Cadastro Único.

810. Depois de cadastradas, as famílias podem ser selecionadas para participar de diversos programas sociais de acordo com o perfil apurado, inclusive do “Brasil Sem Miséria”.

811. O plano Brasil Sem Miséria, um dos programas da PNAS, possui, ao lado da garantia de renda e do acesso a serviços públicos, a inclusão produtiva como um dos três eixos que o compõem. Esse eixo tem como objetivo propiciar o acesso da população em extrema **pobreza a oportunidades de ocupação e renda e apresenta estratégias diferenciadas para o meio urbano e o rural**²⁶³. O estímulo ao aumento da produção no campo e a geração de ocupação e de renda na cidade.

812. Os trabalhadores resgatados de condições análogas às de escravo se constituem em público prioritário da PNAS²⁶⁴, sendo que a Portaria GM/MDS nº 341 de 2008 estabelece que as famílias das pessoas resgatadas da situação análoga à de trabalho escravo são prioritárias para a concessão do benefício do Programa Bolsa Família.

813. Paralelamente à política desenvolvida pelas pastas ministeriais que têm o tema como pauta, vale destacar o “Programa Ação Integrada”, oriundo de iniciativa precursora da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Mato Grosso, que viabiliza articulações entre entidades públicas, privadas e da sociedade civil para discutir as variáveis que levam o trabalhador e sua família à condição de vulnerabilidade e ao trabalho

²⁶² <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/assistencia-social/usuario/pnas-politica-nacional-de-assistencia-social-institucional>

²⁶³ Inclusão produtiva rural: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/inclusao-produtiva/inclusao-produtiva-rural>

²⁶⁴ <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/inclusao-no-cadastro-unico-resgatados-do-trabalho-escravo>

exploratório, além de identificar e estabelecer parcerias em prol de uma ação coordenada de prevenção e combate à exploração do trabalhador.

814. As ações do programa alcançaram os seguintes resultados entre os anos de 2009 e 2015:

- Trabalhadores abordados (resgatados e vulneráveis) pelo Projeto: **1.828, sendo 547 resgatados e 1.281 vulneráveis;**
- Municípios e comunidades visitados: **83 municípios**, 24 comunidades;
- Cursos realizados de 2009 a 2013: **36 turmas**, sendo 04 turmas em 2009, 05 turmas em 2010, 08 turmas em 2011, 07 turmas em 2012, 09 em 2013.
- Trabalhadores qualificados e alfabetizados pelo Projeto: **643**.²⁶⁵

815. Importante mencionar também o projeto do Ministério Público do Trabalho denominado “Projeto Nacional Resgatando a Cidadania”, que consiste em política de qualificação e de reinserção profissional dos trabalhadores egressos de condição de exploração e que estão em situação de vulnerabilidade, com a realização de ações que desestimulem o ingresso e o retorno dos cidadãos a situações degradantes, sendo possível prover sua subsistência a partir de condições dignas de trabalho.

816. O projeto foi idealizado a partir de uma experiência positiva desenvolvida no Mato Grosso, desde 2008, em parceria com a SRTE/MT e Secretarias do Governo Estadual do Mato Grosso, no qual os trabalhadores egressos recebem qualificação profissional e consequente reinserção no mercado de trabalho. A intenção é evitar que trabalhadores já resgatados retomem o trabalho exploratório, assim como qualificar outros trabalhadores em situações de vulnerabilidade.

IV.3.1.2 Conscientização e engajamento de empregadores na prevenção e combate à exploração do trabalho humano

817. O Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, já mencionado anteriormente, representa o esforço voluntário de empresas em civilizar as relações de trabalho em todos os ramos da atividade econômica. Por efeito dele, dezenas de empresas já impõem a seus fornecedores cláusulas concernentes à observância dos direitos trabalhistas, sob pena de rompimento de contratos em caso de irregularidades.

818. Em 2010 as empresas signatárias representavam cerca de 20% do Produto Interno Bruto do Brasil.

²⁶⁵ http://www.acaointegrada.org/?page_id=44

819. No ano de 2013, o Pacto passou por um processo de reestruturação, transformando-se em instituto autônomo que pretende desenvolver de forma ainda mais fortalecida a relação das empresas com o combate à exploração do trabalho humano.

820. O Instituto Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo (InPACTO) tem por finalidade a atuação em prol da prevenção e da erradicação do trabalho escravo e/ou análogo à escravidão, em âmbito nacional e internacional. Fundado em novembro de 2013, o InPACTO tem como objetivo fortalecer e ampliar as ações realizadas pelo Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, iniciativa criada em 2005 pelo Instituto Ethos, Instituto Observatório Social, Repórter Brasil e Organização Internacional do Trabalho.

821. Suas metas são: monitorar o cumprimento dos compromissos assumidos pelos associados do InPACTO frente ao Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo; **sensibilizar e mobilizar as empresas para a prevenção e erradicação do trabalho escravo em seus negócios e suas cadeias produtivas**; subsidiar empresas, sociedade civil e poder público com instrumentos para erradicar a produção e a comercialização de produtos e serviços que, direta ou indiretamente, utilizem trabalho escravo; apoiar a (re)integração social e produtiva de trabalhadores egressos do trabalho escravo; articular diferentes grupos e atores sociais para desenvolver ações coletivas e influenciar políticas públicas.

822. **O Pacto²⁶⁶ reúne atualmente cerca de 250 empresas, que juntas respondem por 30% do PIB Nacional.** As empresas que são signatárias dessa iniciativa participam do processo de monitoramento do Pacto e tem o compromisso de tornar públicos os resultados dos seus esforços para o combate a esta mazela.

823. O Comitê do Pacto também oferece gratuitamente capacitação dos funcionários das empresas signatárias para a implementação das ações necessárias para cumprimento dos compromissos.

824. O InPACTO atua de forma coordenada com a política pública de combate ao trabalho escravo, nos termos previstos no II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. O Instituto participa assiduamente das reuniões ordinárias da CONATRAE e já reivindicou a sua inclusão oficial como membro da comissão. Tem funcionado como um interlocutor dessa política pública junto ao setor empresarial.

²⁶⁶ Mais informações sobre o Pacto e sobre o tema do trabalho escravo, acesse: www.pactonacional.com.br.

IV.3.1.3 Esforços para garantir que se fortaleçam os serviços de inspeção do trabalho e as atividades de investigação de ilícitos ligados à exploração do trabalho humano

825. A ação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, além de sua finalidade precípua de resgatar trabalhadores em situação degradante, dá ensejo à imposição de sanções administrativas aos transgressores por parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

826. A conduta repressiva ganhou dimensão junto ao MPT com a criação, em setembro de 2002, da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONAETE), integrada por representantes de todas as suas procuradorias regionais. A comissão tem por objetivo, além de fortalecer as iniciativas em andamento (como a participação nas operações do Grupo Especial de Fiscalização Móvel), traçar planos uniformes de ação do MPT em todo o país. Os procuradores mantêm-se em permanente prontidão para participar das operações do GEFM em qualquer ponto do território nacional, produzindo provas a serem utilizadas em ações civis públicas que buscam a condenação dos infratores.

827. O MPT utiliza-se da Ação Civil Pública a fim de coibir, em determinada propriedade, o uso de trabalho humano sem condições mínimas previstas em lei, com a imposição de pesadas multas pelo descumprimento da ordem judicial. Em outras situações, tem utilizado a competente Ação Civil Coletiva, pleiteando indenizações por danos morais em favor dos trabalhadores.

828. A indenização por danos morais coletivos, imposta pela Justiça do Trabalho, em função das mencionadas ações civis propostas pelo MPT, tem-se revelado instrumento de grande eficácia e de forte papel inibitório, pelos altos valores das penalidades aplicadas, tornando economicamente desvantajosa a exploração de trabalho humano.

829. Também preocupado com o combate efetivo às diversas formas de exploração do trabalho humano, o Ministério Público Federal, pela Portaria nº. 56, de 6 de novembro de 2012, criou o Grupo de Trabalho sobre Escravidão Contemporânea, com o escopo de assessorá-lo na definição da política criminal de combate às formas contemporâneas de exploração laboral, notadamente do crime de redução a condição análoga à de escravo, previsto no art. 149 do Código Penal Brasileiro.

IV.3.1.4 Proteção das pessoas contra possíveis práticas abusivas e fraudulentas no processo de contratação e colocação em situação de exploração laboral

830. Em novembro de 2007, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) deu início às primeiras providências para colocar em operação serviços de intermediação de mão de obra rural em regiões com ocorrência de aliciamento de trabalhadores para a exploração humana. O Programa Marco Zero, parceria do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com os governos do Pará, Maranhão, Piauí, Mato Grosso e Minas Gerais, consiste na instalação de agências públicas especiais para intermediar e capacitar mão de obra em localidades onde ocorre a atuação dos chamados "gatos" - contratadores privados de empreitadas rurais acionados com o propósito de arregimentar pessoas.

831. O projeto-piloto de intermediação rural foi executado nos municípios de Açailândia, Bacabal e Codó (Estado do Maranhão), Floriano (Estado do Piauí), Marabá e Paragominas (Estado do Pará) e Sinop e Alta Floresta (Estado de Mato Grosso). O projeto envolve, além das agências do SINE dessas localidades, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego nesses estados. A seleção dos municípios observou tanto a ocorrência de aliciamento de trabalhadores constatada pela Inspeção do Trabalho do MTE, quanto a existência de migração de elevado número de trabalhadores para lavouras, notadamente do centro-sul.

832. O Ministério do Trabalho e Emprego entende que a intermediação de mão-de-obra, executada no âmbito do sistema público de emprego, apresenta especial relevância para a prevenção do ilícito. Essa política pública incide sobre o aliciamento, momento chave da cadeia de eventos que conduz à exploração laboral. Ao proporcionar o encontro entre a demanda por mão-de-obra e a força de trabalho, a intermediação torna desnecessária a figura do aliciador (popular "gato") e fomenta a adoção de práticas trabalhistas de acordo com a legislação. O trabalhador intermediado pelo sistema público tem maior previsibilidade sobre as condições de trabalho de sua futura ocupação. Ele pode, ainda, mediante cadastro na agência do SINE, ter mais chances de acesso a outras políticas, como a qualificação profissional. Do outro lado, o empregador tem à disposição um meio de encontrar os trabalhadores que sua atividade produtiva demanda, de acordo com perfil ocupacional que pode estabelecer previamente à contratação junto aos centros de intermediação.

833. A iniciativa observa procedimentos especiais quando executada com o foco no campo, o que justifica a execução de projeto piloto antes da implementação em mais larga escala. O piloto permite ao Ministério compreender as peculiaridades da intermediação voltada para o campo. Esse conhecimento será fundamental para a construção de uma

metodologia de trabalho adequada tanto às necessidades dos empregadores quanto dos trabalhadores.

834. Atualmente, existem 1.577 postos do SINE em todo o país, que tem papel fundamental para uma hígida e regular intermediação de mão de obra, eliminando a figura de terceiros (os gatos). De 2010 a 2015, o SINE logrou colocar no mercado de trabalho aproximadamente 3 milhões de trabalhadores.

835. O Ministério do Trabalho e Emprego deu um importante passo na integração das ações de emprego ao instituir, em 2010, o **Portal MTE – Mais Emprego** - Sistema informatizado que atende à completude da integração das políticas de trabalho, emprego e renda e evolui ao agregar ao pagamento do benefício, as políticas de Intermediação de Mão de Obra e de qualificação profissional.

836. As inovações do Portal MTE – Mais Emprego consistem em: i) integrar o atendimento ao trabalhador de toda a rede de agências de atendimento, sejam integrantes do SINE, da SRTE ou agências bancárias autorizadas; ii) integrar as ações de emprego, os três pilares básico do Programa Seguro-Desemprego - solicitação do benefício associada à intermediação de mão-de-obra e à qualificação profissional; iii) exigir o encaminhamento de requerentes do Seguro Desemprego a vagas disponíveis no SINE, caso sejam compatíveis com o perfil profissional do trabalhador; iv) reunir em um único banco de dados as informações dos trabalhadores e vagas disponibilizadas nas agências de emprego do SINE, com amplitude nacional.

837. O Portal MTE – Mais Emprego é um importante aliado do trabalhador na busca por trabalho decente e com qualidade. Mais relevante que o benefício é a possibilidade do Portal MTE – Mais Emprego **encaminhar trabalhadores para novas oportunidades de reinserção no mercado de trabalho**, devidamente formalizados e com as garantias trabalhistas e previdenciárias asseguradas, entre elas, o transporte, a alimentação, férias, décimo terceiro e recolhimento do FGTS, dentre outros.²⁶⁷

IV.3.2 Conclusões a partir deste tópico

²⁶⁷ <http://portal.mte.gov.br/spetr/portal-mais-emprego/>

838. Os parâmetros internacionalmente acordados para a prevenção do trabalho forçado, no entender do Estado brasileiro, são suficientes para se compreender os padrões que devem ser aplicados à prevenção das demais práticas proibidas pelo artigo 6º da Convenção Americana: escravidão e servidão.

839. Tudo que se expôs anteriormente demonstra de maneira clara a amplitude e efetividade das políticas públicas estruturais de prevenção a todas as formas de exploração do trabalho humano que tem sido desenvolvidas no Brasil desde 1995 até os dias atuais.

840. Tais políticas públicas atendem aos parâmetros fixados pelo Protocolo Adicional à Convenção nº 29 da OIT e, por consequência, aos padrões que devem ser utilizados para a análise da obrigação de garantia-prevenção do artigo 6º da CADH.

IV.4 Não há provas de que o Estado tenha atuado para violar diretamente direitos dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde. Não há violação pelo Estado dos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 19 e 22 da CADH

841. A violação de direitos humanos por atos inicialmente praticados por particulares só pode ser imputada também ao Estado, enquanto agente responsável pela violação direta de tais direitos, se houver comprovação de qualquer espécie de envolvimento, ainda que por anuência consciente, de agentes estatais para a produção do ato ilícito.

842. Ainda que o Estado possua responsabilidade quando não bem desempenha suas obrigações gerais de garantia (prevenção e punição) em face de atos ilícitos cometidos por particulares, a imputação de tais atos ao Estado tem pressuposto especial, em se tratando de violação ao artigo 6º da Convenção Americana, segundo a jurisprudência desta Honorable Corte. A violação ao artigo 6º, segundo a linha argumentativa dos representantes, seria pluriofensiva e dela decorreriam várias outras violações, razão pela qual os pressupostos de imputação ao Estado de ato de particular violatório desse dispositivo merece detida análise.

843. Nas conclusões do Relatório de Admissibilidade e Mérito nº 169/11,²⁶⁸ nota-se que a CIDH imputou ao Estado brasileiro as condutas de particulares violadoras de vários direitos protegidos pela Convenção (artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 19, 22 e 25), com base pura e simplesmente em suposto descumprimento da obrigação estatal de garantia prevista nos

²⁶⁸ CIDH. *Caso nº 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório nº 169, de 3 de novembro de 2011 (Admissibilidade e Mérito), par. 3.

artigos 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2º (dever de adotar disposição de direito interno) da Convenção Americana.

844. Os representantes, de igual modo, trazem em seu EPAP a afirmação de que o Estado é responsável por violar seu suposto dever absoluto de garantir a proibição de violação daqueles mesmos direitos elencados pela CIDH, acrescidos de violação ao artigo 11.

845. A construção elaborada pela CIDH e pelos representantes, nesse sentido, desassocia-se da necessidade de se apontar, de maneira clara e específica, em que consiste a violação estatal das suas obrigações com relação à obrigação de respeitar direitos, para além da obrigação de adotar medidas tendentes a prevenir tais violações (e que não significam a garantia absoluta de não violação) e de punir as violações caso elas ocorram. Dessa forma, as violações aos artigos 1.1 e 2º devem ser concretas, ou seja, claramente identificadas, atingir vítimas concretas que tenham conferido poderes de representação aos litigantes, conforme a jurisdição em razão do tempo, da matéria e da pessoa da Corte IDH. Do contrário, o Estado se tornaria uma espécie de garante universal automaticamente responsável por qualquer violação de direitos humanos ocorrida em seu território.

846. Há que se reconhecer que provar, de forma genérica, a eficácia de medidas que, no passado, visavam a impedir efeitos adversos futuros, que estavam no plano das possibilidades, é um dever que coloca o Estado em uma situação logicamente paradoxal: como as cadeias causais são quase infinitas no plano das possibilidades, qualquer ação de prevenção que o Estado tenha realizado no passado poderá ser considerada insuficiente em face de acontecimentos adversos posteriores. Responsabilizar o Estado indiretamente nessas circunstâncias por atos de terceiros particulares é ignorar a diferença entre necessário e contingente, ou seja, responsabilizar com base em meras presunções.

847. Em outras palavras, a alegação de que particulares violaram os direitos previstos nos artigos 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4º (direito à vida), 5º (direito à integridade pessoal), 6º (proibição da escravidão e da servidão), 7º (direito à liberdade pessoal), 11 (proteção da honra e da dignidade), 19 (direitos da criança) e 22 (direito de circulação e de residência) não leva, de maneira lógica, à constatação de que o Estado violou sua obrigação de garantia com relação a tais direitos, por combinação com os artigos 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2º (dever de adotar disposição de direito interno) da Convenção.

848. Quando a análise recai de modo específico sobre o artigo 6º da Convenção, é fundamental lembrar o entendimento proferido por esta Corte no caso *Massacres de Ituango Vs. Colômbia*.

849. Naquela oportunidade, a Corte Interamericana considerou que, para que uma violação ao artigo 6.2 da Convenção Americana possa ser imputada diretamente ao Estado, é necessário que os fatos sejam atribuíveis a agentes do Estado, por meio da participação direta ou da aquiescência destes²⁶⁹. Embora a Corte estivesse analisando a prática de trabalho forçado, e não de escravidão ou de servidão, o Estado brasileiro entende que o mesmo critério é válido para o caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde*. O trabalho forçado, assim como a escravidão e a servidão, não é prática exclusiva de agentes estatais. As convenções internacionais dedicadas ao assunto visam prevenir o trabalho forçado, quer seja praticado por particulares, quer seja praticado por entes estatais. A Corte IDH considerou, no entanto, que, para que o Estado seja responsabilizado internacionalmente pela prática de trabalho forçado, deve haver participação direta do Estado nos acontecimentos ou "aquiescência" do Estado. Não seria razoável criar critério menos exigente para a imputação de condutas ainda mais graves ao Estado entre aquelas abarcadas pelo artigo 6º da Convenção Americana, como a prática da servidão, por exemplo.

850. Deve-se considerar que, no caso *Massacres de Ituango Vs. Colômbia*, as violações foram praticadas por paramilitares, ou seja, por grupos não estatais. A Corte IDH considerou necessário, assim, constatar a participação e aquiescência do exército colombiano na incursão paramilitar. De igual maneira, no caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde*, as violações foram praticadas por particulares, grupo sem vínculos com o Estado. Embora a Corte IDH possa vir a concluir que tenham ocorrido falhas investigação e punição de culpados da parte do Estado brasileiro, não se pode falar em participação direta do Estado nos acontecimentos, nem mesmo em aquiescência estatal. Com efeito, o Estado brasileiro nunca esteve em conluio com o proprietário da fazenda e seus empregados para a prática de qualquer forma de exploração humana, o que é facilmente deduzido dos documentos apresentados pelos próprios representantes.

851. Por fim, cabe ponderar que a Corte IDH, no referido antecedente jurisprudencial, não fala em "omissão" do Estado, mas em "aquiescência". Não cabe, portanto, na análise de violação ao artigo 6º da Convenção Americana, a imputação da violação ao Estado tão somente por meio da constatação de eventual falha ou omissão. É necessário que a conduta

²⁶⁹ CORTE IDH. *Caso dos Massacres de Ituango Vs. Colômbia*. Sentença de 1º de julho de 2006. Série C, No. 148. par. 160.

estatal, comissiva ou omissiva, demonstre aquiescência com os fatos alegadamente violatórios do artigo 6º, o que não se verifica no caso em questão.

852. A importância do precedente do caso *Massacres de Ituango Vs. Colombia* para a compreensão da obrigação de respeito que os Estados possuem quanto ao artigo 6º da Convenção é corroborada pelos próprios representantes.²⁷⁰

853. Ainda que a Corte IDH viesse a considerar que o Estado brasileiro não cumpriu seu dever de garantia no caso concreto, o Estado brasileiro entende que o Tribunal teria que admitir que o critério da "participação direta ou aquiescência" não foi observado no caso concreto, de modo que não é possível atribuir ao Estado brasileiro violação ao artigo 6º da Convenção Americana e, por decorrência lógica, a nenhum dos outros artigos elencados anteriormente, já que violação ao artigo 6º, no caso concreto, é requisito lógico para a consideração das demais violações, como a linha argumentativa da CIDH e dos representantes demonstra.

854. Em vista do que precede, o Estado brasileiro sustenta que, ainda que venha a ser possível constatar eventual falha do Estado quanto à sua obrigação de investigar e punir os responsáveis por violações de direitos humanos em relação às vítimas representadas pelos representantes, o que se abordará em detalhes adiante, o Estado brasileiro nega ter sido conivente com a suposta situação de exploração humana ocorrida na Fazenda Brasil Verde em 2000. A sua eventual falha na parte investigativa e persecutória, de caráter penal, não permite que sejam atribuídas ao Estado diretamente as violações decorrentes da situação de exploração, ainda que se caracterize violação ao artigo 1.1 da Convenção Americana.

855. Em outras palavras, o Estado brasileiro entende que os fatos ocorridos na Fazenda Brasil Verde por ato de particular não podem ser imputados ao Estado, seja porque este cumpriu suas obrigações gerais de prevenção, seja porque não houve participação direta ou sequer anuência de agentes do Estado com os acontecimentos.

IV.5 Luis Ferreira da Cruz não foi vítima de desaparecimento forçado

856. O Estado brasileiro reafirma seu entendimento de que esta Honrável Corte deve declarar sua incompetência *ratione personae* quanto às supostas violações de direitos

²⁷⁰ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 111.

humanos cometidas em desfavor de Luis Ferreira da Cruz e de seus familiares, dada a ausência de poderes de representação por parte dos representantes.

857. Caso esta Corte supere referida exceção preliminar, o que se cogita de modo hipotético, o Estado brasileiro afirma e comprova, no mérito, que Luis Ferreira da Cruz não foi vítima de desaparecimento forçado.

858. É fato incontroverso que Luis Ferreira da Cruz fugiu da Fazenda Brasil Verde em 1989, em direção à Fazenda Belém, situada na mesma região. A partir desse fato, os representantes deduzem que Luis Ferreira da Cruz foi vítima de desaparecimento forçado e não trazem qualquer prova ou ao menos indício que corrobore essa dedução. Não é excessivo lembrar que compete às vítimas, aos seus representantes e à Comissão trazer à apreciação desta Corte as provas que fundamentam as acusações contra o Estado.

859. De qualquer modo, mesmo sem ter sobre si o ônus da prova contra si mesmo, o Estado brasileiro realizou inúmeras diligências ao longo dos anos para localizar o paradeiro de Luis Ferreira da Cruz ou ter informações sobre o que teria ocorrido quando da sua fuga.

860. A Polícia Federal logrou esclarecer que Luis Ferreira da Cruz não foi vítima de desaparecimento forçado ou de qualquer violação de direitos humanos quando de sua fuga da Fazenda Brasil Verde, em 1989, ao contrário do que afirmam os representantes.

861. Conforme consta das Informações nº 03/2015-DASP/CGDI/DICOR/DPF,²⁷¹ de 4 de agosto de 2015, a senhora Maria do Socorro Canuto, mãe de criação de Luis Ferreira da Cruz em sua infância e adolescência, afirmou em depoimento à Polícia Federal que:

Luiz foi abandonado por seus familiares quando o mesmo tinha ainda 06 anos; QUE, foi a senhora MARIA DO SOCORRO CANUTO que criou o Luiz desde os 06 anos de idade até ele completar 15, quando ainda morava na cidade de Arapoema/TO, encontrou ele pelas ruas “perambulando” sem ninguém; QUE, Luiz foi criado como se fosse seu filho; QUE, Luiz não era registrado como seu filho; QUE, não sabe informar os paradeiros dos familiares de Luiz Ferreira da Cruz, acredita que o mesmo não tem familiares, Que, Luiz foi morto em confronto com a Polícia Militar da Cidade de Xinguara/PA, há cerca de 10 anos; QUE, afirma que LUIZ tinha a mania de pegar coisa alheia móvel; QUE, a Polícia Militar pegou ele furtando coisa alheia.²⁷²

²⁷¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Informações nº 03/2015-DASP/CGDI/DICOR/DPF, de 4 de agosto de 2015. Anexo 35.

²⁷² BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Informações nº 03/2015-DASP/CGDI/DICOR/DPF, p. 2. Anexo 35.

862. A Polícia Federal também colheu o depoimento de Maria Gorete, filha da senhora Maria do Socorro Canuto e irmã de criação de Luis Ferreira da Cruz. Em seu depoimento, Maria Gorete:

Afirmou categoricamente que o seu irmão de criação LUIZ FERREIRA DA CRUZ foi morto em confronto com a Polícia Militar da cidade de Xinguara/PA, há cerca de uns 10 anos; [...] que nenhum parente compareceu no sepultamento do LUIZ, quando tomaram conhecimento o mesmo já havia sido sepultado há algum tempo. Como Luiz também não tinha documentos pessoais no momento que foi assassinado, acredita que o mesmo foi sepultado como indigente.²⁷³

863. Prosseguindo com as diligências, a Polícia Federal realizou contato com o Cartório Único da cidade de Xinguara/PA e obteve a informação de que não consta do banco de dados do cartório nenhuma pessoa com o nome de Luiz Ferreira da Cruz. O Oficial de Registro do Cartório, José de Sá, acredita que Luiz tenha sido enterrado como indigente.²⁷⁴

864. Por tudo isso, embora a Comissão ou os representantes não tenham trazido qualquer elemento ou indício de que Luis Ferreira da Cruz teria não somente fugido da Fazenda Brasil Verde, mas sido vítima de desaparecimento forçado, o Estado brasileiro traz à presença desta Honorable Corte provas testemunhais, tomadas perante agente com fé pública, de que Luis Ferreira da Cruz teria falecido por volta do ano de 2005, em circunstâncias completamente desvinculadas da fuga que realizou da Fazenda Brasil Verde em 1989. Resta evidente, portanto, que Luis teve continuidade em sua vida ao longo de mais de 15 anos após a fuga da Fazenda Brasil Verde, sem que haja qualquer indício ou prova de que, durante todo esse tempo, estivesse ele submetido a desaparecimento forçado ou qualquer outra situação de violação de seus direitos humanos.

865. Ainda quanto aos fatos, é forçoso reconhecer que a denúncia do desaparecimento forçado supostamente ocorrido em agosto de 1988 se realizou em 27 de dezembro de 1988²⁷⁵, ou seja, em data posterior aos fatos, o que retirou do Estado qualquer possibilidade de evitar os supostos acontecimentos, sem prejuízo do evidente erro técnico-jurídico na classificação dos fatos em questão como “desaparecimento forçado” pela CIDH e pelos representantes, já que o Estado ou qualquer de seus agentes não tiveram qualquer relação, direta ou indireta,

²⁷³ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Informações nº 03/2015-DASP/CGDI/DICOR/DPF, p. 2. Anexo 35.

²⁷⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Informações nº 03/2015-DASP/CGDI/DICOR/DPF, p. 3. Anexo 35.

²⁷⁵ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, par. 74; CIDH. *Caso nº 12.066. Fazenda Brasil Verde*. Relatório nº 169, de 3 de novembro de 2011 (Admissibilidade e Mérito), nota de rodapé 39.

com os acontecimentos. Recorde-se, a propósito, a definição de desaparecimento forçado, segundo o artigo II da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas:

Para os efeitos desta Convenção, entende-se por desaparecimento forçado a privação de liberdade de uma pessoa ou mais pessoas, seja de que forma for, **praticada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas que atuem com autorização, apoio ou consentimento do Estado**, seguida de falta de informação ou da recusa a reconhecer a privação de liberdade ou a informar sobre o paradeiro da pessoa, impedindo assim o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes. (grifo nosso)

866. O Estado brasileiro, portanto, não é responsável por violações dos direitos humanos protegidos pela Convenção Americana em seus arts. 3º, 4º, 5º e 7º, em desfavor de Luis Ferreira da Cruz, tampouco há que se falar em desaparecimento forçado, seja por questões meramente de direito, seja por questões fáticas.

867. O esclarecimento da morte de Luis Ferreira da Cruz por volta do ano de 2005 em circunstâncias alheias à sua fuga da Fazenda Brasil Verde demonstra, como já havia afirmado o Estado perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que não havia qualquer elemento ou indício que fizesse supor a ocorrência de crime em 1989, apto a ser investigado. Em razão disso, não há que se falar em suposta ofensa por parte do Estado ao dever de investigação de crimes.

868. Também por isso, o Estado brasileiro não é responsável por violação de direitos humanos em desfavor de Luis Ferreira da Cruz decorrente da ausência de investigação criminal, em ofensa aos arts. 8º e 25, combinados com o art. 1.1, da Convenção Americana, tampouco em relação aos seus familiares.

869. Evidencia-se, no caso concreto, que a CIDH abusou das presunções ao analisar os fatos, desconsiderando, até mesmo, questões evidentes de direito.

V REPARAÇÕES

V.1 Sobre a compreensão geral das reparações autorizadas pela CADH

870. A obrigação geral do Direito de que todo dano enseja a devida reparação está refletida de modo expreso na Convenção Americana (artigo 63, 1):

Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as conseqüências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada.

871. O Estado brasileiro, assim como os demais Estados partes da Convenção, assumiu a obrigação de reparar violações de direitos humanos protegidos em seu texto por meio de recursos internos adequados e eficazes. Mais do que isso, o Estado brasileiro e os demais Estados que reconhecem a jurisdição contenciosa desta Corte assumiram o compromisso de se submeter aos seus julgamentos e de cumprir as sentenças proferidas por esta Corte, de modo a promover medidas de reparação em face de danos já não reparados pela jurisdição doméstica.

872. A redação da Convenção Americana é bastante clara ao afirmar que as medidas de reparação pressupõem decisão da Corte Interamericana de que houve violação de direito ou liberdade protegido pela Convenção. O *conteúdo declaratório* da sentença é, portanto, fundamento para o *capítulo condenatório* do julgamento, em que a Corte faz a determinação das reparações cabíveis.

873. Entre as medidas cabíveis, a Convenção também é explícita ao afirmar que aquela a ser primariamente buscada é a determinação ao prejudicado do gozo do direito ou liberdade violado. O mandamento se dirige a situações de violação continuada dos direitos protegidos na CADH. Nessas hipóteses, portanto, a sentença deve condenar o Estado a fazer cessar imediatamente a violação. Tem-se aqui a chamada *obrigação de cessação*.

874. A última parte do dispositivo é voltada às *reparações propriamente ditas*, ou seja, às medidas cabíveis para compensar situações já exauridas de violação de direitos protegidos pela CADH. Deve a Corte, segundo a dicção da Convenção, determinar em favor da vítima a “*reparação das conseqüências da violação*” e o “*pagamento de indenização justa*”. Sendo

certo que o pagamento de indenização pecuniária constitui reparação de certas consequências da violação (danos morais ou materiais sofridos pela vítima), deve-se compreendê-lo como espécie do conjunto de reparações possivelmente fixadas pela Corte no caso concreto, a que a Convenção alude como “*reparação das consequências da violação*”. A obrigação de indenização constitui, portanto, espécie da *obrigação geral de reparação*.

875. Obrigações de *cessação* e de *reparação* devem ser imputadas, portanto, cumulativamente, como consequências obrigatórias do capítulo declaratório da sentença que reconhece a violação de direitos protegidos pela Convenção, sendo a obrigação de *indenização* uma das medidas de reparação possíveis.

876. No exercício de sua competência, esta Honorável Corte tem desenvolvido jurisprudência que traz alguns outros contornos da obrigação inculpada no artigo 63, 1, da Convenção:

El artículo 63.1 de la Convención Americana acoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. Al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge la responsabilidad internacional de éste, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación. La obligación de reparar se regula por el Derecho Internacional, y no puede ser modificada o incumplida por el Estado invocando para ello disposiciones de su derecho interno.

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. Es necesario añadir las medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se repitan hechos lesivos como los ocurridos en el presente caso.

Las reparaciones son medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen de las características de la violación y del daño ocasionado en los planos material e inmaterial. No pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores, y deben guardar relación con las violaciones declaradas en la Sentencia.²⁷⁶ (grifo nosso)

877. Entre aqueles contornos da obrigação internacional de reparação de violações de direitos humanos estão, pois, segundo certos julgamentos da Corte Interamericana: a) supremacia do Direito Internacional sobre o direito interno dos Estados para regular a medida da reparação; b) primazia das medidas de reparação plena (*restitutio in integrum*), com vistas

²⁷⁶ CORTE IDH. *Caso La Cantuta Vs. Peru*. Sentença de 29 de novembro de 2006 (Mérito, Reparções e Custas). Série C, n. 162, pp. 200-202

ao restabelecimento da situação anterior (*status quo ante*); c) reparação das consequências da violação, inclusive por meio de pagamento de compensação pecuniária por danos causados, caso não seja possível a restituição da situação anterior; d) adoção de medidas de caráter positivo para que não se repitam os fatos lesivos (*medidas de não-repetição*); e e) fixação de reparações relacionadas com as violações reconhecidas na sentença e proporcionais às violações e aos danos, para que não haja enriquecimento ou empobrecimento das vítimas ou dos beneficiários.

878. O Estado brasileiro toma nota da jurisprudência desenvolvida até agora por esta Colenda Corte e compreende que ela representa parte importante do incremento e da efetividade das medidas de reparação devidas em razão de violações à Convenção Americana e aos demais tratados sujeitos à jurisdição desta Corte, especialmente porque o texto convencional, por si só, não oferece parâmetros suficientes para sua efetiva aplicação.

879. O Brasil aprecia de modo especial a orientação jurisprudencial que confere primazia às chamadas medidas de *restitutio in integrum* sobre outras medidas reparatórias, especialmente sobre a determinação de pagamento de indenização. Esta postura da Corte Interamericana tem sido elogiada também por quem promove estudos comparados com outros sistemas regionais de proteção dos direitos humanos:

It has been suggested that the measures of satisfaction awarded by the Inter-American Court have the role of humanizing reparations in international human rights law, given that they go beyond a simple order to pay some monetary compensation. **Some judges from that court have also warned against the danger of mercantilization of reparations, in the sense of reducing their wide range to simple indemnifications.** Does the current European system encourage the process of ‘monetizing’ international human rights law remedies in the sense of focusing excessively on translating issues into a financial framework as opposed to alternatives?²⁷⁷ (grifo nosso)

880. Ao longo dos últimos anos a Corte Europeia de Direitos Humanos tem cada vez mais determinado em sentenças as medidas de restituição integral. Tem-se de algum modo uma mudança na tradicional concepção europeia de que as sentenças da Corte deveriam se limitar a declarar a violação e condenar os Estados a uma reparação pecuniária. Nesse contexto, a primazia das medidas de restituição integral sobre outras medidas de reparação também tem sido reconhecida por aqueles que analisam sua jurisprudência:

²⁷⁷ ICHIM, Octavian. *Just satisfaction under the european convention on human rights*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015, p. 20.

The Court has explained that, following a ruling in which it finds one or more breaches of Convention rights, Article 46(1) requires contracting states to effectively put an end to the violations established by the Court and fulfill *restitutio in integrum*. *Restitutio in integrum* is the primary form of reparation that states parties to the ECHR must provide. Its purpose is to re-establish as far as possible the situation existing before the breaches and to “take something from the wrongdoer to which the victim is entitled and restore it to the victim.” When practicable, *restitutio in integrum* is the preferred form of reparation: it ends continuing violations and, more importantly, “corresponds to the needs and desires of victims.”²⁷⁸

881. Ao Estado brasileiro, de fato, parece que a previsão convencional de possível imputação de sanção indenizatória em face da comprovada violação de direitos humanos não deve ser a *prima ratio* dentre as medidas de reparação cabíveis, sob pena de se promover indesejada “*monetização*” do sistema de petições individuais insculpido na Convenção. Essa mesma preocupação, aliás, deve guiar os tribunais internacionais em geral, e esta Corte em particular, quando da fixação de montantes devidos a título de reparação pecuniária por danos materiais ou morais.

882. A preocupação de se determinar medidas de reparação relacionadas às violações declaradas em sentença e proporcionais àquelas violações e aos danos sofridos também é resultado positivo dessa construção jurisprudencial. A fixação das medidas de reparação por esta Honorable Corte deve sempre ter em consideração as possibilidades de violações mais ou menos graves, assim como o reconhecimento de danos de maior ou menor proporção, de modo que as reparações sejam fixadas à luz da gravidade da violação e da proporção do dano que o caso apresenta. É questão de justiça sobretudo para os Estados, que não devem ser sancionados de modo semelhante àqueles que promoveram violações e danos mais graves.

883. É nesse sentido que a Corte Interamericana vem adequadamente desenvolvendo jurisprudência que contempla diversas espécies de reparação, tais como medidas de *restituição* (libertação de vítimas ilegalmente detidas, proteção de vítimas deslocadas para que retornem ao local de origem e retorno de terras ancestrais a povos indígenas, por exemplo); *reabilitação* (tratamento médico ou psicológico para as vítimas, por exemplo); *satisfação* (atos públicos e cerimônias de reconhecimento de responsabilidade pelo Estado; publicação da sentença; construção de monumentos; localização dos restos mortais das vítimas; investigação, persecução e punição, etc); além da *compensação pecuniária*.

²⁷⁸ NIFOSI-SUTTON, Ingrid. The Power of the European court of human rights to order specific non-monetary relief: a critical appraisal from a right to health perspective. *Harvard Human Rights Journal*, 2010, Vol. 23, p. 53.

V.2 Sobre as chamadas *medidas de não repetição*

884. Ainda sobre a jurisprudência desta Egrégia Corte, o Brasil toma nota do entendimento de que as medidas de reparação determinadas em sentença condenatória podem abranger não somente medidas individuais, de caráter reparatório, voltadas às vítimas identificadas e devidamente representadas na controvérsia, mas também medidas gerais, de caráter preventivo, voltadas à adoção de atos administrativos, legislativos ou de outra natureza a serem adotados segundo parâmetros estipulados por esta Corte, sem o desenvolvimento de critérios objetivos relacionados à existência de violações sistêmicas de direitos humanos que justifiquem amplas medidas de não repetição. O Estado considera que a jurisprudência da Corte IDH, nesse sentido, poderia ser aprimorada.

885. O Estado brasileiro conhece o recorrente entendimento desta Honorável Corte de que as medidas de reparação fixadas em sentença condenatória podem incluir medidas preventivas, de caráter estrutural, que visam a evitar a repetição futura das violações constatadas no caso em julgamento, ou seja, as chamadas *medidas de não-repetição*. Sob o amplo espectro dessas medidas há sentenças que determinam aos Estados a adoção de decisões legislativas (aprovação, emenda, revogação ou afastamento de leis nacionais), administrativas (medidas de aprimoramento das capacidades de atuação de agentes públicos, construção de presídios e outras instituições públicas, etc) e judiciais (revogação de decisões judiciais domésticas).

886. Tem-se usualmente o argumento de que se os Estados partes da Convenção obrigaram-se a adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades previstos na Convenção (artigo 2 da CADH), pode a Corte Interamericana concretizar tal obrigação em sentença que, a partir de um caso específico, determine as medidas gerais, legislativas ou de outra natureza, que devem ser adotadas para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

887. Esse raciocínio, sob o entendimento do Estado brasileiro, merece uma cuidadosa reflexão à luz do consenso estabelecido nos termos do artigo 61(1) da Convenção Americana. A obrigação de adotar medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades previstos na Convenção é e deve ser imputada aos Estados partes da CADH por aplicação do seu artigo 2º *per se*. Todas as demais obrigações assumidas

pelos Estados ao se tornarem partes da Convenção Americana, aliás, guardam essa característica. Em outras palavras, os Estados signatários da CADH devem cumprir as obrigações instituídas no artigo 2º da Convenção da mesma forma que devem adimplir as obrigações de respeito e garantia instituídas nos demais dispositivos convencionais.

888. Nesse sentido, diante de comprovada violação do artigo 2º ou de qualquer outro dispositivo da CADH, entende o Estado brasileiro que a Corte Interamericana tem poderes para proferir sentença em que se declare a violação da norma convencional (artigo 61(1), primeira parte), determinar que se assegure à vítima o gozo dos direitos e liberdades violados (obrigação de cessação) e também que se **repare** as **consequências** da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada (medidas de reparação).

889. O Estado brasileiro, nesse sentido, entende ser oportuna a reflexão sobre em que medida estariam incluídos no mandato convencional a condenação dos Estados à adoção de **medidas de prevenção das causas** da violação, para além das **medidas de reparação das consequências** daquela mesma violação. Em outras palavras, essa reflexão busca esclarecer a medida em que reparações que alcancem **possíveis infrações futuras** podem ser determinadas.

890. O exame da questão sob o prisma do artigo 41 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, norma equivalente ao artigo 63.1 da CADH, tem recebido o seguinte enfoque:

The judges were very attentive [when ruling on the Broniowski case] not to assume more powers than those conferred by the Convention. They examined the need to remedy the systemic nature of the violation in the context of the state's obligation under Article 46 to abide by the Court's judgments, and **not as a matter of reparation for a potential breach under Article 41, which expressly covers past, not future, infringements.**²⁷⁹ (grifo nosso)

891. Para além de um simples exercício de interpretação gramatical, a compreensão acima reflete, segundo o entendimento do Estado brasileiro, o compromisso assumido por todos os Estados que ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Ainda que esta Honorable Corte seja o órgão competente para dar a última palavra sobre a interpretação da Convenção, é fundamental que se observem parâmetros claros e objetivos para que, jurisprudencialmente, os limites do *pacta sunt servanda* sejam interpretados. Ainda que a Convenção Americana, como qualquer outro tratado, seja instrumento a ser interpretado de

²⁷⁹ ICHIM, Octavian. *Just satisfaction under the european convention on human rights*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015, p. 214.

maneira viva, dinâmica, a partir da realidade vivida pelo intérprete em seu tempo, tal dinamicidade não pode configurar ausência de limites de atuação. Em outras palavras, a Corte IDH não pode ser *legibus solutus*.

892. Não por acaso, a evolução desse debate no continente europeu levou os países sujeitos ao Sistema Europeu de Direitos Humanos a **autorizarem a Corte EDH a assistir os Estados na identificação de soluções apropriadas para superar violações sistêmicas de direitos humanos**. Por meio da Resolução Res (2004)3, adotada em 12 de maio de 2004, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa assim decidiu:

Invites the Court:

I. as far as possible, to identify, in its judgments finding a violation of the Convention, what it considers **to be an underlying systemic problem and the source of this problem**, in particular when **it is likely to give rise to numerous applications**, so as **to assist states in finding the appropriate solution** and the Committee of Ministers in supervising the execution of judgments;

II. to specially notify any judgment containing indications of the existence of a systemic problem and of the source of this problem not only to the state concerned and to the Committee of Ministers, but also to the Parliamentary Assembly, to the Secretary General of the Council of Europe and to the Council of Europe Commissioner for Human Rights, and to highlight such judgments in an appropriate manner in the database of the Court²⁸⁰. (grifo nosso)

893. A decisão dos Estados levou a Corte Europeia a regulamentar o procedimento denominado “sentença-piloto” (*pilot-judgment procedure*). O procedimento de sentença-piloto pode ser iniciado a requerimento de uma das partes da disputa ou por decisão da própria Corte. Os juízes então avaliam se alguma das supostas violações afeta um amplo grupo de indivíduos que já peticionaram perante a Corte ou vítimas em potencial. Eles identificam assim o problema sistêmico. Consequentemente, a Corte pronuncia a necessidade de se adotar reparações gerais, de não-repetição, e fornece orientações para assistir o Estado na escolha que este tomará das medidas específicas que devem ser adotadas.²⁸¹ O Comitê de Ministros é responsável pelo monitoramento da implementação das medidas decididas pelo Estado para superar o problema sistêmico.

²⁸⁰ CONSELHO da Europa. *Resolução Res (2004)3 do Comitê de Ministros sobre Sentenças Reveladoras de um Problema Sistêmico Profundo*. Disponível em: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257#Top>. Acesso em: 07 set. 2015.

²⁸¹ O *pilot-judgment procedure* é descrito no artigo 61 das Regras da Corte Europeia, por alteração promovida em 21 de fevereiro de 2011: CORTE EDH. *Regras da Corte*. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf. Acesso em: 07 set. 2015.

894. Há, portanto, alguns elementos que diferenciam consideravelmente ambos os sistemas regionais de proteção de direitos humanos quanto à adoção de medidas gerais de não repetição.

895. O primeiro, e mais importante, é que a Corte Europeia de Direitos Humanos recebeu o necessário **mandato dos Estados** para ampliar o escopo das condenações proferidas em suas sentenças, o que não ocorreu, até o momento, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em que tal ampliação se deu por desenvolvimento jurisprudencial.

896. O segundo é que a indicação da necessidade de se adotar medidas gerais de não-repetição pressupõe a identificação de **violações sistêmicas** de direitos humanos, o que não poderia ser diferente, já que a adoção de tais medidas em razão de violações individuais ou isoladas de direitos humanos se descolaria de qualquer percepção de proporcionalidade sem esse parâmetro de julgamento.

897. A percepção de que as medidas gerais de não repetição pressupõem uma violação sistêmica de direitos humanos também é compartilhada por aqueles que estudam o Sistema Interamericano:

A pattern of human rights violations often reveals systemic problems in the State that are likely to be repeated in the future if fundamental changes are not made. To end the cycle of human rights abuse, the Court orders reparations that not only benefit the individual victims in the case but also bring about structural changes that will benefit society. These remedies often include capacity building by training public officials, legislative reform, reversal or execution of domestic court rulings, and other nonlegal measures such as improving prison conditions.²⁸²

898. Apesar disso, uma avaliação atenta dos elementos que caracterizam a violação sistêmica apta a ensejar medidas gerais de não repetição ainda está por vir na jurisprudência desta Honorável Corte. Sobre o tema, eis uma reflexão sobre como tem se pronunciado a Corte Europeia:

The question is: how many similar cases are necessary before the Strasbourg judges accept the existence of an internal malfunction and prescribe general measures? In *Broniowski*, the Court identified 167 cases on its dockets and a potential total of some 80,000 complainants. In *Lukenda v. Slovenia*, 500 length-of-proceedings applications were pending before the Court, and in addition several statistics confirmed that delays in judicial proceedings were a major problem in that country. In *Hutten-Czapska v. Poland*, where the underlying systemic problem originated in the malfunctioning of the housing legislation, the Grand Chamber identified some 600,000 persons potentially

²⁸² PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2ª ed. Nova Iorque: Cambridge, 2013 (e-book), pos. 8088.

affected. In *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, where the failure consisted in non-enforcement or delayed enforcement of domestic decisions, the judges pointed to more than 300 judgments already delivered and some 1,400 applications pending, but further highlighted that any national who had obtained a final domestic decision ran the risk of being deprived of proper enforcement.²⁸³

899. O terceiro deles é a **natureza jurídica** das medidas gerais de não repetição. Enquanto o mandato conferido pelos Estados autoriza a Corte Europeia a **assistir os Estados na decisão**, que lhes compete, sobre as medidas necessárias para superar problemas sistêmicos de violação de direitos humanos, esta Honorável Corte tem construído entendimento de que lhe compete **determinar de modo cogente** medidas de não repetição concretas e específicas.

900. A definição de que as medidas de não repetição possuem **natureza recomendatória**, para além de derivar expressamente do mandato conferido pelos Estados à Corte Europeia, prestigia, naquele continente, a maior capacidade que os agentes do Estado possuem para definir a medida concreta a ser implementada para superar o quadro sistêmico de violação:

Unlike individual measures, the Court does not indicate a course of action, but leaves the choice to the breaching state. In fact, **the 2004 resolution of the Committee of Ministers, which is the legal basis for the Court's recommendations**, has invited the judges to identify only the existence and the source of a systemic problem, 'so as to assist states in finding the appropriate solution' and the Committee to supervise the execution. **The Court was denied permission to meddle in internal affairs. Indeed, it would even have been inappropriate to give it such power, given that governments are better equipped than an international institution to redress domestic legal shortcomings.**

[...]

The Court's approach is very cautious in the absence of a treaty provision to allow it to indicate a course of action, and also given that member states are extremely sensitive to any unjustified intervention in their own affairs. The Court has endeavoured to evade any possible accusation that it assumes more powers than it has under the Convention, or that it becomes involved in the tasks of another treaty organ. In so far as it needed a justification in that respect, the Court associated its new ability to give directions with a form of co-operation with the Committee [of Ministers] for a better and easier execution of its judgments, not with a power per se. Thus, whatever the case, the judges attach their entitlement to suggest general measures to the state's obligation to abide by the Court's decision, not to their own power to afford just satisfaction. **Otherwise stated, those measures are not linked directly or indirectly to a treaty violation, but are mentioned in order to assist the execution.** In the absence of an agreement by states, the judges had the only

²⁸³ ICHIM, Octavian. *Just satisfaction under the european convention on human rights*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015, p. 215.

solution of accentuating the contracting parties' existing obligations instead of developing proactive theories of human rights protection.²⁸⁴

901. A jurisprudência da Corte Europeia tem reiterado o caráter recomendatório das medidas de não repetição por ela sugeridas:

119. The Court observes that under Article 46 of the Convention the Contracting Parties undertake to abide by the final judgments of the Court in any case to which they are parties, execution being supervised by the Committee of Ministers. It follows, among other things, that a judgment in which the Court finds a violation imposes on the respondent State a legal obligation not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction under Article 41, but also to choose, subject to supervision by the Committee of Ministers, the general and/or, if appropriate, individual measures to be adopted in their domestic legal order to put an end to the violation found by the Court and to redress as far as possible the effects. **Subject to monitoring by the Committee of Ministers, the respondent State remains free to choose the means by which it will discharge its legal obligation under Article 46 of the Convention, provided that such means are compatible with the conclusions set out in the Court's judgment** (see, *mutatis mutandis*, *Scozzari and Giunta v. Italy* [GC], nos. 39221/98 and 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII).

120. In *Broniowski v. Poland* ([GC], no. 31443/96, §§ 188-94, ECHR 2004-V) the Court considered that, where it found that a violation had originated in a systemic problem affecting a large number of people, general measures at national level could be called for in the execution of its judgments. This kind of adjudicative approach by the Court to systemic or structural problems in the national legal order has been described as a “pilot-judgment procedure”. **The procedure is primarily designed to assist the Contracting States in fulfilling their role in the Convention system by resolving such problems at national level**, thereby securing to the persons concerned the Convention rights and freedoms as required by Article 1 of the Convention, offering them more rapid redress and, at the same time, easing the burden on the Court, which would otherwise have to take to judgment large numbers of applications similar in substance (see *Broniowski v. Poland* (friendly settlement) [GC], no. 31443/96, §§ 34-35, ECHR 2005-IX).²⁸⁵

902. O Estado brasileiro compreende que as medidas de não repetição constituem importante instrumento de prevenção de futuras violações de direitos humanos e que vão ao encontro da obrigação estatal de garantir direitos e prevenir futuras violações (Art. 1.1 CADH) e de adotar medidas legislativas ou de outra natureza que sejam necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades protegidos pela Convenção (art. 2º, CADH).

²⁸⁴ ICHIM, Octavian. *Just satisfaction under the european convention on human rights*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015, p. 216-218.

²⁸⁵ CORTE EDH. Grande Câmara. *Caso Sejdic v. Italy* (Petição nº. 56581/00), Sentença de 1º de março de 2006, pars. 119-120.

903. Se é verdade que os Estados precisam adotar medidas que assegurem o cumprimento de sua obrigação de garantia-prevenção, para que violações de direitos humanos possam não se repetir, é verdade também que a adoção de políticas públicas, administrativas e legislativas, devem ser confiadas primordialmente aos representantes eleitos democraticamente pelo povo, como parte do sistema de freios e contrapesos que rege quase todos os regimes constitucionais do continente nos dias atuais. Nesse contexto, a falta de critérios para o estabelecimento de amplas obrigações de não repetição por instâncias internacionais pode representar o comprometimento da democracia representativa.

904. O Estado brasileiro recebe com satisfação recomendações da Comissão Interamericana para que medidas de não repetição sejam adotadas, ou mesmo pareceres desta Colenda Corte que no exercício de sua função consultiva possam dispor sobre a compatibilidade em abstrato de atos legislativos ou administrativos domésticos com a Convenção (artigo 64(2) da CADH). No exercício de sua competência contenciosa, é necessário, contudo, muita cautela para que medidas de não repetição sejam determinadas, inclusive por meio do controle de convencionalidade em abstrato de leis nacionais. O Estado entende que não deve esta Corte arrogar-se poderes que nenhuma outra instância nacional ou internacional possui, sem uma maior reflexão sobre os poderes que lhe foram conferidos pela Convenção Americana para tanto e, como consequência, um melhor desenvolvimento de sua jurisprudência sobre os parâmetros para o exercício de tais poderes, que não devem desvirtuar-se em arbítrio. Ao tempo que o Estado brasileiro não está em posição de ditar à Corte IDH suas competências, nem pretende fazê-lo, o Estado roga à Corte Interamericana que considere desenvolver parâmetros gerais, objetivos e razoáveis para a determinação de medidas de não repetição, as quais não devem estar estribadas em meras percepções particulares da CIDH ou dos representantes, mas em evidências claras de violações sistêmicas. Ademais, a margem política de atuação para a construção de políticas públicas, em seu sentido amplo, deve ser respeitada por esta Corte IDH, de tal forma que não sejam impostas escolhas de políticas públicas às autoridades nacionais que estejam legitimamente sujeitas a controvérsias derivadas do pluralismo democrático.

905. Por tudo que se expôs, o Estado brasileiro convida os Excelentíssimos Juízes que formam a composição atual deste Egrégio Tribunal a refletir sobre as considerações trazidas acima, de maneira que a melhor compreensão sobre a natureza e o alcance das medidas de não repetição possam orientar a sentença que será prolatada neste caso.

V.2.1 Sobre as medidas de não repetição a partir de violações cometidas por leis domésticas

906. Embora reconheça diversos julgados em que sentenças condenaram Estados a adotar medidas de não repetição de diversas espécies, o Estado brasileiro recorda julgados desta Honorable Corte quanto à sua competência para analisar a convencionalidade de leis domésticas e o escopo das medidas que poderia determinar em caso de inconventionalidade.

907. Nestes casos, a Corte Interamericana afirmou que teria autoridade para determinar se uma lei nacional violou a Convenção Americana apenas quando se tratasse de leis de aplicação imediata que violassem concretamente direitos e liberdades de indivíduos específicos. Nesse sentido, a Corte IDH só poderia realizar o controle de convencionalidade de leis em abstrato, independente de violações concretas, no exercício de sua função consultiva. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos teria, porém, liberdade maior para o controle de convencionalidade em abstrato de leis, ao fazer recomendações aos Estados, independentemente da violação de direitos de uma vítima específica no caso concreto.

908. Em sua Opinião Consultiva OC-14/19, de 9 de dezembro de 1994, a Corte IDH assim se manifestou sobre o assunto:

39. Como consecuencia de esta calificación, **podrá la Comisión recomendar al Estado la derogación o reforma de la norma violatoria y para ello es suficiente que tal norma haya llegado por cualquier medio a su conocimiento, haya sido o no aplicada en un caso concreto. Esta calificación y recomendación pueden ser hechas por la Comisión directamente al Estado (art. 41.b) o en los informes a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Convención.**

40. **Otro es el tratamiento que el mismo problema tendría ante la Corte. En efecto, en ejercicio de su competencia consultiva y en aplicación del artículo 64.2, la Corte puede referirse a la eventual violación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos por una norma interna o meramente a la compatibilidad entre esos instrumentos. Pero, en cambio, si se trata de su jurisdicción contenciosa, el análisis hay que hacerlo de otra manera.**

41. Es conveniente señalar, en primer lugar, que **una ley que entra en vigor no necesariamente afecta la esfera jurídica de personas determinadas.** Puede suceder que esté sujeta a actos normativos posteriores, al cumplimiento de ciertas condiciones o, llanamente, a su aplicación por funcionarios del Estado, antes de afectar esa esfera. **O puede ser que, en**

cambio, las personas sujetas a jurisdicción de la norma se afecten por la sola vigencia de la misma. A estas últimas normas y a falta de mejor denominación, la Corte las llamará “leyes de aplicación inmediata” en el curso de esta opinión.

42. En el caso de que la ley no sea de aplicación inmediata y no haya sido aún aplicada a un caso concreto, la Comisión no puede comparecer ante la Corte para someter un caso contra el Estado con base en la sola emisión de la ley. La ley que no es de aplicación inmediata es mera facultad dada a las autoridades para tomar medidas de acuerdo con ella. No representa, *per se*, violación de los derechos humanos.

43. En el caso de las leyes de aplicación inmediata, tal como han sido definidas anteriormente, la violación de los derechos humanos, individual o colectiva, se produce por el solo hecho de su expedición. Así una norma que despojara de algunos de sus derechos a una parte de la población, en razón, por ejemplo, de su raza, automáticamente lesiona a todos los individuos de esa raza.

44. Cuando se trate de aquellas normas que solamente violan los derechos humanos cuando se aplican, para evitar que tales violaciones se consumen, la Convención contempla los mecanismos de las medidas provisionales (art. 63.2 de la Convención, art. 29 del Reglamento de la Comisión).

45. La razón de que la Comisión no pueda someter a la Corte casos de leyes que no sean de aplicación inmediata y que aún no hayan sido aplicadas, es que, conforme al artículo 61.2 de la Convención, “[p]ara que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50” y para que esos procedimientos puedan ser iniciados es indispensable que la Comisión reciba una comunicación o petición que contenga una denuncia o queja de una violación concreta de derechos humanos respecto de individuos determinados.

46. La exigencia de que se trate de individuos determinados se desprende del artículo 46.1.b que exige que la petición o comunicación “sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva” y del artículo 46.2.b que no requiere el agotamiento de los recursos internos y exime de la exigencia del plazo mencionado cuando “no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos [...]”.

47. Lo expresado en los párrafos anteriores ha sido también sostenido por la Corte Europea de Derechos Humanos a partir de los casos *Klass and others* (Judgment of 6 September 1978, Series A No. 28), *Marckx* (Judgment of 13 June 1979, Series A No. 31) y *Adolf* (Judgment of 26 March 1982, Series A No. 49) al interpretar la palabra “víctima” que usa el artículo 25 del Convenio (Europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

48. Si el caso llegare a la Corte después de seguido el procedimiento indicado en los artículos pertinentes, ella tendría que considerar y resolver si

el acto que se imputa al Estado constituye una violación de los derechos y libertades protegidos por la Convención, independientemente de que esté o no de acuerdo con la legislación interna del Estado y, en caso afirmativo, que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados y, si ello fuere procedente, que se reparen las consecuencias del acto violatorio y se pague una indemnización.

49. La jurisdicción contenciosa de la Corte se ejerce con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos. No existe en la Convención disposición alguna que permita a la Corte decidir, en el ejercicio de su competencia contenciosa, si una ley que no ha afectado aún los derechos y libertades protegidos de individuos determinados es contraria a la Convención. Como antes se dijo, la Comisión sí podría hacerlo y en esa forma daría cumplimiento a su función principal de promover la observancia y defensa de los derechos humanos. También podría hacerlo la Corte en ejercicio de su función consultiva en aplicación del artículo 64.2 de la Convención. (grifo nosso)²⁸⁶

909. A Corte IDH voltou a reafirmar seu entendimento sobre o tema do controle de convencionalidade de leis domésticas em abstrato em um caso contencioso, o *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*:

49. En ocasión anterior esta Corte ha dicho que “[s]on muchas las maneras como un Estado puede violar... la Convención... También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención” y que la Comisión, por su función de promoción de la observancia y defensa de los derechos humanos, tiene “facultad para dictaminar que una norma de derecho interno, como cualquier otro hecho, puede ser violatoria de la Convención...” (Ciertas atribuciones de la Comisión, supra 40, párrs. 26 y 37). **Sin embargo, en el presente caso, la compatibilidad en abstracto, tal como lo ha planteado la Comisión en el “Objeto de la demanda”, de los referidos decretos con la Convención, tiene que ver con la competencia consultiva de la Corte (art. 64.2) y no con la contenciosa (art. 62.3).**²⁸⁷ (grifo nosso)

910. Em linha com o referido segmento jurisprudencial, quando as medidas de não repetição dizem respeito à determinação de reforma legislativa, esta Honorable Corte tem preservado limites para a definição do conteúdo da alteração legal, sob o fundamento de que ao Estado, em sua qualidade soberana, possui uma margem de apreciação para decidir as medidas que deverá adotar. A sentença de reparações e custas proferida no caso “*Niños de la Calle*” (*Villagrán Morales y otros*) *Vs. Guatemala* é esclarecedora:

Si bien el Tribunal en su sentencia de fondo no decidió que Guatemala había violado el artículo 2 de la Convención, norma que dispone que el Estado está

²⁸⁶ CORTE IDH. *Opinião Consultiva OC-14/94, de 9 de dezembro de 1994*. Responsabilidade Internacional por Expedição e Aplicação de Leis Violatórias da Convenção (arts. 1º e 2º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Série A, No. 14. par. 39-41.

²⁸⁷ CORTE IDH. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*. Exceções Preliminares. Sentença de 27 de janeiro de 1995. Série C, nº 21. par. 49.

en la obligación de adoptar “las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos” los derechos en ella reconocidos, es cierto también que ésta es una obligación que el Estado debe cumplir por el mero hecho de haber ratificado dicho instrumento legal. Así, esta Corte considera que Guatemala debe implementar en su derecho interno, de acuerdo al citado artículo 2 de la Convención, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias con el objeto de adecuar la normativa guatemalteca al artículo 19 de la Convención, para prevenir que se den en el futuro hechos como los examinados. **Pese a lo dicho, la Corte no está en posición de afirmar cuáles deben ser dichas medidas y si, en particular deben consistir, como lo solicitan los representantes de los familiares de las víctimas y la Comisión**, en derogar el Código de la Niñez de 1979 o en poner en vigencia el Código de la Niñez y la Juventud aprobado por el Congreso de la República de Guatemala en 1996 y el Plan de Acción a Favor de Niños, Niñas y Jóvenes de la Calle de 1997.²⁸⁸ (grifo nosso)

911. Com efeito, não há fundamento político ou normativo que permita que se confira maior poder à justiça internacional que aquele conferido aos mecanismos democráticos, de tal forma que a centralização do poder na esfera internacional se dê aprioristicamente, sem qualquer referência a elementos legitimadores externos, que não se confundam, portanto, com um processo autorreferencial de acumulação de poder.

912. O Estado brasileiro, à luz daqueles julgados que reconhecem a margem nacional de apreciação para determinar reformas legislativas, solicita a esta Honorável Corte que os leve em consideração quando da prolação de sentença no presente caso.

V.3 Impossibilidade de condenação para adoção de medidas de não repetição relativas a reformas legislativas

913. O Estado brasileiro reitera o convite feito à esta Honorável Corte para que promova uma reflexão sobre os poderes que lhe foram conferidos pela Convenção Americana quanto à edição de medidas de não repetição.

914. Caso, ainda assim, a Corte Interamericana compreenda estarem presentes os pressupostos para que se ordene ao Estado a adoção de medidas de não repetição com vistas à adoção de reformas legislativas, o Brasil considera inadequada a formulação de condenação em atendimento ao que solicitam os representantes, pelas razões que passa a expor.

²⁸⁸ CORTE IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentença de 26 de maio de 2001 (Reparações e Custas). Série C, nº 77, par. 98.

V.3.1 Impossibilidade de reconhecimento de imprescritibilidade das condutas criminais punidas pelo art. 149 do Código Penal brasileiro

V.3.1.1 A prescritibilidade dos crimes punidos pela jurisdição doméstica

915. Como se sabe, a prescrição penal reflete a extinção do direito de punir do Estado pelo decurso do tempo. É sabido que qualquer pessoa que tenha cometido um ilícito ou que seja objeto de investigações possui, no direito costumeiro e no direito internacional, uma série de garantias processuais, encontradas em diversos estatutos de diversos tribunais internacionais²⁸⁹. Entre as prerrogativas e direitos que gozam, encontra-se o instituto da prescrição. Tal prerrogativa oferece limites à própria atuação do Estado na apuração e responsabilização por atos ilícitos cometidos dentro do território do Estado, não lhe sendo facultado ultrapassá-los, ainda que com o fim de garantir a aplicação da lei penal. Isso porque o dever de investigar e punir não pode ser cumprido à margem da observância da legalidade, da segurança jurídica, da estabilidade das relações humanas e, em última análise, do Estado democrático de Direito.²⁹⁰

916. As limitações temporais do poder do Estado para exercer a persecução penal foram reconhecidas por esta Corte Interamericana no Caso *Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*:

204. Está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. **Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana**²⁹¹. (grifo nosso)

²⁸⁹ CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*. Oxford University Press, 2008. p. 403.

²⁹⁰ CORTE IDH. *Opinião consultiva OC-8/87*, de 30 de janeiro de 1987, par. 24 e 26.

²⁹¹ CORTE IDH. *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*. Sentença de 30 de maio de 1999, Série C, nº 52. par. 204.

917. A Corte, em sua jurisprudência constante, buscou precisar as situações nas quais o instituto da prescrição não pode ser considerado. No caso *Loayza Tamayo Vs. Peru*, por exemplo, durante a supervisão de cumprimento de sentença, a Corte Interamericana assentou que a prescrição deve ser devidamente observada pelo julgador para toda pessoa que cometer um delito. O Tribunal ressaltou que a invocação e a aplicação da prescrição seriam inaceitáveis apenas quando restar claramente comprovado que o transcurso do tempo foi determinado por ações ou omissões impregnadas de evidente má-fé ou negligência, com o objetivo de permitir a impunidade. Veja-se:

40. Al respecto, **esta Corte recuerda que si bien la prescripción debe ser observada debidamente por el juzgador para todo imputado de un delito, la invocación y aplicación de la misma es inaceptable cuando ha quedado claramente probado que el transcurso del tiempo ha sido determinado por actuaciones u omisiones procesales dirigidas, con clara mala fe o negligencia, a propiciar o permitir la impunidad.** Así, la Corte reitera lo señalado en otras oportunidades, en el sentido de que “[e]l derecho a la tutela judicial efectiva exige [...] a los jueces que dirijan el proceso de modo de evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos”. Asimismo, el Tribunal ha señalado que “cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas”. Es decir que la prescripción cede ante los derechos de las víctimas cuando se presentan situaciones de obstrucción de la obligación de identificar, juzgar y sancionar a los responsables de un delito²⁹². (grifo nosso)

918. A relativização da incidência da prescrição, como descrita acima, parece ao Estado brasileiro bastante razoável, haja vista que o direito de persecução penal que o Estado exerce em favor de toda a sociedade não pode ser anulado por agentes estatais que eventualmente atuam de má-fé para proteger investigados e acusados. No presente caso, contudo, não houve qualquer comprovação de conduta estatal com intento dirigido a promover a impunidade dos transgressores.

919. O Estado brasileiro conhece jurisprudência desta Honorable Corte que vai mais além, para compreender como imprescritíveis crimes instituídos pela jurisdição doméstica quando estes constituem “*graves violações de direitos humanos*”. No caso *Barrios Altos Vs. Peru*, na sentença de mérito, essa Egrégia Corte destacou não ser admissível a alegação de prescrição que pretenda impedir a investigação e sanção dos responsáveis por “*violaciones*

²⁹² CORTE IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Peru*. Supervisão de cumprimento de sentença de 1º de julho de 2011, par. 40.

graves de direitos humanos”, tais como tortura, execuções sumárias e desaparecimentos forçados. *Verbis*:

41. Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables **de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas**, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos²⁹³. (grifo nisso)

920. Não obstante, o Estado brasileiro permite-se registrar divergência quanto à referida compreensão. A construção de imprescritibilidade dos crimes que constituem “*graves violações de direitos humanos*” é claramente inspirada no Direito Internacional Penal, especialmente na imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade, tal como previstos, por exemplo, no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

921. A imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade já se tornou traço definidor das condutas escolhidas internacionalmente para compor referido conceito. E não por acaso. Com efeito, a jurisdição penal internacional se exerce, via de regra, sobre fatos ocorridos há muito tempo. Como a jurisdição penal internacional funciona em caráter secundário, especialmente quando o Estado primariamente responsável não exerce sua jurisdição efetivamente, o Direito Internacional precisa autorizar seu exercício em momento muito posterior ao da ocorrência dos fatos. É necessário, portanto, afastar limites temporais tradicionalmente impostos pelo Direito Penal (como a prescrição) para que tribunais internacionais julguem aqueles crimes, sob pena de se tornar inviável sua jurisdição.

922. Essa relação de causa (decorso de longo período entre fatos e início do processo) e efeito (imprescritibilidade) não existe, por presunção, quando se trata de exercício da jurisdição penal doméstica. O direito-dever do Estado de exercer a persecução penal impõe aos agentes públicos atuação imediata, tão logo tomem conhecimento dos fatos imputados como crime. Não há jurisdição anterior a ser exercida para que devam atuar. São estes agentes os primariamente responsáveis pela investigação e punição dos fatos comprovadamente violadores da lei penal.

923. A atividade persecutória demonstra que certos crimes, por sua gravidade ou complexidade, devem prescrever em período de tempo maior, o que recomenda ao legislador penal doméstico a adoção de períodos prescricionais gradativos, segundo aqueles fatores.

²⁹³ CORTE IDH. *Caso Barrios Altos Vs. Peru*. Sentença de 14 de março de 2001, Série C, nº 75, parágrafo 41.

Outros crimes, ademais, por extraordinária gravidade ou repulsa social, podem ser declarados legalmente como imprescritíveis. São opções que o legislador penal pode exercer, como o fez a Constituição Federal brasileira, ao declarar serem imprescritíveis os crimes de racismo e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.²⁹⁴

924. Dessa forma, a imprescritibilidade de crimes contra a humanidade, sujeitos à jurisdição do Tribunal Penal Internacional e de outras cortes com jurisdição penal, não impõe aos legisladores domésticos a obrigação de retirar a prescrição daqueles mesmos ou de outros crimes com vistas ao exercício da jurisdição penal nacional.

925. Esta posição do Estado brasileiro naturalmente não contesta a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade no que são eles sujeitos ao exercício da jurisdição penal internacional. O Estado brasileiro é signatário de tratados que estabelecem esta imprescritibilidade e pugna firmemente por sua aplicação, como medida necessária para a efetividade da punição de crimes graves pela justiça internacional. Não há, contudo, lastro no Direito Internacional para se estender a imprescritibilidade de tais crimes à jurisdição penal doméstica.

V.3.1.2 Imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade. Não caracterização de crime de escravidão ou qualquer outro crime contra a humanidade no caso concreto

926. A despeito do entendimento do Estado brasileiro, como registrado acima, esta Honrável Corte tem desenvolvido entendimento pela imprescritibilidade dos crimes que constituem “*graves violações de direitos humanos*”.

927. O Estado brasileiro sustenta que a Corte Interamericana, ao considerar a questão da prescrição dos crimes de escravidão, servidão ou trabalho forçado, deve levar em consideração o conceito de crime contra a humanidade, conforme parte de sua jurisprudência na matéria. Para tanto, o Estado reputa de grande auxílio as disposições constantes do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional quanto à prática de escravidão como crime contra a humanidade, para auxiliar a Corte IDH em sua interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

²⁹⁴ BRASIL. *Constituição Federal*, artigo 5º, XLII e XLIV.

928. No Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, o crime contra a humanidade consistente na escravidão corresponde, substantivamente, ao conceito de escravidão da Convenção sobre Escravatura de 1926, acrescido dos elementos típicos do crime contra a humanidade (“ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque”). Vejamos o conteúdo do artigo 7(1)(c) e 7(2)(c) do referido tratado internacional:

1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade", qualquer um dos atos seguintes, **quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque:**

c) Escravidão;

2. Para efeitos do parágrafo 1º:

c) Por "escravidão" entende-se **o exercício, relativamente a uma pessoa, de um poder ou de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade sobre uma pessoa, incluindo o exercício desse poder no âmbito do tráfico de pessoas, em particular mulheres e crianças.** (grifo nosso)

929. À luz da definição da prática de escravidão como crime contra a humanidade no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, o Estado brasileiro considera que faltam ao caso concreto tanto a configuração de escravidão, pela ausência do exercício do direito de propriedade sobre uma pessoa ou conjunto de pessoas, quanto a configuração de crime contra a humanidade na modalidade escravidão, pela ausência dos elementos do tipo penal de escravidão como crime contra a humanidade no direito internacional. Não há que se falar em escravidão no caso concreto, como já demonstrado anteriormente pelo Estado. Ademais, não há que se falar em “ataque generalizado e sistemático” segundo os fatos narrados pelos representantes e as provas carreadas aos autos do processo. Tampouco é possível constatar que o Estado brasileiro tenha manifestado estar de acordo com as violações ocorridas na Fazenda Brasil Verde.

930. Não deve a Corte Interamericana basear a análise da prescritibilidade tão somente em uma ideia genérica de grave violação de direitos humanos, sob pena de arvorar-se em *legibus solutus*, vilipendiando os limites de atuação em sua atividade judicial. Com efeito, os juízes desta Honrável Corte são competentes para elucidar o conteúdo das normas segundo a medida da Convenção Americana. Para evidenciar a medida da Convenção Americana, esta Honrável Corte tem se valido de outros tratados internacionais, e, em se tratando de imprescritibilidade de crimes contra a humanidade, tem se valido especialmente do Estatuto

de Roma do Tribunal Penal Internacional, e do conceito de “*ataque generalizado ou sistemático contra uma população civil*”, assim como do “*conhecimento*” e “*tolerância*” do Estado quanto a violações graves de direitos humanos, como elementos comprovadores da prática de crime contra a humanidade.

931. Vejamos o que a Corte Interamericana levou em consideração, no caso *Almonacid Arellano e outros Vs. Chile*, ao considerar a execução extrajudicial da vítima Almonacid Arellano:

96. La Corte, además, reconoce que la Estatuto de Nuremberg jugó un papel significativo en el establecimiento de los elementos que caracterizan a un crimen como de lesa humanidad. Este Estatuto proporcionó la primera articulación de los elementos de dicha ofensa, que se mantuvieron básicamente en su concepción inicial a la fecha de muerte del señor Almonacid Arellano, con la excepción de que **los crímenes contra la humanidad pueden ser cometidos en tiempos de paz como en tiempos de Guerra. En base a ello, la Corte reconoce que los crímenes contra la humanidad incluyen la comisión de actos inhumanos, como el asesinato, cometidos en un contexto de ataque generalizado o sistemático contra una población civil. Basta que un solo acto ilícito como los antes mencionados sea cometido dentro del contexto descrito, para que se produzca un crimen de lesa humanidad.** En este sentido se pronunció el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia en el caso *Prosecutor v. Dusko Tadic*, al considerar que “un solo acto cometido por un perpetrador en el contexto de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil trae consigo responsabilidad penal individual, y el perpetrador no necesita cometer numerosas ofensas para ser considerado responsable”. Todos estos elementos ya estaban definidos jurídicamente cuando el señor Almonacid Arellano fue ejecutado.

[...]

99. Basándose en los párrafos anteriores, la Corte encuentra que hay amplia evidencia para concluir que en 1973, año de la muerte del señor Almonacid Arellano, **la comisión de crímenes de lesa humanidad, incluido el asesinato ejecutado en un contexto de ataque generalizado o sistemático contra sectores de la población civil, era violatoria de una norma imperativa del derecho internacional.** Dicha prohibición de cometer crímenes de lesa humanidad es una norma de *ius cogens*, y la penalización de estos crímenes es obligatoria conforme al derecho internacional general.

[...]

152. **En efecto, por constituir un crimen de lesa humanidad, el delito cometido en contra del señor Almonacid Arellano, además de ser inamnistiable, es imprescriptible.** Como se señaló en los párrafos 105 y 106 de esta Sentencia, los crímenes de lesa humanidad van más allá de lo tolerable por la comunidad internacional y ofenden a la humanidad toda. El daño que tales crímenes ocasionan permanece vigente para la sociedad nacional y para la comunidad internacional, las que exigen la investigación y el castigo de los responsables. En este sentido, la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad claramente afirmó que tales ilícitos internacionales “son imprescriptibles, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido”.

153. Aún cuando Chile no ha ratificado dicha Convención, esta Corte

considera que **la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad surge como categoría de norma de Derecho Internacional General (ius cogens)**, que no nace con tal Convención sino que está reconocida en ella. Consecuentemente, Chile no puede dejar de cumplir esta norma imperativa.²⁹⁵ (grifo nosso)

932. A Corte Interamericana fez uma análise semelhante do que poderia ser considerado crime contra a humanidade em situação de desaparecimento forçado, no caso *Goiburú e outros Vs. Paraguai*:

82. Al respecto, en su jurisprudencia constante sobre casos de desaparición forzada de personas, la Corte ha reiterado que ésta constituye un hecho ilícito que genera una violación múltiple y continuada de varios derechos protegidos por la Convención Americana y coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otros delitos conexos. **La responsabilidad internacional del Estado se ve agravada cuando la desaparición forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado.** Se trata, en suma, de un delito de lesa humanidad que implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano. Si bien la comunidad internacional adoptó la primera declaración y el primer tratado empleando la calificación de desaparición forzada de personas recién en 1992 y 1994, respectivamente, ya en la década de los setenta el tema era analizado como tal en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y fue desarrollado a partir de la década de los ochenta en el marco del sistema de Naciones Unidas. Por su parte, en el sistema regional interamericano se había utilizado frecuentemente dicha calificación para referirse a ese conjunto de hechos y violaciones como un delito contra la humanidad. **Incluso es caracterizado como tal por el artículo 7(1)(i) del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998, cuando sea cometido como parte de una práctica generalizada o sistemática contra los miembros de una población civil. Esta caracterización del delito de referencia ha sido reiterada en el texto de los artículos 5 y 8(1)(b) de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada en junio de 2006 por el recién creado Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.**

[...]

87. Las detenciones ilegales y arbitrarias o secuestro, torturas y desapariciones forzadas de los señores Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro y de los hermanos Rodolfo y Benjamín Ramírez Villalba fueron producto de una operación de inteligencia policial, planificada y ejecutada en forma encubierta por miembros de la policía paraguaya, con el conocimiento y por órdenes de las más altas autoridades del gobierno del General Stroessner y al menos en las fases previas de planeación de las detenciones o secuestros, en estrecha colaboración con autoridades argentinas. **Esto es consistente con el modus operandi de la práctica sistemática de detenciones ilegales, torturas y desapariciones forzadas verificada en la época de los hechos, en el marco de la Operación Cóndor** (supra párrs. 61.3 a 61.14 y 62 a 72)²⁹⁶ (grifo nosso)

933. No caso *Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*, é oportuno notar que a Comissão Interamericana e os representantes buscaram caracterizar os fatos como

²⁹⁵ CORTE IDH. *Caso Almonacid Arellano e outros Vs. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, nº 154, par. 96, 99, 152, 153.

²⁹⁶ CORTE IDH. *Caso Goiburú e outros Vs. Paraguai*. Sentença de 22 de setembro de 2006 (Mérito, Reparações e Custas). Série C, nº 153, par. 82 e 87. No mesmo sentido, embora sem evidenciar, de forma clara e objetiva, os elementos do crime de lesa humanidade: CORTE IDH. *Caso das Irmãs Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Sentença de 23 de novembro de 2004 (Exceções Preliminares). Série C, nº. 118, par. 102-105.

crimes contra a humanidade ressaltando o contexto de prática sistemática das violações então em análise²⁹⁷. Com efeito, é o contexto de violações sistemáticas de direitos humanos que constitui o principal elemento caracterizador do crime contra a humanidade, o que se evidencia, também, pelo voto justificado do então juiz *ad hoc* Luiz Roberto de Figueiredo Caldas nesse caso²⁹⁸.

934. Em vista do exposto e à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Estado brasileiro considera que os fatos do caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde não configuram crime contra a humanidade, pois (i) não caracterizam a prática de escravidão, conforme a devida interpretação do artigo 6º da CADH segundo a melhor doutrina do Direito Internacional dos Direitos Humanos; (ii) não se deram em um contexto de violações generalizadas e sistemáticas; (iii) e não configuram uma prática aplicada ou tolerada pelo Estado brasileiro.

935. Conclusão diversa impõe a esta Honrável Corte o desafio de concluir ter havido **crime de escravidão somente a partir das alegações e provas juntadas aos presentes autos**, já que a jurisdição penal doméstica não alcançou essa conclusão.

V.3.1.3 Prescritibilidade do crime previsto no artigo 149 do Código Penal brasileiro. Tipificação de condutas não caracterizadoras de crimes contra a humanidade

936. O Estado não nega a extrema gravidade das práticas de escravidão, servidão ou trabalho forçado, conforme a doutrina, a jurisprudência e as normas internacionais. Não obstante, cabem algumas ponderações quanto ao assunto, que, na perspectiva estatal, desaconselham que a Corte IDH venha a acatar a demanda dos representantes de que se ordene ao Estado brasileiro que reconheça a imprescritibilidade do crime previsto no artigo 149 do Código Penal brasileiro (redução a condição análoga à de escravo).

937. A partir do que já se expôs anteriormente, tem-se que o crime previsto no artigo 149 do Código Penal brasileiro abrange um considerável conjunto de condutas penais, de maior ou menor gravidade, e não necessariamente ensejadoras de crime contra a humanidade, à luz do que preceitua o Estatuto de Roma e do que compreende esta Honrável Corte.

²⁹⁷ CORTE IDH. *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, nº. 219. par. 82-83.

²⁹⁸ CORTE IDH. *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, nº. 219. Voto do juiz *ad hoc* Roberto de Figueiredo Caldas, par. 23.

938. O escopo do artigo 149 do Código Penal brasileiro é extremamente abrangente. A mera existência de condições degradantes de trabalho ou, mais ainda, de jornada exaustiva, pode configurar o crime descrito no artigo 149 do CP. Ademais, as práticas de escravidão, servidão e trabalho forçado sempre demandam uma análise à luz do caso concreto, mesmo em se considerando apenas os conceitos internacionais de escravidão, servidão e trabalho forçado. Dessa forma, demandar que o Estado estabeleça a imprescritibilidade do crime de redução à condição análoga à de escravo, tal como previsto hoje no artigo 149 do CP brasileiro, seria contraditório com um dos critérios que a própria Corte IDH elegeu para a análise da imprescritibilidade de crimes: a gravidade da violação. O fato de certo empregado ser submetido a jornada de trabalho exaustiva deve estar sujeito à aplicação de tipo penal imprescritível? Não parece ser essa uma obrigação do Estado brasileiro à luz dos compromissos internacionais que assumiu.

939. Mesmo a tortura, que está inserida entre as condutas mais assertivamente combatidas pela Corte IDH e incluídas no rol interpretativo de “graves violações”, gera debates sobre o que seriam penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes que não configurariam tortura. Uma das definições maturadas sobre os graus de gravidade das práticas análogas à tortura foi produzida pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em seu Comentário Geral nº 20, sobre o artigo 7º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (que possui idêntica redação ao artigo 5.2 da Convenção Americana), no qual se dispõe que a distinção entre as diferentes formas de tratamento análogo à tortura, às quais faz referência o Pacto, “*depende da classe, do propósito e da severidade do tratamento específico*”²⁹⁹.

940. De igual modo, não há como se determinar *a priori* que todas as condutas puníveis segundo o artigo 149 do Código Penal teriam o mesmo grau de gravidade e, mais ainda, que esse grau seria elevado, a ponto de compreendê-las todas como crimes contra a humanidade. Os limites da gravidade da conduta delitiva estão diluídos no tipo penal do artigo 149 e, portanto, não há como se estabelecer previamente o critério da gravidade do delito para fins de imprescritibilidade.

941. Não parece aconselhável, por outro lado, estabelecer-se uma tipificação penal mais restrita para tornar viável a incidência da imprescritibilidade sobre tais condutas. Eventual limitação do tipo penal do artigo 149 poderia configurar incentivo à impunidade, em

²⁹⁹ ONU. Comitê de Direitos Humanos. *Comentário geral nº 7 sobre a tortura ou penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes*, 1982, par. 2º.

benefício de uma perspectiva formalista que, paradoxalmente visando à punição dita exemplar, geraria limites à persecução penal.

942. Em vista do exposto, o Estado brasileiro compreende que não incidem os parâmetros internacionais, adotados pelo Estatuto de Roma e reconhecidos por esta Corte, para se entender que todas as condutas puníveis segundo o artigo 149 do Código Penal brasileiro merecem ser objeto de tipo penal imprescritível.

943. O Estado brasileiro, no entanto, recorda que há projetos de lei em tramitação e análise no Congresso Nacional em que se discute a tipificação dos crimes contra a humanidade para sua punição pelo Poder Judiciário brasileiro, o que viria a futuramente tipificar condutas já compreendidas como crimes contra a humanidade à luz do Estatuto de Roma. Esses projetos, ademais, trazem proposições para tornar imprescritíveis tais crimes, o que pode vir a ser a decisão do Parlamento brasileiro. Os Projetos de Lei nº 301/2007³⁰⁰ e nº 4038/2008³⁰¹ são exemplos das propostas atualmente em debate.

V.3.1.4 Conclusões a partir deste tópico

944. Em vista do exposto, o Estado brasileiro considera que:

- a) A prescritibilidade de crimes sujeitos ao exercício da jurisdição penal doméstica é garantia decorrente dos direitos humanos dos acusados em geral contra o exercício arbitrário da persecução penal pelo Estado. Ela confere segurança jurídica, estabilidade às relações humanas e decorre, em última análise, do Estado Democrático de Direito;
- b) A prescritibilidade de crimes sujeitos ao exercício da jurisdição penal doméstica é matéria sujeita a decisão do legislador nacional. A imprescritibilidade de crimes contra a humanidade, tal como instituída no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, tem fundamento próprio e que não se vislumbra necessariamente nas circunstâncias em que se exerce a jurisdição penal doméstica. Ademais, não há compromissos internacionais que obriguem o Estado brasileiro a adotar a imprescritibilidade de crimes contra a humanidade;

³⁰⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 301/2007*. Anexo 36.

³⁰¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4038/2008*. Anexo 37.

- c) Caso esta Honorable Corte entenda de modo diverso, a imprescritibilidade de crimes graves sujeitos à jurisdição penal doméstica deve ser compreendida à luz do conceito de “*crimes contra a humanidade*”, tal como instituído no Estatuto de Roma e reconhecido na jurisprudência desta Corte;
- d) Os fatos do presente caso não configuram crime contra a humanidade, pois (i) não caracterizam a prática de escravidão, conforme a devida interpretação do artigo 6º da CADH segundo a melhor doutrina do Direito Internacional dos Direitos Humanos; (ii) não se deram em um contexto de violações generalizadas e sistemáticas; (iii) e não configuram uma prática aplicada ou tolerada pelo Estado brasileiro. Conclusão diversa imporia a esta Honorable Corte o desafio de concluir ter havido **crime de escravidão somente a partir das alegações e provas juntadas aos presentes autos**, já que a jurisdição penal doméstica não alcançou essa conclusão, o que parece ser, a toda evidência, inviável;
- e) Não incidem os parâmetros internacionais, adotados pelo Estatuto de Roma e reconhecidos por esta Corte, para se entender que todas as condutas puníveis segundo o artigo 149 do Código Penal brasileiro merecem ser objeto de tipo penal imprescritível.

V.3.2 Impossibilidade de condenação para realização de mudanças legislativas na tipificação do crime de tráfico de pessoas

945. Os representantes solicitam desta Corte determinação para que o Estado brasileiro promova alterações legislativas na tipificação do crime de tráfico de pessoas.

946. Sobre tal solicitação, o Estado brasileiro se reserva o direito de reafirmar entendimento de que esta Honorable Corte não possui jurisdição *ratione materiae* para conhecer do pedido.

947. Esta Honorable Corte não tem competência para processar petições individuais que aleguem a ocorrência de suposta violação dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para proibir o tráfico de pessoas. A competência desta Corte se restringe ao processamento de supostas violações da proibição do tráfico de escravos e do tráfico de

mulheres, proibições estas estabelecidas no artigo 6º da CADH, e que cujas violações não são alegadas pela Comissão ou pelos representantes no presente caso.

948. Embora os representantes afirmem que o tráfico de pessoas “*configura uma forma contemporânea de trabalho escravo*”,³⁰² cumpre reprimir que tráfico de pessoas não se confunde com tráfico de escravos, muito menos com escravidão.

949. Enquanto o tráfico de escravos restringe-se aos atos de captura, comércio e transporte para fins de escravização (artigo 1.2 da Convenção sobre Escravatura da Liga das Nações, de 1926), o tráfico de pessoas é muito mais abrangente. Ele consiste de três elementos: um método (“o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento”); um meio (“recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade, etc”); e um propósito de exploração (“a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”), tudo nos termos no artigo 3.a do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças - Protocolo de Palermo, de 2000.

950. No caso em análise, pode-se concluir que não houve tráfico de escravos, o que aliás sequer é alegado pelos representantes ou pela Comissão.

951. Por tudo isso não cabe acolhida da medida de reparação solicitada pelos representantes das vítimas.

V.3.3 Impossibilidade de se proibir a alteração do artigo 149 do Código Penal brasileiro e de se determinar a revisão da pena em abstrato fixada para aquele crime

952. O Estado brasileiro toma nota de que os representantes entendem haver “*ameaça*” de alteração do artigo 149 do Código Penal brasileiro e que consideram ser desproporcional a pena fixada em abstrato para aquele crime, em vista da gravidade da conduta ilícita.³⁰³ Dessa

³⁰² CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 153.

³⁰³ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015, p. 154-155.

forma, os representantes solicitam à Corte Interamericana que estabeleça a obrigação estatal de se abster de alterar o conceito daquele crime e de promover a majoração da pena para ele fixada.

953. A demanda dos representantes para que a Corte Interamericana reconheça a desproporcionalidade da pena cominada no crime de redução à condição análoga à de escravo no Código Penal brasileiro não deve ser acatada, tendo em vista que os representantes não apresentam argumentos jurídicos válidos, nem indicam os parâmetros interamericanos violados pelo Estado nessa questão. Demandar que o Estado brasileiro seja obrigado a fazer uma reforma legislativa porque a pena cominada pelo tipo penal é alegadamente desproporcional, sem levar em conta características particulares de casos concretos ou parâmetros interamericanos claramente individualizados, equivale a uma petição de princípio (*petitio principii*), porque toma como premissa justamente a conclusão que quer demonstrar, qual seja: que a pena em abstrato é desproporcional.

V.3.3.1 Proporcionalidade da pena do crime de redução à condição análoga à de escravo no Estado brasileiro

954. O Estado brasileiro considera que a análise dos representantes está juridicamente equivocada quanto à proporcionalidade da pena cominada para o crime de redução à condição análoga à de escravo. Inicialmente, porque não há como fazer uma análise de proporcionalidade da pena em abstrato. É por essa razão que a jurisprudência da Corte IDH cita parâmetros para a aferição da proporcionalidade da pena no caso concreto, mas não estabelece obrigações gerais de aumento ou redução de pena em abstrato. Em alguns casos de aplicação de pena de morte, como se verá, a Corte Interamericana pode vir a estabelecer que o legislador não cumpriu o dever convencional de observar a gradação dos níveis de gravidade dos fatos puníveis, quando a cominação da pena de morte é automaticamente aplicável a uma conduta delitiva. Esta é a única hipótese em que a Corte IDH tem se pronunciado sobre a convencionalidade da pena em abstrato. A jurisprudência da Corte Interamericana revela que sua preocupação principal é com situações extremas – de desrespeito às garantias processuais do réu ou do autor do crime³⁰⁴ ou de impunidade no caso concreto³⁰⁵ – e não com um suposto

³⁰⁴ CORTE IDH. *Caso Durand e Ugarte Vs. Peru*. Sentença de 16 de agosto de 2000 (Mérito). Série C, No. 68. par. 69; CORTE IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2000 (Mérito).

zelo punitivo. Ainda que a Corte IDH analise, por vezes, os deveres estatais específicos de tipificação de condutas delitivas, como a do desaparecimento forçado de pessoas (artigo 3º da Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas), o Tribunal não estabelece penas em abstrato a serem observadas pelo legislador nacional, mas apresenta parâmetros gerais que devem ser observados no momento de tipificar a conduta delitiva que ainda não foi tipificada.

955. Vejamos o que a Corte Interamericana afirma sobre o tema da proporcionalidade da pena no *Caso do Massacre da Rochela Vs. Colômbia*, citado pelos representantes em seu escrito:

196. En cuanto al referido principio de proporcionalidad de la pena, la Corte estima oportuno resaltar que la respuesta que el Estado atribuye a la conducta ilícita del autor de la transgresión debe ser proporcional al bien jurídico afectado y a la culpabilidad con la que actuó el autor, por lo que se debe establecer en función de la diversa naturaleza y gravedad de los hechos. La pena debe ser el resultado de una sentencia emitida por autoridad judicial. Al momento de individualizar las sanciones se debe fundamentar los motivos por los cuales se fija la sanción correspondiente. En cuanto al principio de favorabilidad de una ley anterior debe procurarse su armonización con el principio de proporcionalidad, de manera que no se haga ilusoria la justicia penal. Todos los elementos que incidan en la efectividad de la pena deben responder a un objetivo claramente verificable y ser compatibles con la Convención. (grifo nosso)³⁰⁶

956. A própria Corte IDH, em sua análise, deixa claro que a proporcionalidade da pena só pode ser aferida à luz do caso concreto, no momento de realizar a dosimetria da pena. Isso deriva da natureza principiológica da proporcionalidade. Como princípio, ela não expressa uma ideia acabada e certa que conduza o julgador a um juízo silogístico. Com efeito, é certo que a regra, como expressão normativa, pode ser reputada geral, porque criada para um número indeterminado de fatos e atos jurídicos. Não obstante, ela é, mais precisamente, especial, ao considerar-se que é editada para ser aplicada a uma situação jurídica determinada. Por outro lado, como se sabe, o princípio é geral porque comporta uma série indefinida de aplicações³⁰⁷. Consideradas essas classificações normativas, pode-se afirmar que a proporcionalidade é um princípio ou instrumento hermenêutico de aplicação geral. A

Série C No. 70. par. 174; CORTE IDH. *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*. Sentença de 30 de maio de 1999 (Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 52. par. 204.

³⁰⁵ CORTE IDH. *Caso Vargas Areco Vs. Paraguai*. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C, No. 155.

³⁰⁶ CORTE IDH. *Caso do Massacre da Rochela Vs. Colômbia*. Sentença de 11 de maio de 2007 (Mérito, Reparações e Custas). Série C No. 163. par. 196. No mesmo sentido, ou seja, análise da proporcionalidade da pena no caso concreto: CORTE IDH. *Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala*. Sentença de 15 de setembro de 2005 (Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 133. par. 133.

³⁰⁷ ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios Constitucionais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. 2ª Tiragem. p. 26-27.

concretização desse princípio no caso particular somente pode ser alcançada por meio da análise da aplicação da pena pelo juiz competente.

957. Quando a Corte Interamericana se pronuncia sobre a proporcionalidade da pena, ela o faz, acertadamente, à luz do caso concreto, como no *Caso Vargas Areco Vs. Paraguai*:

108. Aun cuando la Corte Interamericana no puede, ni lo pretende, sustituir a la autoridad nacional en la individualización de las sanciones correspondientes a delitos previstos en el derecho interno, ni en la determinación de los procedimientos aplicables a determinadas situaciones en el ámbito militar, la propia Corte observa con preocupación la falta de proporcionalidad que se advierte: a) entre el método utilizado frente a la fuga de un recluta de las fuerzas armadas y la falta disciplinaria en la que dicho recluta habría incurrido; y b) entre la respuesta del Estado a la conducta ilícita del agente y el bien jurídico supuestamente afectado – el derecho a la vida de un niño. (grifo nosso)³⁰⁸

958. Em segundo lugar, cabe observar que a pena mínima de 2 anos cominada no Código Penal brasileiro para o crime de redução à condição análoga à de escravo é aplicada em abstrato a tipos penais não menos graves, como infanticídio (artigo 123 do Código Penal); e exposição ou abandono de recém-nascido com a agravante do resultado morte (artigo 134, § 2º do Código Penal). Cumpre ainda esclarecer que não cabem analogias entre os bens jurídicos "liberdade pessoal" (abarcado pelo crime de redução à condição análoga à de escravo) e "vida" (abarcado pelo crime de homicídio), como fazem os representantes, que sugerem que tais bens jurídicos seriam semelhantes³⁰⁹. A vida, segundo a jurisprudência da Corte IDH, é "*o bem jurídico maior*"³¹⁰. Tampouco é cabível analogia entre o crime de redução à condição análoga à de escravo e extorsão mediante sequestro³¹¹, pois o espectro de condutas típicas do primeiro tipo penal é muito mais amplo que o do segundo.

959. Em terceiro lugar, a pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência – com a possibilidade de que a pena privativa de liberdade referente exclusivamente ao tipo penal específico de redução à condição análoga à de escravo alcance até 12 anos nos casos em que o crime é praticado contra criança ou adolescente ou por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem – está em consonância com o

³⁰⁸ CORTE IDH. *Caso Vargas Areco Vs. Paraguai*. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C, No. 155. par. 108.

³⁰⁹ CEJIL; CPT. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 124.

³¹⁰ CORTE IDH. *Caso Hilaire, Constantine e Benjamin e outros Vs. Trinidad y Tobago*. Sentença de 21 de junho de 2002 (Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 94. par. 103

³¹¹ CEJIL; CPT. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 124.

amplo espectro de condutas típicas que podem caracterizar redução à condição análoga à de escravo no Estado brasileiro, a exemplo da mera existência de condições degradantes de trabalho. Dessa forma, não há como afirmar, categoricamente e de forma hipotética, como fazem os representantes, que a possibilidade de aplicação da pena mínima eliminará o efeito dissuasório da pena, pois isso dependerá das circunstâncias particulares do caso concreto. Com efeito, não se pode aferir a brandura ou severidade da pena em abstrato.

960. O Estado nota que a análise da proporcionalidade da pena realizada pelos representantes leva em consideração tão somente a pena mínima cominada no artigo 149 do Código Penal brasileiro. Esse tipo de análise é contrário à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que ressalta a importância de que a pena em abstrato corresponda à variação dos níveis de gravidade da conduta delitiva, precisamente para que o juiz competente possa estabelecer a pena aplicável conforme as circunstâncias do caso concreto. Essa questão dos diferentes níveis de gravidade da violação de direitos e de seu obrigatório reflexo na variação dos níveis de severidade da pena em abstrato é enfatizada nos casos de aplicação de pena de morte. Nesse sentido, pode-se considerar exemplar o julgado do *Caso Hilaire, Constantine e Benjamin e outros Vs. Trinidad y Tobago*:

102. La privación intencional e ilícita de la vida de una persona (homicidio intencional o doloso, en sentido amplio) puede y debe ser reconocida y contemplada en la legislación penal, si bien bajo diversas categorías (tipos penales) que correspondan a la diversa gravedad de los hechos, tomando en cuenta los distintos elementos que pueden concurrir en ellos: especiales relaciones entre el delincuente y la víctima, móvil de la conducta, circunstancias en las que ésta se realiza, medios empleados por el sujeto activo, etc. **De esta forma se establecerá una graduación en la gravedad de los hechos, a la que corresponderá una graduación de los niveles de severidad de la pena aplicable.**

103. La Corte constata que la *Ley de Delitos contra la Persona* de Trinidad y Tobago de 1925, ordena la aplicación de la pena de muerte de manera automática y genérica para el delito de homicidio intencional y desconoce que éste puede presentar diversos órdenes de gravedad. **De ese modo, la referida Ley impide al juez considerar circunstancias básicas en la determinación del grado de culpabilidad y en la individualización de la pena, pues se limita a imponer, de modo indiscriminado, la misma sanción para conductas que pueden ser muy diferentes entre sí, lo que, a la luz del artículo 4 de la Convención Americana, es sumamente grave cuando se encuentra en riesgo el bien jurídico mayor, que es la vida humana, y constituye una arbitrariedad en los términos del artículo 4.1 de la Convención.** (grifo nosso)³¹²

³¹² CORTE IDH. *Caso Hilaire, Constantine e Benjamin e outros Vs. Trinidad y Tobago*. Sentença de 21 de junho de 2002 (Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 94. par. 102-103. No mesmo sentido: CORTE IDH.

961. Em vista do exposto, o Estado brasileiro está efetivamente observando as exigências da Corte Interamericana em relação ao dever de punir violações de direitos humanos, segundo os parâmetros convencionais recordados no julgado do *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, citado pelos representantes:

203. En otras oportunidades este Tribunal ha considerado que no puede sustituir a la autoridad nacional en la individualización de las sanciones correspondientes a delitos previstos en el derecho interno; sin embargo, también ha señalado que la respuesta de un Estado a la conducta ilícita de un agente debe guardar proporcionalidad con los bienes jurídicos afectados. En esta ocasión el Tribunal considera pertinente reiterar esta posición y recordar que **los Estados tienen una obligación general, a la luz de los artículos 1.1 y 2 de la Convención, de garantizar el respeto de los derechos humanos protegidos por la Convención y que de esta obligación deriva el deber de perseguir conductas ilícitas que contravengan derechos reconocidos en la Convención.** Dicha persecución debe ser consecuente con el deber de garantía al que atiende, por lo cual es necesario evitar medidas ilusorias que sólo aparenten satisfacer las exigencias formales de justicia. En este sentido, **la regla de proporcionalidad requiere que los Estados, en el ejercicio de su deber de persecución, impongan penas que verdaderamente contribuyan a prevenir la impunidad, tomando en cuenta varios factores como las características del delito, y la participación y culpabilidad del acusado.** (grifo nosso)³¹³

962. Cabe ponderar que o referido trecho do julgado citado refere-se à análise da obrigação específica de tipificar o delito de desaparecimento forçado, conforme o disposto no artigo 3º da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas. É certo que, no caso de violação ao artigo 6º, o Estado tem o dever geral de garantia, que envolve a obrigação de punir e, portanto, de criminalizar. Essa obrigação foi cumprida pelo Estado brasileiro, que o fez de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, pois, ao criminalizar a prática de trabalho escravo e outras formas menos graves de exploração humana, o Estado observou: a proporcionalidade da pena em vista do bem jurídico "liberdade pessoal" e dos diferentes níveis de gravidade das condutas típicas; e a possibilidade de individualização da pena.

Opinião Consultiva OC-3/83 de 8 de setembro de 1983. Restrições à Pena de Morte (Arts. 4.2 e 4.4 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Série A, No. 3. par. 55.

³¹³ CORTE IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Sentença de 12 de agosto de 2008 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, No. 186. par. 203.

963. Em vista dos argumentos expendidos, o Estado brasileiro ressalta que, no caso concreto, não há nenhum parâmetro interamericano violado pela pena em abstrato do crime de redução à condição análoga à de escravo. Ainda que a Corte Interamericana entenda que pode fazer o controle de convencionalidade em abstrato de leis nacionais em bases amplas, o Estado brasileiro entende que, segundo a própria jurisprudência da Corte Interamericana sobre o tema, não compete a esse Tribunal substituir o legislador nacional na fixação da pena em abstrato.

V.4 Impossibilidade de condenação para adoção de medidas de não repetição relativas a medidas administrativas

964. O Estado brasileiro reitera o convite feito à esta Honorable Corte para que promova uma reflexão sobre os poderes que lhe foram conferidos pela Convenção Americana quanto à edição de medidas de não repetição.

965. Caso, ainda assim, a Corte Interamericana compreenda estarem presentes os pressupostos para que se ordene ao Estado a adoção de medidas de não repetição com vistas à adoção de medidas administrativas, o Brasil considera inadequada a formulação de condenação em atendimento ao que solicitam os representantes, pelas razões que passa a expor.

V.4.1 Impossibilidade de condenação para adoção de protocolo de atuação conjunta entre certos órgãos públicos: ofensa à margem nacional de apreciação

966. Os representantes das vítimas solicitam que esta Colenda Corte “ordene ao Estado o aprimoramento da política de coordenação entre as autoridades públicas, para garantir que haja protocolos de atuação conjunta entre o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, o Ministério do Trabalho e do Emprego e demais órgãos envolvidos no

combate ao trabalho escravo”.³¹⁴ Os representantes aduzem também que “*O Protocolo de Atuação Conjunta deve dispor de um formulário de coleta de provas, para ser preenchido e assinado pelas autoridades com poderes investigatórios que participarem das fiscalizações.*”³¹⁵

967. Os Estados partes da Convenção Americana assumiram a obrigação de garantir os direitos por ela protegidos, inclusive por meio da investigação e, se houver provas, da punição dos particulares violadores de tais direitos. Nesse sentido, devem os Estados ter condições de promover investigações criminais dotadas de mecanismos adequados e efetivos e, se necessário, adotar as medidas legislativas ou de outra natureza que lhes confirmam tais condições, tudo em cumprimento ao disposto nos artigos 1.1 e 2 da CADH.

968. A definição das medidas específicas a serem adotadas por cada Estado para que realizem efetivamente tal obrigação, contudo, está sujeita à margem de apreciação das autoridades domésticas competentes, tendo-se em consideração as complexidades e especificidades de cada direito a ser protegido. Compete às autoridades domésticas, e somente a elas, definir os instrumentos normativos e operacionais necessários para o bom desempenho das atividades de investigação.

969. Como já se descreveu acima, os diversos órgãos públicos responsáveis pela investigação de fatos caracterizadores de violação às proibições de escravidão, servidão e trabalho forçado há muito tempo atuam de maneira coordenada. Ministério Público Federal, Polícia Federal, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho e outros diversos órgãos já adotam padrões de atuação coordenada para a realização de fiscalizações. Há efetivo ambiente de cooperação interinstitucional, inclusive por compartilhamento de provas e documentos que auxiliam mutuamente aquelas instituições a bem desempenhar suas funções no combate às diversas formas de exploração do trabalho humano. A atuação conjunta a que fazem referência os representantes das vítimas já é parte da realidade daqueles órgãos e tem trazido resultados significativos às fiscalizações, consoante já se demonstrou acima. Diversos manuais de atuação dos agentes públicos brasileiros comprovam o cenário de plena e efetiva cooperação entre órgãos públicos que atuam na investigação administrativa e criminal.³¹⁶

³¹⁴ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 156-157.

³¹⁵ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 156, nota de rodapé n. 966.

³¹⁶ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Manual de Combate ao trabalho em condições análogas às de escravo*. Brasília: MTE, 2011. Anexo 25; BRASIL. Ministério Público Federal. *Roteiro de Atuação contra a*

970. Não satisfeitos com a efetiva atuação conjunta e coordenada dos órgãos públicos e com os resultados já alcançados, os representantes postulam uma espécie de “*Protocolo*”, o que parece ser um documento escrito que estabeleça rotinas de procedimentos conjuntos entre aqueles órgãos. Sugerem os representantes inclusive a criação de um certo “*formulário*” e a padronização de regras sobre quem deve assiná-lo. Seria realmente necessária a adoção de algum *Protocolo* ou *formulário*?

971. Ao contrário do que presumem os representantes, a dinâmica de investigações e fiscalizações *in loco* não recomenda a adoção de padrões escritos e formais de investigação. É fundamental que as autoridades públicas competentes atuem com discricionariedade para definir os agentes que devem fazer parte de certa fiscalização ou que devem assinar quaisquer formulários ou documentos produzidos a partir dela, tudo em nome da dinâmica exigida em investigações criminais e em observância das circunstâncias de cada fiscalização específica.

972. De mais a mais, a obrigação estatal de investigar e eventualmente punir particulares violadores de direitos humanos se consubstancia com a *real e efetiva* condução de procedimentos investigatórios, não com a celebração de *formulários* ou termos escritos, formais e burocráticos, que mais servem para publicizar intenções do que propriamente para aprimorar na *vida real* a coordenação entre agentes públicos responsáveis pela investigação criminal.

973. Nesse sentido, se há algum mérito em se adotar protocolos ou formulários para aprimorar investigações de escravidão, servidão e trabalho forçado, compete exclusivamente às autoridades domésticas reconhecê-lo e definir os possíveis contornos de qualquer ato escrito dessa natureza. São estas autoridades as maiores conhecedoras das características inerentes a tais crimes e das necessidades de investigação que o Estado possui. De modo específico, a necessidade de se ter um agente com poderes investigatórios em cada fiscalização do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, se bem parece sugestão adequada, pode comprometer a realização de fiscalizações do Grupo Móvel em situações onde se mostra impossível esperar a chegada de agentes da polícia ou do Ministério Público. A dura realidade da atuação desses agentes anuncia situações por vezes muito distantes das condições ideais de investigação. Nesses casos, a *decisão pela atuação real* não pode se sujeitar obrigatoriamente a *padrões escritos de atuação ideal*. É fundamental, portanto, reconhecer a margem de apreciação que tais agentes possuem e devem exercer para eventualmente decidir pela adoção

Escravidão Contemporânea. Brasília: MPF, 2012. Anexo 41; BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Manual de Recomendações de Rotinas de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo de Imigrantes*. Brasília: SDH, 2013. Anexo 42.

de certo *protocolo* de atuação conjunta e, somente se for esse o caso, delimitar por escrito os parâmetros ideais em que a presença de certos agentes públicos seria obrigatória.

974. Por tudo que se expôs, o Estado brasileiro considera plausível que este Egrégio Tribunal reafirme a obrigação estatal de garantir os direitos protegidos pela Convenção, inclusive por meio do estabelecimento de mecanismos adequados e efetivos para promover investigações e, se houver provas, punições dos particulares violadores de tais direitos, tudo em cumprimento ao disposto nos artigos 1.1 e 2 da CADH. Essa possibilidade não permitiria que esta Honorável Corte, *data maxima venia*, ordene ao Estado a adoção de protocolos ou formulários escritos de atuação conjunta entre certos órgãos públicos, pois não lhe compete a análise política da adequação específica de políticas públicas.

V.4.2 Impossibilidade de condenação para adoção de padrões específicos de assistência a trabalhadores resgatados da condição de escravidão, servidão ou trabalho forçado, ou que possam vir a ser vítimas dessas violações: ofensa à margem nacional de apreciação, desnecessidade e desproporcionalidade das medidas

975. Os representantes das vítimas solicitam também que esta Colenda Corte ordene ao Estado que: a) entreviste os trabalhadores resgatados de condição exploratória, informe-os sobre os programas sociais e fundiários já existentes e disponíveis na região de sua escolha e, preferencialmente, cadastre-os nos mesmos; b) crie uma política pública nacional de intermediação da contratação de mão-de-obra para atividades rurais; c) construa no município de Barras/PI um centro de atendimento aos trabalhadores, a contar com assistentes sociais, psicólogos e advogados; d) garanta a implementação naquele município de um programa permanente de fortalecimento de assistência técnica e gerencial para os assentamentos rurais já existentes ou em formação.³¹⁷

976. Quanto às medidas de assistência a trabalhadores resgatados da condição de escravidão, servidão ou trabalho forçado, o Estado brasileiro reconhece a existência de padrões internacionais das medidas de satisfação a eles devidas, por aplicação analógica dos padrões estabelecidos pelo Protocolo Relativo à Convenção sobre Trabalho Forçado (Convenção n. 29), da Organização Internacional do Trabalho, que regem obrigações

³¹⁷ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 157-158.

similares em favor de trabalhadores antes vítimas de trabalho forçado. Cuida-se, cabe reprimir, da interpretação do artigo 3º do referido Protocolo:

Todo Miembro deberá adoptar **medidas eficaces para identificar, liberar y proteger** a todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio y **para permitir su recuperación y readaptación**, así como para **proporcionarles otras formas de asistencia y apoyo**. (grifo nosso)

977. Ao deliberar sobre as medidas de satisfação devidas em favor de pessoas antes submetidas a trabalho forçado, o que fez muito recentemente, a comunidade internacional estabeleceu padrões gerais de atuação dos Estados. O dispositivo determina a adoção das seguintes medidas: a) identificação, libertação e proteção das vítimas de trabalho forçado; b) recuperação e readaptação; e c) promoção de outras formas de assistência e apoio.

978. A definição das medidas específicas que visam ao atendimento daquelas obrigações de satisfação deve ser entregue às autoridades domésticas competentes, que o farão segundo margem de apreciação necessária para acomodar os diferentes sistemas nacionais de benefícios trabalhistas e assistenciais.

979. Mais do que isso, o adimplemento da obrigação de recuperar e readaptar trabalhadores outrora vítimas de situação exploratória não pressupõe, como pretendem os representantes, a disponibilização de agentes públicos qualificados para prestar informações sobre benefícios assistenciais disponíveis em cada fiscalização ou investigação. Cada benefício assistencial oferecido à população conta com seus próprios meios de divulgação e informação e estes são suficientes para alcançar a comunidade que deles pode ser beneficiar.

980. A propósito, cabe recordar, conforme já exposto anteriormente, que o Brasil já executa uma série de políticas públicas de atendimento ao trabalhador resgatado de condição exploratória, do que merece especial destaque o seguro-desemprego.

981. A Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, na redação dada pela Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002, assegura o pagamento de seguro-desemprego a todo trabalhador resgatado de qualquer situação de exploração do trabalho humano, assim dispendo:

Art. 2º O programa do seguro-desemprego tem por finalidade:

I - **prover assistência financeira temporária** ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e **ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo**;

Art. 2º-C **O trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo**, em decorrência de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, **será dessa situação resgatado e terá direito à percepção de três**

parcelas de seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada, conforme o disposto no § 2º deste artigo.

§1º O trabalhador resgatado nos termos do caput deste artigo será encaminhado, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, para qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho, por meio do Sistema Nacional de Emprego - SINE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.³¹⁸ (grifo nosso)

982. Há, portanto, pleno e efetivo exercício da margem de apreciação que cabe aos agentes públicos brasileiros para a definição de medidas estruturais de atendimento a trabalhadores resgatados de situações de escravidão, servidão, trabalho forçado ou qualquer outra condição de exploração humana.

983. A sugestão de que esta Corte deve determinar às autoridades públicas que realizem uma política pública nacional de intermediação de mão-de-obra de trabalhadores rurais, por sua vez, é providência absolutamente desnecessária, em face de tudo que o Estado brasileiro já tem realizado nesse sentido, conforme exposto de maneira detalhada anteriormente e que se passa a reprisar sucintamente.

984. Em novembro de 2007, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) deu início às primeiras providências para colocar em operação serviços de intermediação de mão de obra rural em regiões com ocorrência de aliciamento de trabalhadores para a exploração humana. O Programa Marco Zero, parceria do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com os governos do Pará, Maranhão, Piauí, Mato Grosso e Minas Gerais, consiste na instalação de agências públicas especiais para intermediar e capacitar mão de obra em localidades onde ocorre a atuação dos chamados "gatos" - contratadores privados de empreitadas rurais acionados com o propósito de arregimentar pessoas.

985. O projeto-piloto de intermediação rural foi executado nos municípios de Açailândia, Bacabal e Codó (Estado do Maranhão), Floriano (Estado do Piauí), Marabá e Paragominas (Estado do Pará) e Sinop e Alta Floresta (Estado de Mato Grosso). O projeto envolve, além das agências do SINE dessas localidades, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego nesses Estados. A seleção dos municípios observou tanto a ocorrência de aliciamento de trabalhadores constatada pela Inspeção do Trabalho do MTE, quanto a existência de migração de elevado número de trabalhadores para lavouras, notadamente do centro-sul.

³¹⁸ BRASIL. *Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990*, artigos 2º e 2º-C. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7998.htm. Acesso em: 8 set. 2015.

986. A intermediação de mão de obra é iniciativa bastante positiva e eficaz na prevenção da exploração laboral, já que o trabalhador intermediado pelo sistema público tem maior previsibilidade sobre as condições de trabalho de sua futura ocupação. Ele pode, ainda, mediante cadastro na agência do SINE, ter mais chances de acesso a outras políticas, como a qualificação profissional. Do outro lado, o empregador tem à disposição um meio de encontrar os trabalhadores que sua atividade produtiva demanda, de acordo com perfil ocupacional que pode estabelecer previamente à contratação junto aos centros de intermediação.

987. A iniciativa observa procedimentos especiais quando executada com o foco no campo, o que justifica a execução de projeto piloto antes da implementação em mais larga escala. O piloto permite ao Ministério compreender as peculiaridades da intermediação voltada para o campo. Esse conhecimento será fundamental para a construção de uma metodologia de trabalho adequada tanto às necessidades dos empregadores quanto dos trabalhadores.

988. Por tudo isso, há absoluta desproporcionalidade e desnecessidade em se pretender a adoção de tal política em todo o território nacional por ordem desta Honorable Corte. A proposta desconsidera os desafios à implementação de política de âmbito nacional com esse objetivo, dada a necessidade de concentrar esforços nas regiões prioritárias e até mesmo a ausência de beneficiários em potencial em todas as regiões do país. Com efeito, políticas públicas dependem de diagnósticos prévios, essenciais em um país de proporções continentais e realidades díspares.

989. As solicitações para que o Estado brasileiro seja condenado a construir um centro de atendimento aos trabalhadores no município de Barras/PI e a garantir a implementação naquele município de um programa permanente de fortalecimento de assistência técnica e gerencial para assentamentos rurais também viola os parâmetros adotados por esta Corte para a fixação de reparações. Trata-se de medida não relacionada às supostas violações em análise no presente caso e absolutamente violadoras da margem de apreciação que os Estados possuem e exercem para a adoção de políticas públicas.

990. Com efeito, os representantes não constituem qualquer prova que fundamente a decisão tomada por eles de escolher o município de Barras, no Estado do Piauí, como destino das medidas sugeridas. Para além da simples alegação de que a maioria dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde são de lá originários, não há qualquer documento que demonstre porque

a decisão de construir determinado centro de atendimento deve recair sobre aquele município, conforme estudo técnico prévio.

991. Ainda que houvesse, a decisão de alocar recursos públicos para a construção de um centro de atendimento a trabalhadores deve passar pela análise de uma série de fatores, todos eles conhecidos pelos agentes públicos. Essa análise resulta na alocação de recursos segundo prioridades previamente estabelecidas. Tudo isso compõe a margem nacional de apreciação para a adoção de políticas públicas dessa natureza, algo que, respeitosamente, não pode ser afastado do Estado por sugestão das supostas vítimas, de seus representantes, da CIDH ou de decisão desta Honorable Corte.

V.5 Impossibilidade de condenação para adoção de medidas de não repetição relativas à prolação de decisões judiciais

992. O Estado brasileiro reitera o convite feito à esta Honorable Corte para que promova uma reflexão sobre os poderes que lhe foram conferidos pela Convenção Americana quanto à edição de medidas de não repetição.

993. Caso, ainda assim, a Corte Interamericana compreenda estarem presentes os pressupostos para que se ordene ao Estado a adoção de medidas de não repetição com vistas à prolação de decisões judiciais em sentido previamente determinado por esta Honorable Corte, o Brasil considera inadequada a formulação de condenação em atendimento ao que solicitam os representantes, pelas razões que passa a expor.

V.5.1 Impossibilidade de condenação para se declarar a “lista suja” uma medida necessária para cumprimento da CADH

994. Os representantes das vítimas solicitam que esta Corte “*declare que o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, bem como sua publicidade, ambos instrumentos de prevenção ao trabalho escravo, são compatíveis aos preceitos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, notadamente*

na condição de medida necessária para o efetivo cumprimento de seu art.6º [...]”³¹⁹ (grifo nosso).

995. O Estado brasileiro teve a oportunidade de explicar acima os contornos gerais do “*Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo*”, política pública conhecida no Brasil como “*lista suja*”.

996. Suas origens remontam a 2003, quando o Ministério da Integração Nacional editou a Portaria nº 1.150, pela qual se recomendava aos bancos públicos que se abstenham de conceder financiamento ou qualquer outro tipo de assistência envolvendo recursos sob a supervisão daquele órgão a pessoas físicas e jurídicas que explorassem o trabalho análogo ao de escravo, desde que houvesse fiscalização e imposição de penalidade administrativa em caráter definitivo pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

997. Na mesma data, foi editada a Portaria nº 1.234, do Ministério do Trabalho e Emprego. Referido ato estabeleceu o encaminhamento semestral, para diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de relação de empregadores que tenham sofrido condenação administrativa por descumprimento de dispositivos da legislação trabalhistas, inclusive a submissão de trabalhadores a condição de trabalho análoga à de escravo.

998. A Portaria nº 1.234/2003 foi substituída pela Portaria MTE nº 540/2004 que, inovando com relação à anterior, estabeleceu o prazo de dois anos para exclusão de nomes do Cadastro de Empregadores infratores, desde que os mesmos não tenham reincidido nas irregularidades tenham efetuado o pagamento de multas resultantes da ação fiscal, bem como a comprovado a quitação de eventuais débitos trabalhistas e previdenciários. Tais disposições normativas foram substituídas posteriormente pela Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2/2011.

999. A Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 31 de março de 2015, é atualmente o ato em vigor para regulamentar o cadastro e seus efeitos.

1000. Ocorre que, ainda sob a vigência da Portaria Interministerial MTE-SDH nº 02/2011 e antes que fosse divulgada a atualização do Cadastro em 30 de dezembro de 2014, o Supremo Tribunal Federal, por meio de seu Ministro Presidente, Ricardo Lewandowski, determinou a suspensão da sua divulgação, em atendimento a pedido de decisão liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade movida em 22 de dezembro daquele ano pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias.

³¹⁹ CEJIL; CPT. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. *Escrito de Petições, Argumentos e Provas*, 17 jun. 2015. p. 158.

1001. A decisão do STF, proferida em 23 de dezembro do ano passado,³²⁰ reconhece os benefícios que o Cadastro de Empregadores proporciona para a prevenção e combate à exploração do trabalho humano no Brasil, afirma que falta autorização legal para que o Poder Executivo possa editar, por portaria, a lista de empregadores. O STF fundamentou também sua decisão no argumento de que a inscrição de empregadores no cadastro pode representar violação às garantias constitucionais de contraditório e ampla defesa, já que a inserção dos nomes no cadastro sem um processo anterior pode levar à imputação do crime previsto no artigo 149 do Código Penal brasileiro.

1002. A decisão do Supremo Tribunal Federal tem caráter provisório e será submetida à apreciação de todos os membros do Tribunal. Até que isso ocorra, a divulgação da lista de empregadores inscritos no cadastro está suspensa.

1003. Tem-se claro, portanto, que está pendente de julgamento na mais alta Corte do país a constitucionalidade de atos administrativos que criam e regulamentam o funcionamento e os efeitos de cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a situação análoga à de escravo.

1004. O Estado brasileiro manifesta-se de acordo com os representantes no sentido de que referida política pública é compatível com os preceitos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. No entanto, o que está em debate no Poder Judiciário brasileiro neste momento é a constitucionalidade daquela medida, assim como a observância do poder regulamentar conferido pela Constituição ao Poder Executivo Federal.

1005. Em razão disso, o Estado brasileiro confia que esta Honorable Corte se restringirá, se for o caso, à análise dos aspectos de convencionalidade da medida, de maneira tal que não imponha ao Poder Judiciário doméstico a obrigação de julgar a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.209 em sentido previamente estabelecido na sentença que proferirá no presente caso.

V.6 Inadequação da medida de reparação simbólica sugerida pelos representantes

³²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.209. Decisão liminar do Ministro Presidente, Ricardo Lewandowski. Anexo 38.

1006. O Estado brasileiro reconhece nas providências de reparação simbólica medidas de satisfação possivelmente determinadas por esta Honorável Corte ao se valer do que preceitua o artigo 63.1 da Convenção Americana.

1007. Essas medidas, ademais, colaboram para que o sistema de petições individuais forneça alternativas à satisfação de violações de direitos humanos, para além do pagamento de reparações pecuniárias. Parte dessas medidas, inclusive, possui valor intrínseco muitas vezes maior do que aquele fixado em pecúnia.

1008. Caso este Egrégio Tribunal entenda cabível a condenação em medida dessa natureza, no entanto, particularmente para ordenar a instalação de uma placa em homenagem às vítimas reconhecidas no presente caso, considera-se que a condenação deve observar a capacidade do Estado brasileiro de bem desempenhar essa obrigação, sem que haja necessidade alguma de acordo prévio com os representantes para a definição do texto a ser inscrito e de outros eventuais detalhes relativos à execução da sentença. A experiência do Estado brasileiro indica que o cumprimento de pontos resolutivos de sentenças desta Corte subordinados à anuência ou acordo de representantes das vítimas costumam ficar pendentes por anos a fio, segundo exclusivo interesse da parte contrária, o que é um desprestígio à efetividade das decisões desta Corte.

1009. Caso esta Colenda Corte considere que os agentes públicos do Estado brasileiro não são dotados da capacidade de bem desempenhar autonomamente essa eventual obrigação, o Estado brasileiro solicita que esta Corte considere fixar, ela própria, em sentença, os termos da referida homenagem e todos os demais detalhes necessários à sua devida execução.

V.7 Inadequação das medidas de compensação pecuniária. Ausência de nexo causal entre a conduta imputável ao Estado e o suposto dano praticado por particular. Suficiência de outras medidas de reparação

1010. Em termos gerais, o Estado brasileiro sustenta que não deve ser condenado a indenizar internacionalmente, a título de dano moral, trabalhadores encontrados em situação degradante de trabalho, por não ter realizado diretamente a violação, nem ter sido conivente com ela. Ademais, trabalho em condição degradante não deve ser levado em consideração para fins de indenização pelo Estado, tendo em vista que esse tipo de violação a direitos

econômicos, sociais e culturais, além de não lhe ser imputável no caso concreto, não é abarcado pela jurisdição contenciosa desta Honorable Corte, como já indicado anteriormente. Por fim, não está comprovado o prévio esgotamento dos recursos internos com relação à reparação demandada, o que desaconselha que a Corte IDH venha a impor ao Estado essa obrigação.

1011. Especificamente quanto ao pagamento de indenização a título de dano moral por suposta violação à obrigação de investigar, julgar e sancionar os eventuais responsáveis por violações de direitos humanos, o Estado considera que, à luz da jurisprudência desta Corte, não deve ser ordenado o pagamento de indenização por eventual constatação de violação aos artigos 8º e 25 da Convenção Americana, devendo ser considerada eventual sentença condenatória uma reparação em si e a forma mais apropriada de reparação a estas supostas violações. É o que se compreende a partir de antecedente deste Tribunal³²¹.

1012. Em certas circunstâncias, a Corte IDH considerou que a prolação da sentença já bastava a título de reparação, ainda que se tivesse constatado violação aos artigos 8º e 25 da Convenção³²². Ademais, deve-se ter em conta que a denegação de justiça e consequente violação aos artigos 8º e 25 da Convenção Americana pode levar à presunção de dano imaterial apenas em casos muito específicos e particularmente graves, como de execução extrajudicial³²³. O presente caso não deve ser considerado análogo a casos de execução extrajudicial ou desaparecimento forçado, não se revestindo de gravidade tal que justifique o pagamento de indenização a título de dano imaterial (ou moral) às alegadas vítimas, na remota hipótese de a Corte vir a considerar que houve denegação de justiça no caso concreto.

1013. Com relação ao pedido de pagamento de indenização correspondente às horas extras trabalhadas e não indenizadas internamente e demais verbas rescisórias não recebidas, a título de dano patrimonial, o Estado brasileiro ressalta que não deve responder internacionalmente por dano de natureza exclusivamente trabalhista, já que a proteção ao direito ao trabalho no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é prevista pelo Protocolo de São Salvador e não judicializável perante esta Corte, conforme os explícitos termos daquele tratado. Além disso, o Estado brasileiro compreende também que não houve no presente caso o prévio esgotamento dos recursos internos por meio dos recursos cabíveis, o

³²¹ Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez e outros Vs. Peru*. Sentença de 17 de abril de 2015 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, Nº. 292. par. 485.

³²² Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Mérito. Sentença de 1º de setembro de 2011 (Reparações e Custas). Série C, Nº 233. par. 230 e ponto resolutivo 3º.

³²³ Corte IDH. *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Sentença de 23 de setembro de 2009 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, Nº. 203. par. 193.

que demonstra violação ao princípio da subsidiariedade. Ademais, ao Estado brasileiro não podem ser imputadas as violações no caso concreto, como já demonstrado, razão pela qual o Estado não deve ser obrigado a reparar danos materiais causados, se assim entender esta Corte, exclusivamente por ato de particular.

1014. Por fim, o Estado brasileiro enfatiza que os representantes não comprovaram quais são as verbas trabalhistas alegadamente não pagas por trabalhador e que deveriam ser pagas pelo Estado, para além daquelas já pagas pelo empregador. Essa comprovação é fundamental para que se garanta um mínimo de segurança jurídica no processo, não devendo a Corte IDH decidir com base na equidade, como querem os representantes, pois não é possível presumir os danos materiais no caso concreto.

V.8 Inadequação do pedido de reembolso de custas e honorários advocatícios

1015. O Estado brasileiro solicita a esta Honorable Corte que, ao analisar o pedido de reembolso de custas e honorários advocatícios dos representantes, leve em consideração os parâmetros geralmente aplicados em sua jurisprudência, considerando a título de custas somente os montantes razoáveis e devidamente comprovados e necessários para a atuação dos representantes ante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos³²⁴. Dessa forma, o Estado solicita que se leve em conta o valor demandado, a documentação de suporte, a relação direta das demandas com o caso concreto e as circunstâncias do caso³²⁵.

1016. Compreende-se, ademais, que o reembolso de custas e o pagamento de honorários em favor dos advogados que atuam na causa em representação a supostas vítimas decorre necessariamente de sentenças em que se reconhece a responsabilidade do Estado. Nesse sentido, se a Corte IDH vier a considerar que o Estado brasileiro não incorreu em responsabilidade internacional, solicita-se que não haja condenação ao pagamento de nenhum valor a título de custas e honorários, pois tal obrigação deve decorrer da sucumbência do Estado necessariamente, o que se comprova a partir da análise de casos arquivados pela Corte

³²⁴ Corte IDH. *Caso Vera Vera e outra Vs. Equador*. Sentença de 19 de maio de 2011 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas). Série C, nº. 226. par. 144.

³²⁵ Corte IDH. *Caso Chitay Nech e outros Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de maio de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, Nº. 212. par. 288.

IDH sem a responsabilização do Estado³²⁶. O Estado solicita a esta Corte que se pronuncie, especificamente, sobre a natureza sucumbencial do pagamento de custas e gastos ante este Tribunal, inclusive dos valores devidos a títulos de honorários advocatícios.

1017. O Estado brasileiro nota, particularmente, que eventual sucumbência estatal, se bem deve implicar o reembolso de custas decorrentes da atuação no caso, não deve originar semelhante ressarcimento de honorários ou salários pagos a advogados que trabalham para os representantes das vítimas. Quanto ao pagamento de honorários, o Estado brasileiro entende que compete a esta Corte fixar os valores à base do trabalho realizado em favor das vítimas, e não à base de contratos celebrados entre tais advogados e organizações da sociedade civil que representam as vítimas, como no presente caso. Como não há qualquer parâmetro prévio para a fixação dos valores salariais entre estes agentes, não deve o Estado sofrer imputação quanto a qualquer pagamento baseado nestes valores.

1018. Ainda assim, nota-se que o pedido de reembolso de custas referente aos “*gastos correspondentes ao tempo de trabalho jurídico dedicado à atenção específica ao caso*” está baseado em percentuais que são meras estimativas, impossíveis de serem devidamente comprovados pela documentação de suporte apresentada no anexo 44 ao EPAP, o que espera seja levado em consideração pela Corte Interamericana.

³²⁶ Corte IDH. *Caso Grande Vs. Argentina*. Sentença de 31 de agosto de 2011 (Exceções Preliminares e Mérito) Série C, Nº. 231; Corte IDH. *Caso Nogueira de Carvalho e outro Vs. Brasil*. Sentença de 28 de novembro de 2006 (Exceções Preliminares e Mérito). Série C, Nº. 161.

VI PEDIDOS

1019. O Estado brasileiro, em conclusão, entende que as diversas exceções preliminares apontadas ao longo desta Contestação impedem que esta Honorável Corte exerça julgamento de mérito sobre o caso.

1020. Em razão disso, o Estado brasileiro solicita a esta Honorável Corte que reconheça haver no presente caso, pelos fundamentos anteriormente expostos:

1. Inadmissibilidade da submissão do caso pela CIDH, por ocorrência de preclusão lógica, dado que a Comissão publicou seu Relatório e isso impede o envio do caso a esta Corte;
2. Na hipótese de compreender não ter havido preclusão do direito de submeter o caso à sua jurisdição, violação aos artigos 50 e 51 da CADH, já que a Comissão publicou seu Relatório Preliminar. Nesse sentido, solicita-se que esta Corte determine a retirada do Relatório Preliminar de sítios eletrônicos com acesso público sob administração da CIDH;
3. Incompetência *ratione personae* quanto às vítimas não identificadas, identificadas sem procuração, não listadas no Relatório da CIDH ou não relacionadas aos fatos do caso;
4. Incompetência *ratione personae* quanto a supostas vítimas em abstrato, em razão de supostas violações praticadas por projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional brasileiro;
5. Incompetência *ratione temporis* quanto aos fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição desta Corte (10 de dezembro de 1998);
6. Incompetência *ratione temporis* quanto aos fatos anteriores à adesão à Convenção Americana sobre Direitos Humanos pelo Estado Brasileiro (25 de setembro de 1992);
7. Incompetência *ratione materiae* por violação ao princípio da subsidiariedade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (fórmula da 4ª instância) quanto à suposta ocorrência de escravidão, servidão ou trabalho forçado a partir de fatos apurados em 1989, 1993 e 1996 e quanto ao pedido de reparação pecuniária por danos materiais;
8. Incompetência *ratione materiae* quanto a supostas violações da proibição do tráfico de pessoas;

9. Incompetência *ratione materiae* quanto a supostas violações de direitos trabalhistas, dada a não justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais;

10. Impossibilidade de análise de mérito face à não interposição e esgotamento prévios de recursos internos, sobretudo quanto aos fatos apurados na Fazenda Brasil Verde no ano 2000, quanto ao pedido de reparação pecuniária por danos morais e materiais e quanto à investigação e punição criminais de supostas violações de direitos humanos supostamente verificadas na fiscalização de 1997;

11. Prescrição da petição junto à CIDH para a pretensão de reparação pecuniária quanto às possíveis violações de direitos humanos praticadas em 1988, 1992, 1996 e 1997 e para a pretensão de responsabilidade do Estado pela falta de investigação criminal por supostas violações praticadas entre 1988, 1993 e 1996.

1021. Na remota hipótese de esta Corte compreender ser possível a superação de todas as exceções preliminares indicadas acima, para adentrar à análise de mérito do presente caso, o Estado brasileiro, com base em todos os fundamentos de fato e de direito anteriormente apontados, solicita a esta Honorável Corte julgamento pela improcedência de todos os pedidos dos representantes de supostas vítimas.

1022. O Estado brasileiro solicita em especial que esta Honorável Corte reconheça que:

1. Não há provas de que tenha ocorrido escravidão, servidão ou trabalho forçado na Fazenda Brasil Verde em período sujeito à jurisdição *ratione temporis* desta Corte, pelo que não houve violação aos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 19 e 22 da CADH;

2. Houve investigação criminal efetiva dos fatos relativos aos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde localizados em 1989 e 1993, pelo que não houve violação à obrigação de garantia-punição do Estado (art. 1.1 da CADH);

3. O Estado adotou medidas de prevenção efetivas dos fatos ocorridos na Fazenda Brasil Verde, pelo que não houve violação à obrigação de garantia-prevenção do Estado (art. 1.1 da CADH);

4. Não há provas de que o Estado tenha atuado para violar diretamente direitos dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, pelo que não houve violação direta pelo Estado dos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 19 e 22 da CADH;

5. Luis Ferreira da Cruz não foi vítima de desaparecimento forçado.

1023. Na remota hipótese de esta Honorable Corte condenar o Estado brasileiro por violação de direitos sob sua jurisdição, considera-se que as medidas de reparação solicitadas pelos representantes de supostas vítimas devem ser indeferidas.

1024. O Estado brasileiro solicita a esta Colenda Corte, em especial, que reconheça haver:

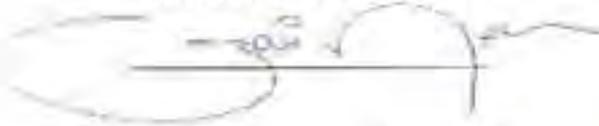
1. Impossibilidade de reconhecimento de imprescritibilidade das condutas criminais punidas pelo art. 149 do Código Penal brasileiro;
2. Impossibilidade de condenação para realização de mudanças legislativas na tipificação do crime de tráfico de pessoas;
3. Impossibilidade de se proibir a alteração do artigo 149 do Código Penal brasileiro e de se determinar a revisão da pena em abstrato fixada para aquele crime;
4. Impossibilidade de condenação para adoção de protocolo de atuação conjunta entre certos órgãos públicos, por ofensa à margem nacional de apreciação;
5. Impossibilidade de condenação para adoção de padrões específicos de assistência a trabalhadores resgatados da condição de escravidão, servidão ou trabalho forçado, ou que possam vir a ser vítimas dessas violações, por ofensa à margem nacional de apreciação, e, principalmente, em face da desnecessidade e da desproporcionalidade dessas medidas;
6. Impossibilidade de condenação para se declarar a “lista suja” uma medida necessária para cumprimento da CADH;
7. Inadequação da medida de reparação simbólica sugerida pelos representantes.

1025. O Estado brasileiro aproveita esta oportunidade para reafirmar seu compromisso com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos em geral e com essa Honorable Corte Interamericana de Direitos Humanos em particular.

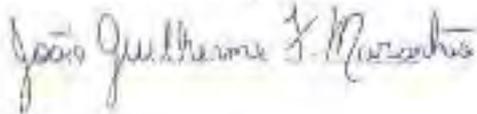
Brasília, 14 de setembro de 2015.

Maria Dulce Silva Barros
Embaixadora do Brasil na Costa Rica

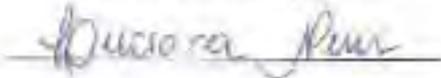
José de Moraes Soares
Advocacia-Geral da União



João Guilherme Fernandes Maranhão
Ministério das Relações Exteriores



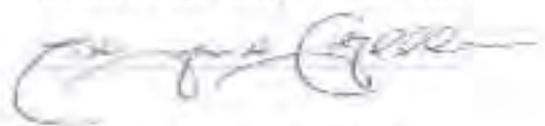
Luziana Peres
Secretaria de Direitos Humanos da
Presidência da República



Helida Alves Girão
Ministério de Trabalho e Emprego



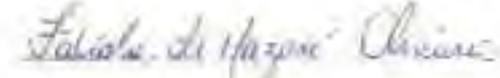
Pedro Marcos de Castro Saldanha
Ministério das Relações Exteriores



Rodrigo de Oliveira Moraes
Secretaria de Direitos Humanos da
Presidência da República



Fabiola de Nazare Oliveira
Ministério do Trabalho e Emprego



LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 - BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ordem de Missão nº 018/89, de 09 de fevereiro de 1989.

Anexo 2 - BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Missão nº 018/89-DEL/MB, de 24 de fevereiro de 1989.

Anexo 3 - BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Ofício n. 96/92-E/CCP, de 07 de dezembro de 1992.

Anexo 4 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Ofício n. 370/93-DRT/PA/DFT, de 02 de agosto de 1993.

Anexo 5 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Auto de Infração nº 013668253, de 23 de abril de 1997.

Anexo 6 - BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Ofício PRT 8ª REGIÃO nº 2.357, de 21 de junho de 2001.

Anexo 7 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Fiscalização “Ação Sul do Pará” de 20 de outubro de 1999.

Anexo 8 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Viagem de 31 de março de 2000.

Anexo 9 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Ação Fiscal realizada nas regiões de Xinguara, Curionópolis e Sapucaia, de 12 a 18 de maio de 2002.

Anexo 10 - CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Petição Inicial.

Anexo 11 - CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Nota de 18 de outubro de 2001.

Anexo 12 - CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Nota de 15 de julho de 2004.

Anexo 13 - CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Nota de 25 de maio de 2011.

Anexo 14 - CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Partes pertinentes das observações adicionais dos peticionários de 17 de agosto de 2011.

Anexo 15 - CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Nota de 1º de setembro de 2011.

Anexo 16 - CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Partes pertinentes das observações adicionais dos peticionários de 13 de outubro de 2011.

Anexo 17 - CIDH. *Caso nº 12.066 - Fazenda Brasil Verde*. Nota de 04 de janeiro de 2012.

Anexo 18 - STF. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 398.041/PA*. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Acórdão de 30 de novembro de 2006.

Anexo 19 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Instrução Normativa Intersecretarial MTB nº 01/1994*.

Anexo 20 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Instrução Normativa nº 65/2006*.

Anexo 21 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Instrução Normativa nº 76/2009*.

Anexo 22 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Instrução Normativa nº 91/2011*.

Anexo 23 - OIT. *As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a erradicação do trabalho análogo ao de escravo*. OIT Escritório no Brasil: Brasília, 2010.

Anexo 24 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Trabalho escravo no Brasil em retrospectiva: referências para estudos e pesquisas*. Brasília: MTE, 2012.

Anexo 25 - BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Manual de Combate ao trabalho em condições análogas às de escravo*. Brasília: MTE, 2011.

Anexo 26 - CONFERÊNCIA Internacional do Trabalho. 93ª Sessão, 2005. *A Global Alliance Against Forced Labour: global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Report I (B). Genebra: Escritório Internacional do Trabalho, 2005.

Anexo 27 - SAKAMOTO, Leonardo (Coord.). *Trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2007.

Anexo 28 - COSTA, Patrícia Trindade Maranhão. *Combatendo o Trabalho Escravo Contemporâneo: o exemplo do Brasil*. Brasília: Escritório da OIT no Brasil, 2010.

Anexo 29 - THE WALK Free Foundation. *The Global Slavery Index 2014*. Austrália, 2014.

Anexo 30 - THE WALK Free Foundation. *The Global Slavery Index 2014*. Austrália, 2013.

Anexo 31 - ONU. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas*. A/HRC/30/35, 8 jul 2015.

Anexo 32 - BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 08100.001318/92-19.

Anexo 33 - BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula 392*.

Anexo 34 - BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. 8ª Turma. *Processo nº TST-RR-325-52.2010.5.04.0821*. Relatora Desembargadora Convocada Maria Laura Franco Lima de Faria. Acórdão publicado em 26 de outubro de 2012.

Anexo 35 - BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Informações nº 03/2015-DASP/CGDI/DICOR/DPF, de 4 de agosto de 2015.

Anexo 36 - BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 301/2007*.

Anexo 37 - BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4038/2008*.

Anexo 38 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.209. Decisão liminar do Ministro Presidente, Ricardo Lewandowski.

Anexo 39 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 593.727/MG*. Relator Ministro Cezar Peluso. Relator para Acórdão, Ministro Gilmar Mendes. Acórdão de 14 de maio de 2015. Publicação em 08 de setembro de 2015.

Anexo 40 – BRASIL. Ministério Público Federal. *Relatório do Grupo de Trabalho Escravidão Contemporânea*. Brasília: MPF, 2015.

Anexo 41 - BRASIL. Ministério Público Federal. *Roteiro de Atuação contra a Escravidão Contemporânea*. Brasília: MPF, 2012.

Anexo 42 - BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Manual de Recomendações de Rotinas de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo de Imigrantes*. Brasília: SDH, 2013.

Anexo 43 - ROMAN, Ana Carolina Alves Araújo. *Currículo*.

Anexo 44 - ALLAIN, Jean. *Currículo*.

Anexo 45 - MORENO, Jonas Ratier. *Currículo*.

Anexo 46 - GUERRA, José Armando Fraga Diniz. *Currículo*.

Anexo 47 - CAMPOS, Marcelo Gonçalves. *Currículo*.

Anexo 48 - NOLETO, Maria Clara Barros. *Currículo*.

Anexo 49 - DANTAS, Marinalva Cardoso. *Currículo*.

Anexo 50 - AUDI, Patricia Souto. *Currículo*.

PROVAS

Prova testemunhal

Dasalete Canuto Watanabe. É filha biológica de Maria do Socorro Canuto, irmã biológica de Iron Canuto da Silva e irmã de criação de Luis Ferreira da Cruz. Declarará sobre as circunstâncias em que Luis Ferreira da Cruz faleceu, há cerca de 10 anos atrás, em situação não relacionada aos fatos do presente caso e que comprovam a não ocorrência de desaparecimento forçado.

Maria do Socorro Canuto. É mãe biológica de Iron Canuto da Silva e mãe de criação de Luis Ferreira da Cruz. Declarará sobre as circunstâncias em que Luis Ferreira da Cruz faleceu, há 10 anos atrás, em situação não relacionada aos fatos do presente caso e que comprovam a não ocorrência de desaparecimento forçado.

Prova pericial

Ana Carolina Alves Araújo Roman.³²⁷ É Procuradora da República no Distrito Federal. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo, com a monografia “Trabalho Forçado no Brasil: Estudo sobre o art. 149 do Código Penal”. Atualmente é Vice-Coordenadora do Grupo de Trabalho Escravidão Contemporânea do Ministério Público Federal. Declarará sobre as iniciativas desenvolvidas no Brasil para aprimorar o combate às formas de exploração do trabalho humano sob a perspectiva criminal, particularmente aquelas realizadas pelo Ministério Público Federal, assim como os elementos normativos e jurisprudenciais do crime de “redução à condição análoga à de escravo”, instituído no artigo 149 do Código Penal brasileiro e sua compreensão à luz dos conceitos internacionais de escravidão, servidão e trabalho forçado.

³²⁷ ROMAN, Ana Carolina Alves Araújo. *Currículo*. Anexo 43.

Jean Allain.³²⁸ É Professor de Direito Internacional Público da *Queen's University Belfast*, Irlanda do Norte, desde 2004. É também Professor Extraordinário do Centro de Direitos Humanos da Escola de Direito da Universidade de Pretória, África do Sul, desde 2007. Foi Assistente Jurídico (*Law Clerk*) do ex-Juiz Antonio Cassese no Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia (1996-1997). É Doutor em Relações Internacionais pelo *Graduate Institute of International Studies*, Universidade de Genebra, Suíça (2000). Foi *fellow* da Organização dos Estados Americanos quando completou sua tese de Mestrado na Corte Interamericana de Direitos Humanos (1993-1994). Foi Co-investigador do trabalho “*The Antislavery Usable Past*”, premiado no Projeto “*Care for the Future Call*” do *Arts and Humanities Research Council – AHRC* (2014). Foi o principal investigador do projeto que gerou o relatório “*The Business of Forced Labour*”, premiado no Programa de Trabalho Forçado da *Joseph Rowntree Foundation* (2013-2015). Foi o principal investigador do projeto “*Slavery in Domestic Jurisdictions*”, premiado com a *Leverhulme Research Fellowship* do *Leverhulme Trust*, em que reuniu legislação e jurisprudência relativos a escravidão em todos os países (2010-2012). Foi o principal investigador do projeto “*Slavery as the Powers Attaching to the Right of Property*”, também premiado pelo AHRC (2009-2011). Foi o principal investigador do projeto “*Suppression of Slavery at the United Nations*”, premiado pela *British Academy* (2008). É autor de diversas obras sobre escravidão, servidão e trabalho forçado no Direito Internacional. Declarará sobre os conceitos de escravidão, servidão e trabalho forçado à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sobre as condutas descritas no artigo 149 do Código Penal brasileiro e sua interpretação à luz dos conceitos internacionais de escravidão, servidão e trabalho forçado.

Jonas Ratier Moreno.³²⁹ É Procurador do Trabalho em Mato Grosso do Sul e Coordenador Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do Ministério Público do Trabalho desde 2011. Ocupou a mesma função de coordenação entre 2007 e 2009. É Pós-graduado em Direito pelas Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso e em Direito Processual do Trabalho pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Declarará sobre as políticas desenvolvidas pelo Ministério Público do Trabalho e pelos demais órgãos brasileiros para a prevenção e o combate às diversas formas de exploração do trabalho humano. Declarará também sobre os instrumentos processuais utilizados pelo Ministério Público do Trabalho para reparação de

³²⁸ ALLAIN, Jean. *Currículo*. Anexo 44.

³²⁹ MORENO, Jonas Ratier. *Currículo*. Anexo 45.

danos por sujeição de trabalhadores a situação de exploração, assim como os instrumentos processuais à disposição dos trabalhadores e seus representantes com esse mesmo objetivo.

José Armando Fraga Diniz Guerra.³³⁰ Exerce o cargo de Especialista em Políticas e Gestão Governamental desde 2007. Foi Secretário-Executivo da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) entre 2007 e 2014. Foi delegado do Brasil à 103ª Conferência Internacional do Trabalho, na Organização Internacional do Trabalho, em 2014, quando se concluiu a negociação do Protocolo à Convenção nº 29 da OIT. Declarará sobre o desenvolvimento da política pública brasileira de prevenção e combate ao trabalho escravo naquele período. Declarará também sobre o processo negociador do Protocolo à Convenção nº 29 da OIT e sobre a interpretação dos conceitos normativos presentes naquele Protocolo quanto às medidas de prevenção do trabalho forçado.

Marcelo Gonçalves Campos.³³¹ É Auditor Fiscal do Trabalho desde 1995. Atualmente é Coordenador do Projeto de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Minas Gerais. Trabalhou na Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, onde atuou em políticas de prevenção e combate a fraudes à legislação laboral, ao trabalho adolescente e ao trabalho análogo ao de escravo. Também coordenou o Grupo Especial de Fiscalização Móvel. Declarará sobre o desenvolvimento da política pública nacional de prevenção e combate ao trabalho escravo no período em que esteve na Secretaria de Inspeção do Trabalho, especialmente sobre o funcionamento e os resultados do Grupo Especial de Fiscalização Móvel quanto esteve sob sua coordenação. Declarará também sobre a evolução dos aspectos operacionais das fiscalizações de prevenção e combate à exploração do trabalho humano, especialmente quanto aos critérios para verificação física da situação e elaboração dos respectivos relatórios.

Maria Clara Barros Noletto.³³² É Procuradora da República no Estado do Pará e Coordenadora do Grupo de Trabalho Escravidão Contemporânea do Ministério Público Federal desde 2013. É Mestre em Constitucionalismo, Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Pará (2009). Declarará sobre as iniciativas desenvolvidas no Brasil para aprimorar o combate às formas de exploração do trabalho humano sob a perspectiva

³³⁰ GUERRA, José Armando Fraga Diniz. *Currículo*. Anexo 46.

³³¹ CAMPOS, Marcelo Gonçalves. *Currículo*. Anexo 47.

³³² NOLETO, Maria Clara Barros. *Currículo*. Anexo 48.

criminal, particularmente aquelas realizadas pelo Ministério Público Federal, assim como sobre a superação do conflito de competência entre órgãos judiciais brasileiros para a condução de ações criminais baseadas no artigo 149 do Código Penal brasileiro.

Marinalva Cardoso Dantas.³³³ É Auditora Fiscal do Trabalho desde 1984. Foi Coordenadora do Grupo Especial de Fiscalização Móvel de 1996 a 2004. Atualmente é Coordenadora da Comissão de Igualdade de Oportunidade, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiência e de Combate à Discriminação na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio Grande do Norte. Foi condecorada pelo Grupo Tortura Nunca Mais com a Medalha “Chico Mendes de Resistência”, em “*honra aos heróis da luta pela vida e dignidade humana*”, por sua luta contra as formas de exploração do trabalho humano no Brasil. Coordenadora da ação de cooperação técnica do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil com o Ministério do Trabalho e Emprego da República do Peru na área de erradicação do trabalho infantil e trabalho forçado, realizada entre 2012 e 2014. Declarará sobre o desenvolvimento dos trabalhos do Grupo Especial de Fiscalização Móvel ao longo dos anos, e sobre o projeto de prestação de assistência técnica com a República do Peru para o combate ao trabalho forçado.

Patricia Souto Audi.³³⁴ Foi Coordenadora Nacional do Projeto de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil, na Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 2002 a 2007. Atualmente é Secretária de Transparência e Prevenção à Corrupção na Controladoria-Geral da União. Recebeu o Prêmio Cláudia 2007, da Revista Cláudia, na categoria “trabalho social”, por sua atuação à frente da prevenção e do combate ao trabalho escravo no Brasil (2007). Foi premiada pela Associação dos Juizes Federais do Brasil, Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, Associação Nacional dos Procuradores da República, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho e OIT por sua atuação na prevenção e combate ao trabalho forçado no Brasil (2007). Recebeu o prêmio “Mulheres Mais Influentes do Brasil – Categoria Direitos Humanos” do Jornal Gazeta Mercantil (2007). A perita declarará sobre o desenvolvimento da política pública brasileira de prevenção e combate ao trabalho escravo naquele período e que culminou com a formulação e execução de projeto considerado pela OIT como a melhor experiência internacional sobre o tema.

³³³ DANTAS, Marinalva Cardoso. *Currículo*. Anexo 49.

³³⁴ AUDI, Patricia Souto. *Currículo*. Anexo 50.