

OEA/Ser/L/V/II
Doc. 297
31 outubro 2023
Original: Espanhol

RELATÓRIO Nº 277/23
PETIÇÃO 6-15
RELATÓRIO DE ADMISSIBILIDADE

JULIO CÉSAR DOS SANTOS E OUTROS
BRASIL

Aprovado eletronicamente pela Comissão em 31 de outubro de 2023.

Citar como: CIDH, Relatório No. 277/23. Petição 6-15. Admissibilidade.
Julio César dos Santos e outros. Brasil. 31 de outubro de 2023.

I. DADOS DA PETIÇÃO

Parte peticionária:	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPEMG) e Ana Cláudia da Silva Alexandre
Suposta vítima:	Julio César dos Santos, Anderson Zaramela Duarte, André Luiz de Jesus, Magno Soares Pereira, Reginaldo José de Souza, Wilson Dalmino Santos, Claudirley Lopes de Oliveira, Bruno dos Santos Souza, Francisco Ferreira da Silva, Reinaldo Silva Barbosa, R.C.R ¹ , Rafael Martins Moreira, Weverton de Almeida de Souza, Rodrigo Gonçalves, Ronaldo Carvalho Martins, Luís Carlos Martins dos Santos, José Augusto Nunes dos Santos, Anderson Márcio Moreira dos Santos, Cristiane Rosa Lagares, Antonio Maurílio da Costa, Rodrigo da Silva Franco, Ana Cazuza Lima, Cristiano Ozório Pereira Alcântara, Denis Aparecido Moreira, Enio de Jesus Rodrigues, Glauber de Almeida Queiroz, Joyce Cristina Pereira Xavier, Gerson Guimarães Matias, Márcia Cristina dos Anjos Pires, Agenor Batista Duarte Júnior, Adriana Vieira dos Santos, Daniel Félix Batista, Édna Batista Cesário, Cleonei Pereira da Silva, Elinir Cândida Dos Santos, Lucinéia Caldeira dos Santos, Janaína Helen Basílio Paixão, Fábio Roberto Moreira, Kelly Cristina Aparecida de Souza, Juliana Opa Silva, Marcelo Gontijo de Oliveira
Estado denunciado:	Brasil
Direitos invocados:	Artigos 5 (integridade pessoal) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ² em relação ao artigo 1.1 (obrigação de respeitar e garantir os direitos)

II. TRÂMITE NA CIDH³

Apresentação da petição:	2 de janeiro de 2015
Informação adicional durante a etapa de estudo:	5 de agosto de 2015, 25 de abril de 2017 e 8 de maio de 2017
Notificação da petição ao Estado:	7 de março de 2019
Primeira resposta do Estado:	26 de junho de 2019
Advertência sobre possível arquivamento:	16 de março de 2021
Observações adicionais da parte peticionária:	19 de abril de 2021

III. COMPETÊNCIA

Competência <i>Ratione personae</i>:	Sim
Competência <i>Ratione loci</i>:	Sim
Competência <i>Ratione temporis</i>:	Sim
Competência <i>Ratione materiae</i>:	Sim, Convenção Americana sobre Direitos Humanos (depósito de instrumento realizado em 25 de setembro de 1992)

¹ Essa vítima não foi identificada pelo peticionário, que só mencionou as iniciais. Na etapa de mérito o peticionário deverá identificá-la devidamente ou ficará fora do marco fático do caso.

² Doravante denominada “Convenção Americana” ou “Convenção”.

³ As observações de cada parte foram devidamente encaminhadas à parte contrária.

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

Duplicação de procedimentos e coisa julgada internacional:	Não
Direitos declarados admissíveis:	Artigos 4 (vida), 5 (integridade pessoal), 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 (obrigação de respeitar os direitos)
Esgotamento de recursos internos ou procedência de uma exceção:	Parcialmente esgotamento dos recursos judiciais internos; e parcialmente aplicação da exceção constante do artigo 46.2.c) da Convenção Americana
Apresentação dentro do prazo:	Sim, nos termos da Seção VI

V. POSIÇÃO DAS PARTES

Posição da parte petionária

1. A parte petionária alega que o Estado é responsável pelos danos decorrentes do incêndio no clube noturno “Canecão Mineiro”, por não adotar as medidas necessárias para prevenir o incidente, bem como pela demora nos processos internos e pela falta de reparação civil dos danos causados.

2. Na madrugada de 24 de novembro de 2001, o Canecão Mineiro, propriedade da empresa privada Betti e Lopes Ltda., sofreu um incêndio no qual morreram sete pessoas e aproximadamente 370 ficaram feridas, entre elas as vítimas alegadas na presente petição. O incêndio teve origem em virtude do uso de um artefato pirotécnico por parte de uma banda musical que se apresentava no estabelecimento.

3. Os petionários argumentam que durante o acontecimento registrou-se uma série de graves irregularidades no sistema de prevenção e extinção de incêndios. Aduzem que as normas regulamentares – embora não citem nenhuma especificamente – exigiam que o recinto dispusesse, inclusive, de um sistema de alarme contra incêndios; iluminação de emergência; duas escadas fechadas (escadas cujas gavetas são rodeadas por paredes cor-fogo e que dispõem de portas corta-fogo); um sistema de proteção composto por aspersores automáticos; e hidrantes e tubos para extinção de incêndios. O local, no entanto, não contava com essas adequações. De fato, afirmam os petionários, os extintores de água a pressão, dióxido de carbono e pó químico de que a casa dispunha eram inadequados, mal distribuídos e em número insuficiente.

4. Também acrescentam que as normas exigiam que as áreas destinadas à saída para a via pública nos edifícios de recepção do público não fossem obstruídas por balcões, bilheterias ou outro mobiliário que pudesse reduzir a largura útil da via. No Canecão Mineiro, no entanto, o vestíbulo de entrada era obstruído por uma estrutura com torniquetes e portas. Quando as pessoas tentaram escapar do fogo, encontraram roletas bloqueadas na saída, rodas de roleta que só giravam na direção de quem entrava no lugar. Finalmente, segundo os cálculos da Seção Técnica de Engenharia Jurídica da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais, a soma da largura das saídas recomendadas para a construção do Canecão Mineiro era de 32 metros; no entanto, a soma das saídas do Canecão era de apenas cinco.

5. A irregularidades mencionadas, salienta a parte petionária, se somaram a graves falhas de fiscalização por parte do município de Belo Horizonte.

6. Até o momento do incêndio, a Secretaria Municipal da Coordenação de Gestão Regional Oeste de Belo Horizonte (SCOMGER-O) acreditava que no estabelecimento funcionasse a discoteca “Trem Caipira”. A Secretaria desconhecia que, em 2001, o local já não era ocupado pelo Trem Caipira, mas pelo Canecão Mineiro.

7. O estatuto da empresa Betti e Lopes Ltda. foi registrado na Câmara de Comércio de Minas Gerais em 26 de abril de 2001. Na mesma data, o local, até então utilizado pelo Trem Caipira, passou a ser o local de funcionamento da empresa Betti e Lopes Ltda. Em 18 de junho de 2001, o novo “Canecão Mineiro” foi

registrado na Coordenação Municipal de Finanças. No entanto, essa informação só chegou à SCOMGER-O depois do incêndio, em 3 de dezembro de 2001. A parte peticionária afirma que esses fatos mostram o comportamento negligente da administração pública.

8. A inspeção municipal relativa ao sistema de extinção e prevenção de incêndios também estava viciada. O Trem Caipira dispunha da “licença de localização e funcionamento” do município de Belo Horizonte, mas não dispunha de relatório do Corpo de Bombeiros que comprovasse sua regularidade quanto ao sistema de extinção e prevenção de incêndios. Em abril de 1999, o Sargento Militar do Corpo de Bombeiros José Pedro de Souza se apresentou no então “Trem Caipira” e constatou que não existia nenhum protocolo de prevenção e combate de incêndios, o que o levou a elaborar um relatório de inspeção.

9. Entre o citado aviso de inspeção de abril de 1999 e a data do incêndio, foram realizadas novas inspeções, sem que fossem sanadas as irregularidades. Em pelo menos quatro ocasiões os agentes visitaram o local e o encontraram fechado. A parte peticionária salienta, a respeito de uma das tentativas de inspeção, que teve lugar em dezembro de 2000, que a servidora pública que compareceu ao estabelecimento não havia realizado gestões (por exemplo, com estabelecimentos vizinhos) para conhecer o horário de atendimento da empresa. A servidora tampouco informou, em seus relatórios, a hora em que tentou proceder à inspeção, e não há indício ou prova de que tenha tentado realizar a inspeção à noite. Do mesmo modo, a então chefe de inspeção de obra esteve no local, mas durante o dia, razão pela qual nunca o encontrou aberto. A parte peticionária ressalta que, em conformidade com a Lei Municipal de Belo Horizonte No. 2060, de 1972, as tentativas falhas de inspeção deveriam ter sido informadas pela municipalidade ao Corpo de Bombeiros, o que tampouco aconteceu. Finalmente, a parte peticionária menciona que um expediente sobre a criação do então “Trem Caipira” foi remetido à Municipalidade de Belo Horizonte pelo Corpo de Bombeiros; no entanto, foi enviado com erro, já que não continha o nome do proprietário do estabelecimento. O nome era essencial, já que somente o proprietário pode ser notificado e multado. Esse deslize nunca foi corrigido.

10. Em 7 de novembro de 2001, semanas antes do incêndio, a Secretaria Municipal de Ordenação Urbana recebeu um escrito em que o Ministério Público para a Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural solicitava informação sobre a “licença de localização e funcionamento” do “Canecão Mineiro”. A parte peticionária considera que essa informação confirma que as autoridades tinham conhecimento do estabelecimento, e constituiria um indício ou prova adicional da negligência do Estado ao inspecionar e impedir que a casa de shows permanecesse aberta.

11. A parte peticionária também afirma que a dimensão e a gravidade dos danos causados pelo incêndio se agravaram: i) pela atuação dos guardas de segurança do estabelecimento, que impediram a saída das pessoas por considerar que antes deviam pagar sua conta; e ii) pela superlotação do estabelecimento, porquanto havia mais de mil e quinhentas pessoas, sendo a capacidade máxima do local de duzentas e setenta e duas.

Processos civis

12. Quanto aos processos internos de natureza civil, a parte peticionária informa, em primeiro lugar, que o processo 0024.02.860091-4 (que ampara as alegadas vítimas Julio César dos Santos, Anderson Zaramela Duarte, André Luiz de Jesus, Magno Soares Pereira, Reginaldo José de Souza, Wilson Dalmino Santos, Claudirley Lopes de Oliveira e Bruno dos Santos Souza); e o processo 0024.02.860097-1 (relacionado a Francisco Ferreira da Silva) transitaram em julgado, e que as respectivas sentenças definitivas isentaram de responsabilidade as autoridades públicas.

13. A parte peticionária também se refere ao processo 0024.02.860092-2, iniciado por Reinaldo Silva Barbosa, R.C.R., Rafael Martins Moreira, Weverton de Almeida de Souza, Rodrigo Gonçalves e Ronaldo Gonçalves. Em resumo: i) o processo foi iniciado pelas supostas vítimas em 21 de novembro de 2002; no entanto, a decisão de primeira instância foi emitida em 23 de abril de 2008; não se dispõe de mais informação a respeito dessa decisão; ii) após um recurso de apelação, o tribunal de segunda instância decidiu que a municipalidade seria responsável pelas lesões sofridas pelas pessoas que interpuseram a demanda, decisão publicada em 5 de março de 2010; iii) a municipalidade interpôs recurso contra a decisão de segunda instância

e, em 22 de janeiro de 2014, o processo foi suspenso. A parte petionária não oferece detalhes sobre o motivo dessa suspensão. A parte petionária também afirma que no momento da apresentação da denúncia à CIDH o processo se encontrava inconcluso.

14. A parte petionária se refere ao processo 0024.02.860100-3, apresentado em 21 de novembro de 2002, em favor de Daniel Félix Batista, Édna Batista Cesário, Cleonei Pereira da Silva, Elinir Cândida dos Santos, Lucineia Caldeira dos Santos, Janaína Helen Basílio Paixão, Fábio Roberto Moreira e Kelly Cristina Aparecida de Souza. Em resumo, ressalta que: i) houve sentença de primeira instância em 18 de outubro de 2011; ii) houve recurso de apelação e o tribunal de segunda instância considerou a municipalidade responsável pelas lesões sofridas pelas pessoas que interpuseram a demanda, decisão publicada em 15 de março de 2013; iii) a municipalidade interpôs recurso contra essa decisão, que se encontrava pendente de decisão no momento da apresentação da petição à CIDH (2015).

15. Além disso, a parte petionária menciona o processo 0024.05.871105-2, iniciado em favor de Juliana Opa Silva, em 11 de novembro de 2005. Quando a esse processo, em síntese: i) houve decisão de primeira instância em 26 de fevereiro de 2013; ii) houve recurso de apelação e o tribunal de segunda instância considerou a municipalidade responsável pelas lesões sofridas pelas pessoas que interpuseram a demanda, decisão publicada em 16 de outubro de 2013; iii) a municipalidade interpôs recurso contra a decisão de segunda instância e, em 15 de julho de 2014, o processo foi suspenso. A parte petionária não oferece detalhes sobre o motivo dessa suspensão. A parte petionária também afirma que, no momento da apresentação da denúncia à CIDH, o recurso se achava pendente de decisão final.

16. Sobre o processo 0024.02.860099-7, apresentado em favor de Denis Aparecido Moreira, Enio de Jesus Rodrigues, Glauber de Almeida Queiroz, Joyce Cristina Pereira Xavier, Gerson Guimarães Matias, Márcia Cristina dos Anjos Pires, Agenor Batista Duarte Júnior e Adriana Vieira dos Santos, a parte petionária salienta que: i) a ação foi interposta em 21 de novembro de 2002; ii) houve sentença de primeira instância em 11 de julho de 2013; iii) houve recurso – sem oferecer maiores detalhes –, e o tribunal de segunda instância considerou a municipalidade responsável pelas lesões sofridas pelas pessoas que interpuseram a demanda; essa decisão foi publicada em 17 de setembro de 2014; iii) a municipalidade interpôs recurso contra a decisão de segunda instância, o qual, no momento de apresentação da presente petição, se encontrava pendente de decisão.

17. Sobre o processo 0024.02.860098-9, apresentado em favor de Luís Carlos Martins dos Santos, José Augusto Nunes dos Santos, Anderson Márcio Moreira dos Santos, Cristiane Rosa Lagares, Antônio Maurílio da Costa, Rodrigo da Silva Franco, Ana Cazuza Lima e Cristiano Ozório Pereira Alcântara, a parte petionária salienta que a ação foi interposta em 21 de novembro de 2002; no entanto, e antes que houvesse uma decisão de primeira instância, a autoridade judicial determinou o encerramento e arquivamento do processo sem resolução de mérito. Segundo a parte petionária, esse encerramento foi inadequado. Não foram apresentados mais detalhes sobre as razões do encerramento processual e por que foi considerado inadequado.

18. Quanto ao processo 0024.06.274328-1, apresentado em favor de Marcelo Gontijo de Oliveira, a parte petionária informa que a ação foi interposta em 24 de novembro de 2006; e que, até o momento da apresentação da petição à CIDH, o processo ainda não havia sido decidido em primeira instância.

Posição do Estado brasileiro

19. O Estado brasileiro alega que o objeto da denúncia perante a CIDH foi exaustivamente considerado pelas autoridades internas; e afirma que previamente ao incêndio as autoridades estatais exerceram diferentes atividades de fiscalização que foram satisfatórias.

20. Em matéria de fiscalização, o Estado esclarece, de maneira geral, que, após verificar as condições necessárias, as autoridades administrativas concederam ao indivíduo uma “licença de localização e funcionamento” sujeita à reserva expressa do cumprimento, por parte desse indivíduo, das normas sanitárias, ambientais, de segurança e de acessibilidade. O Estado informa que o estabelecimento “Canecão Mineiro” estava nas mencionadas condições e foi fiscalizado por agentes estatais em diferentes oportunidades. O Estado

menciona, especificamente, as ações fiscais 01-021736/99-33, 01-074310/99-00 e 01-110416/98-76 iniciadas para avaliar a regularidade do estabelecimento.

21. A Comissão Interamericana observa que um dos anexos apresentados pelo Estado contém uma cronologia (“Histórico – Trem Caipira / Canecão Mineiro”) com informação mais específica sobre uma dessas ações fiscais (ação fiscal 01-074310/99-00). Segundo essa informação, o estabelecimento em que ocorreu o incêndio, após sucessivos problemas para manter sua licença de localização e funcionamento, obteve um Parecer Técnico favorável a seu funcionamento. O referido parecer concluiu que as atividades de casa de shows e clube noturno mantidas pelo estabelecimento atendiam aos requisitos legais. Em 4 de fevereiro de 2000, o município emitiu a licença de localização e funcionamento. No entanto, em 12 de maio de 2000, uma inspeção do Departamento de Bombeiros determinou que o estabelecimento não dispunha de um protocolo de proteção contra incêndios.

22. O Estado também considera que foram adotadas medidas de investigação adequadas após o incêndio, e se refere ao processo de inspeção 03.000147.01-42 iniciado pelo Poder Executivo Municipal. Após a análise dos documentos anexados pelo Estado, a Comissão Interamericana observa que, no âmbito do referido processo de investigação, em 10 de junho de 2003, a Direção Municipal de Assuntos Internos considerou que haviam ocorrido várias falhas de inspeção ou fiscalização em relação ao Canecão Mineiro. As tentativas de inspecionar o local por parte de diferentes inspetores se limitaram a “meras passagens pelo local”. Os relatórios de inspeção estavam incompletos e careciam de detalhes. Os agentes encarregados da inspeção não buscaram ativamente sinais de que o estabelecimento estivesse ou não aberto, nem averiguaram em outros negócios vizinhos. Iam durante o dia, quando as casas de shows e clubes noturnos costumam funcionar à noite.

23. Para o Estado, houve uma legítima ação estatal para prevenir o ocorrido e, posteriormente, investigar e punir os responsáveis por meio de procedimentos administrativos e judiciais. No entanto, o Estado não enumera quais foram esses processos, limitando-se a salientar que esses impulsos processuais estão provados; em suas palavras: “[pela] própria alegação da parte petionária”.

24. Por outro lado, o Estado se refere especificamente ao processo interno relativo a Julio Cesar dos Santos e outros (processo 0024.02.860091-4). Segundo o Estado, a alegação de demora foi levada ao conhecimento do Poder Judiciário por denúncia apresentada em 4 de junho de 2019 pelo Núcleo de Controvérsias de Direito Internacional dos Direitos Humanos do Ministério Público Federal, e motivou a causa SEI Nº 0035628-52.2019.8.13 .0000. Em 27 de maio de 2019, a autoridade judicial responsável, o Corregedor-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, considerou que a denúncia perdeu seu objeto porque o processo interno a que ela se referia teve novos impulsos processuais.

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

25. A Comissão Interamericana observa que a presente controvérsia se refere à alegada falta de reparação por parte do Estado dos danos à vida e à integridade pessoal dos afetados por um incêndio ocorrido em uma casa de shows. A parte petionária considera que o incêndio foi resultado não só de falhas da empresa responsável pelo estabelecimento, mas também de falhas do Estado e seus agentes. O Estado, por sua vez, considera que o incêndio teria sido responsabilidade da empresa e seus representantes. Os escritos da parte petionária e do Estado se centram na discussão da responsabilidade do Estado e não questionam a responsabilidade penal dos particulares relacionados aos fatos. Portanto, a Comissão focará sua análise no desenvolvimento dos processos civis movidos pelas supostas vítimas.

Processos 0024.02.860091-4 e 0024.02.860097-1

26. A parte petionária afirma que esgotou os recursos internos em relação às supostas vítimas relacionadas aos processos 0024.02.860091-4 (que ampara as alegadas vítimas Julio César dos Santos, Anderson Zaramela Duarte, André Luiz de Jesus, Magno Soares Pereira, Reginaldo José de Souza, Wilson Dalmino Santos, Cladirley Lopes de Oliveira e Bruno dos Santos Souza); e 0024.02.860097-1 (relativo a Francisco Ferreira da Silva), como resultado da conclusão desses processos.

27. O requisito do prévio esgotamento dos recursos internos tem por objeto permitir que as autoridades nacionais tomem conhecimento da suposta violação de um direito protegido e, caso seja apropriado, solucionem a situação antes que seja conhecida por uma instância internacional. A Comissão Interamericana considera, no presente caso, que os processos 0024.02.860091-4 e 0024.02.860097-1 permitiram ao Estado conhecer sobre as supostas violações antes que fossem conhecidas pela CIDH. Segundo a informação prestada pelas partes, esses processos concluíram pela não responsabilização do Estado quanto aos alegados danos derivados do incêndio, e as decisões finais se tornaram definitivas, respectivamente, em 31 de outubro de 2012 e 7 de abril de 2010. Em atenção a essas considerações, a Comissão conclui que a presente petição esgotou os recursos internos em relação às supostas vítimas envolvidas nos processos citados.

28. Com respeito ao requisito do prazo de apresentação, a parte peticionária salienta que os processos 0024.02.860091-4 e 0024.02.860097-1 foram encerrados em 31 de outubro de 2012 e em 7 de abril de 2010, respectivamente. Por conseguinte, não teria sido observado o prazo de seis meses. Apesar disso, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, parte peticionária, argumenta que a petição deve ser admitida porque cabe à Defensoria Pública atender a uma enorme quantidade de processos internos, além de litígios de âmbito internacional, e não recebe recursos suficientes do Estado para funcionar com maior rapidez.

29. O Estado brasileiro, por sua vez, alega oportunamente que a petição perante a CIDH não respeitou o prazo de seis meses com relação aos processos 0024.02.860091-4 e 0024.02.860097-1.

30. Em atenção a essas considerações, e após analisar o expediente da petição, a CIDH considera que a fundamentação apresentada pela parte peticionária não justifica validamente o descumprimento de um requisito convencional expresso como o constante do artigo 46.1.b) da Convenção Americana. A Comissão Interamericana estabeleceu que, embora o processo perante o Sistema Interamericano não implique as mesmas formalidades que pudessem ter os processos internos, é responsabilidade dos peticionários agir de maneira diligente em busca do melhor interesse das vítimas que representam.⁴ Desse modo, considerando que os processos foram encerrados em 7 de abril de 2010 e 31 de outubro de 2012, e que a petição foi apresentada à CIDH em 2 de janeiro de 2015, a Comissão conclui que esta foi apresentada fora do prazo de seis meses estabelecido no artigo 46.1.b) da Convenção Americana a respeito dos dois processos citados.

Processo 0024.02.860098 -9

31. Nos termos dos artigos 46 da Convenção Americana e 28.8 do Regulamento da Comissão, a parte peticionária tem o dever de prestar informação sobre todas as gestões conduzidas para esgotar os recursos da jurisdição interna ou sobre a impossibilidade de fazê-lo.

32. No presente caso, a parte peticionária salienta que a ação referente ao processo 0024.02.860098-9 (apresentada em favor de Luís Carlos Martins dos Santos, José Augusto Nunes dos Santos, Anderson Márcio Moreira dos Santos, Cristiane Rosa Lagares, Antônio Maurílio da Costa, Rodrigo da Silva Franco, Ana Cazuza Lima e Cristiano Ozório Pereira Alcântara) foi interposta em 21 de novembro de 2002; no entanto, e antes que houvesse uma decisão de primeira instância, a autoridade judicial determinou o encerramento e o arquivamento do processo sem resolução de mérito. A parte peticionária afirma que esse encerramento foi inapropriado, mas não apresenta detalhes sobre as razões do encerramento processual ou sobre a razão de ser sido considerado inapropriado. Em virtude do exposto, a Comissão Interamericana julga que não dispõe de informação suficiente que lhe permita verificar o cumprimento do requisito de esgotamento dos recursos internos estabelecido no artigo 46.1.a) da Convenção Americana, nem do requisito do prazo de apresentação estabelecido no artigo 46.1.b) do mesmo instrumento.

⁴ CIDH, Relatório No. 193/22. Petição 1153-12 Inadmissibilidade. Luis Alejandro Cárdenas Tafur e família. Colômbia. 3 de agosto de 2022, par. 15.

Processos 0024.02.860092-2, 0024.02.860100-3, 0024.05.871105-2, 0024.02.860099-7 e 0024.06.274328-1

33. A parte peticionária afirma que o artigo 46.2.c) da Convenção Americana se aplica em relação às pessoas vinculadas aos processos 0024.02.860092-2, 0024.02.860100-3, 0024.05.871105-2, 0024.02.860099-7 e 0024.06.274328-1. Segundo a informação prestada pelas partes, os processos citados se encontravam pendentes de decisão final. O quadro seguinte, elaborado pela Comissão Interamericana, resume a informação em questão.

Processo	Situação processual
0024.02.860092-2	Esse processo se refere às supostas vítimas Reinaldo Silva Barbosa, R.C.R., Rafael Martins Moreira, Weverton de Almeida de Souza, Rodrigo Gonçalves e Ronaldo Goncalves. Iniciado em 21 de novembro de 2002. Decisão de primeira instância em 23 de abril de 2008. Decisão de segunda instância em 5 de março de 2010 (considerando o município responsável pelas lesões sofridas pelas pessoas que interpuseram a demanda). A municipalidade interpôs recurso contra a decisão de segunda instância e, em 22 de janeiro de 2014, o processo foi suspenso. No momento da apresentação da denúncia perante a CIDH o processo se encontrava pendente de decisão final.
0024.02.860100-3	Apresentado em 21 de novembro de 2002 em favor de Daniel Félix Batista, Édna Batista Cesário, Cleonei Pereira da Silva, Elinir Cândida dos Santos, Lucineia Caldeira dos Santos, Janaína Helen Baslho Paixão, Fábio Roberto Moreira e Kelly Cristina Aparecida de Souza. Decisão de primeira instância em 18 de outubro de 2011. Decisão de segunda instância em 15 de março de 2013 (considerando o município responsável pelas lesões sofridas pelas pessoas que interpuseram a demanda). A municipalidade interpôs recurso contra a decisão de segunda instância, pendente de decisão no momento da apresentação da denúncia perante a CIDH.
0024.05.871105-2	Iniciado em favor de Juliana Opa Silva em 11 de novembro de 2005. Decisão de primeira instância em 26 de fevereiro de 2013. Decisão de segunda instância em 16 de outubro de 2013 (considerando o município responsável pelas lesões sofridas pelas pessoas que interpuseram a demanda). A municipalidade interpôs recurso contra a decisão de segunda instância e, em 15 de julho de 2014, o processo foi suspenso. No momento da apresentação da denúncia perante a CIDH o processo se encontrava pendente de decisão final.
0024.02.860099-7	Iniciado em favor de Denis Aparecido Moreira, Enio de Jesus Rodrigues, Glauber de Almeida Queiroz, Joyce Cristina Pereira Xavier, Gerson Guimarães Matias, Márcia Cristina dos Anjos Pires, Agenor Batista Duarte Júnior e Adriana Vieira dos Santos, em 21 de novembro de 2002. Decisão de primeira instância em 11 de julho de 2013. Decisão de segunda instância em 17 de setembro de 2014 (considerando o município responsável pelas lesões sofridas pelas pessoas que interpuseram a demanda). A municipalidade interpôs recurso contra a decisão de segunda instância, pendente de decisão no momento da apresentação da denúncia perante a CIDH.
0024.06.274328-1	Apresentado em favor de Marcelo Gontijo de Oliveira; a parte peticionária informa que a ação foi interposta em 24 de novembro de 2006. Pendente de decisão de primeira instância no momento da apresentação da denúncia perante a CIDH.

34. A Comissão reitera, em primeiro lugar, como tem feito consistentemente, que o artigo 46.2 da Convenção, por sua natureza e objeto, é uma norma com conteúdo autônomo frente às normas substantivas da Convenção Americana. Portanto, a determinação quanto a se as exceções à regra de esgotamento dos recursos

internos são aplicáveis ao caso em questão deve ser decidida de maneira prévia e separada da análise do mérito do assunto, já que depende de um padrão de apreciação diferente daquele utilizado para determinar a possível violação dos artigos 8 e 25 da Convenção. A CIDH também salientou que não existem disposições convencionais ou regulamentares que normalizem de modo específico o lapso que constitui demora injustificada, razão pela qual a Comissão avalia caso a caso para determinar se se configura essa demora.⁵ Nesse sentido, a Corte Interamericana estabeleceu, como princípio reitor da análise da eventual demora injustificada, que “*de maneira alguma a regra do prévio esgotamento deve levar a que se detenha ou se retarde até a inutilidade a atuação internacional em auxílio da vítima indefesa*”.⁶ Ou seja, a natureza complementar da proteção internacional prevista na Convenção Americana implica também que a intervenção dos órgãos do Sistema Interamericano seja oportuna para que esta possa ter algum tipo de efeito útil na proteção dos direitos das supostas vítimas.

35. No presente caso, a Comissão observa que, de acordo com a informação prestada pelas partes, os processos 0024.02.860092-2, 0024.02.860100-3, 0024.05.871105-2, 0024.02.860099-7 e 0024.06.274328-1 permaneceram sem decisão definitiva depois de transcorridos mais de 17 anos de sua apresentação. Além disso, o Estado não apresentou fundamentos suficientes para rebater, explicar ou justificar essa demora. Por essa razão, a CIDH considera aplicável a exceção ao esgotamento dos recursos internos prevista no artigo 46.2.c) da Convenção Americana.

36. O artigo 32 do Regulamento da Comissão estabelece que, nos casos em que sejam aplicáveis as exceções ao prévio esgotamento dos recursos internos, a petição deverá ser apresentada em prazo razoável, a critério da Comissão. A esse respeito, no presente assunto, embora os fatos denunciados tenham ocorrido há aproximadamente 22 anos, sua matéria envolve possíveis violações cujas demandas por justiça permanecem abertas na atualidade; portanto, levando em conta que a presente petição foi apresentada em 2015, a Comissão considera que foi apresentada em prazo razoável, nos termos do artigo 32.2 de seu Regulamento.

37. Portanto, a presente petição é admissível em relação às supostas vítimas Reinaldo Silva Barbosa, R.C.R., Rafael Martins Moreira, Weverton de Almeida de Souza, Rodrigo Gonçalves, Ronaldo Gonçalves, Daniel Félix Batista, Édna Batista Cesário, Cleonei Pereira da Silva, Elinir Cândida dos Santos, Lucineia Caldeira dos Santos, Janaína Helen Basílio Paixão, Fábio Roberto Moreira, Kelly Cristina Aparecida de Souza, Denis Aparecido Moreira, Enio de Jesus Rodrigues, Glauber de Almeida Queiroz, Joyce Cristina Pereira Xavier, Gerson Guimarães Matias, Márcia Cristina dos Anjos Pires, Agenor Batista Duarte Júnior, Adriana Vieira dos Santos e Marcelo Gontijo de Oliveira.

VII. ANÁLISE DE CARACTERIZAÇÃO DOS FATOS ALEGADOS

38. O objeto principal da presente petição é a possível responsabilidade do Estado pelos danos decorrentes de um incêndio em uma casa de shows, e a falta de reparação integral e oportuna durante o processo interno.

39. O Estado alega que os fatos não poderiam caracterizar violações dos direitos protegidos pela Convenção Americana, já que a causa do incêndio residiu no uso de artefatos pirotécnicos no interior do estabelecimento por membros do grupo musical contratado pelo local, bem como na negligência do proprietário e administrador do local, ao permitir o uso desses artefatos. Para o Estado, a inspeção, eficiente ou não, nunca poderá obter dados resultantes do uso de artefatos pirotécnicos em um estabelecimento fechado e superlotado. O Estado também alega que os assuntos da petição foram devidamente considerados pelos processos internos, e que não caberia ao Sistema Interamericano atuar como órgão de apelação em relação a esses processos.

40. A Comissão Interamericana esclarece que, no âmbito do exame de admissibilidade, a ela compete realizar uma análise *prima facie* com o único objetivo de determinar se os fatos expostos caracterizam

⁵ CIDH, Relatório N° 14/08, Petição 652-04. Admissibilidade. Hugo Humberto Ruíz Fuentes. Guatemala. 5 de março de 2008, par. 68.

⁶ Corte Interamericana de Direitos Humanos, Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Exceções Preliminares, Sentença de 26 de junho de 1987, par. 93.

uma possível violação dos direitos humanos, bem como se os fatos não são manifestamente infundados ou infundados.

41. Ao se pronunciar em relação a um caso comparável ao presente, cujo objeto incluiu denúncias sobre mortos e feridos por explosão e incêndio em um estabelecimento privado (uma fábrica de fogos de artifício que funcionava irregularmente), a Comissão Interamericana esclareceu que o cumprimento das obrigações do artigo 1.1 da Convenção não só pressupõe que nenhuma pessoa seja privada da vida arbitrariamente, mas exige, além disso, que os Estados tomem todas as medidas apropriadas para proteger e preservar o direito à vida, e que essas obrigações são igualmente aplicáveis ao direito à integridade pessoal.⁷ Além disso, esclareceu que uma violação dos direitos humanos protegidos pela Convenção pode comprometer a responsabilidade internacional de um Estado Parte, caso o ato ilícito tenha contado com a participação, o apoio ou a tolerância de agentes estatais ou tenha resultado do descumprimento, por parte do Estado, da obrigação de prevenir, de maneira razoável, as violações dos direitos humanos, de investigar seriamente, com vistas a identificar e punir os responsáveis e de reparar adequadamente a vítima ou seus familiares pelos prejuízos causados.⁸ Finalmente, concluiu que, embora não sejam atribuíveis aos Estados todo dano à vida e à integridade, o Estado, sim, pode ser internacionalmente responsável por esses danos, quando tenham eles ocorrido na ausência de mecanismos adequados de regulamentação, supervisão e fiscalização. Essas obrigações são reforçadas frente a atores privados que realizam atividades de especial risco.⁹

42. Do mesmo modo, em sua jurisprudência sobre direitos e obrigações similares aos protegidos pela Convenção Americana, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos conseguiu desenvolver princípios úteis para esse exame *prima facie* de caracterização. Nesse sentido, destacou que:

a obrigação positiva de adotar todas as medidas apropriadas para salvaguardar a vida [...] implica sobretudo o dever primordial do Estado de estabelecer uma estrutura legislativa e administrativa concebida para proporcionar uma dissuasão efetiva das ameaças ao direito à vida.

Essa obrigação se aplica indiscutivelmente ao contexto específico das atividades de risco, onde, além disso, deve-se insistir especialmente em normas adaptadas às características especiais da atividade em questão, em especial no que diz respeito ao nível de risco potencial para as vidas humanas.

Devem regulamentar a concessão de licenças, o estabelecimento, o funcionamento, a segurança e a supervisão da atividade, e devem obrigar todos os interessados a adotar medidas práticas para garantir a proteção efetiva dos cidadãos cujas vidas possam se ver ameaçadas pelos riscos inerentes.

As obrigações decorrentes do [direito à vida] não terminam aí. Quando vidas foram perdidas em circunstâncias que potencialmente comprometem a responsabilidade do Estado, essa disposição implica o dever do Estado de garantir, por todos os meios a sua disposição, uma resposta adequada (judicial ou de outro tipo) para que a estrutura legislativa e administrativa estabelecida para proteger o direito à vida seja adequadamente implementada, e qualquer violação desse direito seja reprimida e punida.¹⁰

43. Levando em conta o exposto, considerando que as alegações apresentadas incluem falhas de inspeção e irregularidades do estabelecimento, que podem ter contribuído para os danos decorrentes do incêndio, tais como mortos e feridos, além da possível falta de reparação total e oportuna desses danos, a Comissão Interamericana conclui que, caso sejam provadas, essas alegações podem caracterizar violações dos direitos protegidos pelos artigos 4 (direito à vida), 5 (integridade pessoal), 8 (garantias judiciais) e 25

⁷ CIDH. Relatório No. 25/18, Caso 12.428. Admissibilidade e Mérito. Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares. 2 de março de 2018, par. 6, 8, 33, 91.

⁸ CIDH. Relatório No. 25/18, Caso 12.428. Admissibilidade e Mérito. Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares. 2 de março de 2018, par. 95.

⁹ CIDH. Relatório No. 25/18, Caso 12.428. Admissibilidade e Mérito. Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares. 2 de março de 2018, par. 101.

¹⁰ Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Caso de Öneriyildiz Vs. Turquia. Petição No. 48939/99. Estrasburgo, Sentença de 30 de novembro de 2004, par. 89-91.

(proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação às obrigações dispostas no artigo 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) da Convenção Americana, em detrimento do grupo de supostas vítimas devidamente especificado no final da seção VI.

44. As alegações do Estado brasileiro sobre a suposta ausência de responsabilidade estatal pelo incêndio podem ser consideradas no passo processual seguinte, já que cabe à análise do mérito avaliar se estão presentes todos os elementos necessários para a caracterização da responsabilidade jurídica internacional do Estado.

45. Finalmente, em relação à alegação do Estado de que a admissão da presente petição constituiria uma violação da denominada “fórmula da quarta instância”, a Comissão reitera que, no âmbito de seu mandato, tem competência para declarar uma petição admissível e decidir sobre o mérito quando se trate de processos internos que possam violar os direitos garantidos pela Convenção Americana.¹¹

VIII. DECISÃO

1. Declarar admissível a presente petição em relação aos artigos 4, 5, 8 e 25 da Convenção Americana, em concordância com seu artigo 1.1.

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

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos aos 31 dias do mês de outubro de 2023. (Assinado): Esmeralda Arosemena de Troitiño, Primeira Vicepresidenta; Julissa Mantilla Falcón, Stuardo Ralón Orellana e José Luis Caballero Ochoa, membros da Comissão.

¹¹ De maneira similar: CIDH, Relatório No. 106/22. Petição 2179-12. Admissibilidade. Adalberto Araújo e outros. Brasil. 10 de maio de 2022, par. 22.