



CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS*

CASO DO POVO INDÍGENA XUCURU E SEUS MEMBROS VS. BRASIL

SENTENÇA DE 5 DE FEVEREIRO DE 2018

(Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)

RESUMO OFICIAL EMITIDO PELA CORTE INTERAMERICANA

Em 5 de fevereiro de 2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu Sentença mediante a qual declarou o Estado brasileiro internacionalmente responsável pela violação do direito à garantia judicial de prazo razoável, previsto no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como pela violação dos direitos de proteção judicial e à propriedade coletiva, previstos nos artigos 25 e 21 da Convenção Americana, em detrimento do Povo Indígena Xucuru e seus membros. Além disso, a Corte considerou que o Estado não é responsável pela violação do dever de adotar disposições de direito interno, previsto no artigo 2º da Convenção Americana, nem pela violação do direito à integridade pessoal, previsto no artigo 5.1 da mesma Convenção. Por fim, o Tribunal ordenou ao Estado a adoção de diversas medidas de reparação.

I. Exceções Preliminares

Neste caso, o Estado apresentou cinco exceções preliminares referentes à: i) inadmissibilidade do caso na Corte, em virtude da publicação do Relatório de Mérito pela Comissão; ii) incompetência *ratione temporis* a respeito de fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição da Corte; iii) incompetência *ratione temporis* quanto a fatos anteriores à data de adesão do Estado à Convenção; iv) incompetência *ratione materiae* a respeito da suposta violação da Convenção 169 da OIT; e v) falta de esgotamento prévio de recursos internos.

A Corte declarou parcialmente procedente a exceção preliminar relativa à incompetência *ratione temporis* a respeito dos fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição da Corte por parte do Estado (ocorrida em 10 de dezembro de 1998) e considerou improcedentes as demais exceções preliminares propostas pelo Brasil.

II. Fatos

* Integrada pelos siguientes juízes: Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Presidente; Eduardo Vio Grossi, Juiz; Humberto Antonio Sierra Porto, Juiz; Elizabeth Odio Benito, Juíza; Eugenio Raúl Zaffaroni, Juiz, e L. Patricio Pazmiño Freire, Juiz. Presentes, além disso, o Secretário Pablo Saavedra Alessandri e a Secretária Adjunta Emilia Segares Rodríguez. O Juiz Roberto F. Caldas, de nacionalidade brasileira, não participou na deliberação da Sentencia, de conformidade com o disposto nos artigos 19.2 do Estatuto e 19.1 do Regulamento da Corte.



O Povo Indígena Xucuru é constituído por aproximadamente 2.300 famílias e 7.700 indígenas, distribuídos em 24 comunidades dentro do território indígena Xucuru, que possui 27.555 hectares de extensão, no município de Pesqueira, estado de Pernambuco. Além disso, aproximadamente 4.000 indígenas vivem fora da terra indígena na cidade de Pesqueira.

Como antecedentes, a Corte considerou que o processo de reconhecimento, titulação e demarcação do território Xucuru foi iniciado em 1989, com a criação do Grupo Técnico da FUNAI, o qual emitiu o Relatório de Identificação, em 6 de setembro de 1989, demonstrando que os Xucuru tinham direito a uma área de 26.980 hectares. O Relatório foi aprovado pelo Presidente da FUNAI, em 23 de março de 1992, e, em 28 de maio do mesmo ano, o Ministro da Justiça concedeu a posse permanente da terra ao Povo Indígena Xucuru mediante uma Portaria. Em 1995, a extensão do território indígena Xucuru foi retificada, determinando-se uma área de 27.555,0583 hectares. Posteriormente, foi realizada a demarcação física do território.

Em 8 de janeiro de 1996, o Presidente da República promulgou o Decreto N^o 1775/96, que introduziu mudanças no processo administrativo de demarcação e reconheceu o direito de terceiros interessados no território de impugnar o processo de demarcação e interpor ações judiciais por seu direito à propriedade. Além disso, nos casos em que o processo administrativo estivesse em curso, os interessados tinham o direito de se manifestar em um prazo de 90 dias, a contar da data de publicação do Decreto. Aproximadamente 270 objeções contra o processo demarcatório do território indígena Xucuru foram interpostas por pessoas interessadas. Em 10 de junho de 1996, o Ministro da Justiça declarou todas essas objeções improcedentes. Os terceiros interessados apresentaram um Mandado de Segurança ao Superior Tribunal de Justiça. Em 28 de maio de 1997, o STJ decidiu a favor dos terceiros interessados, concedendo um novo prazo para as objeções administrativas. As novas objeções apresentadas também foram rejeitadas pelo Ministro da Justiça.

A Corte não dispõe de informação sobre os fatos ocorridos no processo administrativo de demarcação entre 10 de dezembro de 1998 e abril de 2001. Em 30 de abril de 2001, o Presidente da República expediu o Decreto Presidencial que homologou a demarcação do território indígena Xucuru, correspondente a uma área de 27.555,0583 hectares. O Decreto foi publicado no Diário Oficial da União de 2 de maio de 2001.

A FUNAI solicitou o registro do território junto ao Registro de Imóveis do município de Pesqueira, em 17 de maio de 2001. No entanto, o Oficial de Registro de Imóveis de Pesqueira interpôs uma ação de suscitação de dúvida, questionando aspectos formais da solicitação de registro da propriedade indígena por parte da FUNAI. A decisão final, confirmando a legalidade do registro de imóveis, foi emitida pela 12^a Vara Federal, em 22 de junho de 2005. Em 18 de novembro de 2005, foi executada a titulação do território indígena Xucuru, ante o 1^o Registro de Imóveis de Pesqueira, como propriedade da União para posse permanente do Povo Indígena Xucuru.

O processo de regularização das terras, com o objetivo de cadastrar os ocupantes não indígenas, foi iniciado em 1989, com os estudos de identificação, e foi concluído em 2007, resultando em 624 áreas cadastradas. O procedimento de pagamento de indenizações por



benfeitorias de boa-fé teve início em 2001, e o último pagamento foi efetuado em 2013, concluindo a indenização de 523 ocupantes não indígenas. Das 101 terras restantes, 19 pertenciam aos próprios indígenas, restando, então, 82 áreas que eram propriedade de não indígenas. Dessas 82 áreas, 75 foram ocupadas pelos Xucuru entre 1992 e 2012. Até a data de emissão da Sentença, 45 ex-ocupantes não indígenas não haviam recebido sua indenização e, segundo o Estado, estão em comunicação com as autoridades para receber os respectivos pagamentos por benfeitorias de boa-fé. Além disso, seis ocupantes não indígenas permanecem dentro do território indígena Xucuru.

Em março de 1992, um proprietário apresentou a ação de reintegração de posse em detrimento do Povo Indígena Xucuru e da União, a respeito de uma fazenda de aproximadamente 300 hectares, localizada no território indígena Xucuru. Em 17 de julho de 1998, foi proferida uma sentença a favor dos ocupantes não indígenas. Posteriormente, foram apresentados recursos de apelação, que foram julgados improcedentes em segunda instância. A Sentença adquiriu força de coisa julgada em 28 de março de 2014. Em 10 de março de 2016, a FUNAI interpôs uma ação rescisória para anular a sentença, decisão que ainda segue pendente.

Em contrapartida, em fevereiro de 2002, outros proprietários interpuseram uma ação ordinária, solicitando a anulação do processo administrativo de demarcação de cinco imóveis localizados no território identificado como parte da terra indígena Xucuru. Em 1º de junho de 2010, a 12ª Vara Federal de Pernambuco decidiu, em primeira instância, que a ação ordinária era parcialmente procedente, determinando que os autores tinham o direito de receber indenização da FUNAI. A FUNAI e a União recorreram da sentença junto ao Tribunal Regional da 5ª Região, que reconheceu vícios no processo de demarcação do território indígena Xucuru, mas não declarou sua nulidade em virtude da gravidade dessa medida, mas determinou o pagamento de indenização por “perdas e danos” a favor dos demandantes. Em 7 de dezembro de 2012, a FUNAI interpôs um recurso especial junto ao STJ e um recurso extraordinário junto ao STF. As decisões do STJ e do STF continuam pendentes.

III. Mérito

Quanto ao mérito do caso, a Corte realizou a análise jurídica sobre as alegadas violações de direitos à propriedade, às garantias judiciais, à proteção judicial e à integridade pessoal, tudo em relação ao processo de titulação, demarcação e desintração do território do povo indígena Xucuru e seus membros.

No presente caso, o Tribunal observou que existia uma controvérsia entre as partes quanto ao alcance das obrigações internacionais do Brasil. Em especial, tanto a Comissão como os representantes alegaram um agravo ao direito de propriedade coletiva pela falta de segurança jurídica em duas vertentes; por um lado, i) sobre o direito de propriedade a respeito do território Xucuru e a falta de eficácia das ações realizadas pelo Estado para efetuar o registro e titulação do território; e, por outro, ii) sobre a falta de segurança jurídica no uso e gozo da propriedade, em decorrência da demora na desintração do território. Em virtude do exposto, a Corte realizou considerações sobre o alcance das obrigações decorrentes do dever geral de garantia a respeito do artigo 21 da Convenção



bem como sua relação com a noção de “segurança jurídica”, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com o objetivo de determinar se as ações e as alegadas omissões do Estado brasileiro comprometem sua responsabilidade internacional pelo descumprimento da obrigação geral antes citada, bem como pela ineficácia dos processos administrativos.

A Corte salientou que, quando existam conflitos de interesses nas reivindicações indígenas, ou quando o direito à propriedade coletiva indígena e à propriedade privada particular entrem em contradição real ou aparente, haverá necessidade de avaliar caso a caso a legalidade, a necessidade, a proporcionalidade e a consecução de um objetivo legítimo numa sociedade democrática (utilidade pública e interesse social), para restringir o direito de propriedade privada, por um lado, ou o direito às terras tradicionais, por outro, sem que a limitação a esse último implique a denegação de sua subsistência como povo.

Essa tarefa compete exclusivamente ao Estado, sem discriminação alguma e levando em conta os critérios e circunstâncias destacadas na Sentença, entre eles, a relação especial que os povos indígenas têm com suas terras. Não obstante isso, a Corte julgou pertinente distinguir a ponderação de direitos que, às vezes, será necessária durante um processo de reconhecimento, demarcação e titulação dos direitos territoriais dos povos interessados, do processo de desintração. Este último normalmente exigirá que os direitos de propriedade coletiva já tenham sido definidos.

Nesse sentido, a Corte constatou que, no Brasil, a ponderação anteriormente descrita não é necessária, atendendo à Constituição Federal e sua interpretação por parte do Supremo Tribunal Federal, a qual confere preeminência ao direito à propriedade coletiva sobre o direito à propriedade privada, quando se estabelece a posse histórica e os laços tradicionais do povo indígena ou tradicional com o território. Ou seja, os direitos dos povos indígenas ou originários prevalecem frente a terceiros de boa-fé e ocupantes não indígenas.

A controvérsia, no presente caso, versou, portanto, sobre determinar se as ações executadas pelo Estado no caso concreto foram efetivas para garantir esse reconhecimento de direitos e o impacto que sobre ela teve a demora dos processos.

No que se refere ao prazo razoável do processo, o Tribunal considerou que havia suficientes elementos para concluir que a demora do processo administrativo foi excessiva, em especial a homologação e a titulação do território Xucuru. Do mesmo modo, o tempo transcorrido para que o Estado realizasse a desintração do território titulado é injustificável. Nesse sentido, a Corte considerou que o Estado violou o direito à garantia judicial de prazo razoável, reconhecido no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento.

A respeito da alegada falta de cumprimento das obrigações positivas para garantir o direito à propriedade, e à falta de segurança jurídica sobre o uso e gozo pacífico dos territórios tradicionais do povo Xucuru derivadas da falta de sua desintração, a Corte reconheceu que o povo Xucuru contou com o reconhecimento formal da propriedade coletiva de seus territórios desde novembro de 2005, mas considerou que não há até hoje segurança jurídica sobre seus direitos à totalidade do território. No que tange às ações interpostas por terceiros não indígenas, a Corte reconheceu que o Estado não tem responsabilidade direta



por elas. No entanto, a demora excessiva no processamento e resolução dessas ações gerou um impacto adicional sobre a frágil segurança jurídica do povo Xucuru em relação à propriedade de seu território ancestral.

Portanto, o Tribunal concluiu que o processo administrativo de titulação, demarcação e desintrusão do território indígena Xucuru foi parcialmente ineficaz. Por outro lado, a demora na resolução das ações interpostas por terceiros não indígenas afetou a segurança jurídica do direito de propriedade do Povo Indígena Xucuru. Nesse sentido, a Corte considerou que o Estado violou o direito à proteção judicial e o direito à propriedade coletiva, reconhecidos nos artigos 25 e 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento.

Em relação ao alegado descumprimento do dever de adotar disposições de direito interno, previsto no artigo 2º da Convenção Americana, a Corte considerou que nem a Comissão nem os representantes apresentaram argumentos suficientes que lhe possibilitem determinar qual norma poderia estar em conflito com a Convenção, muito menos como essa eventual norma impactou de maneira negativa o processo de titulação, reconhecimento e desintrusão do território Xucuru, de maneira que a Corte concluiu que o Estado não é responsável pelo descumprimento deste dever.

Sobre a alegada violação ao direito à integridade do povo indígena e seus membros, a Corte considerou que, embora tenha sido possível constatar a existência de um contexto de tensão e violência durante determinados períodos do processo de titulação, demarcação e desintrusão do território indígena Xucuru, não foi possível concluir que o Estado tenha violado o direito à integridade pessoal, estabelecido no artigo 5.1 da Convenção Americana.

IV. Reparações

Com respeito às reparações, a Corte estabeleceu que sua Sentença constitui por si mesma uma forma de reparação e, adicionalmente, ordenou ao Estado: i) garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano, por parte de terceiros ou agentes do Estado que possam depreciar a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território; ii) concluir o processo de desintrusão do território indígena Xucuru, com extrema diligência, efetuar os pagamentos das indenizações por benfeitorias de boa-fé pendentes e remover qualquer tipo de obstáculo ou interferência sobre o território em questão, de modo a garantir o domínio pleno e efetivo do povo Xucuru sobre seu território, em prazo não superior a 18 meses; iii) realizar as publicações indicadas na Sentença; iv) pagar as quantias fixadas na Sentença, a título de custas e indenizações por dano imaterial; e v) no prazo de um ano, contado a partir da notificação da Sentença, apresentar ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para seu cumprimento.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos supervisionará o cumprimento integral da Sentença, no exercício de suas atribuições e no cumprimento de seus deveres, conforme a



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
COUR INTERAMERICAINE DES DROITS DE L'HOMME



Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e dará por concluído o caso uma vez que o Estado tenha dado cabal cumprimento ao disposto na Sentença.

O texto integral da Sentença pode ser consultado através do seguinte link:
<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>