

**SENTENÇAS ESTRUTURANTES NA CORTE INTERAMERICANA DE  
DIREITOS HUMANOS A PARTIR DA ANÁLISE DO CASO DO POVO INDÍGENA  
XUCURU E SEUS MEMBROS VS. BRASIL**

**“STRUCTURING SENTENCES IN THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN  
RIGHTS FROM THE ANALYSIS OF THE CASE OF THE INDIGENOUS PEOPLE  
XUCURU AND ITS MEMBERS VS. BRAZIL”**

Grégora Beatriz Hoffmann<sup>1</sup>

**RESUMO**

Tendo-se como horizonte o caso “Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil” julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 5 de fevereiro de 2018, caso este levado a julgamento na Corte IDH em razão da demora no processo de demarcação de territórios indígenas, questiona-se como esta tem atuado como mecanismo judicial na proteção e estabelecimento de medidas que visem a não perpetuação de violação a fim de garantir os direitos reconhecidos na Convenção Americana. Isso porque a Corte IDH vem, em suas decisões, determinado a adoção de medidas internas por parte dos estados partes, responsáveis por violações, para que busquem resolver os problemas estruturais. Isso vem ao encontro das chamadas sentenças estruturantes, que visam a proteção de direitos e a não-repetição da violação. Sendo assim, este trabalho tem por objetivo analisar quais as medidas determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil, a partir da perspectiva das sentenças estruturantes ou “macro sentenças”. Para tanto, será utilizado o método dedutivo, pesquisa bibliográfica e análise de caso já mencionado.

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil), na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade II. Membro do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional Aberta”, coordenado pela Prof<sup>a</sup> Pós-Dra Mônia Clarissa Hennig Leal, vinculado e financiado pelo CNPq e à Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst, desenvolvido junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP (financiado pelo FINEP), ligado ao PPGD da UNISC. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Funcionária pública municipal. E-mail: <gregora.hoffmann@gmail.com>.

**Palavras-chave:** Corte Interamericana de Derechos Humanos; derechos humanos; sentencias estructurantes; Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil.

## **ABSTRACT**

Taking as an horizon the case “Case of the Xucuru Indigenous People and its member vs. Brazil” judged by the Inter-American Court of Human Rights in 2018, which was taken to Inter-American Court of Human Rights due to the delay in the process of demarcating indigenous territories, questions are raised regarding the conduct of the court as a judicial means in the protection of rights and establishment of measures aimed at not perpetuating rights violations recognized in the American Convention. This is because the Inter-American Court has been, in its decisions, determining the adoption of internal measures by states parties responsible for violations that seek to solve structural problems. This meets the so-called structuring sentences, aimed at rights protection and the non-repetition of the violation. Therefore, this work aims to analyze which measures are determined by the Inter-American Court of Human Rights in the case of the Xucuru Indigenous People and its member vs. Brazil, from the perspective of structuring sentences. For that, it will be used the deductive method, bibliographic research and case analysis already mentioned.

**Keywords:** The Inter-American Court of Human Rights; Human Rights; Structuring sentences; Case of the Xucuru Indigenous People and its member vs. Brazil.

## **1 INTRODUÇÃO**

Foi após a Segunda Guerra que modificou-se a concepção de direito internacional e direitos humanos tendo em vista que estes passaram a ser alvo de proteção não só do Estado nacional, ou da jurisdição doméstica, como também de toda a comunidade internacional. O objetivo era buscar a paz e a estabilidade mundial especialmente após as atrocidades cometidas pelo regime nazista. A dignidade de pessoa humana então passa a ser um superprincípio global, valor básico intrínseco a todos os seres humanos. Junto a criação dos sistemas de

proteção internacionais, a fim de respeitar as particularidades históricas e culturais dos países e promover ainda mais a proteção de direitos humanos, surgiram os sistemas regionais de proteção. Na América Latina estrutura-se o Sistema Interamericano de Direitos Humanos com competência subsidiária podendo ser acionado quando um Estado-membro falha na sua responsabilidade de tutela dos direitos humanos e disso decora violação de direito humano.

Foi o que ocorreu no caso do processo de demarcação de terras do povos indígenas Xucuru. Após mais de vinte anos aguardando o reconhecimento e regularização de seu território, situação que provocou insegurança jurídica e violou a duração razoável do processo ainda que o caso fosse complexo, o caso chegou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que remeteu a Corte Interamericana de Direitos Humanos para julgamento. A Corte IDH publicou, em 5 de fevereiro de 2018, sentença que responsabiliza o Estado brasileiro no tocante à violação do direito à garantia judicial de prazo razoável, à proteção judicial e à propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru, no Estado de Pernambuco.

Sendo assim, tendo-se como horizonte o caso “Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil”, questiona-se como o Sistema Interamericano, especialmente a Corte através de suas decisões, tem atuado como mecanismo judicial na proteção de direitos e estabelecimento de medidas que visem a não perpetuação de violação de direitos a fim de garantir os direitos reconhecidos na Convenção Americana. Isso porque a Corte IDH vem, em suas decisões, determinado a adoção de medidas internas por parte dos estados partes responsáveis por violações, para que busquem resolver os problemas estruturais. Isso vem ao encontro das chamadas sentenças estruturantes, que visam a proteção de direitos e a não-repetição da violação.

## **2 O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

No Congresso do Panamá, em 1826, Simon Bolívar defendeu ideais integracionistas e a possibilidade de criação de um sistema interamericano, unindo Colômbia, Equador, Panamá, Venezuela, México, Centroamérica e Peru mas a tentativa foi frustrada pela não ratificação dos países<sup>2</sup>. Em 1880, durante a Primeira

---

<sup>2</sup> Proner, Carol. “Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção”. Porto Alegre: Serio Antonio Fabris Editor, 2002.

Conferência Internacional Americana, foi criada a União Internacional das Repúblicas Americanas, inicialmente com objetivos comerciais, mais tarde foi transformada em Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>3</sup>.

As reuniões ocorriam periodicamente e se intensificaram após as duas guerras mundiais, justamente com o intuito de discutir assuntos relacionados a direitos humanos, paz e segurança ante os crimes de guerra cometidos, direito dos estrangeiros, nacionalidade, perseguição, religião e raça, principalmente, tendo em vista o discurso nazista e fascista de propagação de violação de direitos de grupos tidos como “inferiores”<sup>4</sup>.

Em maio de 1948 reuniram-se em Bogotá vinte e um países americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) para a 9ª Conferência Interamericana. Foi então adotada a Carta da OEA a fim de estruturar um sistema regional adequado ao novo cenário mundial pós-guerra, sendo que nesse encontro também foram constituídos a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e o Pacto Americano de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá)<sup>5</sup>. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem constitui-se dentro da jurisprudência interamericana como direito consuetudinário e oponível *erga omnes*, e embora tenha sido criada junto com a Carta da OEA, não lhe é parte. É considerada a interpretação dos direitos humanos estabelecidos na Carta, reconhecendo que os direitos essenciais do homem não estão condicionados ao Estado onde os cidadãos vivem, vez que são intrínsecos à pessoa humana e sua proteção é basilar à evolução do direito americano<sup>6</sup>.

Em 1959, durante a quinta reunião de consultas dos Ministros de Relações Exteriores, ficou estabelecido o Conselho Interamericano de Juristas, este responsável pela criação da Convenção sobre Direitos Humanos, e criou-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com estatuto aprovado no ano subsequente. Tal estatuto organizou a Comissão como entidade autônoma,

---

<sup>3</sup> Rachel Couto Correia, Theresa. *Corte interamericana de direitos humanos: repercussão jurídica das opiniões consultivas*. Curitiba, Juruá, 2008.

<sup>4</sup> Proner, Carol. “Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção”. Porto Alegre: Serio Antonio Fabris Editor, 2002.

<sup>5</sup> Rachel Couto Correia, Theresa. *Corte interamericana de direitos humanos: repercussão jurídica das opiniões consultivas*. Curitiba, Juruá, 2008.

<sup>6</sup> Rachel Couto Correia, Theresa. *Corte interamericana de direitos humanos: repercussão jurídica das opiniões consultivas*. Curitiba, Juruá, 2008.

responsável pela promoção e respeito dos direitos humanos previstos na Declaração Americana, e veio a ser modificado em 1965, ampliando as funções da Comissão e colocando-a na condição de órgão de controle dentro do Sistema Interamericano<sup>7</sup>.

Durante a Conferência especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, ocorrida em 1969, as funções da Comissão foram modificadas novamente através do conhecido Pacto de San José da Costa Rica ou Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Vigente desde em 18 de julho de 1978, com a assinatura de 25 dos 35 países membros da OEA, o referido Pacto é o instrumento de maior relevância dentro do Sistema Interamericano, e a partir dele, as normas de proteção de direitos humanos na região deixam de ter apenas natureza declaratória, passando a ter força jurídica capaz de exigir o cumprimento das disposições normativas acordadas pelos países membros<sup>8</sup>.

Ademais, a Convenção também criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos, Tribunal Constitucional com competência consultiva e contenciosa, encarregado da aplicação, interpretação e garantia dos direitos humanos na América, a cuja jurisdição se subordinam os Estados-parte signatários que reconheçam sua competência. O Estado que adere à Convenção e reconhece a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, obriga-se a adotar internamente as medidas necessárias para cumprir os compromissos assumidos, assim como cumprir as decisões do órgão jurisdicional interamericano, em razão do seu caráter vinculante.

Dessa forma, a Corte Interamericana

vem se estabelecendo não como última instância para solução de litígios individuais, mas sim como uma importante ferramenta na concretização dos direitos mais basilares de nossa sociedade, especialmente quando os atingidos representam uma minoria com pouca ou nenhuma representatividade.<sup>9</sup>

A interpretação evolutiva da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) promove o constitucionalismo transformador, isto é, a construção de um

---

<sup>7</sup> Proner, Carol. "Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção". Porto Alegre: Serio Antonio Fabris Editor, 2002.

<sup>8</sup> Proner, Carol. "Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção". Porto Alegre: Serio Antonio Fabris Editor, 2002.

<sup>9</sup> Clarissa Hennig Leal, Mônia; Matheus de Azevedo, Douglas. "A postura preventiva adotada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos": noções de "dever de proteção" do estado como fundamento para a utilização das "sentenças estruturantes". Revista Novos Estudos Jurídicos, v. 2, 2016.

direito comum, harmonizando os ordenamentos jurídicos dos Estados-partes da Convenção Americana de Direitos Humanos através do uso do controle de convencionalidade, que constitui-se, de modo geral, como uma revisão das normas internas tendo como parâmetro os Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

Nessa perspectiva, o intuito é promover um constitucionalismo transformador na América Latina, conectando o direito constitucional interno ou doméstico ainda mais firmemente a um direito internacional que fortaleça seus princípios fundamentais, fortalecendo a retroalimentação das normas num contexto de proteção multinível acessível não só para afastar qualquer tipo de retrocesso em termos de direitos humanos e reparar uma violação de direito específica, mas sim atacar o problema desde a origem<sup>10</sup>.

A atuação ativa da Corte através do arbitramento de medidas coercitivas ao Estado violador, busca não só suprir as falhas estruturais das instituições nacionais, atingindo e alterando seu funcionamento, como também beneficia toda a sociedade sob uma lógica de prevenção. A lógica da prevenção e não repetição vem ao encontro do conceito de “sentenças estruturantes” ou “macro-sentenças”. Isso porque nota-se que a simples reparação do dano individual não garantiria a não perpetuação das violações. Sendo assim, o problema generalizado é detectado, e a Corte por meio de uma série de imposições busca atacar o problema desde a origem, visando a não repetição através de mudanças estruturais<sup>11</sup>.

E justamente para superar omissões e insuficiências do Estado brasileiro, diante da falha do sistema interno brasileiro no tocante à violação do direito à garantia judicial de prazo razoável, à proteção judicial e à propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru, no Estado de Pernambuco, a Corte Interamericana de Direitos Humanos publicou, em 5 de fevereiro de 2018, sentença que responsabiliza o Estado brasileiro, determinando que o país aprimorasse a política nacional de enfrentamento da demarcação de terras indígenas, decisão esta que analisaremos em seguida, após a contextualização do processo de regularização de território indígena no Brasil, detalhando os fatos e situações de direito que levaram o caso a ser julgado pela Corte Interamericana.

---

<sup>10</sup> Bogdandy, Armin von. O mandato transformador do Sistema Interamericano: Legalidade e Legitimidade de um processo jurisgenético extraordinário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, 2019. doi:10.5102/rbpp.v9i2.6126.

<sup>11</sup> Osuna, Néstor. “Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia”. In: BAZÁN, Víctor (Org.). *Justicia Constitucional y derechos fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*. nº 5. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2015.

### 3 CASO DO POVO INDÍGENA XUCURU E O PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDIGENAS NO BRASIL

Os povos indígenas têm características particulares de costumes, crenças e língua, de formas de inserção com o meio ambiente, de história de interação com os colonizadores e de relação com o Estado nacional brasileiro e desse modo, inserem-se de distintas maneiras na sociedade nacional<sup>12</sup>. A garantia do acesso à terra, a posse, o usufruto e o controle efetivo da terra pelos índios têm sido reconhecidos como condição *sine qua non* para a sobrevivência dos povos indígenas já que sua ausência ou pouca disponibilidade afetam e trazem grandes impactos no cotidiano das sociedades indígenas, nos padrões de subsistência, assim como também no plano da etnicidade<sup>13</sup>. Sendo assim, o direito ao território constitui um elemento central da política e o processo de demarcação é o meio administrativo para explicitar os limites do território tradicionalmente ocupado pelos povos indígenas. Através desses processos, busca-se, resgatar uma dívida histórica com esse segmento da população brasileira e propiciar as condições fundamentais para as sobrevivências física e cultural dos indígenas<sup>14</sup>.

O parágrafo primeiro do art. 231 da Constituição Federal, dispõe que são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, definidas como sendo aquelas

por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições<sup>15</sup>.

No Brasil as populações indígenas ainda representam um dos segmentos mais desfavorecidos do ponto de vista econômico, habitacional, educacional e dos indicadores de saúde, como revelam os censos e outras pesquisas que mensuram as condições de vida da população brasileira. Isso demonstra a necessidade, por

---

<sup>12</sup> IBGE. Censo demográfico. Rio de Janeiro, p.1- 245, 2010.

<sup>13</sup> IBGE. Censo demográfico. Rio de Janeiro, p.1- 245, 2010.

<sup>14</sup> IBGE. Censo demográfico. Rio de Janeiro, p.1- 245, 2010.

<sup>15</sup> Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 20. set. 2020.

razões culturais ou de relação com o ambiente, de políticas públicas específicas voltadas para esses grupos sociais<sup>16</sup>.

Historicamente, a origem do Povo Indígena Xucuru remonta ao século XVI, no estado de Pernambuco e vários documentos históricos descrevem as áreas ocupadas pelos Xucuru ao longo do século XVIII. É constituído por aproximadamente 2.354 famílias, as quais vivem em 2.265 casas, totalizando dentro da terra indígena Xucuru cerca de 7.726 indígenas, distribuídos dentro de um território de aproximadamente 27.555 hectares, no município de Pesqueira, estado de Pernambuco, sem contar aproximadamente 4.000 indígenas que vivem fora da terra indígena na cidade de Pesqueira. Internamente, o povo Xucuru tem sua própria organização, com estruturas políticas e de poder, além de uma Comissão Interna para resolução de problemas entre a comunidade<sup>17</sup>.

Na Constituição de 1988, está previsto no artigo 20, que as áreas indígenas são propriedade da União, que concede a posse permanente aos indígenas bem como o usufruto exclusivo dos recursos nelas existentes. Ademais, a partir de 1996, o processo administrativo de demarcação e titulação de terras indígenas é regulamentado pelo Decreto Nº 1775/96 e pela Portaria do Ministério da Justiça Nº 14/96. De acordo com tal regulamentação, o processo de demarcação compreende cinco etapas e ocorre por iniciativa e sob orientação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Dessa forma, o processo administrativo se inicia quando a FUNAI tem conhecimento de uma terra indígena que deve ser demarcada, ou a pedido dos próprios indígenas e suas organizações ou de organizações não governamentais. A administração pública detém o poder discricionário de iniciar ou não o processo e o ato administrativo final de demarcação é atribuição exclusiva da Presidência da República<sup>18</sup>.

A primeira etapa diz respeito a identificação e delimitação, iniciando com a designação de um grupo de trabalho de servidores públicos ou especialistas,

---

<sup>16</sup> IBGE. Censo demográfico. Rio de Janeiro, p.1- 245, 2010.

<sup>17</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>18</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.



coordenado por um antropólogo, mediante portaria do Presidente da FUNAI, responsável por apresentar relatório analisando a existência ou não de ocupação tradicional da terra e propondo a área a delimitar. Na segunda etapa, denominada declaração, a FUNAI dispõe de 60 dias para analisar o relatório elaborado na primeira fase, emitir seu parecer e, caso seja pertinente, encaminhar o processo ao Ministro da Justiça. Caso o Ministro da Justiça aprove o procedimento administrativo, é declarada a demarcação administrativa da terra tradicionalmente ocupada, mediante portaria do Ministro da Justiça. A demarcação física é feita na terceira etapa do processo, e após realizada a demarcação física, na quarta etapa é feita homologação, mediante um decreto presidencial, que declara e reconhece juridicamente a nova terra indígena, e extingue qualquer título de propriedade sobre a área demarcada, que passa a ser propriedade da União, autorizando, assim, a retirada dos ocupantes não indígenas da terra. Por fim, nos 30 dias seguintes à publicação do decreto de homologação, ocorre a quinta etapa, na qual é feito o registro imobiliário do território na comarca respectiva e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda<sup>19</sup>.

Especificamente no procedimento de demarcação do território Xucuru, o processo demarcatório não estava regulamentado pelo Decreto Nº 1775, de 8 de janeiro de 1996, mas sim pelo Decreto Nº 94.945, de 1987. Em 1989 o processo foi iniciado com a criação do Grupo Técnico para realizar a identificação e delimitação do território, o qual emitiu o Relatório de Identificação, em 6 de setembro de 1989, mostrando que os Xucuru tinham direito a uma área de 26.980 hectares (primeira etapa). O relatório foi aprovado pelo Presidente da FUNAI em 1992, e, em 28 de maio do mesmo ano, o Ministro da Justiça concedeu a posse permanente da terra ao Povo Indígena Xucuru, vindo em 1995 a ser retificada a extensão do território indígena Xucuru, determinando-se uma área de 27.555,0583 hectares (segunda etapa), realizando-se, posteriormente, a demarcação física do território (terceira etapa)<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>20</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>.

Quanto ao processo demarcatório, foram interpostas aproximadamente 270 objeções, sendo todas declaradas improcedentes pelo Ministro da Justiça em 1996. Na sequência, os terceiros interessados apresentaram um Mandado de Segurança ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), que decidiu a favor dos terceiros interessados, concedendo um novo prazo para as objeções administrativas. Ainda assim, as novas objeções foram recusadas pelo Ministro da Justiça, que reafirmou a necessidade de se continuar a demarcação<sup>21</sup>. Muitas ações foram interpostas por ocupantes não indígenas, transformando o processo de delimitação, demarcação e desintrusão da terra indígena do povo Xucuru em um contexto de insegurança e ameaças, que inclusive resultaram na morte de vários líderes indígenas da comunidade<sup>22</sup>. Em razão disso, a demanda chegou na Comissão de Direitos Humanos, vindo a ser julgada pela Corte na sequência.

#### **4 ANÁLISE DA DECISÃO DO CASO DO POVO INDÍGENA XUCURU E SEUS MEMBROS VS. BRASIL SOB A PERSPECTIVA DAS MEDIDAS PREVENTIVAS E SENTENÇAS ESTRUTURANTES**

Em 16 de março de 2016, a Comissão Interamericana de Direitos submeteu à Corte o Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros contra a República Federativa do Brasil por suposta violação do direito à propriedade coletiva e à integridade pessoal do Povo Indígena Xucuru, em razão da demora de mais de 16 anos, entre 1989 e 2005, no processo administrativo de reconhecimento, titulação, demarcação e delimitação de suas terras e territórios ancestrais, descumprindo o princípio do prazo razoável no processo administrativo. Outrossim, a demora na regularização dessas terras e territórios não permitiu que o referido povo indígena pudesse exercer pacificamente o direito à propriedade, assim como configura suposta violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial e à

---

pdf >. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>21</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>22</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

integridade pessoal, previstos nos artigos 21, 5, 8 e 25 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento<sup>23</sup>.

A Comissão concluiu que o Estado era responsável internacionalmente e recomendou que adotasse, com brevidade, as medidas necessárias, inclusive as medidas legislativas, administrativas ou de outra natureza, indispensáveis à realização do saneamento efetivo do território ancestral do Povo Indígena Xucuru, de acordo com seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes, a fim de garantir que seus membros possam continuar vivendo de maneira pacífica, conforme sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, crenças e tradições particulares<sup>24</sup>. Além disso, recomendou que o Estado brasileiro concluísse os processos judiciais interpostos por pessoas não indígenas sobre parte do território do Povo Indígena Xucuru. Por fim, reconhecidos danos provocados aos membros do Povo Indígena Xucuru, pela demora no reconhecimento, demarcação e delimitação, e pela falta de saneamento oportuno e efetivo de seu território ancestral, indica que o Brasil adote as medidas necessárias para evitar que no futuro ocorram fatos similares. Sugere adotar um recurso simples, rápido e efetivo, que tutele o direito dos povos indígenas do Brasil de reivindicar seus territórios ancestrais e de exercer pacificamente sua propriedade coletiva<sup>25</sup>.

Ante o exposto, em razão de o Brasil ser Estado Parte na Convenção Americana, desde 25 de setembro de 1992, e de ter reconhecido a competência contenciosa da Corte em 10 de dezembro de 1998, a Comissão apresentou à Corte as ações e omissões estatais que ocorreram, ou continuaram ocorrendo, após 10 de dezembro de 1998<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>24</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>25</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>26</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).

Passando à análise das considerações da Corte, esta aborda o direito de propriedade coletiva protegido pelo artigo 21 da Convenção Americana e recorda o estreito vínculo que os povos indígenas mantêm com suas terras, assim como com seus recursos naturais e com os elementos incorporais que neles se originam. A posse da propriedade não se centra em um indivíduo, mas no grupo e sua comunidade ante uma tradição comunitária e coletiva sobre a terra. No momento em que se desconsidera o vínculo ancestral dos membros das comunidades indígenas sobre seus territórios, afeta-se outros direitos básicos, como o direito à identidade cultural e à própria sobrevivência das comunidades indígenas e seus membros<sup>27</sup>.

Para o Tribunal, o Estado deve delimitar, demarcar e conceder título coletivo das terras aos membros das comunidades indígenas e garantir o direito dos povos indígenas de controlar efetivamente seu território, e dele ser proprietários, sem nenhum tipo de interferência externa de terceiro. O controle e o uso do território e recursos naturais por parte dos indígenas não se tratam de privilégios, que pode ser cassado pelo Estado ou superado por direitos à propriedade de terceiros, mas um direito dos integrantes de povos indígenas e tribais de obter a titulação de seu território, a fim de garantir o uso e gozo permanente dessa terra<sup>28</sup>.

A delimitação e demarcação efetiva pelo Estado dos limites do território sobre os quais existe um direito de propriedade coletiva de um povo indígena é necessária por questão de segurança jurídica. Faz-se necessário materializar os direitos territoriais dos povos indígenas mediante a adoção de medidas legislativas e administrativas para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação, que reconheça esses direitos na prática. Outrossim, a demarcação e a concessão de um título de propriedade formal, ou outra forma similar de reconhecimento estatal afasta o clima de incerteza entre os membros dos referidos povos, porquanto não sabem com certeza até onde se estende geograficamente seu

---

San José da Costa Rica, 2018. Disponível em:  
<[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>27</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em:  
<[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>28</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em:  
<[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

direito de propriedade coletiva e, conseqüentemente, desconhecem até onde podem usar os respectivos bens, e deles usufruir livremente<sup>29</sup>.

Quanto ao dever de assegurar direitos, aqui, especialmente, de garantir o direito à propriedade coletiva e a segurança jurídica, a Corte já afirmou reiteradamente que o artigo 1.1 da Convenção apresenta duas vertentes: uma obrigação negativa de respeito, que implica que os Estados devem se abster de cometer atos que infrinjam os direitos e as liberdades fundamentais reconhecidas pela Convenção, e também obrigações positivas de garantia dos Estados<sup>30</sup>.

No caso em tela, resta claro que o Estado brasileiro não respeitou o prazo razoável e a efetividade dos processos administrativos, a demora foi excessiva, em especial para a homologação e a titulação do território Xucuru. O tempo transcorrido para que o Estado realizasse a desintrusão dos territórios titulados, ainda que o caso seja complexo, é injustificável, e afetou a segurança jurídica do direito de propriedade do Povo Indígena Xucuru. Nesse sentido, a Corte considera que o Estado descumpriu sua obrigação positiva, e sendo assim, violou o direito à garantia judicial de prazo razoável, reconhecido no artigo 8.1 da Convenção, assim como violou o direito à proteção judicial e o direito à propriedade coletiva, reconhecidos nos artigos 25 e 21 da Convenção, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento<sup>31</sup>.

O Tribunal decidiu que o Estado brasileiro é responsável pela violação do direito à garantia judicial de prazo, pela violação do direito à proteção judicial, bem como do direito à propriedade coletiva. Afastou a responsabilidade pela violação do

---

<sup>29</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>30</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>31</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

dever de adotar disposições de direito interno e pela violação do direito à integridade pessoal<sup>32</sup>.

Decidiu a Corte que a sentença por si só constitui uma forma de reparação e que o Estado deve garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, a fim de 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. Ademais, o Estado deve 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<sup>33</sup>.

## CONCLUSÃO

O Sistema Interamericano tem sido fundamental não só para a garantia dos direitos humanos como também para consolidar a democracia nos países da América Latina e o próprio Estado de direito, tornando mais forte a legitimidade social da Convenção Interamericana e a base jurídica da Corte Interamericana. Ao analisar casos concretos como do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil, percebe-se que a Corte influencia objetivamente na interpretação dada aos direitos dentro do “*corpus iuris*” americano, promovendo a composição do *Ius Constitutionale Commune* na região latino-americana.

Outrossim, também representa um mecanismo de transformação da realidade política e social da América Latina, de proteção de direitos, punição dos responsáveis pelas violações, obtenção de uma reparação e estabelecimento de

---

<sup>32</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>33</sup> Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

medidas que visem a não perpetuação de violação de direitos a fim de garantir os direitos reconhecidos na Convenção Americana.

Justamente pela perspectiva da garantia da não perpetuação de violação de direitos, as sentenças estruturantes da Corte IDH constituem-se como “macro-sentenças” com efeitos que transcendem às partes envolvidas no litígio principal, atingindo toda a coletividade no sentido de dar efetividade e força normativa aos comandos constitucionais que visam evitar violações de direitos estatais e proteger direitos humanos.

Reconhecidos danos provocados aos membros do Povo Indígena Xucuru, na sentença foi indicado que o Brasil adotasse as medidas necessárias para evitar que no futuro ocorressem fatos similares. Tais medidas são indispensáveis não só para a reparação do dano específico em análise, o que por si só não garantiria a não perpetuação das violações, mas para todos os casos semelhantes.

Dessa forma, a Corte por meio de uma série de imposições e medidas coercitivas ao Estado violador de direitos, busca atacar o problema desde a origem, beneficiando toda a sociedade sob uma lógica de prevenção. Tal conduta vem ao encontro do conceito de “sentenças estruturantes” ou “macro-sentenças”, isto é, as decisões vão muito além de decidir se houve, no caso concreto, uma violação à Convenção Americana, mas sim promover mudanças estruturais em prol da evolução em termos de proteção de direitos humanos na região.

## REFERÊNCIAS

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 20. set. 2020.

Bogdandy, Armin von. O mandato transformador do Sistema Interamericano: Legalidade e Legitimidade de um processo jurisgenético extraordinário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, 2019. doi:10.5102/rbpp.v9i2.6126.

Rachel Couto Correia, Theresa. *Corte interamericana de direitos humanos: repercussão jurídica das opiniões consultivas*. Curitiba, Juruá, 2008.

Corte Interamericana De Direitos Humanos. Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil: sentença de 5 de fevereiro de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José da Costa Rica, 2018. Disponível em: <

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf) >. Acesso em: 15 ago. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico. Rio de Janeiro, p.1- 245, 2010.

Clarissa Hennig Leal, Mônia; Matheus de Azevedo, Douglas. “A postura preventiva adotada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”: noções de “dever de proteção” do estado como fundamento para a utilização das “sentenças estruturantes”. Revista Novos Estudos Jurídicos, v. 2, 2016.

Osuna, Néstor. “Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia”. In: BAZÁN, Víctor (Org.). Justicia Constitucional y derechos fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales. nº 5. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2015.

Proner, Carol. “Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção”. Porto Alegre: Serio Antonio Fabris Editor, 2002.