

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 183  
18 outubro 2024  
Original: português

**RELATÓRIO Nº 174/24**  
**PETIÇÃO 731-13**  
RELATÓRIO DE ADMISSIBILIDADE

MEMBROS DO POVO INDÍGENA AWA-GUAJÁ  
BRASIL

Aprovado eletronicamente pela Comissão em 18 de outubro de 2024.

**Citar como:** CIDH, Relatório Nº 174/24. Petição 731-13. Admissibilidade.  
Membros do povo indígena Awa-Guajá. Brasil. 18 de outubro de 2024.

**I. DADOS DA PETIÇÃO**

<b>Parte peticionária:</b>	Conselho Indigenista Missionário e Survival International
<b>Supostas vítimas:</b>	Membros do povo indígena Awa-Guajá
<b>Estado denunciado:</b>	Brasil
<b>Direitos invocados<sup>1</sup>:</b>	Artigos 4 (vida), 8 (garantias judiciais), 21 (propriedade), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos <sup>2</sup>

**II. TRÂMITE ANTE A CIDH<sup>3</sup>**

<b>Apresentação da petição:</b>	6 de maio de 2013
<b>Notificação da petição ao Estado:</b>	24 de dezembro de 2015
<b>Primeira resposta do Estado:</b>	28 de abril de 2016
<b>Observações adicionais da parte peticionária:</b>	17 de janeiro de 2019, 5 de fevereiro de 2019 e 2 de setembro de 2019
<b>Observações adicionais do Estado:</b>	6 de novembro de 2020

**III. COMPETÊNCIA**

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

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

<b>Duplicação de procedimentos e coisa julgada internacional:</b>	Não
<b>Direitos declarados admissíveis:</b>	Artigos 4 (vida), 5 (integridade pessoal), 8 (garantias judiciais), 21 (propriedade), 24 (igualdade perante a lei), 25 (proteção judicial) e 26 (desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais) da Convenção Americana
<b>Esgotamento de recursos internos ou procedência de uma exceção:</b>	Sim, nos termos da Seção VI
<b>Apresentação dentro do prazo:</b>	Sim, nos termos da Seção VI

**V. POSIÇÃO DAS PARTES***A parte peticionária*

1. A parte peticionária denuncia a demarcação parcial e insuficiente das terras indígenas do povo Awá, assim como a falta de segurança territorial, o que permitiu a presença de invasores, resultando em ameaças, atos violentos, degradação ambiental e graves riscos para seu modo de vida.

<sup>1</sup> Ademais, invoca a Convenção No. 169 da Organização Internacional do Trabalho.

<sup>2</sup> Doravante, "Convenção Americana" ou "Convenção".

<sup>3</sup> As observações de cada parte foram devidamente trasladadas para a parte contrária. Em 11 de maio de 2023 a parte peticionária reiterou seu interesse na continuidade do processo na CIDH.

2. Como contexto, relatam que em 1950 e 1985, devido à construção da estrada BR-222 e uma ferrovia, madeireiros invadiram nas terras do povo Awá e realizaram atividades econômicas, provocando conflitos, ataques, assassinatos e a introdução de doenças contagiosas. Entre os incidentes mais recentes, destacam as invasões de madeireiros armados em setembro de 2012, que obrigaram uma equipe da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) a se retirarem da região. Em fevereiro de 2013, os indígenas Awá informaram a uma das organizações peticionárias que os madeireiros se encontravam nesse momento a poucos quilômetros de suas casas.

3. Além disso, indicam que, embora em 2004 as autoridades reconheceram formalmente um dos territórios habitados pelo povo Awá, o que inicialmente contribuiu para uma diminuição do desmatamento na zona, em 2009 esse território sofreu uma das maiores perdas florestais do país. Por esta razão, embora a parte peticionária valore este avanço na proteção de seus direitos, assinala que a subsistência do povo Awá permanece em perigo mesmo se permanecer o ritmo atual de desmatamento. Ademais, enfatiza que a degradação do território é exacerbada por incêndios, muitos dos quais são provocados deliberadamente para expandir áreas de pastagem.

4. Com relação ao esgotamento dos recursos internos, alega que a legislação brasileira não prevê recursos para que os integrantes do povo Awá que vivem em isolamento voluntário possam obter a proteção de seus direitos. Sem prejuízo do exposto, indica que em 2002 o Ministério Público Federal ("MPF") interpôs uma ação civil pública para que o Poder Judiciário ordenasse o Estado a demarcar e sanear todo o território Awá. Em 2012 o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) proferiu uma sentença favorável à demarcação e expulsão dos invasores, mas a decisão não foi implementada. Além disso, outros territórios Awá — Alto Turiaçu, Caru e Araribóia — continuam sob pressão dos invasores, sem terem sido incluídos nas determinações judiciais de demarcação e saneamento ou expulsão dos invasores.

#### *O Estado brasileiro*

5. O Estado sustenta, primeiramente, que a Comissão Interamericana não tem competência devido à matéria para declarar violações da Convenção 169 da OIT invocada pela parte peticionária, já que esta convenção não faz parte do sistema interamericano.

6. Alega que a parte peticionária apresentou a denúncia à CIDH antes de concluída a tramitação da ação civil pública interposta para demarcar todo o território Awá (Ação Civil Pública Nº 2002.37.00.003918-2). Assinala que, embora em 9 de dezembro de 2011 o TRF1, após uma decisão de primeira instância, tenha determinado que no prazo de um ano as autoridades expulsassem as pessoas não indígenas dessas terras, uma das partes interpôs embargos de declaração, resolvido em 6 de agosto de 2012. Após, foram apresentados outros recursos, decididos em 20 de novembro de 2015, data em que o processo interno foi concluído. Em consequência, considera que a parte peticionária apresentou sua petição antes do citado processo ter uma decisão firme e definitiva.

7. A partir de uma simples busca no site do TRF1 é possível identificar a existência de várias ações civis públicas interpostas por uma das duas organizações peticionárias, o Conselho Indigenista Missionário. Na mesma linha, acrescenta que a parte peticionária não solicitou reparações por danos materiais, morais e ambientais em nenhuma de suas demandas civis. Portanto, solicita à Comissão que declare inadmissível esta petição por não cumprir o requisito previsto no artigo 46.1.a da Convenção Americana.

8. Sem prejuízo do já exposto, sustenta que adotou medidas para proteger os direitos das possíveis vítimas. Assinala que, desde a citada decisão de 6 de agosto de 2012, as autoridades iniciaram os trabalhos de caracterização e mapeamento da zona indígena Awá, em preparação para a grande operação de expulsão que estava para acontecer. Além disso, alega que as ações estatais, iniciadas em 2013 e intensificadas em 2014 culminaram com a expulsão efetiva dos não indígenas das terras dos Awá nesse mesmo ano. Destaca que, como resultado, em 15 de abril de 2014 o povo Awá recebeu o "auto de expulsão" nas mãos de funcionários da Justiça Federal no Estado do Maranhão e que com isso o Estado assegurou a posse da terra indígena ao povo Awá.

9. Adicionalmente, ressalta que os territórios indígenas Caru, Alto Turiaçu, Araribóia e Awá foram demarcados, respectivamente, em 1982, 1988, 1990 e 2005. Indica que a ferrovia mencionada pela parte petionária, finalizada em 1985, não atravessa territórios indígenas. Segundo o Estado, a via em questão é a Estrada de Ferro Carajás (EFC), construída em 1982 e atualmente encarregada do transporte tanto de passageiros como de minerais. Para a construção da via os indígenas da região se beneficiaram de medidas compensatórias e mitigadoras, tais como demarcação, projetos de conservação ambiental, educação, saúde, saneamento e proteção de indígenas em isolamento. Além disso, o mapa do lugar onde se construiu a ferrovia mostra que está muito longe da terra dos Awá e que, de fato, só faz fronteira com a terra indígena Caru.

10. Por último, o Brasil informa que adotou políticas públicas destinadas a proteger as terras indígenas situadas no Estado do Maranhão, inclusive as terras dos Awá, tais como ações constantes de fiscalização, apoio às atividades de monitoramento preventivo e a denominada vigilância indígena, que promove a participação da comunidade indígena em atividades de apoio e fomento à proteção territorial. Para provar isto, apresenta o relatório de uma operação de fiscalização de abril de 2019 que menciona a presença de invasores e documenta atividades de monitoramento e inspeção por parte de forças militares, policiais e ambientais. Essas atividades incluíram a apreensão de equipamentos de madeireiros clandestinos. Com base nisso, solicita à Comissão que declare essa denúncia inadmissível.

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

11. A petição se concentra em denunciar a falta de demarcação completa das terras indígenas do povo Awá e a insuficiente segurança territorial, o que facilitou a persistente presença de invasores em seus territórios. Com base nisso, a Comissão Interamericana recorda que, conforme seus precedentes, o cumprimento do requisito do prévio esgotamento dos recursos é analisado com base na situação de fato e de direito vigente no momento da adoção do relatório de admissibilidade, e não a partir daquela que existia no momento de apresentação da petição<sup>4</sup>. Além disso, reitera que o requisito de esgotamento dos recursos internos não significa que as supostas vítimas tenham a obrigação de esgotar todos os recursos disponíveis. Tanto a Corte como a Comissão assinalaram em reiteradas oportunidades que “[...] a regra que exige o prévio esgotamento dos recursos internos foi concebida no interesse do Estado, pois busca dispensá-lo de responder a um órgão internacional por atos imputados, antes de ter ocasião de remediá-los com seus próprios meios”<sup>5</sup>.

12. No presente caso, para cumprir o requisito de esgotamento da jurisdição interna, a parte petionária assinala que: i) em 2002, o Ministério Público Federal (MPF), em representação dos interesses indígenas, iniciou a ação civil pública 2002.37.00.003918-2 solicitando a demarcação e o saneamento das terras indígenas dos Awá, bem como a expulsão dos invasores; ii) em 2012, o Tribunal Regional Federal (TRF) ordenou a demarcação e a expulsão dos invasores, mas essa decisão não foi implementada. Segundo a informação proporcionada pelo Estado, em 20 de novembro de 2015 os órgãos de justiça adotaram a última decisão relacionada com este processo, a qual já conta com a qualidade de coisa julgada.

13. O Estado, por sua vez, alega que existem várias ações interpostas por uma das organizações petionárias, o Conselho Indigenista Missionário, e que a parte petionária não solicitou reparações por danos materiais, morais e ambientais em nenhuma de suas demandas civis. Sustenta que, por não terem sido esgotados esses recursos internos disponíveis, a petição não cumpre com o requisito previsto no artigo 46.1.a) da Convenção Americana e deve ser declarada inadmissível.

14. A Comissão observa que o requisito de esgotamento dos recursos internos exige que sejam utilizados aqueles recursos adequados e efetivos para remediar as violações alegadas. Nesse sentido, a ação civil pública interposta em 2002 pelo MPF buscava a demarcação e proteção das terras indígenas dos Awá, bem

<sup>4</sup> Ver, entre outros: CIDH, Relatório N° 35/16, Petição 4480-02, Admissibilidade, Carlos Manuel Veraza Urtusuástegui, México, 29 de julho de 2016, par. 33; Relatório N°4/15, Petição 582-01, Admissibilidade, Raúl Rolando Romero Feris, Argentina, 29 de janeiro de 2015, par. 40; Relatório N° 15/15, Petição 374-05, Admissibilidade, Trabalhadores do Sindicato de Trabalhadores da Federação Nacional de Cafeteiros da Colômbia, Colômbia, 24 de março de 2015, par. 39; Relatório N° 4/19, Petição 673-11, Admissibilidade, Fernando Alcântara de Figueiredo e Laci Marinho de Araújo, Brasil, 3 de janeiro de 2019, par. 21.

<sup>5</sup> CIDH, Relatório N° 70/04, Petição 667/01, Admissibilidade, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas e outros - Aposentados da Empresa Venezuelana de Aviação VIASA, Venezuela, 13 de outubro de 2004, par. 52.

como a expulsão dos invasores, que são questões centrais na presente petição. Essa ação culminou em uma decisão definitiva em 20 de novembro de 2015.

15. Em relação às outras ações mencionadas pelo Estado e supostamente interpostas pelo CIMI, a Comissão observa que o Estado não forneceu detalhes específicos sobre seu conteúdo, estado processual ou pertinência direta com relação às violações alegadas nesta petição. Além disso, com relação à falta de solicitações de reparações por danos materiais, morais e ambientais, a Comissão considera que o objeto principal da petição é a proteção dos direitos territoriais e culturais do povo Awá. A ausência de demandas de indenização nos processos internos não impede considerar esgotados os recursos internos pertinentes para os fins desta petição.

16. Portanto, a Comissão conclui que os recursos internos foram esgotados em relação às principais reivindicações da petição, e que a presente petição cumpre com o requisito previsto no artigo 46.1.a) da Convenção Americana. Considerando o objeto da petição, a Comissão Interamericana conclui que a citada decisão esgotou a jurisdição interna e, portanto, a presente petição cumpre o requisito previsto no artigo 46.1.a) da Convenção Americana. Com relação ao prazo de apresentação, considerando que a citada resolução final foi adotada enquanto o presente estudo ainda estava sob avaliação de admissibilidade, também se cumpre o requisito de prazo estabelecido no artigo 46.1.b) da Convenção.

## VII. ANÁLISE DE CARACTERIZAÇÃO DOS FATOS ALEGADOS

17. Em primeiro lugar, a Comissão reitera que o critério de avaliação da fase de admissibilidade difere do utilizado para se pronunciar sobre o mérito de uma petição; a CIDH deve realizar nesta etapa uma avaliação *prima facie* para determinar se a petição estabelece o fundamento da violação, possível ou potencial, de um direito garantido pela Convenção, mas não para estabelecer a existência de uma violação de direitos. Esta determinação sobre a caracterização de violações da Convenção Americana constitui uma análise primária, que não implica prejudicar o mérito do assunto. Para fins da admissibilidade, a Comissão deve decidir se os fatos alegados podem caracterizar uma violação de direitos, conforme estipulado no artigo 47.b) da Convenção Americana, ou se a petição é “claramente infundada” ou “evidente sua total improcedência”, conforme o 47.c) da Convenção Americana.

18. A parte peticionária denuncia a demarcação parcial e insuficiente das terras indígenas do povo Awá e a falta de segurança territorial, o que permitiu a contínua presença de invasores em seus territórios. O Estado, por sua vez, argumenta que a petição é claramente infundada, pois: i) a construção da ferrovia Carajás beneficiou os indígenas, ii) os territórios indígenas mencionados pela parte peticionária já foram demarcados, e iii) as autoridades promoveram a expulsão dos invasores das terras Awá em 2014.

19. A Comissão nota que, segundo os fatos narrados, as terras do povo indígena Awá abrangem os territórios conhecidos pelo Estado como Caru, Alto Turiaçu, Araribóia e Awá. Segundo o Estado, estes territórios foram homologados e demarcados, respectivamente, em 1982, 1988, 1990 e 2005. No entanto, o MPF, organismo estatal que representa os interesses e direitos do povo indígena Awá perante os tribunais, apresentou uma ação civil pública em 2002 para reivindicar tanto a falta de demarcação do território Awá como a falta de segurança e a presença de invasores em todas as terras indígenas. Durante esta ação judicial, em 2012 o TRF1 determinou que seria realizada a demarcação e expulsão dos invasores. A respeito deste último ponto, a controvérsia entre as partes consiste em que, para o Estado, a decisão foi cumprida em 2014, ano em que os Awá receberam a “notificação de expulsão” por parte do governo, enquanto para o peticionário a decisão não foi cumprida.

20. Levando em conta o exposto anteriormente, os fatos denunciados não são claramente infundados e merecem uma análise na etapa de mérito. Há evidência de que a implementação do direito à propriedade da totalidade das terras indígenas Awa foi afetada por uma demarcação tardia e pela presença persistente de ocupantes ou invasores não indígenas. A respeito deste último aspecto, a CIDH destaca que, embora o Estado afirme que os invasores foram expulsos em 2014, o mecanismo de medidas cautelares da CIDH adotou uma resolução em 2021 mediante a qual se referiu, entre outros assuntos, à continuidade da

presença de invasores em uma das terras indígenas dos Awá<sup>6</sup>. É pertinente examinar, portanto, se, e em que medida e período, o processo de demarcação das terras indígenas Awá foi tardio e incompleto, à luz dos direitos e obrigações derivados da Convenção Americana.

21. Finalmente, la Comisión resalta que en el caso de comunidades culturalmente diferenciadas con una conexión especial con la tierra, como son las comunidades indígenas y quilombolas, la vida de sus miembros depende fundamentalmente de las actividades de subsistencia (agricultura, caza, pesca, recolección) que sean realizadas en sus territorios<sup>7</sup>, incluido el uso continuo de sistemas colectivos tradicionales “esenciales para el bienestar individual y colectivo y [...] para la supervivencia” de estos grupos<sup>8</sup>. Al establecer los parámetros o condiciones necesarias para que existan condiciones adecuadas de existencia, sin las cuales el desarrollo libre y pleno de los proyectos de vida se hace imposible, los derechos previstos en el artículo 26 sirven como referencia para la interpretación de las obligaciones estatales necesarias para garantizar una vida digna<sup>9</sup>.

22. Com base nestas considerações, e após examinar os elementos de fato e de direito expostos pelas partes, a Comissão considera que as alegações da parte petionária não são infundadas e requerem um estudo de mérito, pois os fatos alegados, sendo corroborados, poderiam caracterizar violações aos artigos 4 (vida), 5 (integridade pessoal), 8 (garantias judiciais), 21 (propriedade), 24 (igualdade perante a lei), 25 (proteção judicial) e 26 (desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais) da Convenção Americana, com relação ao seu artigo 1.1 (obrigação de respeitar os direitos), em detrimento da comunidade indígena Awá e seus membros.

23. Finalmente, a Comissão toma nota de que o Estado se opôs à invocação, pela parte petionária, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. A esse respeito, a CIDH reitera que não é competente para se pronunciar sobre a violação direta desse tratado, mas nos termos do artigo 29 da Convenção Americana pode utilizá-lo no momento de interpretar o sentido e o alcance das obrigações jurídicas interamericanas<sup>10</sup>.

## VIII. DECISÃO

1. Declarar admissível a presente petição com relação aos artigos 4, 5, 8, 21, 24, 25 e 26 da Convenção Americana, em conexão com seu artigo 1.1.

2. Notificar às partes a presente decisão; continuar com a análise do mérito da questão, 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 18 dias do mês de outubro de 2024. (Assinado): Roberta Clarke, Presidenta; Carlos Bernal Pulido, Primeiro Vicepresidente; Arif Bulkan e Gloria Monique de Mees, membros da Comissão.

<sup>6</sup> CIDH, Resolução 1/2021, Medida Cautelar Nº 754-20. Membros dos Povos Indígenas Guajajara e Awá da Terra Indígena Araribóia a respeito do Brasil. 4 de janeiro de 2021.

<sup>7</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Awas Tingni v. Nicaragua. Referido en: Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 140(f).

<sup>8</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 128.

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 157, 158, 164 y siguientes; CIDH, Informe Nº 189/20, Caso 12.569. Mérito. Comunidades quilombolas de Alcântara. Brasil. 14 de junio de 2020, párr. 247.

<sup>10</sup> No mesmo sentido, veja: CIDH, Demanda apresentada à Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, 17 de março de 2003; CIDH, Relatório Nº 40/04, Caso 12053, Comunidades Indígenas Mayas do Distrito de Toledo Vs. Belize, 12 de outubro de 2004. par. 87.