

**COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
RESOLUÇÃO 28/2024**

Medidas Cautelares nº 50-24

Membros do Povo Indígena Tapeba de Caucaia a respeito do Brasil

9 maio de 2024

Original: português

I. INTRODUÇÃO

1. Em 17 de janeiro de 2024, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ("a Comissão Interamericana", "a Comissão" ou "a CIDH") recebeu uma solicitação de medidas cautelares apresentada pela Defensoria Pública da União da República Federativa do Brasil ("a parte solicitante") instando a Comissão a requerer ao Estado do Brasil ("Brasil" ou "o Estado") que adote as medidas necessárias para proteger os direitos à vida e à integridade pessoal dos membros do Povo Indígena Tapeba de Caucaia ("pessoas propostas beneficiárias"). Indicou-se que as pessoas propostas beneficiárias estariam sofrendo episódios de violência e ameaças pelo crime organizado e polícia, assim como expulsões das suas aldeias em razão da falta de conclusão da demarcação e de proteção do seu território.

2. De acordo com o artigo 25 de seu Regulamento, em 4 de março de 2024, a Comissão pediu informações ao Estado e à parte solicitante. O Estado respondeu em 28 de março e 1 de abril de 2024, logo após uma prorrogação requerida por este e outorgada pela Comissão. Por sua vez, a parte solicitante enviou comunicação de forma mais atualizada em 15 de março de 2024.

3. Após analisar as alegações de fato e de direito apresentadas pelas partes, a Comissão considera que as mesmas demonstram *prima facie* que os membros do Povo Indígena Tapeba de Caucaia se encontram em uma situação grave e urgente, uma vez que seus direitos à vida e à integridade pessoal estão em sério risco. Em consequência, de acordo com o artigo 25 do Regulamento da CIDH, solicita-se ao Brasil que: a) adote as medidas necessárias e culturalmente adequadas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros do Povo Indígena Tapeba de Caucaia, inclusive de atos perpetrados por terceiros. Tais medidas devem permitir que as lideranças do Povo Indígena Tapeba possam seguir desempenhando seus trabalhos de defesa dos direitos humanos, assim como garantir que as pessoas beneficiárias possam retornar a suas aldeias sem serem objeto de ameaças, perseguições ou atos de violência; b) coordene as medidas a serem implementadas com as pessoas beneficiárias e seus representantes; e c) informe sobre as ações adotadas para a investigação dos fatos que motivaram a presente medida cautelar e, assim, evitar sua repetição.

II. RESUMO DOS FATOS E ARGUMENTOS APRESENTADOS PELAS PARTES

a. Informações enviadas pela parte solicitante

4. O Povo Indígena Tapeba de Caucaia tem uma população de aproximadamente 7.038 indígenas distribuídos em 20 aldeias¹, em território localizado no que atualmente corresponde ao município de Caucaia, estado do Ceará, Brasil. Desde a década de 1980 o Povo Indígena Tapeba busca a demarcação do seu território, processo que permanece inconcluso. Em 31 de agosto de 2017, o Ministério da Justiça publicou a Portaria Declaratória da Terra Indígena Tapeba (Portaria nº 734, de 31 de agosto de 2017) declarando de posse permanente do Povo Indígena 5.294 hectares.

5. Segundo a parte solicitante, em 19 de fevereiro de 2016, as lideranças Tapeba, a Prefeitura de Caucaia, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e a União concluíram um Termo de Acordo para a conclusão da demarcação, cuja implementação completa estaria pendente de: "demarcação física da Terra

¹ Sobradinho, Ponte, Itambé, Capoeira, Capuã, Jandaiguaba, Jardim do Amor, Carnaubal, Cipó, Vila dos Cacos, Lagoa das Bestas, Lagoa I, Lameirão, Lagoa dos Tapeba, Campo Grande, Bom Jesus, Água Suja, Coité, Vila Nova, Trilho.

Indígena, de responsabilidade exclusiva da Funai e que deveria ter ocorrido até setembro de 2018; construção da Nova Aldeia da Ponte, de responsabilidade do estado do Ceará; e revitalização do Rio Ceará com intuito de viabilizar a trafegabilidade e a balneabilidade do manancial, de fundamental importância para atividades tradicionais do referido Povo, como a pesca e deslocamento”. A parte solicitante alertou sobre ao menos 20 ações judiciais contra a demarcação ou em detrimento da proteção possessória do Povo Indígena Tapeba. Em alguns casos os membros do Povo Indígena “sequer foram convocados a compor o processo como parte”. Igualmente, destacou-se a Informação Técnica da FUNAI nº 34/2023/Segat² que registra:

Nos mais de 40 anos desde as primeiras reivindicações fundiárias, foram realizadas inúmeras retomadas, lideranças foram assassinadas e outras permanecem até hoje ameaçadas de morte. Parte do território originário foi perdida em virtude da expansão da cidade de Caucaia e da especulação imobiliária, gerando uma pressão territorial considerável às áreas utilizadas pelos indígenas. Áreas de mata e de reservas naturais como areia e arisco foram densamente degradadas.

6. Atualmente, de acordo com a parte solicitante, existem riscos ao direito à propriedade coletiva do Povo Tapeba e a FUNAI identifica o risco de retirada compulsória de parte das pessoas propostas beneficiárias de parcelas das terras que ocupam tradicionalmente por meio de uma Ação de Reintegração de Posse³ e uma Ação de Interdito Proibitório⁴. Haveria, incluso, Parecer de Força Executória⁵ da Procuradoria-Geral Federal no estado do Ceará “no sentido de garantir o cumprimento das decisões judiciais para retirar os indígenas de parte de seu território”. Ambas as ações continuariam em trâmite no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, segundo informação disponível.

7. A parte solicitante acrescentou que, no contexto de indefinição territorial descrito, as pessoas propostas como beneficiárias estariam sujeitas a perseguição, ameaças e violência contra sua vida e integridade pessoal. Segundo o detalhado, tanto forças policiais como o crime organizado – especificamente se registra a presença das facções “Comando Vermelho”, “Massa”⁶, “Guardiões do Estado” e “Tudo Neutro” - seriam responsáveis por um histórico de eventos de risco perpetrados contra membros do Povo Indígena Tapeba:

2019

- 9 de janeiro: membros do crime organizado teriam tentado incendiar o polo básico de saúde indígena na Aldeia de Carnaubal e, posteriormente, ameaçaram retornar à aldeia;
- 8 de outubro: proposto beneficiário⁷ teria sido abordado por policiais quando se dirigia a tomar banho no açude da Jandaiguaba. Os policiais o teriam indagado sobre o “esconderijo do elemento conhecido por ‘baranga’”. Ao indicar que não o conhecia, um dos policiais “desferiu duas mãozadas nas costas do mesmo e ainda disse que, caso o mesmo estivesse mentindo iam voltar e afogá-lo no açude”;
- Outubro: expulsão de uma família Tapeba da Aldeia Capoeira e outra da Aldeia da Ponte “em virtude de ameaças provocadas por facção criminosa”.

2020

- Fevereiro: equipe técnica do Serviço de Gestão Ambiental e Territorial da Coordenação Regional Nordeste II mapeou 66 residências de indígenas Tapeba das quais 26 teriam sofrido arrombamentos praticados pela Polícia Militar do Ceará. Segundo a FUNAI, os relatos de violência policial podem ser qualificados como “[...] uma série de casos individuais de repercussão coletiva; reiteram a existência de danos físicos, psicológicos e patrimoniais que atingem, além de determinados(as) indígenas, toda a

² FUNAI, nº 34/2023/Segat - CR-NE-II/DIT - CR-NE-II/CR-NE-II-FUNAI, 18 de outubro de 2023.

³ Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Ação de Reintegração de Posse - Agravo de Instrumento nº 0815839-50.2023.4.05.0000.

⁴ Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Ação de Interdito Proibitório nº 0808097-71.2023.4.05.0000.

⁵ Parecer de Força Executória - n. 00001/2023/NUMF/PFCE/PGF/AGU.

⁶ Seria uma dissidência do Comando Vermelho, com base na cidade de Caucaia.

⁷ As pessoas propostas beneficiárias alegadas vítimas de violência solicitaram anonimato nos documentos públicos por razões de segurança.

comunidade e caracterizam, portanto, impactos à organização social, política, econômica, cultural e territorial da etnia”;

- 2 de março: policiais do Comando Tático Motorizado da Polícia Militar teriam invadido o imóvel de um proposto beneficiário na Aldeia Capoeira, causando danos materiais. Tal proposto beneficiário, ao realizar a denúncia, informou que duas outras casas teriam sido igualmente invadidas e que temia represálias, solicitando proteção à FUNAI;
- 5 de março: outro indígena Tapeba registrou boletim de ocorrência alegando que ele e sua família foram tomados de surpresa pela “presença violenta” de policiais militares na sua residência, os quais “chegaram perguntado pelo ‘traficantezão do capuan’, a partir daí começaram a quebrar objetos tais como: derrubaram e quebraram a cerca do imóvel da vítima, depois quebraram a porta da frente da casa, em seguida entraram no imóvel e começaram quebrar dois guarda-roupas, um fogão, jogaram as roupas no solo da casa, jogaram três colchões de forma aleatório colocando a casa vítima em total desalinho”. Os policiais supostamente buscavam por drogas na residência, sem ter encontrado nada;
- 15 de março: policiais militares teriam entrado violentamente na casa de uma família na Aldeia Jandaiguaba, “[t]ambém teriam derrubado móveis e quebrado objetos no interior da residência”;
- 18 de março: a polícia teria atirado em uma pessoa que passava de motocicleta pela Aldeia Jandaiguaba. Uma liderança da comunidade teria solicitado aos policiais “cuidado ao atirar na área pela existência de crianças na aldeia”. Alega que como resposta “foi algemado pelos policiais e levado à delegacia ‘para aprender’”. Além disso, a polícia também teria tentado enforcar ao proposto beneficiário “fazendo que ele babasse, ficasse roxo, virasse os olhos e quase desmaiasse por falta de ar” na frente da sua filha criança. Adicionalmente, “durante a abordagem, quando mencionaram às autoridades que a Jandaiguaba era uma área indígena, os policiais teriam dito: ‘área indígena é meus ovos. Não queremos saber disso’” (sic);
- 10 de abril: assassinato com arma de fogo de dois indígenas Tapeba alegadamente por membros da facção do crime organizado Comando Vermelho;
- 14 de junho: o proposto beneficiário que teria sofrido agressões em 18 de março, juntamente com sua família, teriam sido ameaçados e agredidos novamente por policiais, com “práticas de tortura (com agressões no rosto, na nuca e na cabeça e choques na língua e nos testículos). Em virtude disso, a família comunicou estar sendo obrigada a sair da aldeia”. Outras famílias indígenas, com temor das abordagens policiais, também estariam saindo da aldeia;
- Junho: primeira expulsão de 13 famílias indígenas da Aldeia Capoeira por atuação de grupos criminosos;
- Novembro: indígena Tapeba da Aldeia Capoeira teria informado que, diante do risco enfrentado, não poderia retornar a sua aldeia. Sua casa, assim como as de outros membros da comunidade, teria sido destruída por membros do crime organizado.

2022

- Janeiro: segunda expulsão de famílias indígenas da Aldeia Capoeira por grupos criminosos;
- 22 de dezembro: expulsão de uma família indígena da Aldeia Lameirão por organização criminosa. Segundo a parte solicitante, “no dia da expulsão, também houve a ocorrência de tortura, ameaça e roubo de aparelhos eletrônicos e eletrodomésticos da residência. Sinalizou, ainda, que foram fotografados/as enquanto os agressores ordenavam que não registrassem boletim de ocorrência e que abandonassem a moradia”. Outras famílias também teriam sido expulsas no mesmo dia;
- Dezembro: primeira invasão da Aldeia Sobradinho por cerca de 20 pessoas armadas que ameaçaram aos propostos beneficiários, realizando disparos em direção das residências.

2023 (primeiro semestre)

- Janeiro: invasão da Aldeia Lagoa por pessoas envolvidas com o crime organizado;
- 24 de fevereiro: expulsão de família indígena da Aldeia Sobradinho a razão do assassinato de um dos seus membros por grupo criminoso;

- 25 de fevereiro: segunda invasão da Aldeia Sobradinho pelo crime organizado com o assassinato de um indígena Tapeba dentro da sua própria casa e ferimento por disparo de bala do filho deste;
- Fevereiro: líderes indígenas Tapeba denunciam que “os grupos criminosos ameaçam lideranças e utilizam o território como esconderijo e para a desova de corpos”. Aduziram que os propostos beneficiários deixaram de explorar algumas áreas de mata ou de carnaubal pela presença de grupos criminosos. Afirmaram que “temos perdido diversos indígenas” em meio a esse conflito, parte por ingressar nesses grupos por supor “que vai ser uma situação e acaba se colocando em outra”;
- 25 de março: terceira invasão da Aldeia Sobradinho, com o assassinato de um indígena na frente da sua companheira. “Diante destes episódios, as famílias que ali residiam, temendo novos ataques, foram progressivamente evadindo do território”;
- Abril: registro de duas mortes na Aldeia Sobradinho à raiz da disputa de facções criminosas;
- 2 maio: assassinato do filho do indígena assassinado em 24 de fevereiro, mesmo aquele já tendo sido expulso do território. Segundo sua família ele “foi espancado no corpo e na cabeça e assassinado com um tiro no rosto. [...] quebraram a cabeça dele de barra de ferro” (sic). A família [...] continua recebendo ameaças, não conta com qualquer assistência psicológica ou financeira, reside de maneira precária, e tem pedido nas ruas para sobreviver”.

8. A parte solicitante informou que os eventos de risco narrados foram denunciados às autoridades, seja por registro de boletim de ocorrência, por relatos à FUNAI, entre outros. A Coordenação Regional Nordeste II da FUNAI indicou que, entre 2019 e 2023, tinha “mais de 20 processos abertos referentes às seguintes denúncias: assassinatos, ameaças, danos patrimoniais, agressões físicas e psicológicas, e expulsões de famílias indígenas da Terra Tapeba em razão da atuação de facções criminosas e/ou da ocorrência de supostos abusos praticados por autoridades policiais”. Estima-se que o número de ocorrências seja muito superior dado que as pessoas propostas beneficiárias sofrem ameaças “as quais atribuem a organizações/facções criminosas em conluio com agentes estatais” para que não denunciem.

9. A parte solicitante comunicou ainda sobre o início de investigações, reuniões interinstitucionais, intercâmbio de ofícios, e a inclusão de algumas das pessoas propostas beneficiárias no Programa Estadual de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos do Ceará – PPDDH/CE. Reconheceu que algumas instituições realizaram encaminhamentos sobre os fatos alegados, e aduziu que tais ações são insuficientes para proteger ao Povo Tapeba e que as instâncias fiscalizadoras e de segurança atuam “na maioria das vezes, apenas em caráter emergencial, isto é, após a consumação do dano”⁸. Assinala, ademais, que solicitou a criação de um Gabinete de Crise, o qual não teria sido concretizado.

10. Segundo se comunicou à CIDH, o Programa de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos inclui sete lideranças Tapeba propostas beneficiárias⁹. Essas medidas teriam iniciado em julho de 2016 com

⁸ No tocante às inúmeras articulações interinstitucionais empreendidas pela Funai no sentido de proteção dos direitos humanos do Povo Indígena Tapeba, [a informação técnica produzida] traz um importante levantamento que demonstra a insuficiência das tratativas frente à absoluta omissão de outros setores estatais, notadamente a pasta de segurança pública, a saber:

a) uma base comunitária e grupos de segurança comunitária itinerante para atuação na Terra Indígena, conforme diálogo em setembro de 2022 - não foram instalados;

b) não houve uma ação que promovesse o retorno seguro das 13 famílias expulsas da Aldeia Capoeira ao território de origem;

[...]

d) não houve retorno sobre o monitoramento de denúncias e a averiguação da situação das investigações pela Polícia Federal (encaminhamento pactuado em 18/09/2020);

e) não houve um momento específico entre Coordenadoria Integrada de Planejamento Operacional da SSPDS-CE, Coordenadoria de Inteligência da SSPDS-CE, Polícia Federal, Batalhão de Polícia de Meio Ambiente (BPMA/PMCE), Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará, organizações dos povos indígenas e CR-NE-II-Funai para diálogo minucioso sobre um Acordo de Cooperação Técnica que possa apontar alternativas para uma atuação interinstitucional e intersetorial no tema da segurança pública na interface com povos e terras indígenas no Ceará (encaminhamento pactuado em 18/09/20);

f) não houve a criação de um Grupo de Trabalho Interinstitucional (com a participação indígena) para organizar os fluxos seguros de partilha das informações, o monitoramento das denúncias, as ações de inteligência e os processos de formação com a Polícia (encaminhamento pactuado em 17/04/2020); [...].

⁹ Uma liderança da comunidade Lagoa dos Tapeba, uma liderança da comunidade Jandaiguaba, uma liderança da comunidade Capoeira, três lideranças da comunidade Campo Grande II e uma liderança da comunidade Sobradinho.

lideranças das Aldeias Lagoa dos Tapeba e Jandaiguaba. Em 2017, se incluiu uma terceira pessoa e em 2022 houve mais três incorporações ao Programa de lideranças Tapeba, todas residentes na Aldeia Campo Grande II. Em setembro de 2023 ocorreu a sétima incorporação. A parte solicitante alega que “há mais de uma dezena de indígenas Tapeba acompanhados [por algum programa de proteção] [...], sem que a situação de conflito conflagrado no território diminua ou arrefeça”. Existiriam “um expressivo contingente de indígenas das mais variadas localidades do território Tapeba” aguardando inclusão nos programas de proteção. Além disso, indicou que o Programa “tem alegado, desde o início deste ano, estar com as contas zeradas, e, portanto, impossibilitado de adotar qualquer medida mais efetiva de proteção, incluindo visitas periódicas ao território e apoios financeiros ou estruturais às pessoas protegidas”.

11. Nesse contexto, a parte solicitante alertou sobre eventos recentes contra as pessoas propostas beneficiárias:

- 26 de setembro de 2023: “policiais do grupo Rondas de Ações Intensivas e Ostensivas [...] foram à comunidade e arrombaram as portas e as janelas de uma casa que pertence à sogra da principal liderança indígena da Aldeia de Sobradinho [...]”. A abordagem, supostamente “extremamente incisiva”, responderia a uma denúncia de que o imóvel teria armas e seria um ponto para o tráfico de drogas. Os policiais envolvidos não teriam informado seus nomes, verificaram os celulares de duas propostas beneficiárias presentes e indagaram sobre a morte do “Vieira”, afirmando “se vocês não abrir a boca, vocês tudim morre” (sic.);
- Final de fevereiro de 2024: após a prisão de uma liderança do grupo criminoso “Massa”, ter-se-ia circulado por aplicativo de mensagens conteúdo ameaçando às pessoas propostas beneficiárias indicando “esses índio vão morrer tudim” (sic); “eles vão ver, esses X-9 [delatores de facionados]” (sic); “vamo meter é bala nesses índio” (sic);
- 4 de março de 2024: o diretor da Escola de Índios Tapeba, também indígena Tapeba, foi assassinado com “três tiros, na frente da esposa e filha, durante o dia e em via pública”. O assassinato teria sido uma retaliação pela oposição do diretor à comercialização de entorpecentes ilegais em escolas indígenas. A parte solicitante destacou que esse evento demonstra a natureza coletiva do risco enfrentado pelos membros do Povo Indígena Tapeba, pois “o indígena assassinado residia na Aldeia Lagoa dos Tapeba, núcleo da etnia, que não era um território de conflagração constante de disputas entre facções criminosas, além de sequer estar inserido em Programa de Proteção, em razão a inexistência de ameaças anteriores feitas a sua pessoa”;
- 7 de março de 2024: registrou-se outro assassinato, dessa vez na Aldeia da Ponte, “em plena luz do dia e em frente à Unidade Básica de Saúde indígena”. Segundo a parte solicitante, a “brutalidade dos assassinatos recentes trouxe um clima de terror ao território”. Nesse cenário, as lideranças indígenas propostas beneficiárias continuariam ameaçadas, uma parcela importante da população indígena teria deixado suas aldeias e “outras famílias que lá ainda residem têm sido expostas à reiteradas intimidações e ameaças por parte da organização criminosa atuante no território”. Dos membros do Povo Indígena Tapeba expulsos das suas casas, a parte solicitante informou que residem precariamente com outros familiares, detalhando que, por exemplo, “haja vista que, em razão da expulsão, não conseguem desenvolver suas típicas atividades de artesanato, tampouco realizar o cultivo de alimentos na terra. Hoje as famílias encontram-se residindo num único imóvel rodeado de lixo e esgoto a céu aberto, fato que contribuiu para o reiterado adoecimento das crianças, que agora convivem com ratos e sarnas”.

12. Segundo a parte solicitante, a Funai realizou um diagnóstico das principais consequências da violência causada pelas facções ao Povo Indígena Tapeba, quais sejam:

- i) assassinatos de indígenas; ii) expulsões de famílias indígenas (em número crescente ao longo do tempo); iii) agressões físicas; iv) ameaças de morte; v) danos patrimoniais; vi) exploração dos bens naturais da Terra Indígena para financiamento do tráfico de drogas; vii) perda de moradias; viii) perda ou dificuldade de acesso a áreas produtivas; ix) perda ou restrição de acesso a ecossistemas e biomas

imprescindíveis ao bem-estar, à posse permanente e ao usufruto exclusivo das riquezas existentes na Terra Indígena; x) perda ou restrição de acesso à áreas sagradas, locais de encantamento e espaços relevantes para a realização de festas tradicionais (o que compromete processos de reprodução física e cultural); xi) perda de acesso à política de saúde indígena; xii) perda de acesso à política de educação escolar indígena; xiv) adoecimento físico e psíquico (com repercussões diferenciadas, especialmente, para as mulheres, os/as jovens e as crianças indígenas); xv) cooptação de crianças e jovens indígenas para a atuação no tráfico de drogas; xvi) comprometimento da atuação de lideranças tradicionais em virtude do cenário de ameaça de morte; xvii) comprometimento da organização sociopolítica e dos processos próprios de aprendizagem; xviii) articulação de interesses entre posseiros e facções (retroalimentada, por sua vez, pelos impactos causados por grandes empreendimentos e atividades econômicas que atingem a Terra Indígena), o que demonstra os danos coletivos e as repercussões do contexto descrito sobre os direitos sociais, territoriais, ambientais e culturais do Povo Tapeba.

13. A parte solicitante expressou particular preocupação pela falta de medidas de proteção efetivas que aborde a coletividade do risco denunciado, argumentando que a metodologia de individualização da proteção do PPDDH/CE tem sido insuficiente e a ausência de políticas públicas efetivas contextualizadas com a pauta indigenista, notadamente em relação à segurança pública.

b. Resposta do Estado

14. O Estado brasileiro reconheceu que o processo de demarcação do território do Povo Indígena Tapeba “sofreu impactos multifatoriais, dentre eles o déficit de servidores, a eclosão da pandemia de Covid-19 e a indefinição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional, em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal – STF”. O Estado recordou o histórico detalhado do processo demarcatório, iniciado em “meados de 1985”¹⁰.

15. Agregou que, em 31 de agosto de 2017, o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria n. 734, declarando os limites da TI Tapeba como de posse permanente do Povo Indígena Tapeba. Segundo o Estado, essa é a terceira fase do processo demarcatório, ficando pendente o processo de homologação, indenização das benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé, entre outros. O Estado argumentou que apesar de demarcada, a Terra Indígena Tapeba “está sendo objeto de discussão perante a Justiça Comum Federal, bem como pode sofrer consequências advindas de futura decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a tese do marco temporal¹¹”, “cumprido o ordenamento jurídico, que garante o devido processo legal a todo e qualquer jurisdicionado”. Por essa razão, o Estado afirma que não é razoável que a CIDH outorgue medidas cautelares com base na falta de conclusão da demarcação do território.

16. O Estado informou sobre as atribuições da Polícia Federal, aclarando que “[n]ão se deve confundir polícia judiciária da União, que corresponde à apuração de crimes cometidos em prejuízo da União, com polícia ostensiva ou de preservação da ordem pública, a qual, em regra, não cabe à Polícia Federal”¹². Em

¹⁰ Nessa linha, o Estado informou que durante o período do contraditório administrativo, previsto pelo Decreto n. 1775/1996 [procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas], que regula o tema, foram apresentadas 42 (quarenta e duas) contestações, todas devidamente analisadas em seus aspectos técnicos e jurídicos pelos setores competentes na Funai e no [Ministério da Justiça], e não lograram êxito em apontar a existência de vícios ou falhas técnicas ou administrativas, seja no procedimento administrativo ou no relatório circunstanciado, restando rejeitadas pela ausência de elementos capazes de descaracterizar a tradicionalidade da ocupação indígena nos termos do art. 231 da Constituição Federal de 1988.

¹¹ Segundo o Estado, é a “tese que diz que os indígenas só podem reivindicar terras por eles já ocupadas na data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988”.

¹² Especificamente alega que “sobre as terras indígenas, por serem bens da União é possível afirmar que a Polícia Federal tem a atribuição de preservar a ordem pública nas áreas de sua propriedade localizadas em região de fronteira, sem prejuízo da atuação das Forças Armadas, conforme se infere do disposto no art. 142, caput, e no art. 144, §1º, inciso III, da CF, bem como de coibir a turbação e o esbulho possessório naquelas terras, obedecendo ao comando contido no art. 27, §7º, da Lei nº 10.683/03, ressalvando-se, conforme explicitado acima, que a preservação da ordem pública no local é responsabilidade da Polícia Militar, cabendo à Polícia Federal prestar auxílio para coibir possível turbação ou esbulho possessório”.

concreto, sobre os crimes ocorridos em terras indígenas, a “Polícia Federal tem responsabilidade de apurar aqueles em que haja prejuízo direto a interesse da União, principalmente quando os indígenas são atingidos em seus direitos coletivos, [...]. Nos demais casos a polícia ostensiva e a polícia judiciária devem ser exercidas, respectivamente, pelas Polícias Militares e Civis, em obediências à estrutura e às diretrizes constitucionais sobre segurança pública”.

É fundamental compreender que as terras indígenas são especialmente protegidas no ordenamento jurídico pátrio por seu valor histórico, cultural e social, o que, porém, não significa que esses locais estejam submetidos a um regime próprio de segurança pública.

17. O Estado informou sobre cinco investigações em andamento¹³. Entre elas, averigua-se sobre a expulsão de 23 famílias indígenas da Aldeia Sobradinho, supostamente ocorrida a partir de 25 de março de 2023 em virtude da atuação de facções criminosas; assim como, inquérito em desenvolvimento sobre ameaças às comunidades Tapeba por organizações criminosas, as quais ademais, invadiriam e venderiam as terras indígenas. Da mesma forma, indicou-se a investigação de supostos crimes de impacto ambiental na área que seria da Terra Indígena Tapeba.

18. Nesse sentido, o Estado argumentou que, dentro das premissas previstas para a atuação da Polícia Federal, esta empreendeu medidas concretas de investigação e responsabilização acerca dos fatos narrados e que os mesmos têm sido objeto de atenção por parte do Estado brasileiro.

19. Adicionalmente, o Estado explicou que o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do estado do Ceará (PPDDH/CE) acompanha a sete lideranças do Povo Indígena Tapeba de Caucaia. Segundo o Estado, as duas primeiras inclusões ocorreram em julho de 2016, “quando lideranças das aldeias Lagoa dos Tapeba e Jandaiguaba encontravam-se em situação de ameaça em decorrência do contexto da luta pela demarcação do território com a apropriação indevida de terras por pessoas não-indígenas, violência policial e presença de organizações criminosas no território”. A terceira inclusão, de 2017, “se deu em razão de ameaças e intimidações sofridas por liderança da aldeia Capoeira, em virtude de conflitos com não-indígenas devido a sua militância na defesa do território”.

20. Em dezembro de 2022, três outras lideranças Tapeba, da aldeia Campo Grande II, entraram no PPDDH e, posteriormente, em 26 de setembro de 2023, a sétima pessoa foi incorporada, conforme informado pelo Estado. Esta última liderança “reside e realiza militância na aldeia Sobradinho, território que, em março de 2023, teve 23 famílias indígenas desalojadas em decorrência da atuação do crime organizado”. O Estado indicou que para a pessoa proposta beneficiária recentemente incluída no Programa e Proteção “foram providenciados equipamentos de proteção individual, com substituição de portas e instalação de grades de proteção”.

Para todas as lideranças indígenas sob proteção, o PPDDH/CE vem realizando contínuo monitoramento, além de constantemente realizar incidência junto a órgãos de fiscalização do meio ambiente (federais, estaduais e municipais), à Secretaria de Defesa Social e Segurança Pública do Estado do Ceará, à Funai e a outros órgãos estatais, dentre eles as Secretarias Estaduais de Saúde e Igualdade Racial. Ainda, são realizadas articulações com instâncias da Justiça, como Ministério Público do Estado do Ceará, Ministério Público Federal, Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, Defensoria Pública da União, entre outros. Tais incidências visam ao fortalecimento da proteção dos defensores no território para que possam exercer a militância em prol da defesa do seu território de forma protegida e sem ameaças.

¹³ EPOL nº 2023.0054807-DMA/DRPJ/SR/PF/CE referente à expulsão de 23 famílias indígenas da Aldeia Sobradinho a partir de 25 de março de 2023 por facções criminosas; EPOL 2022.0046480-DMA/DRPJ/SR/PF/CE, sobre a venda ilegal de lotes de terras indígenas, dando conta de possíveis ameaças à indígenas Tapeba de Caucaia e da invasão de facção criminosa; EPOL 2023.0050668-DMA/DRPJ/SR/PF/CE, sobre desmatamento em parte de terreno que seria da Terra Indígena Tapeba; EPOL 2021.0060458-DMA/DRPJ/SR/PF/CE referente a construção de aterro sanitário em Terra Indígena sem autorização ambiental; EPOL 2023.0039066 - DMA/DRPJ/SR/PF/CE para danos a Área de Preservação Permanente na Terra Indígena Tapeba, no curso das obras e construção de um aterro sanitário.

21. Considerando o exposto, o Estado brasileiro argumentou que “[e]mbora a situação possa ser considerada grave, não há ação ou omissão das instituições estatais que impactem os direitos protegidos”, afirmando que não haveria omissão estatal na conclusão do processo de demarcação. Sobre o risco de despejo/expulsão das pessoas beneficiárias das terras que ocupam, alegado pela parte solicitante, o Estado assinala que “não preenche o requisito da urgência, que se associa à possibilidade de que o transcurso do tempo afete os direitos dos supostos beneficiários, e nem mesmo o requisito do risco iminente de dano irreparável”.

22. Igualmente, o Estado afirmou que a parte solicitante não demonstrou “que os inquéritos policiais instaurados e ações penais deles decorrentes não se mostraram hábeis a apurar os fatos relatados, de modo a responsabilizar devidamente os responsáveis”. Nesse sentido,

grande parte dos eventos narrados já estão sob exame das autoridades oficiais, que tem mobilizado todo o aparato, mecanismos e agentes, com vistas à apuração de todas as circunstâncias que envolvem os aludidos ataques e supostas violações a direitos. É dizer, o Estado, por suas estruturas, detém competência, capacidade técnica e qualificação profissional para elucidar os crimes aludidos e promover a responsabilização dos responsáveis.

23. O Estado brasileiro alega que a presente solicitação de medidas cautelares não cumpre com os requisitos para a concessão das medidas cautelares e que a situação já é objeto da Petição 1340-17, e eventual análise de mérito da demanda configuraria *bis in idem*.

24. Além disso, o Estado agregou que não houve esgotamento dos recursos internos, e que “a provocação do Sistema Interamericano revela-se prematura, ante a regra de subsidiariedade e complementaridade da competência de órgãos internacionais”. Segundo o Estado a parte solicitante não teria demonstrado “que as medidas internas, utilizadas ou ainda não, estão sendo insuficientes e ineficazes à proteção dos direitos humanos em discussão”.

III. ANÁLISE DOS REQUISITOS DE URGÊNCIA, GRAVIDADE E DANO IRREPARÁVEL

25. O mecanismo de medidas cautelares faz parte da função da Comissão de supervisionar o cumprimento das obrigações de direitos humanos previstas no artigo 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos. Essas funções gerais de supervisão estão estabelecidas no Artigo 41(b) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que também está refletido no Artigo 18(b) do Estatuto da CIDH, e o mecanismo de medidas cautelares está descrito no Artigo 25 do Regulamento da Comissão. De acordo com esse artigo, a Comissão concede medidas cautelares em situações que sejam graves e urgentes e nas quais tais medidas sejam necessárias para evitar danos irreparáveis às pessoas.

26. A Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“a Corte Interamericana” ou “Corte IDH”) estabeleceram de forma reiterada que as medidas cautelares e provisórias têm um duplo caráter, um tutelar e outro cautelar¹⁴. Com respeito ao caráter tutelar, as medidas buscam evitar danos irreparáveis e preservar o exercício dos direitos humanos¹⁵. Para tanto, deve-se avaliar o problema apresentado, a eficácia das ações do Estado na situação descrita e o grau de desproteção em que ficariam as pessoas para as quais se solicita as medidas caso estas não sejam adotadas¹⁶. Com relação ao caráter cautelar,

¹⁴ Corte IDH, Caso do Centro Penitenciário da Região da Capital Yare I e Yare II (Prisão Yare). Solicitação de Medidas Provisórias apresentada pela CIDH com relação à República Bolivariana da Venezuela, Resolução de 30 de março de 2006, considerando 5; Caso Carpio Nicolle e outros v. Guatemala, Medidas Provisórias, Resolução de 6 de julho de 2009, considerando 16.

¹⁵ Corte IDH, Assunto do Internado Judicial Capital El Rodeo I e El Rodeo II, Medidas Provisórias a respeito da Venezuela, Resolução de 8 de fevereiro de 2008, considerando 8; Caso Bámaca Velásquez, Medidas Provisórias a respeito da Guatemala. Resolução de 27 de janeiro de 2009, considerando 45; Assunto Fernández Ortega e outros. Medidas Provisórias a respeito do México. Resolução de 30 de abril de 2009, considerando 5; Assunto Milagro Sala, Solicitação de Medidas Provisórias com relação à Argentina, Resolução de 23 de novembro de 2017, considerando 5.

¹⁶ Corte IDH, Assunto Milagro Sala, Solicitação de Medidas Provisórias com relação à Argentina, Resolução de 23 de novembro de 2017, considerando 5; Assunto do Internado Judicial Capital El Rodeo I e El Rodeo II, Medidas Provisórias a respeito da Venezuela,

o objetivo das medidas cautelares é preservar uma situação jurídica enquanto ela está sendo considerada pela CIDH. O caráter cautelar tem por objeto e fim preservar os direitos que possam estar em risco até que a petição perante o Sistema Interamericano seja resolvida. Seu objeto e finalidade é garantir a integridade e a eficácia da decisão de mérito e, dessa forma, evitar que os direitos alegados sejam prejudicados, situação que poderia tornar a decisão final inócua ou prejudicar seu efeito útil (*effet utile*). Nesse sentido, as medidas cautelares ou provisórias permitem, portanto, que o Estado em questão possa cumprir a decisão final e, se necessário, garanta as reparações ordenadas¹⁷. Para fins de tomada de decisão, e de acordo com o artigo 25.2 de seu Regulamento, a Comissão considera que:

- a. "gravidade da situação" significa o sério impacto que uma ação ou omissão pode ter sobre um direito protegido ou sobre o efeito eventual de uma decisão pendente em um caso ou petição nos órgãos do Sistema Interamericano;
- b. a "urgência da situação" é determinada pelas informações que indicam que o risco ou a ameaça são iminentes e podem materializar-se, requerendo dessa maneira ação preventiva ou tutelar; e
- c. "dano irreparável" significa os efeitos sobre direitos que, por sua natureza, não são suscetíveis de reparação, restauração ou indenização adequada.

27. Na análise dos requisitos acima mencionados, a Comissão reitera que os fatos que motivam uma solicitação de medidas cautelares não requerem estar totalmente comprovados. As informações fornecidas, a fim de identificar uma situação grave e urgente, devem ser avaliadas em um padrão *prima facie*¹⁸. A Comissão também recorda que, por seu próprio mandato, não procederá determinar responsabilidades individuais pelos fatos denunciados. Da mesma forma, não corresponde, no presente processo, decidir sobre violações de direitos consagrados na Convenção Americana ou em outros instrumentos aplicáveis¹⁹, o que diz respeito propriamente ao Sistema de Petições e Casos. A análise que segue refere-se exclusivamente aos requisitos do artigo 25 do Regulamento, o que pode ser feito sem a necessidade de entrar em análise de mérito²⁰.

28. De forma preliminar, a CIDH adverte que o requisito de esgotamento dos recursos da jurisdição interna, referido pelo Estado, se relaciona aos critérios de admissibilidade de uma petição²¹.

Resolução de 8 de fevereiro de 2008, considerando 9; Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, Medidas Provisórias a respeito do Brasil, Resolução de 13 de fevereiro de 2017, considerando 6.

¹⁷ Corte IDH, Assunto do Internado Judicial Capital El Rodeo I e El Rodeo II, Medidas Provisórias a respeito da Venezuela, Resolução de 8 de fevereiro de 2008, considerando 7; Corte IDH, Assunto dos Jornais "El Nacional" e "Así es Noticia", Medidas Provisórias a respeito da Venezuela, Resolução de 25 de novembro de 2008, considerando 23; Corte IDH, Assunto Luis Uzcátegui, Medidas Provisórias a respeito da Venezuela, Resolução de 27 de janeiro de 2009, considerando 19.

¹⁸ Corte IDH, Assunto dos Habitantes das Comunidades do Povo Indígena Miskitu da Região da Costa Norte do Caribe com relação à Nicarágua, Extensão de medidas provisórias, Resolução de 23 de agosto de 2018, considerando 13; Assunto de crianças e adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação CASA, Solicitação de extensão de medidas provisórias, Medidas Provisórias com relação ao Brasil, Resolução de 4 de julho de 2006, considerando 23.

¹⁹ CIDH, Resolução 2/2015, Medidas Cautelares No. 455-13, Assunto de Nestora Salgado com relação ao México, 28 de janeiro de 2015, para. 14; Resolução 37/2021, Medidas Cautelares No. 96/21, Gustavo Adolfo Mendoza Beteta e família a respeito da Nicarágua, 30 de abril de 2021, para. 33.

²⁰ A esse respeito, a Corte indicou que esta "não pode, em uma medida provisória, considerar o mérito de qualquer argumento relevante que não esteja estritamente relacionado com a extrema gravidade, a urgência e a necessidade de evitar danos irreparáveis às pessoas". Ver: Corte IDH, Assunto James e outros com relação à Trinidad e Tobago, Medidas Provisórias, Resolução de 29 de agosto de 1998, considerando 6; Caso da Família Barrios v. Venezuela, Medidas Provisórias, Resolução de abril de 2021, considerando 2.

²¹ O artigo 46 da Convenção Americana, que dispõe, entre outros, sobre o esgotamento de recursos da jurisdição interna, refere-se à "petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 [...]", os quais se relacionam exclusivamente ao sistema de petições e casos. Nota-se que os artigos 44 e 45 da Convenção Americana mencionam "denúncias ou queixas de violação" da Convenção. O mecanismo de medidas cautelares não tem como função estabelecer a existência ou não de uma ou mais violações (veja artigo 25.8 do Regulamento da Comissão), e a consequente responsabilidade internacional do Estado; mas sim, conforme expresso no artigo 25 do Regulamento da Comissão, as medidas cautelares "[...] deverão estar relacionadas a situações de gravidade e urgência que apresentem risco de dano irreparável às pessoas ou ao objeto de uma petição ou caso pendente nos órgãos do Sistema Interamericano".

Conforme indicado acima, o mecanismo de medidas cautelares é regido pelo artigo 25 do Regulamento da CIDH, o qual, conforme seu inciso 6 estabelece que: “[a]o considerar o pedido, a Comissão levará em conta seu contexto e os seguintes elementos: a. se a situação foi denunciada às autoridades pertinentes ou se há motivos para isso não poder ser feito [...]”²².

29. Na mesma linha, a Comissão ressalta que, dada a natureza *prima facie* do mecanismo de medidas cautelares, focado na prevenção de danos irreparáveis, a apresentação e subsequente análise pela CIDH de uma petição ou caso relacionado à situação alegada a respeito das pessoas propostas beneficiárias de uma medida cautelar não incorre em pré-julgamento de possíveis violações da Convenção Interamericana e/ou outros instrumentos aplicáveis, conforme o artigo 25.8 do seu Regulamento. Nesse sentido, ao contrário do que alegou o Estado brasileiro, a possível outorga de uma medida cautelar relacionada a uma petição em trâmite não incorre em duplicação de sentença (*bis in idem*).

30. Ainda preliminarmente, a Comissão reforça que não está chamada nesta ocasião a determinar quem são os proprietários das terras em controvérsia ou determinar a alegada responsabilidade internacional do Estado por violações da Convenção Americana e/ou outros instrumentos aplicáveis pela corrente inconclusão do processo de demarcação das terras do Povo Indígena Tapeba de Caucaia de acordo ao alegado pela parte solicitante. Essas reivindicações exigem determinações de mérito, apropriadas para análise em uma petição ou caso²³.

31. Ao analisar a conformidade com os requisitos regulamentares de uma solicitação de medidas cautelares, o artigo 25(6) de seu Regulamento estabelece que a Comissão deve levar em conta o contexto em que esta é feita. Nesse sentido, no seu relatório sobre a *Situação de Direitos Humanos no Brasil de 2021*, a CIDH registrou com preocupação as ameaças de invasão dos territórios indígenas por não-indígenas, assim como profundos desafios quanto à titulação e proteção de suas terras, destacando que em inúmeros casos, os povos e comunidades indígenas se veem sem a necessária proteção do Estado²⁴. A respeito, “[a] CIDH sublinha que a deterioração da proteção provida pelo Estado na proteção dos territórios indígenas eleva o risco de extermínio das populações ancestrais, seja pelos confrontos com os invasores, seja pela destruição do meio ambiente e formas de subsistência, seja pela assimilação cultural e processos de adequação dessas populações às vontades das maiorias”²⁵. Especificamente sobre a tese do “Marco Temporal” citada pelo Estado, a CIDH indicou em diferentes oportunidades que considera esta contrária às normas e padrões internacionais e interamericanos de direitos humanos, pois desconsidera os inúmeros casos nos quais povos indígenas haviam sido violentamente expulsos dos territórios que ocupavam tradicionalmente, e, apenas por essa razão, não o ocupavam em 1988²⁶.

²² CIDH, Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2013. Artigo 25.6. Ver também: CIDH, Resolução No. 11/19, MC 1450-18 - Julio Renato Lancellotti y Daniel Guerra Feitosa, Brasil, 8 de março de 2019, para. 27.

²³ CIDH, Resolução No. 47/19, MC 458-19 – Membros da comunidade Guyararoká do Povo Indígena Guarani Kaiowá, Brasil, 29 de setembro de 2019, para. 21.

²⁴ CIDH, Situação de Direitos Humanos no Brasil. OEA/Ser.L/V/II, 12 de fevereiro de 2021, para. 56.

²⁵ *Ibidem*, para. 86. Diante desse contexto, a CIDH outorgou medidas cautelares aos membros da comunidade Guapo'y do Povo Indígena Guarani Kaiowá em outubro de 2022 e, posteriormente, em abril de 2023, aos membros do Povo Indígena Pataxó ambos no Brasil. Nessas citadas medidas cautelares os Povos Indígenas beneficiários indicaram enfrentar riscos à vida e à integridade pessoal em razão de ameaças e violências, frequentemente perpetrado por policiais e grupos armados, em cenários de insegurança territorial. Ver: CIDH, Resolução No. 50/22, MC 517-22 - Membros da comunidade Guapo'y do Povo Indígena Guarani Kaiowá, Brasil, 2 de outubro de 2022; Resolução No. 25/23, MC 61-23 - Membros do Povo Indígena Pataxó localizado nas Terras Indígenas Barra Velha e Comexatibá no estado da Bahia, Brasil, 24 de abril de 2023.

²⁶ CIDH, Situação de Direitos Humanos no Brasil. OEA/Ser.L/V/II, 12 de fevereiro de 2021, para. 66. Ver também: CIDH, Comunicado de Imprensa 103/23, Brasil: CIDH expressa sua preocupação com a tese jurídica “marco temporal” que coloca em risco os direitos dos povos indígenas, 31 de maio de 2023; Comunicado de Imprensa 240/23, Brasil: CIDH celebra a decisão de inconstitucionalidade da tese jurídica do Marco Temporal, 6 de outubro de 2023.

32. À luz do contexto acima, entrando na análise do requisito de *gravidade*, a CIDH observa um histórico de eventos de risco, desde 2019, contra os membros do Povo Indígena Tapeba de Caucaia, conforme alegado pela parte solicitante. A respeito, a Comissão considera que esses eventos incluem:

- i. agressões e intimidação, sejam estas realizadas por membros da polícia, com episódios de alegado enforcamento de propostos beneficiários, ameaças de afogamento, agressões físicas e uso de choque; assim como pelo crime organizado, com ameaças de morte disseminada por aplicativo de mensagem, atos de “espancamento” e “tortura” de membros do Povo Tapeba. As ameaças envolveriam, adicionalmente, proibição de denúncias dos eventos sofridos.
- ii. destruição de patrimônio, principalmente de forma violenta. Entre estas, nota-se a tentativa do crime organizado de incendiar o polo básico de saúde indígena na Aldeia de Carnaubal, assim como a destruição de casas de pessoas propostas beneficiárias levando a impossibilidade do seu retorno às aldeias. Da mesma maneira, observa-se arrombamentos violentos de casas de membros do Povo Indígena Tapeba pela Polícia Militar, com a destruição de bens pessoais.
- iii. uso de armas de fogo, tanto pela polícia, inclusive na presença de crianças, como pelo crime organizado, o qual teria invadido determinadas aldeias e ameaçado indígenas Tapeba com disparos em direção das residências, assassinado e ferido propostos beneficiários com armas de fogo.

33. Igualmente, a CIDH adverte com preocupação a seriedade da situação de risco alegada contra os membros do Povo Indígena Tapeba, a qual compreende danos concretizados a suas vidas e integridade pessoal, com agressões realizadas por policiais e com o assassinato de várias pessoas pelo crime organizado desde 2019. Particularmente, ter-se-iam registrado dois novos assassinatos em aldeias Tapeba em 4 e 7 de março de 2024. Sobre ambos os assassinatos, a Comissão nota que parte solicitante registrou a “brutalidade” destes, enquanto foram realizados por arma de fogo, na frente de familiares das alegadas vítimas, como “retaliação” e “em plena luz do dia”. Nessa linha, a Comissão assinala ainda que os eventos de risco alegados vêm se repetindo ao longo do tempo e se estendem à atualidade. Além disso, a Comissão imprime particular seriedade às alegações de que parte das pessoas responsáveis pelos eventos de violência seriam agentes estatais, como policiais militares, pois estes exercem um papel relacionado a garantia e proteção de direitos²⁷.

34. A CIDH observa que os processos de violência têm um impacto diferenciado nos povos indígenas dada, entre outros, a sua relação particular com a terra²⁸. Por essa razão, a presença de facções criminosas nas aldeias Tapeba, assim como a violência policial alegada representam, na avaliação da Comissão, fatores que aprofundam os riscos enfrentados historicamente na defesa dos direitos indígenas realizado pelas pessoas propostas beneficiárias. A CIDH observa, ainda, que várias famílias Tapeba estariam deixando as terras que habitam desde pelo menos 2019. Em parte, por temor de ser alvo da atuação do crime organizado ou ainda, da própria polícia; outra parte, como ação de expulsão direta realizada pelas facções presentes na área. Especificamente em relação aos povos indígenas, o deslocamento territorial forçado - principalmente quando se estendem temporalmente - tem uma implicação cultural que deve ser considerada pelo Estado²⁹. No

²⁷ CIDH, Resolução No. 41/23, MC 196-23 - Comunidade indígena Caribe de Chinese Landing, Guiana, 21 de julho de 2023 (em espanhol); CIDH, Resolução No. 25/23, MC 61-23 - Membros do Povo Indígena Pataxó localizado nas Terras Indígenas Barra Velha e Comexatiba no estado da Bahia, Brasil, 24 de abril de 2023.

²⁸ *Vid supra* para. 12. Indicado diagnóstico da FUNAI aponta para consequências particulares da violência contra os Povos Indígenas no presente assunto, entre estas: perda ou restrição de acesso a ecossistemas e biomas imprescindíveis ao bem-estar, à posse permanente e ao usufruto exclusivo das riquezas existentes na Terra Indígena; perda ou restrição de acesso à áreas sagradas, locais de encantamento e espaços relevantes para a realização de festas tradicionais (o que compromete processos de reprodução física e cultural); perda de acesso à política de saúde indígena; perda de acesso à política de educação escolar indígena; comprometimento da atuação de lideranças tradicionais em virtude do cenário de ameaça de morte; comprometimento da organização sociopolítica e dos processos próprios de aprendizagem; articulação de interesses entre posseiros e facções (retroalimentada, por sua vez, pelos impactos causados por grandes empreendimentos e atividades econômicas que atingem a Terra Indígena), o que demonstra os danos coletivos e as repercussões do contexto descrito sobre os direitos sociais, territoriais, ambientais e culturais do Povo Tapeba.

²⁹ CIDH, Resolução No. 13/24, MC 1109-23 - Determinadas famílias da comunidade nativa kichwa Santa Rosillo de Yanayacu, Perú, 25 de março de 2024 (em espanhol), para. 52.

presente assunto, a Comissão adverte que os membros do Povo Indígena Tapeba que estariam fora das terras que habitam não poderiam realizar suas atividades diárias de subsistência, o que também afetaria suas condições econômicas de manutenção³⁰. Esses tipos de cenário, diante da falta de implementação de medidas que mitiguem a ausência de condições de sustento para a sua proteção, potencialmente representam uma situação de risco. Nessa linha, a Comissão reitera que:

[...] a falta de acesso aos territórios ancestrais e a inação estatal a esse respeito expõem os povos indígenas e tribais a condições de vida precárias ou subumanas em termos de acesso a alimentos, água, moradia digna, serviços básicos e saúde e, conseqüentemente, repercutem - entre outros - em taxas mais altas de mortalidade infantil e desnutrição e maior vulnerabilidade a doenças e epidemias. Nessa medida, a omissão do Estado em garantir o direito dos povos indígenas e tribais de viver em seu território ancestral pode significar submetê-los a situações de extrema vulnerabilidade que levam a violações do direito à vida, à integridade pessoal, à existência digna, à alimentação, à água, à saúde, à educação e aos direitos da criança, entre outros³¹.

35. Como forma de exemplo, a CIDH destaca as alegações da parte solicitante que indicam a situação de vulnerabilidade em que se encontram na atualidade algumas das pessoas propostas beneficiárias expulsas, as quais estariam vivendo de forma insalubre, “reside de maneira precária”, “rodeado de lixo e esgoto a céu aberto”, “convivem com ratos e sarnas” (*vid supra* para. 7; 11)³².

36. A Comissão toma nota da informação enviada pelo Estado sobre medidas de proteção adotadas em favor das pessoas propostas como beneficiárias, as quais incluem principalmente investigações iniciadas pela Polícia Federal e a inserção de sete líderes indígena Tapeba no Programa Estadual de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH/CE). Ao respeito, corresponde a CIDH avaliar se estas são adequadas e efetivas; ou seja, se são apropriadas para proteger as pessoas na situação de risco em que se encontram, e se produzem os resultados esperados de maneira que cesse o risco³³. Para que as medidas sejam apropriadas, devem, por sua própria natureza, permitir fazer frente ao risco que se atravessa, protegendo à vida e à integridade da pessoa ameaçada, assim como garantindo, por exemplo, que se continue realizando trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos³⁴.

37. Diante dos critérios acima, particularmente sobre a atuação do PPDDH/CE, a Comissão - ao mesmo tempo que manifesta preocupação sobre suposta falta de orçamento que permita a realização adequada do Programa (*vid supra* para. 10) - toma nota de que o PPDDH/CE realiza acompanhamento aos líderes inseridos no Programa, contemplando o fornecimento de equipamentos de proteção individual³⁵. Não obstante, e em conformidade com a argumentação da parte solicitante, a CIDH adverte que a abordagem de proteção individualizada do PPDDH não é suficiente para responder à situação de risco coletiva enfrentada pelas pessoas propostas beneficiárias, supostamente ameaçadas em múltiplas aldeias e mesmo estando fora destas (*vid supra* para. 7; 13). Nessa linha, a Comissão observa a permanência no tempo das situações de risco alegadas, ainda

³⁰ *Ibidem*.

³¹ CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (em espanhol), OEA/Ser.L/V/II, 30 de dezembro de 2009, para. 57.

³² Somado a isso, a situação de expulsão e deslocamento forçado de Povos Indígenas possivelmente leva a riscos de ruptura do tecido étnico e cultural do grupo. Conforme indicado pela Corte IDH: [...] de acordo com sua jurisprudência constante em matéria indígena, por meio da qual reconheceu que a relação dos povos indígenas com o território é essencial para manter suas estruturas culturais e sua sobrevivência étnica e material, a Corte considera que o deslocamento forçado dos povos indígenas para fora de sua comunidade ou de seus membros pode colocá-los em uma situação de especial vulnerabilidade, que “[p]or suas conseqüências destrutivas sobre o tecido étnico e cultural [...], gera um claro risco de extinção, cultural ou física, dos povos indígenas”, razão pela qual é indispensável que os Estados adotem medidas específicas de proteção, considerando as particularidades dos povos indígenas, bem como seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes, a fim de prevenir e reverter os efeitos dessa situação. Corte IDH, Caso Chitay Nech e outros Vs. Guatemala, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos, Sentença de 25 de maio de 2010, Serie C No. 212, para. 147.

³³ CIDH, Segundo Informe Sobre a Situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas (em espanhol), 2011, para.521.

³⁴ *Ibidem*, para.522.

³⁵ Por exemplo, com substituição de portas e instalação de grades de proteção ao mais recente dos líderes inseridos no Programa de Proteção.

que o PPDDH/CE esteja atuando junto aos indígenas Tapeba desde 2016. Da mesma forma, considera que a atuação do Programa não foi suficiente para dissuadir eventos de risco contra outras pessoas propostas beneficiárias, observando-se a continuidade de ameaças tanto pelas forças públicas de segurança quanto pelo crime organizado, novos eventos de violência e concretização de danos irreparáveis, com o assassinato em aldeias Tapeba de forma tão recente como 4 e 7 de março de 2024 (*vid supra* para. 11).

38. Igualmente, a Comissão destaca a informação enviada pela representação que indica a realização reuniões interinstitucionais, intercâmbio de ofícios, solicitação de criação de um “Gabinete de Crise”, entre outros, para responder à situação de risco alegada em desfavor do Povo Tapeba. Segundo o informado pelos solicitantes, apesar de que teriam alcançado acordos com os organismos estatais responsáveis³⁶, estes não teriam sido cumpridos ou não teriam resultados concretos. Diante da alegação da parte solicitante de insuficiência das medidas implementadas pelo Estado acima descritas, a CIDH adverte que o Brasil não demonstrou medidas de proteção efetivas implementadas que considerem a suposta participação policial em parte dos eventos de risco, assim como sobre medidas especificamente direcionadas ao enfrentamento dos grupos criminais presentes na área. Nesse sentido, a Comissão observa que o Estado aclara as funções previstas para a Polícia Federal, no entanto, não informa sobre ações ou operações da força de segurança de proteção das aldeias, ou ainda, a implementação de medidas de prevenção de riscos aos membros do Povo Indígena Tapeba de forma mais ampla.

39. Sobre as medidas de investigação indicadas, o Estado brasileiro se limitou a indicar a abertura e tramitação de determinadas investigações. Ao respeito, apesar da Comissão valorizar as cinco investigações em curso informadas pelo Estado, adverte que não se identificou avanços concretos que permitam esclarecer os fatos, seus responsáveis e permitam gerar um efeito mitigador da situação de risco a despeito do tempo transcorrido desde que se materializaram os supostos eventos de risco. Em particular, preocupa a Comissão a falta de informação relacionada com as investigações e possíveis sanções penais ou administrativas aos policiais que teriam realizado ameaças e atos de violência contra as pessoas propostas beneficiárias.

40. Neste sentido, a Comissão observa um cenário de desproteção dos direitos à vida e à integridade pessoal dos membros do Povo Indígena Tapeba de Caucaia propostos beneficiários e avalia que, no padrão *prima facie* aplicável, estes se encontram em uma situação de grave risco.

41. Em relação ao requisito de *urgência*, a CIDH o considera cumprido à luz da continuidade e intensificação dos eventos de risco ao longo do tempo que, diante da ininterrupta presença de grupos do crime organizado e da alegada violência policial, sugerem que novas ameaças, perseguições e atos de violência podem se concretizar a qualquer momento, especialmente tomando em conta a recente materialização de dois assassinatos em aldeia Tapeba e insuficiência de medidas de proteção às pessoas propostas beneficiárias para fazer frente a esta situação.

42. No que diz respeito ao requisito de *irreparabilidade*, a Comissão estima que este se encontra cumprido, uma vez que a possível afetação dos direitos à vida e à integridade pessoal constitui, por sua própria natureza, a situação máxima de irreparabilidade.

43. Finalmente, sobre a alegação do princípio da complementaridade, a Comissão recorda que esse princípio informa o Sistema Interamericano de maneira geral e que a jurisdição internacional é “coadjuvante” das jurisdições nacionais, sem substituí-las. No entanto, a Comissão considera que a invocação do princípio de complementaridade como argumento de inadmissibilidade para a adoção de medidas cautelares pressupõe que o Estado em questão cumpra com o ônus de demonstrar que as pessoas beneficiárias não se encontram na situação estabelecida no artigo 25 do Regulamento, tendo em vista que as medidas

³⁶ Como forma de exemplo, a parte solicitante indicou que não houve a criação de um Grupo de Trabalho Interinstitucional para organizar os fluxos seguros de partilha das informações, o retorno sobre o monitoramento de denúncias e das investigações pela Polícia Federal, e tampouco a instalação de uma base comunitária e grupos de segurança comunitária itinerante para atuação na Terra Indígena, conforme teria sido acordado entre instituições em abril e setembro de 2020 e setembro de 2022 respectivamente.

adotadas pelo próprio Estado tiveram um impacto substantivo na redução ou mitigação da situação de risco, de tal forma que não permite avaliar uma situação que cumpra com o requisito de gravidade e urgência que precisamente requer a intervenção internacional para evitar danos irreparáveis.

IV. PESSOAS BENEFICIÁRIAS

44. A Comissão declara como beneficiários os membros do Povo Indígena Tapeba de Caucaia. As pessoas beneficiárias são identificáveis de acordo com o artigo 25.6.b do Regulamento da CIDH.

V. DECISÃO

45. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos considera que este assunto cumpre *prima facie* os requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade estabelecidos no artigo 25 de seu Regulamento, nos termos indicados nesta resolução. Em consequência, a CIDH solicita ao Brasil que:

- a) adote as medidas necessárias e culturalmente adequadas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros do Povo Indígena Tapeba de Caucaia, inclusive de atos perpetrados por terceiros. Tais medidas devem permitir que as lideranças do Povo Indígena Tapeba possam seguir desempenhando seus trabalhos de defesa dos direitos humanos, assim como garantir que as pessoas beneficiárias possam retornar a suas aldeias sem serem objeto de ameaças, perseguições ou atos de violência;
- b) coordene as medidas a serem implementadas com as pessoas beneficiárias e seus representantes; e
- c) informe sobre as ações adotadas para a investigação dos fatos que motivaram a presente medida cautelar e, assim, evitar sua repetição.

46. A Comissão solicita ao Governo de Sua Excelência que tenha por bem informar a Comissão, no prazo de 20 dias a contar da data desta comunicação, sobre a adoção das medidas cautelares acordadas e atualizar essas informações periodicamente.

47. A Comissão ressalta que, em conformidade com o artigo 25.8 do Regulamento da Comissão, a concessão de medidas cautelares e sua adoção pelo Estado não constituem prejulgamento sobre a possível violação dos direitos protegidos na Convenção Americana e em outros instrumentos aplicáveis.

48. A Comissão instrui sua Secretaria Executiva a notificar esta resolução ao Estado do Brasil e aos representantes.

49. Aprovada em 9 de maio de 2024 por: Roberta Clarke, Presidenta; Carlos Bernal Pulido, Primeiro Vice-presidente; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vice-presidente; Edgar Stuardo Ralón Orellana; Arif Bulkan; Andrea Pochak; e Gloria Monique de Mees, integrantes de la CIDH.

Tania Reneaum Panszi
Secretária Executiva