

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 84
8 maio 2022
Original: português

RELATÓRIO No. 81/22

PETIÇÃO 1450-09

RELATÓRIO DE ADMISSIBILIDADE

COMUNIDADE QUILOMBOLA DA ILHA DE MARAMBAIA
BRASIL

Aprovado eletronicamente pela Comissão em 8 de maio de 2022.

Citar como: CIDH, Relatório No. 81/22. Petição 1450-09. Admissibilidade.
Comunidade Quilombola da Ilha de Marambaia. Brasil. 8 de maio de 2022.

I. DADOS DA PETIÇÃO

Parte peticionária:	Justiça Global; Associação de Remanescentes de Quilombos da Ilha de Marambaia (ARQIMAR); Associação de Comunidades Quilombolas do Estado do Rio de Janeiro (ACQUILERJ); Koinonia - Presença Ecumênica e Serviço; Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola; Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE) e; Clínica de Direitos Humanos da Universidade do Texas ¹
Suposta vítima:	Comunidade Quilombola da Ilha de Marambaia
Estado denunciado:	Brasil
Direitos alegados:	Artigos 8 (garantias judiciais), 16 (liberdade de associação), 17 (proteção da família), 21 (propriedade), 22 (circulação e residência), 24 (igualdade perante a lei), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais), todos relacionados com os artigos 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da Convenção Americana de Direitos Humanos ²

II. TRÂMITE ANTE A CIDH³

Apresentação da petição:	13 de novembro de 2009
Notificação da petição ao Estado:	20 de abril de 2015
Primeira resposta do Estado:	27 de julho de 2015
Observações adicionais da parte peticionária:	8 de novembro de 2016; 18 de maio de 2017
Observações adicionais do Estado:	6 de dezembro de 2016; 11 de setembro de 2018

III. COMPETÊNCIA

Competência <i>Ratione personae</i>:	Sim
Competência <i>Ratione loci</i>:	Sim
Competência <i>Ratione temporis</i>:	Sim
Competência <i>Ratione materiae</i>:	Sim, Convenção Americana (instrumento adotado no dia 25 de setembro de 1992)

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

Duplicação de procedimentos e coisa julgada internacional:	Não
Direitos declarados admitidos:	Artigos 8 (garantias judiciais), 16 (liberdade de associação), 17 (proteção da família), 21 (propriedade), 22 (circulação e residência), 24 (igualdade perante a lei), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais), todos relacionados com os artigos 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da Convenção Americana
Esgotamento dos recursos internos ou procedência de uma exceção:	Sim, conforme seção VI
Apresentação dentro do prazo:	Sim, conforme seção VI

¹ Adiante “as organizações peticionárias” ou “as peticionárias”.

² Adiante “Convenção Americana” ou “Convenção”.

³ As observações de cada parte foram devidamente trasladadas à parte contrária. Em janeiro de 2022, os peticionários manifestaram interesse em processar a petição.

V. FATOS ALEGADOS

1. A parte peticionária afirma que o Estado brasileiro é responsável pela violação dos direitos à propriedade e à circulação e residência da Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia (adiante “as supostas vítimas”) por criar obstáculos para o procedimento de titulação definitiva dessas terras onde viveram por mais de cem anos, além de proibir alguns membros da comunidade de circular pelo território, cultivar e cozinhar em determinadas zonas. Além disso, afirma que o Estado violou os direitos econômicos, sociais e culturais das supostas vítimas, pois não lhes fornecia energia elétrica, não havia coleta de lixo, nem atendimento médico suficiente e adequado na Ilha onde residem, além de proibir suas manifestações culturais. Do mesmo modo, se afirma que o Estado brasileiro violou os direitos à liberdade de associação e à proteção da família das as supostas vítimas, pois buscou desintegrar a comunidade, repreendendo aqueles que participavam da associação de moradores de Ilha, e impossibilitou que as famílias expulsas da Ilha pudessem construir casas em outros locais, rompendo laços familiares. Igualmente, afirma que foram violados os direitos à proteção judicial e às garantias judiciais, já que o processo de demarcação de terra não havia sido concluído após mais de dez anos desde seu ajuizamento. Finalmente, alegam que o Estado brasileiro é responsável pela violação do direito à igualdade das supostas vítimas, pois as discriminou devido a sua condição de descendentes de escravos negros africanos.

2. A parte peticionária esclarece que a Comunidade Quilombola da Ilha de Marambaia localizada no estado do Rio de Janeiro, é formada por famílias descendentes de escravos que historicamente trabalharam para o maior produtor de café do país durante a época do Império, quem também utilizava a ilha como entreposto do tráfico negreiro. Com o fim da escravidão e a morte dono das terras, a ilha foi doada aos escravos que ali permaneceram. No entanto, como a doação teria sido feita apenas verbalmente, a titulação nunca foi realizada e em 1905 a ilha foi adquirida pela União. Indicam que a posse pacífica pelas famílias negras permaneceu até 1973, quando a ilha foi entregue ao Ministério da Marinha de Guerra, que estabeleceu no local um centro de treinamento de fuzileiros navais. Nessa época, foram despedidos muitos funcionários da escola e a Marinha, além de retirar o trabalho das supostas vítimas, impôs diversas restrições aos moradores. Entre elas, mencionam a violação à livre circulação para entrar e sair da ilha, a proibição de construir ou melhorar suas casas, a proibição de realizar reuniões e organizar-se politicamente, a violação de correspondência, a falta luz elétrica e a falta de acesso à educação.

3. Alegam que em 1998, o Estado iniciou diversas ações judiciais de reintegração de posse individuais contra moradores da comunidade sob a justificativa de que seriam “invasores de terras da União”. Esses processos teriam seguido sem que as supostas vítimas tivessem assistência jurídica, cenário agravado pela pobreza e o alto grau de analfabetismo. Com os passar dos anos, algumas dessas ações foram suspensas, outras extintas sem julgamento do mérito devido a nulidades processuais e outras foram julgadas.

4. Em 14 de fevereiro de 2002, o Ministério Público Federal (adiante “MPF”) interpôs uma Ação Civil Pública (adiante “ACP”) com pedido liminar contra a União Federal e a Fundação Cultural Palmares, responsável pela certificação de comunidades quilombolas, posteriormente substituída pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (adiante “INCRA”). Na ação, exigiu-se a suspensão das ações de reintegração de posse e a realização de estudos para reconhecer a comunidade como remanescente de quilombo. Em 30 de abril de 2002, a liminar foi parcialmente concedida, impedindo que a União seguisse com as desapropriações e destruição das casas, porém sem autorizar o retorno dos moradores já expulsos da ilha, ademais de proibir a construção de casas e realização de benfeitorias. Em 8 de outubro de 2002, o Ministério Público solicitou a reconsideração da decisão liminar para que fosse integralmente concedida, porém o pedido foi rejeitado por decisão de 5 de dezembro de 2002. Em dezembro de 2003, foi concluído o estudo antropológico sobre a Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia. A ação foi julgada procedente no mérito em 20 de março de 2007 e ambos a União e o INCRA apelaram em 30 de maio de 2007.

5. A parte peticionária alega que após a sentença, a Marinha recrudescer a perseguição e as represálias contra as supostas vítimas, iniciando a abertura de diversos inquéritos militares contra os moradores da ilha por infringirem regras criadas pelo próprio órgão. A União ajuizou pedido para suspender os efeitos da sentença de primeira instância, o que foi concedido, em 9 de agosto de 2007, pelo presidente do

Tribunal Regional Federal da 2ª Região (adiante “TRF2” ou “Tribunal”) até o encerramento do processo. Em 15 de outubro de 2007, a ARQIMAR teve sua inclusão como assistência litisconsorcial na ACP.

6. Indica que o procedimento de titulação da Ilha Marambaia iniciou formalmente em 2001, porém foi interrompido diversas vezes. Apenas em fevereiro de 2006, em decorrência da liminar concedida na ACP, o INCRA teria concluído a coleta de dados para a definição da área e publicado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação em 14 de agosto de 2006, publicado mediante portaria nº 15/2006 do INCRA. No entanto, após a publicação, o efeito do relatório teria sido suspenso por ordem da Casa Civil mediante nova portaria do INCRA, nº 24/2006. Contra tal publicação, o MPF iniciou uma nova ACP, julgada improcedente por entender-se que não havia base fática e jurídica para que o INCRA fosse compelido a cumprir uma obrigação que já estava sendo efetivada. O MPF apelou, porém o recurso foi improvido em 28 de março de 2011. Adicionalmente, por também considerar que houve abuso de poder na publicação da portaria 24/2006, em 30 de outubro de 2006, a ARQIMAR impetrou Mandado de Segurança coletivo para fazer valer a publicação do relatório. Em 30 de janeiro de 2008, a ação foi extinta sem resolução do mérito em razão de que a matéria já havia sido julgada na ACP. As petionárias afirmam que, em 27 de outubro de 2014, as partes celebraram um Termo de Ajustamento de Conduta (adiante “TAC”), chegando a um acordo sobre o conflito, o qual não foi integralmente cumprido pelo Estado.

7. O Estado, por outro lado, afirma que a presente petição deve ser arquivada, tendo em vista que o seu objeto foi resolvido internamente mediante acordo entre as partes. Alega que o TAC foi assinado entre o MPF, a União, a Superintendência Regional do Patrimônio da União no Rio de Janeiro, o INCRA, o Comando da Marinha e a ARQIMAR, e prevê a delimitação das áreas que são destinadas exclusivamente aos militares, regulariza aquelas que poderão ser utilizadas pelos quilombolas e reserva outra parte da ilha para preservação da Mata Atlântica remanescente. Indica que o compromisso firmado também dispõe sobre exercício do direito à moradia, novas construções, atividades de natureza econômica e de subsistência, transporte, saúde, educação, exercício do credo religioso, acesso às fontes de água, trânsito de pessoas na ilha, criação de animais domésticos, visitas, preservação ambiental, segurança, entre outros. Alega que em 8 de abril de 2015, o TRF2 homologou o acordo e que em 8 de outubro de 2015, foram concedidos seis Títulos de Reconhecimento de Domínio Coletivo Pro-Indiviso, referentes a 53 hectares de áreas quilombolas na Ilha de Marambaia.

8. Aponta que a Marinha do Brasil, desde a celebração do acordo, permanece em contínua vigilância das regras e cláusulas do TAC, sem ingerência alguma no cotidiano da vida das pessoas da comunidade da Ilha de Marambaia. Reafirma que os Registros dos Títulos de propriedade foram efetivados, sendo oficialmente entregues às supostas vítimas em cerimônia ocorrida em 8 de outubro de 2015. Além disso, informa que o cadastramento dos atuais moradores da ilha foi integralmente concluído e que diversos direitos são garantidos às supostas vítimas, como o acesso à água, educação, segurança, transporte, entre outros. Afirma, em suma, que o acordo está sendo plenamente cumprido.

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

9. Inicialmente, as petionárias postularam pela aplicação da exceção ao esgotamento dos recursos internos prevista no artigo 46.2.c da Convenção Americana, tendo em vista que, ao momento da apresentação da petição, 10 anos já haviam transcorrido sem que a titulação das terras fosse efetivamente realizada. No entanto, afirmam que após a celebração do TAC, que finalmente regularizou as terras, não é possível verificar o cumprimento total do acordo por parte do Estado.

10. O Estado, em contrapartida, alega que a demanda originalmente apresentada à Comissão não mais subsiste, tendo em vista a celebração do acordo entre as partes e o total cumprimento das suas cláusulas. No entanto, afirma que mesmo que tal acordo não estivesse sendo cumprido, seria cabível exigir sua efetivação no âmbito interno por meio de uma ação de execução. Tendo em vista a não interposição de nenhuma ação dessa natureza pelas petionárias ou supostas vítimas, afirma que os recursos internos não foram esgotados.

11. A Comissão compartilha do entendimento dado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em casos de conformação de acordo entre as partes e sua executividade na esfera doméstica.

Considera-se que a idoneidade de um compromisso de conciliação está baseada no fato que tal acordo constitui uma via adequada e expedita para resolver o conflito existente⁴. Acordos conciliatórios como o presente, em que a obrigação recai sobre o próprio Estado, devem possuir uma vocação de eficácia e, por isso, adotados mediante mecanismos que permitam sua execução direta sem requerer a ativação de outras vias de caráter administrativo ou judicial⁵. Dessa forma, a Comissão considera que os recursos internos foram devidamente esgotados a partir da celebração do acordo entre as partes.

VII. ANÁLISE DE CARACTERIZAÇÃO DOS FATOS ALEGADOS

12. As petionárias alegam a violação ao direito de propriedade e residência da Comunidade Quilombola da Ilha da Maranhão, que teve parte de seus membros expulsos do território ancestral, o que gerou a ruptura de laços familiares, e que, desde a chegada da Marinha do Brasil ao território não pode desenvolver suas atividades tradicionais na região. Além disso, se referem à falta de reconhecimento da titulação definitiva do território quilombola em um processo que levou mais de dez anos e que não teve os acordos cumpridos pelo Estado. Igualmente, a petição inclui alegações a respeito da discriminação racial sofrida pelas supostas vítimas, descendentes de escravos negros africanos, à repressão dos membros da Marinha Brasileira as vítimas que participavam das reuniões da associação de moradores da Ilha e à falta de serviços básicos de saúde, como médico, coleta seletiva e falta energia elétrica.

13. Em atenção a estas considerações e após examinar os elementos de fato e de direito expostos pelas partes, a Comissão estima que as alegações da parte petionária não são manifestamente infundada e requerem um estudo de mérito, pois os fatos alegados, se corroborados como certos, podem caracterizar violações aos direitos protegidos nos artigos 8 (garantias judiciais), 16 (liberdade de associação), 17 (proteção da família), 21 (propriedade), 22 (circulação e 8 (garantias judiciais), 16 (liberdade de associação), 17 (proteção da família), 21 (propriedade), 22 (circulação e residência), 24 (igualdade perante a lei), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais), todos relacionados com os artigos 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da Convenção Americana).

VIII. DECISÃO

1. Declarar admitida a presente petição em relação aos artigos 8, 16, 17, 21, 22, 24, 25 e 26, todos relacionados com os artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana.

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

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos aos 8 dias do mês de maio de 2022. (Assinado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primeiro Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño e Joel Hernández, membros da Comissão.

⁴ Corte IDH. Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros. Honduras. Sentença de exceções preliminares, mérito, reparações e custas. 8 de outubro de 2015, par. 240.

⁵ Corte IDH. Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros. Honduras. Sentença de exceções preliminares, mérito, reparações e custas. 8 de outubro de 2015, par. 248.