

# ANTEPROJETO DE LEI SOBRE A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA DA OIT 169

Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho

Nota Explicativa dos Autores · Exposição de Motivos · Anteprojeto

Mauricio Portugal Ribeiro  
Frederico Bussinger

Elaborado por solicitação da Comissão de Infraestrutura,  
Logística e Desenvolvimento Sustentável da OAB/SP

São Paulo, setembro de 2026

## **Anteprojeto de Lei sobre a Consulta Livre, Prévia e Informada da OIT 169**

Nota Explicativa dos Autores · Exposição de Motivos · Anteprojeto

Mauricio Portugal Ribeiro

Frederico Bussinger

Anteprojeto elaborado por solicitação da Comissão de Infraestrutura, Logística e Desenvolvimento Sustentável da OAB/SP — Presidente: Adriano Maia

Versão para debate público — São Paulo, setembro de 2026

*As opiniões expressas na Nota Explicativa são dos autores e não representam necessariamente a posição da Comissão ou da OAB/SP.*

### **Como citar:**

RIBEIRO, Mauricio Portugal; BUSSINGER, Frederico. *Anteprojeto de Lei sobre a Consulta Livre, Prévia e Informada da OIT 169*: Nota Explicativa dos Autores, Exposição de Motivos e Anteprojeto. Versão para debate público. São Paulo: [s. n.], 2026. Elaborado por solicitação da Comissão de Infraestrutura, Logística e Desenvolvimento Sustentável da OAB/SP.

# Sumário

|                          |          |
|--------------------------|----------|
| <b>Apresentação.....</b> | <b>5</b> |
|--------------------------|----------|

|                                          |          |
|------------------------------------------|----------|
| <b>Nota Explicativa dos Autores.....</b> | <b>7</b> |
|------------------------------------------|----------|

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Apresentação.....                                                                        | 8  |
| 2. Premissas de que partimos.....                                                           | 8  |
| 3. Por que regulamentar um direito autoaplicável.....                                       | 9  |
| 3.1. Autoaplicabilidade significa dispensa de lei, não vedação de lei.....                  | 9  |
| 3.2. Conformação e restrição de direitos fundamentais.....                                  | 10 |
| 3.3. A posição da própria OIT.....                                                          | 11 |
| 3.4. A consulta sobre a própria lei de consulta.....                                        | 12 |
| 3.5. Quem pode propor.....                                                                  | 13 |
| 4. Por que a consulta é autônoma em relação ao licenciamento ambiental.....                 | 13 |
| 4.1. O que dizem os órgãos que conduzem o licenciamento.....                                | 13 |
| 4.2. Objetos distintos, procedimentos distintos.....                                        | 15 |
| 4.3. Por que a autonomia protege o direito.....                                             | 15 |
| 4.4. O caráter prévio no anteprojeto.....                                                   | 16 |
| 5. As escolhas do anteprojeto e as objeções que suscitam.....                               | 16 |
| 5.1. Prazos e silêncio administrativo (arts. 19, 21 e 25).....                              | 16 |
| 5.2. Presunções de afetação e raios tipológicos (art. 6º e Anexo II).....                   | 17 |
| 5.3. Titularidade da União, execução material e habilitação federativa (arts. 9º a 15)..... | 18 |
| 5.4. Alcance subjetivo: quilombolas e comunidades tradicionais.....                         | 18 |
| 5.5. Protocolos autônomos e regra legal (art. 30).....                                      | 19 |
| 5.6. Proibição de retrocesso.....                                                           | 19 |
| 5.7. Participação nos resultados (art. 40).....                                             | 20 |
| 6. Conclusão.....                                                                           | 20 |
| Referências.....                                                                            | 21 |

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| <b>Exposição de Motivos.....</b> | <b>25</b> |
|----------------------------------|-----------|

|                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| <b>Anteprojeto de Lei.....</b> | <b>31</b> |
|--------------------------------|-----------|

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Capítulo I – Das disposições gerais.....                                                            | 32 |
| Capítulo II – Do âmbito de incidência e da proporcionalidade.....                                   | 33 |
| Capítulo III – Da titularidade federal e da condução operacional.....                               | 34 |
| Capítulo IV – Das fases do procedimento e dos atos estatais de controle.....                        | 37 |
| Capítulo V – Dos documentos comprobatórios, da auditoria e dos prazos.....                          | 39 |
| Capítulo VI – Dos procedimentos especiais de celeridade.....                                        | 40 |
| Capítulo VII – Das hipóteses de consentimento qualificado.....                                      | 41 |
| Capítulo VIII – Do aproveitamento de recursos, da indenização e da participação nos resultados..... | 42 |
| Capítulo IX – Do mecanismo de reclamação e do controle jurisdicional.....                           | 43 |
| Capítulo X – Dos mecanismos institucionais de viabilização.....                                     | 43 |
| Capítulo XI – Das disposições finais e transitórias.....                                            | 44 |
| Anexo I – Catálogo de documentos comprobatórios da consulta prévia, livre e informada.....          | 45 |
| Anexo II – Parâmetros tipológicos de presunção de afetação direta.....                              | 48 |
| Anexo III – Tipologias passíveis de consulta tipológica pré-aprovada.....                           | 49 |
| Anexo IV – Conteúdo mínimo do plano de trabalho da consulta (PTC).....                              | 50 |



## Apresentação

Este volume reúne, em uma única publicação, os três documentos que compõem a proposta de regulamentação da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, elaborada por Mauricio Portugal Ribeiro e Frederico Bussinger a pedido da Comissão de Infraestrutura, Logística e Desenvolvimento Sustentável da OAB/SP.

A **Nota Explicativa dos Autores** examina as controvérsias que cercam a regulamentação da consulta no Brasil — se a Convenção admite lei, qual a relação entre a consulta e o licenciamento ambiental, quem é titular do direito, qual o papel dos protocolos autônomos, entre outras — e explica por que o anteprojeto adotou determinadas soluções e não outras. É a peça em que os autores expõem as premissas e defendem as escolhas.

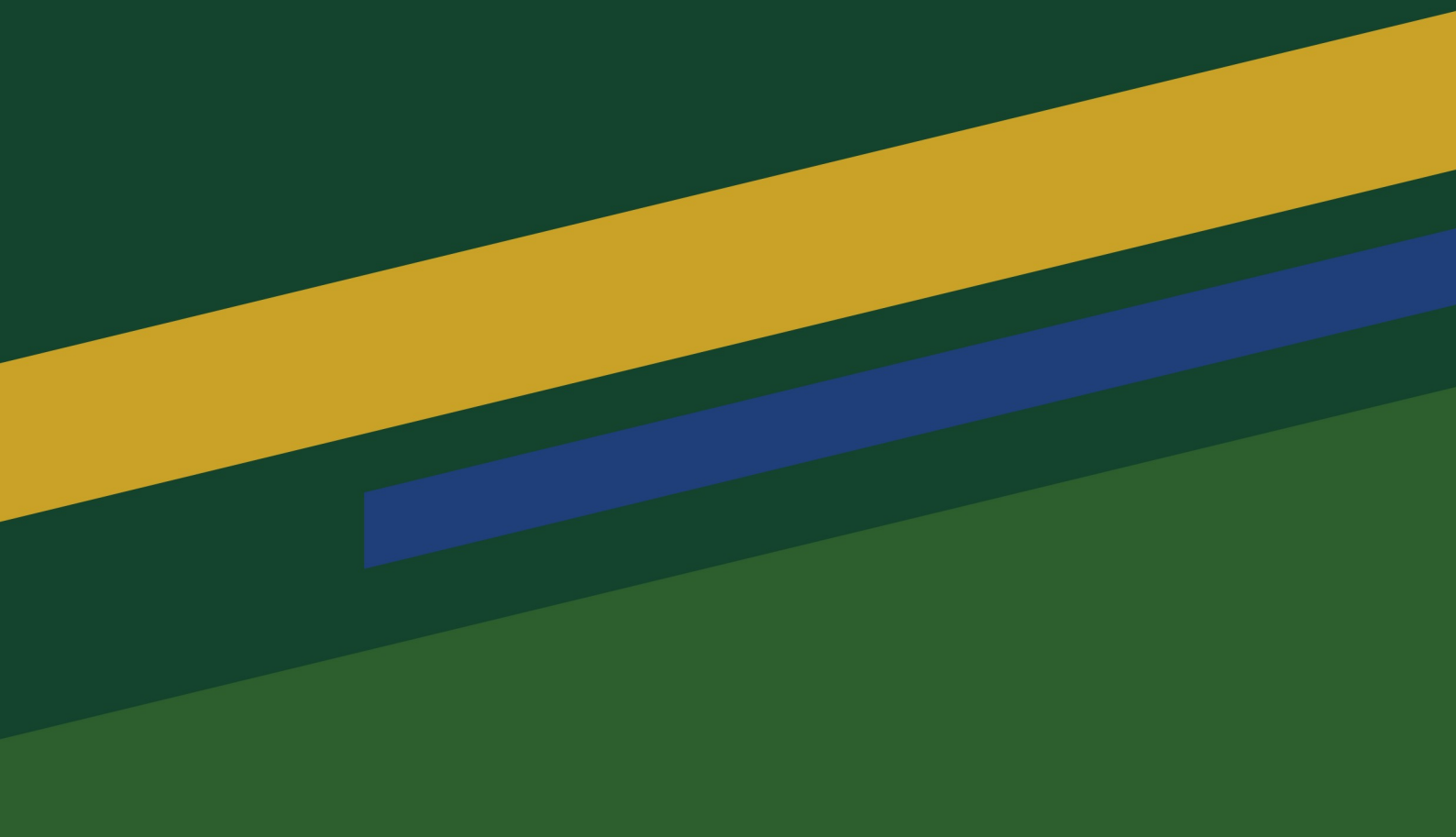
A **Exposição de Motivos**, redigida na forma própria das mensagens que acompanham projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, descreve de modo sistemático o diagnóstico do problema, as premissas estruturantes do texto e a lógica de cada um de seus capítulos.

O **Anteprojeto de Lei** é o texto normativo propriamente dito, com onze capítulos e quatro anexos. As remissões a artigos, capítulos, anexos e parágrafos feitas nas duas peças anteriores referem-se à numeração deste texto, que foi integralmente preservada.

Sugere-se ao leitor que percorra as peças na ordem em que aparecem: a Nota Explicativa situa o debate, a Exposição de Motivos apresenta a proposta e o Anteprojeto a concretiza. Quem já conhece as controvérsias pode ir diretamente à Exposição de Motivos; quem busca apenas o texto normativo encontrará no Sumário a indicação dos capítulos e anexos. Trata-se de versão para debate público: as críticas e sugestões que suscitar são o propósito de sua divulgação.



# Nota Explicativa dos Autores



# NOTA EXPLICATIVA DOS AUTORES

## O Anteprojeto de Lei de regulamentação da Consulta Livre, Prévia e Informada prevista na Convenção nº 169 da OIT diante das controvérsias em torno do tema

São Paulo, setembro de 2026.

### 1. Apresentação

Esta nota acompanha o anteprojeto de lei que regulamenta a Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, elaborado por nós a pedido da Comissão de Infraestrutura, Logística e Desenvolvimento Sustentável da OAB/SP ("Comissão de Infraestrutura"). A Exposição de Motivos explica o que o anteprojeto faz. Esta nota explica por que ele o faz de determinado modo, e não de outro: quais controvérsias existem em torno da regulamentação da consulta no Brasil, como as compreendemos e por que as escolhas de arquitetura do texto nos parecem as mais aptas a tornar efetivo um direito que, reconhecido há mais de duas décadas, ainda depende da judicialização caso a caso para ser exercido.

O tema é controverso, e não pretendemos que não o seja. Há posições públicas, sustentadas por organizações representativas dos povos indígenas e quilombolas, por entidades da sociedade civil e por parte da doutrina, segundo as quais a Convenção não deve ser objeto de lei alguma; há posições que admitem a lei, mas a querem inserida no licenciamento ambiental; há divergências sobre quem é titular do direito, sobre o papel dos protocolos autônomos, sobre prazos, sobre a participação de estados e municípios e sobre a relação entre o Estado e o empreendedor. Tratamos aqui de cada uma dessas controvérsias. Onde discordamos de posições respeitáveis, procuramos dizer por quê, com as fontes em que nos apoiamos. Onde a divergência é sobre meios e não sobre fins, procuramos deixá-lo claro.

Escrevemos como autores, e não em nome da Comissão que nos encomendou o trabalho nem da OAB/SP. As opiniões aqui expressas são nossas. O anteprojeto é uma contribuição ao debate público e, se vier a ser acolhido por quem detém iniciativa legislativa, ao processo legislativo — no qual a consulta aos povos interessados terá seu lugar próprio e no qual o texto poderá ser aprovado, alterado ou rejeitado. Não o apresentamos como texto acabado. Apresentamo-lo como a melhor resposta que soubemos formular a um problema que o tempo não tem resolvido.

### 2. Premissas de que partimos

Boa parte do debate sobre a regulamentação da consulta se trava sobre premissas que, na verdade, são comuns a quem defende e a quem critica a existência de uma lei. Convém, por isso, fixá-las desde logo, porque delimitam com precisão o objeto da controvérsia.

- a) A Convenção nº 169 da OIT é norma autoaplicável e ostenta hierarquia supralegal no ordenamento brasileiro. O direito à consulta é exigível desde a vigência da Convenção para o Brasil, independentemente de lei, e a Exposição de Motivos o afirma expressamente, submetendo a lei proposta ao dever de conformidade material com a Convenção.
- b) A consulta é dever do Estado, indelegável quanto à sua titularidade. A Corte Interamericana de Direitos Humanos assim o decidiu no caso *Sarayaku vs. Equador*, e o anteprojeto positiva essa premissa ao atribuir à União titularidade exclusiva e indelegável (art. 9º, caput e § 1º) e ao reservar ao órgão federal os atos administrativos privativos do procedimento (art. 11).
- c) Os protocolos autônomos de consulta são expressão legítima da autodeterminação dos povos e devem ser observados pelo Estado. O anteprojeto lhes atribui valor jurídico e observância

obrigatória (art. 30), exige a verificação de sua existência na fase preparatória (Anexo I) e determina que a metodologia da consulta dialogue com eles (Anexo IV).

- d) A consulta deve ser prévia, livre, informada, culturalmente adequada, conduzida de boa-fé e orientada à obtenção de acordo ou consentimento, nos termos do art. 6º da Convenção.
- e) O direito à consulta não é, hoje, efetivamente respeitado na prática. Esse diagnóstico é compartilhado por praticamente todos os que se ocupam do tema, ainda que dele se extraiam conclusões distintas quanto ao remédio.

Fixadas essas premissas, a controvérsia central pode ser enunciada com clareza. De um lado, entende-se que a regulamentação legal é, em si, indevida, e que o caminho é o fortalecimento dos protocolos existentes e da capacidade de resposta dos órgãos estatais. De outro — e é a nossa posição —, entende-se que a ausência de regulamentação é a causa principal da ineficácia atual, e que a lei é o instrumento adequado para dar ao direito sede institucional, órgão responsável, custeio e procedimento exigível. Os itens seguintes desenvolvem essa divergência e as que dela derivam.

### 3. Por que regulamentar um direito autoaplicável

#### 3.1. Autoaplicabilidade significa dispensa de lei, não vedação de lei

A objeção mais frequente à regulamentação é a de que a Convenção nº 169, por ser autoaplicável e dotada de hierarquia supralegal, não pode — ou não deve — ser objeto de lei regulamentadora. Entendemos de modo diverso, pelas razões seguintes.

Na classificação dominante na doutrina brasileira, normas de eficácia plena são aquelas que produzem seus efeitos essenciais desde a entrada em vigor, independentemente de atuação legislativa ulterior. A definição descreve uma suficiência normativa — o direito é exigível sem lei —, não uma imunidade à legislação.<sup>1</sup> O art. 5º, § 1º, da Constituição, que assegura aplicação imediata às normas definidoras de direitos fundamentais, é lido pela doutrina como mandado de otimização dirigido a todos os poderes, inclusive ao Legislativo, a quem incumbe conferir aos direitos a máxima eficácia possível. Extrair dessa cláusula uma proibição de legislar inverte-lhe o sentido.

A hierarquia supralegal, fixada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 466.343, produz efeito preciso: a lei ordinária que contrarie o tratado tem sua eficácia paralisada. Ela não retira do Congresso Nacional a competência para legislar sobre a matéria do tratado; condiciona a validade material dessa legislação à compatibilidade com ele, por meio do controle de convencionalidade.<sup>2</sup> A conclusão que extraímos do precedente é, portanto, a oposta da que costuma ser extraída: a lei é possível, mas está vinculada.

A prática constitucional brasileira confirma essa leitura em número expressivo de casos. Normas de eficácia plena e tratados de direitos humanos de hierarquia supralegal — e mesmo constitucional — foram regulamentados por lei ordinária sem que se cogitasse de vício na iniciativa: o habeas data (Lei nº 9.507/1997), o mandado de injunção (Lei nº 13.300/2016), o direito de resposta (Lei nº 13.188/2015), a Convenção contra a Tortura (Lei nº 12.847/2013), a Convenção de Belém do Pará (Lei nº 11.340/2006) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada com hierarquia constitucional e

<sup>1</sup>SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, cap. III. O autor trata sob a rubrica das normas de eficácia contida a hipótese de norma de aplicabilidade imediata cujo exercício é objeto de lei, admitindo a legislação e fixando como limite a não redução do alcance da norma.

<sup>2</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466.343/SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, julgado em 3 dez. 2008, DJe 5 jun. 2009. O precedente versa sobre a prisão civil do depositário infiel à luz do Pacto de San José da Costa Rica e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; a tese da supralegalidade é aplicável por extensão à Convenção nº 169, e dela decorre a vinculação da lei ao tratado, não a impossibilidade da lei.

regulamentada pela Lei nº 13.146/2015.<sup>3</sup> O precedente mais frequentemente invocado em favor da autoaplicabilidade da Convenção nº 169 — a ADI 3239 — validou o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta diretamente o art. 68 do ADCT, norma constitucional de eficácia plena, e o fez invocando a Convenção como fundamento do critério de autoatribuição.<sup>4</sup> Regular norma autoaplicável foi, ali, considerado legítimo.

O limite da regulamentação não é, portanto, a autoaplicabilidade; é o núcleo essencial do direito e a proporcionalidade da intervenção legislativa. A doutrina nacional e a comparada convergem nesse ponto, e não conhecemos autor de referência que sustente que norma autoaplicável seja, por isso, irregulamentável.<sup>5</sup> A consequência metodológica é relevante: o exame adequado de uma lei sobre a CLPI é material e se faz dispositivo a dispositivo — este artigo respeita o núcleo da Convenção? é proporcional? —, e não por meio de um veto abstrato à existência da lei. É a esse exame que o anteprojeto se submete, e é para facilitá-lo que escrevemos esta nota.

### 3.2. Conformação e restrição de direitos fundamentais

Diz-se, com frequência, que a regulamentação de matéria autoexecutável resulta, na prática, na restrição ou no condicionamento indevido do direito. Reconhecemos que esse risco existe e que ele justifica o controle material de cada dispositivo. Entendemos, contudo, que a regulação procedimental não é, por natureza, restrição.

A distinção entre conformação e restrição é clássica na dogmática dos direitos fundamentais. Conformar é dar forma jurídica a um direito cujo exercício depende de estruturas normativas — organização, procedimento, competência, prazo, forma de manifestação de vontade. Restringir é reduzir o âmbito de proteção do direito. A regulação procedimental é o caso paradigmático de conformação: não diz o que o titular pode obter, mas como e perante quem exerce o direito.<sup>6</sup> A CLPI é um direito estruturalmente dependente de procedimento: só existe como processo dialógico, com sujeitos, etapas, informação prévia, representação, prazo razoável e registro. A própria Convenção o reconhece ao exigir procedimentos apropriados (art. 6.1.a), o estabelecimento de meios de participação (art. 6.1.b) e de mecanismos de consulta (art. 15.2), e ao remeter a natureza e o alcance das medidas de aplicação à flexibilidade conforme

<sup>3</sup>No caso da Lei nº 13.188/2015, o Supremo Tribunal Federal, nas ADIs 5.415, 5.418 e 5.436 (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 11 mar. 2021), reconheceu a constitucionalidade da regulamentação e invalidou apenas o art. 10 — exemplo de controle material da conformação legislativa, não de veto à regulamentação de norma autoaplicável.

<sup>4</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3239/DF. Relator: Min. Cezar Peluso; Redatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 8 fev. 2018, DJe 1 fev. 2019. A Convenção nº 169 é empregada no voto condutor como fundamento interpretativo do critério de autoatribuição; o que o precedente decide é a validade da regulamentação, por decreto, de norma constitucional autoaplicável.

<sup>5</sup>ALEX, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, cap. 6; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, Parte IV; SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, caps. 3 e 4; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

<sup>6</sup>HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, §§ 9 e 10; HÄBERLE, Peter. Grundrechte im Leistungsstaat. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin, v. 30, p. 43-141, 1972 (status activus processualis); SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018 (dimensão organizatório-procedimental dos direitos fundamentais); ALEX, op. cit., cap. 9, § 3 (direitos a organização e procedimento). Mesmo a corrente crítica da dicotomia, que submete toda intervenção ao teste da proporcionalidade (SILVA, V. A., op. cit., cap. 3), chega à conclusão prática de que a regulação é admissível se proporcional, e não de que seja vedada.

as condições de cada país (art. 34).<sup>7</sup> Regulamentar esse direito é conformá-lo, e é a única forma de torná-lo exigível de um órgão determinado.

Levado ao limite, o argumento de que toda regulamentação procedimental restringe alcançaria o Código de Processo Civil em relação ao acesso à justiça, a Lei nº 9.784/1999 em relação ao devido processo administrativo e a Lei de Acesso à Informação em relação ao art. 5º, XXXIII, da Constituição. O procedimento é condição de efetividade, não de restrição. A crítica legítima é a que se dirige a dispositivos específicos que, ao regular, possam esvaziar o conteúdo material da consulta — e essa crítica, quando bem fundada, deve ser acolhida no processo legislativo. Ela não se confunde, porém, com a recusa da lei.

### 3.3. A posição da própria OIT

A Convenção nº 169 e os órgãos de controle da OIT não apenas admitem, mas pressupõem a adoção de medidas nacionais de implementação, inclusive legislativas. Os verbos do texto convencional são inequívocos: os governos devem adotar medidas, estabelecer meios, estabelecer ou manter procedimentos e dispor de instituições aptas a propor medidas legislativas (arts. 2.1, 6.1, 15.2 e 33.2). O guia de 2009 e o manual de 2013 da OIT afirmam que a Convenção não prescreve um modelo único de consulta, que cabe aos Estados estabelecer, com a participação dos povos interessados, os procedimentos adequados às circunstâncias nacionais, e que a ausência de mecanismos claros gera insegurança e conflito. Essas orientações estão hoje reunidas e sistematizadas no Toolbox sobre a Convenção nº 169 mantido pela própria OIT — biblioteca de documentos orientativos, boas práticas e experiências nacionais de implementação —, o que evidencia o interesse da Organização em centralizar e difundir parâmetros para a aplicação da Convenção, e não em confiá-la à autoexecução espontânea.<sup>8</sup>

A Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR), em sua Observação Geral sobre a Convenção adotada em 2018, registra com aprovação que leis específicas foram adotadas em diversos Estados definindo o alcance da consulta e regendo seu procedimento, e recorda a importância de consultar os povos interessados antes da adoção dessa legislação.<sup>9</sup> Em observação dirigida especificamente ao Brasil, a mesma Comissão de Peritos sugeriu que se avançasse na adoção de um marco regulatório da consulta, apto a oferecer aos povos indígenas e quilombolas mecanismo adequado para o exercício do direito e a conferir maior segurança jurídica a todos os envolvidos, recordando a necessidade de consultá-los nesse processo.<sup>10</sup> A leitura reversa desses pronunciamentos é inequívoca: o órgão de controle da própria OIT tanto reconhece que a consulta permanece sem regulamentação no Brasil quanto recomenda que essa regulamentação seja adotada. A objeção da OIT, quando existe, dirige-se à regulamentação inconsulta ou restritiva, não à regulamentação em si: foi por esse motivo — ausência de consulta e conteúdo — que o

<sup>7</sup>ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes. Genebra, 27 jun. 1989. Promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004; consolidada no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, Anexo LXXII. Arts. 2.1, 6.1, 15.2, 33.2 e 34.

<sup>8</sup>INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice: a guide to ILO Convention No. 169. Geneva: ILO, 2009; INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169): handbook for ILO tripartite constituents. Geneva: ILO, 2013; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Indigenous and tribal peoples: ILO Convention No. 169 toolbox. Geneva: ILO, [s.d.].

<sup>9</sup>INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. General Observation on the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Adotada em 2018; publicada na 108ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho (2019). Disponível em: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_717509.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_717509.pdf).

<sup>10</sup>INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Observation — Brazil — Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Disponível em: <https://normlex.ilo.org>. A observação refere-se ao processo de regulamentação iniciado pelo Grupo de Trabalho Interministerial da Portaria Interministerial SGPR/MRE nº 35/2012, que não produziu resultado normativo.

Conselho de Administração considerou incompatível com a Convenção o Decreto colombiano nº 1.320/1998.<sup>11</sup>

A experiência peruana é a prova de conceito regional. A Lei nº 29.785/2011 e seu Regulamento (Decreto Supremo nº 001-2012-MC) constituem a primeira lei geral de consulta da América Latina; o regulamento foi ele próprio submetido a consulta com organizações indígenas em 2012, e a CEACR passou a monitorar sua aplicação como via legítima de cumprimento da Convenção.<sup>12</sup> A tese de que a Convenção nº 169 dispensa — ou veda — regulamentação nacional não encontra apoio nos documentos da própria Organização.

### 3.4. A consulta sobre a própria lei de consulta

Uma pergunta que se coloca com frequência é se o próprio anteprojeto foi ou deveria ter sido objeto de consulta aos povos indígenas e tribais, à luz do art. 6º da Convenção, que impõe ao Estado o dever de consultar sempre que sejam previstas medidas legislativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Concordamos integralmente com a premissa: a lei que regulamente a consulta deve ser, ela própria, consultada. A resposta exige distinguir, porém, o momento e o sujeito desse dever.

O art. 6.1.a dirige-se aos governos e incide sobre medidas legislativas ou administrativas do Estado. A Corte Interamericana, em *Sarayu*, afirmou que a obrigação de consultar é responsabilidade do Estado. Um anteprojeto elaborado por advogados e submetido a debate em comissão de entidade de classe não é medida estatal: é uma proposta, ainda sem existência jurídica, que se converte em objeto do dever de consulta no momento em que é apropriada por quem detém iniciativa legislativa e passa a tramitar como projeto de lei. A partir daí, o Congresso Nacional tem o dever de consultar antes de deliberar — por audiências públicas, pela Comissão de Legislação Participativa e pela oitiva das instituições representativas, como a APIB, a CONAQ, o CNPI e o CNPCT. Nada no anteprojeto exclui ou dificulta essa consulta; ao contrário, ela é pressuposto de sua tramitação legítima.

O modelo interamericano confirma essa leitura. Em *Sarayu*, a mesma sentença que fixou a indelegabilidade do dever de consultar (§ 187) ordenou ao Estado, no ponto resolutivo 3, adotar as medidas legislativas, administrativas ou de outra natureza necessárias para tornar efetivo o direito à consulta, assegurando a participação das comunidades na elaboração dessas medidas; em *Saramaka vs. Suriname*, a Corte determinou providência análoga.<sup>13</sup> Regulamentar é dever; consultar sobre a regulamentação é dever; ambos se cumprem no processo estatal de produção da norma. Foi assim no Peru (consulta sobre o regulamento de 2012), no Chile (Decreto Supremo nº 66/2013, elaborado em mesa de consenso com organizações indígenas) e na Colômbia, onde a Corte Constitucional declarou inexecutáveis leis não consultadas e o Estado passou a consultar projetos de lei na Mesa Permanente de Concertación, durante a tramitação.<sup>14</sup>

<sup>11</sup>INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Governing Body. GB.282/14/3 — Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Colombia of Convention No. 169. Geneva, nov. 2001.

<sup>12</sup>PERU. Ley nº 29.785, de 6 de septiembre de 2011. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT. Diario Oficial El Peruano, Lima, 7 set. 2011; PERU. Decreto Supremo nº 001-2012-MC, de 2 de abril de 2012. Reglamento de la Ley nº 29.785. Diario Oficial El Peruano, Lima, 3 abr. 2012.

<sup>13</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayu vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, n. 245, §§ 187 e 301, ponto resolutivo 3; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, n. 172, § 194.c. Lido em sua integralidade, o precedente *Sarayu* é favorável à adoção de medidas legislativas de implementação: o mesmo acórdão que afirma a indelegabilidade do dever de consultar ordena ao Estado regulamentar o direito.

<sup>14</sup>CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Decreto Supremo nº 66, de 15 de noviembre de 2013. Diario Oficial, Santiago, 4 mar. 2014; COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencias C-030 de 2008, C-175 de 2009 e C-366 de 2011; Decreto nº 1.397, de 8 de agosto de 1996.

Registramos, por fim, que a expressão "vício de iniciativa", por vezes empregada nesse contexto, designa, na dogmática do processo legislativo, o defeito formal do projeto de lei apresentado por quem não detém competência para deflagrá-lo, especialmente nas hipóteses de iniciativa reservada do art. 61, § 1º, da Constituição. Pressupõe projeto formalmente apresentado e regra de reserva violada. Nenhum dos pressupostos ocorre em relação a um anteprojeto: não há projeto de lei, não houve apresentação a Casa Legislativa e a matéria é de iniciativa concorrente (art. 61, caput).<sup>15</sup>

### 3.5. Quem pode propor

Questiona-se, por vezes, a legitimidade de que uma proposta de regulamentação de direitos dos povos indígenas e tribais seja formulada sem a participação direta de suas instituições representativas, e sobretudo de que parta de quem atua no campo da infraestrutura. Registramos, com respeito, o nosso entendimento diverso.

Direitos reconhecidos em favor de uma coletividade geram deveres correlatos para o Estado e para a sociedade. Quem suporta esses deveres — e quem, por dever de ofício, acompanha os efeitos da indefinição normativa sobre a implementação de políticas públicas e de projetos de interesse coletivo — tem plena legitimidade para propor a regulamentação que o vincula, do mesmo modo que empregadores formulam propostas sobre direito do trabalho e contribuintes sobre direito tributário. Não há, no direito brasileiro, requisito de pertinência identitária para formular proposta legislativa; a liberdade de manifestação do pensamento e o direito de petição a asseguram a qualquer pessoa ou entidade. A OAB, por sua vez, tem a atribuição institucional de colaborar no aperfeiçoamento da ordem jurídica, e essa atribuição não é privativa de nenhuma de suas comissões.

A origem da proposta não impede — antes convida — a manifestação, a crítica e a participação de comunidades, organizações e demais instâncias da OAB na sua discussão. O anteprojeto está submetido ao processo deliberativo da OAB/SP e, se aprovado, será submetido ao processo legislativo, no qual a consulta aos povos interessados terá lugar próprio. Esses processos durarão o tempo que as instâncias competentes julgarem necessário, e o projeto poderá ser aprovado, alterado ou rejeitado ao final. Nada disso é razão para que a proposta não exista. Entendemos que o debate público sobre a regulamentação de um direito é, ele próprio, uma das formas pelas quais a sociedade se prepara para consultá-lo adequadamente.

## 4. Por que a consulta é autônoma em relação ao licenciamento ambiental

A escolha arquitetônica mais importante do anteprojeto — e a mais discutida — é a autonomia entre a consulta e o licenciamento ambiental, estabelecida nos arts. 8º e 51. Sustenta-se, em posição respeitável, que essa separação seria artificial, que esvaziaria o caráter prévio do direito e que a CLPI deveria ser reconhecida como etapa obrigatória e condicionante de qualquer processo de licenciamento que afete terras e povos tradicionais. Consideramos importante explicar por que a autonomia não é opção ideológica, mas decorrência do estado institucional da matéria — e por que, longe de enfraquecer o direito, é o que o protege.

### 4.1. O que dizem os órgãos que conduzem o licenciamento

Em 20 de março de 2026, em resposta a pedido de acesso à informação, a Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA, por sua Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Lineares Terrestres, emitiu o Despacho nº 26643061/2026-CGLin/Dilic, invocando entendimento técnico

---

<sup>15</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 61, caput e § 1º. Cf. MENDES; BRANCO, op. cit., capítulo sobre processo legislativo. Não há, ademais, precedente do Supremo Tribunal Federal que tenha declarado a inconstitucionalidade formal de lei federal por ausência de consulta aos povos indígenas na tramitação; no julgamento da Lei nº 14.701/2023 (ADC 87 e ADIs 7.582, 7.583 e 7.586, Rel. Min. Gilmar Mendes, sessão virtual encerrada em 19 dez. 2025), a alegação foi suscitada e a Corte decidiu pela inconstitucionalidade material de dispositivos específicos.

consolidado no âmbito da Diretoria.<sup>16</sup> O documento afirma cinco proposições, todas diretamente relevantes. Primeira: não compete ao órgão ambiental licenciador implementar a consulta livre, prévia e informada nos moldes da Convenção nº 169 no âmbito dos processos de licenciamento. Segunda: essa impossibilidade decorre da ausência de regulamentação específica quanto aos procedimentos, ao momento de realização e à autoridade responsável pela condução da consulta. Terceira: as audiências públicas e reuniões técnicas do licenciamento, embora permitam a manifestação de comunidades potencialmente afetadas, não se confundem com a consulta prevista na Convenção. Quarta: a participação de povos indígenas e comunidades tradicionais no licenciamento federal realiza-se pela interveniência dos órgãos competentes nos termos da Portaria Interministerial nº 60/2015 — no caso concreto tratado, a FUNAI atua como órgão interveniente. Quinta: a definição sobre a realização da consulta e sobre o ente responsável por sua condução é matéria de âmbito estatal mais amplo, ainda pendente de regulamentação específica.

As consequências dessas afirmações são decisivas. O órgão licenciador federal declara, por escrito e em caráter institucional, que a CLPI não é sua atribuição — logo, ela não é fase, etapa ou condição do licenciamento que ele conduz. O mesmo órgão reconhece que audiência pública não é consulta, coincidindo com o Enunciado nº 49 da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.<sup>17</sup> Situa a participação indígena no licenciamento na Portaria Interministerial nº 60/2015 e na interveniência da FUNAI, sem atribuir a esta a condução da consulta. E identifica a causa do vazio: a ausência de regulamentação quanto a quem faz, quando e como. A Administração federal, portanto, não trata a Convenção como autoexecutável no ponto que mais importa para a sua efetividade; trata-a como carente de regulamentação.

A FUNAI, por sua vez, em apresentação institucional à Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados, descreveu a consulta como diluída nas diversas fases do componente indígena do licenciamento — o que significa que também ela não a conduz como procedimento autônomo.<sup>18</sup> O Judiciário converge: o TRF da 1ª Região, no caso Belo Sun, suspendeu por anos licença estadual emitida sem consulta, tratando-a como requisito autônomo cuja aferição não coube ao órgão licenciador; no caso do terminal portuário de Santarém, manteve a suspensão do licenciamento por ausência de consulta a quilombolas e ribeirinhos; e o TRF da 4ª Região, em julho de 2026, fixou que a consulta deve anteceder as próprias etapas formais do licenciamento, como a elaboração do estudo de impacto ambiental.<sup>19</sup> A minuta de resolução submetida pelo Conselho Nacional de Justiça a consulta pública em 2025 estabelece que a

<sup>16</sup>BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Diretoria de Licenciamento Ambiental. Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Lineares Terrestres. Despacho nº 26643061/2026-CGLin/Dilic: resposta ao Pedido de Acesso à Informação LAI 26579486 (Processo SEI nº 02303.006501/2026-68). Brasília, 20 mar. 2026. Assinado eletronicamente pela Coordenadora-Geral. Autenticidade verificável em <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade> (código verificador 26643061; CRC 5764ECE8).

<sup>17</sup>BRASIL. Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Enunciado nº 49, segundo o qual as audiências públicas do licenciamento ambiental não suprem nem substituem a consulta prevista na Convenção nº 169, ainda que os territórios não estejam demarcados. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao/ccr6/enunciados>. No mesmo sentido, o Enunciado nº 29 da mesma Câmara, segundo o qual a consulta se realiza por procedimento dialógico e culturalmente situado e não se restringe a um único ato.

<sup>18</sup>BULHÕES, Rodrigo (FUNAI/CGLIC). Funai no licenciamento ambiental. Apresentação em audiência pública da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Brasília, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/apresentacoes-em-eventos/eventos-2019/>.

<sup>19</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0002505-70.2013.4.01.3903 (Projeto Volta Grande – Belo Sun), decisões de 2017 e acórdão da 6ª Turma, jan. 2025; BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento nº 0027843-13.2016.4.01.0000 (terminal portuário EMBRAPAS, Santarém/PA); BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 3ª Turma. Agravos de instrumento (aterro sanitário de Viamão/RS), julgados em 28 jul. 2026.

manifestação de órgãos como a FUNAI ou a Fundação Cultural Palmares não supre a necessidade de realização da consulta.<sup>20</sup>

O quadro que resulta desses pronunciamentos é o de um desencontro institucional: o órgão licenciador declara que a consulta não lhe compete; o órgão indigenista a considera diluída em procedimento que não conduz; o Judiciário a exige como requisito autônomo; e o Conselho Nacional de Justiça afirma que a manifestação daqueles órgãos não a supre. Cada instituição aponta para outra, e nenhuma responde pela consulta. É esse impasse que o anteprojeto procura resolver. Não pretendemos, com ele, usurpar atribuição de ninguém — pretendemos contribuir para que, enfim, alguém a tenha.

## 4.2. Objetos distintos, procedimentos distintos

A distinção entre consulta e licenciamento tem raiz no objeto de cada procedimento. O licenciamento ambiental tem por objeto o meio ambiente em sentido amplo — solo, água, ar, flora, fauna, recursos minerais e, onde houver, as populações que nele vivem —, e por isso sua participação pública é aberta a todos, por audiência de caráter geral, na qual os povos indígenas e tradicionais são um entre os muitos participantes possíveis. A consulta tem por objeto os bens dos povos — territoriais, materiais e imateriais — e os direitos de que são titulares exclusivos; por isso não se dirige à coletividade indistinta, mas ao povo determinado, titular do direito, em diálogo qualificado que a audiência pública não substitui. Objetos distintos exigem procedimentos distintos, e é essa a razão de fundo do Enunciado nº 49 da 6ª CCR.

A gênese histórica da Convenção reforça essa leitura. A Convenção nº 169 sucede à Convenção nº 107, de 1957, e se inscreve na linhagem da Convenção nº 29, de 1930, sobre trabalho forçado: nasceu da preocupação da OIT com a proteção de povos indígenas e tribais contra a exploração de sua força de trabalho e a expropriação de seus meios de vida. Sua natureza é, por isso, eminentemente trabalhista e de direitos humanos.<sup>21</sup> A proteção ambiental é, na Convenção, um dos bens tutelados — não o eixo do sistema. Tratar a consulta como apêndice do licenciamento ambiental inverte essa ordem: subordina o instrumento de proteção dos povos a um procedimento cujo objeto é outro e cujo órgão condutor declara não ter competência para conduzi-la.

A posição segundo a qual a consulta deve ocorrer antes de cada licença ambiental é respeitável e a conhecemos; trata-se, porém, de posição doutrinária, e a leitura que faz da consulta uma etapa do licenciamento é, no Brasil, minoritária.<sup>22</sup>

## 4.3. Por que a autonomia protege o direito

A proposta de inserir a consulta como etapa condicionante do licenciamento parte de uma premissa que os próprios órgãos do licenciamento não confirmam: a de que existiria, dentro do licenciamento, um órgão que conduz a consulta. Não existe. O IBAMA declara que não lhe compete; a FUNAI atua como interveniente e considera a consulta diluída no componente indígena. Inserir a CLPI como etapa do licenciamento manteria o direito exatamente onde está hoje: sem órgão responsável, sem procedimento, sem prazo para

<sup>20</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Minuta de Resolução: institui, no âmbito do Poder Judiciário, parâmetros mínimos para o cumprimento da Consulta Livre, Prévia e Informada (SEI 2288631). Brasília, set. 2025, art. 3º, § 3º. Consulta pública encerrada em nov. 2025; sem registro de aprovação pelo Plenário até a data desta nota.

<sup>21</sup>Exposição de Motivos do anteprojeto, § 4. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório. Genebra, 28 jun. 1930; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 107 sobre Populações Indígenas e Tribais. Genebra, 26 jun. 1957. A Convenção nº 169 revisa a Convenção nº 107, cujo preâmbulo remete às normas internacionais de trabalho como fundamento da proteção das populações indígenas.

<sup>22</sup>Para a posição que aproxima a consulta do licenciamento, cf. MILARÉ, Édís. Direito do ambiente. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2020; para a posição que a exige antes de cada licença, cf. GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica; Washington: Due Process of Law Foundation, 2016, p. 36.

o Estado e com sua efetividade dependente da iniciativa do Ministério Público e da decisão judicial em cada caso.

A autonomia faz o contrário. Ao criar um órgão federal titular, com competência exclusiva e nacional (arts. 9º e 10), a consulta deixa de depender do calendário, da competência federativa e das prioridades do órgão licenciador — que é federal em uma minoria dos empreendimentos, e estadual ou municipal na maioria deles — e ganha sede institucional própria, que responde por ela perante os povos, o Judiciário e os órgãos internacionais (art. 12, § 1º). A autonomia também evita o risco, conhecido na prática, de que a consulta seja absorvida pelo componente indígena do licenciamento e reduzida a audiências públicas: o art. 8º, § 3º, do anteprojeto veda expressamente a fusão das sessões e o aproveitamento de uma em substituição à outra, positivando o Enunciado nº 49.

#### 4.4. O caráter prévio no anteprojeto

A preocupação que anima a proposta de integração é legítima: se a consulta não for condição do licenciamento, o Estado poderia licenciar e autorizar intervenções antes de ouvir os afetados. O anteprojeto assegura a precedência da consulta em relação à decisão que afeta os povos, e o faz por mecanismo mais amplo do que a vinculação ao licenciamento.

Na Convenção, o objeto da consulta é a medida legislativa ou administrativa suscetível de afetar os povos (art. 6.1.a), não a licença ambiental. O anteprojeto segue essa sistemática: o art. 5º sujeita à consulta as medidas legislativas e administrativas, incluídos planos, programas, projetos e atos autorizativos, que possam afetá-los direta e significativamente — o que alcança a licença, mas também a outorga, o contrato de concessão, o ato de aprovação de projeto e as medidas que não passam por licenciamento algum. A oitiva pode iniciar-se independentemente do estágio do licenciamento (art. 8º, § 1º), o que antecipa a consulta em vez de adiá-la; as manifestações dos povos vinculam a análise de impactos e a definição de condicionantes pelo órgão licenciador (art. 8º, § 2º); identificada presunção de afetação em licenciamento estadual ou municipal, este fica suspenso até a expedição do Termo de Referência da Consulta (art. 10, § 1º); e a decisão administrativa final da consulta contém a anuência, a anuência condicionada ou a recusa quanto ao prosseguimento da medida (art. 22, IV), sujeita a controle jurisdicional substantivo (art. 43).

É a combinação de autonomia institucional com precedência substantiva que, no nosso entendimento, melhor protege o caráter prévio do direito. Vincular a consulta ao licenciamento protegeria menos: deixaria de fora as medidas que não são licenciadas, subordinaria o tempo da consulta ao tempo do licenciamento e a entregaria a órgãos que declaram não ter competência para conduzi-la.

### 5. As escolhas do anteprojeto e as objeções que suscitam

Além das duas controvérsias estruturais — a existência da lei e a autonomia da consulta —, o anteprojeto faz escolhas de desenho que suscitam objeções conhecidas no debate brasileiro. Expomos, para cada uma, a opção adotada, a objeção que se lhe opõe e as razões da escolha.

#### 5.1. Prazos e silêncio administrativo (arts. 19, 21 e 25)

O anteprojeto fixa prazos máximos para as fases do procedimento (art. 25) e prevê homologação tácita do Plano de Trabalho e do Parecer Técnico de Adequação Procedimental em caso de silêncio do órgão (arts. 19 e 21). Objetava-se que prazos converteriam a consulta em rito sujeito a preclusão e ignorariam o tempo próprio de cada povo. Entendemos que a temporalidade da consulta é, de fato, dimensão substantiva do direito — e é precisamente por isso que ela não pode ficar sem parâmetro. O prazo razoável integra o direito em duas direções: a consulta deve ocorrer em tempo que permita aos povos deliberar segundo seus processos internos, e em tempo que permita a sua manifestação influir na decisão. A lei peruana adota o prazo razoável como princípio e fixa prazos em regulamento sem que a OIT o tenha reputado violação. No

Brasil, a ausência de qualquer termo produziu consultas que se arrastam por uma ou duas décadas em juízo — o oposto do tempo próprio de qualquer povo.

Prazos são, aliás, a forma ordinária pela qual o direito brasileiro concilia a proteção de direitos com a segurança de todos: nenhum cidadão, nenhuma coletividade e nenhum órgão público exerce faculdades processuais sem termo, e não vemos razão para que a consulta seja a única exceção — sobretudo quando os prazos do anteprojeto oneram, em primeiro lugar, o Estado e o empreendedor, e não os povos. Os parágrafos do art. 25 completam o sentido do dispositivo: os prazos são prorrogáveis por decisão motivada (§ 1º); o prosseguimento após seu esgotamento depende do prévio cumprimento integral, pelo empreendedor, das etapas do Plano de Trabalho (§ 2º); e os atrasos imputáveis ao empreendedor não correm contra os povos (§ 3º). Não há preclusão do direito nem perda de qualquer faculdade dos povos: há decisão final motivada, recorrível (art. 22, § 1º) e sujeita a controle jurisdicional (art. 43). Os prazos vinculam, sobretudo, o Estado e o empreendedor — 45 dias para a fase preparatória, 60 para o parecer técnico, 30 para a decisão —, prazos que hoje não existem. Tornar os prazos meramente indicativos reproduziria a indeterminação que se pretende superar.

Quanto ao silêncio administrativo, a técnica é geral no direito administrativo brasileiro como remédio contra a inércia estatal,<sup>23</sup> e o problema que combate — anos de silêncio do órgão — é real e documentado. Na fase preparatória, a homologação tácita do Plano de Trabalho (art. 19, § 2º) é de baixo risco, pois o instrumento é preparatório e permanece sujeito a fiscalização. Quanto ao Parecer Técnico de Adequação Procedimental (art. 21, § 3º), a presunção é relativa, admite revisão em caso de fato superveniente ou prova de fraude, é precedida de auditoria independente nos projetos de alto impacto (art. 24) e não se aplica às hipóteses de consentimento qualificado, cuja condução é exclusivamente federal (art. 34, IV). O anteprojeto institui, ademais, fundo de capacitação custeado pelo empreendedor (art. 49) exatamente para que o órgão federal disponha de meios para cumprir os prazos. Prazos exigíveis do Estado são condição de efetividade do direito, não de sua restrição.

## 5.2. Presunções de afetação e raios tipológicos (art. 6º e Anexo II)

O anteprojeto estabelece presunções de afetação, inclusive por raios de distância definidos por tipologia de empreendimento (Anexo II). Objetiva-se que raios seriam critérios arbitrários, que determinariam quem tem direito à consulta e criariam barreira para os que se situem fora deles. A objeção parte de compreensão diversa da nossa quanto à função do dispositivo. O art. 6º não define quem tem direito à consulta; cria presunções em favor dos povos, que dispensam a prova da afetação. O gatilho material do direito é o art. 5º — medidas que possam afetar direta e significativamente os povos —, fiel ao art. 6.1.a da Convenção. O inciso III do art. 6º presume afetação por alteração de regime hidrológico, biótico ou geomorfológico ainda que a fonte se localize fora dos raios, o que responde ao exemplo recorrente da bacia hidrográfica; o § 1º permite ampliar as presunções no caso concreto; e o § 2º e o Anexo II dispõem que a inexistência de presunção não exclui a obrigatoriedade da consulta. O ônus, portanto, é invertido em favor dos povos, e não contra eles.

Os raios do Anexo II reproduzem os da Portaria Interministerial nº 60/2015, aplicados há mais de dez anos por IBAMA e FUNAI no componente indígena do licenciamento.<sup>24</sup> Hoje, porém, esses raios funcionam como limite de fato da atuação dos órgãos, sem cláusula de abertura; o anteprojeto converte um teto administrativo em piso legal. A alternativa — nenhum critério objetivo — reproduz a litigância atual sobre

<sup>23</sup>BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, art. 3º, IX (aprovação tácita de atos de liberação da atividade econômica em caso de silêncio da Administração).

<sup>24</sup>BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura; Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, Anexo I. Diário Oficial da União, Brasília, 25 mar. 2015, Seção 1. A Portaria fixa presunção de impacto a 10 km na Amazônia Legal e a 5 km nas demais regiões, com variações por tipologia, e é referida no Despacho IBAMA nº 26643061/2026 como o marco da participação indígena no licenciamento federal.

quem deve ser consultado. A identificação dos povos afetados, por sua vez, conta com a participação de suas instituições representativas desde a fase preparatória, como prevê o Anexo I.

### 5.3. Titularidade da União, execução material e habilitação federativa (arts. 9º a 15)

O anteprojeto separa a titularidade da consulta — exclusiva e indelegável da União (art. 9º, § 1º) — da execução material de atos do procedimento, que pode ser atribuída a ente público estadual ou municipal habilitado (arts. 12 a 14) e, quanto a atos logísticos, informacionais e documentais, ao próprio empreendedor (art. 15). Essa separação é objeto de duas objeções: a de que a participação de estados e municípios criaria conflito de interesses, fragmentaria o procedimento e violaria a competência privativa da União sobre a matéria indígena; e a de que a participação do empreendedor entregaria a consulta a quem tem interesse em seu resultado.

Quanto à primeira, a competência privativa da União sobre populações indígenas é a legislativa, prevista no art. 22, XIV, da Constituição, e está integralmente preservada: a lei proposta é federal e nacional. A União — que ratificou a Convenção e responde internacionalmente por seu cumprimento — permanece titular exclusiva e indelegável do dever de consultar. O art. 231 define direitos, não distribui competências administrativas.<sup>25</sup> O art. 241 admite a gestão associada e a transferência de encargos entre entes federados, e o Estado brasileiro já descentraliza tanto o licenciamento ambiental (Lei Complementar nº 140/2011) quanto a execução de direitos fundamentais — saúde e assistência social — sem que isso os rebaixe. O anteprojeto delega acompanhamento operacional, não decisão: os atos jurídicos são privativos e indelegáveis (art. 11); a responsabilidade final da União perante os povos, o Judiciário e os órgãos internacionais é expressa (art. 12, § 1º); os povos têm canal direto com o órgão federal (art. 12, § 2º); a habilitação exige requisitos cumulativos, auditoria e descredenciamento (art. 13); há supervisão substantiva e avocação (art. 14); os entes públicos proponentes de medidas são equiparados a empreendedor (art. 10, § 2º); e a delegação é vedada nas hipóteses de consentimento qualificado (art. 34, IV). A razão da habilitação é prática: estados e municípios licenciam a maioria dos empreendimentos, e um órgão federal único não alcança hoje sequer os casos federais.

Quanto à segunda, o anteprojeto nega efeitos jurídicos autônomos aos atos praticados pelo empreendedor (art. 15, § 1º) e cerca esses atos de homologação prévia, certificação da equipe, supervisão estatal, observador independente, auditoria e cadeia de custódia documental (arts. 16, 17, 19, 20, 23 e 24; Anexo I). O Estado atua antes, durante e depois de cada fase, e não apenas como validador posterior. O papel do empreendedor é o de custear o procedimento e prover-lhe apoio logístico, informacional e documental — o que ele já faz hoje, de modo informal e sem controle, em todo licenciamento com componente indígena —, e não o de presidir o diálogo com os povos, que é ato estatal. A Exposição de Motivos menciona os padrões dos financiadores internacionais — a IFC Performance Standard 7 e os Princípios do Equador — como evidência de viabilidade operacional de arranjos em que o proponente executa atos materiais e um terceiro independente os valida. Esses instrumentos são autorregulação privada e não fundam a lei, que se apoia no art. 231 da Constituição, na Convenção e na jurisprudência; o anteprojeto, aliás, submete o arranjo a controle estatal mais intenso do que o exigido por eles.

### 5.4. Alcance subjetivo: quilombolas e comunidades tradicionais

O anteprojeto alcança povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais que preencham os critérios da Convenção. Discute-se, de um lado, se a Convenção alcança os quilombolas e as demais comunidades tradicionais; de outro, se um procedimento único é capaz de acolher a diversidade de povos, línguas e formas de organização que o Censo de 2022 documenta.

A cobertura dos quilombolas como povos tribais é ponto pacificado — no STF (ADI 3239), no TRF da 1ª Região (AI nº 0027843-13.2016.4.01.0000), no Conselho de Administração da OIT (GB.351/INS/11/3, relativo às comunidades quilombolas de Alcântara) e no sistema interamericano (Caso Saramaka vs.

<sup>25</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 22, XIV, 231 e 241.

Suriname) —, e a posição institucionalmente dominante, sustentada pelo Ministério Público Federal, pela Defensoria Pública da União e pela jurisprudência federal, estende a Convenção às demais comunidades tradicionais que preencham os critérios objetivos e o critério da autoidentificação do art. 1º.<sup>26</sup> A controvérsia residual que ainda existe sobre quem é titular do direito — de que é exemplo a orientação jurídica do IBAMA de 2022, posteriormente revogada, que excluía as comunidades não quilombolas — é, ela própria, argumento em favor da lei: hoje cada órgão e cada juiz decide isoladamente, e o anteprojeto oferece critérios e órgão aferidor.

Registramos, a propósito, que a Convenção emprega apenas as categorias de povos indígenas e povos tribais (art. 1º), e que a extensão de sua disciplina às demais comunidades tradicionais resulta de construção nacional — normativa (Decreto nº 6.040/2007), institucional e jurisprudencial — que a Convenção permite (art. 35), mas não impõe. O anteprojeto acolhe essa extensão como opção do legislador brasileiro, distinguindo o que decorre diretamente da Convenção daquilo que a lei nacional a ela acrescenta.

Quanto à diversidade, o anteprojeto não impõe um modo único de consultar. Os protocolos autônomos prevalecem no que é culturalmente específico — representação, língua, locais, ritmo interno e forma de deliberação — e a lei fixa o que os protocolos não podem fixar: quem responde pela consulta no Estado, quem afere a aplicabilidade, quem custeia, como se registra e o que se aplica quando não há protocolo. Os modelos do art. 47 são de documentos estatais — termos de referência, atas, relatórios —, e não de forma de consultar; e o rito tipológico do art. 27 é facultativo para os povos.

### 5.5. Protocolos autônomos e regra legal (art. 30)

Sustenta-se, em parte do debate, que os protocolos autônomos de consulta são os únicos parâmetros legítimos do procedimento, e que a lei, ao dispor sobre ele, invadiria espaço reservado à autodeterminação dos povos. Compartilhamos a premissa de que os protocolos são expressão da autodeterminação e devem ser observados pelo Estado — o anteprojeto lhes confere valor jurídico e observância obrigatória (art. 30). Divergimos da conclusão.

A ressalva do art. 30 alcança apenas conflitos com norma constitucional, supralegal ou legal expressa e com os prazos máximos, e seu parágrafo único garante consulta aos povos sem protocolo — que são a maioria: cerca de cento e sessenta protocolos para trezentos e noventa e um povos indígenas e milhares de comunidades quilombolas e tradicionais. A tese de que os protocolos são os únicos parâmetros legítimos deixaria essa maioria sem regra alguma, em contrariedade ao dever estatal de estabelecer procedimentos (art. 15.2 da Convenção). Protocolo e lei não competem: o protocolo diz como o povo delibera; a lei diz como o Estado o consulta e responde perante ele.

### 5.6. Proibição de retrocesso

Objeta-se, por fim, que uma lei de consulta reduziria o patamar de proteção já assegurado, em violação ao art. 35 da Convenção e ao princípio da proibição de retrocesso. Concordamos com o quadro dogmático — o art. 35 é cláusula de não prejuízo a direitos previstos em outras fontes, e medidas regressivas exigem justificação —, e o anteprojeto se submete a ele.<sup>27</sup> Entendemos, porém, que a premissa fática do argumento merece exame. O patamar hoje vigente não é um procedimento estatal de consulta de boa-fé aplicado sem

<sup>26</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3239/DF, cit.; BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento nº 0027843-13.2016.4.01.0000, cit. (aplicação da Convenção a quilombolas e ribeirinhos); INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Governing Body. GB.351/INS/11/3 — Report of the committee set up to examine the representation alleging non-observance by Brazil of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Geneva, 15 June 2024 (comunidades quilombolas de Alcântara/MA); CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, cit.

<sup>27</sup>ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169, cit., art. 35; SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais (sociais) e a assim chamada proibição de retrocesso: contributo para uma discussão. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Lisboa, ano 2, n. 1, p. 769-820, 2013.

intermediação de prazos; é a ausência de sede institucional, declarada pelo próprio IBAMA como pendente de regulamentação, que produz consulta por ação civil pública, decisões divergentes e litígios de uma a duas décadas. A comparação relevante para aferir retrocesso é entre a lei proposta e a prática vigente, não entre a lei e um ideal que a prática não realiza.

Feita essa comparação, o anteprojeto eleva o patamar em vários pontos: titularidade federal indelegável (art. 9º); prazos que vinculam o Estado; documentos comprobatórios com cadeia de custódia (art. 23 e Anexo I); observador e auditoria independentes (arts. 17 e 24); consentimento obrigatório em hipóteses qualificadas, duas delas absolutas (arts. 33 e 36, § 1º); mecanismo permanente de reclamação (art. 42); presunção de ausência de consentimento quanto a povos isolados (art. 41); reconhecimento legal dos protocolos (art. 30); e competência da Justiça Federal com prioridade processual (art. 43). Nada disso existe hoje em norma.

### 5.7. Participação nos resultados (art. 40)

O anteprojeto remete a disciplina da participação dos povos nos resultados da exploração de recursos em seus territórios a lei específica, com regime transitório. Objeta-se a remissão sem prazo. Registramos que ela não é escolha do anteprojeto: o art. 231, § 3º, da Constituição assegura a participação nos resultados da lavra "na forma da lei", e o art. 176, § 1º, remete a condições específicas legais a atividade em terras indígenas.<sup>28</sup> O anteprojeto regula a consulta, não a mineração em terras indígenas. Ainda assim, avança: reconhece a participação como direito distinto e cumulativo em relação à indenização (arts. 39 e 40, I), fixa parâmetros mínimos (art. 40, I a IV), exige participação plena como condição da hipótese excepcional do art. 36 (inciso V), e mantém a exigência de consentimento (art. 33, II) e de autorização do Congresso Nacional (art. 37). O regime transitório do parágrafo único evita o vácuo normativo que a ausência de lei preserva.

## 6. Conclusão

As controvérsias que percorremos nesta nota não são sobre a existência, a hierarquia ou o conteúdo do direito à consulta livre, prévia e informada. São sobre o meio institucional mais apto a assegurá-lo. Nossa convicção é a de que um direito cujo ente responsável o próprio Estado declara pendente de definição não está protegido pela ausência de lei — está exposto a ela. Vinte e dois anos após a promulgação da Convenção no Brasil, a consulta é exercida por ação civil pública, com resultados imprevisíveis e prazos de uma década; nas regiões onde o Estado não chega, quem ocupa ilegalmente o território — o grileiro, o garimpo ilegal, o crime organizado — não consulta ninguém.<sup>29</sup> A regulamentação é o meio de levar o Estado — e com ele as proteções da Convenção — a essas regiões, com órgão responsável, procedimento exigível, custeio e registro.

O anteprojeto que acompanha esta nota é a forma que demos a essa convicção. Sabemos que será discutido, criticado e, esperamos, aperfeiçoado — pelos povos a quem se destina, pelas instituições que o examinarão e pelo processo legislativo, se a ele chegar. É para isso que o tornamos público.

**Maurício Portugal Ribeiro**  
Coautor do anteprojeto

<sup>28</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 176, § 1º, e 231, § 3º.

<sup>29</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 709 MC/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Decisões de 8 jul. 2020 e subsequentes (desintrusão de sete terras indígenas); BRASIL. Tribunal de Contas da União. Despacho do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (Ferrogrão, EF-170), mar. 2026 (manutenção da suspensão da concessão por ausência de consulta prévia); BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Rio Grande do Sul. Recomendação relativa ao licenciamento de fábrica de celulose em Barra do Ribeiro/RS, 2026 (recomendação ao Ministério dos Povos Indígenas e à FUNAI para que coordenem a consulta, à falta de atribuição legal definida).

**Frederico Bussinger**

Coautor do anteprojeto

*Anteprojeto elaborado por solicitação da Comissão de Infraestrutura, Logística e Desenvolvimento Sustentável da OAB/SP*

## Referências

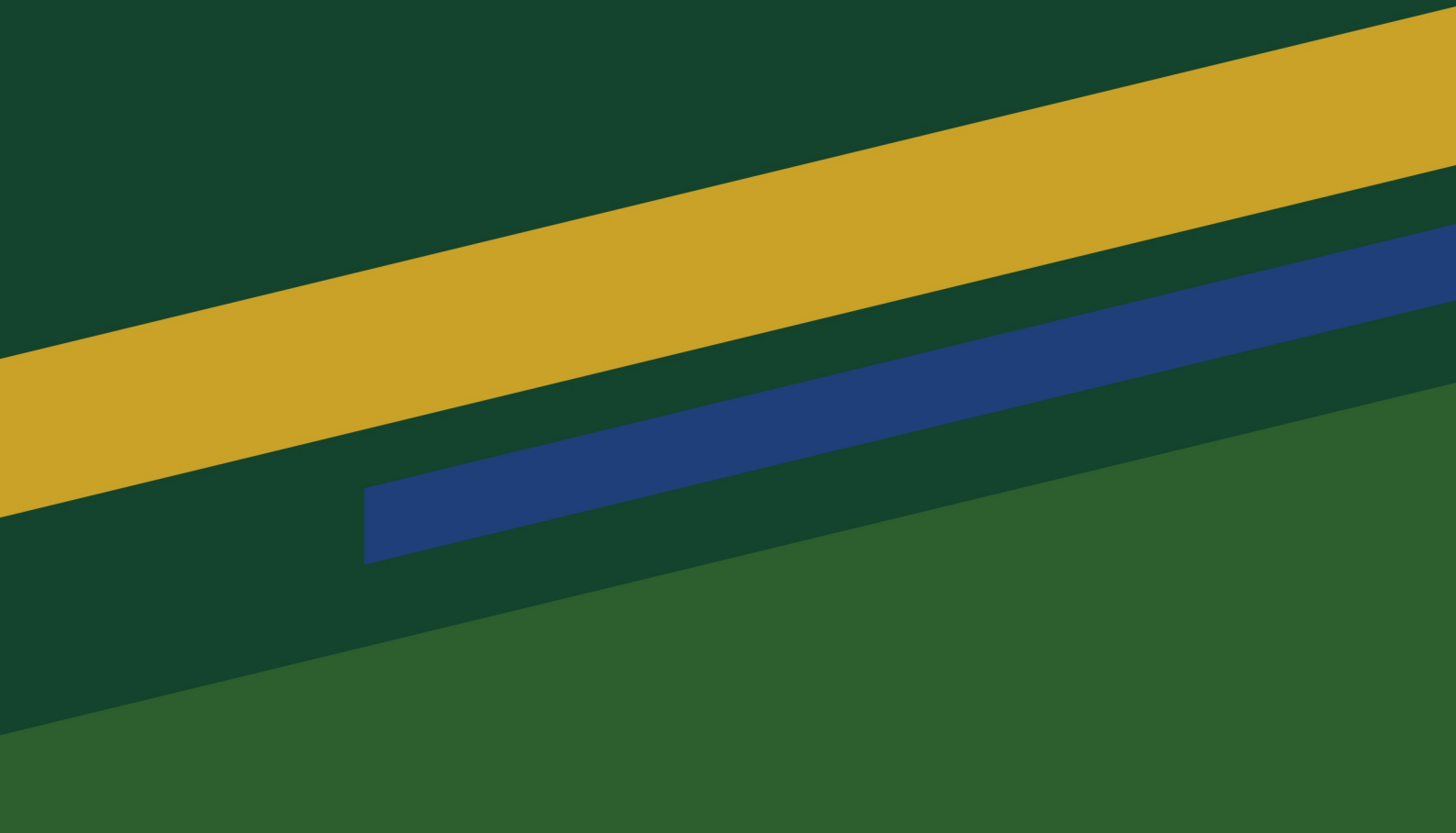
- ALEX, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Minuta de Resolução: institui, no âmbito do Poder Judiciário, parâmetros mínimos para o cumprimento da Consulta Livre, Prévia e Informada relacionada aos povos indígenas, quilombolas e tradicionais (SEI 2288631). Brasília, set. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/sei-2288631-minuta-de-resolucao-parametros-consulta-povos-indigenas-quilombolas-e-tradicionais.pdf>. Acesso em: 9 set. 2026.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da União, Brasília, 20 abr. 2004.
- BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União, Brasília, 8 fev. 2007.
- BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT. Anexo LXXII. Diário Oficial da União, Brasília, 6 nov. 2019.
- BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Diretoria de Licenciamento Ambiental. Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Lineares Terrestres. Despacho nº 26643061/2026-CGLin/Dilic: resposta ao Pedido de Acesso à Informação LAI 26579486 (Processo SEI nº 02303.006501/2026-68). Brasília, 20 mar. 2026. Disponível em: <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade> (código verificador 26643061; CRC 5764ECE8).
- BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, 9 dez. 2011.
- BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997; Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006; Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013; Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015; Lei nº 13.188, de 11 de novembro de 2015; Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016; Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019; Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura; Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, 25 mar. 2015, Seção 1.
- BRASIL. Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Enunciados nº 29 e nº 49. Brasília: MPF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao/ccr6/enunciados>. Acesso em: 9 set. 2026.
- BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Rio Grande do Sul. Recomendação relativa ao licenciamento de fábrica de celulose em Barra do Ribeiro/RS. Porto Alegre, 2026. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-rs/noticias>. Acesso em: 9 set. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 87/DF; ADI 7.582/DF; ADI 7.583/DF; ADI 7.586/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, sessão virtual encerrada em 19 dez. 2025; acórdão publicado no DJe em 18 mar. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3239/DF. Relator: Min. Cezar Peluso; Redatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 8 fev. 2018, DJe 1 fev. 2019.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIs 5.415, 5.418 e 5.436/DF. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 11 mar. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 709 MC/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Decisões de 8 jul. 2020 e subsequentes.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466.343/SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, julgado em 3 dez. 2008, DJe 5 jun. 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Despacho do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (Ferrogrão, EF-170; representação MPF/ISA). Brasília, mar. 2026.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento nº 0027843-13.2016.4.01.0000 (terminal portuário EMBRAPIS, Santarém/PA).
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0002505-70.2013.4.01.3903 (Projeto Volta Grande – Belo Sun). Decisões de 2017 e acórdão da 6ª Turma, jan. 2025.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 3ª Turma. Agravos de instrumento (aterro sanitário de Viamão/RS). Julgados em 28 jul. 2026.
- BULHÕES, Rodrigo. Funai no licenciamento ambiental. Apresentação em audiência pública da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Brasília, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/apresentacoes-em-eventos/eventos-2019/>. Acesso em: 9 set. 2026.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Decreto Supremo nº 66, de 15 de noviembre de 2013. Aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena. Diario Oficial, Santiago, 4 mar. 2014.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencias C-030 de 2008; C-175 de 2009; C-366 de 2011. Bogotá.
- COLÔMBIA. Decreto nº 1.397, de 8 de agosto de 1996. Bogotá.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, n. 172.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, n. 245.
- GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica; Washington: Due Process of Law Foundation, 2016.
- HÄBERLE, Peter. Grundrechte im Leistungsstaat. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin, v. 30, p. 43-141, 1972.
- HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice: a guide to ILO Convention No. 169. Geneva: ILO, 2009.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169): handbook for ILO tripartite constituents. Geneva: ILO, 2013.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. General Observation on the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Adotada em 2018; publicada na 108ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho (2019).

- Disponível em: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_717509.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_717509.pdf). Acesso em: 9 set. 2026.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Observation — Brazil — Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Disponível em: <https://normlex.ilo.org>. Acesso em: 9 set. 2026.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Governing Body. GB.282/14/3 — Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Colombia of Convention No. 169. Geneva, nov. 2001.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Governing Body. GB.351/INS/11/3 — Report of the committee set up to examine the representation alleging non-observance by Brazil of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Geneva, 15 June 2024.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Indigenous and tribal peoples: ILO Convention No. 169 toolbox. Geneva: ILO, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ilo.org>. Acesso em: 9 set. 2026.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.
- MILARÉ, Édís. Direito do ambiente. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2020.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório. Genebra, 28 jun. 1930.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 107 sobre Populações Indígenas e Tribais. Genebra, 26 jun. 1957.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes. Genebra, 27 jun. 1989.
- PERU. Decreto Supremo nº 001-2012-MC, de 2 de abril de 2012. Reglamento de la Ley nº 29.785. Diario Oficial El Peruano, Lima, 3 abr. 2012.
- PERU. Ley nº 29.785, de 6 de septiembre de 2011. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Diario Oficial El Peruano, Lima, 7 set. 2011.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais (sociais) e a assim chamada proibição de retrocesso: contributo para uma discussão. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Lisboa, ano 2, n. 1, p. 769-820, 2013.
- SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.



# Exposição de Motivos



## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

**Excelentíssimo Senhor Presidente da República,**

1. Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo Anteprojeto de Lei que regulamenta o direito à consulta, livre, prévia e informada (CLPI) aos povos indígenas e tribais, em conformidade com o art. 231 da Constituição Federal, com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O texto resulta de extenso cotejo com a regulação infraconstitucional vigente, com os padrões financeiros internacionais aplicáveis a operações de project finance e com o diagnóstico operacional dos projetos de infraestrutura em curso, particularmente nas regiões Centro-Oeste e Norte do território nacional.

2. A Convenção nº 169 da OIT, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 2002, e atualmente consolidada no Decreto nº 10.088, de 2019, integra o ordenamento jurídico brasileiro com status normativo supralegal, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Tal posição hierárquica impõe que a presente regulamentação observe estrita conformidade material com o texto da Convenção, com sua interpretação evolutiva pelos órgãos de supervisão da OIT e pela jurisprudência da Corte Interamericana, e com os dispositivos constitucionais correspondentes — em especial o art. 231 e os arts. 215 e 216 da Constituição Federal.

3. O diagnóstico do problema é hoje amplamente reconhecido. Projetos estratégicos de infraestrutura nas regiões Centro-Oeste e Norte do território nacional encontram-se em ciclos de licenciamento de cinco a quinze anos, ciclos esses cuja duração se concentra desproporcionalmente nas etapas relativas à consulta. A causa principal não é a complexidade material da consulta, mas a ausência de regras claras e exigíveis sobre quem conduz, em que prazo, com que documentos e com que ato estatal de validação. Em tais condições, o procedimento converte-se em direito de veto procedimental de fato, com prejuízo para o desenvolvimento regional, para a competitividade do investimento brasileiro e — paradoxalmente — para a própria qualidade da proteção dos povos consultados, que enfrentam sucessivos refazimentos de procedimentos malconduzidos.

4. Como premissa de partida, de ordem conceitual, este Anteprojeto trata a consulta prévia, livre e informada e o licenciamento ambiental como processos autônomos e independentes — ainda que interconectados e passíveis de articulação no tempo —, de modo que a consulta não constitui etapa, fase ou condição do licenciamento, nem por ele é substituída. Registre-se que o tratamento hoje corrente no Brasil, que insere a consulta no interior do processo de licenciamento ambiental, não decorre de exigência da Convenção nº 169 da OIT nem de suas orientações, constituindo prática administrativa que esta Lei reorganiza. Reforça essa conclusão a própria gênese da Convenção. A preocupação da Organização Internacional do Trabalho com os povos indígenas e tribais — expressa já na Convenção nº 107, de 1957, e tributária da agenda inaugurada pela Convenção nº 29, de 1930, sobre trabalho forçado — originou-se da constatação das precárias condições de trabalho, da discriminação e da exploração a que esses povos estavam submetidos, e não de uma matriz de proteção ambiental. A Convenção nº 169 ostenta, portanto, natureza eminentemente trabalhista e de direitos humanos, vinculada à autonomia, à identidade e à autodeterminação dos povos; a difundida associação de sua origem ou de seu foco a uma agenda ambiental constitui equívoco histórico que, embora corrente, não encontra respaldo nos trabalhos preparatórios nem no mandato institucional da OIT. Tal constatação confirma, já no plano da gênese normativa, a autonomia da consulta em face do licenciamento ambiental que esta Lei consagra. É precisamente essa autonomia que justifica a titularidade específica de que tratam os arts. 9º e seguintes. A presente proposta enfrenta esse diagnóstico mediante quatro premissas estruturantes. Primeira: distinção rigorosa entre titularidade jurídica da consulta — que permanece com a União, indelegavelmente — e execução material das interações, que pode ser conduzida pelo empreendedor sob protocolo estatal vinculante. Segunda: definição precisa do ato administrativo que produz efeitos jurídicos, qual seja, o Parecer Técnico de

Adequação Procedimental expedido pelo órgão federal titular — não as reuniões em si. Terceira: padronização ex ante de procedimentos e documentos comprobatórios, organizados em catálogo anexo, cuja produção é requisito de validade. Quarta: prazos máximos curtos e exigíveis, com silêncio positivo, evitando que a indeterminação temporal converta-se em paralisia.

5. A separação entre titularidade jurídica e execução material é a inovação central deste Anteprojeto. Ela responde simultaneamente à exigência da Corte Interamericana — que responsabilizou Estados por terem permitido atuação empresarial sem qualquer enquadramento estatal — e à realidade institucional brasileira, em que o órgão federal titular concentra sua atuação na titularidade jurídica e no controle do procedimento, atribuindo a execução material de determinadas etapas operacionais, sobretudo em regiões remotas, a entes mais bem posicionados para conduzi-las, segundo critério de divisão racional de funções. O modelo proposto é, ademais, exatamente o mesmo adotado pela IFC Performance Standard 7 e pelos Princípios do Equador 4, segundo os quais o cliente conduz o engajamento e o financiador valida ex post — solução já consolidada no direito comparado e em operações internacionais de project finance.

6. Considerando a conveniência de uma divisão racional de funções para a condução simultânea, pelo órgão federal titular, de todos os procedimentos de consulta exigidos pelo desenvolvimento da infraestrutura nacional, e considerando que projetos sob licenciamento estadual e municipal são responsáveis por parcela significativa dos empreendimentos com afetação a povos consultados, o presente Anteprojeto admite a delegação da condução operacional do procedimento a entes governamentais estaduais ou municipais habilitados, mediante convênio. A titularidade jurídica permanece federal e indelegável, bem como permanecem federais e indelegáveis os atos administrativos formais que produzem efeitos jurídicos: o Termo de Referência da Consulta, a homologação do Plano de Trabalho, a certificação da equipe técnica, o credenciamento de observadores independentes, o Parecer Técnico de Adequação Procedimental e a decisão administrativa final.

7. A delegação da condução operacional encontra fundamento constitucional no art. 241 da Constituição, que admite a gestão associada de serviços públicos e a transferência total ou parcial de encargos, serviços e pessoal entre entes federados mediante convênio ou consórcio público — instrumento de cooperação federativa adequado à execução material descentralizada de etapas do procedimento de consulta. A competência da União em matéria de povos indígenas e demais comunidades tribais, assentada nos arts. 231 e 232 e na competência legislativa privativa do art. 22, XIV, da Constituição, é integralmente preservada: a titularidade jurídica do procedimento permanece federal e indelegável, e a presente Lei é federal e aplica-se uniformemente em todo o território nacional, independentemente do nível federativo do licenciamento ou da titularidade do empreendimento. O fundamento da delegação não se confunde, pois, com a competência comum em matéria ambiental de que trata o art. 23, à qual a consulta não se subordina.

8. A habilitação de ente delegatário observa critérios objetivos: existência de estrutura administrativa dedicada a povos indígenas ou tradicionais, equipe técnica especializada, adesão aos protocolos federais, submissão à supervisão substantiva federal e à possibilidade de avocação fundamentada. Para povos indígenas, a delegação a Município depende de consórcio público com participação estadual ou federal, em deferência à competência privativa da União sobre populações indígenas. Os custos da condução operacional permanecem integralmente suportados pelo empreendedor, com possibilidade de rateio entre os entes envolvidos para os custos administrativos da delegação. O canal direto entre os povos consultados e o órgão federal é preservado em todas as hipóteses de delegação, garantindo que a cooperação federativa não comprometa a tutela substantiva.

9. O procedimento organiza-se em quatro fases sucessivas, com atos estatais de controle nas fases inicial, terceira e quarta. Na Fase 1, o órgão federal titular expede o Termo de Referência da Consulta, homologa o Plano de Trabalho submetido pelo empreendedor e certifica a equipe técnica — atos privativos federais, indelegáveis. Na Fase 2, o empreendedor executa as interações conforme o Plano homologado,

sob supervisão substantiva do órgão federal ou do ente delegatário. Na Fase 3, o órgão federal titular expede o Parecer Técnico de Adequação Procedimental — ato federal, indelegável. Na Fase 4, profere-se decisão administrativa final motivada, igualmente federal. Em todas as fases, vigem prazos exigíveis com silêncio positivo, ressalvada a possibilidade de fiscalização posterior.

**10.** Os documentos comprobatórios catalogados no Anexo I — incluindo Termo de Referência, Plano de Trabalho homologado, atas em português e em língua indígena, listas de presença, registros audiovisuais com cadeia de custódia, transcrições literais, protocolos de demandas com respostas técnicas individualizadas, manifestações formais das instituições representativas dos povos consultados, relatórios de observador independente e laudos de auditoria — constituem prova documental robusta e auditável da regularidade do procedimento. Cumpridos integralmente, produzem presunção relativa de adequação procedimental, oponível em juízo. Sua omissão implica presunção de inadequação. O modelo desloca a controvérsia do plano subjetivo para o plano objetivo, reduzindo drasticamente a área de litigância.

**11.** Para projetos classificados como de alto impacto ou grande porte, prevê-se a obrigatoriedade de duas salvaguardas adicionais: presença de observador independente credenciado pelo órgão federal titular e auditoria procedimental por entidade independente credenciada, anteriormente à expedição do Parecer Técnico. A combinação desses instrumentos com a manifestação formal das instituições representativas dos próprios povos consultados sobre o procedimento constitui sistema triangulado de verificação, capaz de resistir aos questionamentos previsíveis em sede judicial e de controle externo.

**12.** O Anteprojeto institui três procedimentos especiais de celeridade, aplicáveis às tipologias mais frequentes na infraestrutura brasileira. A consulta tipológica pré-aprovada fixa modelos padronizados para tipologias recorrentes — linhas de transmissão abaixo de determinado nível de tensão, gasodutos abaixo de determinado diâmetro, rodovias de pista simples, sondagens minerais sem fase de lavra, obras de manutenção de empreendimentos preexistentes —, com prazo máximo de 60 dias. A consulta agregada por corredor ou programa permite procedimento único para conjuntos de empreendimentos integrantes do Programa de Parcerias de Investimentos ou de programas regionais de infraestrutura. Os Termos de Ajustamento de Conduta firmados anteriormente à consulta sobre projeto específico simplificam ou dispensam etapas, conforme seu conteúdo.

**13.** As hipóteses de consentimento livre, prévio e informado em sentido qualificado de resultado materialmente obrigatório são restritas àquelas em que a Constituição ou a Convenção, em sua redação literal e em sua interpretação cristalizada, assim o impõem: remoção de povos das terras tradicionalmente ocupadas; aproveitamento de recursos hídricos e minerais em terras indígenas; armazenamento, disposição ou trânsito permanente de materiais perigosos; e intervenção que comprometa a integridade física de sítios sagrados, áreas funerárias ou bens de patrimônio cultural reconhecido como crítico à identidade do povo. O rol é taxativo e não comporta ampliação por via interpretativa, ressalvado o exercício do controle jurisdicional substantivo em casos concretos.

**14.** A indenização por perdas e danos e a participação dos povos consultados nos resultados são tratadas como institutos juridicamente distintos e cumulativos, conforme exige o art. 231, § 3º, da Constituição. A indenização toma como referência metodológica os parâmetros do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, complementados por avaliação de perdas culturais e simbólicas e por custos de transição. A participação nos resultados é remetida a lei específica, com parâmetros mínimos fixados desde já: natureza distinta da indenização, participação contínua durante toda a vida útil do empreendimento, destinação prioritária a investimentos comunitários e mecanismos de transparência e prestação de contas.

**15.** Excepcionalmente, ainda que não obtido o consentimento nas hipóteses qualificadas referentes a recursos minerais e hídricos e a patrimônio cultural, a medida pode ser implementada quando, cumulativamente, for caracterizado relevante interesse público da União nos termos do art. 231, § 6º, da Constituição; houver lei complementar específica e autorização do Congresso Nacional; for tecnicamente demonstrada a inexistência de alternativa locacional viável; e for assegurada participação reforçada nos

resultados. Essa hipótese de superação não se aplica à remoção dos povos nem ao trânsito de materiais perigosos, casos em que o consentimento é absoluto.

**16.** Para viabilizar o cumprimento dos prazos previstos pelo órgão federal titular, o Anteprojeto institui Fundo de Capacitação alimentado por taxa de fiscalização proporcional ao porte do empreendimento, paga pelo empreendedor, destinado exclusivamente à expansão da capacidade técnica do órgão. Os recursos podem também ser aplicados em capacitação de servidores de entes delegatários estaduais e municipais, fortalecendo a rede federativa de execução. Complementarmente, prevê-se a criação de Cadastro Nacional de Empresas e Profissionais Habilitados, Plataforma Digital Única de Consulta com cadeia de custódia auditável, modelos padronizados de documentos, lista pública de observadores independentes credenciados, Comissão Tripartite Permanente de Consulta Prévia e Cadastro Nacional de Entes Delegatários Habilitados.

**17.** O procedimento de consulta será executado de forma articulada com o procedimento de licenciamento ambiental, sem que um se confunda com o outro ou constitua etapa do outro, mediante atuação coordenada entre o órgão federal titular, eventuais entes delegatários e os órgãos licenciadores de qualquer nível federativo. A oitiva ativa pode iniciar-se com base no Plano de Trabalho da consulta ou no Estudo de Impacto Ambiental preliminar, preservadas as especificidades de objeto e de público de cada procedimento, de modo que as audiências públicas do licenciamento e as oitivas da consulta não se substituam entre si. O controle jurisdicional substantivo é integralmente preservado, conforme o art. 232 da Constituição, mas submetido a regime próprio de celeridade.

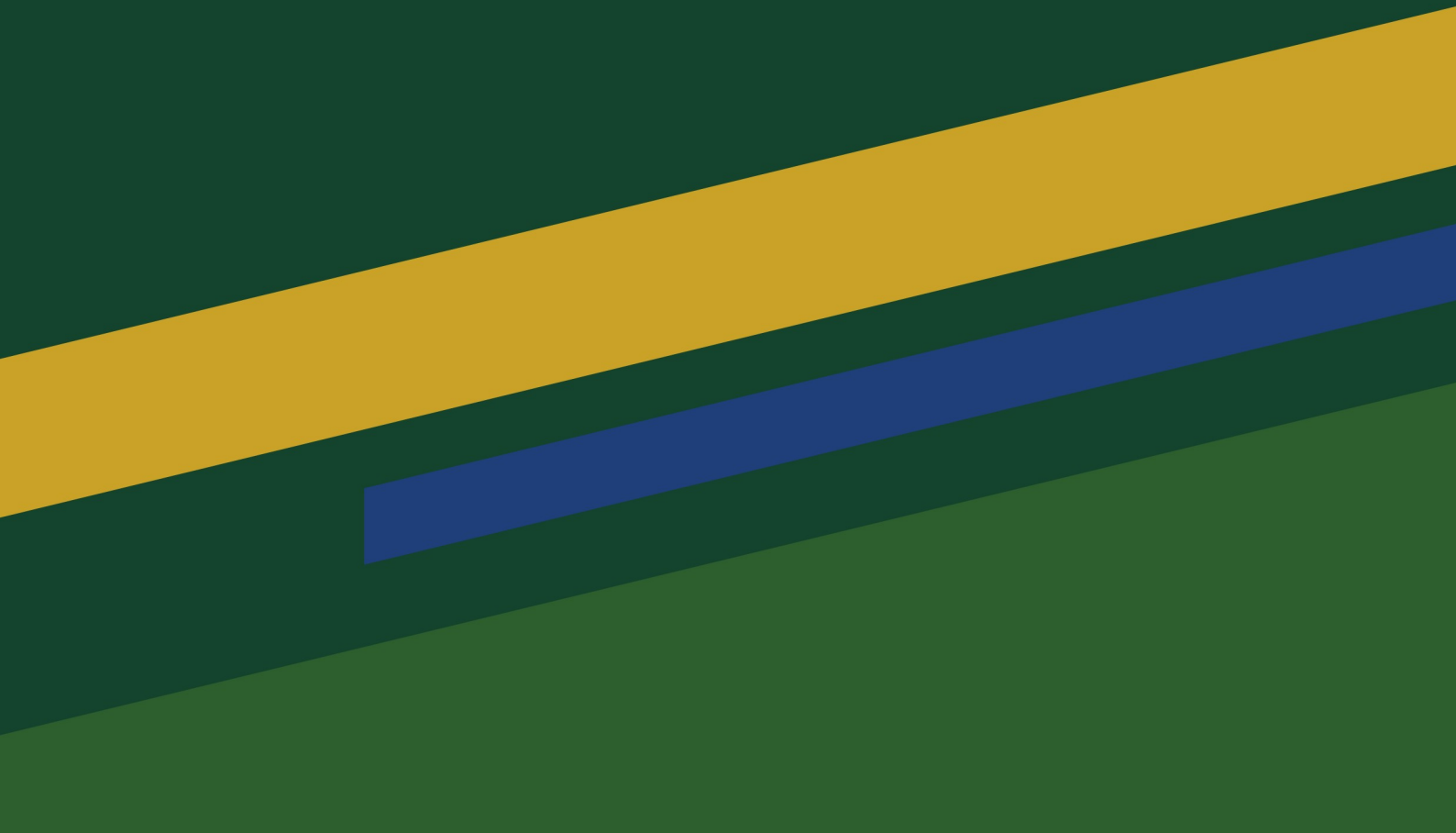
**18.** Em síntese, a proposta busca substituir a atual zona de incerteza — simultaneamente lesiva aos direitos dos povos consultados e onerosa aos empreendimentos — por um regime jurídico claro, escalonado, previsível e juridicamente blindado contra questionamentos por inconveniência, capaz de operar de modo coordenado em todos os níveis federativos. O caminho da conformidade, com instrumentos eficazes de viabilização operacional e cooperação federativa estruturada, revelou-se em casos análogos no Brasil e na América Latina mais célere, mais econômico e mais protetivo do que o caminho do contorno ou da omissão regulatória.

Respeitosamente,

**[Nome do(a) Ministro(a) de Estado]**



# Anteprojeto de Lei



# MINUTA DE ANTEPROJETO DE LEI

## LEI Nº [•], DE [•] DE [•] DE 20[•]

*Regulamenta o direito à consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e tribais, nos termos do art. 231 da Constituição Federal e da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho; institui procedimentos de celeridade, padrões de execução, supervisão e validação, e regime de cooperação federativa para condução operacional; e dá outras providências.*

### O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 1.** Esta Lei regulamenta o procedimento de consulta prévia, livre e informada (CLPI) aos povos indígenas e tribais, nos termos do art. 231 da Constituição Federal, da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e dos demais atos internacionais de direitos humanos vigentes no Brasil, com vistas a conferir segurança jurídica, previsibilidade procedimental e celeridade ao processo, sem prejuízo da proteção substantiva dos direitos dos povos consultados.

**Art. 2.** A consulta prévia constitui instrumento de diálogo intercultural e de boa-fé entre o Estado e os povos interessados, com a finalidade de obter, sempre que possível, acordo sobre as medidas propostas.

**Parágrafo único.** A consulta observará os seguintes princípios: prevalência dos direitos humanos; boa-fé recíproca; respeito à autodeterminação e às instituições representativas dos povos; igualdade material e proteção contra discriminação; precaução e prevenção de danos socioambientais; transparência e rastreabilidade documental; proporcionalidade procedimental; cooperação federativa; e celeridade compatível com a deliberação substantiva.

**Art. 3.** Para os fins desta Lei, considera-se:

I – povos indígenas e tribais: aqueles definidos no art. 1º da Convenção nº 169 da OIT, sendo a autoidentificação critério fundamental;

II – povos interessados ou afetados: aqueles cujos direitos coletivos, terras tradicionalmente ocupadas, recursos naturais, patrimônio cultural ou modos de vida sejam direta e significativamente afetados pela medida proposta;

III – instituições representativas: aquelas indicadas pelos próprios povos como suas legítimas representantes, conforme suas formas próprias de organização;

IV – Protocolo Autônomo de Consulta: documento elaborado pelos próprios povos descrevendo as regras, etapas, prazos e condições segundo as quais desejam ser consultados;

V – consentimento livre, prévio e informado, em sentido qualificado: manifestação coletiva de aprovação, exigida exclusivamente nas hipóteses do art. 33 desta Lei;

VI – afetação direta: interferência específica e diferenciada sobre os povos consultados, distinguível dos efeitos gerais da medida sobre a população em geral;

VII – consulta tipológica: procedimento padronizado pré-aprovado por regulamento para tipologias recorrentes de empreendimentos;

VIII – consulta agregada: procedimento único aplicável a programa, corredor logístico ou conjunto de empreendimentos de mesma natureza;

IX – Termo de Referência da Consulta (TRC): ato administrativo do órgão federal titular que estabelece as diretrizes específicas do procedimento;

X – Plano de Trabalho da Consulta (PTC): documento elaborado pelo empreendedor e homologado pelo órgão federal titular, contendo cronograma, metodologia, materiais, plano de tradução, plano de logística, equipe técnica e plano de registro;

XI – Parecer Técnico de Adequação Procedimental (PTAP): ato administrativo do órgão federal titular que valida a regularidade do procedimento conduzido;

XII – ente delegatário: ente governamental estadual ou municipal habilitado pelo órgão federal titular para conduzir operacionalmente o procedimento, mediante convênio.

**Art. 4.** A consulta não constitui direito de veto sobre a medida proposta, observadas exclusivamente as hipóteses qualificadas do art. 33, em que o consentimento é resultado materialmente exigido, e a hipótese excepcional do art. 36.

## **CAPÍTULO II**

### **DO ÂMBITO DE INCIDÊNCIA E DA PROPORCIONALIDADE**

**Art. 5.** Estão sujeitas à consulta prévia, livre e informada as medidas legislativas e administrativas, incluídos planos, programas, projetos e atos autorizativos, que possam afetar direta e significativamente povos indígenas ou tribais.

**Art. 6.** Presume-se afetação direta, sem prejuízo de demonstração em sentido contrário ou complementar, nas seguintes hipóteses:

I – localização do empreendimento em terras indígenas ou em áreas de uso tradicional reconhecidas;

II – localização do empreendimento dentro dos raios tipológicos de presunção estabelecidos no Anexo II desta Lei;

III – alteração significativa de regime hidrológico, biótico ou geomorfológico que atinja recursos utilizados pelos povos, ainda que a fonte da alteração se localize fora dos raios referidos no inciso II;

IV – intervenção em sítios sagrados, áreas funerárias ou outros bens de patrimônio cultural reconhecidos desde que haja evidências arqueológicas aptas a comprovarem a sua existência. .

**§ 1º** As presunções deste artigo poderão ser ampliadas, no caso concreto, mediante demonstração técnica de impactos a distâncias superiores.

**§ 2º** A inexistência de presunção não exclui a obrigatoriedade da consulta quando demonstrada, por outros meios, a afetação direta na forma do art. 5º.

**Art. 7.** O procedimento de consulta observará rigorosa proporcionalidade entre as exigências procedimentais e o porte e o impacto do empreendimento, classificando-se em três modalidades:

I – rito simplificado, para projetos de baixo impacto ou pequeno porte e para tipologias pré-aprovadas no regulamento;

II – rito ordinário, para projetos de médio impacto;

III – rito intensivo, para projetos de alto impacto ou grande porte e para as hipóteses de consentimento qualificado do art. 33.

**Parágrafo único.** A classificação do porte e do impacto observará, por analogia, os critérios da legislação ambiental aplicável e será objeto de regulamento.

**Art. 8.** O procedimento de consulta e o procedimento de licenciamento ambiental, em qualquer nível federativo, serão executados de forma autônoma e independente, não constituindo a consulta etapa, fase ou condição do licenciamento, nem por ele sendo substituída, sem prejuízo de sua articulação no tempo e do aproveitamento recíproco de atos meramente instrutórios, vedada a duplicação de diligências de idêntico objeto.

**§ 1º** A oitiva ativa dos povos consultados poderá iniciar-se com base no Plano de Trabalho da consulta homologado, independentemente do estágio do licenciamento ambiental, ou, quando já disponível, com base no Estudo de Impacto Ambiental mais avançado, não dependendo da versão final do estudo.

**§ 2º** As manifestações dos povos consultados serão consideradas pelo órgão licenciador na avaliação dos impactos e na definição das condicionantes.

**§ 3º** As audiências públicas do procedimento de licenciamento ambiental e as oitivas da consulta possuem objeto e público distintos e não se substituem nem se confundem. Sua realização poderá ser articulada no tempo por razões de eficiência, vedada, contudo, a fusão das sessões ou o aproveitamento de uma em substituição à outra, preservadas integralmente as especificidades e finalidades de cada procedimento.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA TITULARIDADE FEDERAL E DA CONDUÇÃO OPERACIONAL**

**Art. 9.** A titularidade jurídica da consulta prévia, livre e informada é exclusiva da União, exercida pelo órgão federal designado por ato do Poder Executivo.

**§ 1º** A titularidade federal compreende a expedição dos atos administrativos privativos previstos no art. 11 desta Lei, a homologação dos instrumentos preparatórios, a supervisão substantiva do procedimento e a validação dos resultados, sendo indelegável.

**§ 2º** A execução material das interações pode ser conduzida pelo empreendedor, sob protocolo estatal vinculante, conforme o art. 15.

**§ 3º** A condução operacional do procedimento pode ser exercida diretamente pelo órgão federal titular ou, mediante convênio, por ente governamental estadual ou municipal habilitado, conforme os arts. 12 a 14.

**Art. 10.** A competência federal estabelecida no art. 9º aplica-se a todos os procedimentos de consulta no território nacional, independentemente do nível federativo do licenciamento ambiental, da titularidade do empreendimento ou da competência setorial sobre a atividade.

**§ 1º** Identificada presunção de afetação direta em procedimento de licenciamento ambiental estadual ou municipal, o órgão licenciador comunicará imediatamente o órgão federal titular, ficando suspenso o procedimento de licenciamento até a expedição do Termo de Referência da Consulta.

**§ 2º** Para os fins desta Lei, equiparam-se a empreendedor os entes públicos estaduais e municipais e suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista quando atuem como proponentes do empreendimento ou da medida sujeita à consulta.

**§ 3º** Os custos operacionais previstos nesta Lei são suportados pelo empreendedor inclusive nas hipóteses do § 2º.

**Art. 11.** São atos administrativos privativos do órgão federal titular, indelegáveis a qualquer outro ente público ou privado:

- I – expedição do Termo de Referência da Consulta;
- II – homologação do Plano de Trabalho da Consulta;
- III – certificação da equipe técnica do empreendedor;
- IV – credenciamento de observadores independentes, quando exigidos;
- V – expedição do Parecer Técnico de Adequação Procedimental;
- VI – decisão administrativa final;
- VII – decisão de avocação prevista no art. 14.

**Parágrafo único.** A delegação operacional admitida no art. 12 não alcança qualquer dos atos previstos neste artigo.

**Art. 12.** A condução operacional do procedimento, compreendendo a supervisão concreta da execução pelo empreendedor, o acompanhamento das interações com os povos consultados, a fiscalização presencial, a recepção e validação intermediária dos documentos comprobatórios e a mediação operacional preliminar, pode ser exercida:

- I – diretamente pelo órgão federal titular;
- II – por ente governamental estadual habilitado, mediante convênio com o órgão federal titular;
- III – por ente governamental municipal habilitado, mediante convênio com o órgão federal titular, observado o disposto no § 2º deste artigo;
- IV – por consórcio público formado entre União, Estado e Município, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

**§ 1º** A delegação operacional não desonera o órgão federal titular da responsabilidade jurídica final pelo procedimento, perante os povos consultados, perante o Poder Judiciário e perante os órgãos internacionais aos quais o Brasil esteja vinculado.

**§ 2º** O canal direto entre os povos consultados e o órgão federal titular é preservado em todas as hipóteses de delegação, com possibilidade de manifestação direta a qualquer momento e por qualquer meio.

**Art. 13.** A habilitação de ente governamental para condução operacional dependerá da comprovação cumulativa dos seguintes requisitos, aferida pelo órgão federal titular:

- I – existência de estrutura administrativa dedicada a povos indígenas ou tradicionais, conforme a hipótese, com órgão ou unidade específica e atribuições formalmente definidas em lei ou regulamento próprios;
- II – equipe técnica especializada, composta por antropólogo coordenador e profissionais das áreas relevantes, com qualificação compatível com a estabelecida pelo órgão federal titular;
- III – adesão formal aos protocolos federais e ao Código de Conduta da Consulta;
- IV – comprovação de capacidade financeira e logística para o cumprimento dos prazos desta Lei;
- V – submissão expressa à supervisão substantiva federal e à possibilidade de avocação prevista no art. 14;
- VI – submissão a auditoria periódica da habilitação, em prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

**§ 1º** Será mantido pelo órgão federal titular Cadastro Nacional de Entes Delegatários Habilitados, com publicidade integral, critérios objetivos de habilitação e procedimento formal de descredenciamento por descumprimento.

**§ 2º** A habilitação é específica por categoria de povos consultados, podendo um mesmo ente ser habilitado para uma ou mais categorias.

**§ 3º** A habilitação não cria direito subjetivo do ente delegatário à condução de procedimento específico, dependendo a delegação concreta da celebração de convênio caso a caso ou de convênio-quadro com cláusula específica de aplicação.

**Art. 14.** O órgão federal titular exerce supervisão substantiva sobre a condução operacional delegada, mediante:

- I – acompanhamento dos atos do ente delegatário através da Plataforma Digital Única de Consulta;
- II – auditoria periódica do desempenho do ente delegatário;
- III – atendimento ao canal direto dos povos consultados, na forma do art. 12, § 4º;
- IV – possibilidade de avocação fundamentada do procedimento, parcial ou integralmente, em caso de descumprimento, ineficácia ou risco substancial à proteção dos povos consultados.

**§ 1º** A decisão de avocação é precedida de notificação ao ente delegatário e oportunidade de manifestação no prazo de 15 (quinze) dias, salvo em caso de urgência fundamentada.

**§ 2º** Avocado o procedimento, os atos materiais regularmente praticados pelo ente delegatário até então conservam validade, salvo decisão expressa em sentido contrário fundamentada em vício específico.

**Art. 15.** São atos materiais passíveis de execução pelo empreendedor, sob protocolo estatal vinculante e observada a obrigatoriedade de produção dos documentos comprobatórios previstos no Anexo I desta Lei:

- I – convocação formal dos povos consultados conforme cronograma homologado;
- II – elaboração e distribuição prévia de materiais informativos pré-aprovados;
- III – providências de logística, deslocamento, hospedagem, alimentação e tradução;
- IV – condução das reuniões nos termos do Plano de Trabalho homologado;
- V – registro estruturado das demandas e elaboração de respostas técnicas;
- VI – consolidação documental do procedimento.

**§ 1º** Os atos previstos neste artigo, quando praticados pelo empreendedor, não produzem efeitos jurídicos autônomos; sua eficácia jurídica decorre exclusivamente do ato estatal de validação posterior.

**§ 2º** O empreendedor responderá pelos custos integrais da execução, incluindo deslocamento e participação dos povos consultados, contratação de tradutor credenciado, contratação de observador independente quando exigido, remuneração da equipe técnica e custos administrativos da delegação operacional, conforme o art. 49.

**Art. 16.** A equipe técnica contratada pelo empreendedor para execução da consulta deverá, no mínimo:

- I – ser multidisciplinar, sob coordenação de profissional com formação em antropologia e integrada por profissionais das demais áreas relevantes ao projeto, tais como economia, engenharia, direito e ciências sociais aplicadas, conforme regulamento;
- II – ser previamente certificada pelo órgão federal titular, mediante análise de qualificação técnica e ausência de conflito de interesses;
- III – subscrever Código de Conduta da Consulta, instituído por ato do órgão federal titular;
- IV – comprovar inexistência de impedimento e de relação anterior conflitante com os povos a serem consultados.

**Parágrafo único.** Será mantido pelo órgão federal titular Cadastro Nacional de Empresas e Profissionais Habilitados em Consulta Prévia, com critérios objetivos de habilitação e descredenciamento.

**Art. 17.** Em projetos classificados como de alto impacto ou grande porte, é obrigatória a presença de observador independente credenciado pelo órgão federal titular, designado dentre antropólogos, juristas, organizações da sociedade civil ou representantes do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União, mediante anuência destes.

**§ 1º** O observador independente acompanha as etapas materiais da consulta, com acesso integral aos documentos e às reuniões, sem direito de manifestação substantiva sobre o mérito.

**§ 2º** O observador independente apresenta Relatório de Acompanhamento, juntado obrigatoriamente ao Relatório Final de Consulta.

**§ 3º** Os custos de remuneração e logística do observador são suportados pelo empreendedor, segundo tabela de referência expedida pelo órgão federal titular.

## **CAPÍTULO IV**

### **DAS FASES DO PROCEDIMENTO E DOS ATOS ESTATAIS DE CONTROLE**

**Art. 18.** O procedimento de consulta organiza-se em quatro fases sucessivas:

- I – Fase 1 – Pré-consulta, integralmente federal;
- II – Fase 2 – Execução pelo empreendedor sob supervisão direta ou delegada;
- III – Fase 3 – Validação federal por ato administrativo;
- IV – Fase 4 – Decisão administrativa final federal.

**Art. 19.** A Fase 1 da consulta compreende três atos estatais sucessivos, expedidos pelo órgão federal titular no prazo total máximo de 45 (quarenta e cinco) dias contados do requerimento do empreendedor, na seguinte ordem:

- I – expedição do Termo de Referência da Consulta (TRC);
- II – homologação do Plano de Trabalho da Consulta (PTC) submetido pelo empreendedor, observado o Anexo IV desta Lei;
- III – certificação da Equipe Técnica do empreendedor, observado o art. 16.

**§ 1º** O Plano de Trabalho da Consulta poderá ser objeto de modificações solicitadas pelo órgão federal titular, mediante decisão motivada, no prazo do caput.

**§ 2º** Decorrido o prazo do caput sem manifestação do órgão federal titular, presume-se a homologação tácita do Plano de Trabalho, sem prejuízo da possibilidade de fiscalização posterior.

**§ 3º** Sem o cumprimento integral dos atos previstos neste artigo, qualquer interação do empreendedor com os povos consultados é juridicamente irrelevante para fins desta Lei.

**§ 4º** Quando aplicável a delegação operacional, o ato de delegação deve ser celebrado anteriormente à expedição do Termo de Referência ou em conjunto com ele.

**Art. 20.** A Fase 2 da consulta compreende a execução material das etapas previstas no Plano de Trabalho homologado, conduzida pelo empreendedor por meio de sua equipe técnica certificada, sob supervisão concreta exercida diretamente pelo órgão federal titular ou pelo ente delegatário, observados os prazos do art. 25.

**§ 1º** Cada interação é objeto de produção obrigatória dos documentos comprobatórios previstos no Anexo I desta Lei, em formato e suporte definidos em regulamento.

**§ 2º** A execução é objeto de comunicação periódica ao órgão supervisor por meio da Plataforma Digital Única de Consulta, com depósito em tempo real dos documentos produzidos.

**§ 3º** O órgão supervisor, federal ou delegatário, poderá requisitar esclarecimentos, determinar ajustes metodológicos e exercer fiscalização presencial, mantendo a validade dos atos anteriores quando regularmente praticados.

**§ 4º** O órgão federal titular exerce supervisão de segundo grau sobre a atuação do ente delegatário, na forma do art. 14.

**Art. 21.** A Fase 3 da consulta compreende a validação federal do procedimento conduzido.

**§ 1º** Concluída a execução, o empreendedor protocolará junto ao órgão federal titular o Relatório Final de Consulta (RFC), instruído com a totalidade dos documentos comprobatórios previstos no Anexo I, acompanhado, quando houver delegação, do Parecer Operacional do Ente Delegatário.

**§ 2º** O órgão federal titular expedirá, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do protocolo do Relatório Final, o Parecer Técnico de Adequação Procedimental (PTAP), no qual:

- a – verifica o cumprimento integral do Plano de Trabalho homologado;
- b – verifica a completude e a regularidade dos documentos comprobatórios;
- c – examina o Relatório de Acompanhamento do observador independente, quando aplicável;
- d – examina o Parecer Operacional do Ente Delegatário, quando aplicável;
- e – registra as manifestações das instituições representativas dos povos consultados sobre o procedimento;
- f – conclui pela adequação, pela adequação parcial com determinação específica de complementação, ou pela inadequação, com indicação dos atos a serem refeitos.

**§ 3º** Decorrido o prazo do § 2º sem manifestação, presume-se a adequação procedimental, sem prejuízo de revisão posterior em caso de fato superveniente ou de prova de fraude.

**§ 4º** O Parecer Técnico de Adequação Procedimental é o ato administrativo federal que produz efeitos jurídicos quanto à consulta, sendo o objeto principal do controle jurisdicional substantivo previsto no art. 43.

**Art. 22.** Expedido o Parecer Técnico de Adequação Procedimental, o órgão federal titular expedirá, no prazo de 30 (trinta) dias, decisão administrativa final motivada, contendo:

- I – a confirmação do cumprimento procedimental;
- II – a síntese dos acordos celebrados;
- III – o registro dos pontos em que não houve consenso e das medidas adotadas em relação a cada um;
- IV – a anuência, anuência condicionada ou recusa quanto ao prosseguimento da medida, observado o regime aplicável.

**§ 1º** Da decisão administrativa final cabe recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, ao Ministro de Estado supervisor do órgão federal titular, com efeito suspensivo restrito à parte recorrida.

**§ 2º** Decidido o recurso, encerra-se a esfera administrativa, ressalvado o controle jurisdicional substantivo previsto nesta Lei.

## **CAPÍTULO V**

### **DOS DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS, DA AUDITORIA E DOS PRAZOS**

**Art. 23.** A produção dos documentos comprobatórios previstos no Anexo I desta Lei é obrigatória e constitui requisito de validade do procedimento.

**§ 1º** Os documentos comprobatórios serão depositados na Plataforma Digital Única de Consulta, com registro de data e hora, garantia de integridade e cadeia de custódia auditável.

**§ 2º** A ausência de documento comprobatório obrigatório implica presunção relativa de inadequação procedimental, salvo se suprida no prazo determinado pelo órgão federal titular.

**§ 3º** Documento comprobatório falso ou adulterado implica nulidade absoluta do procedimento e responsabilização administrativa, civil e penal dos envolvidos.

**Art. 24.** Para projetos classificados como de alto impacto ou grande porte, o Relatório Final de Consulta será objeto de auditoria procedimental por entidade independente credenciada pelo órgão federal titular, anteriormente à expedição do Parecer Técnico de Adequação Procedimental.

**§ 1º** A auditoria procedimental verificará a regularidade documental, a fidedignidade dos registros e a observância das regras procedimentais, sendo concluída no prazo de 30 (trinta) dias.

**§ 2º** O laudo de auditoria é juntado ao processo e considerado pelo órgão federal titular na expedição do Parecer.

**§ 3º** Os custos da auditoria são suportados pelo empreendedor, segundo tabela de referência.

**Art. 25.** Os prazos máximos da Fase 2 do procedimento de consulta são:

I – rito simplificado: 60 (sessenta) dias;

II – rito ordinário: 180 (cento e oitenta) dias;

III – rito intensivo: 270 (duzentos e setenta) dias.

**§ 1º** Os prazos podem ser prorrogados, uma única vez, por até 30 (trinta) dias no rito simplificado, 60 (sessenta) dias no rito ordinário e 90 (noventa) dias no rito intensivo, mediante decisão motivada do órgão supervisor.

**§ 2º** Esgotados os prazos sem manifestação dos povos consultados, observado o prévio cumprimento integral pelo empreendedor das etapas previstas no Plano de Trabalho, o órgão federal titular registrará a omissão, prosseguirá para as etapas seguintes e proferirá decisão final motivada.

**§ 3º** Atrasos imputáveis ao empreendedor não correm contra os povos consultados, sendo computados em desfavor do próprio empreendedor.

**Art. 26.** Cumpridos integralmente o Plano de Trabalho homologado, produzidos todos os documentos comprobatórios obrigatórios, e expedidos os atos estatais previstos nesta Lei, é estabelecida presunção relativa de adequação procedimental, oponível em qualquer instância administrativa ou judicial.

**Parágrafo único.** A presunção deste artigo poderá ser afastada exclusivamente mediante demonstração concreta de vício de procedimento, de fraude documental ou de violação substantiva dos direitos dos povos consultados.

## **CAPÍTULO VI**

### **DOS PROCEDIMENTOS ESPECIAIS DE CELERIDADE**

**Art. 27.** Para tipologias de empreendimentos recorrentes e de impactos típicos previamente identificados, listadas no Anexo III desta Lei e detalhadas em regulamento, aplicam-se modelos pré-aprovados de consulta tipológica, contendo, no mínimo:

- I – modelo padrão de comunicação aos povos consultados;
- II – lista dos impactos típicos da tipologia e das medidas usuais de mitigação;
- III – tabelas de compensação por categoria de impacto, com valores de referência;
- IV – rito procedimental simplificado, com prazo máximo de 60 (sessenta) dias prorrogável uma vez por até 30 (trinta) dias.

**Parágrafo único.** A adoção do modelo tipológico pelos povos consultados é facultativa, podendo estes optar pelo rito ordinário fundamentadamente.

**Art. 28.** Para projetos integrantes do Programa de Parcerias de Investimentos, de programas regionais de infraestrutura aprovados em conselho federal específico, ou de corredores logísticos previamente delimitados, é admitida consulta agregada única ao conjunto.

**§ 1º** A consulta agregada terá como objeto o programa ou corredor como um todo, suas premissas, alternativas locais e medidas gerais de mitigação e compensação.

**§ 2º** Os empreendimentos individualizados, no âmbito do programa ou corredor consultados, ficam dispensados de consulta autônoma, observada apenas oitiva específica para tratamento de impactos não previstos na consulta agregada.

**Art. 29.** As tabelas de compensação por tipologia, estabelecidas em regulamento ou em acordo coletivo com instituições representativas dos povos, têm efeito vinculante quando aceitas pelos povos consultados, dispensando a renegociação caso a caso.

**Art. 30.** Os Protocolos Autônomos de Consulta elaborados pelos próprios povos têm valor jurídico e devem ser observados pelo órgão federal titular e pelos entes delegatários, ressalvados os pontos em que conflitem com norma constitucional, supralegal ou legal expressa, ou com os prazos máximos desta Lei.

**Parágrafo único.** A inexistência de Protocolo Autônomo não impede a realização da consulta, devendo o órgão supervisor, em diálogo com as instituições representativas dos povos, definir conjuntamente o procedimento aplicável dentro dos parâmetros desta Lei.

**Art. 31.** O silêncio dos povos consultados quanto a trecho, etapa ou ponto específico da medida, após notificação formal adequada e decorrido o prazo razoável previsto em regulamento, presume anuência em relação ao trecho, etapa ou ponto não objetado, restringindo-se a deliberação subsequente aos pontos efetivamente controvertidos.

**Parágrafo único.** A presunção de anuência tácita não se aplica às hipóteses de consentimento qualificado do art. 33, em relação às quais é exigida manifestação coletiva expressa.

**Art. 32.** Termos de Ajustamento de Conduta firmados entre o órgão federal titular, instituições representativas dos povos e empreendedores, anteriormente à consulta sobre projeto específico, têm efeito vinculante e simplificam ou dispensam, conforme seu conteúdo, etapas do procedimento ulterior.

## CAPÍTULO VII

### DAS HIPÓTESES DE CONSENTIMENTO QUALIFICADO

**Art. 33.** Exige-se consentimento livre, prévio e informado, em sentido qualificado de resultado materialmente obrigatório, exclusivamente nas seguintes hipóteses:

I – remoção de povos indígenas ou tribais de suas terras tradicionalmente ocupadas, ressalvadas exclusivamente as exceções constitucionais do art. 231, § 5º, da Constituição;

II – aproveitamento de recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, e pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas, observado o art. 231, § 3º, da Constituição;

III – armazenamento, disposição ou trânsito permanente de materiais perigosos, tóxicos ou radioativos em terras tradicionalmente ocupadas;

IV – intervenção que comprometa a integridade física de sítios sagrados, áreas funerárias ou outros bens de patrimônio cultural reconhecido como crítico à identidade do povo, na forma definida em regulamento.

**Parágrafo único.** As hipóteses deste artigo são taxativas, não comportando ampliação por via interpretativa, salvo no exercício do controle jurisdicional substantivo previsto nesta Lei.

**Art. 34.** Nas hipóteses do art. 33, o procedimento seguirá o rito intensivo do art. 25, III, com as seguintes peculiaridades:

I – ônus reforçado de fundamentação técnica e jurídica do órgão federal titular quanto à compatibilidade da medida com os direitos dos povos;

II – manifestação coletiva expressa dos povos consultados, vedada a presunção de anuência tácita;

III – obrigatoriedade de auditoria procedimental do art. 24, independentemente do porte do empreendimento;

IV – obrigatoriedade de condução operacional pelo próprio órgão federal titular, vedada a delegação a ente estadual ou municipal;

V – mediação obrigatória em caso de impasse, na forma do art. 35.

**Art. 35.** Não obtido o consentimento ao final do procedimento, o órgão federal titular convocará processo de mediação independente, conduzido por mediador designado conjuntamente pelas partes ou, na ausência de acordo em 15 (quinze) dias, pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da Advocacia-Geral da União.

**§ 1º** A mediação será concluída no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, prorrogável uma única vez por igual período mediante consenso das partes.

**§ 2º** Mantida a ausência de consentimento ao final da mediação, a medida não será implementada, ressalvada a hipótese excepcional do art. 36.

**Art. 36.** Excepcionalmente, ainda que não obtido o consentimento previsto no art. 33, II e IV, a medida poderá ser implementada quando, cumulativamente:

I – for caracterizado relevante interesse público da União, nos termos do art. 231, § 6º, da Constituição;

II – houver lei complementar específica e autorização do Congresso Nacional, com manifestação fundamentada;

III – for tecnicamente demonstrada, com base em estudo independente, a inexistência de alternativa locacional viável;

IV – forem adotadas medidas reforçadas de mitigação e compensação;

V – for assegurada a participação plena nos resultados do empreendimento, nos termos do art. 40.

**§ 1º** A excepcionalidade deste artigo não se aplica às hipóteses dos incisos I e III do art. 33, em relação às quais o consentimento é absoluto.

**§ 2º** A decisão prevista neste artigo é submetida ao controle jurisdicional substantivo, na forma do art. 43.

## **CAPÍTULO VIII**

### **DO APROVEITAMENTO DE RECURSOS, DA INDENIZAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS**

**Art. 37.** O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, e a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas dependem de:

I – autorização específica do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 231, § 3º, e 49, XVI, da Constituição;

II – prévia consulta com obtenção de consentimento, nos termos do art. 33, II, ressalvada a hipótese do art. 36;

III – regulação específica em lei própria, na forma exigida pelo art. 231, § 3º, da Constituição;

IV – participação dos povos consultados nos resultados, nos termos do art. 40.

**Art. 38.** É vedada a remoção dos povos indígenas e tribais de suas terras, ressalvadas exclusivamente as hipóteses constitucionais excepcionais, sempre dependentes de consentimento e de retorno imediato logo cessado o risco que tenha motivado a remoção, nos termos do art. 231, § 5º, da Constituição.

**Art. 39.** A indenização por perdas e danos causados aos povos consultados será calculada por critérios técnicos próprios, abrangendo, no mínimo:

I – perdas materiais, incluídas benfeitorias e bens corpóreos, podendo o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, ser utilizado como referência metodológica;

II – perdas culturais, simbólicas e relativas a modos tradicionais de vida, mediante avaliação multidisciplinar com participação dos próprios povos;

III – custos de transição, adaptação e reorganização das atividades produtivas e de subsistência.

**Art. 40.** A participação dos povos consultados nos resultados do aproveitamento de recursos hídricos e minerais em suas terras será disciplinada em lei específica, observados os seguintes parâmetros mínimos:

I – natureza distinta e cumulativa em relação à indenização por danos prevista no art. 39;

II – participação contínua durante toda a vida útil do empreendimento;

III – destinação prioritária a investimentos comunitários definidos pelos próprios povos;

IV – mecanismos de transparência, prestação de contas e auditoria independente.

**Parágrafo único.** Enquanto não editada a lei específica a que se refere o caput, aplicam-se, no que couber e em caráter transitório, os parâmetros de compensação financeira pela utilização de recursos hídricos e pela exploração mineral previstos na legislação setorial vigente.

**Art. 41.** Para os povos indígenas em isolamento voluntário ou em situação de contato recente, presume-se a ausência de consentimento, vedando-se a implementação de medidas em seus territórios ou

áreas de uso, salvo nas hipóteses excepcionais expressamente autorizadas em lei e quando indispensáveis à proteção da vida, da saúde e da integridade dos próprios povos.

**Parágrafo único.** As áreas de presença confirmada ou de indícios consistentes de presença desses povos serão submetidas a portarias de interdição da Funai, com efeitos vinculantes para os procedimentos de licenciamento ambiental e de consulta.

## **CAPÍTULO IX**

### **DO MECANISMO DE RECLAMAÇÃO E DO CONTROLE JURISDICIONAL**

**Art. 42.** Os povos consultados terão acesso, durante toda a vida do empreendimento, a mecanismo formal de reclamação acessível, gratuito e culturalmente adequado, mantido pelo órgão federal titular, com cooperação técnica e financeira do empreendedor e, quando aplicável, do ente delegatário.

**Parágrafo único.** A apresentação de reclamação não impede o acesso direto ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública da União ou aos órgãos internacionais aos quais o Brasil esteja vinculado.

**Art. 43.** O cumprimento das etapas previstas nesta Lei produz presunção relativa de adequação procedimental, não obstando o controle jurisdicional substantivo da consulta, conforme art. 232 da Constituição.

**§ 1º** As ações judiciais que questionem o procedimento ou o resultado da consulta tramitarão com prioridade, com prazo máximo de 90 (noventa) dias para a fase de instrução em primeira instância.

**§ 2º** É admitida a cumulação processual de questionamentos sobre o mesmo procedimento, vedada a multiplicação de ações com idêntico objeto.

**§ 3º** A concessão de medida liminar para suspender o procedimento ou o empreendimento exigirá demonstração concreta de risco grave e iminente aos direitos dos povos consultados.

**§ 4º** A competência jurisdicional para as ações previstas nesta Lei é da Justiça Federal, nos termos do art. 109, XI, da Constituição, ainda que o licenciamento do empreendimento seja estadual ou municipal.

## **CAPÍTULO X**

### **DOS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE VIABILIZAÇÃO**

**Art. 44.** Fica instituído o Cadastro Nacional de Empresas e Profissionais Habilitados em Consulta Prévia, mantido pelo órgão federal titular, com critérios objetivos de habilitação, fiscalização e descredenciamento estabelecidos em regulamento.

**Art. 45.** Fica instituído o Cadastro Nacional de Entes Delegatários Habilitados, mantido pelo órgão federal titular, com critérios objetivos de habilitação previstos no art. 13, fiscalização periódica e procedimento formal de descredenciamento.

**Art. 46.** Fica instituída a Plataforma Digital Única de Consulta, mantida pelo órgão federal titular, na qual serão depositados todos os documentos comprobatórios previstos no Anexo I desta Lei, com registro de data e hora, garantia de integridade criptográfica e cadeia de custódia auditável.

**Parágrafo único.** Os entes delegatários têm acesso operacional integral à Plataforma para os procedimentos sob sua condução, observada a auditabilidade pelo órgão federal titular.

**Art. 47.** O órgão federal titular expedirá modelos padronizados de Termo de Referência da Consulta, Plano de Trabalho, atas, listas de presença, planilhas de demandas, termos de acordo, relatórios e modelos de convênio de delegação operacional, periodicamente revisados pela Comissão Tripartite Permanente.

**Art. 48.** Será mantida lista pública de observadores independentes credenciados, dentre antropólogos, juristas, organizações da sociedade civil, representantes do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União, mediante anuência destes, todos de reputação ilibada e experiência compatível com a função.

**Art. 49.** Fica instituído o Fundo de Capacitação do Órgão Federal Titular e dos Entes Delegatários, alimentado por taxa de fiscalização proporcional ao porte do empreendimento, paga pelo empreendedor por ocasião do requerimento de consulta, destinado exclusivamente:

I – à expansão da capacidade técnica e operacional do órgão federal titular para o cumprimento dos prazos previstos nesta Lei;

II – à capacitação de servidores de entes delegatários estaduais e municipais habilitados;

III – ao custeio dos custos administrativos da delegação operacional, podendo ser objeto de rateio com o ente delegatário mediante convênio.

**Parágrafo único.** Os parâmetros da taxa de fiscalização serão estabelecidos em regulamento, observada a proporcionalidade ao custo administrativo do procedimento.

**Art. 50.** Fica instituída a Comissão Tripartite Permanente de Consulta Prévia, composta por representantes da União, dos povos indígenas e tribais e do setor empresarial, com participação convidada de representantes dos Estados e dos Municípios, bem como de especialistas independentes de notório saber em matéria de consulta prévia, direitos de povos indígenas e tribais, ou em projetos de desenvolvimento licenciamento, sem direito a voto, com as seguintes atribuições:

I – elaborar e revisar periodicamente os modelos de consulta tipológica e os modelos de documentos;

II – propor tabelas de compensação por categoria de impacto;

III – monitorar a aplicação desta Lei e propor ao Poder Executivo aperfeiçoamentos;

IV – atuar como instância consultiva permanente para questões procedimentais recorrentes;

V – apreciar relatórios periódicos sobre o desempenho dos entes delegatários habilitados.

## **CAPÍTULO XI**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

**Art. 51.** O procedimento de consulta prévia, livre e informada será realizado de forma autônoma e independente em relação aos procedimentos de licenciamento ambiental, em qualquer nível federativo, não constituindo etapa, fase ou condição destes nem por eles sendo substituído, com os quais se articula no tempo mediante atuação coordenada entre o órgão federal titular, os entes delegatários quando aplicável, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e os órgãos licenciadores estaduais e municipais, observada a Portaria Interministerial nº 60/2015 ou ato que a substituir.

**Art. 52.** Esta Lei aplica-se aos procedimentos iniciados após sua vigência, ressalvada a aplicação imediata, no que couber, aos procedimentos em curso, observado o ato jurídico perfeito.

**Art. 53.** O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados de sua publicação.

**Art. 54.** Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após sua publicação oficial.

Brasília, [●] de [●] de 20[●].

## ANEXO I

### CATÁLOGO DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA

O presente Anexo organiza, por bloco e por fase do procedimento, os documentos cuja produção é obrigatória para fins de validade da consulta prévia, livre e informada, conforme art. 23 desta Lei. Cada documento tem estrutura formal e modelo padronizado definidos em regulamento, e é depositado na Plataforma Digital Única de Consulta. A omissão de qualquer documento marcado como obrigatório implica presunção relativa de inadequação procedimental.

#### Bloco A – Documentos da Fase 1 (Pré-consulta)

| Cód. | Documento                                                                                              | Origem                     | Natureza                                 |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------|
| A1   | Termo de Referência da Consulta (TRC)                                                                  | Federal                    | Obrigatório – ato federal indelegável    |
| A2   | Plano de Trabalho da Consulta (PTC), conforme Anexo IV                                                 | Empreendedor               | Obrigatório                              |
| A3   | Ato de Homologação do PTC                                                                              | Federal                    | Obrigatório – ato federal indelegável    |
| A4   | Convênio de delegação operacional, quando aplicável                                                    | Federal + ente delegatário | Obrigatório quando houver delegação      |
| A5   | Lista certificada dos povos afetados, com identificação geográfica e censitária                        | Empreendedor / Federal     | Obrigatório                              |
| A6   | Identificação das instituições representativas, com prova documental da indicação pelos próprios povos | Empreendedor               | Obrigatório                              |
| A7   | Verificação da existência ou inexistência de Protocolo Autônomo de Consulta                            | Empreendedor / Federal     | Obrigatório                              |
| A8   | Currículos e qualificações da equipe técnica, com declaração de ausência de conflito de interesses     | Empreendedor               | Obrigatório                              |
| A9   | Ato de Certificação da Equipe Técnica                                                                  | Federal                    | Obrigatório – ato federal indelegável    |
| A10  | Termo de Adesão ao Código de Conduta da Consulta                                                       | Equipe técnica             | Obrigatório                              |
| A11  | Plano de Comunicação Cultural Adequada                                                                 | Empreendedor               | Obrigatório                              |
| A12  | Plano de Tradução, com identificação do tradutor reconhecido pelos povos                               | Empreendedor               | Obrigatório quando aplicável             |
| A13  | Materiais informativos pré-aprovados, em português e em língua dos povos quando aplicável              | Empreendedor               | Obrigatório                              |
| A14  | Designação do observador independente credenciado                                                      | Federal                    | Obrigatório nos projetos de alto impacto |

### Bloco B – Documentos da Fase 2 (Execução, por interação)

Os documentos do Bloco B são produzidos para cada reunião, oitiva, audiência ou interação significativa com os povos consultados. A documentação é cumulativa e mantida em ordem cronológica na Plataforma Digital Única de Consulta.

| Cód. | Documento                                                                                                | Origem       | Natureza                                                     |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------------------------------------------|
| B1   | Convocação formal com 30 dias de antecedência mínima, com prova de recebimento                           | Empreendedor | Obrigatório                                                  |
| B2   | Comprovante de distribuição prévia dos materiais informativos                                            | Empreendedor | Obrigatório                                                  |
| B3   | Lista de presença com identificação completa (nome, comunidade, função, assinatura ou impressão digital) | Empreendedor | Obrigatório                                                  |
| B4   | Ata da reunião em português, conferida e assinada                                                        | Empreendedor | Obrigatório                                                  |
| B5   | Versão da ata em língua dos povos consultados, conferida pelo tradutor                                   | Empreendedor | Obrigatório quando aplicável                                 |
| B6   | Registro audiovisual integral da interação, com cadeia de custódia certificada                           | Empreendedor | Obrigatório                                                  |
| B7   | Termo de presença e atuação do tradutor, com identificação                                               | Empreendedor | Obrigatório quando aplicável                                 |
| B8   | Termo de presença do observador independente                                                             | Empreendedor | Obrigatório nos projetos de alto impacto                     |
| B9   | Termo de presença do supervisor (federal ou ente delegatário)                                            | Supervisor   | Obrigatório nas interações críticas definidas em regulamento |
| B10  | Transcrição literal das manifestações dos representantes dos povos consultados                           | Empreendedor | Obrigatório                                                  |
| B11  | Diário de Consulta, em planilha eletrônica padronizada, atualizado em até 5 dias após cada interação     | Empreendedor | Obrigatório                                                  |

### Bloco C – Documentos de demandas e respostas

| Cód. | Documento                                                                                          | Origem               | Natureza                  |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|
| C1   | Protocolo de Demandas Apresentadas (PDA), com individualização e numeração contínua                | Empreendedor         | Obrigatório               |
| C2   | Resposta Técnica Motivada para cada demanda, com indicação de acolhimento total, parcial ou recusa | Empreendedor         | Obrigatório               |
| C3   | Termo de Acordos Parciais celebrados, com cronograma de implementação                              | Empreendedor + povos | Obrigatório quando houver |
| C4   | Termo de Pontos Não Acordados, com posição das partes claramente registrada                        | Empreendedor         | Obrigatório quando houver |
| C5   | Tabela de medidas de mitigação acordadas, com cronograma e responsabilidades                       | Empreendedor         | Obrigatório               |

| Cód. | Documento                                                                                  | Origem       | Natureza                     |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------------------------|
| C6   | Tabela de compensações financeiras acordadas, com forma e prazo de pagamento               | Empreendedor | Obrigatório quando houver    |
| C7   | Plano de Programa Básico Ambiental – Componente Indígena/Tradicional, integrado à consulta | Empreendedor | Obrigatório quando aplicável |

### Bloco D – Documentos de validação

| Cód. | Documento                                                                                   | Origem            | Natureza                                                            |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------|
| D1   | Relatório Final de Consulta (RFC), consolidando todas as fases                              | Empreendedor      | Obrigatório                                                         |
| D2   | Certificação interna de cumprimento integral do PTC, subscrita pelo coordenador antropólogo | Empreendedor      | Obrigatório                                                         |
| D3   | Parecer Operacional do Ente Delegatário, quando houver delegação                            | Ente delegatário  | Obrigatório quando houver delegação                                 |
| D4   | Relatório de Acompanhamento do observador independente                                      | Observador        | Obrigatório nos projetos de alto impacto                            |
| D5   | Manifestação formal das instituições representativas dos povos sobre o procedimento         | Povos consultados | Obrigatório – colher / facultativo se recusada                      |
| D6   | Manifestação formal das instituições representativas dos povos sobre o resultado            | Povos consultados | Obrigatório – colher / facultativo se recusada                      |
| D7   | Laudo de auditoria procedimental por entidade independente credenciada                      | Auditor           | Obrigatório nos projetos de alto impacto e nas hipóteses do art. 33 |
| D8   | Parecer Técnico de Adequação Procedimental (PTAP)                                           | Federal           | Obrigatório – ato federal indelegável                               |
| D9   | Decisão Administrativa Final motivada                                                       | Federal           | Obrigatório – ato federal indelegável                               |

## ANEXO II

### PARÂMETROS TIPOLÓGICOS DE PRESUNÇÃO DE AFETAÇÃO DIRETA

Os raios de presunção previstos neste Anexo, para os fins do art. 6º, II, desta Lei, têm natureza de presunção juris tantum, podendo ser ampliados no caso concreto mediante demonstração técnica de impactos a distâncias superiores, ou reduzidos mediante demonstração técnica fundamentada da inexistência de afetação direta. Os parâmetros incorporam a estrutura e os valores constantes da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, ou ato normativo que vier a substituí-la, e podem ser revistos periodicamente em regulamento.

| Tipologia do empreendimento                           | Amazônia Legal (km)  | Demais regiões (km)  |
|-------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Empreendimentos lineares (rodovias, ferrovias, dutos) | 10                   | 5                    |
| Linhas de transmissão de energia elétrica             | 8                    | 3                    |
| Aproveitamentos hidrelétricos (UHE, PCH, CGH)         | 40                   | 15                   |
| Empreendimentos de mineração                          | 10                   | 5                    |
| Portos, terminais e empreendimentos hidroviários      | 10                   | 5                    |
| Obras de saneamento e abastecimento                   | 5                    | 3                    |
| Empreendimentos industriais e de geração térmica      | 10                   | 5                    |
| Outras tipologias não listadas                        | conforme regulamento | conforme regulamento |

#### Notas explicativas:

- As distâncias são medidas a partir do eixo central do empreendimento ou, quando aplicável, a partir do perímetro externo da área diretamente afetada.
- Para empreendimentos hidrelétricos, a distância é medida a partir do limite máximo do reservatório, devendo ser observada também a distância a jusante para fins de avaliação de impacto sobre regime hidrológico.
- Para empreendimentos de mineração, a distância considera tanto a área da lavra quanto as áreas de disposição de rejeitos, infraestrutura associada e áreas de servidão.
- As presunções deste Anexo não excluem a obrigatoriedade da consulta quando demonstrada a afetação direta por outros meios, conforme art. 6º, § 2º.

### **ANEXO III**

#### **TIPOLOGIAS PASSÍVEIS DE CONSULTA TIPOLÓGICA PRÉ-APROVADA**

As tipologias listadas neste Anexo são passíveis de consulta tipológica pré-aprovada, nos termos do art. 27 desta Lei, com prazo máximo de 60 (sessenta) dias prorrogável uma vez por até 30 (trinta) dias. O detalhamento das condições, dos modelos padronizados de comunicação e das tabelas de compensação de referência será objeto de regulamento, periodicamente revisado pela Comissão Tripartite Permanente de Consulta Prévia.

#### **Tipologias atualmente reconhecidas**

- Linhas de transmissão de energia elétrica de tensão nominal igual ou inferior a 230 kV, sem alteração relevante de traçado em relação a corredor energético preexistente.
- Gasodutos e oleodutos de diâmetro nominal igual ou inferior a 24 polegadas, em corredor energético preexistente ou em paralelo a vias ou faixas de servidão preexistentes.
- Rodovias de pista simples sem alteração relevante de traçado em relação à via preexistente.
- Passagens em desnível, viadutos, pontes e obras de arte especiais que não impliquem alteração significativa do uso do solo no entorno.
- Sondagens e atividades de pesquisa mineral sem fase de lavra associada, observada a legislação setorial específica.
- Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) e Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGH), conforme classificação prevista na legislação setorial.
- Obras de manutenção, ampliação modesta e modernização tecnológica de empreendimentos preexistentes regularmente licenciados, sem alteração significativa de impacto.
- Obras de saneamento básico e abastecimento de água em pequena e média escala, sem alteração significativa de regime hidrológico.
- Estações de telecomunicações e infraestrutura de telecomunicações de impacto ambiental local.
- Obras de duplicação de via, retificação de traçado e adequação de capacidade em rodovias federais, estaduais ou municipais preexistentes.

Outras tipologias poderão ser incluídas em regulamento, mediante deliberação da Comissão Tripartite Permanente de Consulta Prévia, observados os critérios de recorrência, previsibilidade dos impactos e disponibilidade de tabela de compensação de referência.

## **ANEXO IV**

### **CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO DE TRABALHO DA CONSULTA (PTC)**

O Plano de Trabalho da Consulta (PTC), submetido pelo empreendedor ao órgão federal titular para homologação na Fase 1 do procedimento, deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

#### **Seção 1 – Identificação do procedimento**

- Identificação completa do empreendimento, do empreendedor e da equipe técnica certificada.
- Identificação do(s) povo(s) afetado(s), com base em estudo censitário atualizado.
- Identificação das instituições representativas indicadas pelos próprios povos.
- Verificação da existência ou inexistência de Protocolo Autônomo de Consulta aplicável.
- Indicação do nível federativo do licenciamento ambiental (federal, estadual ou municipal) e do órgão licenciador competente.
- Indicação, quando aplicável, do ente delegatário designado para a condução operacional, com referência ao convênio celebrado e ao âmbito da delegação.
- Classificação do procedimento (rito simplificado, ordinário ou intensivo) e justificativa.

#### **Seção 2 – Cronograma e logística**

- Cronograma detalhado de interações, com previsão de datas, locais, duração e participantes.
- Plano de logística, incluindo deslocamento, hospedagem e alimentação dos representantes dos povos consultados.
- Orçamento integral do procedimento, discriminando os custos sob responsabilidade do empreendedor, incluídos os custos administrativos da delegação operacional, quando aplicável.

#### **Seção 3 – Comunicação e tradução**

- Plano de Comunicação Cultural Adequada, descrevendo formato, linguagem e suporte dos materiais.
- Materiais informativos a serem distribuídos previamente, em versões em português e em língua dos povos consultados quando aplicável.
- Plano de Tradução, com identificação do tradutor reconhecido pelos povos e prazo de antecedência da distribuição dos materiais.

#### **Seção 4 – Metodologia e registro**

- Metodologia das oitivas e das interações, em diálogo com os Protocolos Autônomos quando existentes.
- Plano de Registro, descrevendo o método de produção de cada documento comprobatório do Anexo I.
- Indicação do tempo destinado à deliberação interna dos povos consultados.
- Procedimento de coleta de demandas e elaboração das respostas técnicas motivadas.

#### **Seção 5 – Equipe e supervisão**

- Currículos da equipe técnica, com indicação de experiência prévia e especialidades.
- Declaração de ausência de conflito de interesses de cada membro da equipe.

- Termos de Adesão ao Código de Conduta da Consulta.
- Identificação do observador independente designado, quando obrigatório.
- Identificação do supervisor responsável (federal direto ou ente delegatário) com matriz de responsabilidades.

### **Seção 6 – Indicadores e validação**

- Indicadores objetivos de cumprimento das etapas previstas.
- Mecanismo de comunicação periódica com o órgão federal titular e com o ente delegatário, observada a Plataforma Digital Única de Consulta.
- Cronograma de produção do Relatório Final de Consulta e dos documentos do Bloco D do Anexo I.

Este volume reúne a Nota Explicativa dos Autores, a Exposição de Motivos e o Anteprojeto de Lei que disciplina a Consulta Livre, Prévia e Informada prevista na Convenção nº 169 da OIT. O anteprojeto propõe procedimento próprio, autônomo em relação ao licenciamento ambiental, que confere previsibilidade e segurança jurídica aos povos consultados, à Administração Pública e aos empreendedores, em consonância com a Constituição, a jurisprudência e a prática institucional brasileiras.