

# Bichara

ADVOGADOS

**“GESTÃO DE ATINGIDOS E COMUNIDADES”**

**Luciana Gil e Cecília Fernandes**

[www.bicharalaw.com.br](http://www.bicharalaw.com.br)



# CPLI

Consulta Prévia Livre e Informada - OIT 169

---

### Contexto Político: Agenda socioambiental

- **Ministério dos Povos Indígenas**

(Decreto nº 11.355, de 01 de janeiro de 2023)

- **Programa Aquilomba Brasil**

(Decreto nº 11.447, de 22 de março de 2023), coordenado pelo Ministério da Igualdade Racial, em substituição ao Programa Brasil Quilombola de 2007.

- **Demarcação TI – STF**

- **Holofote: OIT 169 “**Convenção Organização Internacional do Trabalho**”**

Decreto Legislativo nº 143/2002 e promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004 e 10088/2019 – **CPLI - Consulta Prévia Livre e Informada**

Brasil tem 1,3M de quilombolas, só 12% em área demarcada, segundo o Censo

FONTE: Valor Econômico, 28/07/2023

# Onde estão os quilombolas do país?

Veja quais localidades têm maior presença

## Total de pessoas quilombolas

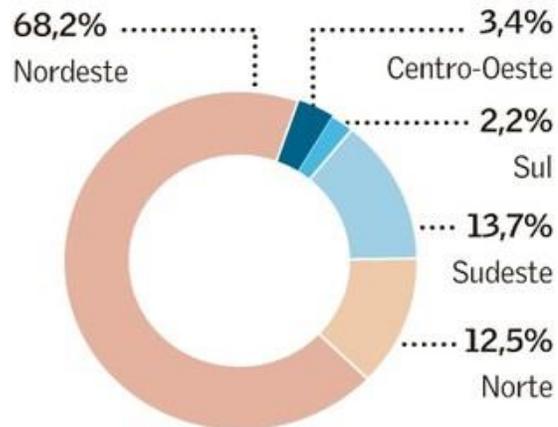
**1.327.802**

brasileiros, no total se autodeclararam quilombolas

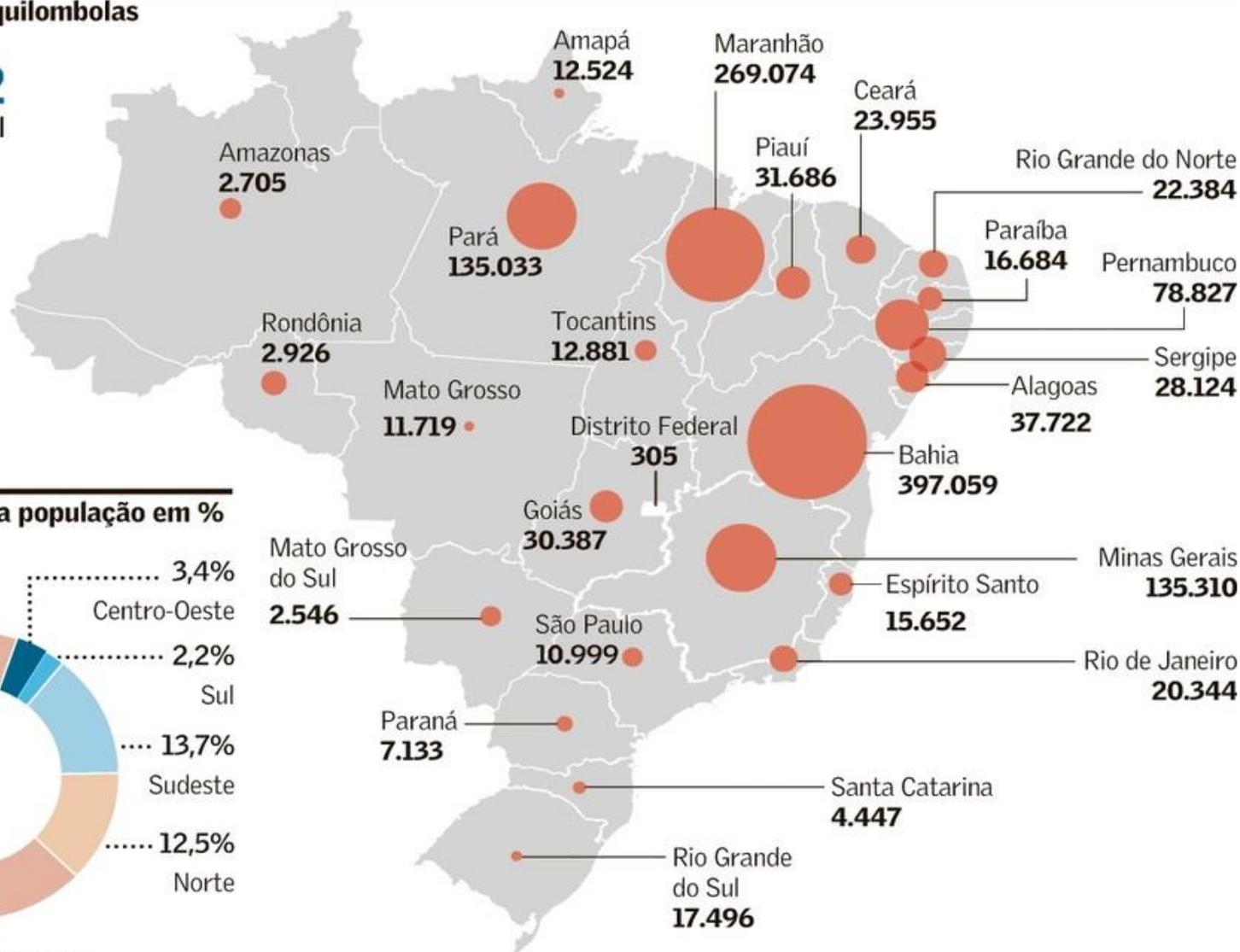
**88%**

vivem fora de territórios oficialmente delimitados

## Parcela no total da população em %



Fonte: Censo Demográfico 2022 - IBGE



“Tribais” – EQUIPARAÇÃO:  
Índios + quilombolas + comunidades tradicionais?

## QUEM SÃO?

✓ Art. 1º da OIT 169:

a) aos **povos tribais** em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados **indígenas** pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

**AUTO DECLARATÓRIO – AUTO RECONHECIMENTO:**

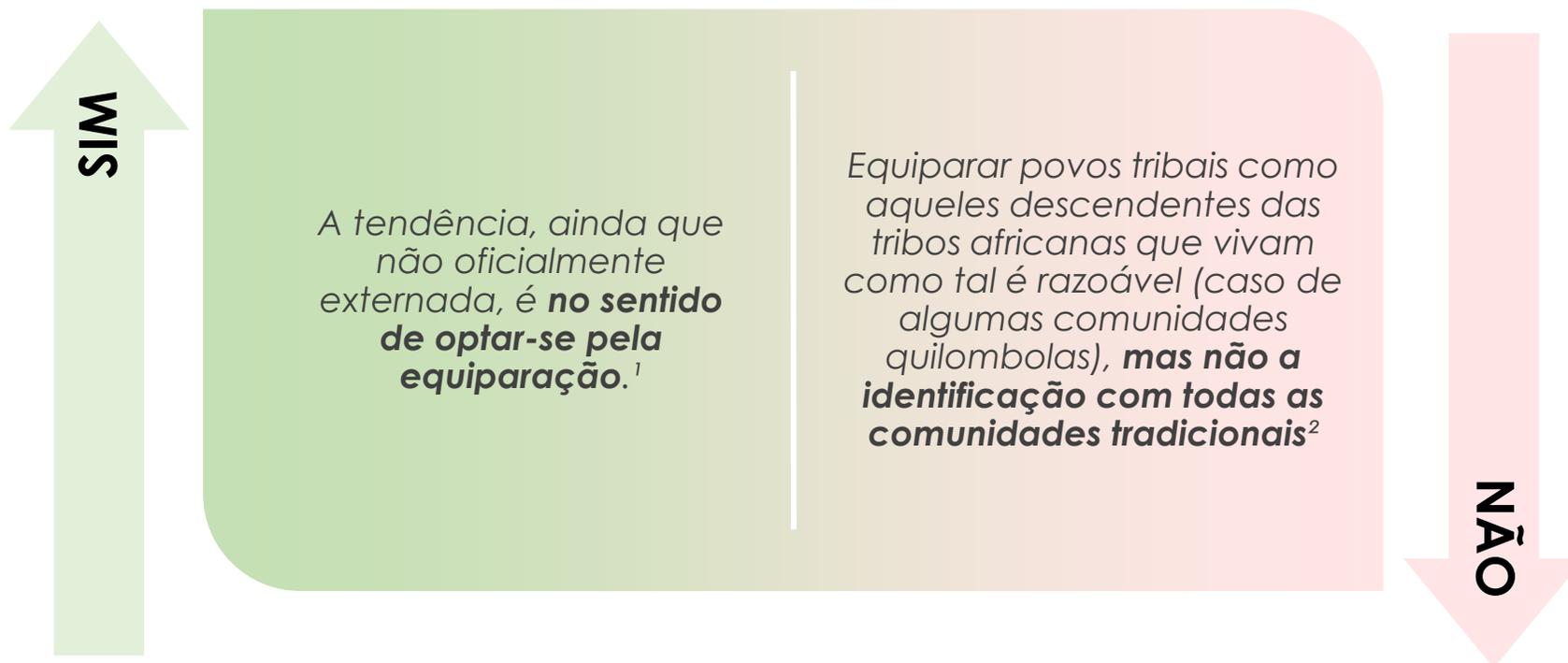
**QUILOMBOLA** – Presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência à opressão histórica sofrida (DF 4887/03 e nº 11.786/2023 - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola)

**COMUNIDADES TRADICIONAIS** Reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica (DF 6.040/2007 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais).

**CNPCT** – Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016), membros para cada tipo de povos e comunidades:

(i) povos indígenas; (ii) comunidades quilombolas; (iii) povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; (iv) povos ciganos; (v) pescadores artesanais; (vi) extrativistas; (vii) extrativistas costeiros e marinhos; (viii) caiçaras; (ix) faxinalenses; (x) benzedeiros; (xi) ilhéus; (xii) raizeiros; (xiii) geraizeiros; (xiv) caatingueiros; (xv) vazanteiros; (xvi) veredeiros; (xvii) apanhadores de flores sempre vivas; (xviii) pantaneiros; (xix) morroquianos; (xx) povo pomerano; (xxi) catadores de mangaba; (xxii) quebradeiras de coco babaçu; (xxiii) retireiros do Araguaia; (xxiv) comunidades de fundos e fecho de pasto; (xxv) ribeirinhos; (xxvi) cipozeiros; (xxvii) andirobeiros; (xxviii) caboclos; e (xxix) juventude de povos e comunidades tradicionais.

## TESES FAVORÁVEIS VS. CONTRÁRIAS À EQUIPARAÇÃO



**OJN IBAMA 56/2022/PFE/IBAMA:** Listagem do CNPCT não qualifica. **A autoidentificação (requisito subjetivo) das comunidades não é suficiente** para fins de aplicação da OIT 169 **REVOGADA**

<sup>1</sup> MILARÉ, Lucas Tamer. Contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela Lei Complementar 140/2011

<sup>2</sup> BIM, EDUARDO FORTUNATO. A participação dos povos indígenas e tribais. Oitavas na Convenção 169 da OIT, 203. Revista Senado Federal. Ano 51 Número 204 out./dez. 2014

## A QUEM SE APLICA?

**Artigo 6 - consultar** os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de **afetá-los diretamente** (...)

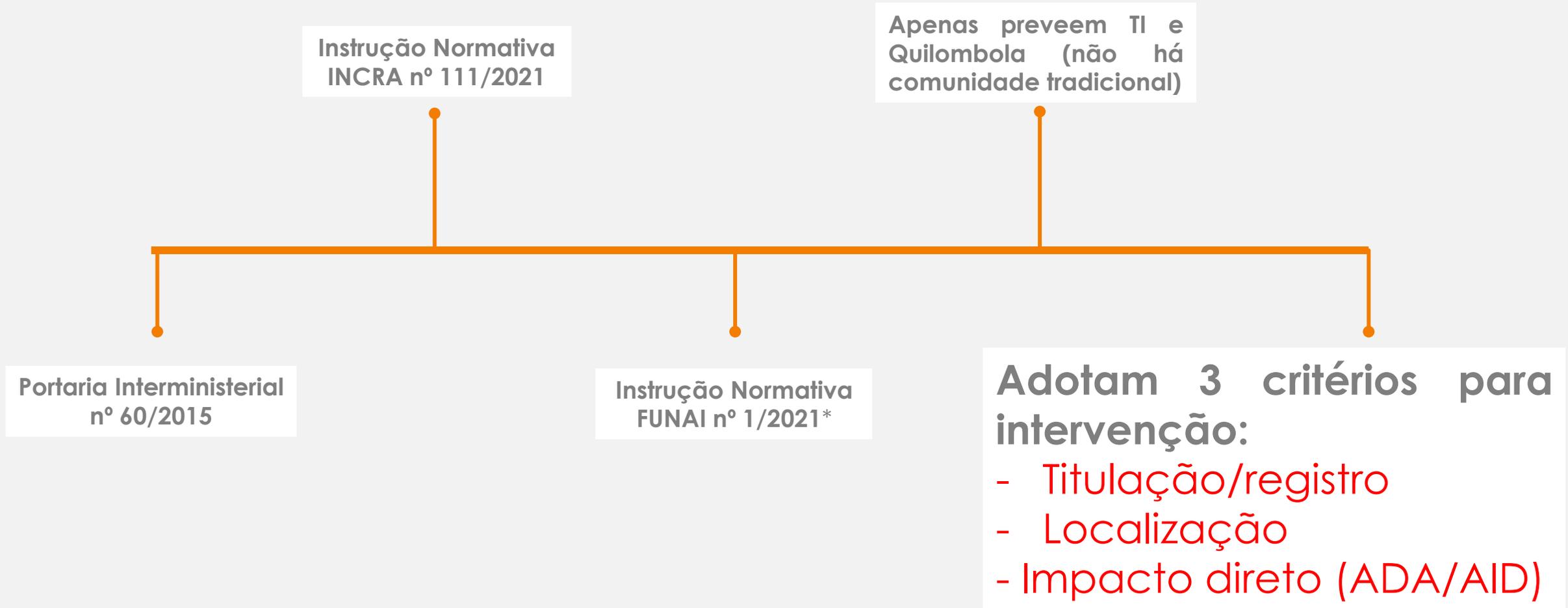
### Artigo 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

- O que é afetar diretamente? Não há previsão específica!
- Normas do Licenciamento ambiental ?



# Legislação Licenciamento Ambiental



## Titulação/registro

### Terra quilombola:

reconhecida por  
devidamente publicado.

**RTID**

### Terra indígena:

relatório circunstanciado de  
identificação e delimitação tenha sido  
aprovado por ato da FUNAI, publicado  
no DOU; ou portaria de interdição  
expedida pela FUNAI ou terras de  
domínio, reservadas ou ocupadas

**\* Tendência de desvincular a CPLI da  
demarcação e RTID**

- Dentro da TI ou TQ ou Impacto Direto – Estudos
- ✓ Raio - área preliminar **presumida** (PI 60/15 e IN 111/21)

§ 2º Para fins do disposto no caput, **presume-se a intervenção:**

I – em **terra indígena**, quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena **ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena, respeitados os limites do Anexo I;**

II – em **terra quilombola**, quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra quilombola **ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra quilombola, respeitados os limites do Anexo I;**

III – quando a **área de influência direta** da atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em área onde foi constatada a ocorrência dos **bens culturais acautelados** referidos no inciso II do caput do art. 2 ; e (...)

## Localização e impacto:

### Anexo I

Tipologia	Distância (KM)	
	Amazônia Legal	Demais Regiões
Empreendimentos lineares (exceto rodovias):		
Ferrovias	10 km	5 km
Dutos	5 km	3 km
Linhas de transmissão	8 km	5 km
Rodovias	40 km	10 km
Empreendimentos pontuais (portos, mineração e termoelétricas):	10 km	8 km
Aproveitamentos hidrelétricos (UHEs e PCHs):	40 km* ou reservatório acrescido de 20 km à jusante	15 km* ou reservatório acrescido de 20 km à jusante

✓ **Área de Influência Direta - AID (IN 111/21 - Quilombola)**

*I – **Área de Influência Direta – AID**: área sujeita aos impactos diretos da implantação e operação do empreendimento, estabelecida no Anexo I da Portaria Interministerial nº 60/MMA/MJ/MC/MS, de 24 de março de 2015;*

✓ **IN nº 07/2020 Paraná: Consulta ADA Área Diretamente Afetada**

*(...) Povos e Comunidades Tradicionais - PCT que possam ser afetados diretamente pelo empreendimento, ou seja, aqueles localizados na **Área Diretamente Afetada - ADA** do projeto proposto pelo empreendedor e consultoria ambiental.*

**AID** tratamento diferenciado – desvinculado – raio Anexo I da PI 60/ 2015

## Vinculação no licenciamento ambiental? Não, na prática sim!

### Lei Complementar LC 140 de 2011 – Não vinculante

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, **de maneira não vinculante**, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

### Portaria 60/2015 – Momentos de participação – TR e Manifestação sob “comando” do licenciador

- Caberá ao licenciador incorporar ou não as condicionantes e mitigantes
- **E como se aplica para CPLI? O mesmo racional da manifestação do interveniente?**  
**Caráter informativo e participativo**



## Manifestação do INCRA mesmo em caso de não realização da Oitiva (motivos alheios ao empreendedor) - sequência do licenciamento -

Art. 8º Adotadas todas as providências visando à realização de oitiva das comunidades quilombolas e esta não se efetivar por motivos alheios à responsabilidade da Autarquia ou do empreendedor, **o Incra manifestar-se-á com relação aos produtos apresentados, registrando a ausência de oitiva.**

**Direito de participação não é absoluto, mas necessário** - não tem caráter obstativo, mas informativo e participativo

*[...] conforme observado pelo Ministro Gilmar Mendes, a relevância da consulta às comunidades indígenas “não significa que as decisões dependam formalmente da aceitação das comunidades indígenas como requisito de validade” (fl. 799). Os índios devem ser ouvidos e seus interesses devem ser honesta e seriamente considerados. Disso não se extrai, porém, que a deliberação tomada, ao final, só possa valer se contar com a sua aquiescência. Em uma democracia, as divergências são normais e esperadas. Nenhum indivíduo ou grupo social tem o direito subjetivo de determinar sozinho a decisão do Estado. (EDcl na Pet 3.388/RR – Terra Indígena Raposa do Sol)*

# CPLI

## Questionamentos atuais – Órgãos ambientais e Recomendações MP BA, RN e PB

### MPF BA Recomendação N°1 de 21/3/22 ao INCRA para:

- ✓ **Revogação da IN111**, em especial:
  - Ausência de oitiva motivos alheios – outros interessados tb 6ª. CCR/MPF e CNDH (Art. 8)
  - Aproveitamento de estudos anteriores – dados secundários (Art. 11)
  - Centralização para DF (Art. 34)
- ✓ **Abstenha de processo sem titulação e cronograma de titulação**

### MPF RN Recomendação N°4 de 27/4/22 para IDEMA e Município:

dever de CPLI dos povos de Simbaúba, localizados em Tibaú do Sul/RN

### IDEMA Memorando-Circular N°2/2023

– Levantamento de todos os processos inseridos na área do raio de influência de Comunidades Tradicionais sobre CPLI

### MPR PB Recomendação N°17 de 28/4/23 do MPF/MPE/Defensoria Pública da União de Estado para SUDEMA:

diversas providências para energias renováveis, que impactem “direta ou reflexamente” comunidades indígenas, quilombolas e terras tradicionais:

- ✓ SUSPENDER o licenciamento em fase de LP/LI daqueles que não realizaram CPLI
- ✓ Com LO, sem a realização anterior de CPLI, prazo de 6 meses para a regularização, sob pena de cassação da licença
- ✓ **TC com MP e SUDEMA** – exigirá CPLI dos intervenientes

### ▪ PL 10678/2018 – CPLI – nulidade de LP e vinculação ao licenciamento

***CPLI para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.***

- Vinculação ao licenciamento ambiental
- Requisito para emissão de LP
- Nula LP sem CPLI

Pronta para Pauta na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR)

## NOTA TÉCNICA nº 02/2023 – MPF PR – Projetos Carbono

Limites e condições para a realização de **projetos incidentes em terras públicas e territórios tradicionais**, tomando por escopo os direitos territoriais a partir dos pressupostos de Direitos Humanos:

- **FUNAI**: exigida a participação estatal no contrato
- **BEM PÚBLICO**: exigida licitação ou mediante dispensa por inexigibilidade
- **CPLI**: Incluir Protocolos Comunitários (quando houver), participação da FUNAI, MPE e MPF, minorias e posições contrárias. **Organizada pelo Poder Público.**
- **Auditorias**: auditorias e ouvidorias externas para o encaminhamento de denúncias
- **Acesso à informação**: mecanismos de informação sobre a condição ambiental
- **Repartição de benefícios**: não pode ser vinculada ao lucro
- **Garantia**: incluir “**cláusula de flexibilização**” - **revisão a qualquer tempo por demanda justificada da comunidade**, devendo ter garantias (seguro socioambiental, seguros de fiança bancária e/ou outras garantias, visando a segurança jurídica e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos)

## PL Projeto de Carbono 182/2024

### Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa - SBCE

- *Seção II Dos Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e Créditos de Carbono em Áreas Tradicionalmente Ocupadas por Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais*
- Assegurado aos povos a comercialização do que for gerado em seu território, mediante cumprimento das salvaguardas socioambientais:
- **CPLI** custeado pelo desenvolvedor do projeto
- **reparação justa e equitativa**: direito sobre pelo menos 50% dos créditos de carbono ou CRVEs decorrentes de projetos de remoção de GEE e o direito sobre pelo menos 70% de projetos de “REDD+ abordagem de mercado”
- Clausulas específicas

## CASO MATO GROSSO – IMPACTO VS. AFETAÇÃO DIRETA

**RES. CONSEMA Nº 26/2007 (COM MODIFICAÇÃO PELA RES. CONSEMA Nº 102/2014)**

Art. 2º. Que seja exigida a prévia elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para os projetos públicos ou privados que **incidam direta ou indiretamente em terras de ocupação indígena**, ou ao longo do seu entorno perimétrico num **raio de 10 (dez) km** de largura e passível de causar impacto ambiental.

**ORDEM DE SERVIÇO Nº 07/2019 - CPLI para empreendimentos com EIA/RIMA, raio de 10 km**

**PEDIDOS – ACP (MPF x ESTADO):** CONSULTA TANTO NOS CASOS DE DISPENSA DE EIA/RIMA QUANTO NOS CASOS DA ORDEM DE SERVIÇO 7/2019, INDEPENDENTEMENTE DA FASE DA DEMARCAÇÃO DA TI

**CASO ELETRONORTE – STF**

MPF x Eletronorte, IBAMA/FUNAI - TRF1 em caráter liminar:

**Sentença**: Realizar o Estudo de Componente Indígena – ECI e se abstenha de conceder qualquer licença ambiental sem CPLI

- **Liminar (cumprimento de sentença)**: Suspendeu as licenças das LTs até elaboração do ECI - **Estudo de Componente Indígena – ECI e participação nas comunidades e pagamento de** como compensação financeira mensal de um **salário-mínimo por integrante** das comunidades indígenas afetadas, até a sua realização - **R\$209milhões por ano!**
- STF – Reclamação - Min Barroso: decisão de março 2024 - **Suspendeu a decisão** até julgamento do mérito da ação

## ALERTAS E CONCLUSÕES:

- As comunidades Tradicionais **não são automaticamente** elegíveis à CPLI ou às medidas de mitigação do licenciamento (titulação, localização e impacto);
- A área de impacto (ADA e AID) **depende dos estudos**, o raio definido é presumido;
- **Não há vinculação** da CPLI ao licenciamento ambiental;
- Ainda **não há regramento** para implementação da CPLI, sendo sua incorporação no licenciamento questionável.
- CPLI nos projetos de carbono (PL 182 e NT MPF)
- PL 10672/2018 – CPLI – **nulidade de LP e vinculação ao licenciamento**

# PNAB e PNDEC

- **LEI FEDERAL Nº 14.755/2023**

- **POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS (PNAB)**

**OBJETIVO:** Definição de obrigações aos empreendedores de barragens (água ou minério) em relação às comunidades afetadas (ainda que potencialmente) pelas estruturas

**CONTEXTO RELEVANTE:**

- Estrutura e obrigações similares da Política Estadual em MG (Lei Estadual nº 23.795/2021)

- **LEI FEDERAL Nº 14.750/2023**

**ALTERA A LEI FEDERAL Nº 12.608/2012**

**POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - (PNPDEC)**

**OBJETIVO:** Estabelece novas obrigações, algumas já previstas em normas vigentes, em resumo: (i) elaboração de análise de risco; (ii) elaboração de Plano de Contingência ou documento correlato; (iii) monitoramento contínuo; (iv) integração com órgão da Defesa Civil e sociedade; (v) realização de exercícios simulados; (vi) realização de cadastro demográfico;

## Hipóteses de aplicação

Obrigações e direitos aplicáveis (pendente **regulamento**):

- às barragens enquadradas da PNSB
- ao vazamento ou rompimento de barragem
- **ao licenciamento ambiental (genérico: qual fase?)**

Irretroatividade (temporalidade de aplicação da Lei) – Mensagem de Veto nº 686/2023 (**Discussão: ocorridos ou iminentes**)

## Obrigação do empreendedor: criação do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens – PDPAB

- Prever e assegurar os direitos dos atingidos (pendente **regulamento**: previstas diretrizes, como a necessidade de programas específicos destinados a grupos em situação de vulnerabilidade, às populações indígenas e comunidades tradicionais, aos pescadores e à atividade pesqueira, podendo ser o **rol da Lei ampliado** via regulamento)
- Aprovado, acompanhado, fiscalizado e avaliado pelo Comitê Local da PNAB (pendente **regulamento** - **Participação obrigatória do MP e Defensoria** - **não há referência sobre a atribuição do órgão licenciador nesse processo**)

## Populações Atingidas por Barragens - PABs

- *Todos sujeitos a 1 ou mais dos impactos decorrentes da construção, operação, desativação ou rompimento de barragens* (**“existentes na data do licenciamento ou da emergência” - “região” do empreendimento**): **abrangente (lista taxativa?)**, falta de definição de um limite territorial (ADA, AID ou AII)

Abrangência – Mensagem de Veto nº 686/2023 (**Discussão: “outros eventuais impactados”**)

## Direitos dos atingidos

- Reassentamento coletivo ou reparação por reposição, **indenização**, compensação equivalente e compensação social
- Negociação (preferencialmente coletiva)
- Assessoria técnica independente multidisciplinar, escolhida para comunidade, com o objetivo de orientar no processo de participação
- **Indenização prévia**
- Reparação por danos morais, individuais e coletivos
- Reassentamento rural
- **Outros;**

## INDENIZAÇÃO

- Não está delimitada a forma de custeio e cálculo da indenização prévia, apenas previsão de que deverá ser “em dinheiro” e abranger valores das propriedades e benfeitorias, lucros cessantes e manutenção dos níveis de vida até que as famílias e indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes;
- Indenização prévia deverá ser **negociada e pactuada no âmbito do PDPAB**, ainda sem critérios para cálculo do valor, tampouco delimitação de sua abrangência diante da ausência de critério para definição do raio das populações abrangidas;
- **Discussão para barragens em operação** (identificar se no licenciamento ambiental, no âmbito dos programas sociais, quais foram as medidas já propostas/realizadas que poderiam já ser suficientes para atender à “indenização prévia” ora prevista)

- Indenização sem prévia ocorrência de dano;
- Sobreposição com obrigações do licenciamento ambiental;
- Assunção, pelo empreendedor, de políticas públicas;
- Proporcionalidade (necessidade vs. adequação)

**IMPORTANTE:** Ainda que seja questionável a eficácia da norma nestes diversos aspectos pendentes de regulamentação, há o risco de sua **exigência por parte do Ministério Público e demais envolvidos de forma imediata**. Em MG (Itabira), por exemplo, o MP ajuizou ação requerendo a contratação de auditoria técnica independente (“ATI”), mesmo sem a regulamentação da Política Estadual de Atingidos por Barragem (“PEAB”).

Obrigações ao empreendedores (GERAL), algumas já previstas em normas vigentes, em resumo:

## Obrigações dos empreendedores para a prevenção de acidentes ou desastres

- (i) análise de risco prévia ao empreendimento
- (ii) plano de contingência (ou documento correlato)
- (iii) monitoramento contínuo dos fatores relacionados a acidentes ou desastres
- (iv) integração com a Defesa Civil
- (v) simulados regulares e periódicos
- (vi) notificação imediata à Defesa Civil em caso de situação que possa causar acidente ou desastre
- (vii) cadastro demográfico na área potencialmente atingida

## Deveres do empreendedor na iminência de acidente ou desastre

- (i) emitir alerta antecipado para fins de evacuação
- (ii) apoiar o Poder Público, principalmente para o socorro e a assistência aos atingidos
- (iii) prover residência provisória aos atingidos
- (iv) reconstruir edificações destruídas ou danificadas
- (v) custear reassentamentos
- (vi) recuperar área degradada
- (vii) reparar danos
- (viii) custear Assessoria Técnica Independente (ATI)

## NÃO ESTÁ CLARO

- (i) qual o momento da sua exigibilidade, em especial aos casos já em operação;
- (ii) quais obrigações ainda permanecem com a Defesa Civil e quais deverão ser incorporadas pelos empreendedores; e
- (iii) se os Planos de Atendimento à Emergência (EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS E DE MINERAÇÃO) já atendem ao conteúdo mínimo do Plano de Contingência, entre outros;



- Obrigação de elaborar **“Plano de Contingência ou “documento correlato”**: no caso de barragens, o “documento correlato” pode ser o **Plano de Atendimento a Emergência (“PAE”)**, previsto na legislação de barragens **ou precisa ser ampliado?**

- Extensão da área potencialmente atingida (**ZAS + ZSS**): áreas **“potencialmente” atingidas**, sem conceituar o termo “potencialmente”:

- ❖ Inclusão de **cadastro demográfico** que vá além da ZAS (potencialmente), **incluindo a ZSS**
- ❖ Ampliação do **sistema de alerta para além da ZAS**, abrangendo a ZSS

# Bichara

ADVOGADOS

**Luciana Gil** | [luciana.gil@bicharalaw.com.br](mailto:luciana.gil@bicharalaw.com.br)

[bicharalaw@bicharalaw.com.br](mailto:bicharalaw@bicharalaw.com.br) | [www.bicharalaw.com.br](http://www.bicharalaw.com.br)

Rio de Janeiro | São Paulo | Brasília | Belo Horizonte | Vitória