ARTIGAS
ADVOCACIA
AMBIENTAL



PROTOCOLOS DE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA – CLPI

CONVENÇÃO 169 DA OIT

Priscila Santos Artigas

Nov-2026

Espaços participativos no licenciamento ambiental

- Abertura de espaços para participação popular / democracia participativa. Modalidades previstas na LGLA:

  - **Audiência Pública** – "Modalidade de participação no licenciamento ambiental, de forma presencial ou remota, aberta ao público em geral, na qual deve ser apresentado, em linguagem acessível, o conteúdo da proposta em avaliação e dos respectivos estudos, especialmente as características da atividade ou do empreendimento e de suas alternativas, os impactos ambientais e as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, com o objetivo de dirimir dúvidas e de recolher críticas e sugestões." (art. 3º, V)

  - **Consulta Pública** – "Modalidade de participação remota no licenciamento ambiental, pela qual a autoridade licenciadora recebe contribuições, por escrito e em meio digital, de qualquer interessado (art. 3º, VI)

  - **Reunião participativa**: "Modalidade de participação no licenciamento ambiental, de forma presencial ou remota, pela qual a autoridade licenciadora solicita contribuições para auxiliá-la na tomada de decisões" (art. 3º, VII);

  - **Tomada de subsídios técnicos**: "Modalidade de participação presencial ou remota no licenciamento ambiental, pela qual a autoridade licenciadora solicita contribuições técnicas a especialistas convidados, com o objetivo de auxiliá-la na tomada de decisões" (art. 3º, VIII)

ARTIGAS
ADVOCACIA
AMBIENTAL

Espaços participativos no licenciamento ambiental

- Um dos meios para obtenção da *licença social*. Um processo participativo efetivo inclui as variáveis ambiental e social no processo. É preciso que a abertura de espaços participativos seja contínua.

- Não se confunde com a Consulta Livre Prévia e Informada (CLPI) para povos indígenas e tribais da Convenção 169 OIT (ver disposição específica na Lei 15.300/2025)

A CONVENÇÃO 169 DA OIT E A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA DE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS

ARTIGAS ADVOCACIA AMBIENTAL

“Artigo 6º
1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
a) **consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente**;
(...)
2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.”

“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.
2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a **consultar os povos interessados**, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.“

A AUDIÊNCIA PÚBLICA É O MOMENTO ADEQUADO PARA A CPLI DA CONVENÇÃO OIT 169?

ARTIGAS ADVOCACIA AMBIENTAL

- **Povos indígenas: artigo 231, § 3º, da Constituição Federal**

"Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
(...)
§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ***ouvidas as comunidades afetadas****, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.*

- **Licenciamento ambiental:**
  - Portaria Interministerial nº 60/2015
  - Instrução Normativa FUNAI nº 2/2015
  - Instrução Normativa INCRA nº 111/2021
  - E as comunidades tradicionais em geral?

Lei 15.300/2025
Art. 4º. §2º - A audiência pública de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo é de caráter obrigatório e não substitui a exigência de consulta prévia, livre e informada a povos e comunidades tradicionais, conforme previsto na legislação e em tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

DA DELIMITAÇÃO PARA MANIFESTAÇÃO DAS AUTORIDADES ENVOLVIDAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Arts. 43 e 44 da LGLA – Manifestação da FUNAI e INCRA

Para o TR (distâncias máximas do anexo) e estudos, planos e programas (AID) da atividade ou do empreendimento, quando existir:

a) terras indígenas com a demarcação homologada;
b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de indígenas isolados;
c) áreas tituladas de remanescentes das comunidades dos quilombos

ARTIGAS
ADVOCACIA
AMBIENTAL

PONTO DE ATENÇÃO

E QUANDO NOS LIMITES DO ANEXO E NA AID HOUVER
COMUNIDADES INDÍGENAS COM *RCID* OU COMUNIDADES QUILOMBOLAS COM *RTID*?

Ver (i) ADI 3239; (ii) STF Tema 1.031; (iii) Resolução CNJ 599/2024

Possível conflito:

LGLA X CONVENÇÃO 169 DA OIT

Protocolos de Consulta

- O protocolo de consulta é um instrumento de autodeterminação e de concretização do requisito de "procedimento apropriado" da Convenção 169: a comunidade estabelece quem deve ser consultado, como a consulta ocorrerá, suas etapas, prazos, idioma, formas de deliberação e representantes legítimos.

- Autodeterminação de povos indígenas e tribais: art. 7º, 1, da Convenção 169 da OIT:

> "Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, **esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente**."

- "Plano de Consulta respeitando regras, protocolos e procedimentos apropriados, a serem definidos pela própria comunidade consultada" (TRF-1 - AC: 00015923420174013908, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 18/08/2022, 5ª Turma, Data de Publicação: PJe 18/08/2022 PAG PJe 18/08/2022 PAG

Protocolos de Consulta

- **Quilombolas do Paraná** (https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/comunidades/Protocolo-quilombola-parana.pdf)
  - Quem somos
  - O que queremos
  - Como queremos ser consultados
  - Quais as regras para nos consultar
  - As etapas da consulta
    - ✔ Planos de consultas
    - ✔ Reuniões informativas
    - ✔ Reunião interna
    - ✔ Reunião de decisão

Protocolos de Consulta

- **LEI 13.123/2015 (Acesso ao patrimônio genético, proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios)**

Art. 2º Além dos conceitos e das definições constantes da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998 , consideram-se para os fins desta Lei:

(...)

II - conhecimento tradicional associado - informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético;

III - conhecimento tradicional associado de origem não identificável - conhecimento tradicional associado em que não há a possibilidade de vincular a sua origem a, pelo menos, uma população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional;

IV - comunidade tradicional - grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição;

VI - consentimento prévio informado - consentimento formal, previamente concedido por população indígena ou comunidade tradicional segundo os seus usos, costumes e tradições ou protocolos comunitários;

VII - - **norma procedimental das populações indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais que protocolo comunitário estabelece, segundo seus usos, costumes e tradições, os mecanismos para o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios de que trata esta Lei**

Protocolos de Consulta

- **LEI 15.042/2024 (Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões – SBCE)**

Art. 47. É assegurado aos povos indígenas e aos povos e comunidades tradicionais, por meio das suas entidades representativas no respectivo território, e aos assentados em projetos de reforma agrária o direito à comercialização de CRVEs e de créditos de carbono gerados com base no desenvolvimento de projetos nos territórios que tradicionalmente ocupam, condicionado ao cumprimento das salvaguardas socioambientais, nos termos das respectivas metodologias de certificação, e às seguintes condições:

I - no caso de comunidades de povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais:

a) o **consentimento** resultante de consulta livre, prévia e informada, prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, nos termos do **protocolo ou plano de consulta**, quando houver, da comunidade consultada, não podendo a comunidade arcar com os custos do processo, sendo todo o processo de consulta custeado pelo desenvolvedor interessado, garantidas a participação e a supervisão do Ministério dos Povos Indígenas, da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e da Câmara Temática Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (6ª Câmara de Coordenação e Revisão) do Ministério Público Federal, órgãos responsáveis pela política indigenista e pela garantia dos direitos dos povos indígenas.

Protocolos de Consulta

- **Resolução nº 19/2025 CONAREDD (Estabelece diretrizes para a implementação de programas jurisdicionais REDD+, projetos públicos e projetos privados de créditos de carbono florestal em terras públicas e territórios coletivos ocupadas por povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares assentados da Reforma Agrária):**

Art. 7° Os programas jurisdicionais REDD+, os projetos públicos e os projetos privados de carbono florestal devem realizar processos de Consulta Livre, Prévia e Informada – CLPI, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), **com base em planos de consulta**, no caso de programas jurisdicionais, ou **protocolos de consulta**, no caso de projetos.

Parágrafo único. No caso de programas jurisdicionais REDD+, o processo de CLPI deverá ser aprovado em sua respectiva instância de governança, contando obrigatoriamente com representantes de organizações de povos indígenas, de comunidades quilombolas, de povos e comunidades tradicionais ede agricultores familiares assentados da Reforma Agrária.

Art. 9° Os diálogos com os espaços de participação e gestão coletiva e comunitária, como conselhos gestores de unidades de conservação e instâncias de representações nacionais, regionais e locais de povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, devem ser considerados fundamentais nos processos de CLPI dos programas jurisdicionais REDD+, projetos públicos e projetos privados de carbono florestal, **não substituindo os protocolos de consulta.**

SIGNIFICADO DE “SE CHEGAR A UM ACORDO E CONSEGUIR O CONSENTIMENTO” PARA A CONVENÇÃO 169 DA OIT

A consulta deve buscar acordo ou consentimento, mas **não cria direito de veto**.

2013 **OIT — Understanding Convention No. 169**

- O resultado da consulta não é necessariamente a celebração de acordo ou a obtenção de consentimento.
- Uma reunião meramente informativa, sem possibilidade de influência, não satisfaz a Convenção.

2021 **OIT — Ferramenta para juízes e profissionais jurídicos**

- A consulta válida não depende da obtenção do consentimento.
- Exige diálogo e troca genuína entre as partes, conduzidos de boa-fé.

SEM VETO AUTOMÁTICO · SEM CONSULTA MERAMENTE FORMAL · COM INFLUÊNCIA REAL

Paulo de Bessa Antunes:

A CLPI é *"consultiva – ou de assessoramento – e, portanto, os seus resultados não são vinculantes para a autoridade administrativa."*

ANTUNES, Paulo de BESSA. *Povos indígenas e tribais: e a consulta prévia da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho*. Indiatuba/SP: Editora Foco, 2025, p.117.



Jurisprudência Convenção OIT 169

STF

No **RE 1.379.751/PA**, o Tribunal reconheceu que a autorização legislativa para o empreendimento hidrelétrico ocorreu sem a consulta prévia exigida pela Constituição e pela Convenção nº 169 da OIT.

Apesar disso, considerando a operação já consolidada da usina e os impactos ao interesse público, o STF não determinou a paralisação da operação, mas impôs medidas de reparação no licenciamento ambiental.

(STF – RE 1379751/PA, MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, Dje 23/04/2024)

Jurisprudência Convenção OIT 169

ARTIGAS ADVOCACIA AMBIENTAL

STJ

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. CONSULTA PRÉVIA A COMUNIDADES QUILOMBOLAS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTADUAL. CONVENÇÃO 169 DA OIT E PORTARIA INTERMINISTERIAL 60/2015. INCIDÊNCIA. AUSÊNCIA DA OBRIGATORIDADE DE CELEBRAÇÃO DE ACORDO EFETIVO COM A COMUNIDADE PARA O PROSSEGUIMENTO DO LICENCIAMENTO. APLICABILIDADE DO DECRETO 4.887/2009 À ESPÉCIE.
(...)
5. **A consulta prévia, livre e informada é exigível conforme a Convenção 169 da OIT, pois trata-se de etapa necessária para que os interesses da comunidade afetada ou impactada sejam considerados, ponderados e, na medida do possível, acolhidos, devendo ser esse o objetivo maior; além do mais, todo o procedimento deve ser guiado pela boa-fé, pela eficiência, pela motivação, pela transparência e pela impessoalidade. 6. A consulta prévia não implica a obrigatoriedade de celebração de efetivo acordo ou necessidade de consentimento total da comunidade afetada, o que não afasta a necessidade de efetiva ponderação dos interesses dos diversos atores envolvidos na questão. Precedente do Supremo Tribunal Federal (STF)**. (...)
(STJ - AgInt no AREsp: 2770067 MG 2024/0390053-6, Relator: Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, Data de Julgamento: 07/10/2025, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJEN 13/10/2025)

Jurisprudência Convenção OIT 169

TRF6

DIREITO AMBIENTAL E DIREITOS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA. NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA. PARCIAL PROVIMENTO DA APELAÇÃO. I. CASO EM EXAME
(...)
IV. DISPOSITIVO E TESE 9. Apelação parcialmente provida. Tese de julgamento: 1. A Consulta Livre, Prévia e Informada da Comunidade Quilombola Queimadas deve ser realizada antes da concessão da licença ambiental do empreendimento minerário "Projeto Serro". 2. O INCRA é o órgão competente para a realização da CLPI e deve permanecer no polo passivo da demanda. 3. A Fundação Palmares não detém competência para a realização da consulta quilombola e deve ser excluída do polo passivo da ação. 4. A associação precisa demonstrar interesse processual que tenha correlação entre os pedidos da ACP e suas finalidades estatutárias. 5**. A ausência de RTID não impede a aplicação da Convenção nº 169 da OIT, bastando o autorreconhecimento da comunidade quilombola para assegurar seu direito à consulta. 6. A audiência pública do licenciamento pode ocorrer antes da CLPI, desde que a consulta seja realizada antes da concessão da licença ambiental**. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 216; Convenção nº 169 da OIT; Decreto nº 11.232/2022; Decreto nº 11.396/2023; Lei nº 14.600/2023; Portaria Interministerial nº 60/2015; Instrução Normativa INCRA nº 111/2012; Deliberação Normativa Copam nº 225/2018. Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 3239, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 08.02.2018; STF, ADI nº 4901, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018; TRF-1, AC nº 0034536-18.2004.4.01.3400, Rel. Des. Fed. Daniele Maranhão Costa, j. 07.03.2018.

(TRF-6 - ApRemNec: 10001125020234063812 MG, Relator: ALVARO RICARDO DE SOUZA CRUZ, Data de Julgamento: 08/04/2025, 3ª Turma, Data de Publicação: 10/04/2025)

Jurisprudência Convenção OIT 169

ARTIGAS ADVOCACIA AMBIENTAL

TRF4

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO CONFIGURADA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. CASSAÇÃO PELO STJ. REEXAME DA MATÉRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INSTALAÇÃO DE ESTALEIRO. IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS SOBRE TERRAS INDÍGENAS. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA. INOBSERVÂNCIA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02/2015 DA FUNAI. NULIDADE DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO**. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(...) 2. O licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente impactantes sobre terras indígenas deve incluir a participação da FUNAI e a realização de consulta prévia, conforme previsto na Instrução Normativa nº 02/2015 da FUNAI e na Convenção nº 169 da OIT. 3. **No caso concreto, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) registrou a existência de terras indígenas no raio de influência do empreendimento, mas não incluiu a avaliação do componente indígena nem assegurou a participação das comunidades afetadas no processo decisório**. 4. A ausência de consulta prévia e da análise do impacto sobre as comunidades indígenas viola normas nacionais e internacionais de proteção dos direitos indígenas, tornando nulo o processo de licenciamento ambiental. 5. A licença ambiental foi concedida sem a observância dos procedimentos exigidos, comprometendo a regularidade do licenciamento e contrariando a jurisprudência consolidada sobre a necessidade de estudos específicos para empreendimentos que impactem terras indígenas. **6. A ausência do componente indígena no Estudo de Impacto Ambiental e a inobservância da consulta prévia aos povos indígenas tornam nulo o processo de licenciamento ambiental.** A expedição de licença ambiental para empreendimentos que possam afetar terras indígenas depende da prévia realização de estudo específico sobre o componente indígena e da participação efetiva das comunidades indígenas no processo decisório.

(TRF-4 - ApRemNec: 50104454620154047201 SC, Relator: MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS, Data de Julgamento: 26/03/2025, 4ª Turma, Data de Publicação: 26/03/2025)

ARTIGAS
ADVOCACIA
AMBIENTAL

OBRIGADA!

Priscila Santos Artigas