NOTA TÉCNICA SOBRE A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À ENERGIA: SUBSÍDIOS JURÍDICOS AOS MULTIATORES

2026



FOTO: JOÃO ALBUQUERQUE (DZAWI FILMES)

ENERGIA & COMUNIDADES

EXPEDIENTE

AUTORES

Alessandra Mathyas
WWF-Brasil

Amirele Porto Machado
Instituto de Direito Global (IDGlobal)

Isabela da Silva
Instituto de Direito Global (IDGlobal)

Jôine Cariele Evangelista do Vale
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

Julia Soares Araújo
Instituto de Defesa de Consumidores (IDEC)

Kathlen Schneider
University of Sussex

Vinícius Oliveira da Silva
Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA)

APOIO

Charles Stewart Mott Foundation (Mott Foundation)
Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)

DIAGRAMAÇÃO

Andrea Assunção Ferreira da Silveira

REDE ENERGIA & COMUNIDADES (REC)

Criada em 2019, a REC é um coletivo de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, comunidades, aldeias, estudantes e voluntários atentos à causa do pleno direito à energia limpa, sustentável e acessível, conforme estabelecido no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no 7 das Nações Unidas.

A REC atua na proposição, articulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e programas de energia e desenvolvimento sustentável, com ênfase na Amazônia Legal, para que sejam implementados de acordo com as necessidades e os modos de vida das comunidades.

REALIZAÇÃO

NOTA TÉCNICA SOBRE A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À ENERGIA: SUBSÍDIOS JURÍDICOS AOS MULTIATORES

RESUMO

Esta Nota Técnica tem por objetivo elucidar os fundamentos jurídicos da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), instituída por meio da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e sua aplicação no setor energético brasileiro. Sua execução é uma iniciativa da Rede Energia & Comunidades (REC), cuja missão é assegurar o pleno direito à energia limpa e sustentável no Brasil, especialmente entre povos amazônicos. Desde 2025, a REC vem realizando trabalhos com povos indígenas do Território Indígena do Xingu (TIX), no Mato Grosso (MT), e comunidades quilombolas de Abaetetuba (PA), tendo sido identificado semelhanças nas falhas na implementação de políticas públicas energéticas no contexto do Programa Luz para Todos (LpT), principal estratégia nacional para a universalização do acesso à eletricidade. Destacam-se entre as falhas a ausência de canais específicos para atendimento de povos originários e tradicionais, desconsiderando suas características socioculturais e linguísticas; a limitada compreensão, por parte dos novos consumidores, sobre a estrutura tarifária das faturas de energia elétrica, resultando em endividamento e restrição ao crédito; a dificuldades relacionadas à operação e manutenção de sistemas fotovoltaicos; e a ausência e/ou inadequação em procedimentos de realização de CLPI. Em 2026, a REC também passou a acompanhar a implementação do LpT junto a comunidades tradicionais da Reserva Extrativista (Resex) Tapajós-Arapiuns (PA), onde o comprometimento das lideranças e das instituições responsáveis pela gestão da reserva foi fundamental para assegurar que a consulta prévia fosse realizada e respeitando os protocolos de consulta existentes. Tendo em vista esse cenário, este estudo investiga: (i) se é possível que o direito à CLPI seja integrado de forma compulsória desde a fase de planejamento de políticas públicas de acesso à energia, como no caso do LpT; (ii) qual a responsabilidade de cada ator, seja público ou privado, quanto à realização da CLPI; e (iii) se seria possível exigir que concessionárias de energia elétrica realizem a CLPI no âmbito de sua atuação nos territórios. A pesquisa, de caráter exploratório e qualitativo, foi executada por meio de revisão não sistemática da literatura e da jurisprudência, pesquisa documental e estudo de caso.

As três primeiras metodologias foram utilizadas para o diagnóstico sobre os fundamentos jurídicos da CLPI, culminando no exame de oito julgados, quatro da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), três acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) e um acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Essas metodologias também permitiram a análise da natureza jurídica da prestação dos serviços públicos no Brasil, com ênfase no acesso à energia elétrica. Por último, foram selecionados três estudos de caso, baseados nos trabalhos realizados pela REC nos estados supracitados. A CLPI constitui um direito materialmente constitucional, cabendo exclusivamente ao Estado assegurar sua realização antes do início das atividades de qualquer empreendimento com potencial de afetação direta de territórios tradicionalmente ocupados. Segundo a jurisprudência, a consulta prévia deve ser conduzida desde a fase de planejamento, possibilitando aos consultados o exercício dos princípios de autonomia e autodeterminação dos povos. Ademais, embora entidades privadas não sejam responsáveis pela CLPI, estas devem adotar código de conduta que respeitem as normas internacionais de direitos humanos e realizar diligências para a não violação desses direitos. Ainda assim, este estudo identificou entre os principais desafios para a implementação adequada da CLPI: (i) confusão quanto à responsabilidade pública e privada; (ii) inadequações e desrespeito às tradições linguísticas e culturais de povos indígenas e comunidades tradicionais; (iii) ausência de informações sobre a natureza jurídica do orçamento necessário para a execução de consulta prévia; e (iv) falta de informações sobre a diferença entre o dever de realização da CLPI e o dever de obtenção de consentimento no contexto da prestação de serviços públicos não estatais. Para a superação deste cenário, este documento contém recomendações direcionadas aos setores público e privado, à sociedade civil, às lideranças e aos movimentos representativos de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Palavras-chave: Consulta Livre, Prévia e Informada; acesso à energia; povos indígenas; comunidades tradicionais; Programa Luz para Todos.

TECHNICAL NOTE ON FREE, PRIOR AND INFORMED CONSULTATION IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES FOR ACCESS TO ENERGY: LEGAL SUBSIDIES FOR MULTIPLE STAKEHOLDERS

ABSTRACT

This Technical Note aims to elucidate the legal foundations of Free, Prior and Informed Consultation (FPIC), established under Convention No. 169 of the International Labour Organization (ILO), and its application in the Brazilian energy sector. Its preparation is an initiative of the Energy & Communities Network (Rede Energia & Comunidades – REC), whose mission is to ensure the full right to clean and sustainable energy in Brazil, particularly among Amazonian peoples. Since 2025, REC has been working with Indigenous peoples in the Xingu Indigenous Territory (TIX), in the state of Mato Grosso (MT), and with Quilombola communities in Abaetetuba, in the state of Pará (PA). These activities have revealed similarities in the shortcomings affecting the implementation of public energy policies under the Luz para Todos (Light for All – LpT) Program, the country's main strategy for universalizing access to electricity. Among these shortcomings are the absence of specific channels for assisting Indigenous peoples and traditional communities, which fails to take into account their sociocultural and linguistic characteristics; the limited understanding among new consumers of the tariff structure presented in electricity bills, resulting in indebtedness and credit restrictions; difficulties related to the operation and maintenance of photovoltaic systems; and the absence and/or inadequacy of FPIC procedures. In 2026, REC also began monitoring the implementation of the LpT Program among traditional communities in the Tapajós-Arapiuns Extractive Reserve (Resex), in the state of Pará, where the commitment of community leaders and the institutions responsible for managing the reserve was essential to ensuring that prior consultation was conducted in accordance with existing consultation protocols. In light of this context, this study investigates: (i) whether the right to FPIC can be mandatorily integrated from the planning stage of public policies concerning access to energy, as in the case of the LpT Program; (ii) the responsibilities of each public or private actor with regard to conducting FPIC; and (iii) whether electricity distribution companies could be required to conduct FPIC within the scope of their activities in the territories concerned. The research, which is exploratory and qualitative in nature, was conducted through a non-systematic review of the literature and case law, documentary research, and case studies.

The first three methodologies were used to diagnose the legal foundations of FPIC, culminating in an examination of eight judicial decisions: four judgments of the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), three decisions of the Federal Supreme Court (STF), and one decision of the Superior Court of Justice (STJ). These methodologies also enabled an analysis of the legal nature of the provision of public services in Brazil, with particular emphasis on access to electricity. Finally, three case studies were selected based on REC's work in the aforementioned states. FPIC constitutes a substantively constitutional right, and the State bears exclusive responsibility for ensuring its implementation prior to the commencement of any activities by an undertaking with the potential to directly affect traditionally occupied territories. According to case law, prior consultation must be conducted from the planning stage, thereby enabling the peoples being consulted to exercise the principles of autonomy and self-determination. Furthermore, although private entities are not responsible for conducting FPIC, they must adopt codes of conduct that comply with international human rights standards and carry out due diligence to prevent violations of these rights. Nevertheless, this study identified the following among the main challenges to the proper implementation of FPIC: (i) confusion regarding the respective responsibilities of public and private actors; (ii) inadequacies and failures to respect the linguistic and cultural traditions of Indigenous peoples and traditional communities; (iii) a lack of information regarding the legal nature of the budget required to conduct prior consultation; and (iv) a lack of information regarding the distinction between the duty to conduct FPIC and the duty to obtain consent in the context of the provision of non-state public services. To address this situation, this document sets out recommendations directed at the public and private sectors, civil society, Indigenous and traditional community leaders, and representative movements.

Keywords: Free, Prior and Informed Consultation; access to energy; Indigenous peoples; traditionalcommunities; Light for All Program.



FOTO: ANDREW VARNUM I UNSPLASH

SUMÁRIO

01 SUMÁRIO EXECUTIVO 01

02 INTRODUÇÃO 05

03 REGIME JURÍDICO DA CLPI E SUA INCIDÊNCIA MULTINÍVEL NO SETOR ENERGÉTICO 11

3.1. Natureza jurídica da CLPI 12
3.1.1. Protocolos comunitários e formas próprias de decisão 16
3.2. A prestação do serviço público de energia elétrica no Brasil 18
3.3. Incidência da CLPI sobre políticas públicas de acesso à energia 20

04 DIVERSIDADE DE SUJEITOS, TERRITÓRIOS E REGIMES DE PROTEÇÃO 29

4.1. Povos e comunidades destinatários das políticas de eletrificação 30
4.2. Regimes territoriais diferenciados 32
4.3. Implicações para a CLPI 37

05 DIAGNÓSTICO: PADRÕES DA CLPI NA POLÍTICA ENERGÉTICA 41

5.1. O caso xinguano (MT) 42
5.2. O caso quilombola em Abaetetuba (PA) 45
5.3 O caso do Tapajós-Arapiuns (PA) 49

06 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO E GOVERNANÇA DA CLPI NO BRASIL 56

6.1. Ilícitos internacionais e responsabilização do Estado 57
6.2. Responsabilização internacional do Estado sob a lente dos direitos humanos 59
6.3. Iniciativas regulatórias de CLPI no Brasil 63

07 DIRETRIZES PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CLPI NO SETOR ENERGÉTICO 71

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 78

ANEXOS 90

Anexo I - Julgados da CIDH 116 91
Anexo II - Acórdãos do STF 118 93
Anexo III - Acórdão do STJ 121 96

SUMÁRIO EXECUTIVO

INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica é uma iniciativa da Rede Energia & Comunidades (REC), grupo que reúne organizações da sociedade civil comprometidas com a efetivação do direito à energia limpa e acessível no Brasil, especialmente na Amazônia Legal. Em 2025, a REC acompanhou de perto a realização de encontros de monitoramento e avaliação do Programa Luz para Todos (LpT), junto a povos indígenas do Território Indígena do Xingu (TIX) e a comunidades quilombolas de Abaetetuba (PA). Em 2026, a REC também passou a acompanhar a expansão da oferta de energia a partir do LpT junto à Reserva Extrativista (Resex) Tapajós-Arapiuns (PA). No TIX e nas comunidades quilombolas de Abaetetuba, os problemas relatados por moradores se repetiram, sobretudo quanto à ausência de canais de atendimento adequados à língua e à cultura de cada povo; à falta de informação sobre a incidência de tarifas de energia, gerando inadimplemento e inscrição indevida de famílias em plataformas de restrição ao crédito, como o Serasa; a dificuldade de obter manutenção dos sistemas de energia solar instalados pelas concessionárias; além de ausência e/ou inadequação para a realização da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI). No caso da Resex Tapajós-Arapiuns, no entanto, o acompanhamento evidencia uma experiência ainda em curso de aplicação dos protocolos de consulta no contexto da implementação do LpT, especialmente na definição das modalidades de atendimento (extensão de rede ou sistemas solares individuais) e das condicionantes apresentadas pelas comunidades. Embora ainda esteja em andamento, essa experiência oferece elementos importantes para refletir sobre os caminhos, limites e desafios da realização de processos de CLPI em políticas públicas de acesso à energia, particularmente no que diz respeito ao financiamento, à logística e à capacidade institucional necessária para garantir consultas adequadas nos territórios.

A CLPI é um direito reconhecido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e ratificado pelo Brasil desde 2002, por meio do Decreto Legislativo 143/2002, em que povos indígenas e comunidades tradicionais devem ser ouvidos antes de qualquer decisão que possa afetá-los diretamente.

Tendo em vista os problemas identificados pela REC junto às lideranças e comunitários ao longo desses anos, principalmente em relação à implementação do direito à CLPI, foram elaboradas três perguntas, que norteiam a realização deste estudo:

1. é possível que o direito à CLPI seja integrado de forma compulsória desde a fase de planejamento de políticas públicas de acesso à energia, como no caso do LpT?
2. Qual a responsabilidade de cada ator, seja público ou privado, quanto à realização da CLPI?
3. É possível exigir que concessionárias de energia elétrica realizem a CLPI no âmbito de sua atuação nos territórios?

METODOLOGIA

Foram adotadas quatro metodologias principais:

- Revisão não sistemática da literatura: compreensão da base normativa sobre CLPI no Brasil e no mundo.
- Revisão não sistemática da jurisprudência: análise de oito julgados, sendo quatro da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), três acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) e um acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), todos abordando expressamente o direito à CLPI e sua incidência para políticas públicas, permitindo a este estudo a realização de correlações com o LpT.
- Pesquisa documental: exame das iniciativas infraconstitucionais de regulação do direito à CLPI no Brasil.
- Estudo de caso: baseados nos trabalhos realizados pela REC no Território Indígena do Xingu (TIX), no Mato Grosso (MT), em comunidades quilombolas de Abaetetuba, no Pará (PA), e em comunidades tradicionais situadas em Tapajós-Arapiuns (PA), com a finalidade de compreender de que forma a consulta prévia foi implementada nos territórios no contexto do LpT.

Principais resultados

- **A CLPI tem hierarquia de norma constitucional.** O Brasil aprovou a Convenção 169 da OIT por meio do Decreto Legislativo 143/2002 e o Decreto 10.088/2019 a consolidou. A consulta prévia é uma das principais ferramentas para garantir a autonomia dos povos.
- **Nem todo projeto de energia exige consulta, mas ela é obrigatória onde há povos indígenas e comunidades tradicionais.** A consulta é obrigatória quando povos indígenas ou tradicionais podem ser afetados diretamente. Se eles vivem no território ou perto das obras, a chance de afetação é alta. Por isso, a consulta deve começar no planejamento, e não só antes do início da obra, assegurando anterioridade e boa-fé à consulta.
- **A responsabilidade é do Estado.** A CIDH, o STF e o STJ concordam que o Estado não pode transferir essa tarefa a empresas.
- **As empresas também têm deveres.** As concessionárias não realizam a consulta no lugar do Estado, mas devem adotar códigos de conduta alinhados às normas internacionais de direitos humanos, agir com cuidado para não violar direitos e contribuir para a fiscalização da atuação estatal.
- **Consulta não é reunião nem aviso.** Exige informação clara e na língua do povo, tempo para decidir, boa-fé e ausência de pressão.
- **Os protocolos de consulta precisam ser respeitados.** São documentos feitos pelos próprios povos para definir como querem ser consultados. Atualmente, há 158 protocolos de consulta no Brasil.

O que os três casos mostraram:

- **Xingu (MT):** o território tem protocolo de consulta desde 2016, mas o LpT avançou sem seguir suas etapas. Houve equipamentos incompatíveis com os aparelhos das aldeias e dívidas causadas pela dificuldade de entender a cobrança.

- **Abaetetuba (PA):** a comunidade de Bom Remédio ainda não tem acesso formal à energia. Em Piratuba, linhas de transmissão foram instaladas sem consulta nem compensação. As comunidades querem energia, mas querem participar das decisões sobre como ela chega.

- **Tapajós-Arapiuns (PA):** foi a primeira vez que os protocolos da Resex foram aplicados a uma política pública de grande alcance no território, o que a torna uma referência. Porém, as consultas dependeram do esforço do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Tapajoara (associação que representa as comunidades da Reserva), sem verba permanente. O processo continua em andamento.

Principais obstáculos

- Há confusão sobre o que cabe ao Estado e o que cabe às concessionárias.
- A inadequação linguística e cultural segue sendo um desafio à realização de consulta prévia e oferta de atendimento adequado às comunidades.
- Não está claro de onde vem o dinheiro das consultas. Os orçamentos de 2025 do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), Ministério da Igualdade Racial (MIR), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Ministério Público Federal (MPF) não mostram gasto específico com CLPI.
- Falta orientação sobre a diferença prática entre realizar a consulta e obter o consentimento.
- Não existe lei geral sobre a CLPI. As iniciativas são dispersas, e algumas declaradas inconstitucionais, como o decreto de Minas Gerais (Decreto 48.893/2024), considerado inconstitucional em ação no STF.
- A posição do Ministério de Minas e Energia (MME) em 2025 diverge da jurisprudência da CIDH. O MME entendeu que a consulta só caberia na fase de atividade econômica e não na fase de planejamento, posicionamento contrário ao da CIDH.

O que esta Nota Técnica traz de novo

- Une análise jurídica, técnica e experiência de campo em territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas, quilombolas, extrativistas e ribeirinhos.

- Examina as principais iniciativas recentes de regulação da CLPI no Brasil, como a Portaria 76/2019 do Maranhão, a Instrução Normativa 7/2020 do Paraná, o Decreto 1.969/2018 do Pará, o Decreto 343/2019 do Pará, a Resolução 1/2022 de Minas Gerais, o Decreto 48.893/2024 de Minas Gerais.
- Destaca lacunas pouco estudadas, como o orçamento das consultas e a falta de transparência quanto à utilização de recursos públicos por parte de órgãos públicos para a realização de CLPI.

Principais recomendações

Ao Estado brasileiro

- **Criar diretrizes nacionais mínimas para a CLPI**, por iniciativa da Presidência da República. Devem contar com os órgãos de proteção de povos indígenas e comunidades tradicionais e com os movimentos que os representam. Devem estar alinhadas à Convenção 169 da OIT e à jurisprudência da CIDH.
- **Não adotar um rito único.** A consulta deve respeitar a história, a cultura, os modos de vida e a língua de cada povo; e deve ser realizada de maneira contínua ao longo da vida útil dos empreendimentos, inclusive para verificação de riscos socioambientais posteriormente à finalização das atividades empreendidas, além de perdas e danos àqueles que vivem nas proximidades dos empreendimentos.
- **Criar cartilhas acessíveis, com lideranças e tradutores tradicionais** sobre a diferença entre realizar a consulta e obter o consentimento, com prazos e fontes de apoio, e sobre como as comunidades podem acionar a Comissão e a Corte IDH.
- **Definir quem paga pelas consultas.** O Estado deve estudar a natureza jurídica do orçamento necessário à execução da CLPI, indicar os órgãos responsáveis e prever os valores na Lei Orçamentária Anual, com transparência na prestação de contas.
- **Estabelecer uma estratégia nacional de comunicação inclusiva.** Todas as concessionárias, permissionárias e autorizadas devem ter canais de atendimento específicos para povos indígenas e comunidades tradicionais, com tradutores e intérpretes.
- **Levar em conta, no âmbito do LpT, as cartas dos povos xinguanos e das comunidades quilombolas de Abaetetuba**, e informar as comunidades sobre o andamento dos encaminhamentos.

Ao setor privado

- **Adotar códigos de conduta alinhados às normas internacionais de direitos humanos** (Convenção Americana, Convenção 169 da OIT e Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas), de forma obrigatória e não só como declaração.
- **Fazer diligência sobre a CLPI antes de começar a atividade** (concessionárias, permissionárias e autorizadas). Assim, garantem que suas ações respeitam a lei e que o Estado cumpriu seu dever de consulta, reduzindo conflitos.
- **Formar as equipes de forma permanente em direitos humanos, direitos territoriais e interculturalidade.** A formação deve atingir diretorias, jurídico e compliance, ESG, equipes de campo e empresas terceirizadas.
- **Prestar contas nos relatórios de sustentabilidade** sobre a atuação em territórios tradicionais, por exemplo, quanto à proximidade das obras, andamento dos programas, consultas feitas, formas de participação, denúncias recebidas e medidas de mitigação.
- **Melhorar os canais de comunicação e as diretrizes ESG**, em diálogo com lideranças indígenas e tradicionais.

Ao Estado e ao setor privado, no LpT

- **Realizar oficinas nos territórios sobre energia elétrica:** tarifas, cobrança da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), como ler a conta, direitos do consumidor e o que fazer em caso de dívida ou de inscrição em cadastro de inadimplentes.
- **Realizar oficinas de manutenção dos sistemas solares**, para que as comunidades resolvam problemas simples sem depender de técnicos de fora.

Aos movimentos indígenas e tradicionais

- **Fortalecer e divulgar os protocolos de consulta**, para que sirvam de referência obrigatória para o Estado e para as empresas.
- **Investir na formação contínua de lideranças** sobre CLPI, direitos territoriais e instâncias de proteção nacionais e internacionais.
- **Formar redes de troca de experiências** entre comunidades, regiões e o plano nacional.
- **Denunciar violações** a órgãos públicos, ao Ministério Público e a instâncias internacionais, o que ajuda a consolidar a jurisprudência.

À sociedade civil

- **Oferecer assessoria técnica independente às comunidades**, com informação sobre empreendimentos, impactos e direitos, em formato adequado à língua e à cultura de cada povo.
- **Monitorar a CLPI no Brasil**, com relatórios e indicadores que mostrem boas práticas e violações.
- **Produzir conhecimento aplicado** sobre CLPI no setor energético e fazer campanhas para que a transição energética seja, de fato, justa.



FOTO: HIGOR PRESTES | UNSPLASH

02
INTRODUÇÃO



FOTO: AGÊNCIA BRASIL

INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica foi elaborada pela Rede Energia & Comunidades (REC)[1], coletivo de organizações comprometidas com a promoção do pleno direito à energia limpa e sustentável na região amazônica, em conformidade à legislação brasileira e ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 7 das Nações Unidas (ONU), com a finalidade de apresentar o estado da arte sobre a Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) em contextos energéticos no Brasil. Em 2025, a REC realizou um ciclo de encontros de monitoramento sobre os aspectos sociotécnicos relacionados ao direito de acesso à energia, aos direitos do consumidor, aos direitos humanos e à implementação do Programa Luz para Todos (LpT). As atividades foram realizadas em contextos territoriais distintos: com comunidades indígenas do Território Indígena do Xingu (TIX), no Mato Grosso (MT) e com comunidades quilombolas do município de Abaetetuba, no Pará (PA). A iniciativa teve como objetivo compreender como a política pública vem sendo implementada nesses territórios, identificando desafios, impactos e oportunidades para a garantia do acesso à energia em conformidade com os direitos das comunidades. Do mesmo modo, em 2026, a REC vem acompanhando a situação da implementação do LpT na Resex Tapajós-Arapiuns (PA).

Instituído por meio do Decreto 4.873/2003, com o objetivo de universalizar o acesso à energia elétrica em todo o Brasil[2], o LpT passou por uma reformulação, sendo relançado por meio do Decreto 11.628/2023[3] e atualizado pelo Decreto 12.964/2026[4]. Atualmente, são prioridades do LpT a distribuição de energia em locais remotos, principalmente da Amazônia Legal, fomentando a inclusão social e o desenvolvimento produtivo (sociobioeconomia, agroextrativismo, beneficiamento de alimentos e empreendimentos comunitários), além de prioridade às famílias chefiadas por mulheres inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), aos povos indígenas e às comunidades tradicionais[5].

As atuações desenvolvidas pela REC desde o ano de 2019 subsidiaram a estruturação de um curso de Direito do Consumidor e direitos sociais no âmbito do acesso à energia, conduzido por organizações da sociedade civil (OSCs) que compõem a Rede, durante o "1º Encontro de Monitoramento e Avaliação do Programa Luz para Todos no Xingu", na Aldeia Khikatxi, Terra Indígena Wawi (MT), entre 26 e 28 de março de 2025[6]. O evento reuniu representantes de 12 povos indígenas xinguanos, incluindo a Associação Terra Indígena Xingu (ATIX), OSCs, órgãos governamentais (como o Ministério de Minas e Energia - MME, a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, a Empresa de Pesquisa Energética - EPE e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai), e a distribuidora de energia elétrica do estado do MT, responsável pela execução do LpT na região[7].

Nos dias 20 e 21 de agosto de 2025, a REC também esteve presente nos territórios quilombolas de Bom Remédio e Ramal do Piratuba, em Abaetetuba (PA)[8]. O encontro envolveu mais de 20 OSCs, universidades e órgãos públicos, dentre eles a ANEEL, o MME, a

---

[1] Para mais informações acesse: https://www.energiaecomunidades.com.br/quem-somos/.

[2] BRASIL. *Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003*. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – "LUZ PARA TODOS" e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4873.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

[3] BRASIL. *Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11628.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

[4] BRASIL. *Decreto nº 12.964, de 8 de março de 2026*. Altera o Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023, que dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos. Brasília/DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d12964.htm. Acesso em: 12 mai. 2026.

[5] BRASIL. *Decreto nº 12.964, de 8 de março de 2026*. Altera o Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023, que dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos. Brasília/DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d12964.htm. Acesso em: 12 mai. 2026.

[6] Para mais informações acesse: https://www.instagram.com/p/DIezaWmx3wu/?img_index=1.

[7] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2025/aneel-recebe-winti-suya-lideranca-do-povo-kisetje-para-tratar-da-expansao-do-programa-luz-para-todos-em-terras-indigenas/cartad-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

[8] REDE ENERGIA E COMUNIDADES; INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em Territórios Tradicionais*. [s. l.]: REC; IEMA, 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

EPE, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Igualdade Racial (MIR), além de movimentos quilombolas, como a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), a Articulação das Comunidades Quilombolas das Ilhas de Abaetetuba (ARQUIA), a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Ramal do Piratuba (ARQUITUBA), a Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (MALUNGU) e o Movimento dos Ribeirinhos e Ribeirinhas das Ilhas e Várzeas de Abaetetuba (MORIVA)[9]. Ambos os encontros resultaram na produção de documentos, articulados pelas lideranças indígenas e quilombolas, quais sejam: a "Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos"[10]e a "Carta-Manifesto das Comunidades Quilombolas de Abaetetuba pelo Acesso Digno à Energia"[11], endereçadas às instituições, públicas e privadas, envolvidas na implementação das políticas energéticas locais.

Já na Resex Tapajós-Arapiuns (PA), o acompanhamento da implementação do LpT e da aplicação dos protocolos de consulta vem sendo realizado, desde fevereiro de 2026, por uma pesquisadora integrante da REC. Ao longo desse período, a pesquisadora tem acompanhado presencialmente os processos de CLPI, participado de reuniões e atividades nas comunidades e conduzido entrevistas com moradores, lideranças e representantes das instituições envolvidas. A análise apresentada nesta Nota Técnica resulta, portanto, de um trabalho continuado de pesquisa de campo, observação e sistematização de dados, que permite examinar como os protocolos comunitários de consulta podem orientar a implementação de políticas públicas em territórios tradicionais. Originados em conflitos relacionados à exploração madeireira e ao reconhecimento do direito das comunidades de definirem como devem ser consultadas, esses protocolos foram aplicados na Resex, pela primeira vez, a uma política pública de grande alcance territorial. A experiência tem projetado a Reserva como uma importante referência na condução de CLPI no contexto da implementação de políticas públicas de acesso à energia, mas também revela a ausência de mecanismos públicos permanentes de financiamento e coordenação das consultas, que continuam dependendo, em grande medida, da mobilização e do comprometimento dos órgãos gestores da unidade de conservação e das próprias comunidades.

Um dos principais objetivos do trabalho realizado pela REC é fortalecer a autonomia das populações originárias e tradicionais[12] por meio do acesso à informação e, no contexto energético, contribuir para que essas pessoas tenham acesso à energia limpa, economicamente acessível e de qualidade, considerando suas especificidades socioculturais, linguísticas e seus modos de vida. Esse trabalho com as comunidades permitiu à REC identificar semelhanças estruturais nos problemas enfrentados nos territórios, destacando-se: (i) a ausência de canais específicos para atendimento de povos indígenas e comunidades tradicionais, desconsiderando suas características socioculturais e linguísticas; (ii) a limitada compreensão, por parte dos novos consumidores, sobre a estrutura tarifária das faturas de energia elétrica, incluindo a cobrança da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), em decorrência da insuficiência de

[9] REDE ENERGIA E COMUNIDADES; INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. C*ontribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em Territórios Tradicionais*. [s. l.]: REC; IEMA, 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

[10] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2025/aneel-recebe-winti-suya-lideranca-do-povo-kisetje-para-tratar-da-expansao-do-programa-luz-para-todos-em-terras-indigenas/cartad-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

[11] ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS DO RAMAL DO PIRATUBA *et al. Carta-Manifesto das Comunidades Quilombolas de Abaetetuba pelo Acesso Digno à Energia*. Abaetetuba: ARQUITUBA, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

[12] Nesta nota, adotam-se os conceitos de povos originários e tradicionais utilizados pelo Instituto Socioambiental (ISA), em que somente podem ser considerados povos originários os povos que já ocupavam o que hoje é o território brasileiro antes da colonização europeia. Dessa forma, embora povos indígenas sejam também povos tradicionais, a recíproca não é verdadeira, pois não necessariamente os demais povos tradicionais não indígenas remetem a essa ancestralidade anterior à colonização. Ver, INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Qual é a diferença entre povos originários e povos tradicionais? [s. l.]*: ISA, 2024. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/qual-e-diferenca-entre-povos-originarios-e-povos-tradicionais. Acesso em: 16 abr. 2026.

informação, o que tem resultado em endividamento e inclusão em cadastro de inadimplência, como o Serasa; (iii) dificuldades relacionadas à operação e manutenção de sistemas fotovoltaicos, bem como ao acesso aos serviços técnicos necessários ao efetivo fornecimento do serviço público de energia elétrica; e (iv) práticas de cobrança indevida associadas à ausência de instalação ou substituição de medidores de consumo de energia elétrica nas unidades consumidoras[13].

Além das questões relacionadas à comunicação, as lideranças indígenas e quilombolas assinalaram problemas decorrentes da ausência e/ou inadequação na realização da CLPI nas comunidades, no contexto da implementação do serviço público de energia elétrica nos territórios onde vivem[14]. Assim, ambas as cartas formuladas pelas comunidades incluem, entre suas recomendações, o aprimoramento dos mecanismos de participação social e controle comunitário, com menção expressa à CLPI[15]. O direito à consulta prévia foi estabelecido por meio do artigo 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que impõe o dever de os Estados que a ratificarem consultarem "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"[16]. O dispositivo também determina que os Estados devem assegurar que a participação desses povos nos processos decisórios ocorra de forma livre de qualquer tipo de coerção, tanto em instituições eletivas quanto em órgãos administrativos responsáveis por programas e políticas públicas. Ademais, estabelece a obrigação de promover o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias dos povos indígenas e comunidades tradicionais e, quando necessário, disponibilizar recursos para viabilizar essas finalidades[17].

Diante desse cenário, a REC investiga nesta Nota Técnica: (i) se é possível que o direito à CLPI seja integrado de forma compulsória desde a fase de planejamento de políticas públicas de acesso à energia, como no LpT; (ii) qual a responsabilidade de cada ator, seja público ou privado, quanto à realização da CLPI; e (iii) se seria possível exigir que concessionárias de energia elétrica realizem a CLPI no âmbito de sua atuação nos territórios. Para isso, a REC conduziu uma revisão bibliográfica de caráter não sistemático e não exaustivo, com o objetivo de compreender a natureza jurídica da CLPI, bem como da prestação dos serviços públicos no Brasil, com

---

[13] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2025/aneel-recebe-winti-suya-lideranca-do-povo-kisetje-para-tratar-da-expansao-do-programa-luz-para-todos-em-terras-indigenas/cartad-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026; ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS DO RAMAL DO PIRATUBA *et al. Carta-Manifesto das Comunidades Quilombolas de Abaetetuba pelo Acesso Digno à Energia*. Abaetetuba: ARQUITUBA, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

[14] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2025/aneel-recebe-winti-suya-lideranca-do-povo-kisetje-para-tratar-da-expansao-do-programa-luz-para-todos-em-terras-indigenas/cartad-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026; ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS DO RAMAL DO PIRATUBA *et al. Carta-Manifesto das Comunidades Quilombolas de Abaetetuba pelo Acesso Digno à Energia*. Abaetetuba: ARQUITUBA, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

[15] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2025/aneel-recebe-winti-suya-lideranca-do-povo-kisetje-para-tratar-da-expansao-do-programa-luz-para-todos-em-terras-indigenas/cartad-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026; ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS DO RAMAL DO PIRATUBA *et al. Carta-Manifesto das Comunidades Quilombolas de Abaetetuba pelo Acesso Digno à Energia*. Abaetetuba: ARQUITUBA, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

[16] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

[17] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

ênfase no acesso à energia elétrica. De modo complementar, foi realizada uma revisão não sistemática da jurisprudência nacional e internacional, culminando na análise de quatro casos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), três acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) e um acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), todos abordando o instituto da CLPI e as competências dos entes públicos e privados envolvidos em atividades potencialmente capazes de afetar diretamente territórios tradicionalmente ocupados.

Em geral, a jurisprudência examinada não permite que se afirme que a CLPI seja integrada de forma compulsória em toda implementação de política pública energética, pois é indispensável que seja identificado impacto direto da atividade promovida no território tradicionalmente ocupado. Porém, a mera existência de povos indígenas e tradicionais na extensão territorial abrangida pela infraestrutura energética indica elevada probabilidade de afetação de seus modos de vida, fortalecendo a premissa de que a CLPI seja uma condicionante para a atuação de terceiros nos territórios antes do início das atividades em questão; portanto, desde o início do planejamento do empreendimento. Assim, o Estado deve assegurar: (i) a obtenção do consentimento por meio da participação efetiva da comunidade afetada; (ii) a realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA); e (iii) a previsão de compartilhamento de benefícios com os povos afetados[18].

Além da realização da CLPI, o Estado deve atuar de forma diligente nos territórios antes, durante e após a execução de atividades pela concessionária de energia elétrica, assegurando que o diálogo com povos atingidos seja permanente durante o tempo de vida do projeto, livre de coerção, com acesso à informação de maneira cultural e linguisticamente adequada, em respeito à autonomia e autodeterminação dos povos.

Ademais, o setor privado também deve adotar códigos de conduta e realizar diligências para que as normas internacionais sejam refletidas na implementação de seus empreendimentos, trabalhando para que nem suas ações impliquem em violações aos direitos humanos, tampouco as do Estado, por ação ou omissão[19]. Essa dinâmica evidencia haver um caráter duplo na relação entre Estado e concessionárias no âmbito da prestação de serviços públicos, em que um deve zelar para que o outro não deixe de cumprir com suas obrigações, trabalhando de forma colaborativa.

Em continuidade à investigação, também foram realizadas revisões não sistemáticas da literatura para abordar os conceitos de povos indígenas e tradicionais enquanto sujeitos de direitos, regimes territoriais diferenciados e seus impactos para a condução de consulta nos territórios. Igualmente, pesquisas documentais subsidiaram reflexões sobre a estruturação da CLPI, Protocolos Autônomos de Consulta e outros dispositivos institucionais importantes à obtenção do consentimento livre e esclarecido. Ainda, a experiência de membros da REC e lideranças comunitárias foram base para o diagnóstico de três casos recentes sobre a CLPI no contexto de políticas energéticas, envolvendo povos indígenas, quilombolas e extrativistas. No exame dessas experiências, foram consultados documentos elaborados pelos próprios povos originários e tradicionais, fortalecendo seu protagonismo e garantindo maior visibilidade às suas formulações para o enfrentamento dos desafios identificados. Por último, foram abordados o conceito de responsabilidade internacional do Estado, suas implicações do ponto de vista dos direitos humanos, além de ter sido realizado o exame de algumas iniciativas regulatórias da CLPI à nível infraconstitucional.

Além do sumário executivo e desta introdução, este documento contém cinco capítulos. A seção 3, a

---

[18] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

[19] NACIONES UNIDAS. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. [s. l.]*: NU, 2009. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/El%20deber%20estatal%20de%20realizar%20consulta_anaya_inf_cdh.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026; UNITED NATIONS. *A/HRC/62/36/Add.2*: Guidance on the right of Indigenous Peoples to free, prior and informed consent in the context of business activities - Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Geneva: UN, 2026. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc6236add2-guidance-right-indigenous-peoples-free-prior-and-informed. Acesso em: 17 ago. 2026.

seguir, detalha o regime jurídico da CLPI e sua incidência multinível no setor energético, além de informações sobre Protocolos Autônomos de Consulta. A seção 4, contempla as análises sobre regimes territoriais diferenciados, diversidades de sujeitos e impactos para a consulta. A seção 5 contém o exame aprofundado dos casos observados pela REC e a seção 6, uma análise específica sobre responsabilidade internacional do Estado diante de violações à CLPI, à luz da jurisprudência internacional e nacional de direitos humanos, e exame sobre tentativas descentralizadas de regular a CLPI no Brasil. Por fim, a seção 7 contém diretrizes para institucionalização da CLPI no setor energético, com recomendações ao Estado brasileiro, às concessionárias de energia elétrica, à sociedade civil, bem como às organizações representativas de povos indígenas e tradicionais. Ao final, três anexos acompanham este documento.



FOTO: BANCO DE IMAGEM CANVA

03

REGIME JURÍDICO DA CLPI E SUA INCIDÊNCIA MULTINÍVEL NO SETOR ENERGÉTICO



FOTO: DIVULGAÇÃO | ACERVO REDE ENERGIA & COMUNIDADES, 2025

REGIME JURÍDICO DA CLPI E **SUA INCIDÊNCIA MULTINÍVEL NO SETOR ENERGÉTICO**

3.1. Natureza jurídica da CLPI

A Convenção 169 é uma das convenções mais paradigmáticas da OIT, que reconhece a importância da diversidade cultural, a harmonia social e ecológica promovida por povos originários e tradicionais[20]. Seu caráter vinculante decorre da obrigatoriedade da realização da CLPI pelo Estado nos casos em que atos administrativos e legislativos tenham potencial de afetação direta de territórios tradicionalmente ocupados e pelo dever de demonstrar que os procedimentos adotados seguiram todas as disposições da norma convencional[21]. Tal entendimento foi endossado pela CIDH no âmbito do caso *"Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador"* (2012), cuja sentença reconhece que, uma vez ratificada, a obrigação contraída pelos Estados após assinatura e ratificação da Convenção 169 da OIT é intransferível e impossível de ser delegada a terceiros ou à empresa privada[22].

Assim, a implementação de políticas públicas, obras, empreendimentos ou medidas administrativas incidentes sobre territórios tradicionalmente ocupados exige a observância de parâmetros jurídicos específicos voltados à proteção dos direitos coletivos desses grupos. Estes não podem ser compreendidos como destinatários genéricos de políticas públicas, mas como sujeitos coletivos de direitos diferenciados, cujos modos de vida, formas de organização social, sistemas produtivos e práticas culturais mantêm relação direta com os territórios que ocupam e utilizam para sua reprodução física, social, cultural, espiritual e econômica.

No Brasil, a Convenção 169 da OIT foi ratificada por meio do Decreto Legislativo 143/2002[23], promulgada por meio do Decreto 5.051/2004[24] e consolidada por meio do Decreto 10.088/2019[25]. Sua aprovação no Congresso Nacional foi anterior ao sancionamento da Emenda Constitucional (EC) 45/2004, que alterou o procedimento legislativo para aprovação de tratados e convenções internacionais no Brasil[26]. O § 3º introduzido no art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988) determina que: "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que

---

[20] A respeito do tema, ver, DEROCHE, Frédéric. La notion de "peuples autochtones": une synthèse des principaux débats terminologiques. In: FRITZ, Jean Claude; DEROCHE, Fréderic; FRITZ, Gérard; PORTEILLA, Raphael (dir.). *La nouvelle question indigène.* Peuples autochtones et ordre mondiale. Paris: L'Harmattan, 2005.

[21] WAGNER, Daize Fernanda; CARMO, Jéssica Araújo do. A responsabilidade internacional do Estado por violação da consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas: um estudo do caso Belo Monte. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 355-376, 2022. Disponível em: https://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8572. Acesso em: 6 abr. 2026.

[22] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*. Costa Rica: CIDH, p. 62, 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

[23] CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto Legislativo nº 143, de 2002*. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Brasília, DF: CD, 2002. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-norma-pl.html. Acesso em: 6 abr. 2026.

[24] 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[25] 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 Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[26] BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas à Constituição"[27].

Por se tratar de norma superveniente ao Decreto Legislativo 143/2002, no entanto, no momento de promulgação da Convenção 169 da OIT no Brasil, prevaleceu o disposto no § 2º do art. 5º da CRFB/1988[28], de forma que todos os tratados de direitos humanos, independentemente do *quorum* de sua aprovação são considerados materialmente constitucionais, compondo o bloco de constitucionalidade[29]. Essa discussão doutrinária é relevante justamente em razão da hierarquia especial e diferenciada atribuída aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil: a promulgação de um tratado como a Convenção 169 da OIT não possui mera hierarquia jurídica, mas hierarquia jurídico-constitucional[30].

Desse modo, a CLPI insere-se em um contexto mais amplo de reconhecimento da autodeterminação dos povos e da pluralidade sociocultural existente no Estado brasileiro. Isso significa reconhecer que a atuação estatal sobre territórios tradicionalmente ocupados não pode ocorrer mediante modelos padronizados de intervenção, especialmente diante da diversidade de contextos sociais, culturais, linguísticos, políticos e territoriais existentes entre povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhas, extrativistas, caiçaras, pantaneiras, geraizeiras, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais e demais povos e comunidades tradicionais[31]. Conforme demonstrado nesta Nota, mais do que um procedimento administrativo, a CLPI constitui mecanismo de proteção territorial, prevenção de conflitos e garantia de participação política qualificada, exigindo respeito às formas próprias de deliberação coletiva, aos sistemas comunitários de governança e aos processos internos de tomada de decisão desses grupos.

Nesse sentido, a consulta prévia deve ser compreendida para além de um procedimento formal de comunicação entre Estado e comunidades afetadas. Trata-se de um direito coletivo diretamente relacionado à proteção da existência física, cultural, política e espiritual desses povos e comunidades, especialmente diante do histórico de exclusão dos processos decisórios e da recorrente imposição de modelos de desenvolvimento incompatíveis com suas formas próprias de vida[32]. Conforme destaca Liana Amin Lima da Silva, a CLPI está diretamente vinculada ao direito à livre determinação dos povos indígenas e tribais, especialmente no que se refere à possibilidade de definirem autonomamente suas prioridades e perspectivas de desenvolvimento[33].

Os elementos estruturantes da CLPI compreendem, inicialmente, o caráter livre da consulta, que exige ausência de coerção, intimidação, pressão econômica, manipulação política ou qualquer mecanismo que

---

[27] BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[28] "Art. 5º (...) § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Ver, BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[29] Ver, PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

[30] PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

[31] O Brasil reconhece 28 povos e comunidades tradicionais. Ver, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *Povos e Comunidades Tradicionais*. Brasília, DF: MMAMC, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais. Acesso em: 08 abr. 2026.

[32] SILVA, Liana Lima Amin da. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Esclarecido (CCPLI). *In*: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina. *Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação*. São Paulo: Rosa Luxemburgo, CEPEDIS. Disponível em: https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2019/08/protocolos-de-consulta-web-1.pdf. Acesso em: 14 mai. 2026.

[33] SILVA, Liana Amin Lima da. *Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina*: re-existir para co-existir. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: https://pergamum-biblioteca.pucpr.br/acervo/338228. Acesso em: 05 de maio de 2026.

comprometa a autonomia decisória das comunidades consultadas[34]. A liberdade da consulta pressupõe condições efetivas para que os povos e comunidades tradicionais possam deliberar de maneira autônoma, respeitando seus tempos próprios e seus processos internos de decisão coletiva, conforme indicado na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Quadro-síntese sobre os elementos estruturantes da CLPI

ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA CLPI	SÍNTESE
Liberdade	A consulta deve ocorrer sem qualquer forma de coerção, pressão econômica, manipulação política ou ameaça institucional. O caráter livre pressupõe autonomia decisória das comunidades e respeito às suas formas próprias de manifestação política.
Anterioridade	A consulta deve ser realizada antes da tomada de qualquer decisão administrativa ou legislativa e antes da implementação de empreendimentos potencialmente impactantes. Consultas realizadas após licenciamento ou execução de projetos não atendem aos parâmetros internacionais de direitos humanos.
Dever de informação	As comunidades devem receber informações completas, transparentes e culturalmente adequadas sobre os impactos ambientais, sociais, culturais e espirituais do empreendimento ou medida proposta. Isso inclui tradução para línguas indígenas e metodologias acessíveis às comunidades.
Boa-fé	A consulta deve ser conduzida com intenção real de diálogo e possibilidade concreta de influência sobre a decisão final. Não pode ser utilizada como mera formalidade burocrática destinada apenas à legitimação de projetos já definidos.
Respeito às formas próprias de organização	Cada povo indígena tem estruturas próprias de governança, liderança e deliberação coletiva. Assim, a consulta deve respeitar assembleias, conselhos, lideranças tradicionais, anciãos, lideranças espirituais, mulheres e jovens, conforme a organização social de cada povo.

Fonte: Elaboração própria.

[34] INTERNATIONAL ORGANIZATION LABOUR. *Understanding the Indigenous and Tribal People Convention, 1989 (No. 169)*. Geneva: ILO, 2013. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_205225.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.

Não menos importante, a centralidade da CLPI decorre também da relação diferenciada que povos e comunidades tradicionais estabelecem com seus territórios, conforme aprofundado na seção 4 desta Nota Técnica. A efetivação da CLPI depende de ampla articulação institucional entre órgãos públicos, instituições de justiça, organizações representativas, universidades e OSCs. Essa articulação constitui elemento indispensável para garantir que os processos consultivos ocorram de maneira legítima, transparente, culturalmente adequada e compatível com as especificidades territoriais e organizativas dos povos e comunidades tradicionais. Órgãos como a Funai, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Fundação Cultural Palmares, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), entre outros, possuem atribuições relevantes na proteção dos direitos territoriais no Brasil e acompanhamento dos processos de consulta[35].

Ainda, o Ministério Público Federal (MPF) exerce papel central na fiscalização da legalidade dos processos consultivos e na judicialização de violações ao direito de consulta, resultante da atribuição realizada pelo Estado ao MPF no art. 232 da CRFB/1988[36]. Da mesma forma, a Defensoria Pública da União (DPU) vem desempenhando importante função no fortalecimento da CLPI e no apoio à construção de protocolos comunitários, como demonstrado por meio da publicação da "Cartilha sobre elaboração de protocolo de consulta prévia para povos e comunidades tradicionais" (2022)[37]. A ausência de coordenação institucional adequada frequentemente resulta em processos de consulta fragilizados, marcados pela insuficiência de informações, ausência de assessoria técnica independente, desrespeito aos protocolos comunitários e aprofundamento de conflitos territoriais[38].

Considerando o princípio da máxima efetividade constitucional e a distribuição de Poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, observa-se que cada ente estatal tem uma função para assegurar o respeito e a promoção dos direitos humanos internacional e nacionalmente garantidos, cabendo: (i) ao Executivo adotar procedimentos adequados de CLPI antes de qualquer tomada de decisão administrativa e legislativa referente a empreendimentos que têm potencial para impactar diretamente os povos indígenas e tradicionais no Brasil; (ii) ao Legislativo proteger um bem jurídico fundamental, o direito à CLPI, para que a preponderância material desse bem condicione sua forma no plano jurídico-normativo; e (iii) ao Judiciário concretizar as liberdades constitucionais e os direitos fundamentais assegurados por tratados e convenções subscritas pelo Brasil[39].

Em que pese a existência desse arranjo institucional, a realidade revela, não raro, o distanciamento entre a letra da lei e o cotidiano de povos indígenas e tradicionais no país. O relatório "Violência contra os povos indígenas no Brasil - Dados de 2024"[40] é exemplar nesse sentido, demonstrando violências sistemáticas de direitos humanos, conflitos fundiários e patrimoniais, além da omissão do Poder Público para a superação desses desafios. Em muitos casos indicados no relatório, a ausência de CLPI encontra-se entre as principais demandas dos povos afetados por atividades de abertura de estradas e rodovias,

---

[35] Confira os principais órgãos responsáveis pela gestão ambiental no Brasil, que também atuam em questões territoriais: https://ambisis.com.br/blog/licenciamento-ambiental/orgaos-ambientais/.

[36] "Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo". Ver, BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[37] Ver, DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Cartilha sobre elaboração de protocolo de consulta prévia para povos e comunidades tradicionais*. Brasília/DF: DPU, 2022. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2023/01/Anexo_5810553_Cartilha_sobre_a_Elaboracao_de_Protocolo_de_Consulta_Previa_para_Povos_e_Comunidades_Tradicionais__5_.pdf. Acesso em: 7 maio 2026.

[38] DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Cartilha sobre elaboração de protocolo de consulta prévia para povos e comunidades tradicionais*. Brasília/DF: DPU, 2022. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2023/01/Anexo_5810553_Cartilha_sobre_a_Elaboracao_de_Protocolo_de_Consulta_Previa_para_Povos_e_Comunidades_Tradicionais__5_.pdf. Acesso em: 7 maio 2026.

[39] PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

[40] CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Relatório:* Violência contra os povos indígenas no Brasil – Dados de 2024. 22ª ed. Brasília: CIMI, 2025. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2025/07/relatorio-violencia-povos-indigenas-2024-cimi.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

mineradoras, relacionadas a projetos de carbono, a obras que têm impacto direto em Terras Indígenas (TIs), entre outras situações[41]. Com isso, o Estado brasileiro tem falhado em suas atribuições constitucionais de zelar pela proteção de direitos fundamentais, violando direitos que ultrapassam a esfera jurisdicional interna, afetando a dignidade de povos indígenas e tradicionais globalmente e sendo passível de responsabilização.

Por outro lado, cabe ressaltar que muitos casos destacados no relatório envolvem não somente o Estado, majoritariamente envolvido na prestação de serviços públicos, mas também o setor privado, ator não endereçado pela Convenção 169 da OIT. A situação se torna ainda mais complexa quando a prestação de serviços públicos ocorre por meio de concessão, permissão e outras possibilidades previstas no ordenamento jurídico brasileiro, como ocorre na prestação de serviços de geração, distribuição e transmissão de energia elétrica. Embora a alternância entre atores que prestam esse serviço não altere sua natureza jurídica de serviço público, cada um goza de atribuições específicas e suas respectivas responsabilidades, conforme será aprofundado nas subseções seguintes.

3.1.1. Protocolos comunitários e formas próprias de decisão

Os protocolos comunitários de consulta constituem instrumentos elaborados pelos próprios povos e comunidades tradicionais para definir os procedimentos, critérios e formas legítimas de realização da CLPI. Esses documentos representam importante expressão da autodeterminação coletiva, do pluralismo jurídico e do reconhecimento das formas próprias de organização social, política, cultural e territorial desses grupos. Mais do que documentos formais, os protocolos materializam o direito de os povos indígenas e as comunidades tradicionais participarem ativamente das decisões capazes de afetar seus territórios, seus modos de vida e seus sistemas próprios de existência[42].

A construção dos protocolos comunitários surge, em grande medida, como resposta histórica às recorrentes violações do direito à consulta e à adoção de procedimentos administrativos padronizados incompatíveis com as realidades socioculturais das comunidades afetadas[43]. Em muitos casos, a consulta foi reduzida à realização de audiências públicas formais, reuniões pontuais ou processos conduzidos sem participação efetiva das comunidades, desconsiderando seus sistemas próprios de governança, seus tempos de deliberação coletiva e suas formas tradicionais de tomada de decisão[44].

Nesse contexto, os protocolos comunitários assumem dupla dimensão. De um lado, constituem instrumentos jurídicos de proteção territorial e garantia de direitos coletivos; de outro, representam mecanismos políticos de fortalecimento da autonomia comunitária e enfrentamento de práticas de imposição institucional sobre territórios tradicionalmente ocupados[45]. Conforme destaca Raffaela Cássia de Sousa, "os protocolos autônomos ou também chamados de protocolos comunitários dos povos indígenas são instrumentos que permitem a materialização do direito de consulta previsto na Convenção n° 169 da OIT"[46].

---

[41] CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Relatório:* Violência contra os povos indígenas no Brasil – Dados de 2024. 22ª ed. Brasília: CIMI, 2025. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2025/07/relatorio-violencia-povos-indigenas-2024-cimi.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

[42] SILVA, Liana Lima Amin da. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Esclarecido (CCPLI). *In*: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina. *Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação*. São Paulo: Rosa Luxemburgo, CEPEDIS. Disponível em: protocolos-de-consulta-web-1.pdf . Acesso em: 14 mai. 2026.

[43] SILVA, Liana Lima Amin da. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Esclarecido (CCPLI). *In*: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina. *Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação*. São Paulo: Rosa Luxemburgo, CEPEDIS. Disponível em: protocolos-de-consulta-web-1.pdf . Acesso em: 14 mai. 2026.

[44] Para aprofundamento sobre essa questão, veja a seção 5 desta Nota.

[45] SOUSA, Raffaela Cássia de. O direito de consulta e os protocolos dos povos indígenas como instrumentos da democracia participativa. *Revista Themis*, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 313-339, jul./dez. 2021. Disponível em: https://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/845/pdf/3178. Acesso em 05 de maio de 2026.

[46] SOUSA, Raffaela Cássia de. O direito de consulta e os protocolos dos povos indígenas como instrumentos da democracia participativa. *Revista Themis*, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 328, jul./dez. 2021. Disponível em: https://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/845/pdf/3178. Acesso em 05 de maio de 2026.

Embora frequentemente associados aos povos indígenas, os protocolos comunitários também vêm sendo construídos por comunidades quilombolas, ribeirinhas, extrativistas, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, geraizeiros, caiçaras e outros povos e comunidades tradicionais afetados por grandes empreendimentos econômicos, projetos de infraestrutura, expansão energética, mineração, agronegócio, hidrelétricas, criação de unidades de conservação e demais intervenções territoriais promovidas pelo Estado ou por agentes privados[47].

Conforme destacado pelo Observatório de Protocolos Comunitários Autônomos, os protocolos comunitários constituem expressão concreta da autonomia e da autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais, na medida em que permitem que esses grupos estabeleçam, de forma livre e autônoma, normas próprias de relacionamento com o Estado e com agentes externos, especialmente em processos relacionados a empreendimentos ou medidas capazes de afetar seus territórios e modos de vida[48]. Os protocolos representam, portanto, importante manifestação da pluralidade jurídica existente no país, reafirmando que os povos indígenas e as comunidades tradicionais possuem sistemas próprios de organização, deliberação e produção normativa.

Nessa perspectiva, os protocolos comunitários também expressam a existência de sistemas jurídicos próprios construídos coletivamente por esses grupos, cuja legitimidade decorre das relações comunitárias, espirituais, territoriais e culturais que estruturam essas coletividades. Conforme observa Almires Martins Machado:

> o sistema jurídico indígena está embriagado no sagrado e na espiritualidade; o direito indígena não é positivo, mas cria no voluntariado a lei e a ordem. As características que permeiam os sistemas jurídicos indígenas estão na produção coletiva do direito e no controle social sobre o mesmo[49].

Essa compreensão evidencia que os processos de consulta não podem ser conduzidos exclusivamente a partir de racionalidades administrativas estatais, devendo considerar as formas próprias de produção normativa, resolução de conflitos, tomada de decisão e organização coletiva existentes nos territórios tradicionais.

Os protocolos comunitários permitem que as próprias comunidades definam como desejam ser consultadas, estabelecendo critérios relacionados à representatividade comunitária, às formas de convocação das reuniões, aos idiomas utilizados, aos mecanismos de circulação de informações, aos prazos necessários para deliberação coletiva e às metodologias culturalmente adequadas para condução do processo consultivo[50]. Em muitos casos, os protocolos também estabelecem quais instituições devem participar das consultas, quais espaços comunitários são legitimados para realização das reuniões, quais documentos devem ser previamente disponibilizados e quais procedimentos devem ser observados para garantir a efetiva compreensão dos impactos sociais, ambientais, culturais e espirituais dos empreendimentos propostos[51].

Além disso, os protocolos desempenham papel fundamental na proteção da autonomia decisória das comunidades diante de contextos marcados por assimetrias de poder político e econômico. Esses instrumentos contribuem para prevenir práticas de cooptação política, fragmentação comunitária, negociação individualizada de lideranças e imposição de acordos sem participação coletiva, situações frequentemente observadas em processos de implementação de grandes empreendimentos sobre territórios tradicionais[52]. Ao estabelecer regras próprias para realização da consulta, os protocolos reafirmam que a legitimidade dos processos decisórios depende do respeito às formas coletivas de organização comunitária e aos sistemas próprios de

[47] OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS AUTÔNOMOS. *Sobre o Observatório de Protocolos Comunitários*. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org. Acesso em: 7 maio 2026.
[48] OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS AUTÔNOMOS. *Sobre o Observatório de Protocolos Comunitários*. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org. Acesso em: 7 maio 2026.
[49] MACHADO, Almires Martins. *De direito indigenista a direitos indígenas*: desdobramento da arte do enfrentamento. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Belém, p. 54, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufpa.br/items/e7855879-ea6f-4f86-8b06-73c405ced220. Acesso em 7 de maio de 2026.
[50] OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS AUTÔNOMOS. *Sobre o Observatório de Protocolos Comunitários*. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org. Acesso em: 7 maio 2026.
[51] OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS AUTÔNOMOS. *Sobre o Observatório de Protocolos Comunitários*. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org. Acesso em: 7 maio 2026.
[52] SILVA, Liana Lima Amin da. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Esclarecido (CCPLI). *In*: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA,

governança dos povos e comunidades tradicionais[53].

A elaboração dos protocolos geralmente ocorre mediante assembleias territoriais, reuniões comunitárias, oficinas participativas e processos internos de construção coletiva conduzidos pelas próprias comunidades[54]. Organizações representativas, universidades, assessorias jurídicas populares e OSCs podem atuar oferecendo apoio técnico e metodológico, sem retirar das comunidades o protagonismo sobre as decisões estabelecidas[55]. Essa construção coletiva fortalece não apenas os mecanismos de proteção territorial, mas também os processos internos de mobilização política, formação comunitária e valorização das práticas tradicionais de governança.

As organizações representativas de povos e comunidades tradicionais desempenham papel fundamental na mobilização comunitária, no monitoramento de violações de direitos, na construção dos protocolos próprios de consulta e na incidência política em âmbito local, nacional e internacional. As universidades e OSCs, por sua vez, frequentemente atuam oferecendo apoio metodológico, formação jurídica, assessoria técnica e produção de estudos independentes sobre os impactos sociais, ambientais e territoriais de empreendimentos incidentes sobre territórios tradicionais[56]. Dessa forma, a articulação institucional necessária à efetivação da CLPI deve assegurar acesso pleno às informações, tradução intercultural, assessoria técnica e jurídica independente, respeito aos protocolos comunitários, proteção das lideranças e garantia de participação efetiva das comunidades em todas as etapas do processo consultivo.

Além de sua dimensão política, territorial e organizativa, os protocolos comunitários possuem crescente relevância jurídica e institucional[57]. Atualmente, esses instrumentos vêm sendo utilizados em processos de licenciamento ambiental, ações judiciais, recomendações ministeriais, procedimentos administrativos e denúncias perante organismos nacionais e internacionais de direitos humanos, funcionando como importantes parâmetros para a aferição da legitimidade dos processos de consulta conduzidos pelo Estado e por empreendedores privados. Nesse sentido, a popularização dos protocolos comunitários no contexto energético é não somente uma necessidade, mas uma obrigação do Estado brasileiro, contribuindo não apenas para assegurar conformidade jurídica, mas legitimidade social às iniciativas já implementadas ou que vierem a ser implementadas no País.

3.2. A prestação do serviço público de energia elétrica no Brasil

O serviço público, segundo Marques Neto, pode ser conceituado como toda e qualquer prestação do Estado, abrangendo atividades essenciais até atividades econômicas em que há atividade estatal[58]. Por outro lado, há conceitos mais restritos, como o de Lúcia Figueiredo, que considera por serviço público:

---

[52]continuação...
Rodrigo; MOTOKI, Carolina. *Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação*. São Paulo: Rosa Luxemburgo, CEPEDIS. Disponível em: protocolos-de-consulta-web-1.pdf . Acesso em: 14 mai. 2026.

[53] SILVA, Liana Lima Amin da. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Esclarecido (CCPLI). *In*: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina. *Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação*. São Paulo: Rosa Luxemburgo, CEPEDIS. Disponível em: protocolos-de-consulta-web-1.pdf . Acesso em: 14 mai. 2026.

[54] Confira a seção 5 desta Nota.

[55] OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS AUTÔNOMOS. *Sobre o Observatório de Protocolos Comunitários*. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org. Acesso em: 7 maio 2026.

[56] OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS AUTÔNOMOS. *Sobre o Observatório de Protocolos Comunitários*. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org. Acesso em: 7 maio 2026.

[57] SILVA, Liana Lima Amin da. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Esclarecido (CCPLI). *In*: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina. *Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação*. São Paulo: Rosa Luxemburgo, CEPEDIS. Disponível em: protocolos-de-consulta-web-1.pdf . Acesso em: 14 mai. 2026.

[58] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 228, p. 13-29, abr./ jun. 2002.

> [...] toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da *função administrativa* se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de *Direito Público* (grifo original)[59].

O que há em comum entre ambas as definições, porém, é que o serviço público: (i) deve ser prestado pelo Estado ou envolver uma atividade estatal, para que seja exercida, assim, a função administrativa; e (ii) precisa envolver atividade essencial ou deveres consagrados constitucionalmente, relacionados à utilidade pública. A definição de Figueiredo é mais específica ao delimitar em quais casos essa função administrativa pode ser exercida: quando há permissão constitucional e legal, em conformidade ao art. 175 da CRFB/1988[60]. Do mesmo modo, a Constituição determina que a permissão ou concessão de serviços públicos a agentes não governamentais só pode ocorrer mediante processos licitatórios, além de indicar temas regulados por meio de leis infraconstitucionais, tais como o caráter especial de contratos com a União, os direitos dos usuários, as políticas tarifárias e a obrigação de manter o serviço adequado[61].

Tomando como exemplo a energia elétrica, trata-se de um serviço essencial, cuja importância foi reconhecida pelo ODS 7 da Agenda 2030 da ONU[62]. Três anos depois, no "Glossário de termos do ODS 7", a ONU reconheceu que o acesso à energia limpa e acessível é um direito indispensável para que outros direitos fundamentais sejam alcançados, mencionando o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e o direito de todos os indivíduos a um nível adequado de qualidade de vida, incluindo o direito de todas as pessoas terem o acesso à energia para atividades cotidianas (por exemplo, cozinhar e purificar água)[63]. Igualmente, trata-se de uma atividade que envolve o exercício da função administrativa em razão de sua essencialidade, caracterizando-se como um bem jurídico tutelado pelo art. 175 da CRFB/1988.

Em razão do inciso IV do art. 175, ainda, o Governo Federal aprovou duas leis, ambas fundamentais para o setor energético nacional: (i) a Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões), que regula o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos[64]; e (ii) a Lei 9.074/1995, que detalha normas para outorga e prorrogação de concessões e permissões[65].

De acordo com a Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), 99,6% da cobertura energética de consumidores brasileiros decorre da atuação de 42 concessionárias de energia elétrica (privadas e públicas)[66], demonstrando que a prestação desse serviço ocorre de forma difusa no País e com ampla presença de entes não estatais.

---

[59] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, p. 78-79, 2003.

[60] "Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado". Ver, BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[61] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[62] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável*: Energia limpa e acessível. Brasil: ONU, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/7. Acesso em: 6 abr. 2026.

[63] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7*: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos. Brasil: ONU, 2018. Disponível em: https://files.acquia.undp.org/public/migration/br/aad5e389ce22282e4f531c29bc2ae1a728d9fde2a15a1ea4228071eba696187f.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

[64] BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

[65] BRASIL. *Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995*. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

[66] A Abradee é uma sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos. Ver, ABRADEE. *Sobre a Abradee*. Brasil: Abradee, 2025. Disponível em: https://abradee.org.br/quem-somos/. Acesso em: 5 ago. 2025.

Notoriamente, a implementação de serviços de geração, distribuição e transmissão de energia elétrica tem uma série de impactos, dentre os quais alteração da qualidade do ar, perda e fragmentação de áreas de vegetação nativa, interferências no patrimônio histórico arqueológico, deslocamento de residentes, entre outros[67]. Além disso, ainda hoje, as principais regiões do Brasil sem acesso à energia são zonas rurais e regiões remotas e/ou isoladas, especialmente concentradas no Norte e Nordeste[68], onde a presença de povos indígenas e tradicionais é significativa[69].

Tendo em vista esse cenário, a seção seguinte visa responder às seguintes questões: (i) considerando que a prestação do serviço de energia elétrica é um serviço essencial e um direito internacionalmente reconhecido que nem sempre é prestado diretamente pelo Estado, a quem deve ser atribuída a responsabilidade pela realização de CLPI quando há potencial para afetação direta de povos indígenas e tradicionais? (ii) À luz da CRFB/1988 e da jurisprudência, seria possível que tal responsabilidade se estendesse a outros atores envolvidos com a prestação dos serviços públicos de energia elétrica, como concessionárias e permissionárias? (iii) É possível que o direito à CLPI seja integrado de forma compulsória desde a fase de planejamento de políticas públicas de acesso à energia, como no LpT?

3.3. Incidência da CLPI sobre políticas públicas de acesso à energia

Para responder aos questionamentos supracitados, a REC conduziu uma pesquisa jurisprudencial nos sites da CIDH[70], do STF[71] e do STJ[72], os dois últimos do Brasil. A pesquisa investigou julgados do período de 2021 a 2025, tendo utilizado o termo "Consulta Livre, Prévia e Informada" na chave de busca. Os resultados tratam da responsabilidade de cada ente para a realização de CLPI quando há potencial para afetação direta de povos indígenas e tradicionais, do ponto de vista internacional e nacional, além da compreensão sobre possibilidade de atribuição de responsabilidade solidária de entes privados tendo como base a legislação e jurisprudência pátrias.

No site da CIDH, foram encontrados 20 julgados, dos quais somente quatro casos tinham por objeto a CLPI. A relação integral dos julgados e o respectivo entendimento firmado está inserida no Anexo I da presente nota. Em breve síntese, a CIDH reforça o direito de povos indígenas e tradicionais à CLPI em razão de os Estados-Parte terem ratificado a Convenção 169 da OIT, destacando também os artigos 1.1, 2, 13, 23 e 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)[73], os quais tratam, respectivamente, do dever de os Estados-Parte da

[67] A respeito do tema, ver, PEREIRA, Gabrielle da Silva. *Impactos ambientais de linhas de transmissão de energia elétrica*. Monografia (Bacharelado em Gestão Ambiental) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Três Rios, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://itr.ufrrj.br/portal/wp-content/uploads/2025/03/20190028617_GABRIELLE-DA.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

[68] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2022)* - Informativo. Brasil: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102004_informativo.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

[69] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2022*: pela primeira vez, desde 1991, a maior parte da população do Brasil se declara parda. Brasil: IBGE, 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda. Acesso em: 10 abr. 2026.

[70] Para mais informações acesse: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/.

[71] Para mais informações acesse: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search.

[72] Para mais informações acesse: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio.

[73] "ARTIGO 1 Obrigação de Respeitar os Direitos. 1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. (...) ARTIGO 2 Dever de Adotar Disposições de Direito Interno. (...) ARTIGO 13 Liberdade de Pensamento e de Expressão. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei a ser necessárias para assegurar: a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões. 4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2. 5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência. (...) ARTIGO 23 Direitos Políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

Convenção comprometerem-se a[74]: (i) respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição; (ii) adotar, de acordo com suas normas constitucionais e com a CADH, medidas legislativas ou outras necessárias para tornar efetivos direitos e liberdades; (iii) respeitar a liberdade de pensamento e de expressão; (iv) garantir que todos os cidadãos gozem de direitos políticos, eleitorais, de acesso às funções públicas estatais; e (v) a adotar providências (internamente e mediante cooperação internacional) para conseguir progressivamente a plena efetividade de direitos que decorrem de normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos (1967)[75], reformada pelo Protocolo de Buenos Aires (1967)[76].

Para a CIDH, especialmente o art. 26 possui um impacto cultural diferencial sobre processos de consulta prévia, especialmente sobre os direitos expressos nos arts. 13 (liberdade de expressão) e 23 (direitos civis e políticos) da CADH, endossando que a participação das comunidades deve ser realizada com respeito à sua cultura, acionando-se seus órgãos representativos ou autoridades tradicionais e que o recebimento de informações deve ocorrer em seu próprio idioma[77]. Nos quatro casos examinados, o endereçamento em relação ao dever de realização da CLPI é ao Estado-Parte da Convenção 169 da OIT e da CADH.

No caso "Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil" (2024), que trata da violação de direitos de povos quilombolas no município de Alcântara (MA) afetados pela implementação de um Centro de Lançamento Aeroespacial de Alcântara (CLA), a Corte assinalou que

> a obrigação de consultar povos indígenas e tribais tem relação direta com a obrigação geral do Estado de garantir o livre e pleno exercício dos direitos do artigo um da Convenção [CADH]. Isso implica o dever de o Estado organizar adequadamente todo o aparato governamental e de estruturar suas normas e instituições, de tal forma que a consulta às comunidades indígenas e tribais pude levar-se a cabe efetivamente, em conformidade com os padrões internacionais na matéria, que são pautas mínimas que devem ser seguidas, cujas garantias ou conteúdo podem ser fortalecidos por sistemas jurídicos internos (tradução nossa)[78].

Igualmente, no caso "Pueblo Indígena U'wa y sus Miembros vs. Colombia" (2024)[79], a CIDH declarou que, por ser responsabilidade do Estado assegurar o direito de CLPI em todas as fases de planejamento e

---

[73] a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. (...) ARTIGO 26 Desenvolvimento Progressivo. Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. Ver, BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília/DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

[74] BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília/DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

[75] Ver, COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Carta da Organização dos Estados Americanos. [s. l.]*: CIDH, 1967. Disponível em: https://cidh.oas.org/Basicos/Portugues/q.Carta.OEA.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

[76] Ver, COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos ("Protocolo de Buenos Aires"). [s. l.]*: CIDH, 1967. Disponível em:https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-31.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

[77] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields y otros vs. Nicaragua. [s. l.]*: CIDH, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1039353307. Acesso em: 10 abr. 2026.

[78] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. [s. l.]*: CIDH, p. 56, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926. Acesso em: 10 abr. 2026.

[79] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia. [s. l.]*: CIDH, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1048554331. Acesso em: 13 abr. 2026.

desenvolvimento de um projeto capaz de afetar território ocupado por povos indígenas ou tradicionais, é o Estado quem deve

> assegurar que os direitos dos povos indígenas *não sejam esquecidos em qualquer outra atividade ou acordos que faça com terceiros privados* ou no âmbito de decisões do Poder Público que afetariam seus direitos e interesses. Portanto, quando aplicável, é também responsabilidade do Estado realizar a fiscalização e o acompanhamento da aplicação desses direitos e, quando pertinente, implementar mecanismos eficazes para a sua proteção por meio dos órgãos judiciais competentes (tradução e grifo nossos)[80].

Observa-se que a sentença da CIDH segue o mesmo entendimento firmado no caso *"Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador"* (2012), não reconhecendo a possibilidade de a responsabilidade contraída pelo Estado ao ratificar a Convenção 169 da OIT ser delegada ou transferida a terceiros privados[81]. Para a Corte, é o Estado quem deve coordenar procedimentos de consulta prévia, inclusive implementando mecanismos necessários à efetivação desse direito. Do mesmo modo, ainda que haja acordo com terceiros, é o Estado quem deve realizar a fiscalização e o acompanhamento da CLPI, sem que haja possibilidade de sub-rogação de suas atribuições.

Esse entendimento também está presente no Informe do Relator Especial da Assembleia Geral da ONU, James Anaya, de 2009, a respeito da promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluído o direito ao desenvolvimento, de indígenas[82]. O Relator da ONU destaca, inclusive, que a delegação de tais obrigações estatais a empresa privada, além de não absolver o Estado de sua responsabilidade em matéria de direitos humanos, é problemática porque o interesse último do setor privado é fundamentalmente o lucro, distanciando-se do interesse público e dos interesses dos povos indígenas[83]. Ainda assim, o Relator assinala que as empresas privadas devem ajustar suas condutas às normas internacionais pertinentes, especialmente às relativas à CLPI, assegurando que seu comportamento não contribua com nenhuma atuação ou omissão do Estado capazes de infringir direitos humanos das comunidades afetadas[84].

Mais recentemente, em junho de 2026, o Grupo de Trabalho da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas Transnacionais, com apoio da Indigenous Peoples' Rights International, publicou novas orientações sobre as implicações diretas da CLPI para empresas e investidores[85]. Quase duas décadas após o Informe do Relator James Anaya, o documento endossa o entendimento de que a CLPI deve estar na *due*

---

[80] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia. [s. l.]*: CIDH, p. 199, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1048554331. Acesso em: 13 abr. 2026.

[81] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*. Costa Rica: CIDH, p. 62, 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

[82] Ver, NACIONES UNIDAS. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. [s. l.]*: NU, 2009. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/El%20deber%20estatal%20de%20realizar%20consulta_anaya_inf_cdh.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

[83] Ver, NACIONES UNIDAS. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. [s. l.]*: NU, 2009. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/El%20deber%20estatal%20de%20realizar%20consulta_anaya_inf_cdh.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

[84] Ver, NACIONES UNIDAS. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. [s. l.]*: NU, 2009. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/El%20deber%20estatal%20de%20realizar%20consulta_anaya_inf_cdh.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

[85] UNITED NATIONS. *A/HRC/62/36/Add.2*: Guidance on the right of Indigenous Peoples to free, prior and informed consent in the context of business activities - Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Geneva: UN, 2026. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc6236add2-guidance-right-indigenous-peoples-free-prior-and-informed. Acesso em: 17 ago. 2026.

diligence em direitos humanos, do início ao fim de cada projeto, incluindo a cadeia de suprimentos, além de declarar que nenhuma atividade deve avançar sem consentimento obtido e mantido[86].

Outros pontos de destaque são relativos à necessidade de: (i) empresas e investidores aceitarem o "não" de povos consultados como uma resposta válida e respeitá-la; (ii) investidores exigirem provas de que os projetos financiados por eles estão alinhados à CLPI; (iii) que a busca pelo consentimento se dê antes de licenças, concessões de contratos, além da necessidade de renová-lo sempre que houver mudanças no escopo do projeto; (iv) empresas e investidores estabelecerem mecanismos de reclamação acessíveis e livres de retaliação, entre outros[87].

Em relação à jurisprudência brasileira, foi realizado o mesmo procedimento de consulta na página do STF (utilização do termo "Consulta Livre, Prévia e Informada" e lapso temporal entre 01/01/2021 a 31/12/2025), em que três resultados foram encontrados. As ementas dos acórdãos foram inseridas na íntegra no Anexo II a este documento.

O primeiro acórdão é um agravo regimental em reclamação constitucional, que, no âmbito da atuação de uma empresa de mineração, foi emitida uma declaração de conformidade pelo Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente (CODEMA) do Município do Serro (MG), sem que houvesse averbação da referida declaração na Agência Nacional de Mineração (ANM), tampouco realização de CLPI com representantes da comunidade quilombola de Queimadas[88]. Do ponto de vista processual, o acórdão negou provimento ao agravo regimental porque este não apresentou novos argumentos, mas tentou rediscutir a matéria já decidida, ocorrendo perda superveniente do objeto da reclamação[89]. Cabe, contudo, ressaltar que, quanto à CLPI, o Ministro Relator Gilmar Mendes: (i) endossou que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) já havia proferido Mandado de Segurança para que a consulta prévia fosse garantida à comunidade interessada, utilizando como fundamento a própria fundamentação da inicial da reclamação[90]; e (ii) requereu que o Município do do Serro se abstivesse de deliberar sobre a declaração de

---

[86] UNITED NATIONS. *A/HRC/62/36/Add.2*: Guidance on the right of Indigenous Peoples to free, prior and informed consent in the context of business activities - Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Geneva: UN, 2026. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc6236add2-guidance-right-indigenous-peoples-free-prior-and-informed. Acesso em: 17 ago. 2026.

[87] UNITED NATIONS. *A/HRC/62/36/Add.2*: Guidance on the right of Indigenous Peoples to free, prior and informed consent in the context of business activities - Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Geneva: UN, 2026. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc6236add2-guidance-right-indigenous-peoples-free-prior-and-informed. Acesso em: 17 ago. 2026.

[88] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Agravo Regimental na Reclamação 34.209 Minas Gerais*. Brasília/DF: STF, 2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442464/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

[89] Na decisão agravada, o reclamante alega que "houve equívoco nos fundamentos da decisão que negou seguimento à reclamação, pois se teria considerado que a pretensão do reclamante consistiria na participação da reunião do Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente do Município do Serro, quando, na realidade, consiste em pedido de consulta prévia, livre e informada antes da realização da mencionada reunião. Argumenta-se ainda que, diante da não realização da deliberação até o momento, subsistiria interesse jurídico na presente demanda, como forma de garantir às comunidades quilombolas interessadas a consulta prévia descrita. Sustenta-se que tal direito está previsto nos arts. 6º, 7º, 15 e 16 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (eDOC 54). Intimadas, as partes recorridas apresentaram contrarrazões, na qual pugnam pelo não provimento do recurso (eDOC 76 e eDOC 85)". Ver, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Agravo Regimental na Reclamação 34.209 Minas Gerais*. Brasília/DF: STF, p. 5, 2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442464/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

[90] "1) Seja julgada procedente esta reclamação constitucional, ordenando-se a cassação da decisão monocrática proferida pelo Relator Desembargador Peixoto Henriques, no Agravo de Instrumento-CV n.º 1.0671.19.000050-3/001, em trâmite perante a 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, restabelecendo-se a eficácia vinculante da tese jurídica do caráter supralegal dos tratados/convenções internacionais de direitos humanos, que foi adotada na edição da Súmula Vinculante n.º 25 do Supremo Tribunal Federal. 2) Seja julgada procedente esta reclamação constitucional, reestabelecendo-se a decisão interlocutória que determinou ao Município do Serro, por meio do Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente do Município do Serro (CODEMA), que se abstenha de deliberar sobre a declaração de conformidade à legislação de uso e ocupação do solo de empreendimento minerário denominado 'Projeto Serro', que abarca as áreas dos processos DNPM n.º 5.130/1956 e n.º 831.516/2004, até que seja realizada a consulta livre, prévia e informada aos órgãos representativos da comunidade quilombola de Queimadas, que está situada na área de influência direta do empreendimento minerário, com obtenção do seu consentimento, nos termos do disposto nos artigos 6º, 7º, 15 e 16 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT".". Ver, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Agravo Regimental na Reclamação 34.209 Minas Gerais*. Brasília/DF: STF, p. 5, 2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442464/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

conformidade à legislação de uso e ocupação do solo de empreendimento minerário até a realização da CLPI[91].

Já no segundo acórdão, um embargo de declaração em petição cível examinou cinco embargos de declaração opostos contra acórdão que referendou a homologação de acordo para reparação e compensação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG). O embargo não foi conhecido, tendo o STF mantido o acórdão que referendou a homologação do Acordo de Mariana. Nos autos, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso destaca que a controvérsia sobre a não realização de CLPI se dá em duas dimensões: (i) não realização de consulta anterior à realização do Acordo; e (ii) falta de liberdade para negociar os termos do Acordo. Contudo, o STF reconhece que a matéria já foi discutida anteriormente, somente reforçando que os termos da consulta prévia deve seguir o Anexo 3 do Acordo de Mariana, sob responsabilidade do Estado:

> Como desenvolvido na decisão (item 92, doc. 167, fl. 40), a Seção II do Anexo 3 detalha a responsabilidade da União da condução desse processo, em articulação com os demais entes federativos. Em tal ato, será discutida a concordância ou a objeção das respectivas comunidades a respeito de medidas que podem afetá-las, disponibilizando todas as informações necessárias para a decisão informada dos interessados (item 93, doc. 167, fl. 41)[92].

O terceiro acórdão, por último, é uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) que discute a constitucionalidade da Lei 14.701/2023, conhecida como "Lei do Marco Temporal"[93], cuja redação original do art. 4º limitava o direito de povos indígenas solicitarem a demarcação de suas terras apenas àquelas ocupadas até 5 de outubro de 1988, data de promulgação da CRFB/1988. O referido artigo foi considerado inconstitucional pelo STF, por considerar que o texto viola os direitos originários de povos indígenas (em que a posse indígena independe de data fixa), além de desconsiderar expulsões forçadas[94].

São argumentos centrais utilizados pelo Ministro Relator Gilmar Mendes para fundamentação do acórdão: (i) o descumprimento do prazo de cinco anos inserido no art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CRFB/1988[95]; e (ii) o julgamento do Recurso Extraordinário 1.017.365/SC, cuja discussão tornou-se Tema de Repercussão Geral nº 1.031 e determinou que o direito às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas não se sujeita ao critério do marco temporal, adotando, assim, a teoria do Indigenato (direitos originários sobre as terras)[96].

De maneira geral, o STF entendeu que a mora em finalizar as demarcações no tempo previsto pelo art. 67 do ADCT evidencia uma atuação omissiva e reiterada, sem que houvesse "qualquer consequência fático-jurídica"[97]. O relator também aludiu à conjuntura nacional de conflitos territoriais no campo e como o problema em questão ultrapassa uma pretensão individual, alcançando a própria realização do Estado Democrático de Direito, incidindo sobre direitos como cidadania e dignidade da pessoa humana[98]. Especificamente sobre a CLPI, o STF utilizou a

---

[91] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Agravo Regimental na Reclamação 34.209 Minas Gerais*. Brasília/DF: STF, 2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442464/false. Acesso em: 14 abr. 2026.
[92] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Embargos de Declaração na Petição 13.157 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur529795/false. Acesso em: 14 abr. 2026.
[93] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.
[94] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.
[95] "Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição". Ver, BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.
[96] Ver a seção 4.1 a seguir.
[97] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, p. 39, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.
[98] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, p. 40, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

jurisprudência da CIDH, além da Convenção 169 da OIT, para examinar o direito à propriedade coletiva de povos indígenas, analisando o instituto da consulta prévia sob dois aspectos: (i) a obrigação estatal de realizar a CLPI e (ii) uma eventual obrigação de obter o consentimento da comunidade. Tal discussão importa para que seja possível traçar paralelos com a concessão de prestação de serviços públicos, como é o caso da energia no Brasil.

A respeito da obrigação estatal de realizar a CLPI, o relator destaca o caso "Saramaka vs. Suriname" (2007), pioneiro no reconhecimento do dever do Estado de obter o consentimento em ocasiões específicas, sobretudo em contextos de projetos de grande escala com impacto para territórios tradicionalmente ocupados[99]. Por outro lado, sobre a obrigação de obter consentimento, o relator destaca que:

> (...) na jurisprudência interamericana o entendimento de que *a restrição do direito de propriedade dos povos indígenas em prol da emissão de concessões* ou da realização de atividades econômicas em suas terras estava condicionada à observância de três garantias principais: (i) a *participação efetiva, por meio de processo de consulta prévia, livre e informada*, da comunidade nos projetos que se pretendem conduzir; (ii) a realização prévia de *Estudo de Impacto Ambiental* e (iii) o *compartilhamento de benefícios* (grifo nosso)[100].

Ainda sobre o dever de obtenção do consentimento, o relator alude à uma solução autocompositiva juridicamente constitucional e convencional adotada pela Corte brasileira quando da necessidade de autorização de ingresso de não indígenas em áreas indígenas, restringindo tal ingresso a cinco circunstâncias:

> (i) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (ii) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (iii) *pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos;* (iv) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; ou (v) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem (...) *Já na hipótese dos agentes públicos a serviço de um dos Entes Federativos, o ingresso deverá ser reportado à comunidade indígena e à Funai, informados seus objetivos e sua duração* (grifo nosso)[101].

Além disso, a celebração de contratos entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas em TIs devem observar salvaguardas mínimas, quais sejam:

> (i) *os resultados da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;* (ii) seja mantida a posse direta dos indígenas sobre a terra, ainda que haja contratação de não indígenas para o exercício da atividade; (iii) a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual; e (iv) o contrato deve ser comunicado à Funai, no prazo de até 30 (trinta) dias após sua ocorrência (grifo original)[102].

Por último, sobre atividades estatais ou autorizativas destas (como é o caso das concessões, permissões e autorizações para a prestação de serviços decorrentes da geração, transmissão e distribuição de energia), o STF entende que o § 6º do art. 231 da CRFB/1988[103] impede a realização de qualquer iniciativa, pública ou privada, sem que haja participação das comunidades indígenas e efetivo exercício do direito à autodeterminação dos povos, respeitados usos, costumes e tradições próprias.

---

[99] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname. [s. l.]*: CIDH, 2007. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

[100] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, p. 68, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

[101] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, p. 209, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

[102] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, p. 211, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

[103] "§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé". Ver, BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

Em síntese, o STF entende que a consulta prévia é um instrumento legítimo e juridicamente vinculante, referendado em tratados internacionais e outros documentos relevantes, tais como a Convenção 169 da OIT (1989) e a Declaração da ONU sobre Direitos de Povos Indígenas (2007)[104]. Do mesmo modo, compreende que a CLPI é um dever do Estado-Parte que ratificou a Convenção 169 da OIT. Não menos importante, diferencia o que é dever de realização da CLPI pelo Estado e o que é o dever de obtenção de consentimento, considerando, inclusive, casos em que há prestação de serviços públicos por terceiros, com autorização/concessão estatal. Não está muito claro na jurisprudência do STF, todavia, quais as diferenças materiais entre a realização de CLPI e da obtenção de consentimento, especialmente porque ambos os institutos exigem anterioridade, participação ativa, ausência de coerção e acesso à informação pelos povos originários e tradicionais envolvidos.

Ainda em relação à jurisprudência brasileira, a última etapa da coleta de dados se deu por meio do mesmo procedimento de consulta na página do STJ (utilização do termo "Consulta Livre, Prévia e Informada" e lapso temporal entre 01/01/2021 a 31/12/2025). Contudo, não foram encontrados resultados[105]. Em uma segunda tentativa, foi utilizado o termo simplificado "consulta prévia", no mesmo intervalo de tempo, tendo sido encontrados 60 resultados, porém, somente um acórdão abordava de fato a CLPI (os outros 59 acórdãos usaram o termo "consulta prévia" para fins financeiros e administrativos, como sinônimo de consulta à Justiça Federal, aos consumidores, entre outras situações[106]). Assim, a ementa do único acórdão selecionado do STJ foi inserida no Anexo III desta nota.

Este acórdão refere-se ao Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2770067 - MG (2024/0390053-6), sob relatoria do Ministro Paulo Sérgio Domingues, que trata de uma suspensão de licenciamento ambiental estadual pela ausência de realização de CLPI à comunidade quilombola Manzo Ngunzo Kaiango[107]. O caso em questão foi debatido a partir de quatro pontos centrais: (i) necessidade ou não de CLPI, à luz da Convenção 169 da OIT; (ii) se, em decorrência desta Convenção, poderia ser aplicada a Portaria Interministerial 60/2015[108] em licenciamento estadual; (iii) se a consulta prévia determinada por esta Convenção determina que seja celebrado um acordo ou que haja o consentimento formal para a conciliação dos interesses envolvidos; e (iv) a possibilidade ou não de utilizar o art. 11 do Decreto 4.887/2003[109] para fundamentar a dupla afetação da área em discussão no processo[110].

---

[104] Ver, UNITED NATIONS. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. [s. l]*: UN, 2007. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

[105] Para mais informações acesse: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&l=10&b=ACOR&livre=consulta+pr%E9via%2C+livre+e+informada&ordenacao=TEMA%2C-DTPB%2C%40NUM%2CCLAS&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&tp=T&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=&nota=&ref=.

[106] Para mais informações acesse: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?numDocsPagina=50&tipo_visualizacao=&filtroPorNota=&ref=&p=false&b=ACOR&data=%40DTPB%3E%3D%2220210101%22+AND+%40DTPB%3C%3D%2220251231%22&i=1&l=50&ordenacao=TEMA%2C-DTPB%2C%40NUM%2CCLAS&tp=T&operador=AND&livre=CONSULTA+AND+PREVIA&b=ACOR.

[107] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2770067 - MG (2024/0390053-6)*. Brasília/DF: STJ, 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403900536&dt_publicacao=13/10/2025. Acesso em: 15 abr. 2026.

[108] "Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA". Ver, MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria Interministerial nº 60, 24 de março de 2015*. Brasília/DF: MS, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/m/malaria/legislacao/portaria-interministerial-no-60-2015/view. Acesso em: 15 abr. 2026.

[109] "Art. 11. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado". Ver, BRASIL. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília/DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

[110] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2770067 - MG (2024/0390053-6)*. Brasília/DF: STJ, p. 12-13. 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403900536&dt_publicacao=13/10/2025. Acesso em: 15 abr. 2026.

Para o problema investigado nesta Nota, interessa somente os três primeiros pontos do acórdão. Quanto ao primeiro aspecto, o STJ segue o entendimento do STF sobre o reconhecimento da hierarquia diferenciada de tratados internacionais de direitos humanos, reconhecendo o *status* supralegal da Convenção 169 da OIT perante o ordenamento brasileiro e que o processo deve ser coordenado pelo Estado[111]; com isso, reconheceu o direito da comunidade quilombola à CLPI. Em relação à aplicação da Portaria Interministerial 60/2015, o STJ considerou que, considerando o quadro fático do acórdão recorrido, evidencia-se hipótese de impacto presumido do licenciamento ambiental em território tradicionalmente ocupado, "atraindo a necessidade de participação de entidades públicas federais, tais como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a Fundação Cultural Palmares, à luz do que determina especificamente a Portaria Interministerial 60/2015"[112]. Desse modo, o STJ concluiu pela incidência da referida portaria no presente caso, à luz do interesse público federal.

Por último, a respeito dos limites e finalidades da consulta prévia, o STJ considerou que a CLPI não se confunde com mera consulta, mas exige mecanismos de diálogo e consideração de aspectos culturais, espirituais e territoriais da comunidade quilombola (art. 6º da Convenção 169 da OIT), seguindo o entendimento do STF. Ainda, entendeu que esta Convenção não exige que da consulta realizada "necessariamente resulte um acordo efetivo ou o consentimento da comunidade como condição para a validade da medida administrativa ou legislativa"[113]. Dessa forma, é mais importante assegurar aparticipação qualificada no processo decisório do que "impor ao Estado a obrigação de obter o consentimento comunal"[114].

Ante o exposto, é possível observar não somente a hierarquia das fontes do Direito à nível internacional e nacional, mas a consequência dessa hierarquia, de forma que as decisões da CIDH fundamentam as decisões brasileiras nos mais altos níveis do Poder Judiciário. Tais sentenças contribuem para a elucidação dos questionamentos formulados na seção 3.2 deste documento.

Em primeiro lugar, a respeito de a prestação do serviço de energia elétrica ser um serviço essencial e um direito internacionalmente reconhecido que nem sempre é prestado diretamente pelo Estado, a CIDH, o STF e o STJ são uníssonos ao reconhecer que a responsabilidade pela realização de CLPI quando há potencial para afetação direta de povos indígenas e comunidades tradicionais é do Estado. Dessa forma, não é possível que o Estado delegue tal responsabilidade para outros atores envolvidos com a prestação dos serviços públicos de energia elétrica, como concessionárias e permissionárias. Contudo, conforme demonstrado pelo Acórdão referente ao Marco Temporal, o Estado deve assegurar a obtenção do consentimento para que a atividade possa ser executada em TIs, garantindo a participação efetiva da comunidade afetada, realizando EIA anterior ao início das atividades econômicas e prevendo mecanismos de compartilhamento de benefícios[115].

Por fim, sobre a possibilidade de o direito à CLPI ser integrado de forma compulsória na fase de

---

[111] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2770067 - MG (2024/0390053-6)*. Brasília/DF: STJ, 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403900536&dt_publicacao=13/10/2025. Acesso em: 15 abr. 2026.

[112] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2770067 - MG (2024/0390053-6)*. Brasília/DF: STJ, p. 21, 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403900536&dt_publicacao=13/10/2025. Acesso em: 15 abr. 2026.

[113] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2770067 - MG (2024/0390053-6)*. Brasília/DF: STJ, p. 26, 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403900536&dt_publicacao=13/10/2025. Acesso em: 15 abr. 2026.

[114] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2770067 - MG (2024/0390053-6)*. Brasília/DF: STJ, p. 26, 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403900536&dt_publicacao=13/10/2025. Acesso em: 15 abr. 2026.

[115] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

implementação de políticas públicas de acesso à energia, a jurisprudência examinada, a priori, não permite que a CLPI seja considerada uma condicionante universal na fase de implementação da política pública, pois é necessário que haja o impacto direto da atividade empreendedora no território tradicionalmente ocupado. Contudo, existindo povos indígenas e tradicionais na extensão territorial abrangida pela infraestrutura energética, a probabilidade de afetação desses povos é elevada, indicando a necessidade de realização da CLPI. Ademais, as empresas privadas, como parte de suas diligências internas, devem respeitar normas internacionais de direitos humanos, como a Convenção 169 da OIT, e zelar para que seus empreendimentos não resultem em violação aos direitos de povos originários e tradicionais, assim como assegurar que não contribuam para atuação ou omissão do Estados capazes de infringi-los, como a realização inadequada da CLPI antes de proceder à realização de um projeto (por exemplo, licitação para contratação de empresa para serviços de energia elétrica). Portanto, o melhor cenário é o Estado realizar a CLPI/obter o consentimento e seguir trabalhando em conjunto com o setor privado no território tradicional para assegurar a manutenção de um canal de diálogo com as comunidades indígenas e tradicionais, garantindo o acesso à informação de maneira cultural e linguisticamente adequada, bem como a repartição de benefícios obtidos por meio da atividade econômica realizada nos territórios.

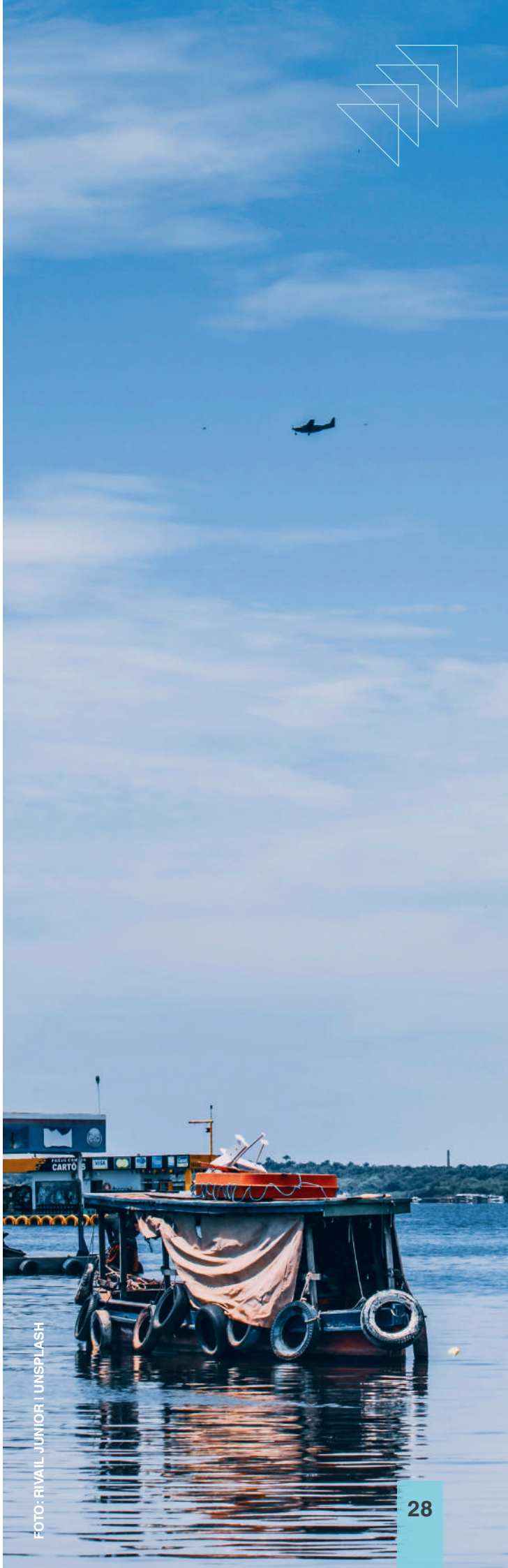


FOTO: RIVAIL JUNIOR | UNSPLASH

04

DIVERSIDADE DE SUJEITOS, TERRITÓRIOS E REGIMES DE PROTEÇÃO

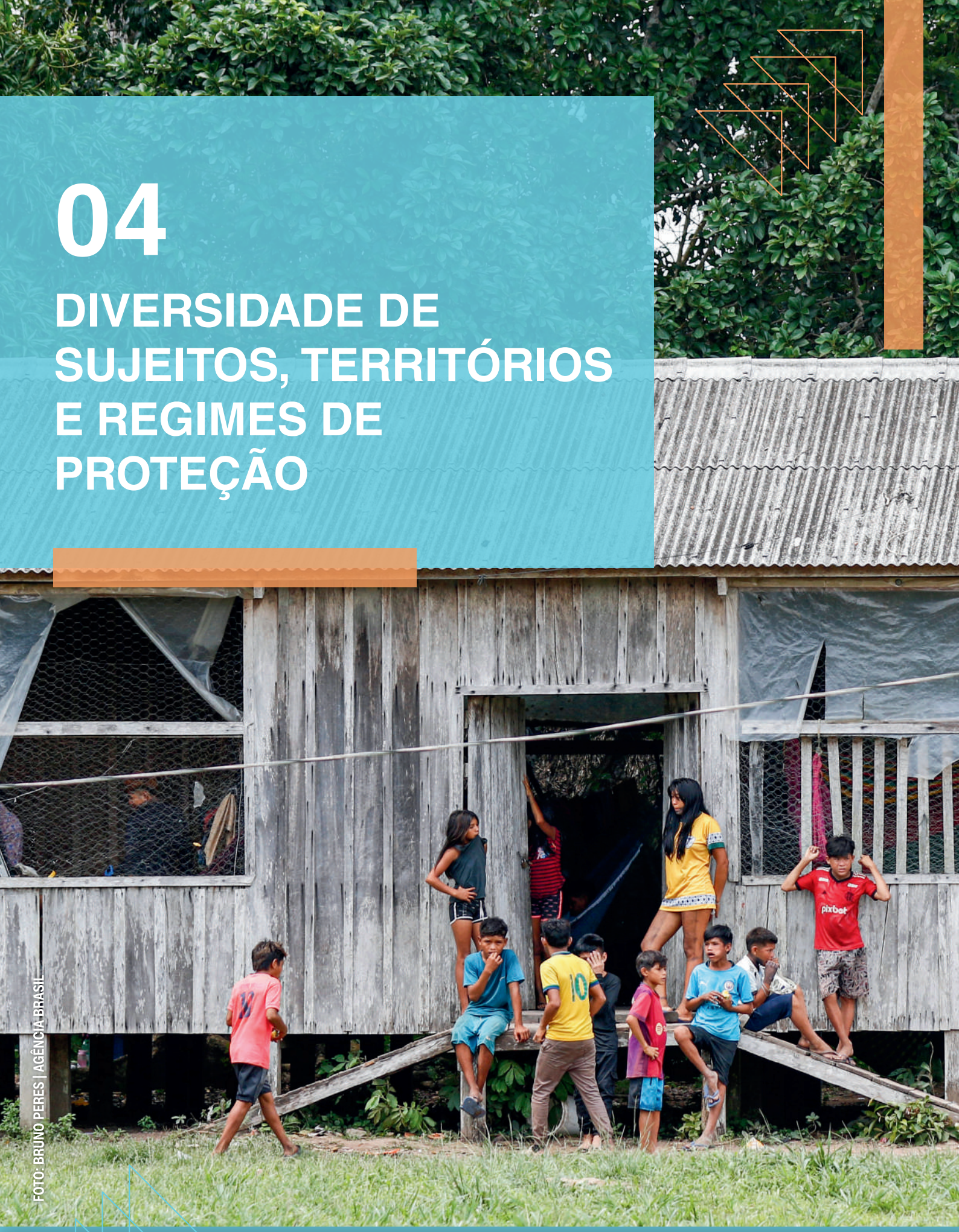


FOTO: BRUNO PERES | AGÊNCIA BRASIL

DIVERSIDADE DE SUJEITOS, **TERRITÓRIOS E REGIMES DE PROTEÇÃO**

4.1. Povos e comunidades destinatários das políticas de eletrificação

A implementação de políticas públicas de acesso à energia elétrica, especialmente no âmbito do LpT, projeta efeitos sobre povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, os quais se configuram como sujeitos coletivos de direitos dotados de proteção jurídica específica no ordenamento brasileiro e internacional. Sob a perspectiva jurídica, tais sujeitos correspondem a coletividades culturalmente diferenciadas, dotadas de formas próprias de organização social, política e econômica, cuja existência está intrinsecamente vinculada aos territórios que ocupam e aos recursos naturais neles disponíveis[116]. Essa vinculação territorial não se limita ao uso econômico da terra, constituindo elemento estruturante de suas identidades, práticas socioculturais e sistemas próprios de regulação e produção de conhecimento[117].

No âmbito dessa categoria, importa distinguir, ainda que de forma analítica, entre povos originários e povos e comunidades tradicionais, cujas definições não se confundem. Os chamados povos originários referem-se às populações que já habitavam o território brasileiro antes do processo de colonização europeia, como os povos indígenas, cuja relação com a terra possui caráter histórico, ancestral e originário, reconhecido constitucionalmente[118]. Por sua vez, o termo povos e comunidades tradicionais abrange coletividades formadas em processos históricos posteriores, como comunidades quilombolas, ribeirinhas, caiçaras e extrativistas, que, embora não possuam uma anterioridade à colonização, desenvolveram formas próprias de organização social e modos de vida profundamente vinculados aos territórios que ocupam[119].

Apesar dessas distinções, ambos os grupos compartilham elementos que justificam seu reconhecimento jurídico diferenciado, notadamente a relação contínua com seus territórios, o uso sustentável dos recursos naturais e a existência de sistemas próprios de organização social e reprodução cultural. Essas características são juridicamente relevantes na medida em que fundamentam a necessidade de proteção de seus modos de vida frente a intervenções externas, encontrando respaldo em parâmetros internacionais, conforme definição adotada no âmbito da ONU:

> [a]s comunidades, os povos e as nações indígenas são aqueles que, contando com uma continuidade histórica das sociedades anteriores à invasão e à colonização que foi desenvolvida em seus territórios, consideram a si mesmos distintos de outros setores da sociedade, e estão decididos a conservar, a desenvolver e a transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como base de sua existência continuada como povos, em conformidade com seus próprios padrões culturais, as instituições sociais e os sistemas jurídicos[120].

---

[116] BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007 2010/2007/Decreto/D6040.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

[117] BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007 2010/2007/Decreto/D6040.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

[118] INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Qual é a diferença entre povos originários e povos tradicionais? [s. l.]*: ISA, 2024. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/qual-e-diferenca-entre-povos-originarios-e-povos-tradicionais. Acesso em: 16 abr. 2026.

[119] INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Qual é a diferença entre povos originários e povos tradicionais? [s. l.]*: ISA, 2024. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/qual-e-diferenca-entre-povos-originarios-e-povos-tradicionais. Acesso em: 16 abr. 2026.

[120] BANIWA, Gersem José dos Santos Luciano. *O Índio Brasileiro*: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e LACED/Museu Nacional, 2006. Disponível em: https://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/indio_brasileiro.pdf. Acesso em: 08 abr. 2026.

No plano normativo interno, o Decreto 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, incorpora essa perspectiva ao defini-los como "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica"[121].

A definição normativa evidencia que o reconhecimento desses sujeitos se fundamenta em critérios materiais (especialmente a autoidentificação e a centralidade da relação território-modo de vida), configurando uma categoria jurídica de caráter aberto e não taxativo, conforme previsto no art. 3º, inciso I, do Decreto 6.040/2007, que adota definição baseada em elementos constitutivos e não em rol fechado de grupos. Essa característica permite abarcar uma gama de coletividades, para além das categorias constitucionalmente explicitadas, incluindo grupos como ribeirinhos, extrativistas, pescadores artesanais e outros povos de floresta e águas[122], frequentemente localizados nas áreas de incidência das políticas públicas de eletrificação[123].

Nesse contexto, tais grupos não podem ser equiparados à população rural em geral nem reduzidos à condição de beneficiários indistintos de políticas públicas. Ao contrário, sua qualificação como sujeitos de direitos diferenciados implica o reconhecimento de que a atuação estatal em seus territórios deve observar parâmetros jurídicos específicos, compatíveis com suas formas próprias de organização e com a centralidade do território para sua reprodução social.

É a partir dessa qualificação social e jurídica dos sujeitos que se delimita o alcance normativo da política de universalização energética no Brasil. O Decreto 11.628/2023, que dispõe sobre o LpT, reconhece que sua implementação incide sobre territórios caracterizados por isolamento geográfico, baixa presença estatal e exclusão histórica de serviços públicos essenciais e, nesse mesmo movimento, estabelece de forma expressa a priorização do atendimento a povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais como diretriz da política pública[124]. Essa orientação se materializa tanto na previsão de "valorizar e respeitar a cultura" desses grupos, com vistas à priorização de seu atendimento, quanto na sua inclusão, no inciso IV do art. 2º, entre os beneficiários prioritários do Programa[125]. A conformação normativa adotada evidencia que, embora formalmente orientado à universalização do acesso, o LpT opera por meio de uma incidência materialmente direcionada a sujeitos coletivos específicos, cuja condição jurídica diferenciada integra o próprio desenho da política pública e deve ser considerada em sua implementação.

Nesse contexto, a identificação dessas populações como destinatárias prioritárias afasta a compreensão da política pública de eletrificação como instrumento

---

[121] BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007 2010/2007/Decreto/D6040.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

[122] Emprega-se aqui, e eventualmente ao longo deste documento, a expressão "povos da floresta e das águas" como categoria sociopolítica utilizada para designar povos e comunidades tradicionais cujos modos de vida mantêm relação estrutural com florestas, rios, mares e demais ecossistemas aquáticos. A noção de "povos da floresta" foi difundida politicamente pelo ambientalista e líder seringueiro Chico Mendes para expressar a articulação entre seringueiros, extrativistas e povos indígenas na defesa dos territórios amazônicos e da floresta em pé. Neste trabalho, utiliza-se também a expressão "povos das águas" para abarcar ribeirinhos, pescadores artesanais, marisqueiras, extrativistas costeiros e marinhos e outras coletividades tradicionais vinculadas a territórios aquáticos. Para mais informações sobre a noção de "povos da floresta", ver: https://ispn.org.br/biomas/amazonia/os-povos-da-floresta/.

[123] O Decreto 11.628/2023 e o Decreto 12.964/2026, que atualiza o Programa LpT, reconhecem expressamente povos e comunidades tradicionais como grupos prioritários da política.

[124] BRASIL. *Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11628.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

[125] "Art. 2º São objetivos do Programa Luz para Todos: (...) IV - valorizar e respeitar a cultura dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e das comunidades tradicionais, de modo a priorizar o seu atendimento pelo Programa". Ver, BRASIL. *Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11628.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

de caráter abstrato e evidencia tratar-se de ação estatal que incide sobre contextos socioterritoriais qualificados. A priorização, sob essa perspectiva, ultrapassa a lógica administrativa de mera focalização e assume relevância jurídica por qualificar o público destinatário da política, produzindo efeitos diretos e juridicamente vinculantes sobre os parâmetros de atuação estatal. A execução da política passa, assim, a se submeter a exigências compatíveis com as especificidades desses sujeitos e com as características dos territórios por eles ocupados, o que afasta a possibilidade de adoção de modelos uniformes ou indiferenciados de implementação.

4.2. Regimes territoriais diferenciados

Conforme exposto na seção anterior, a evolução do reconhecimento de direitos de povos indígenas e tradicionais foi acompanhada pelo amadurecimento do próprio conceito da autonomia desses povos. De acordo com a Convenção 169 da OIT (1989) e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), a efetivação da cidadania indígena depende do reconhecimento jurídico e efetivo dos direitos políticos e sociais dos povos indígenas a partir de quatro elementos: (i) autonomia de decisão; (ii) autogoverno e controle sobre os territórios e os recursos naturais nele existentes; (iii) direito a representação política nas instâncias do Poder Legislativo do Estado; e (iv) protagonismo na formulação e controle sobre as chamadas políticas públicas dos Estados[126].

Do mesmo modo, para Sánchez, a autonomia indígena pode ser definida como um "sistema pela qual os povos indígenas podem exercer seu direito à livre determinação sob o marco de seus respectivos Estados"[127]. Sua efetivação depende da plena execução de quatro direitos fundamentais: (i) autogoverno; (ii) base territorial; (iii) competências e (iv) participação e representação política na vida nacional[128]. Portanto, a temática territorial faz parte de um núcleo fundamental de direitos para o pleno exercício da cidadania indígena.

No ordenamento jurídico brasileiro, o regime territorial diferenciado dos territórios tradicionalmente ocupados é explicitado especialmente por meio do art. 231 da CRFB/1988 e do art. 67 do ADCT, que tratam da demarcação de terras[129]. O § 2º do art. 231 determina que "As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes"[130]. Convém ressaltar que o Brasil não reconhece as TIs como unidades regionais autônomas, impedindo a transferência da propriedade aos povos originários e, assim, mantendo-a sob propriedade do Estado, inclusive como estratégia de proteção à soberania e aos recursos naturais sob jurisdição nacional[131].

É justamente por isso que 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", conforme disposto no § 3º do art. 231 da CRFB/1988[132]. A respeito desse tema, cabe endossar que a Constituição brasileira postula o direito

---

[126] SÁNCHEZ, Consuelo. Autonomia, Estados Pluriétnicos e Plurinacionais. *In*: VERDUM, Ricardo (org.). *Povos Indígenas*: Constituições e Reformas Políticas na América Latina. Brasília: INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, p. 97, 2009.
[127] SÁNCHEZ, Consuelo. Autonomia, Estados Pluriétnicos e Plurinacionais. *In*: VERDUM, Ricardo (org.). *Povos Indígenas*: Constituições e Reformas Políticas na América Latina. Brasília: INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, p. 69, 2009.
[128] SÁNCHEZ, Consuelo. Autonomia, Estados Pluriétnicos e Plurinacionais. *In*: VERDUM, Ricardo (org.). *Povos Indígenas*: Constituições e Reformas Políticas na América Latina. Brasília: INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, p. 69-76, 2009.
[129] "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" e "Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição". Ver, BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.
[130] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.
[131] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.
[132] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

à consulta às comunidades afetadas, assegurando-lhes a participação nos resultados da lavra. Essa disposição demonstra um adiantamento do legislador brasileiro sobre a importância da consulta, posto que a Convenção 169 da OIT somente veio à público em 1989, ano seguinte à promulgação da CRFB/1988.

Os parágrafos seguintes do art. 231 da CRFB/1988, foram incluídas disposições sobre: (i) a inalienabilidade (impossibilidade de venda, doação, transferência ou alienação das TIs, pois elas não são consideradas patrimônios comercializáveis, mas bens da União, sob usufruto perpétuo de povos indígenas), indisponibilidade (TIs não podem ser objeto de oneração, como hipoteca e penhora, ou negócio jurídico que limite o usufruto indígena) e imprescritibilidade das TIs (essas terras não estão sujeitas a usucapião, portanto, ainda que terceiros não indígenas ocupem TIs, essa ocupação não gera direitos reais de propriedade, independentemente do tempo); (ii) vedação da remoção de grupos indígenas de suas terras, havendo somente duas exceções (casos de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população e interesse da soberania do País, contudo, apenas mediante deliberação do Congresso Nacional e necessariamente sendo garantido o retorno imediato após cessação do risco); e (iii) a nulidade e extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das TIs ou a exploração de riquezas naturais existentes (exceto em caso de relevante interesse público da União, mediante disposição em lei complementar)[133].

Além da CRFB/1988, a Lei 6.001/1973, conhecida como "Estatuto do Índio"[134], define as modalidades das TIs, que podem ser:

> Art. 17. Reputam-se terras indígenas:
> I - as terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas, a que se referem os artigos 4º, IV, e 198, da Constituição;
> II - as áreas reservadas de que trata o Capítulo III deste Título;
> III - as terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas[135].

As TIs tradicionalmente ocupadas são aquelas habitadas por indígenas em caráter permanente, "utilizadas para atividades produtivas, culturais, bem-estar e reprodução física, segundo seus usos, costumes e tradições", disciplinadas pelos arts. 22 a 25 da Lei 6.001/1973[136]. Já as reservas indígenas são terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União e destinadas à posse permanente de indígenas, sua regulamentação está prevista nos arts. 26 a 31 da Lei 6.001/1973. Por último, as terras dominiais são de propriedade das comunidades ou indivíduos indígenas, adquiridas por meio das formas prescritas na legislação civil, como compra e venda, doação, usucapião, entre outros[137], mas não se confundem com as TIs tradicionalmente ocupadas, previstas nos arts. 32 e 33 da Lei 6.001/1973.

Já o processo administrativo de demarcação das TIs, sob competência do Poder Executivo, é disciplinado pelo Decreto 1.775/1996[138], compreendendo sete etapas: (i) estudos de identificação e delimitação, que deve ser realizado pela Funai; (ii) contraditório administrativo; (iii) declaração dos limites da TIs, sob condução do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); (iv) demarcação física, realizada pela Funai; (v) homologação da demarcação, que deve ser realizada pelo Presidente da República; (vi) registro

---

[133] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[134] A denominação "Estatuto do Índio" reflete uma visão assimilacionista e tutelar ainda vigente na segunda metade do século XX no Brasil. Ressalta-se que povos indígenas não puderam participar de sua formulação, demonstrando o caráter impositivo da norma. A respeito do tema ver, RESENDE, Ana Catarina Zema de. *Direitos e autonomia indígena no Brasil (1960 – 2010)*: uma análise histórica à luz da teoria do sistema-mundo e do pensamento decolonial. Tese (Doutorado em História) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

[135] BRASIL. *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

[136] BRASIL. *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

[137] CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Conceitos de Terras Indígenas utilizados pelo Cimi. [s. l.]*: CIMI, 2004. Disponível em: https://cimi.org.br/2004/06/21510/. Acesso em: 16 abr. 2026.

[138] BRASIL. *Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996*. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

das TIs nos Cartórios de Registros de Imóveis, a pedido da Funai; e (vii) incorporação ao patrimônio da União, sob responsabilidade da Funai. Para contribuir com a visualização dessas etapas, foi elaborada a Figura 1, abaixo:

Figura 1 - Fluxograma das etapas de demarcação de TIs no Brasil



Fonte: Elaboração própria com base nas informações do Governo Federal (2024). Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril-indigena-entenda-as-etapas-de-demarcacao-de-terras-indigenas. Acesso em: 16 abr. 2026.

Especificamente quanto aos povos indígenas isolados, há outros mecanismos jurídicos utilizados pela Funai para proteção da área ocupada contra terceiros, conforme previsto no art. 7º do Decreto 1.775/1996:

> Art. 7° O órgão federal de assistência ao índio poderá, no exercício do poder de polícia previsto no inciso VII do art. 1° da Lei n° 5.371, de 5 de dezembro de 1967, disciplinar o ingresso e trânsito de terceiros em áreas em que se constate a presença de índios isolados, bem como tomar as providências necessárias à proteção aos índios[139].

Esse processo deve ser acompanhado de estudos de identificação e ações para a delimitação da área, com a finalidade de assegurar a integridade física desses povos[140].

Por último, a regularização de TIs também envolve a etapa de cadastramento de ocupantes não-indígenas, levantamento e avaliação de benfeitorias pela Funai, cabendo indenização às benfeitorias de boa-fé[141]. Nesses casos, a Funai deve deliberar sobre a boa-fé das ocupações e benfeitorias cadastradas, realizar a oferta do valor indenizatório e a desocupação da população não indígena, seguido do pagamento da indenização e reassentamento dos ocupantes não-indígenas (esta última ação deve ser coordenada pelo Incra)[142]. Somente em casos excepcionais, como conflitos internos irreversíveis, impactos de grandes empreendimentos ou impossibilidade técnica de reconhecimento da terra de ocupação tradicionais, a Funai pode reconhecer o direito territorial de comunidades indígenas por meio da modalidade "reserva indígena" (art. 26, da Lei 6.001/1973[143]).

Quanto aos demais territórios tradicionalmente ocupados, como os territórios quilombolas, ribeirinhos, caiçaras, de cipozeiros e extrativistas, a CRFB/1988 é menos prescritiva do que em relação às TIs. O art. 68 do ADCT dispõe que: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos"[144]. Dessa forma, outras legislações infraconstitucionais buscam suprir a lacuna observada na Carta Magna, como o Decreto 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)[145], e a Lei 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da CRFB/1988 e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), entre outras providências[146].

A PNPCT define territórios tradicionais como:

> espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações[147].

---

[139] BRASIL. *Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996*. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

[140] FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. *Entenda o processo de demarcação*. Brasília/DF: Funai, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas/entenda-o-processo-de-demarcacao. Acesso em: 16 abr. 2026.

[141] FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. *Instrução Normativa Funai nº 02, de 2 de fevereiro de 2012*. Brasília/DF: Funai, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/dpt/doc/instrucaonormativa-2-cpab.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

[142] FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. *Entenda o processo de demarcação*. Brasília/DF: Funai, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas/entenda-o-processo-de-demarcacao. Acesso em: 16 abr. 2026.

[143] "Art. 26. A União poderá estabelecer, em qualquer parte do território nacional, áreas destinadas à posse e ocupação pelos índios, onde possam viver e obter meios de subsistência, com direito ao usufruto e utilização das riquezas naturais e dos bens nelas existentes, respeitadas as restrições legais. Parágrafo único. As áreas reservadas na forma deste artigo não se confundem com as de posse imemorial das tribos indígenas, podendo organizar-se sob uma das seguintes modalidades: a) reserva indígena; b) parque indígena; c) colônia agrícola indígena". Ver, BRASIL. *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

[144] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[145] BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

[146] BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

[147] BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

Essa política, entretanto, não apresenta mecanismos específicos para a delimitação dos territórios, somente institui, dentre seus objetivos específicos, a finalidade de: (i) garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios; (ii) solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPI) em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS); e (iii) garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos[148].

Apesar de as unidades de conservação (UCs) terem sido criadas justamente para limitar, tanto quanto possível, a interferência humana nesses espaços, nova interpretação do ICMBio sobre a Lei do SNUC permite que, em alguns casos, povos tradicionais possam permanecer em UCPI[149]. O art. 42 desta lei determina que povos tradicionais residentes em UCs em que a permanência não é permitida seriam indenizados ou compensados pelo Estado; contudo, diante do fato de que na maioria das 149 UCPIs no Brasil há presença dessas populações, o ICMBio entendeu que a melhor solução para a questão seria compatibilizar direitos e valores, de forma que as comunidades tradicionais não tenham que sair das UCPIs[150], como nos casos de Resex e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS).

A nova interpretação do ICMBio também está ancorada no Parecer da Procuradoria Federal Especializada (PFE) da Advocacia-Geral da União (AGU), cuja fundamentação lastreia-se nos arts. 215[151], 216[152] e 231 da CRFB/1988 e no art. 68 do ADCT, bem como na Convenção 169 da OIT[153]. O Parecer apresenta um exame aprofundado do filtro constitucional e convencional, além de uma análise sistemática do ordenamento infraconstitucional brasileiro. Em suma, a AGU reconheceu que não somente não haver risco para o meio ambiente a presença de indígenas em UCs, mas estendeu esse entendimento aos quilombolas e a outros povos tradicionais, a partir da jurisprudência da CIDH[154]. Ao final, a AGU conclui pela "possibilidade de manutenção permanente (ou sem prazo determinado) das populações tradicionais inerentes à diversidade biocultural afeta à unidade de conservação, que precisam e dependem desse espaço necessário e inamovível para sua identidade ser afirmada"[155].

Ante o exposto, evidencia-se que a adoção de um regime territorial diferenciado para ocupação de povos

---

[148] BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

[149] O ECO. *ICMBio passa a aceitar permanência de tradicionais em unidades de conservação de proteção integral. [s. l.]*: O Eco, 2021. Disponível em: https://oeco.org.br/reportagens/icmbio-passa-a-aceitar-permanencia-de-tradicionais-em-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral. Acesso em: 16 abr. 2026.

[150] O ECO. *ICMBio passa a aceitar permanência de tradicionais em unidades de conservação de proteção integral. [s. l.]*: O Eco, 2021. Disponível em: https://oeco.org.br/reportagens/icmbio-passa-a-aceitar-permanencia-de-tradicionais-em-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral. Acesso em: 16 abr. 2026.

[151] "Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais". Ver, BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[152] "Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico". Ver, BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

[153] Acesse o documento na íntegra: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Parecer-populacoes-tradicionais-e-art.-42-da-Lei-do-SNUC-versao-final.pdf.

[154] ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Parecer n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Brasília/DF: AGU/PFE, 2021. Disponível em: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Parecer-populacoes-tradicionais-e-art.-42-da-Lei-do-SNUC-versao-final.pdf. Acesso em: 17 abr. 2026.

[155] ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Parecer n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Brasília/DF: AGU/PFE, 2021. Disponível em: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Parecer-populacoes-tradicionais-e-art.-42-da-Lei-do-SNUC-versao-final.pdf. Acesso em: 17 abr. 2026.

indígenas e tradicionais é mais do que uma necessidade, mas um dever do Estado brasileiro, em razão da proteção da própria cultura e modos de vida dessas populações. Ademais, muitas vezes esses locais se confundem com as áreas protegidas instituídas por lei no Brasil, em que a ocupação de uma UCPI, por exemplo, é muito anterior à definição legal. Essa dinâmica também evidencia a enorme contribuição dos povos originários e tradicionais para manutenção da biodiversidade e conservação do patrimônio nacional, tema há muito debatido pela literatura[156]. Por conseguinte, o estabelecimento do regime territorial diferenciado vai muito além da delimitação de espaços passíveis de livre circulação: trata-se de uma ferramenta para proteção cultural, humanitária e étnica, sendo fundamental que atores envolvidos em atividades capazes de afetá-los conheçam e se aprofundem nas diretrizes técnicas e jurídicas que regem a sua manutenção.

4.3. Implicações para a CLPI

As seções anteriores desta nota evidenciam a existência de uma arquitetura jurídica nacional e internacional para proteção especial e diferenciada de direitos de povos indígenas e tradicionais e seus respectivos territórios. Trata-se de uma medida indispensável à preservação da cultura, identidade, costumes, modos de vida, além de contribuir com a preservação do patrimônio natural do Brasil[157]. Nesse sentido, tão central quanto à reprodução social desses grupos está o pleno exercício da autonomia e da autodeterminação dos povos, conforme previsto na Convenção 169 da OIT, aspecto indissociável aos direitos territoriais desses grupos[158].

Amparados por esse mesmo instituto convencional, a consulta prévia destaca-se como uma temática transversal a qualquer atividade capaz de afetar esses espaços, cujos procedimentos e etapas são detalhados na seção 5 deste documento. Anterior a esse exame, no entanto, convém ressaltar algumas implicações das dinâmicas dos regimes territoriais diferenciados de territórios indígenas e tradicionais para a CLPI. Dois principais aspectos podem ser destacados: (i) propriedade dos territórios; e (ii) órgãos relacionados à regularização fundiária.

Em primeiro lugar, por força do art. 231 da CRFB/1988, TIs são de propriedade da União, enquanto territórios quilombolas são de propriedade das próprias comunidades quilombolas (art. 68 do ADCT). Em ambos os casos, o Estado é responsável pela regularização, respectivamente, da posse e propriedade da terra; contudo, os órgãos que devem acompanhar esse processo não são os mesmos: (i) no caso dos povos indígenas, as etapas de demarcação do território exigem a participação, no mínimo, da Funai, do MJSP e da Presidência da República; (ii) já no caso dos povos quilombolas, do Incra[159], mas também a Fundação Cultural Palmares, em razão de suas atribuições para com os povos afrodescendentes[160]. Essa dinâmica impacta diretamente a forma com que a CLPI deve ser realizada nos territórios, exigindo diferentes órgãos participantes, com diferentes especialidades técnicas para realizar a gestão territorial local, e a participação de diferentes tradutores tradicionais, falantes das línguas nativas.

---

[156] A respeito do tema, ver, DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *Populações Tradicionais em Unidades de Conservação*: o mito da natureza intocada. Série: Documentos e Relatórios de Pesquisa - nº 1. Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre populações humanas e áreas úmidas brasileiras. Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1993. Disponível em: https://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/PopTrad%20em%20UnidConserva%C3%A7%C3%A3o017.pdf. Acesso em: 17 abr. 2026.

[157] DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *Populações Tradicionais em Unidades de Conservação*: o mito da natureza intocada. Série: Documentos e Relatórios de Pesquisa - nº 1. Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre populações humanas e áreas úmidas brasileiras. Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1993. Disponível em: https://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/PopTrad%20em%20UnidConserva%C3%A7%C3%A3o017.pdf. Acesso em: 17 abr. 2026.

[158] Ver a subseção 4.2 desta nota.

[159] Ver a subseção 4.2 desta nota.

[160] FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. *Portaria FCP nº 111, de 08 de abril de 2026*. Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo Detalhado dos Cargos Comissionados Executivos - CCE e das Funções Comissionadas Executivas - FCE da Fundação Cultural Palmares. Brasília/DF: FCP, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos/regimento-interno-fcp-2026.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

Nessa perspectiva, a adequação cultural é requisito indispensável a ser perseguido pelo Estado no âmbito da consulta prévia[161]. Isso porque a adequação cultural é elemento essencial para a efetivação do princípio da dignidade humana e de sua conotação enquanto um direito fundamental[162]. Tendo em vista as diferenças culturais, linguísticas, políticas e sociais de cada povo, é igualmente indispensável que o Estado adote procedimentos de CLPI específicos às realidades locais, combatendo-se a adoção de modelos únicos e/ou padronizados, ainda que seja possível identificar denominadores comuns para a realização desse procedimento (como o acesso à informação, a boa-fé e a anterioridade da consulta em relação ao início das atividades em questão).

Além disso, o próprio conceito de participação deve ser aprofundado no âmbito da CLPI. De acordo com a sociologia, a participação exige: (i) integração, que permite avaliar o grau de incorporação do indivíduo ao grupo, e (ii) norma ou valor pelo qual se avalia um tipo de organização de natureza social, econômica, política, entre outras[163]. A CLPI, todavia, vai além e requer informação acessível e disponível em formatos culturalmente adequados, anterioridade e não coerção, constrangimento ou qualquer forma de afetação da autonomia decisória de indivíduo e/ou grupo, para que estes não ajam contra sua vontade. Portanto, por mais que possa ser considerada uma espécie dentro do gênero participação, não se esgota com a realização de oitivas em reuniões, audiências públicas e outros espaços institucionalizados de participação da sociedade civil[164].

Com isso, é necessário ressaltar aquilo que pode ou não pode ser considerado como CLPI. Em primeiro lugar, a CLPI não se confunde com o ato de informar povos afetados sobre decisões capazes de afetar povos indígenas e tradicionais, à exemplo da decisão da OIT durante o licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, em 2012[165]. Do mesmo modo, a CLPI não se confunde com qualquer tipo de evento ou encontro, mas decorre de um processo acordado entre as partes envolvidas, garantindo aos povos indígenas e tradicionais o direito à autodeterminação[166], em que diferentes formatos podem ser utilizados (como oficinas, seminários, reuniões e assembleias)[167]. Igualmente, a CLPI não deve ser interpretada como direito de veto, conforme publicação da OIT de 2013[168], mas como um direito legítimo de oposição diante de situações em que não se concorda, potencializando a autonomia e autodeterminação dos

---

[161] Ver a subseção 4.1 desta nota.

[162] "A juicio de la Corte, *la participación de las comunidades indígenas* en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, *a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social*. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental (arts. 14 y 35 del C.C.A., 69, 70, 72 y 76 de la ley 99 de 1993), sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades" (grifo nosso). Ver, CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Acórdão SU-039/97*. Bogotá: Corte Constitucional, 1997. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm. Acesso em: 22 abr. 2026.

[163] RIOS, J. A. Participação. *In*: SILVA, B. (Coordenador geral). *Dicionário de Ciências Sociais*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, p. 869-70, 1987.

[164] Ver, INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *O que é e o que não é o direito de Consulta Livre, Prévia e Informada*. Brasil: ISA, [s. d.]. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/index7397.html?q=o-que-e. Acesso em: 22 abr. 2026.

[165] MARTINS DOMINGOS, J. V.; DE MORAES BRAGA JUNIOR, S. A.; ALVES FERNANDES, B. C. A Convenção nº 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada: relação com o princípio da dignidade da pessoa humana. *Revista da AGU*, v. 22, n. 04, 2023. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3409. Acesso em: 22 abr. 2026.

[166] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. [s. l.]*: CIDH, p. 56, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926. Acesso em: 10 abr. 2026.

[167] MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. *Consulta Prévia, Livre e Informada*. Curitiba: MPPR, [s. d.]. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/direito/Pagina/Consulta-Previa-Livre-e-Informada. Acesso em: 22 abr. 2026.

[168] Ver, INTERNATIONAL ORGANIZATION LABOUR. *Understanding the Indigenous and Tribal People Convention, 1989 (No. 169)*. Geneva: ILO, 2013. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_205225.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.

dos povos[169].

Convém ressaltar, ainda, que os procedimentos de consulta prévia envolvem a atuação independente das comunidades afetadas, especialmente durante as reuniões exclusivas de representantes de todas as aldeias[170]. Conforme exposto na seção seguinte, que aborda três experiências acompanhadas pela REC, a CLPI envolve etapas com e sem a participação de representantes do Estado, muitas vezes explicitadas em Protocolos Autônomos de Consulta, elaboradas pelas próprias comunidades indígenas e tradicionais[171]. O que há de comum nesses processos, todavia, é que ambos exigem uma infraestrutura logística (especialmente para transporte), comunicacional e alimentar para que todas as providências sejam tomadas antes, durante e depois da realização da CLPI. Afinal, não basta que a consulta seja realizada, é igualmente importante que o Estado assegure o respeito à autonomia decisória dos povos envolvidos e que a decisão tenha incidência concreta sobre a situação em discussão[172].

Embora a própria CRFB/1988 também preveja que o Ministério Público participe ativamente da defesa de comunidades e organizações representativas em juízo[173], inclusive desempenhando um importante papel em processos de consulta prévia[174], não há iniciativas atuais para regulamentar o orçamento público necessário à realização de CLPI. A inexistência de um arcabouço jurídico constitucional e infraconstitucional não contribui para a efetivação desse direito, mas dificultam-na em um contexto de constantes ataques e violações, que pioram quando os litígios envolvem territórios isolados e/ou de difícil acesso. O que se observa na atualidade, entretanto, é um cenário complexo de falta de recursos públicos para obrigações constitucionalmente previstas, como o orçamento para a regularização, demarcação e fiscalização de TIs que, em 2022, chegou a somente 45 milhões (31% do valor corrigido aprovado em 2013 pelo Governo Federal)[175].

Para o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), trata-se de uma política deliberadamente anti-indígena e que compromete a proteção territorial e cidadã dos povos originários brasileiros em um contexto maior de aumento da violência contra povos indígenas e tradicionais, resultando no genocídio de povos isolados e no aumento ilegal da fronteira agrícola e minerária em territórios tradicionais[176]. Dados orçamentários do MPI[1], do MIR[2], da Funai[3], do Incra[4] e do MPF[5], todos para o exercício de 2025, cujas consultas foram realizadas pela REC em abril de 2026, não indicam

[169] INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *O que é e o que não é o direito de Consulta Livre, Prévia e Informada*. Brasil: ISA, [s. d.]. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/index7397.html?q=o-que-e. Acesso em: 22 abr. 2026.
[170] Ver, APINA; APIWATA; AWATAC. *Protocolo de Consulta e Consentimento*. Macapá: Rede de Cooperação Amazônica - RCA; Instituto de Pesquisa e Formação Indígena - Iepê, 2014. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-e-Consentimento-Wajapi.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.
[171] Ver, APINA; APIWATA; AWATAC. *Protocolo de Consulta e Consentimento*. Macapá: Rede de Cooperação Amazônica - RCA; Instituto de Pesquisa e Formação Indígena - Iepê, 2014. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-e-Consentimento-Wajapi.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.
[172] APINA; APIWATA; AWATAC. *Protocolo de Consulta e Consentimento*. Macapá: Rede de Cooperação Amazônica - RCA; Instituto de Pesquisa e Formação Indígena - Iepê, 2014. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-e-Consentimento-Wajapi.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.
[173] "Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo". Ver, BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.
[174] Ver, APINA; APIWATA; AWATAC. *Protocolo de Consulta e Consentimento*. Macapá: Rede de Cooperação Amazônica - RCA; Instituto de Pesquisa e Formação Indígena - Iepê, 2014. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-e-Consentimento-Wajapi.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.
[175] CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *O orçamento da União como instrumento anti-indígena no governo Bolsonaro*. Brasil: CIMI, 2022. Disponível em: https://cimi.org.br/2022/01/orcamento-uniao-anti-indigena-governo-bolsonaro/
[176] CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *O orçamento da União como instrumento anti-indígena no governo Bolsonaro*. Brasil: CIMI, 2022. Disponível em: https://cimi.org.br/2022/01/orcamento-uniao-anti-indigena-governo-bolsonaro/. Acesso em: 22 abr. 2026.
[177] Para mais informações acesse: https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/84000-ministerio-dos-povos-indigenas.
[178] Para mais informações acesse: https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/67000-ministerio-da-igualdade-racial.
[179] Para mais informações acesse: https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30202-fundacao-nacional-dos-povos-indigenas.
[180] Para mais informações acesse: https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/22201-instituto-nacional-de-colonizacao-e-reforma-agraria.
[181] Para mais informações acesse: https://transparencia.mpf.mp.br/conteudo/execucao-orcamentaria-e-financeira/despesas-por-acao-orcamentaria.

dispêndio de recursos específicos para a CLPI. A não identificação dos recursos no Portal da Transparência do Governo Federal e MPF não necessariamente significa que não esse dispêndio não existiu: não está claro, atualmente, qual a natureza jurídica desse tipo despesa, à luz da classificação do orçamento da despesa pública aplicada no Brasil[182]. De acordo com a legislação contemporânea, a categoria econômica de recursos públicos podem ser dois: (i) correntes ou (ii) despesas de capital, em que somente as primeiras "não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital"[183], possibilitando que dispêndios necessários à realização de CLPI sejam classificados como despesas correntes. São necessários outros estudos, no entanto, para atestar a natureza dessa despesa.

Igualmente, não há clareza sobre qual órgão estatal seria responsável por arcar com os custos relacionados à consulta, de forma que o próprio MPF chegou a recomendar, em 2025, que órgãos diretamente envolvidos em empreendimentos com afetação de territórios tradicionalmente ocupados se responsabilizem pelo custeio de tal ação (no caso, a Agência Nacional de Águas - ANA e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do estado - Idema/RN), citando a necessidade de a Funai e a Fundação Palmares auxiliarem esse processo[184]. Apesar dessa lacuna normativa, em 2013, a Funai publicou uma cartilha sobre a Convenção 169 da OIT e o direito à CLPI, indicando que "O Estado deve garantir os recursos necessários para a execução de todo o processo de consulta"[185]. Nesse sentido, enquanto um órgão que faz parte da prestação jurisdicional no País, a Funai disponibiliza serviço online para que entidades representativas de povos indígenas e comunidades tradicionais solicitem apoio ao processo de construção de protocolos e outros instrumentos de CLPI[186]. Não há, todavia, dados sobre valores já despendidos pela Funai para a realização dessa atividade[187].

Essas constatações evidenciam a existência de um grande gargalo jurídico-econômico para a plena eficácia de um instituto vital à garantia de direitos dessas populações, somando-se à necessidade de maior articulação entre órgãos públicos para o aprimoramento de sua atuação enquanto guardiões da CRFB/1988 e dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Superar esse desafio depende não somente de vontade política, mas da articulação e participação ativa de lideranças comunitárias e movimentos representativos desses povos para a construção de um orçamento participativo, socialmente legítimo e pautado nos princípios que esse instrumento contribuirá para solidificar. Quanto à responsabilidade pelo custeio da CLPI, são necessários outros estudos para averiguar a natureza jurídica do orçamento para a consulta e a responsabilidade de cada ente, estatal e não estatal, para arcar com esses custos.

---

[182] SECRETARIA DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. *Manual de Classificação da Despesa Pública*. 2ª edição. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2021. Disponível em: https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Manual-de-Classificacao-da-Despesa-Publica.pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

[183] SECRETARIA DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. *Manual de Classificação da Despesa Pública*. 2ª edição. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, p. 10, 2021. Disponível em: https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Manual-de-Classificacao-da-Despesa-Publica.pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

[184] "A recomendação também pede que Idema/RN e ANA realizem levantamento das comunidades tradicionais potencialmente afetadas pelo projeto, com o auxílio da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), da Fundação Cultural Palmares, do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e de outros órgãos públicos e da sociedade civil". Ver, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *MPF cobra consulta a comunidades tradicionais antes do início das obras da Adutora do Agreste Potiguar*. Rio Grande do Norte: MPF, 2025. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-rn/noticias/mpf-cobra-consulta-a-comunidades-tradicionais-antes-do-inicio-das-obras-da-adutora-do-agreste-potiguar. Acesso em: 29 abr. 2026.

[185] Ver, FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO; DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT. *A Convenção da OIT e o Direito de Consulta Livre, Prévia e Informada*. Brasília/DF: Funai; GIZ GmbH, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/ascom/2014/doc/11-nov/convencaooit.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

[186] Ver, SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO DO BRASIL. *Solicitar apoio a processos de construção de protocolos e outros instrumentos de consulta livre, prévia e informada*. Brasília/DF: SIB, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-apoio-a-processos-de-construcao-de-protocolos-e-outros-instrumentos-de-consulta-livre-previa-e-informada. Acesso em: 23 abr. 2026.

[187] SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO DO BRASIL. *Solicitar apoio a processos de construção de protocolos e outros instrumentos de consulta livre, prévia e informada*. Brasília/DF: SIB, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-apoio-a-processos-de-construcao-de-protocolos-e-outros-instrumentos-de-consulta-livre-previa-e-informada. Acesso em: 23 abr. 2026.

05

DIAGNÓSTICO: PADRÕES DA CLPI NA POLÍTICA ENERGÉTICA



FOTO: IMAGEM DIVULGAÇÃO SITE UOL ECOA

DIAGNÓSTICO: **PADRÕES DA CLPI NA POLÍTICA ENERGÉTICA**

5.1. O caso xinguano (MT)

A experiência do TIX, situado no estado de MT e habitado por 16 povos indígenas[188], é mobilizada nesta Nota Técnica como caso exemplificativo de como a não observância da CLPI compromete, de forma simultânea, a juridicidade, a qualidade técnica e a efetividade das políticas públicas de universalização do acesso à energia elétrica, em especial no âmbito do LpT. Trata-se de um recorte empírico que permite ilustrar a discussão desenvolvida nos tópicos anteriores, evidenciando que a dissociação entre a densidade normativa da CLPI e sua implementação efetiva no ciclo das políticas públicas produz efeitos cumulativos que transcendem a dimensão procedimental, incidindo sobre as condições de fruição dos serviços por seus destinatários, especialmente em contextos territoriais e socioculturais diferenciados.

A reconstrução do percurso de implementação do LpT no TIX tem como principal referencial o "1º Encontro de Monitoramento e Avaliação do Programa Luz para Todos no Xingu"[189], realizado entre 26 e 28 de março de 2025, na Aldeia Khikatxi, Terra Indígena Wawi (MT). Esse espaço foi marcado pela sistematização das experiências acumuladas ao longo da execução da política energética no território, ao mesmo tempo em que operou como instância de vocalização, por parte dos povos indígenas, das principais dificuldades e inadequações verificadas no processo de recepção do LpT. Ali, foram reunidos representantes de 12 povos xinguanos, organizações da sociedade civil integrantes da REC, representantes da Funai, da ANEEL e MME, além da concessionária Energisa MT, responsável pela execução do Programa, e equipes técnicas vinculadas às etapas de instalação de sistemas energéticos. Desse encontro, derivam dois documentos basilares para a presente análise: a "Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos"[190] e a "Contribuição Da Rede Energia & Comunidades ao Encontro De Monitoramento do Programa Luz Para Todos No Xingu"[191], os quais constituem o núcleo da reconstrução do caso.

O TIX possui condições particularmente interessantes para a presente análise, na medida em que se configura como um território de elevada complexidade socioambiental, abrangendo aproximadamente 26,7 milhões de hectares, distribuídos entre os biomas Amazônia e Cerrado, e habitado por uma pluralidade de povos indígenas[192]. Essas características implicam a coexistência de múltiplos regimes de governança interna, diferentes formas de autoridade e distintos tempos de deliberação coletiva e, nesse contexto, destaca-se a existência de um Protocolo de Consulta[193] próprio do território, elaborado em 2016 pela ATIX, que se propõe a sistematizar, em um instrumento comum, os procedimentos de consulta aplicáveis a essa diversidade, traduzindo, em termos operacionais, as especificidades locais e estabelecendo parâmetros para a realização de processos de CLPI, sendo referência para a condução de processos participativos e deliberativos relativos a medidas e projetos com potencial de impacto territorial.

---

[188] INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Terras Indígenas no Brasil*: Terra Indígena Xingu. *[s. l.]*: ISA, *[s. d.]*. Disponível em: https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3908. Acesso em: 27 abr. 2026.

[189] INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. *Energia elétrica no Xingu*: monitoramento participativo do Luz para Todos. *[s. l.]*: IEMA, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/luz-para-todos-xingu-20250509. Acesso em: 27 abr. 2026.

[190] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, 2025. Disponível em: Carta dos povos xinguanos sobre o LpT.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

[191] REDE ENERGIA E COMUNIDADES. *Contribuição da Rede Energia & Comunidades ao Encontro de Monitoramento do Programa Luz para Todos no Xingu*. Brasil: REC, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente. org.br/luz-para-todos-xingu-20250509. Acesso em: 27 abr. 2026.

[192] INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *O Xingu é um só. [s. l.]*: ISA, 2024. Disponível em: https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/o-xingu-e-um-so. Acesso em: 27 abr. 2026.

[193] ASSOCIAÇÃO TERRA INDÍGENA DO XINGU. *Protocolo de consulta dos povos do Território Indígena do Xingu*. Canarana: ATIX, 2016. Disponível em: https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/2016-protocolo-tix-xingu.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

O Protocolo estrutura a CLPI como um procedimento sequencial, cumulativo e multiescalar, composto por etapas articuladas: (i) comunicação formal da iniciativa à Funai, com posterior encaminhamento à coordenação regional do Xingu e articulação com a ATIX; (ii) realização de reunião geral de governança com representantes de todos os povos do território, destinada à apresentação da proposta e à deliberação inicial sobre sua continuidade; (iii) desdobramento em ciclos deliberativos internos em cada povo, com posterior sistematização regional das posições nos eixos Alto, Médio, Baixo e Leste Xingu; e (iv) realização de nova reunião geral de governança, voltada à consolidação das posições coletivas e à definição de encaminhamentos finais, com possibilidade de repetição do ciclo conforme a complexidade da matéria[194]. No contexto xinguano, portanto, tal arranjo reafirma que a consulta aos povos não se limita a um ato informativo, configurando, antes, um processo com arquitetura própria de produção de informação, deliberação interna e construção coletiva de decisões.

Ademais, o Protocolo estabelece um conjunto de diretrizes operacionais que condicionam a validade e a legitimidade dos processos de consulta, sistematizando parâmetros mínimos para sua adequada condução. Dentre essas diretrizes, destacam-se: (i) a atribuição ao órgão governamental interessado da responsabilidade pelo custeio integral de todas as reuniões e atividades necessárias ao processo de consulta; (ii) a obrigatoriedade de convite a todas as aldeias do território, com garantia de participação por meio de representantes dotados de poder decisório; (iii) a previsão de tempo adequado para tradução e mediação linguística, de modo a contemplar as diversas línguas faladas no TIX; (iv) a exigência de respeito, por parte dos agentes externos, aos tempos próprios de deliberação dos povos indígenas, vedando-se a imposição de pressões para aceleração dos processos decisórios; e (v) a garantia de realização de momentos de deliberação interna exclusiva entre os povos indígenas, sem a presença de não indígenas, sempre que assim se fizer necessário[195].

É nesse marco que se insere a trajetória de implementação do LpT no território. Embora o Protocolo de Consulta do TIX tenha sido formalmente encaminhado ainda no início da articulação institucional pela Funai à concessionária responsável pela execução do Programa, Energisa MT, sua incorporação ao ciclo de implementação não ocorreu de forma compatível com o fluxo procedimental previsto. O que decorreu, na prática, foi a substituição progressiva do itinerário deliberativo por interações fragmentadas entre Estado, concessionária e comunidades, marcadas por descontinuidade institucional, baixa formalização procedimental e realização de comunicações em formato remoto durante o período da pandemia de Covid-19, contexto que acentuou assimetrias de acesso à informação, limitações linguísticas e barreiras etárias e tecnológicas na participação comunitária[196].

Nesse cenário, a entrada operacional do Programa no território foi precedida por comunicações institucionais pontuais e pela realização de diagnóstico socioeconômico conduzido por empresa contratada pela concessionária, com presença de equipes técnicas nas aldeias e coleta de informações diretamente junto às comunidades[197]. Essa etapa foi interpretada pelas lideranças indígenas como início de um processo mais amplo de implementação da política, sobretudo porque, à luz do Protocolo do Xingu, a produção de informações deveria constituir etapa prévia à deliberação coletiva, mas ao longo do processo, conforme explicita a Carta, perceberam que "[...] seria realizado somente um levantamento entre as famílias interessadas em aderir o programa, indo contra as expectativas de que essas equipes pudessem nos explicar com calma como seria esse programa na prática"[198].

---

[194] Quanto a esse ponto, ver a seção "roteiro de consulta" do Protocolo de Consulta do TIX, na qual são detalhadas as etapas do processo de CLPI no território.

[195] Quanto a esse aspecto, remete-se à seção "regras básicas" do Protocolo de Consulta do TIX, na qual tais diretrizes, entre outras igualmente relevantes, são sistematizadas como condições para a condução adequada dos processos de CLPI.

[196] REDE ENERGIA E COMUNIDADES. *Contribuição da Rede Energia & Comunidades ao Encontro de Monitoramento do Programa Luz para Todos no Xingu*. Brasil: REC, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente. org.br/luz-para-todos-xingu-20250509. Acesso em: 27 abr. 2026.

[197] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, 2025. Disponível em: Carta_dos_povos_xinguanos_sobre_o_LpT.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

[198] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, p. 2, 2025. Disponível em: Carta_dos_povos_xinguanos_sobre_o_LpT.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

A etapa subsequente foi caracterizada pela progressão para atividades de cadastramento de beneficiários e implantação de sistemas fotovoltaicos, sem a realização de etapas deliberativas, gerando a tomada de decisões técnicas sem validação pelos mecanismos de governança territorial, com efeitos sobre a aderência das soluções às condições materiais, culturais e produtivas das comunidades. O documento de Contribuição da REC sistematiza esse conjunto de disfuncionalidades, destacando algumas das problemáticas desencadeadas: (i) instalação de equipamentos com voltagem incompatível com os aparelhos utilizados nas aldeias; (ii) alocação de sistemas fotovoltaicos em áreas previamente utilizadas para atividades culturais, recreativas e de socialização comunitária, incluindo espaços de uso infantil e coletivo; (iii) insuficiência da capacidade energética instalada frente às demandas locais; (iv) indefinição de responsabilidades quanto à operação e manutenção dos sistemas; e (v) ocorrência de endividamentos associados à dinâmica de cobrança do serviço[199].

No plano socioeconômico, a ausência de mediação adequada entre a implementação técnica da política e as especificidades comunicacionais locais produziu efeitos graves. Os relatos sistematizados no âmbito do Encontro indicam a ocorrência de inadimplência generalizada, a inclusão de famílias em cadastros de restrição de crédito e o acúmulo progressivo de dívidas vinculadas ao faturamento do serviço de energia elétrica. Tais situações decorreram, em larga medida, da ausência de compreensão prévia acerca da lógica de cobrança adotada, notadamente o regime de faturamento trimestral, bem como dos critérios de acesso e aplicação da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE). Esses desdobramentos não podem ser dissociados da não realização de etapas adequadas de consulta, uma vez que a definição das regras de acesso, uso e cobrança do serviço não foi acompanhada por processos de deliberação, comunicação e esclarecimento compatíveis com os contextos linguísticos, culturais e organizacionais do território, comprometendo a previsibilidade, a segurança econômica e a própria capacidade de apropriação da política pelas comunidades.

A Carta dos Povos Xinguanos registrou que o LpT foi implementado "[...] sem seguir nosso protocolo de consulta, documento que foi divulgado pela ATIX no início dos contatos sobre essa política pública"[200], denunciando também a ausência de estratégias de mediação intercultural na comunicação das regras do serviço. Nesse contexto, a predominância de linguagem técnico-institucional ao longo da implementação, dissociada das demandas locais de compreensão, produziu assimetrias informacionais que foram agravadas por fatores linguísticos e socioculturais próprios do TIX, caracterizado por elevada diversidade de povos e línguas pertencentes a distintos troncos linguísticos, com variações nos níveis de domínio da língua portuguesa, sendo que parcela expressiva da população, especialmente entre os mais velhos, utiliza predominantemente suas línguas originárias[201]. Diante da ausência de tradução adequada e de metodologias comunicacionais sensíveis a essa diversidade, houve a circulação de informações fragmentadas e de baixa inteligibilidade, cenário que poderia ter sido substancialmente mitigado caso fosse observado, de maneira efetiva, o elemento informacional inerente aos processos de consulta.

O encerramento do "1º Encontro de Monitoramento e Avaliação do Programa Luz para Todos no Xingu" incluiu a entrega de exemplares impressos do Protocolo de Consulta do Xingu aos presentes, na Aldeia Khikatxi. Esse ato assumiu caráter simultaneamente simbólico e reivindicatório, na medida em que foi acompanhado de reiteradas demandas por reorganização dos processos de implementação do Programa segundo parâmetros deliberativos

[199] REDE ENERGIA E COMUNIDADES. *Contribuição da Rede Energia & Comunidades ao Encontro de Monitoramento do Programa Luz para Todos no Xingu*. Brasil: REC, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente. org.br/luz-para-todos-xingu-20250509. Acesso em: 27 abr. 2026.
[200] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, p. 2, 2025. Disponível em: Carta dos povos xinguanos sobre o LpT.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.
[201] INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Almanaque socioambiental*: Parque Indígena do Xingu – 50 anos. São Paulo: ISA, 2011. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/almanaque-socioambiental-parque-indigena-do-xingu-50-anos. Acesso em: 27 abr. 2026.

compatíveis com o protocolo territorial. A Carta sintetiza fortemente essa posição dos povos do TIX, pedindo "maior participação no processo do LpT do TIX, temos contribuições para isso, porque a energia é importante para nós e sabemos que é nosso direito que o programa seja implementado respeitando nossas realidades"[202], de modo a explicitar uma demanda transversal às várias aldeias que receberam o Programa sem a devida consulta: a obrigatoriedade da participação comunitária como elemento para legitimidade da política pública.

A reconstrução do caso xinguano permite identificar um encadeamento no qual a não ativação dos mecanismos de CLPI, previstos no Protocolo de Consulta e assegurados por normativas nacionais e internacionais, se relaciona à fragmentação dos fluxos informacionais, à supressão de etapas deliberativas, que não se confundem com momentos meramente informativos, e à produção de inadequações técnicas, bem como de efeitos socioeconômicos adversos na implementação da política. Tal dinâmica repercutiu sobre dimensões da vida comunitária, afetando condições de dignidade e modos próprios de organização, ao mesmo tempo em que introduziu, de forma pouco mediada e insuficientemente compreendida, lógicas de relação com o serviço de energia pautadas por dinâmicas consumeristas estranhas aos contextos locais.

Esse percurso evidencia que a ausência de CLPI, para além de comprometer a dimensão formal e jurídica, incide sobre a própria racionalidade de funcionamento da política, afetando a aderência das soluções tecnológicas às realidades territoriais e a compreensão, pelas comunidades, das condições de acesso, uso e cobrança do serviço. Importa destacar que, embora existisse um Protocolo de Consulta formalmente estabelecido no território, a exigência de realização da consulta não se esgotaria pela ausência dele, sendo devida em qualquer hipótese de intervenção com potencial impacto, conforme também se explicita nos casos ilustrativos subsequentes.

5.2. O caso quilombola em Abaetetuba (PA)

O caso das comunidades quilombolas de Bom Remédio[203] e Piratuba[204], situadas no município de Abaetetuba (PA), constitui o segundo estudo de caso mobilizado nesta Nota Técnica para examinar os padrões de incidência da CLPI no âmbito da política energética brasileira. Se, no caso xinguano, a problemática se manifestava sobretudo a partir da implementação de soluções de eletrificação em território indígena sem adequada observância dos protocolos comunitários e dos fluxos próprios de deliberação coletiva, a experiência quilombola de Abaetetuba permite evidenciar outra dimensão igualmente relevante do problema: a forma pela qual a ausência histórica de políticas públicas de universalização energética se articula à presença territorialmente intensa de grandes infraestruturas do setor elétrico implantadas sem mecanismos adequados de consulta, participação ou reparação às populações afetadas. O caso revela, assim, um quadro paradoxal em que comunidades tradicionais permanecem submetidas à exclusão energética ao mesmo tempo em que convivem, há décadas, com os impactos territoriais decorrentes da expansão da infraestrutura elétrica nacional. Nesse contexto, a reivindicação comunitária pelo acesso à energia elétrica passa a ser formulada ainda mais de maneira indissociável das demandas por participação social, controle comunitário e reconhecimento dos mecanismos autônomos de decisão territorial assegurados pela Convenção 169 da OIT.

Foi nesse cenário que, entre os dias 20 e 21 de agosto de 2025, realizou-se, nos territórios quilombolas de Bom Remédio e Piratuba, o "Encontro de Monitoramento e Avaliação Energética em Comunidades Quilombolas"[205], iniciativa articulada no âmbito da REC em conjunto com organizações quilombolas amazônicas. O encontro teve como objetivo avaliar as condições de acesso à energia elétrica em comunidades quilombolas da região, bem

[202] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, p. 5, 2025. Disponível em: Carta_dos_povos_xinguanos_sobre_o_LpT.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.
[203] COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. *Bom Remédio*. São Paulo: CPISP, [s. d.]. Disponível em: https://cpisp.org.br/bom-remedio/. Acesso em: 8 mai. 2026.
[204] COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. *Ramal do Piratuba*. São Paulo: CPISP, [s. d.]. Disponível em: https://cpisp.org.br/ramal-do-piratuba/. Acesso em: 8 mai. 2026.
[205] MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *MME reforça diálogo com comunidades quilombolas do Pará beneficiadas pelo Programa Luz para Todos*. Brasília/DF: MME, 22 ago. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-reforca-dialogo-com-comunidades-quilombolas-do-para-beneficiadas-pelo-programa-luz-para-todos. Acesso em: 8 mai. 2026.

como discutir os impactos territoriais, sociais e institucionais associados tanto à ausência histórica de políticas públicas de universalização energética quanto de outros direitos correlatos. A atividade reuniu lideranças vinculadas à CONAQ, especialmente das coordenações do Pará, Amapá, Amazonas e Rondônia, além da ARQUIA, da ARQUITUBA, da MALUNGU e do MORIVA. Também participaram organizações integrantes da própria REC, além de representantes do MME, MDS, MIR, ANEEL, EPE, Prefeitura Municipal de Abaetetuba e Câmara de Vereadores local.

A escolha das comunidades de Bom Remédio e Piratuba, no âmbito das articulações promovidas pela REC, como territórios para realização do encontro refletiu precisamente a coexistência de distintas expressões da exclusão energética vivenciada por comunidades quilombolas amazônicas. Em Bom Remédio, o quadro identificado era de ausência absoluta de acesso formal à energia elétrica e, conforme relatado pelas próprias lideranças e posteriormente registrado na "Carta-Manifesto das Comunidades Quilombolas de Abaetetuba (PA) pelo Acesso Digno à Energia"[206], a comunidade permanecia integralmente excluída do atendimento regular promovido pela concessionária responsável pela distribuição energética no estado, a Equatorial PA. A ausência prolongada de atuação estatal levou parte das famílias a depender de estruturas clandestinas de fornecimento energético, conhecidas localmente como "linhões", instaladas de maneira improvisada, precária e altamente insegura[207]. Durante as visitas territoriais realizadas no encontro, lideranças quilombolas, pesquisadores e representantes dos órgãos públicos identificaram redes elétricas improvisadas parcialmente submersas em áreas alagadas, instalações sem proteção técnica adequada e estruturas atravessando zonas ambientalmente sensíveis do território quilombola[208].

A precariedade energética observada em Bom Remédio articula-se, ainda, a outras formas de vulnerabilização social e territorial. As lideranças relataram dificuldades relacionadas ao funcionamento de serviços de saúde, à ausência de refrigeração adequada de medicamentos, à limitação do acesso à água potável e à precariedade das estruturas escolares e comunitárias[209]. O documento produzido ao final do encontro registra preocupação específica com o aumento do adoecimento local associado à contaminação hídrica por metais pesados, contexto no qual o acesso contínuo e adequado à energia elétrica passou a ser compreendido também como condição indispensável para viabilizar sistemas de purificação de água, armazenamento de medicamentos e melhoria das condições sanitárias do território[210].

Já em Piratuba, a realidade observada apresentava características distintas, embora igualmente reveladoras das assimetrias territoriais que estruturam a política energética brasileira. Ali, a comunidade passou a receber acesso parcial à energia elétrica a partir de 1988, quando aproximadamente cem famílias foram contempladas por programas estaduais de eletrificação rural[211].

---

[206] COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ABAETETUBA (PA). *Carta-manifesto das comunidades quilombolas de Abaetetuba (PA) pelo acesso digno à energia.* Abaetetuba, PA, 21 ago. 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf. Acesso em: 8 mai. 2026.

[207] REDE ENERGIA E COMUNIDADES; INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em Territórios Tradicionais.* [s. l.]: REC; IEMA, 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 14 mai. 2026.

[208] REDE ENERGIA E COMUNIDADES; INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em Territórios Tradicionais.* [s. l.]: REC; IEMA, 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 14 mai. 2026.

[209] REDE ENERGIA E COMUNIDADES; INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em Territórios Tradicionais.* [s. l.]: REC; IEMA, 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 14 mai. 2026.

[210] COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ABAETETUBA (PA). *Carta-manifesto das comunidades quilombolas de Abaetetuba (PA) pelo acesso digno à energia.* Abaetetuba, PA, p. 5, 21 ago. 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf. Acesso em: 8 mai.o 2026.

[211] REDE ENERGIA E COMUNIDADES; INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em Territórios Tradicionais.* [s. l.]: REC; IEMA, 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf

Posteriormente, ocorreram ampliações pontuais da rede por meio de iniciativas estaduais e federais, resultando na integração de parte da comunidade ao sistema formal de distribuição operado pela concessionária Equatorial PA[212]. Apesar disso, os relatos apresentados durante o encontro indicavam que cerca de 60 famílias ainda permaneciam sem acesso regular e formal ao serviço público de energia elétrica e, além da exclusão parcial, os moradores relataram conviver cotidianamente com fornecimento instável, interrupções frequentes, tarifas consideradas abusivas e elevado endividamento[213]. Ao mesmo tempo, o território é atravessado há décadas por grandes linhas de transmissão responsáveis pelo transporte de energia elétrica para diversos municípios, inclusive para a capital Belém[214]. A coexistência entre a presença territorialmente intensa da infraestrutura elétrica e a persistência de condições precárias de acesso à energia foi constantemente ressaltada pelas lideranças comunitárias ao longo das discussões realizadas no encontro.

Aí reside, portanto, o aspecto mais expressivo do caso de Piratuba: a memória territorial produzida pela instalação das linhas de transmissão sem processos adequados de consulta ou compensação às comunidades afetadas. Conforme registrado na Carta-Manifesto, parte dessas estruturas foi instalada ainda antes da titulação formal do território quilombola, enquanto outras foram implementadas posteriormente, já após o reconhecimento territorial promovido pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA)[215]. Em ambos os casos, as lideranças afirmaram não ter havido qualquer processo efetivo de consulta às populações, tampouco mecanismos proporcionais de reparação pelos impactos territoriais produzidos. O referido documento registra expressamente que "em nenhum desses casos houve qualquer tipo de compensação ou indenização para nós pela instalação dessas estruturas, mesmo que moradores tenham sido retirados para as imensas implantações"[216].

É justamente nesses contextos que a CLPI emerge como elemento basilar das reivindicações formuladas pelas comunidades quilombolas de Abaetetuba. O encontro revelou que a crescente demanda pelo acesso à energia elétrica vem sendo acompanhada, simultaneamente, pela exigência igualmente crescente de participação social, controle comunitário e respeito aos processos autônomos de deliberação territorial. Em outras palavras, as comunidades não reivindicam apenas a chegada da energia elétrica, mas também o direito de participar ativamente das decisões relacionadas às formas, condições, temporalidades e impactos da implementação dessa infraestrutura em seus territórios. Tal compreensão aparece de maneira explícita na Carta-Manifesto ao afirmar que:

> o nosso anseio pela chegada de uma política pública de acesso à energia adequada também envolve o desejo de que sua implementação e eventuais melhorias ocorram por meio de processos construídos coletivamente, em diálogo constante com as comunidades quilombolas amazônicas atendidas[217].

Bom Remédio, por outro lado, torna-se particularmente emblemático pelo fato de que, mesmo diante de um cenário extremo de exclusão energética, no qual

[212] REDE ENERGIA E COMUNIDADES. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em territórios tradicionais. [s. l.]*: REC, fev., p. 24, 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 8 mai. 2026.
[213] REDE ENERGIA E COMUNIDADES. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em territórios tradicionais. [s. l.]*: REC, fev., p. 24, 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 8 mai. 2026.
[214] REDE ENERGIA E COMUNIDADES. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em territórios tradicionais. [s. l.]*: REC, fev., p. 24, 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 8 mai. 2026.
[215] COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ABAETETUBA (PA). *Carta-manifesto das comunidades quilombolas de Abaetetuba (PA) pelo acesso digno à energia.* Abaetetuba, PA, 21 ago. 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf . Acesso em: 8 mai. 2026.
[216] COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ABAETETUBA (PA). *Carta-manifesto das comunidades quilombolas de Abaetetuba (PA) pelo acesso digno à energia.* Abaetetuba, PA, p. 3, 21 ago. 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf . Acesso em: 8 mai. 2026.
[217] COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ABAETETUBA (PA). *Carta-manifesto das comunidades quilombolas de Abaetetuba (PA) pelo acesso digno à energia.* Abaetetuba, PA, p. 4, 21 ago. 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf . Acesso em: 8 mai. 2026.

inexistia acesso formal à eletricidade, as lideranças locais enfatizaram reiteradamente que a futura implementação do LpT não poderia ocorrer de qualquer forma. Durante as discussões realizadas no encontro, os comunitários de Bom Remédio manifestaram preocupação com a possibilidade de que futuras obras reproduzissem padrões históricos de imposição territorial semelhantes aos já experimentados com os linhões de transmissão em Piratuba[218]. Tal receio intensificou-se especialmente diante das evidências de degradação ambiental associadas às instalações clandestinas crescentes em Bom Remédio, inclusive em áreas próximas ao espaço comunitário destinado à construção de um futuro centro cultural quilombola. Nesse contexto, as lideranças passaram a reivindicar expressamente que qualquer decisão relacionada à implantação de infraestrutura energética no território fosse submetida a processos de deliberação coletiva e consulta comunitária[219].

A centralidade atribuída à CLPI foi reforçada pela existência, em Bom Remédio, de um "Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada, de Consentimento e Veto", mencionado explicitamente na Carta-Manifesto como instrumento que "deve ser integralmente respeitado"[220] em todos os processos relacionados à política energética no território. O documento acrescenta que, ainda que Piratuba não possua protocolo formalizado semelhante, "é igualmente necessário que todos os processos relativos à questão energética que nos afetem sejam conduzidos com transparência, escuta e comunicação efetiva, sendo observada a Convenção 169 da OIT"[221]. As formulações reforçaram que, para as comunidades quilombolas envolvidas, a CLPI não se restringe aos grandes empreendimentos de exploração econômica comumente associados ao debate sobre direitos territoriais, devendo orientar políticas públicas distributivas e programas de universalização de direitos sociais quando estes incidirem diretamente sobre os territórios tradicionais.

Para além de formalidade procedimental, a participação social aparece, nesses casos, como elemento constitutivo da própria noção de justiça energética reivindicada pelas comunidades. Isso se expressa nas propostas sistematizadas pela REC em documento técnico elaborado posteriormente ao encontro, especialmente no eixo intitulado "Participação Social e Controle Comunitário". Nesse ponto, reivindica-se: (i) a realização de CLPI em todas as fases dos projetos de transmissão e eletrificação; (ii) a criação de mecanismos de monitoramento étnico-territorial participativo da eletrificação; (iii) o estabelecimento de canais permanentes de escuta comunitária pelas distribuidoras e órgãos públicos; (iv) o fortalecimento das ações presenciais de assistência social nos territórios; e (v) a participação direta das comunidades nos processos de planejamento, implementação, operação e manutenção dos sistemas energéticos[222].

A experiência relatada pelas comunidades de Abaetetuba demonstra, assim, que, mesmo diante da urgência material pelo acesso à eletricidade, a legitimidade das políticas de universalização energética depende igualmente do respeito aos protocolos comunitários, às formas próprias de organização coletiva e aos mecanismos autônomos de decisão territorial assegurados pela Convenção 169 da

[218] REDE ENERGIA & COMUNIDADES. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em territórios tradicionais. [s. l.]*: REC, p. 39-52, fev. 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 8 mai. 2026.

[219] REDE ENERGIA & COMUNIDADES. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em territórios tradicionais. [s. l.]*: REC, p. 39-52, fev. 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 8 mai. 2026.

[220] COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ABAETETUBA (PA). *Carta-manifesto das comunidades quilombolas de Abaetetuba (PA) pelo acesso digno à energia*. Abaetetuba, PA, p. 4, 21 ago. 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf . Acesso em: 8 mai. 2026.

[221] COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ABAETETUBA (PA). *Carta-manifesto das comunidades quilombolas de Abaetetuba (PA) pelo acesso digno à energia*. Abaetetuba, PA, p. 4, 21 ago. 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf . Acesso em: 8 mai. 2026.

[222] REDE ENERGIA & COMUNIDADES. *Contribuição da Rede Energia e Comunidades ao Encontro de Monitoramento do Programa Luz para Todos em Comunidades Quilombolas de Abaetetuba (PA). [s. l.]*: REC, p. 16, ago. 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/Contribuicao_Rede_Encontro_Para-1.pdf. Acesso em: 8 mai. 2026.

OIT, compreensão reiteradamente reafirmada pelas próprias lideranças quilombolas ao longo do encontro e nos documentos produzidos. Mais do que destinatárias passivas de políticas públicas, as comunidades quilombolas reivindicam participação efetiva na definição dos critérios, formatos, temporalidades e impactos das intervenções estatais em seus territórios, evidenciando que a universalização do acesso à energia, no contexto amazônico contemporâneo, vem sendo acompanhada por uma demanda igualmente estrutural de democratização da governança energética e de redistribuição do poder decisório sobre os processos de implementação territorial das políticas públicas.

5.3 O caso do Tapajós-Arapiuns (PA)

A Reserva Extrativista (Resex) Tapajós-Arapiuns, criada pelo Decreto 6/1998, está localizada nos municípios de Santarém e Aveiro (PA), e possui uma área de aproximadamente 647.610 hectares (ha)[223]. Situada entre os rios Tapajós e Arapiuns, que dão nome à unidade de conservação, a Resex tem seus limites a leste marcados pelo rio Tapajós e, a oeste, pelos rios Arapiuns, Maró e Mentae, pelas glebas Mamuru e Nova Olinda e pelo Projeto de Assentamento Agroextrativista Lago Grande. O acesso ao território ocorre exclusivamente por via fluvial. Considerada uma das maiores e mais populosas unidades de conservação do País, a Resex abrigava, segundo dados de 2025, mais de 4.300 famílias e 12 mil habitantes, distribuídos em 99 comunidades e aldeias[224].

A população da Resex é formada por comunidades tradicionais e povos indígenas, cujos modos de vida estão associados, entre outras atividades, ao extrativismo, à agricultura familiar, à pesca, ao artesanato e ao turismo de base comunitária[225]. A gestão da UC é de responsabilidade do ICMBio e ocorre com participação social por meio de seu Conselho Deliberativo (Condel). Nesse arranjo, a Organização das Associações da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns (Tapajoara) também exerce um papel de representação oficial das associações e dos moradores da Resex. No plano sociopolítico, o Conselho Indígena Tapajós-Arapiuns (CITA) também possui forte influência institucional, representando os povos indígenas que vivem no território e na região do Baixo Tapajós e Arapiuns.

A REC acompanha a implementação do LpT na região por meio de uma pesquisadora integrante da Rede, que desde fevereiro de 2026 vem realizando atividades de campo, observação e diálogo com comunidades, lideranças e instituições envolvidas no processo. As informações apresentadas nesta Nota sobre os procedimentos adotados e a condução das consultas resultam da sistematização dos dados coletados ao longo desse acompanhamento, incluindo reuniões comunitárias, processos de CLPI e entrevistas com atores locais e institucionais.

Historicamente, o acesso à energia elétrica na Resex Tapajós-Arapiuns tem sido marcado pela ausência de fornecimento regular e pela diversidade de soluções encontradas pelas comunidades e famílias. Em muitas localidades, a energia é fornecida por geradores comunitários a diesel, frequentemente recebidos por meio de doações das prefeituras e operados coletivamente pelos comunitários durante apenas algumas horas no período da noite. Em outras, sistemas de energia solar foram instalados principalmente projetos desenvolvidos em parceria

---

[223] BRASIL. *Decreto de 6 de novembro de 1998.* Cria a Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, nos Municípios de Santarém e Aveiro, no Estado do Pará, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1998. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1998/decreto-47777-6-novembro-1998-594107-publicacaooriginal-118436-pe.html. Acesso em: 23 jun. 2026.

[224] BRASIL; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Instituto Chico Mendes realiza levantamento de famílias da Resex Tapajós-Arapiuns.* 3 abr. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/instituto-chico-mendes-realiza-levantamento-de-familias-da-resex-tapajos-arapiuns. Acesso em: 22 jun. 2026.

[225] BRASIL; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Instituto Chico Mendes realiza levantamento de famílias da Resex Tapajós-Arapiuns.* 3 abr. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/instituto-chico-mendes-realiza-levantamento-de-familias-da-resex-tapajos-arapiuns. Acesso em: 22 jun. 2026.

com organizações não governamentais e universidades. Há também famílias que, de acordo com suas condições financeiras, adquiriram sistemas próprios, tanto geradores individuais a diesel quanto equipamentos de energia solar fotovoltaica. Essas diferentes formas de atendimento convivem dentro do território, com variações significativas entre comunidades e até mesmo entre famílias de uma mesma localidade.

A luta e a espera pelo acesso à chamada "energia 24 horas" são antigas na Resex. A expressão é utilizada pelos moradores em contraste com a realidade do fornecimento limitado por geradores, geralmente disponíveis somente durante algumas horas da noite, e com as restrições dos sistemas solares, cuja capacidade pode ser insuficiente e cuja geração diminui em períodos prolongados de chuva. Essas limitações afetam diretamente atividades cotidianas e necessidades básicas. Enquanto algumas famílias conseguem manter um freezer ou uma geladeira funcionando por determinados períodos para conservar alimentos, outras ainda dependem da compra de gelo ou de técnicas tradicionais, como salgar carnes e peixes, para prolongar sua conservação.

Após anos de reivindicações, anúncios e iniciativas que não chegaram a se concretizar[226], o LpT começou a ser efetivamente implementado na Resex Tapajós-Arapiuns em 2026. Entre o final de 2024 e maio de 2026, foram realizadas consultas com as comunidades para apresentar o Programa, esclarecer as alternativas de atendimento e ouvir as percepções e demandas dos moradores. Esse processo representou um marco para a governança territorial da Resex, pois foi a primeira vez que os protocolos de consulta da Resex foram aplicados a uma política pública com impactos diretos sobre o território.

Para compreender a relevância dessa experiência, é necessário retomar o contexto de criação desses protocolos, cuja origem está relacionada aos conflitos em torno da exploração madeireira na reserva. Em 2019, o ICMBio, por meio da Portaria 223/2019, autorizou a Cooperativa Mista Agroextrativista do Rio Inambú (Cooprunã) a executar um Plano de Manejo Florestal Sustentável Comunitário em uma área de aproximadamente 29 mil hectares dentro da reserva[227]. A autorização aprofundou divergências entre os moradores sobre a exploração comercial de madeira no território e sobre a forma como decisões dessa natureza vinham sendo tomadas.

Em novembro de 2020, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares de Santarém (STTR) e o CITA ingressaram com uma Ação Civil Pública (ACP) contra o ICMBio[228]. As entidades argumentaram que os povos indígenas e as comunidades tradicionais da Resex não haviam sido devidamente consultados sobre a implementação dos planos de manejo e reivindicaram a realização de um processo de CLPI. A ação também questionava a convocatória de avanço de novas propostas de manejo durante a pandemia e resultou, inicialmente, na suspensão dos processos e de uma reunião do Condel da Resex. A Justiça Federal concedeu então uma liminar suspendendo os processos de manejo dentro da Resex e a reunião do Condel, uma vez que o juiz entendeu que o pouco prazo entre a convocatória e a reunião do conselho não seriam suficientes para realização de um processo efetivo de consulta prévia[229].

---

[226] G1 SANTARÉM E REGIÃO. *Ibama autoriza primeira etapa de processo de eletrificação rural na Resex Tapajós-Arapiuns.* 24 jul. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2019/07/24/ibama-autoriza-primeira-etapa-de-processo-de-eletrificacao-rural-na-resex-tapajos-arapiuns.ghtml. Acesso em: 23 jun. 2026; AGÊNCIA SANTARÉM. *Abertura de ramais agiliza implantação do "Luz para Todos" na Resex Tapajós Arapiuns.* Prefeitura Municipal de Santarém, 22 ago. 2020. Disponível em: https://santarem.pa.gov.br/noticias/gerais/abertura-de-ramais-agiliza-implantacao-do-luz-para-todos-na-resex-tapajos-arapiuns-29978a032a09-34f4-4b3f-9362-472e15d735b6. Acesso em: 23 jun. 2026.

[227] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Portaria nº 223, de 22 de maio de 2019.* Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias/portarias-2019/portaria_223_22mai2019.pdf. Acesso em: 22 jun. 2026.

[228] TERRA DE DIREITOS. *Entenda a pressão de madeireiros sobre o STTR de Santarém.* 4 maio 2021. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/entenda-a-pressao-de-madeireiros-sobre-o-sttr-de-santarem/23591. Acesso em: 22 jun. 2026.

[229] TERRA DE DIREITOS. *Entenda a pressão de madeireiros sobre o STTR de Santarém.* 4 maio 2021. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/entenda-a-pressao-de-madeireiros-sobre-o-sttr-de-santarem/23591. Acesso em: 22 jun. 2026.

Em abril de 2021, entretanto, uma nova decisão autorizou a retomada das atividades, sob o entendimento de que a participação de representantes indígenas e comunitários no Condel seria suficiente para caracterizar uma forma de consulta[230]. O STTR e o CITA recorreram dessa decisão ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), sustentando que a participação em um conselho composto também por instituições externas à Resex não poderia substituir um processo específico de CLPI. O Tribunal acolheu esse entendimento e voltou a suspender os planos de manejo, reconhecendo a autonomia dos povos e comunidades para definir os procedimentos pelos quais deveriam ser consultados[231]. A decisão estabeleceu que a exploração madeireira não poderia avançar sem a realização de um processo adequado de consulta prévia e fortaleceu a elaboração de protocolos próprios, destinados a registrar como os povos indígenas e as comunidades tradicionais da Resex desejam ser consultados sobre decisões capazes de afetar seus territórios e modos de vida.

Embora as primeiras iniciativas de formação e discussão sobre os protocolos já tivessem ocorrido anteriormente, a decisão judicial deu novo impulso ao processo de mobilização e construção coletiva conduzido pelo STTR, pelo CITA e pela Tapajoara, com o apoio de organizações parceiras. O processo envolveu encontros de formação sobre o direito à CLPI, a preparação de lideranças para atuarem como referências em suas comunidades e a discussão e revisão coletiva das minutas dos protocolos[232].

Os protocolos de consulta correspondentes aos polos territoriais da Resex foram formalmente consolidados no final de 2025. Em razão da grande extensão territorial da unidade e das particularidades das comunidades que a compõem, optou-se pela elaboração de um protocolo para cada um dos sete polos nos quais as comunidades tradicionais estão organizadas, em vez de um único documento para toda a Reserva. A esses documentos somam-se os protocolos próprios dos povos indígenas Kumaruara e Tupinambá, concluídos em 2023[233] e 2018[234], respectivamente. Essa organização busca reconhecer tanto a estrutura territorial da Resex quanto a autonomia e as especificidades dos diferentes povos e comunidades que nela vivem.

De modo geral, os protocolos dos polos estabelecem que o processo de CLPI deve começar com o envio à Tapajoara de informações claras e acessíveis sobre a proposta, incluindo seus objetivos e possíveis impactos sociais, ambientais e econômicos, tanto positivos quanto negativos. Após uma avaliação interna sobre a abrangência da consulta, são realizadas reuniões informativas nas comunidades, nas quais os responsáveis pela proposta devem apresentar as informações, dialogar com os moradores e esclarecer suas dúvidas. Dependendo da complexidade do tema, poderão ser promovidas reuniões adicionais em comunidades ou grupos menores. As decisões são tomadas coletivamente, buscando-se prioritariamente o consenso e, quando isso não for possível, a manifestação da maioria dos presentes.

A parte interessada é responsável por financiar todas as despesas necessárias à realização da consulta. O protocolo também determina que as comunidades tenham acesso integral às informações, participem livremente das discussões e possam propor mudanças. Não são admitidos o ingresso no território sem autorização, a apresentação de projetos fechados que não aceitem adequações, o descumprimento das regras comunitárias ou qualquer forma de cooptação de moradores e lideranças.

---

[230] TERRA DE DIREITOS. *Entenda a pressão de madeireiros sobre o STTR de Santarém.* 4 maio 2021. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/entenda-a-pressao-de-madeireiros-sobre-o-sttr-de-santarem/23591. Acesso em: 22 jun. 2026.

[231] TERRA DE DIREITOS. *Entenda a pressão de madeireiros sobre o STTR de Santarém.* 4 maio 2021. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/entenda-a-pressao-de-madeireiros-sobre-o-sttr-de-santarem/23591. Acesso em: 22 jun. 2026.

[232] SILVA, Marta. *STTR, CITA e Tapajoara realizam encontro de formação para lideranças comunitárias da Resex Tapajós-Arapiuns, sobre protocolo de consulta*. Tapajós de Fato, 20 mar. 2023. Disponível em: https://www.tapajosdefato.com.br/noticia/1084/sttr-cita-e-tapajoara-realizam-encontro-de-formacao-para-liderancas-comunitarias-da-resex-tapajos-arapiuns-sobre-protocolo-de-consulta. Acesso em: 22 jun. 2026.

[233] POVO KUMARUARA. *Protocolo de consulta Povo Kumaruara. [s. l.]*: Povo Kumaruara, 2023. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2023/02/Protocolo-povo-kumaruara.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

[234] POVO TUPINAMBÁ. *Protocolo de consulta prévia, livre e informada do Povo Tupinambá*. Santarém: Povo Tupinambá, 2018. Disponível em: https://portos.terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Protocolo-de-Consulta-do-Povo-Tupinamba.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

O Protocolo de Consulta do povo Kumaruara, formalizado em 2023, estabelece que o povo deve ser consultado antes da tomada de qualquer decisão, pública ou privada, capaz de afetar seu território, seus direitos, seus modos de vida e as futuras gerações[235]. A consulta começa com uma assembleia geral entre o povo Kumaruara, o Estado e as demais partes interessadas, seguida de discussões internas em todas as aldeias[236]. Posteriormente, é realizada uma assembleia geral interna do território para a construção da decisão coletiva e, por fim, uma nova assembleia com o Estado e as partes interessadas para a apresentação da posição do povo[237].

O protocolo Kumaruara, ainda, estabelece que as informações devem ser transmitidas com antecedência, em linguagem acessível e respeitando o calendário anual das aldeias[238]. Os responsáveis pela proposta devem esclarecer seus aspectos positivos e negativos e, caso as informações sejam consideradas insuficientes, o processo de consulta deverá ser reiniciado. O protocolo também prevê que professores, pedagogos, antropólogos indígenas, universitários e organizações de confiança do território possam auxiliar na compreensão de questões complexas[239]. Desse modo, o procedimento busca assegurar que a decisão seja construída pelo conjunto do povo Kumaruara, sem pressões externas e com informações suficientes para avaliar os possíveis efeitos sobre o território.

O Protocolo de Consulta do povo Tupinambá, concluído em 2018, estabelece que o povo deve ser consultado antes da adoção de leis, medidas administrativas, políticas, programas ou projetos capazes de afetar seus direitos, seu território e seus recursos naturais[240].

O processo é conduzido por meio do Conselho Indígena Tupinambá do Baixo Tapajós (CITUPI), responsável por receber a proposta, informar as lideranças e encaminhá-la às aldeias, sem substituir a autonomia do povo na tomada da decisão. O CITA também é reconhecido como entidade de representação política, e todas as aldeias devem estar representadas para que o processo seja considerado legítimo.

A consulta começa com a comunicação prévia ao CITUPI e uma reunião entre os caciques, seguida de discussões em cada aldeia e de uma assembleia na qual o governo deve apresentar detalhadamente a proposta, sem pressões ou intimidações[241]. Caso as informações sejam insuficientes ou a matéria seja complexa, são realizadas novas reuniões para que as aldeias possam debater, estudar e avaliar seus possíveis impactos antes da assembleia de decisão. As decisões devem ser tomadas pelo próprio povo Tupinambá, por consenso, e o território poderá recorrer a assessorias técnicas e organizações de sua confiança durante todo o processo[242].

No caso da implementação de uma política pública voltada à universalização do acesso à energia elétrica, como o LpT, embora não exista legislação que estabeleça diretrizes práticas sobre como as consultas devem ser conduzidas, na Resex Tapajós-Arapiuns o processo foi coordenado e conduzido pelo ICMBio, em parceria com a Tapajoara, em colaboração com lideranças comunitárias e, quando necessário, organizações parceiras. As consultas sobre a

[235] POVO KUMARUARA. *Protocolo de consulta Povo Kumaruara.* [s. l.]: Povo Kumaruara, 2023. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2023/02/Protocolo-povo-kumaruara.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.
[236] POVO KUMARUARA. *Protocolo de consulta Povo Kumaruara.* [s. l.]: Povo Kumaruara, 2023. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2023/02/Protocolo-povo-kumaruara.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.
[237] POVO KUMARUARA. *Protocolo de consulta Povo Kumaruara.* [s. l.]: Povo Kumaruara, 2023. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2023/02/Protocolo-povo-kumaruara.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.
[238] POVO KUMARUARA. *Protocolo de consulta Povo Kumaruara.* [s. l.]: Povo Kumaruara, 2023. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2023/02/Protocolo-povo-kumaruara.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.
[239] POVO KUMARUARA. *Protocolo de consulta Povo Kumaruara.* [s. l.]: Povo Kumaruara, 2023. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2023/02/Protocolo-povo-kumaruara.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.
[240] POVO TUPINAMBÁ. *Protocolo de consulta prévia, livre e informada do Povo Tupinambá.* Santarém: Povo Tupinambá, 2018. Disponível em: https://portos.terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Protocolo-de-Consulta-do-Povo-Tupinamba.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.
[241] POVO TUPINAMBÁ. *Protocolo de consulta prévia, livre e informada do Povo Tupinambá*. Santarém: Povo Tupinambá, 2018. Disponível em: https://portos.terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Protocolo-de-Consulta-do-Povo-Tupinamba.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.
[242] POVO TUPINAMBÁ. *Protocolo de consulta prévia, livre e informada do Povo Tupinambá*. Santarém: Povo Tupinambá, 2018. Disponível em: https://portos.terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Protocolo-de-Consulta-do-Povo-Tupinamba.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

implementação do Programa no território tiveram início em 2024, quando o ICMBio e a Tapajoara realizaram consultas nos territórios Tupinambá e Kumaruara, seguindo os respectivos protocolos de consulta desses povos, bem como nas comunidades de Alto Tapajós, Pinhel e Boim, localizadas na área para a qual estava em curso o licenciamento ambiental da extensão da rede elétrica. Após essas consultas, um representante Tupinambá solicitou, de forma independente, a intervenção do IPHAN, em razão de preocupações com os possíveis impactos das obras sobre sítios arqueológicos localizados no território. O processo de implementação foi posteriormente interrompido e só foi retomado no final de 2025, quando o IPHAN autorizou a continuidade das obras.

Com os protocolos de consulta dos polos territoriais já formalmente consolidados, a Tapajoara e o ICMBio conduziram uma nova rodada de consultas, retomada em 2026. Antes de examinar em detalhe como essas consultas foram realizadas, é importante compreender que o LpT prevê o acesso à energia elétrica por meio de duas modalidades: (i) a extensão da rede elétrica convencional; e (ii) a instalação de Sistemas Individuais de Geração de Energia Elétrica com Fontes Intermitentes (SIGFIs), baseados em geração solar fotovoltaica e armazenamento em baterias. Segundo o planejamento apresentado pela Equatorial PA, a rede convencional seria estendida ao longo da margem do rio Tapajós, subindo o rio até o extremo norte da Resex, alcançando também algumas comunidades do baixo rio Arapiuns, até a comunidade de Aminã[243]. Para as demais comunidades situadas ao longo do médio e alto Arapiuns, bem como rios Mentae, Maró e Inambú, a solução inicialmente prevista foi o atendimento por SIGFIs[244].

A definição dos SIGFIs como solução para grande parte das comunidades do rio Arapiuns gerou questionamentos. Algumas lideranças avaliaram que os sistemas solares individuais, especialmente diante de suas limitações de potência, poderiam não atender às demandas associadas ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades e à ampliação de atividades produtivas. Essas comunidades reivindicavam o direito de receber a extensão da rede convencional, conhecida localmente como “linhão”, nas mesmas condições previstas para outras regiões da Resex. Diante dessas manifestações, as lideranças consideraram necessário ouvir diretamente os polos do Arapiuns para identificar as preferências das comunidades e discutir as justificativas apresentadas pela distribuidora.

Foi assim que em março de 2026, a Tapajoara conduziu procedimentos de CLPI nos polos 1, 5 e 6, que contemplam as comunidades localizadas às margens do Rio Arapiuns. Diferentemente das consultas realizadas posteriormente nas comunidades situadas no traçado da rede, essas reuniões foram organizadas apenas pela representação comunitária, sem a participação direta do ICMBio, da Equatorial ou de outros órgãos públicos. Os próprios moradores e suas organizações viabilizaram grande parte dos deslocamentos até os locais das reuniões. A Tapajoara obteve apoio do poder público municipal para disponibilizar uma embarcação e combustível para o transporte de seus representantes, além de alimentos para a realização de almoços comunitários.

As consultas demonstraram que as condições territoriais e as expectativas em relação ao acesso à energia variavam entre os polos. No polo 1, situado no Alto Arapiuns, as comunidades inicialmente aceitaram aguardar estudos técnicos para escolherem qual modalidade seria melhor. No entanto, após a reunião do Condel em março de 2026, os mesmos decidiram marcar uma nova assembleia para deliberar sua decisão. O ICMBio moderou e financiou esta assembleia no dia 9 de abril de 2026: na ocasião, as comunidades do polo 1 reconheceram as dificuldades associadas à distância e ao isolamento e, diante do

[243] REDAÇÃO EQUATORIAL ENERGIA. *Obra de R$ 10,2 milhões vai levar 220 km de rede elétrica à região do Arapiuns.* Pará: Equatorial Energia, 3 mar. 2026. Disponível em: https://pa.equatorialenergia.com.br/obra-de-r-102-milhoes-vai-levar-220-km-de-rede-eletrica-a-regiao-do-arapiuns/. Acesso em: 29 jun. 2026.

[244] REDAÇÃO EQUATORIAL ENERGIA. *Obra de R$ 10,2 milhões vai levar 220 km de rede elétrica à região do Arapiuns.* Pará: Equatorial Energia, 3 mar. 2026. Disponível em: https://pa.equatorialenergia.com.br/obra-de-r-102-milhoes-vai-levar-220-km-de-rede-eletrica-a-regiao-do-arapiuns/. Acesso em: 29 jun. 2026.

longo período de espera pelo acesso à energia, decidiram aceitar os SIGFIs, sem aguardar a realização de novos estudos sobre a viabilidade da rede convencional. A energia solar foi percebida, nesse caso, como uma oportunidade concreta de atendimento em um prazo mais curto.

O polo 5, por sua vez, solicitou que a Equatorial realizasse um estudo técnico e econômico mais detalhado sobre a possibilidade de extensão da rede para aquela região. As comunidades questionaram o diagnóstico de inviabilidade apresentado pela distribuidora, destacando que não haviam sido realizadas visitas técnicas específicas às localidades antes da definição da solução. Também observaram que obras de extensão da rede estavam sendo realizadas em comunidades do Projeto de Assentamento Agroextrativista Lago Grande, situadas na margem oposta do rio Arapiuns, o que reforçou a reivindicação por uma avaliação mais aprofundada e transparente. No polo 6, que já estava incluído no traçado da rede convencional, a consulta buscou confirmar a concordância das comunidades com essa solução e identificar as condições para a realização das obras. Entre as condicionantes definidas, estabeleceu-se que a madeira resultante da supressão necessária à abertura dos ramais deveria permanecer com as associações comunitárias. Todas as reuniões, decisões e condicionantes foram registradas em ata.

Ao longo de maio de 2026, foram concluídas as consultas nos demais polos e comunidades situados à margem do rio Tapajós e abrangidos pelo traçado da extensão da rede. Essas consultas tiveram como objetivo explicar como o Programa funcionaria, fornecer informações sobre as obras planejadas, as formas de atendimento, as tarifas de energia elétrica e o futuro pagamento pelos serviços de energia, responder a dúvidas e verificar se as comunidades concordavam com a proposta. Também buscaram identificar eventuais condicionantes, salvaguardas e ajustes considerados necessários pelos moradores.

Nessa etapa, o ICMBio teve participação central na coordenação e na viabilização financeira das reuniões, considerando que a autorização ambiental dos traçados também dependia da escuta das comunidades afetadas. O órgão organizou o deslocamento de representantes do próprio ICMBio, da Tapajoara, da Funai e de organizações parceiras. A Equatorial PA também participou das reuniões, providenciando sua própria embarcação e equipe técnica para apresentar o projeto e responder aos questionamentos dos moradores.

Ainda no mês de maio de 2026, a empresa contratada pela Equatorial PA iniciou as obras de extensão da rede pela comunidade de Escrivão, no Alto Tapajós (PA). As obras permaneciam em execução no momento da elaboração desta Nota Técnica. Em junho de 2026, ocorreram visitas às comunidades do polo 1, com a participação do ICMBio, da Tapajoara, e da empresa terceirizada da Equatorial e responsável pela instalação dos SIGFIs, com o objetivo de mapear as unidades consumidoras e apresentar aos moradores as características dos SIGFIs, as etapas previstas para sua implementação e sanar dúvidas dos comunitários sobre o Programa e os sistemas.

A aplicação dos protocolos de consulta e a implementação do LpT na Resex constituem, portanto, processos ainda em andamento. A experiência demonstra que a CLPI não se limita à apresentação de uma solução previamente definida, mas deve permitir que as comunidades questionem os critérios técnicos adotados, expressem suas preferências, proponham alternativas e estabeleçam condições para a execução das obras. Ao mesmo tempo, a experiência demonstrou que limitações do próprio Programa impediram que essas preferências e alternativas propostas fossem plenamente incorporadas. As comunidades do polo 5, por exemplo, ainda aguardam uma resposta sobre a viabilidade de serem conectadas por meio da extensão da rede convencional, em vez de serem atendidas por SIGFIs, como proposto pela distribuidora. Nesse sentido, a Resex Tapajós-Arapiuns tem se apresentado como uma importante referência na condução de processos de CLPI no contexto da implementação do LpT, ao buscar incorporar os protocolos de consulta às decisões sobre as modalidades de atendimento e sobre a forma como as intervenções serão realizadas no território.

Ao mesmo tempo, a experiência evidencia que a existência de protocolos formalizados não garante, por si só, as condições materiais necessárias à realização das consultas. Grande parte do processo tem dependido do forte comprometimento da Tapajoara e

do ICMBio, que, mesmo sem dispor de recursos específicos e permanentes para essa finalidade, vêm mobilizando parcerias, apoio institucional e diferentes fontes de financiamento para viabilizar deslocamentos, alimentação, logística e participação comunitária.

Esse esforço decorre do reconhecimento, por parte das organizações responsáveis pela gestão e representação territorial, de que a consulta é essencial para assegurar o respeito aos direitos, às formas de organização e às decisões das comunidades. As diferenças observadas na composição institucional, no financiamento, na logística e na condução das reuniões, contudo, revelam que os procedimentos ainda estão sendo experimentados e ajustados na prática e que sua continuidade permanece dependente de arranjos circunstanciais, em vez de uma estrutura pública estável de financiamento e implementação da CLPI.



FOTO: MARCELO CAMARGO | AGÊNCIA BRASIL

06

RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO E GOVERNANÇA DA CLPI NO BRASIL



FOTO:MARCELO CAMARGO | AGÊNCIA BRASIL

RESPONSABILIDADE **INTERNACIONAL DO ESTADO E GOVERNANÇA DA CLPI NO BRASIL**

Considerando as experiências anteriores e os desafios para a implementação da CLPI em contextos energéticos, esta seção realiza uma análise sobre a responsabilidade internacional do Estado no que concerne à consulta prévia. Inicialmente, o tema é abordado considerando somente o Direito Internacional e os impactos da ratificação da Convenção 169 da OIT para o ordenamento jurídico pátrio. Em seguida, a subseção seguinte examina a responsabilidade internacional à luz dos direitos humanos. Por último, esta Nota examina as iniciativas atuais de regulação da CLPI à nível infraconstitucional.

6.1. Ilícitos internacionais e responsabilização do Estado

Um dos principais princípios que regem as relações entre Estados, à luz do Direito Internacional, é o princípio *pacta sunt servanda*, que determina que as partes de um contrato estão obrigadas a respeitá-lo, nos limites da lei[245]. Do mesmo modo, a própria noção de justiça fundamenta-se na obrigação de sujeitos de direito manterem compromissos assumidos e de repararem males causados injustamente a terceiros[246]. Com a obrigação estatal, todavia, surge a responsabilidade internacional, resultante "da personalidade jurídica *originária* de cada Estado e da personalidade *derivada* das organizações internacionais (...) e também do fato de que os Estados são os principais portadores das obrigações internacionais" (grifo original)[247]. E, ainda que a origem da responsabilidade internacional se confunda com a própria gênese do Direito Internacional, novas abordagens para interpretar a natureza da responsabilidade internacional são relativamente recentes[248].

De forma geral, a responsabilidade internacional pode ser examinada a partir de sua classificação, natureza e pressupostos.

A doutrina internacionalista atribui três classificações para a responsabilidade internacional: (i) direta/principal e indireta/subsidiária; (ii) contratual/convencional e delituosa; (iii) comissiva e omissiva[249]. No caso da responsabilidade direta, o Estado ou órgão governamental, incluindo seus funcionários e coletividade pública agindo em nome do Governo, pratica diretamente o ato ilícito (comissivo ou omissivo); já no caso da responsabilidade indireta, o ilícito deve ser cometido por indivíduos particulares ou grupo/coletividade que o Estado representa à nível internacional, cabendo responsabilização do Estado[250]. Em relação à responsabilidade contratual, esta está vinculada à inexecução de compromissos internacionais em que o Estado é signatário; ao passo que a responsabilidade delituosa resulta da prática de atos ilícitos praticados pelo Estado, em violação a norma lastreada no direito costumeiro internacional[251]. Por último, a responsabilidade comissiva resulta de ato ilícito decorrente de ação positiva do Estado ou de

[245] Ver, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Pacta Sunt Servanda.* Brasília/DF: STF, 2010. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=PACTA%20SUNT%20SERVANDA. Acesso em: 24 abr. 2026.
[246] ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público.* v. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
[247] ANTUNES, Matheus Gonçalves; PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado: breves reflexões. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba/SP, v. 1, n. 1, p. 134, out./dez. 2016. Disponível em: https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/23. Acesso em: 24 abr. 2026.
[248] ANTUNES, Matheus Gonçalves; PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado: breves reflexões. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba/SP, v. 1, n. 1, out./dez. 2016. Disponível em: https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/23. Acesso em: 24 abr. 2026.
[249] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público.* 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
[250] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público.* 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
[251] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público.* 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

seus agentes; e a responsabilidade omissiva, pela ação negativa do Estado, que deixa de praticar o dever jurídico que era obrigado[252].

Considerando casos concretos relacionados à ausência de realização de CLPI no âmbito de serviços de prestação de energia elétrica, conforme descrito na seção 5 desta Nota, a violação dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais muitas vezes decorre da inexecução de obrigação contraída em razão da ratificação pelo Brasil da Convenção 169 da OIT. À vista das classificações da pesquisa jurisprudencial presente na seção 3 deste documento, os casos evidenciam tratar-se de uma responsabilidade direta, pois quem contrai a obrigação é o Estado quando assina o tratado internacional; contratual, ante a assinatura da referida convenção; e omissiva, pela ausência de medidas concretas do Estado brasileiro em realizar a CLPI na forma determinada pela lei.

Quanto à natureza jurídica da responsabilidade internacional, duas grandes correntes se destacam: (i) a corrente subjetiva, amparada na teoria da culpa, em que a responsabilidade internacional do Estado resulta de ato culposo ou doloso praticado pelo Governo, havendo, portanto, vontade de praticar dano a terceiros; e (ii) a corrente objetiva, fundamentada na teoria do risco, que preconiza que o Estado deve ser responsabilizado internacionalmente se violar norma internacional, seja ela consuetudinária ou convencional, devendo ser evidenciado o nexo de causalidade entre o ilícito cometido e a ação estatal[253]. Novamente, a obrigação de realização da CLPI deriva diretamente da ratificação da Convenção 169 da OIT pelo Estado, cujo art. 6º é mandatório quanto ao dever de consulta aos povos originários e tradicionais afetados diretamente por qualquer tipo de ato legislativo ou administrativo[254]. Dessa forma, a mera violação da Convenção 169 gera responsabilidade, havendo somente a necessidade de demonstrar existência de nexo de causalidade entre o descumprimento desse tratado internacional pelo Estado brasileiro e sua omissão em cumprir com a obrigação prevista no art. 6º da Convenção[255].

Por último, são pressupostos da responsabilidade internacional: (i) comportamento estatal em violação a um dever ou obrigação internacional, configurando, assim, ato ilícito internacional, que pode consistir em uma ação ou omissão; (ii) existência de dano material ou moral, causado a outros Estados (incluindo a integridade territorial, os bens e pessoas ou propriedades dos Estados ou organizações internacionais); e (iii) imputabilidade do ilícito internacional, a demonstração de um nexo de causalidade normativa entre o ilícito e o dano, cuja consequência é o dever de reparar para o Estado afetado, criando para o ofendido o direito subjetivo de exigir uma reparação[256]. O pressuposto para os casos de não realização da CLPI e/ou realização inadequada da consulta decorre, assim, do comportamento estatal. Igualmente, mesmo nos casos em que o serviço público é prestado por terceiros, o Estado tem o dever de obtenção de consentimento, o que requer uma ação positiva do ente estatal: seu descumprimento, resulta em ato omissivo indireto, porque os órgãos que representam o Estado não cumpriram com seu dever[257].

Finalmente, a doutrina internacionalista também prevê causas para a exclusão da responsabilidade internacional dos Estados, quais sejam: (i) consentimento do Estado, (ii) legítima defesa, (iii)

---

[252] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público.* 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
[253] ANTUNES, Matheus Gonçalves; PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado: breves reflexões. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba/SP, v. 1, n. 1, out./dez. 2016. Disponível em: https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/23. Acesso em: 24 abr. 2026.
[254] Ver a seção 3 desta nota.
[255] Esse entendimento é fortalecido pela análise dos julgados da CIDH inseridos no anexo I desta nota.
[256] ANTUNES, Matheus Gonçalves; PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado: breves reflexões. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba/SP, v. 1, n. 1, out./dez. 2016. Disponível em: https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/23. Acesso em: 24 abr. 2026.
[257] ANTUNES, Matheus Gonçalves; PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado: breves reflexões. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba/SP, v. 1, n. 1, p. 141, out./dez. 2016. Disponível em: https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/23. Acesso em: 24 abr. 2026.

contramedidas, (iv) força maior, (v) perigo extremo e (vi) estado de necessidade[258]. Em síntese, o consentimento de um Estado a outro representa um excludente de ilicitude na medida do consentimento concedido, desde que este seja válido (concedido por entidade que tenha poderes para tanto)[259], aplicando-se a regra *volenti non fit injuria* ("não há injúria quando há consentimento")[260]. Já a legítima defesa, aplica-se a casos em que há ataque armado, sendo necessário observar princípios de adequação, indispensabilidade e proporcionalidade[261]. Tal excludente ampara-se no direito de preservação dos cidadãos e da dignidade do Estado e exige a observância de princípios de direitos e do direito humanitário[262]. Quanto às contramedidas, tratam-se de atos ilícitos justificáveis se forem a única maneira de um Estado revidar atos igualmente ilícitos pelo Estado agressor[263]. Sua condicionantes estão relacionadas à: (i) anterioridade do ataque por parte do Estado agressor, contra os direitos do ofendido; e (ii) proporcionalidade da contramedida.[264]

Por sua vez, a força maior relaciona-se a circunstâncias causadas por força externa, irresistível ou fato imprevisível (caso fortuito), que estão fora do controle estatal, impedindo-o de cumprir com suas obrigações[265]. Em relação ao perigo extremo, este decorre de uma situação em que o Estado tem por finalidade salvar a vida ou outros bens jurídicos protegidos em contextos de grave perigo, evitando-se, assim, uma tragédia às pessoas e aos bens sob seus cuidados[266]. Por último, o estado de necessidade deriva da necessidade de o Estado resguardar interesses que são vitais ao próprio Estado ou à organização internacional, sob duas condições: (i) o ato ilícito ser a única forma de o Estado preservar esses interesses; e (ii) o ato não afetar gravemente interesse essencial do Estado ou outros Estados em relação aos quais exista a obrigação, ou da comunidade internacional[267]. Assim, o estado de necessidade diferencia-se do perigo extremo porque este visa proteger interesses individuais, enquanto o estado de necessidade olha para interesses coletivos[268].

A partir desse panorama geral, a seção seguinte tem por objetivo aprofundar o tema da responsabilidade internacional do Estado do ponto de vista dos direitos humanos, identificando formas específicas para indivíduos e/ou coletivos solicitarem reparação no plano internacional.

6.2. Responsabilização internacional do Estado sob a lente dos direitos humanos

Um importante aspecto a ser considerado no contexto da responsabilidade internacional dos Estados é a temática transversal dos direitos humanos. Por mais que a noção de que os seres humanos têm direito à proteção de seus direitos seja mais antiga, a perspectiva de criação de uma área do conhecimento especificamente voltada à regulação desses direitos é recente, com significativos avanços a partir da segunda

[258] ANTUNES, Matheus Gonçalves; PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado: breves reflexões. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba/SP, v. 1, n. 1, out./dez. 2016. Disponível em: https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/23. Acesso em: 24 abr. 2026.
[259] BRAGA, Marcelo Pupe. *Direito Internacional:* Público e Privado. 2. ed. São Paulo: Método, 2010.
[260] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
[261] SHAW, Malcolm N. *International Law*. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
[262] SHAW, Malcolm N. *International Law*. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
[263] MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
[264] MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
[265] SHAW, Malcolm N. *International Law*. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
[266] ANTUNES, Matheus Gonçalves; PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado: breves reflexões. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba/SP, v. 1, n. 1, out./dez. 2016. Disponível em: https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/23. Acesso em: 24 abr. 2026.
[267] ANTUNES, Matheus Gonçalves; PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado: breves reflexões. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba/SP, v. 1, n. 1, out./dez. 2016. Disponível em: https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/23. Acesso em: 24 abr. 2026.
[268] ANTUNES, Matheus Gonçalves; PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado: breves reflexões. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba/SP, v. 1, n. 1, out./dez. 2016. Disponível em: https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/23. Acesso em: 24 abr. 2026.

metade do século XX[269]. Esse movimento resultou em uma mudança de paradigma no âmbito do Direito Internacional, em que os Estados passaram a reconhecer que a proteção de direitos humanos não se restringe ao domínio exclusivo do Estado, admitindo-se, assim, intervenções no plano interno por meio da relativização da noção tradicional de soberania estatal absoluta[270].

Essa nova interpretação eleva o indivíduo à condição de sujeito de direito no plano internacional e reconhece que nem sempre a resposta institucional de um Estado é suficiente (quando existente) para proteção de direitos humanos e fundamentais[271]. Embora a ação internacional seja uma ação suplementar à atividade estatal, essa mudança fortalece o aspecto democrático do sistema mundial de proteção de direitos humanos, permitindo que mais atores participem da "sociedade civil internacional"[272]. A participação pode se dar de diferentes formas, como por meio da petição ou comunicação individual, em que um indivíduo ou grupo de indivíduos (que podem ser representado por entidades não governamentais) podem submeter em órgãos internacionais denúncia de violação de direito convencional[273].

Tal transformação também ocorreu em um contexto de fortalecimento da terceira geração de direitos humanos[274], cujo núcleo axiológico é a solidariedade, princípio presente no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ambos de 1966, em reconhecimento ao direito dos povos (por exemplo, direito à autodeterminação) e da responsabilidade de todos diante de situações de carências ou necessidades individuais ou coletivas[275]. Essa configuração endossa a noção de justiça distributiva, em que busca-se compensar bens e vantagens de uma classe social, com a socialização de riscos que acometem a existência humana[276]. Com isso, outros princípios ganharam notoriedade, como a inclusão de populações historicamente marginalizadas e o combate às desigualdades que expõem tais grupos a situações de vulnerabilidade[277].

Do ponto de vista institucional, também emergiram sistemas regionais para a proteção de direitos humanos, como o europeu, africano e americano. No Brasil, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) representa um dos principais instrumentos para quecidadãos possam elevar suas demandas no plano externo, cuja origem remonta à CADH, também chamada de "Pacto de São José da Costa Rica" (1969)[278]. Dentre suas principais características está o endosso aos direitos econômicos, sociais e culturais (segunda geração), determinando que os Estados que ratificaram a CADH têm obrigação de, progressivamente, alcançarem a plena efetivação desses direitos entre seus cidadãos, prevenindo retrocessos[279]. Ainda, estabeleceu uma infraestrutura para monitoramento e proteção de direitos, a partir da Comissão IDH (competência consultiva) e da CIDH (competência consultiva e contenciosa)[280].

---

[269] Ver, PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
[270] PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
[271] PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
[272] PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
[273] PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
[274] Historicamente, destacam-se três gerações de direitos humanos: (i) primeira geração, focada em direitos civis e políticos, e pautado no princípio da liberdade; (ii) segunda geração, representada pelos direitos econômicos, sociais e culturais, e fundamentada no princípio da igualdade; e (iii) terceira geração, representa pelos direitos dos povos, lastreada no princípio da solidariedade. Ver, COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
[275] COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
[276] COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
[277] Ver, MOREIRA, Adilson José. *O Que é Discriminação?* Minas Gerais: Letramento - Casa do Direito, 2017.
[278] BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.
[279] PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
[280] Enquanto a Comissão IDH tem por funções: (i) elaborar recomendações aos Estados-Parte, (ii) preparar estudos e relatórios, (iii) solicitar aos Estados informações sobre medidas adotadas para aplicação da CADH, (iv) elaboração de relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), e (v) examinar comunicações remetidas por indivíduos, grupos ou ONGs sobre violações de direitos humanos; a CIDH, também pode elaborar pareceres sobre interpretação da CADH ou qualquer tratado de direitos humanos no âmbito dos Estados americanos e opinar sobre o controle de convencionalidade das leis, além de ter competência para julgar casos (somente de Estados-Parte da CADH), cujas decisões possuem caráter vinculante ao Estado violador. Ver, PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

Ambos os órgãos desempenham um importante papel na denúncia de violações de direitos humanos, tendo também uma função de constrangimento político e moral para o Estado violador, além de sugerirem caminhos para que os países superem tais desafios[281]. Apesar desses avanços, a maneira pela qual indivíduos podem acessar a CIDH ainda é limitada, pois somente a Comissão IDH e os próprios Estados podem figurar no polo ativo da demanda; diferentemente do sistema regional europeu, que admite intervenção direta de pessoas físicas, grupos de indivíduos e organizações não governamentais[282]. Do mesmo modo, o caráter vinculante das decisões da CIDH padecem de uma jurisdição automática e compulsória, uma vez que, atualmente, o reconhecimento da jurisdição da CIDH é facultativa ao Estado-Parte da CADH, de forma que alguns Estados não aceitam a jurisdição da Corte[283].

Outras insuficiências do SIDH também estão relacionados às necessidades de: (i) assegurar independência na composição da Corte e da Comissão IDH, em que os membros devem atuar a título pessoal e não governamental; (ii) criação, no âmbito do SIDH, de mecanismo específico para supervisionar o cumprimento das decisões desses dois órgãos; (iii) adoção, por parte dos Estados, de medidas internas para que decisões internacionais em matéria de direitos humanos sejam implementadas, com produção de efeitos jurídicos imediatos e obrigatórios; e (iv) fortalecer o regime doméstico de proteção dos direitos humanos, com maior comprometimento estatal sobre o tema, bem como a relação entre direitos humanos, democracia e Estado de Direito[284].

Em suma, os direitos humanos são objeto de proteção jurídica à nível nacional e internacional e é possível fazer com que Estados sejam responsabilizados pela violação de direitos em razão do descumprimento de obrigações ratificadas em tratados, como ocorre com a CLPI. Há diferentes mecanismos para fazer valer o dever de reparação do dano causado, sendo necessário compreender o tipo de fato ilícito e a natureza desse dano, cujas consequências para o Estado podem ser: (i) cumprir a obrigação violada; (ii) colocar fim ao ato que viola uma obrigação internacional; e/ou (iii) reparar o dano causado[285]. De acordo com a doutrina internacionalista, a reparação pode ocorrer por meio da: (i) restituição *in natura*, (ii) indenização/compensação, de danos morais e materiais e (iii) satisfação, individualmente ou em combinação, em que busca-se alcançar conforto moral e reconhecimento erro cometido pelo Estado ofensor, sendo alguns exemplos medidas de satisfação a apresentação de desculpas, a manifestação de pesar, a saudação à bandeira do Estado ofendido e a destituição do(s) autor(es) da ofensa[286].

Em casos julgados pela CIDH que envolvem o tema da CLPI, nos últimos anos, além do reconhecimento do direito à consulta prévia aos povos indígenas e tradicionais, a Corte tem atestado a responsabilidade do Estado em efetuá-la e determinado o dever de adoção de medidas pertinentes para realizá-la em um prazo razoável, à exemplo do caso "Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil" (2024)[287]. A obrigação de reparar o dano pela violação do dever de CLPI também encontra-se respaldada nos julgamentos dos casos "Povo Saramaka vs. Suriname" (2007)[288],

---

[281] PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

[282] "Artigo 34.º (Petições individuais). O Tribunal pode receber petições de qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares que se considere vítima de violação por qualquer Alta Parte Contratante dos direitos reconhecidos na Convenção ou nos seus protocolos. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não criar qualquer entrave ao exercício efetivo desse direito". Ver, CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS; CONSELHO EUROPEU. *Convenção Europeia de Direitos do Homem*. França: ECHR; CE, [s. d.]. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por. Acesso em: 27 abr. 2026.

[283] PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

[284] PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

[285] BRAGA, Marcelo Pupe. *Direito Internacional*: Público e Privado. 2ª ed. São Paulo: Método, 2010.

[286] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

[287] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil*. [s. l.]: CIDH, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926. Acesso em: 10 abr. 2026.

[288] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*. [s. l.]: CIDH, 2007. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

"Povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador" (2012)[289], "Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields y otros vs. Nicaragua" (2024)[290] e "Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia" (2024)[291], todos abordados neste documento.

Os membros da CIDH também declararam no caso "Povo Saramaka vs. Suriname" (2007) que a própria decisão proferida pode ser interpretada como uma medida de satisfação[292]. Outros exemplos de medida de satisfação relativas à CLPI já utilizadas pela CIDH são: (i) adoção de garantias para a não repetição do ato ofensivo; (ii) adoção de medidas legislativas, administrativa ou de outra natureza para garantir o direito de consulta, em respeito às suas tradições e costumes, inclusive o direito à abstenção de conceder a CLPI; (iii) realização de estudo de impacto ambiental e social por entidades habilitadas e independentes, anteriormente à outorga de concessões relacionadas a projetos de desenvolvimento ou de investimento em territórios tradicionalmente ocupados; (iv) tradução da sentença da CIDH para línguas indígenas[293]; (v) realização de ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional por parte do Estado ofensor; (vi) adoção de programas de capacitação, protocolos de atuação e sistemas de indicadores pelo Estado sobre direitos de povos indígenas e tradicionais, incluindo temas sobre o acesso à justiça, a propriedade comunitária, a CLPI e a utilização de suas próprias formas de organização social, com foco nos públicos interno (membros do Governo) e externo (povos afetados); e (vii) dever de diligência do Estado ofensor em pautas administrativas e judiciais que tratem de ameaças a defensores de direitos humanos e líderes comunitários[294].

Em relação às medidas de indenização, a Corte tem tratado tanto de danos materiais e imateriais (por exemplo, o dano ambiental e a destruição de terras e recursos utilizados por povos indígenas e tradicionais), fixando montantes que consideram valores espirituais e culturais além do próprio valor monetário[295]. Juntamente a eles, estão obrigações de criação de fundos de desenvolvimento comunitário em benefício de povos atingidos, que podem financiar projetos de educação, moradia, alimentação, sanitários, entre outros serviços essenciais; além da criação comitês para a implementação das obrigações indicadas na sentença da CIDH[296]. Outros aspectos importantes das decisões relacionam-se aos períodos para pagamentos dos montantes indenizatórios, formas de quitação e instruções gerais para o cumprimento de sentença.

Ante o exposto, é possível identificar que as decisões da CIDH não possuem somente um caráter corretivo, mas também reparatório. Trata-se de um instrumento jurídico vinculante aos Estados que aceitam a jurisdição da Corte, dotado de exames aprofundados sobre os principais conceitos do Direito Internacional e que visam erradicar situações de violação de direitos humanos. Seu conteúdo também representa um importante material educacional e informativo, com a tradução dos conceitos abordados e indicação de medidas concretas para reparação dos erros cometidos. Por fim, as sentenças da CIDH têm contribuído para a reafirmação de muitos direitos constitucionalmente protegidos no Brasil, fortalecendo o arcabouço normativo interno, pressionando o Estado

---

[289] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*. Costa Rica: CIDH, 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

[290] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields y otros vs. Nicaragua*. [s. l.]: CIDH, 2024. Disponível em: *https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1039353307*. Acesso em: 10 abr. 2026.

[291] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia*. [s. l.]: CIDH, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1048554331. Acesso em: 13 abr. 2026.

[292] Ver, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*. [s. l.]: CIDH, 2007. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

[293] Ver, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*. [s. l.]: CIDH, 2007. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

[294] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields y otros vs. Nicaragua*. [s. l.]: CIDH, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1039353307. Acesso em: 10 abr. 2026.

[295] Ver, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*. [s. l.]: CIDH, 2007. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

[296] Ver, CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*. [s. l.]: CIDH, 2007. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf

brasileiro a zelar pela inclusão, equidade e justiça social e, assim, contribuindo para a disseminação do princípio da solidariedade ética, firmada no respeito aos direitos humanos[297].

6.3. Iniciativas regulatórias de CLPI no Brasil

Conforme exposto na seção 3 desta Nota Técnica, a Convenção 169 da OIT tem hierarquia jurídica constitucional e, ainda que não necessite de outras legislações para que seu cumprimento seja obrigatório, a existência de normas infraconstitucionais que dialogam com a temática da CLPI e a responsabilidade internacional do Estado podem contribuir para a sua efetividade no cotidiano. Por esta razão, nas seções que compõem o presente capítulo, foram abordados o conceito de responsabilidade internacional do Estado e perspectivas específicas da temática dos direitos humanos, incluindo informações sobre como acessar tais direitos por meio de órgãos internacionais, como a CIDH. Resta, no entanto, analisar normas de direito interno sobre CLPI, em complemento à incidência da Convenção 169 da OIT no Brasil, objetivo desta seção.

Desde a promulgação da Convenção 169 da OIT, algumas legislações e atos administrativos, como do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), passaram a regulamentar atividades relacionadas aos direitos originários de povos indígenas e direitos de comunidades tradicionais no Brasil, incluindo normas territoriais e ambientais, e que têm impacto sobre a CLPI. São exemplos: (i) o Decreto 4.887/2003, que regulamenta procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 68 do ADCT)[298]; (ii) o Decreto 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, reconhecendo a existência de 28 povos tradicionais[299]; (iii) o Decreto 7.747/2012, que criou a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI)[300]; (iv) o Decreto 8.593/2015, revogado pelo Decreto 11.509/2023, que institui o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)[301]; (v) a Resolução CNJ 287/2019, que estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário[302]; e (vi) o Decreto 11.786/2023, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola e o seu Comitê Gestor[303].

Embora não mencione expressamente a CLPI, o Decreto 4.887/2003 e o Decreto 6.040/2007 fortalecem sua implementação, pois, no primeiro caso, o mero processo da demarcação de terras tradicionalmente ocupadas já representa uma enorme contribuição para

---

[297] A solidariedade ética é complementar a solidariedade técnica, que visa transformar meios e instrumentos de convivência (independentemente dos fins); sua principal finalidade é estabelecer "as bases para a construção de uma cidadania mundial, onde já não há relações de dominação, individual ou coletiva". Ver, COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 25, 2015.

[298] BRASIL. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília/DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

[299] BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007 2010/2007/Decreto/D6040.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

[300] BRASIL. *Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012*. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

[301] BRASIL. *Decreto nº 11.509, de 28 de abril de 2023*. Institui o Conselho Nacional de Política Indigenista. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11509.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

[302] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 287, de 25 de junho de 2019*. Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_287_25062019_08072019182402.pdf. Acesso em: 08 abr. 2026.

[303] BRASIL. *Decreto nº 11.786, de 20 de novembro de 2023*. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola e o seu Comitê Gestor. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11786.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

a efetivação de direitos de povos indígenas e tradicionais, consubstanciados nos princípios de autodeterminação e autonomia dos povos[304]; e, no segundo, a lei oferece subsídios ao fortalecimentos dos povos e comunidades tradicionais, destacadamente direitos sociais, ambientais, econômicos e culturais, para além dos direitos territoriais, valendo-se de diálogos culturalmente adequados, participação e controle social[305], entre outras medidas que estão fundamentadas nos mesmos princípios de Direito Internacional e constitucionais. Por outro lado, todas as normas posteriores a 2007, à exceção do Decreto 11.509/2023, mencionam expressamente o dever de obtenção do CLPI, sendo um reflexo da própria evolução da proteção jurídica da consulta prévia à nível internacional, por meio da consolidação de outras normas de referência, como a Declaração da ONU sobre os Direitos de Povos Indígenas de 2007. Juntamente à Convenção 169 da OIT e das sentenças da CIDH, observa-se que os atos normativos nacionais passaram a inserir a CLPI como uma condicionante da atuação estatal e de terceiros, seja na forma de princípios ou de objetivos.

Ainda assim, não há no Brasil, hoje, uma legislação que visa disciplinar os procedimentos mínimos para a realização da CLPI ou obtenção do consentimento, embora haja tentativas descentralizadas de regulamentação desse instituto. Uma das principais iniciativas regulatórias é o Projeto de Lei 10.678/2018, em trâmite na Câmara dos Deputados, aguardando parecer do Relator na Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPOVOS), cujo objetivo é dispor sobre a CLPI nos casos de emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais[306]. Em 2025, o CNJ também abriu consulta pública sobre uma proposta de resolução com a finalidade de estabelecer esses parâmetros, que ficou aberta para manifestação do público até 17 de novembro do mesmo ano[307]. Até o momento da escrita desta Nota Técnica, porém, o CNJ não divulgou os resultados da consulta. Ressalta-se que, na minuta inicial da proposta, lacunas identificadas neste documento não foram suprimidas, especialmente a questão orçamentária (natureza jurídica e responsabilidades)[308].

Outras iniciativas que se destacam são a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de buscar alternativas para a titulação territorial das Comunidades Remanescentes de Quilombos de Alcântara, por meio do Decreto 11.502/2023[309], e alguns atos normativos estaduais, como: (i) a Portaria 76/2019 do Maranhão[310]; (ii) a Instrução Normativa 7/2020 do Paraná[311]; (iii) o Decreto 1.969/2018 do

---

[304] Ver a seção 4 desta nota.

[305] BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007 2010/2007/Decreto/D6040.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

[306] Ver, CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 10.678/2018*. Brasília/DF: CD, 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2182520. Acesso em: 28 abr. 2026.

[307] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Edital*: Consulta pública sobre a proposta de Resolução que institui parâmetros mínimos para o cumprimento da Consulta Livre, Prévia e Informada relacionada aos Povos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais. Brasília/DF: CNJ, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/sei-2284049-edital-proposta-resolucao-parametros-consulta-povos-indigenas-quilombolas-e-tradicionais.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

[308] Acesse a minuta na íntegra: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/sei-2288631-minuta-de-resolucao-parametros-consulta-povos-indigenas-quilombolas-e-tradicionais.pdf

[309] BRASIL. *Decreto nº 11.502, de 25 de abril de 2023*. Institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de buscar alternativas para a titulação territorial das Comunidades Remanescentes de Quilombos de Alcântara. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11502.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

[310] SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS. *Portaria SEMA nº 76 de 22/05/2019*. Dispõe sobre a participação prévia de Populações Tradicionais e de outros Órgãos afins, no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental estadual. São Luís: SEMA, 2019. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=378130. Acesso em: 08 abr. 2026.

[311] INSTITUTO ÁGUA E TERRA. *Instrução Normativa nº 07, de 05 de novembro de 2020*. Dispõe sobre a realização da consulta livre, prévia e informada aos povos e Comunidades Tradicionais e a manifestação de outros órgãos afins, no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental Estadual. Paraná: IAT, 2020. Disponível em: https://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/instrucao_normativa_07-2020.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

Pará[312] (revogado pelo Decreto 2.061/2018 do Pará[313]); (iv) o Decreto 343/2019 do Pará[314]; (v) a Resolução 1/2022 de Minas Gerais[315] (revogado pela Resolução Conjunta da SEDESE/SEMAD 2/2023[316]); e o (vi) Decreto 48.893/2024 de Minas Gerais[317] (suspenso pela ADI 7.776 MG, com decisão do Ministro Flávio Dino[318]).

Além de os formatos serem diferentes (decreto, portaria, instrução normativa e resolução), os instrumentos utilizados para a regulação da CLPI foram formulados por diferentes órgãos da prestação jurisdicional no País, envolvendo Presidência da República, Governos estaduais, secretarias, assembleia legislativa e autarquia estaduais (como o Instituto Água e Terra do Paraná). Os conteúdos também divergem, havendo um mínimo comum relacionado: (i) à realização de acordo com representantes de povos indígenas e comunidades tradicionais pelo responsável legal pelo empreendimento antes da realização da consulta sobre a metodologia para realização do procedimento; (ii) ao dever de reconhecimento de protocolos de consulta pré-existentes; e (iii) à construção de um Relatório da CLPI que tenha, no mínimo, metodologia definida com a comunidade, formas de divulgação, número de eventos e seus respectivos locais, horários e datas, número de participantes em cada evento (segmentados por classe), assinaturas pelas partes e registro de evidências (como fotos, lista de presença, atas e demais documentos comprobatórios).

Ainda dentre essas iniciativas, convém ressaltar o caso do Decreto 48.893/2024 de MG, suspendido pela ADI 7.776, em razão de diversas inconstitucionalidades. Na decisão, o Ministro Flávio Dino assinala a vedação aos demais entes federativos de legislarem sobre populações indígenas, com fulcro na ADI 1.499[319], bem como o fato de a Convenção 169 da OIT ter hierarquia constitucional, o que impede decreto estadual de restringir sua eficácia[320]. Não obstante, o Ministro Flávio Dino entendeu que o Decreto em questão representava um perigo de dano de difícil reparação ou irreversível[321]. Além de todas as razões

---

[312] GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Decreto nº 1.969, de 24 de janeiro de 2018*. Institui Grupo de Estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais. Belém: Governador do Estado do Pará, p. 5, 2018. Disponível em: https://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.01.25.DOE.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

[313] GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Decreto nº 2.061, de 2 de maio de 2018*. Institui Grupo de Estudos incumbido de reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos e populações tradicionais no Estado do Pará, a fim de receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado, referentes às Consultas Prévias, Livres e Informadas. Belém: Governador do Estado do Pará, p. 5, 2018. Disponível em: https://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.05.03.DOE.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

[314] GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Decreto nº 343, de 10 de outubro de 2019*. Institui o Grupo de Trabalho incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos e populações tradicionais. Belém: Governador do Estado do Pará, 2019. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/1092. Acesso em: 28 abr. 2026.

[315] SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Resolução Conjunta SEDESE/SEMAD nº 01, de 04 de abril de 2022.* Regulamenta a Consulta Livre, Prévia e Informada – CLPI, promovida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese e pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad, para consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Minas Gerais: SEDESE; SEMAD, 2022. Disponível em: https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=55678. Acesso em: 08 abr. 2026.

[316] SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Resolução Conjunta SEDESE/SEMAD nº 02, de 23 de maio de 2023*. Revoga a RESOLUÇÃO CONJUNTA SEDESE/SEMAD Nº 01, DE 04 DE ABRIL DE 2022, que regulamenta a Consulta Livre, Prévia e Informada – CLPI, promovida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese e pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad, para consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Minas Gerais: SEDESE; SEMAD, 2023. Disponível em: https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=57287. Acesso em: 28 abr. 2026.

[317] GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Decreto nº 48.893, de 11/09/2024*. Dispõe sobre a Consulta Livre, Prévia e Informada de que trata o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Minas Gerais: Governador do Estado de Minas Gerais, 2024. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48893/2024/. Acesso em: 27 abr. 2026.

[318] Ver, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.776 Minas Gerais*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15373354426&ext=.pdf. Acesso em: 28 abr. 2026.

[319] Acesse a ADI 1.499 na íntegra: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1650502.

[320] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.776 Minas Gerais*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15373354426&ext=.pdf. Acesso em: 28 abr. 2026.

[321] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.776 Minas Gerais*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15373354426&ext=.pdf. Acesso em: 28 abr. 2026.

destacadas pelo STF, observa-se que o Decreto 48.893/2024 de MG incluiu uma atribuição expressa da responsabilidade de realização da CLPI aos delegatários, nos casos em que empreendimentos pretendidos forem resultantes de concessão de bem ou serviço público[322]. Notoriamente, conforme discutido na seção 3 deste documento, não há na jurisprudência internacional e nacional elementos que obriguem empreendimentos privados à realização de CLPI, em razão de a obrigação contraída ser do Estado, em caráter intransmissível.

Do mesmo modo, o caso dos Decretos 1.969/2018, 2.061/2018 e 343/2019 do Pará chamam atenção, não somente por terem sido sucessivamente revogados, mas pela impetração de Inquérito Civil pelo Ministério Público do Pará (MPPA), cuja finalidade era, inicialmente, investigar se o Decreto 1.969/2018 violava a Convenção 169 da OIT[323]. Nos autos, consta que, após a realização de diligências, o MPPA chegou a expedir a Recomendação Conjunta 007/2018, assinada em conjunto com a Defensoria Pública do Pará, MPF e DPU[324]. No documento, o MPPA assinala que o Decreto instituiu mecanismos efetivos de participação aos povos indígenas e tradicionais, "considerando as dificuldades logísticas e de transporte compartilhadas pela grande maioria dos povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais", além de violar as premissas de liberdade e adequação cultural exigidas pelo instrumento convencional[325].

No entanto, posteriormente à expedição desta recomendação conjunta, o Decreto 1.969/2018 foi revogado por meio da expedição do Decreto 2.061/2018, que instituiu um grupo de estudos para reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos indígenas e tradicionais no estado paraense[326]. Ainda, no ano seguinte, foi publicado o Decreto 343/2019[327], tratando do mesmo objeto (grupo de estudos), razão pela qual o MPPA instaurou Inquérito Civil para avaliar a legalidade do novo ato normativo[328].

Tal inquérito foi arquivado pelo Conselho Superior do Ministério Público em 2021, por considerar que o Decreto 1.969/2018 já fora revogado[329]; contudo, de acordo com a literatura especializada, a redação atual do Decreto 343/2019 continua a não atender a Recomendação Conjunta 007/2018, especificamente quanto às recomendações de viabilidade (com a finalidade de assegurar a participação efetiva dos representantes dos povos originários e tradicionais), além de não prever "consulta prévia aos sujeitos coletivos interessados e atingidos pela regulamentação

---

[322] "Art. 6º – A realização de CLPI compete: (...) § 1º – A realização da consulta será de responsabilidade do delegatário, quando o empreendimento pretendido for resultante de concessão de bem ou serviço público". Ver, GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Decreto nº 48.893, de 11/09/2024*. Dispõe sobre a Consulta Livre, Prévia e Informada de que trata o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Minas Gerais: Governador do Estado de Minas Gerais, 2024. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48893/2024/. Acesso em: 27 abr. 2026.

[323] MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ. *Inquérito Civil nº. 001604-031/2018*. 7ª Promotoria de Justiça Agrária de Santarém (PA). Relator: Waldir Macieira da Costa Filho, 2021. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/plenariovirtual/voto/38/4196/voto_relator. Acesso em: 8 jul. 2026.

[324] Atualmente, o documento não está disponível para consulta no site do MPF, mas foi publicado em 2018: http:// *www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2018/recomendacao-decreto-consulta-previa*.

[325] JOCA, Priscylla *et al. Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento:* um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá e Colômbia. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica, p. 97, 2021. Disponível em: https://institutoiepe.org.br/wp-content/uploads/2022/03/2021-Livro-sobre-Protocolos-de-Consulta-RCA-web.pdf. Acesso em: 8 jul. 2026.

[326] GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Decreto nº 2.061, de 2 de maio de 2018*. Institui Grupo de Estudos incumbido de reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos e populações tradicionais no Estado do Pará, a fim de receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado, referentes às Consultas Prévias, Livres e Informadas. Belém: Governador do Estado do Pará, p. 5, 2018. Disponível em: https://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.05.03.DOE.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

[327] GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Decreto nº 343, de 10 de outubro de 2019*. Institui o Grupo de Trabalho incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos e populações tradicionais. Belém: Governador do Estado do Pará, 2019. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/1092. Acesso em: 28 abr. 2026.

[328] MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ. *Inquérito Civil nº. 001604-031/2018*. 7ª Promotoria de Justiça Agrária de Santarém (PA). Relator: Waldir Macieira da Costa Filho, 2021. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/plenariovirtual/voto/38/4196/voto_relator. Acesso em: 8 jul. 2026.

[329] MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ. *Inquérito Civil nº. 001604-031/2018*. 7ª Promotoria de Justiça Agrária de Santarém (PA). Relator: Waldir Macieira da Costa Filho, 2021. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/plenariovirtual/voto/38/4196/voto_relator. Acesso em: 8 jul. 2026.

dos procedimentos de consulta prévia"[330]. Tais casos evidenciam a complexidade regulatória no que tange à CLPI e que, ainda que a vontade política de aprovar mais um instrumento jurídico de proteção aos direitos diferenciados de povos originários e tradicionais seja importante, esse movimento não pode ocorrer a custo da violação da Convenção 169 da OIT, com esvaziamento do instituto da consulta.

Especificamente no contexto energético, o MME realizou uma reunião, no âmbito do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA), em janeiro de 2025, para tratar da CLPI[331]. O encontro não contou com a participação da sociedade civil, restringindo-se à presença de membros do CTSA e de secretarias do próprio MME, e a pauta consistiu na apresentação de um relatório elaborado pelo Subcomitê Técnico Executivo do CTSA sobre a Convenção 169 da OIT. Alguns artigos centrais desse instrumento convencional foram aprofundados, como o art. 6º (dispõe sobre a CLPI), o art. 7º (sobre estudos junto a povos interessados), o art. 15 (procedimentos de consulta em casos de mineração), o art. 16 (sobre translado e reassentamento de povos indígenas e tradicionais) e o art. 17 (sobre alienação e transmissão de terras tradicionalmente ocupadas)[332]. Após essas exposições, foram analisadas algumas proposições normativas nacionais e internacionais sobre a CLPI, sobretudo Estados latino-americanos[333], seguidas de destaques sobre as legislações estudadas e exame sobre convergências e divergências entre a Convenção 169 da OIT e o entendimento da CIDH[334].

Ao final, o MME consolidou alguns entendimentos, dentre os quais a visualização de divergência entre a Convenção e a CIDH, no sentido de que a primeira insere como objetivo alcançar o consentimento, sem implicar direito de veto, e a segunda coloca a obtenção do consentimento como obrigatoriedade[335]. Igualmente, estabeleceu que, antes de qualquer tipo de empreendimento ou prospecção, a CLPI deve ser observada diante da cumulatividade de dois requisitos: (i) que a atividade ou empreendimento esteja localizada em territórios tradicionais e (ii) que os povos indígenas e tribais correspondam aos conceitos estabelecidos pelo art. 1º da Convenção 169 da OIT[336]. Porém, a natureza da CLPI foi considerada somente consultiva e não vinculante, em razão da não aplicação do poder de veto, com fulcro no art. 16.2 da Convenção 169 da OIT[337].

---

[330] JOCA, Priscylla *et al. Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento:* um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá e Colômbia. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica, p. 98, 2021. Disponível em: https://institutoiepe.org.br/wp-content/uploads/2022/03/2021-Livro-sobre-Protocolos-de-Consulta-RCA-web.pdf. Acesso em: 8 jul. 2026.

[331] Ver, MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

[332] MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

[333] A análise envolveu os países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela.

[334] MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

[335] MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

[336] MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

[337] "2. Quando, excepcionalmente, o translado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conheciment o de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o translado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados". Ver, ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.* Genebra: OIT, 1989. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

Uma questão controversa firmada na reunião é sobre o momento de realização da CLPI, cujo entendimento do MME é de que ela deve ser realizada na fase de atividades econômicas do licenciamento ambiental[338] e não nas fases de planejamento e elaboração de estudos. Como justificativa, o MME alega que nas duas últimas fases não são vislumbrados "impactos ambientais ou sociais passíveis de mitigação, compensações, indenização ou de uso potencial de recursos naturais para a elaboração de estudos de planejamento", tampouco impactos sociais ou ambientais capazes de "afetar a integridade das terras e/ou dos recursos naturais dos povos" ali existentes[339]. Essa decisão do MME se distancia do posicionamento da CIDH, posto que a Corte reconhece que o Estado deve assegurar o direito à consulta e à participação de povos indígenas e tradicionais em todo o projeto, desde as primeiras etapas da elaboração ou planejamento do projeto ou medida propostas, uma vez que somente assim esses grupos podem verdadeiramente participar e influenciar processos decisórios[340]. Igualmente, a CIDH determina que a CLPI não deve ser realizada somente quando surgir a necessidade de obter a aprovação da comunidade[341].

O encontro do MME também tratou da aplicabilidade de medidas administrativas, legislativas e propostas pelo Poder Executivo relativas à CLPI, além de condições e prazos para a realização de consulta, definindo órgãos responsáveis[342]. Convém ressaltar que o MME incluiu empreendedores e desenvolvedores como entes responsáveis juntamente aos órgãos governamentais (o próprio MME, MPI, agências reguladoras e afiliadas, Funai, Fundação Cultural Palmares e autoridades ambientais)[343]. Trata-se de mais um ponto de divergência entre a decisão do MME e a jurisprudência da CIDH, na medida em que, conforme aprofundado na seção 3.3 desta Nota Técnica, a obrigação é exclusivamente estatal, ainda que empresas e investidores devam adotar mecanismos específicos no âmbito de sua atuação, quando esta afetar povos indígenas e tradicionais, como determina Orientação A/HRC/62/36/Add.2 publicada em junho de 2026 pela ONU[344].

Por último, em relação a algumas competências do MME, foi declarado não ser aplicável a CLPI:

- durante a elaboração de estudos técnicos e ambientais para as fases de planejamento setorial e licenciamento ambiental;
- aos serviços de atendimento à universalização do acesso à energia elétrica;
- sistemas de distribuição de energia elétrica;
- atividades desenvolvidas em ambiente *off-shore*;

[338] No entendimento do MME, a CLPI deve ser aplicada "a partir do protocolo de solicitação de licença para empreendimentos estratégicos e de significativo impacto ambiental, após a finalização dos estudos e antes da emissão da Licença Prévia, ou ato similar; A CLPI não se constituti como elemento de decisão quanto à viabilidade técnica e ambiental de atividades ou empreendimento potencialmente poluidores. Processo decisório é de competência da autoridade ambiental licenciadora". MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, p. 10, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

[339] MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, p. 10, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

[340] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. [s. l.]:* CIDH, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926. Acesso em: 10 abr. 2026.

[341] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname. [s. l.]*: CIDH, 2007. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

[342] MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

[343] MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

[344] UNITED NATIONS. *A/HRC/62/36/Add.2*: Guidance on the right of Indigenous Peoples to free, prior and informed consent in the context of business activities - Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Geneva: UN, 2026. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc6236add2-guidance-right-indigenous-peoples-free-prior-and-informed. Acesso em: 17 ago. 2026.

- para empreendimentos existentes e em operação em terra indígena e em território quilombola;
- em processos de regularização de empreendimentos existentes em terra indígena e em território quilombola;
- a atividades que independem de licenciamento ambiental ou de outorga para realização do serviço público;
- para a execução de medidas emergenciais e de calamidade pública;
- quanto da formulação, elaboração ou construção de atos meramente procedimentais, de gestão administrativa, pesquisa de opiniões etc[345].

Há diversos pontos desta listagem que carecem de respaldo jurisprudencial da CIDH. Em primeiro lugar, conforme narrado acima, o direito de consulta se aplica em todas as fases da implementação de empreendimentos em territórios tradicionalmente ocupados, inclusive depois de iniciadas as atividades, garantindo que as comunidades tenham um espaço de voz contínuo durante a execução de projetos[346]. Em segundo lugar, os serviços de atendimento à universalização do acesso à energia elétrica muitas vezes se encontra com a existência de TIs, quilombos e outros territórios tradicionais, sendo um objetivo do próprio LpT a expansão na Amazônia Legal, região que concentra a presença de povos indígenas e comunidades tradicionais; assim, a lógica do MME não subsiste na prática, na medida em que não contribui com a superação de desafios de acesso e diálogo com as comunidades que o próprio Programa visa atingir[347]. Quanto aos empreendimentos existentes, a Convenção 169 da OIT não limita que a CLPI seja um dever somente para novos empreendimentos, mas um direito que subsiste enquanto os territórios estiverem sendo atingidos diretamente; com isso, povos indígenas e tradicionais devem ser consultados mesmo depois do início das atividades empreendedoras, além de o setor privado ter o dever de implementar diligências necessárias para cumprirem com as normas de Direito Internacional, tais como a referida Convenção[348].

Posteriormente à reunião do CTSA, o MME determinou que contribuições adicionais fossem enviadas ao Comitê até 29 de janeiro de 2026, para que uma versão consolidada seja publicada pela Coordenação do Subcomitê Técnico Executivo[349]. Ainda, outras reuniões com a Casa Civil e à OIT estavam previstas como encaminhamentos; contudo, até o momento de escrita desta Nota Técnica, não houve atualização de informações sobre esses trabalhos no site do MME. Todo o exposto evidencia, de um lado, o interesse pela regulação de um tema controverso na prática e com enorme potencial para violação de direitos de povos indígenas e tradicionais[350]; e, de outro, que nem todos os esforços para a consolidação de uma diretriz para a realização de CLPI, do ponto de vista infraconstitucional, obedecem às competências instituídas pela CRFB/1988, tampouco alinham-se à jurisprudência aplicável em litígios que envolvem a temática da consulta prévia.

Apesar desse cenário desafiador, os Protocolos Autônomos Comunitários, descritos na seção 3.1.1 deste documento, podem contribuir para a efetivação da CLPI ao mesmo tempo em que mitigam a

[345] MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, p. 11, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.
[346] Ver, UNITED NATIONS. *A/HRC/62/36/Add.2*: Guidance on the right of Indigenous Peoples to free, prior and informed consent in the context of business activities - Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Geneva: UN, 2026. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc6236add2-guidance-right-indigenous-peoples-free-prior-and-informed. Acesso em: 17 ago. 2026.
[347] Ver a seção 3.2 desta nota.
[348] Ver a seção 3.3 desta nota e a orientação da ONU de junho de 2026: UNITED NATIONS. *A/HRC/62/36/Add.2*: Guidance on the right of Indigenous Peoples to free, prior and informed consent in the context of business activities - Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Geneva: UN, 2026. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc6236add2-guidance-right-indigenous-peoples-free-prior-and-informed. Acesso em: 17 ago. 2026.
[349] MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.
[350] Ver a seção 6 desta nota.

inexistência de uma orientação centralizada pelo Estado brasileiro quanto às diretrizes para a implementação e verificação do direito à consulta prévia, especialmente em casos que envolvem grandes empreendimentos e a concessão de serviços públicos estratégicos. De acordo com o Observatório de Protocolos Autônomos, há 158 protocolos autônomos comunitários no Brasil, dos quais: (i) 58 foram elaborados por indígenas; (ii) 36 por quilombolas; (iii) 48 por demais povos e comunidades tradicionais; (iv) nove têm como tema central a sociobiodiversidade; e (v) sete foram elaborados em conjunto por povos indígenas e tradicionais[351]. Esse montante é extremamente benéfico para a disseminação do conhecimento e reafirmação de direitos dessas populações, inclusive em sua própria língua, reforçando sua identidade perante um Estado em que somente um idioma é oficializado[352].

Em suma, esta seção indica que a regulação da CLPI no Brasil se desenvolveu de forma fragmentada e descentralizada, marcadas por iniciativas normativas heterogêneas quanto à forma, conteúdo e competência institucional. Mesmo diante do crescente reconhecimento da importância da consulta prévia, esse cenário é acompanhado por insegurança jurídica e potenciais inconsistências em sua aplicação, inclusive com riscos de violação a parâmetros constitucionais e à jurisprudência internacional consolidada. Assim, a ausência de uma disciplina normativa geral e uniforme, que institua parâmetros e diretrizes mínimas para a realização da CLPI e para obtenção do consentimento impõe desafios significativos à sua efetividade, sobretudo em setores estratégicos como o energético. Por todo o exposto, a construção de uma diretriz centralizada pelo Estado brasileiro é relevante, na medida em que pode trazer clareza aos processos de consulta, para que sejam juridicamente adequados e alinhados aos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil, mitigando os prejuízos decorrentes da atual lacuna legislativa e assegurando a proteção consistente dos direitos de povos e comunidades indígenas e tradicionais.



FOTO: MARCELO CAMARGO | AGÊNCIA BRASIL

[351] Para acessar todos os protocolos, veja: *https://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolos*.
[352] "Art. 13. A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil". Ver, BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

07

DIRETRIZES PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CLPI NO SETOR ENERGÉTICO



FOTO: AGÊNCIA BRASIL

DIRETRIZES PARA **INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CLPI NO SETOR ENERGÉTICO**

O fortalecimento de uma arquitetura jurídica de proteção de direitos humanos, em grande medida, reflete a mobilização e luta dos povos em contextos de transformações e aumento da complexidade de relações sociais, políticas, econômicas e culturais em todo o mundo. No setor energético, essas mobilizações têm sido cada vez mais constantes, especialmente diante de um elemento tão importante à dignidade humana e à vida em sociedade. No Brasil, povos indígenas e comunidades tradicionais têm se articulado para superar limitações no acesso à energia, pela ampliação da qualidade dos serviços prestados, além da melhoria da qualidade de vida da população.

Ainda que o País apresente uma das principais políticas públicas para cobertura energética no mundo, o Programa LpT, os encontros realizados no MT e no PA, em 2025, evidenciam que é possível construir soluções coletivas e territorializadas diante de desafios e contextos socioterritoriais complexos[353]. Amparados por instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção 169 da OIT, esses povos reivindicam melhorias nas searas da comunicação, infraestrutura (principalmente para manutenção de sistemas fotovoltaicos), direito (com ênfase nos direitos do consumidor e endividamento), entre outras. Apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção 169 da OIT, sua implementação tem se dado de forma distinta nos territórios, variando em formatos, instrumentos de consulta e obtenção do consentimento, os quais nem sempre são realizados de maneira adequada, causando violações aos direitos de povos indígenas e tradicionais.

Tendo em vista a experiência de três estudos de caso identificados pela REC, em que a CLPI foi uma das questões mais complexas apontadas pelos residentes, esta Nota Técnica responde a três questionamentos principais: (i) se é possível que o direito à CLPI seja integrado de forma compulsória desde a fase de planejamento de políticas públicas de acesso à energia, como no caso do LpT; (ii) qual a responsabilidade de cada ator, seja público ou privado, quanto à realização da CLPI; e (iii) se seria possível exigir que concessionárias de energia elétrica realizem a CLPI no âmbito de sua atuação nos territórios. Embora não seja possível que a CLPI seja considerada como um requisito universal para empreendimentos energéticos, é a presença de povos indígenas e tradicionais nas proximidades ou no território onde o empreendimento será realizado que determinará a obrigatoriedade ou não da consulta prévia. Caso seja identificada a presença e potencial de afetação desses grupos por meio de atos administrativos e legislativos, é obrigatório que a CLPI seja realizada. Do mesmo modo, embora somente o Estado seja responsável pela realização de CLPI, o setor privado deve observar os ditames da norma e jurisprudência internacional no que concerne à sua atuação, conforme indicado no Informe do Relator Especial da Assembleia Geral da ONU, visando que suas ações não resultem na violação de direitos de povos indígenas e tradicionais, tampouco o Estado, por ação ou omissão[354]. Portanto, a atuação do setor privado quanto à CLPI deve ser complementar à atuação estatal, mas o dever de *due diligence* permanece sendo uma responsabilidade mútua, em que o ente privado pode contribuir inclusive para a fiscalização da atuação do Estado quando esta se chocar com a atividade econômica desempenhada em territórios tradicionalmente ocupados.

Ainda assim, a prática observada em empreendimentos energéticos muitas vezes é marcada por confusão quanto à responsabilidade do Estado e das concessionárias de energia elétrica pela realização

[353] Ver a seção 5 desta nota.
[354] Ver a seção 3.3 desta nota.

da CLPI, inadequações e desrespeito às tradições linguísticas e culturais de povos indígenas e tradicionais, ausência de informações sobre a natureza jurídica do orçamento necessário para a execução de consulta prévia e/ou obtenção de consentimento, além de falta de recomendações por parte do Estado sobre a diferença prática entre a CLPI e a obtenção do consentimento, especialmente porque em ambos a população deve ter o tempo necessário para dialogar entre si em processos de tomada de decisão (afinal, o consentimento não se confunde com mera realização de reunião). Consequentemente, ambos os institutos exigem a adoção de procedimentos formais para que seja possível que as comunidades indígenas e tradicionais deliberem sobre os temas que estão sendo provocadas, o que torna os Protocolos Autônomos de Consulta, quando existentes, instrumentos jurídicos importantes de serem considerados por órgãos envolvidos na consulta.

Além disso, há carência de diretrizes comuns sobre a realização da consulta prévia, apesar de já estar sedimentado na doutrina internacionalista e jurisprudência da CIDH e do Brasil que a CLPI necessariamente deve ser de boa-fé, com acesso à informação em formato acessível à população (na sua língua nativa e por meio de tradutores tradicionais) e anterior ao início de qualquer atividade capaz de afetar diretamente seu território, desde as primeiras etapas de planejamento do projeto ou medida proposta. Dentre as diversas iniciativas recentes para abordar a questão, no entanto, observa-se divergência entre as proposições e a jurisprudência da CIDH, como observado no caso da reunião do MME de 2025[355]. Outras iniciativas já foram consideradas inconstitucionais pelo STF, como é o caso do Decreto 48.893/2024[356], demonstrando como o tema da CLPI além de ser extremamente relevante, carece de um exame aprofundado, que possibilite a participação efetiva dos povos indígenas e comunidades tradicionais, os quais não podem ser vistos somente como objetos das políticas públicas, mas como formuladores dessas medidas.

Para contribuir com a superação dos inúmeros desafios destacados neste estudo, esta seção contém uma série de recomendações elaboradas pela REC, segmentadas por setor, para aprimoramento do instituto da CLPI no Brasil.

Ao Estado brasileiro:

- Sejam formuladas diretrizes mínimas para a realização de CLPI com povos indígenas e tradicionais no Brasil, enquanto uma iniciativa da Presidência da República, assegurando a participação do MPI, do MIR, do MJSP, do MPF, da Funai, da Fundação Cultural Palmares, do ICMBio e demais órgãos envolvidos na proteção de direitos de povos étnicos do País, além de lideranças e movimentos representativos de povos indígenas e tradicionais do Brasil, como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), a CONAQ, o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), o CIMI, o Instituto Socioambiental (ISA), entre outras. Tais diretrizes devem estar alinhadas à Convenção 169 da OIT, à CADH e à jurisprudência da CIDH, garantindo segurança jurídica ao modelo brasileiro.

- Ainda no âmbito das diretrizes mínimas para a realização da CLPI, que os direitos territoriais e culturais de povos indígenas e tradicionais sejam assegurados e respeitados, firmando-se o entendimento de que a CLPI não pode seguir um rito padronizado, mas deve ser contextualizada histórica, cultural, linguística e socialmente, ainda que já tenham sido convencionados parâmetros mínimos comuns (boa-fé, anterioridade e acesso à informação). Tais direitos devem ser observados durante toda a implementação de políticas públicas, portanto, desde as primeiras etapas de planejamento do empreendimento/projeto ou medida proposta, conforme consolidado na jurisprudência da CIDH, e continuar de forma permanente, inclusive após a finalização do empreendimento, para verificação de eventuais impactos negativos aos territórios

[355] Ver a seção 6.3 desta nota.
[356] Ver a seção 6.3 desta nota.

tradicionalmente ocupados posteriormente à finalização das atividades empreendidas, evitando-se riscos socioambientais, além de perdas e danos aos grupos que habitam esses territórios.

- Seja elaborada uma cartilha, em formato acessível e envolvendo lideranças e tradutores tradicionais, sobre a diferença entre a realização de procedimentos de CLPI e a obtenção de consentimento pelo Estado. Que as lideranças e os tradutores sejam mobilizados a dialogar com suas comunidades e territórios para que o processo de elaboração da cartilha seja inclusivo e participativo, assegurando que os resultados obtidos estejam alinhados às Convenção 169 da OIT e às demandas dos próprios povos indígenas e tradicionais. A cartilha também deve: (i) dispor sobre prazos para que as comunidades indígenas e tradicionais deliberem sobre os temas que estão sendo provocados (observando-se os Protocolos Autônomos de Consulta, quando existentes); (ii) indicar quais órgãos podem contribuir com recursos financeiros e materiais necessários para a realização de consultas internas desses grupos; e (iii) reforçar a necessidade de que a obtenção do consentimento necessariamente deve ser acompanhada de realização de EIA e previsões de compartilhamento de benefícios, conforme entendimento firmado pelo STF[357].

- Sejam realizados estudos, com participação inter-ministerial de órgãos competentes, sobre a natureza jurídica do orçamento necessário à execução da CLPI, com a finalidade de: (i) assegurar maior transparência e publicidade à prestação de contas relacionada à consulta prévia; e (ii) determinar quais Ministérios e/ou órgãos que compõem sua estrutura devem responder por esses custos, que devem ser previstos na Lei Orçamentária Anual, garantindo a existência de previsão de despesas para o exercício financeiro do ano seguinte.

- Seja elaborada pelo MPF e pela DPU uma cartilha, em formato acessível e envolvendo lideranças e tradutores tradicionais, sobre como povos indígenas e tradicionais podem endereçar suas demandas à Comissão e Corte IDH com a finalidade de obter a responsabilização internacional do Estado. O documento deve conter, no mínimo, informações sobre o que são esses órgãos, suas atribuições e formas de contato, além de abordar as principais questões relacionadas ao direito à reparação (restituição *in natura*, indenização - considerando-se aspectos materiais e imateriais - e satisfação).

- Seja adotada, nacionalmente, uma estratégia para a comunicação inclusiva com povos indígenas e tradicionais, assegurando que todas as concessionárias, permissionárias e autorizadas de energia elétrica atuantes no Brasil, públicas e privadas, criem canais específicos para atender as demandas de tais grupos e que respeitem as particularidades linguísticas e culturais de cada povo. Nesse sentido, a participação de tradutores e intérpretes tradicionais é fundamental para garantir que as informações corretas de fato cheguem nesses consumidores, para dirimir dúvidas e contribuir com a resolução de problemas eventualmente identificados.

- No âmbito do Programa LpT, sejam consideradas as "Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos"[358], a "Contribuição Da Rede Energia & Comunidades ao Encontro De Monitoramento do Programa Luz Para Todos No Xingu"[359] e a "Carta-Manifesto das Comunidades Quilombolas de Abaetetuba pelo Acesso Digno à Energia"[360], de forma que as sugestões formuladas no documento passem por deliberação entre os órgãos competentes (como ANEEL, MME e EPE) e resultem em encaminhamentos concretos às comunidades, as quais devem ser informadas sobre o andamento dessas ações.

---

[357] Ver a seção 3.3 desta nota.

[358] POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, 2025. Disponível em: Carta_dos_povos_xinguanos_sobre_o_LpT.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

[359] REDE ENERGIA E COMUNIDADES. *Contribuição da Rede Energia & Comunidades ao Encontro de Monitoramento do Programa Luz para Todos no Xingu*. Brasil: REC, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente. org.br/luz-para-todos-xingu-20250509. Acesso em: 27 abr. 2026.

[360] ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS DO RAMAL DO PIRATUBA et al. *Carta-Manifesto das Comunidades Quilombolas de Abaetetuba pelo Acesso Digno à Energia*. Abaetetuba: ARQUITUBA, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

Ao setor privado:

- Que as empresas adotem Códigos de Conduta e Ética que expressamente mencionem normas de Direito Internacional relevantes, tais como a CADH (1969), a Convenção 169 da OIT (1989) e a Declaração da ONU sobre Direitos de Povos Indígenas (2007). A menção não deve ter caráter somente declaratório, atestando que as empresas têm ciência sobre os princípios e preceitos internacionais, mas também vinculante, demonstrando uma ação positiva das empresas no combate às violações aos direitos humanos de povos indígenas e tradicionais.

- Especificamente às empresas que atuam como concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviços públicos (incluindo, portanto, as empresas atuantes no setor energético), que estas realizem *due diligence* quanto à CLPI antes do início da atividade empreendedora como forma de garantir: (i) que suas ações e condutas estejam de acordo às leis internacionais e nacionais; e (ii) que o Estado cumpra com o dever de CLPI, mitigando situações de conflitos com povos indígenas e tradicionais afetados pelas atividades empresariais.

- Que as empresas aprimorem seus canais de comunicação e diretrizes *environmental*, *social and governance* (ESG), sempre que possível, dialogando com lideranças e representantes de povos indígenas e tradicionais no âmbito de sua atuação. Recomenda-se que os Comitês de Diversidade trabalhem a temática dos direitos de povos indígenas e tradicionais.

- Que as empresas implementem programas permanentes, obrigatórios e periodicamente atualizados de formação interna em direitos humanos, direitos territoriais e interculturalidade. As formações devem ser direcionadas, de maneira específica: (i) às diretorias e altos cargos executivos, com enfoque em responsabilidade corporativa e prevenção de conflitos socioculturais; (ii) às equipes jurídicas e de compliance, abordando parâmetros relacionados à CLPI e protocolos autônomos de consulta; (iii) aos setores de ESG, governança e relações institucionais, com foco em justiça energética e participação social; (iv) às equipes técnicas, operacionais e trabalhadores de campo, considerando comunicação intercultural e respeito aos modos de vida tradicionais; e (v) às empresas terceirizadas e fornecedores vinculados à cadeia da prestação do serviço. Os conteúdos mínimos devem contemplar a Convenção 169 da OIT, direitos territoriais, protocolos autônomos de consulta, justiça energética, interculturalidade e deveres empresariais em matéria de direitos humanos. Recomenda-se ainda que as formações sejam desenvolvidas com participação de lideranças e organizações indígenas e tradicionais, possuam caráter contínuo e constituam requisito obrigatório para atuação profissional em territórios tradicionais.

- Que as concessionárias incluam, obrigatoriamente, em seus relatórios anuais de sustentabilidade e indicadores ESG, informações detalhadas sobre a implementação das políticas de acesso à energia em territórios tradicionais. Esses relatórios devem funcionar como instrumentos efetivos de transparência, controle social e prestação de contas, permitindo o acompanhamento público das ações empresariais e de seus impactos socioterritoriais. Nesse sentido, recomenda-se que as empresas divulguem, de forma periódica e acessível, dados relacionados: (i) à proximidade física de empreendimentos em relação a territórios tradicionalmente ocupados; (ii) ao andamento da implementação dos programas de eletrificação; (iii) aos processos de CLPI realizados ou em curso; (iv) às formas de participação comunitária adotadas; (v) às denúncias, conflitos e reclamações

registradas; (vi) às medidas de mitigação e reparação implementadas; e (vii) aos indicadores de qualidade e efetividade do acesso à energia nos territórios atendidos. Recomenda-se, ainda, que tais informações observem parâmetros internacionais de transparência e sustentabilidade, incluindo referenciais de reporte ESG e normas como as da Global Reporting Initiative (GRI), garantindo comparabilidade, rastreabilidade e monitoramento contínuo das obrigações empresariais em matéria de direitos humanos e justiça energética. Além disso, os relatórios também devem ser disponibilizados em linguagem acessível e formatos territorialmente adequados, assegurando que as próprias comunidades possam acompanhar, fiscalizar e questionar as informações produzidas pelas empresas.

Ao Estado e ao setor privado, no âmbito do LpT:

- Sejam desenvolvidos cronogramas para a realização de oficinas nos territórios indígenas e tradicionais sobre temas relacionados ao acesso à energia elétrica, por exemplo: o que e quais são as tarifas de energia elétrica, sobre a constitucionalidade da cobrança de COSIP, como compreender uma conta de energia, quais são os principais direitos do consumidor em contextos energéticos, informações sobre o que fazer em casos de inadimplemento e restrição ao crédito (como inscrição dos dados pessoais do consumidor no Serasa). Esses encontros também oportunizarão que as comunidades informem outros problemas identificados pelos moradores, contribuindo para a celeridade na resolução de problemas e conflitos.

- Sejam realizadas oficinas sobre manutenção de sistemas fotovoltaicos nos territórios tradicionalmente ocupados para que a população possa lidar com problemas técnicos de baixa complexidade e periculosidade e que não exijam a presença de técnicos especializados. Essas oficinas contribuirão para a manutenção da qualidade dos sistemas implementados e potencial energético disponível.

Aos movimentos sociais representativos de povos indígenas e tradicionais:

- Que fortaleçam e ampliem a elaboração, sistematização e divulgação de Protocolos Autônomos de Consulta, como instrumentos jurídicos e políticos centrais para a autodeterminação dos povos, assegurando que tais documentos reflitam as especificidades culturais, linguísticas e formas próprias de organização social de cada comunidade, além de servirem como parâmetro vinculante para a atuação estatal e privada.

- Que promovam a formação política e jurídica contínua de suas lideranças e bases comunitárias sobre o direito à CLPI, direitos territoriais e mecanismos nacionais e internacionais de proteção de direitos humanos, de modo a qualificar sua participação em processos de consulta e em espaços institucionais de tomada de decisão.

- Que articulem redes intercomunitárias, regionais e nacionais para troca de experiências sobre processos de consulta, implementação de políticas públicas energéticas e enfrentamento de violações de direitos, fortalecendo estratégias coletivas de incidência e resistência.

- Que intensifiquem a atuação junto a órgãos públicos, ao Ministério Público e a instâncias internacionais, sempre que identificadas violações ao direito à CLPI, contribuindo para a consolidação de precedentes e o aprimoramento da jurisprudência nacional e internacional sobre a matéria.

À sociedade civil:

- Que OSCs, instituições acadêmicas e centros de pesquisa ampliem a produção de conhecimento aplicado sobre a CLPI no setor energético, com enfoque interdisciplinar e metodologias participativas, contribuindo para a qualificação do debate público e formulação de políticas baseadas em evidências.

- Que sejam promovidas iniciativas de assessoria técnica independente às comunidades indígenas e tradicionais, garantindo acesso à informação qualificada sobre empreendimentos energéticos, seus impactos e os direitos envolvidos, em formatos cultural e linguísticamente adequados.

- Que OSCs atuem no monitoramento e avaliação da implementação da CLPI no Brasil, produzindo relatórios, indicadores e mecanismos de transparência que permitam identificar boas práticas e violações, fortalecendo o controle social sobre a atuação estatal e privada.

- Que sejam desenvolvidas campanhas de conscientização pública sobre os direitos de povos indígenas e tradicionais e a importância da CLPI, contribuindo para a construção de uma cultura de respeito à diversidade étnica e aos direitos humanos no contexto da transição energética e assegurando que esta seja justa.



FOTO: RAFA NEDDERMEYER | AGÊNCIA BRASIL

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



FOTO: RAFA NEDDERMEYER | AGÊNCIA BRASIL

REFERÊNCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público.* v. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Parecer n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Brasília/DF: AGU/PFE, 2021. Disponível em: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Parecer-populacoes-tradicionais-e-art.-42-da-Lei-do-SNUC-versao-final.pdf. Acesso em: 17 abr. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *ANEEL lança Projeto Energias da Floresta para ampliar acesso à energia elétrica em comunidades da Amazônia Legal*. Brasília/DF: ANEEL, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2025/aneel-lanca-projeto-energias-da-floresta-para-ampliar-acesso-a-energia-eletrica-em-comunidades-da-amazonia-legal. Acesso em: 23 jun. 2026.

ANTUNES, Matheus Gonçalves; PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado: breves reflexões. Revista *Juris UniToledo*, Araçatuba/SP, v. 1, n. 1, p. 131-148, out./dez. 2016. Disponível em: https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/23. Acesso em: 24 abr. 2026.

APINA; APIWATA; AWATAC. *Protocolo de Consulta e Consentimento*. Macapá: Rede de Cooperação Amazônica - RCA; Instituto de Pesquisa e Formação Indígena - Iepê, 2014. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-e-Consentimento-Wajapi.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.

ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS DO RAMAL DO PIRATUBA; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS; ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS DAS ILHAS DE ABAETETUBA; COORDENAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS DO PARÁ; COORDENAÇÃO ESTADUAL DO AMAZONAS; COORDENAÇÃO DOS QUILOMBOLAS DO AMAPÁ; COORDENAÇÃO ESTADUAL DE RONDÔNIA. *Carta-Manifesto das Comunidades Quilombolas de Abaetetuba pelo Acesso Digno à Energia*. Abaetetuba: ARQUITUBA, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/09/REDE_ENERGIA__COMUNIDADES-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

ASSOCIAÇÃO TERRA INDÍGENA DO XINGU. *Protocolo de consulta dos povos do Território Indígena do Xingu*. Canarana: ATIX, 2016. Disponível em: https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/2016-protocolo-tix-xingu.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

BANIWA, Gersem José dos Santos Luciano. *O Índio Brasileiro*: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e LACED/Museu Nacional, 2006. Disponível em: https://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/indio_brasileiro.pdf. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRAGA, Marcelo Pupe. *Direito Internacional*: Público e Privado. 2. ed. São Paulo: Método, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

REFERÊNCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. *Decreto de 6 de novembro de 1998*. Cria a Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, nos Municípios de Santarém e Aveiro, no Estado do Pará, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1998. Disponível em: *https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1998/decreto-47777-6-novembro-1998-594107-publicacaooriginal-118436-pe.html*. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília/DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996*. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003*. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – "LUZ PARA TODOS" e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: *https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4873.htm*. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília/DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: *https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007 2010/2007/Decreto/D6040.htm*. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012*. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

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 Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 11.502, de 25 de abril de 2023*. Institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de buscar alternativas para a titulação territorial das Comunidades Remanescentes de Quilombos de Alcântara. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11502.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

REFERÊNCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. *Decreto nº 11.509, de 28 de abril de 2023*. Institui o Conselho Nacional de Política Indigenista. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11509.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11628.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 11.786, de 20 de novembro de 2023*. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola e o seu Comitê Gestor. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11786.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 12.964, de 8 de março de 2026*. Altera o Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023, que dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos. Brasília/DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d12964.htm. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Instituto Chico Mendes realiza levantamento de famílias da Resex Tapajós-Arapiuns*. 3 abr. 2025. Disponível em: *https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/instituto-chico-mendes-realiza-levantamento-de-familias-da-resex-tapajos-arapiuns*. Acesso em: 22 jun. 2026.

BRASIL. *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto Legislativo nº 143, de 2002*. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Brasília, DF: CD, 2002. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-norma-pl.html. Acesso em: 6 abr. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 10.678/2018*. Brasília/DF: CD, 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2182520. Acesso em: 28 abr. 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Carta da Organização dos Estados Americanos. [s. l.]*: CIDH, 1967. Disponível em: https://cidh.oas.org/Basicos/Portugues/q.Carta.OEA.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

REFERÊNCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos ("Protocolo de Buenos Aires"). [s. l.]*: CIDH, 1967. Disponível em:https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-31.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. *Bom Remédio*. São Paulo: CPISP, [s. d.]. Disponível em: https://cpisp.org.br/bom-remedio/. Acesso em: 8 mai. 2026.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. *Ramal do Piratuba*. São Paulo: CPISP, [s. d.]. Disponível em: https://cpisp.org.br/ramal-do-piratuba/. Acesso em: 8 mai. 2026.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Conceitos de Terras Indígenas utilizados pelo Cimi. [s. l.]*: CIMI, 2004. Disponível em: https://cimi.org.br/2004/06/21510/. Acesso em: 16 abr. 2026.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *O orçamento da União como instrumento anti-indígena no governo Bolsonaro*. Brasil: CIMI, 2022. Disponível em: https://cimi.org.br/2022/01/orcamento-uniao-anti-indigena-governo-bolsonaro/. Acesso em: 22 abr. 2026.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Relatório:* Violência contra os povos indígenas no Brasil – Dados de 2024. 22ª ed. Brasília: CIMI, 2025. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2025/07/relatorio-violencia-povos-indigenas-2024-cimi.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Edital:* Consulta pública sobre a proposta de Resolução que institui parâmetros mínimos para o cumprimento da Consulta Livre, Prévia e Informada relacionada aos Povos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais. Brasília/DF: CNJ, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/sei-2284049-edital-proposta-resolucao-parametros-consulta-povos-indigenas-quilombolas-e-tradicionais.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 287, de 25 de junho de 2019*. Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_287_25062019_08072019182402.pdf. Acesso em: 08 abr. 2026.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Acórdão SU-039/97*. Bogotá: Corte Constitucional, 1997. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm. Acesso em: 22 abr. 2026.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS; CONSELHO EUROPEU. *Convenção Europeia de Direitos do Homem*. França: ECHR; CE, [s. d.]. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por. Acesso em: 27 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. [s. l.]*: CIDH, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926. Acesso em: 10 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname. [s. l.]*: CIDH, 2007. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

REFERÊNCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia. [s. l.]:* CIDH, 2024. Disponível em: *https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1048554331*. Acesso em: 13 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields y otros vs. Nicaragua. [s. l.]*: CIDH, 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1039353307. Acesso em: 10 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*. Costa Rica: CIDH, 2012. Disponível em: *https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf*. Acesso em: 6 abr. 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Cartilha sobre elaboração de protocolo de consulta prévia para povos e comunidades tradicionais.* Brasília/DF: DPU, 2022. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2023/01/Anexo_5810553_Cartilha_sobre_a_Elaboracao_de_Protocolo_de_Consulta_Previa_para_Povos_e_Comunidades_Tradicionais__5_.pdf. Acesso em: 7 maio 2026.

DEROCHE, Frédéric. La notion de "peuples autochtones": une synthèse des principaux débats terminologiques. In: FRITZ, Jean Claude; DEROCHE, Fréderic; FRITZ, Gérard; PORTEILLA, Raphael (dir.). *La nouvelle question indigène*. Peuples autochtones et ordre mondiale. Paris: L'Harmattan, 2005.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *Populações Tradicionais em Unidades de Conservação:* o mito da natureza intocada. Série: Documentos e Relatórios de Pesquisa - nº 1. Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre populações humanas e áreas úmidas brasileiras. Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1993. Disponível em: https://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/PopTrad%20em%20UnidConserva%C3%A7%C3%A3o017.pdf. Acesso em: 17 abr. 2026.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, p. 78-79, 2003.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. *Portaria FCP nº 111, de 08 de abril de 2026*. Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo Detalhado dos Cargos Comissionados Executivos - CCE e das Funções Comissionadas Executivas - FCE da Fundação Cultural Palmares. Brasília/DF: FCP, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos/regimento-interno-fcp-2026.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO; DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT. *A Convenção da OIT e o Direito de Consulta Livre, Prévia e Informada*. Brasília/DF: Funai; GIZ GmbH, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/ascom/2014/doc/11-nov/convencaooit.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. *Entenda o processo de demarcação*. Brasília/DF: Funai, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas/entenda-o-processo-de-demarcacao. Acesso em: 16 abr. 2026.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. *Instrução Normativa Funai nº 02, de 2 de fevereiro de 2012. Brasília/DF: Funai, 2012*. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/dpt/doc/instrucaonormativa-2-cpab.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Decreto nº 48.893, de 11/09/2024*. Dispõe sobre a Consulta Livre, Prévia e Informada de que trata o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Minas Gerais: Governador do Estado de Minas Gerais, 2024. Disponível em: *https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48893/2024/*. Acesso em: 27 abr. 2026.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Decreto nº 343, de 10 de outubro de 2019*. Institui o Grupo de Trabalho incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos e populações tradicionais. Belém: Governador do Estado do Pará, 2019. Disponível em: *https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/1092*. Acesso em: 28 abr. 2026.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Decreto nº 1.969, de 24 de janeiro de 2018*. Institui Grupo de Estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais. Belém: Governador do Estado do Pará, p. 5, 2018. Disponível em: https://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.01.25.DOE.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Decreto nº 2.061, de 2 de maio de 2018*. Institui Grupo de Estudos incumbido de reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos e populações tradicionais no Estado do Pará, a fim de receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado, referentes às Consultas Prévias, Livres e Informadas. Belém: Governador do Estado do Pará, p. 5, 2018. Disponível em: *https://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.05.03.DOE.pdf*. Acesso em: 27 abr. 2026.

INSTITUTO ÁGUA E TERRA. *Instrução Normativa nº 07, de 05 de novembro de 2020*. Dispõe sobre a realização da consulta livre, prévia e informada aos povos e Comunidades Tradicionais e a manifestação de outros órgãos afins, no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental Estadual. Paraná: IAT, 2020. Disponível em: *https://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/instrucao_normativa_07-2020.pdf*. Acesso em: 27 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2022*: pela primeira vez, desde 1991, a maior parte da população do Brasil se declara parda. Brasil: IBGE, 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda. Acesso em: 10 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2022)* - Informativo. Brasil: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102004_informativo.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. *Energia elétrica no Xingu*: monitoramento participativo do Luz para Todos. [s. l.]: IEMA, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/luz-para-todos-xingu-20250509. Acesso em: 27 abr. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Almanaque socioambiental:* Parque Indígena do Xingu – 50 anos. São Paulo: ISA, 2011. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/almanaque-socioambiental-parque-indigena-do-xingu-50-anos. Acesso em: 27 abr. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *O que é e o que não é o direito de Consulta Livre, Prévia e Informada*. Brasil: ISA, [s. d.]. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/index7397.html?q=o-que-e. Acesso em: 22 abr. 2026.

REFERÊNCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *O Xingu é um só. [s. l.]*: ISA, 2024. Disponível em: https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/o-xingu-e-um-so. Acesso em: 27 abr. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Qual é a diferença entre povos originários e povos tradicionais? [s. l.]*: ISA, 2024. Disponível em: *https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/qual-e-diferenca-entre-povos-originarios-e-povos-tradicionais*. Acesso em: 16 abr. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION LABOUR. *Understanding the Indigenous and Tribal People Convention, 1989 (No. 169)*. Geneva: ILO, 2013. Disponível em: *https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_205225.pdf*. Acesso em: 22 abr. 2026.

JOCA, Priscylla *et al. Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento*: um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá e Colômbia. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica, 2021. Disponível em: *https://institutoiepe.org.br/wp-content/uploads/2022/03/2021-Livro-sobre-Protocolos-de-Consulta-RCA-web.pdf*. Acesso em: 8 jul. 2026.

MACHADO, Almires Martins. *De direito indigenista a direitos indígenas: desdobramento da arte do enfrentamento*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufpa.br/items/e7855879-ea6f-4f86-8b06-73c405ced220. Acesso em 7 de maio de 2026.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 228, p. 13-29, abr./ jun. 2002.

MARTINS DOMINGOS, J. V.; DE MORAES BRAGA JUNIOR, S. A.; ALVES FERNANDES, B. C. A Convenção nº 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada: relação com o princípio da dignidade da pessoa humana. *Revista da AGU*, v. 22, n. 04, 2023. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3409. Acesso em: 22 abr. 2026.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria Interministerial nº 60, 24 de março de 2015*. Brasília/DF: MS, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/m/malaria/legislacao/portaria-interministerial-no-60-2015/view. Acesso em: 15 abr. 2026.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Comitê Técnico de Sustentabilidade Ambiental (CTSA)*. Brasília/DF: MME, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/programa-de-sustentabilidade-ambiental/comite-ctsa/agenda/ata3areuniaoextraordinariaassinada.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *MME reforça diálogo com comunidades quilombolas do Pará beneficiadas pelo Programa Luz para Todos*. Brasília/DF: MME, 22 ago. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-reforca-dialogo-com-comunidades-quilombolas-do-para-beneficiadas-pelo-programa-luz-para-todos. Acesso em: 8 mai. 2026.

REFERÊNCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *Povos e Comunidades Tradicionais*. Brasília, DF: MMAMC, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais. Acesso em: 08 abr. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ. *Inquérito Civil nº. 001604-031/2018*. 7ª Promotoria de Justiça Agrária de Santarém (PA). Relator: Waldir Macieira da Costa Filho, 2021. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/plenariovirtual/voto/38/4196/voto_relator. Acesso em: 8 jul. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. *Consulta Prévia, Livre e Informada*. Curitiba: MPPR, [s. d.]. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/direito/Pagina/Consulta-Previa-Livre-e-Informada. Acesso em: 22 abr. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *MPF cobra consulta a comunidades tradicionais antes do início das obras da Adutora do Agreste Potiguar*. Rio Grande do Norte: MPF, 2025. Disponível em: *https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-rn/noticias/mpf-cobra-consulta-a-comunidades-tradicionais-antes-do-inicio-das-obras-da-adutora-do-agreste-potiguar*. Acesso em: 29 abr. 2026.

MOREIRA, Adilson José. *O Que é Discriminação?* Minas Gerais: Letramento - Casa do Direito, 2017.

NACIONES UNIDAS. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. [s. l.]*: NU, 2009. Disponível em: https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/El%20deber%20estatal%20de%20realizar%20consulta_anaya_inf_cdh.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS AUTÔNOMOS. *Home*. Disponível em: *https://observatorio.direitosocioambiental.org*. Acesso em: 7 maio 2026.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS AUTÔNOMOS. *Sobre o Observatório de Protocolos Comunitários*. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org. Acesso em: 7 maio 2026.

O ECO. *ICMBio passa a aceitar permanência de tradicionais em unidades de conservação de proteção integral. [s. l.]*: O Eco, 2021. Disponível em: *https://oeco.org.br/reportagens/icmbio-passa-a-aceitar-permanencia-de-tradicionais-em-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral*. Acesso em: 16 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7*: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos. Brasil: ONU, 2018. Disponível em: https://files.acquia.undp.org/public/migration/br/aad5e389ce22282e4f531c29bc2ae1a728d9fde2a15a1ea4228071eba696187f.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável*: Energia limpa e acessível. Brasil: ONU, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/7. Acesso em: 6 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

REFERÊNCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

PALADINO, Carolina Freitas. A responsabilização Internacional dos Estados frente aos Direitos Humanos. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 6, 2009. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/236. Acesso em: 27 abr. 2026.

PEREIRA, Gabrielle da Silva. *Impactos ambientais de linhas de transmissão de energia elétrica*. Monografia (Bacharelado em Gestão Ambiental) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Três Rios, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://itr.ufrrj.br/portal/wp-content/uploads/2025/03/20190028617_GABRIELLE-DA.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

POVO KUMARUARA. *Protocolo de consulta Povo Kumaruara. [s. l.]*: Povo Kumaruara, 2023. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2023/02/Protocolo-povo-kumaruara.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

POVOS XINGUANOS. *Carta dos Povos Xinguanos sobre o Programa Luz para Todos*. Território Indígena do Xingu: Povos Xinguanos, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2025/aneel-recebe-winti-suya-lideranca-do-povo-kisetje-para-tratar-da-expansao-do-programa-luz-para-todos-em-terras-indigenas/cartad-1.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

POVO TUPINAMBÁ. *Protocolo de consulta prévia, livre e informada do Povo Tupinambá*. Santarém: Povo Tupinambá, 2018. Disponível em: https://portos.terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Protocolo-de-Consulta-do-Povo-Tupinamba.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

REDAÇÃO EQUATORIAL ENERGIA. *Obra de R$ 10,2 milhões vai levar 220 km de rede elétrica à região do Arapiuns*. Pará: Equatorial Energia, 3 mar. 2026. Disponível em: https://pa.equatorialenergia.com.br/obra-de-r-102-milhoes-vai-levar-220-km-de-rede-eletrica-a-regiao-do-arapiuns/. Acesso em: 29 jun. 2026.

REDE ENERGIA E COMUNIDADES. *Contribuição da Rede Energia & Comunidades ao Encontro de Monitoramento do Programa Luz para Todos no Xingu*. Brasil: REC, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/luz-para-todos-xingu-20250509. Acesso em: 27 abr. 2026.

REDE ENERGIA E COMUNIDADES; INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. *Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em Territórios Tradicionais. [s. l.]*: REC; IEMA, 2026. Disponível em: https://www.energiaecomunidades.com.br/wp-content/uploads/2026/03/REC_Abaetetuba-PA_Xingu-MT.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

RESENDE, Ana Catarina Zema de. *Direitos e autonomia indígena no Brasil (1960 – 2010)*: uma análise histórica à luz da teoria do sistema-mundo e do pensamento decolonial. Tese (Doutorado em História) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RIOS, J. A. Participação. In: SILVA, B. (Coordenador geral). *Dicionário de Ciências Sociais*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1987.

REFERÊNCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

SÁNCHEZ, Consuelo. Autonomia, Estados Pluriétnicos e Plurinacionais. In: VERDUM, Ricardo (org.). *Povos Indígenas*: Constituições e Reformas Políticas na América Latina. Brasília: INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

SILVA, Liana Amin Lima da. Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: https://pergamum-biblioteca.pucpr.br/acervo/338228. Acesso em 05 de maio de 2026.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Resolução Conjunta SEDESE/SEMAD nº 01, de 04 de abril de 2022*. Regulamenta a Consulta Livre, Prévia e Informada – CLPI, promovida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social –Sedese e pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável –Semad, para consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Minas Gerais: SEDESE; SEMAD, 2022. Disponível em: https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=55678. Acesso em: 08 abr. 2026.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Resolução Conjunta SEDESE/SEMAD nº 02, de 23 de maio de 2023*. Revoga a RESOLUÇÃO CONJUNTA SEDESE/SEMAD Nº 01, DE 04 DE ABRIL DE 2022, que regulamenta a Consulta Livre, Prévia e Informada – CLPI, promovida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese e pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad, para consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Minas Gerais: SEDESE; SEMAD, 2023. Disponível em: https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=57287. Acesso em: 28 abr. 2026.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS. *Portaria SEMA nº 76 de 22/05/2019*. Dispõe sobre a participação prévia de Populações Tradicionais e de outros Órgãos afins, no âmbito do processo de Licenciamento Ambiental estadual. São Luís: SEMA, 2019. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=378130. Acesso em: 08 abr. 2026.

SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO DO BRASIL. *Solicitar apoio a processos de construção de protocolos e outros instrumentos de consulta livre, prévia e informada*. Brasília/DF: SIB, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-apoio-a-processos-de-construcao-de-protocolos-e-outros-instrumentos-de-consulta-livre-previa-e-informada. Acesso em: 23 abr. 2026.

SHAW, Malcolm N. *International Law*. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

SILVA, Liana Lima Amin da. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Esclarecido (CCPLI). In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina. *Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação*. São Paulo: Rosa Luxemburgo, CEPEDIS. Disponível em: https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2019/08/protocolos-de-consulta-web-1.pdf. Acesso em: 30 jul. 2026.

SOUSA, Raffaela Cássia de. O direito de consulta e os protocolos dos povos indígenas como instrumentos da democracia participativa. *Revista Themis*, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 313-339, jul./dez. 2021. Disponível em: https://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/845/pdf/3178. Acesso em 05 de maio de 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2770067 - MG (2024/0390053-6)*. Brasília/DF: STJ, 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403900536&dt_publicacao=13/10/2025. Acesso em: 15 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7583 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur556969/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Agravo Regimental na Reclamação 34.209 Minas Gerais*. Brasília/DF: STF, 2021. Disponível em: *https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442464/false*. Acesso em: 14 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Embargos de Declaração na Petição 13.157 Distrito Federal*. Brasília/DF: STF, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur529795/false. Acesso em: 14 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Pacta Sunt Servanda*. Brasília/DF: STF, 2010. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=PACTA%20SUNT%20SERVANDA. Acesso em: 24 abr. 2026.

UNITED NATIONS. *A/HRC/62/36/Add.2*: Guidance on the right of Indigenous Peoples to free, prior and informed consent in the context of business activities - Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Geneva: UN, 2026. Disponível em: *https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc6236add2-guidance-right-indigenous-peoples-free-prior-and-informed*. Acesso em: 17 ago. 2026.

UNITED NATIONS. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. [s. l]: UN, 2007. Disponível em: *https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf*. Acesso em: 6 abr. 2026.

WAGNER, Daize Fernanda; CARMO, Jéssica Araújo do. A responsabilidade internacional do Estado por violação da consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas: um estudo do caso Belo Monte. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 355-376, 2022. Disponível em: https://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8572. Acesso em: 6 abr. 2026.

ANEXOS

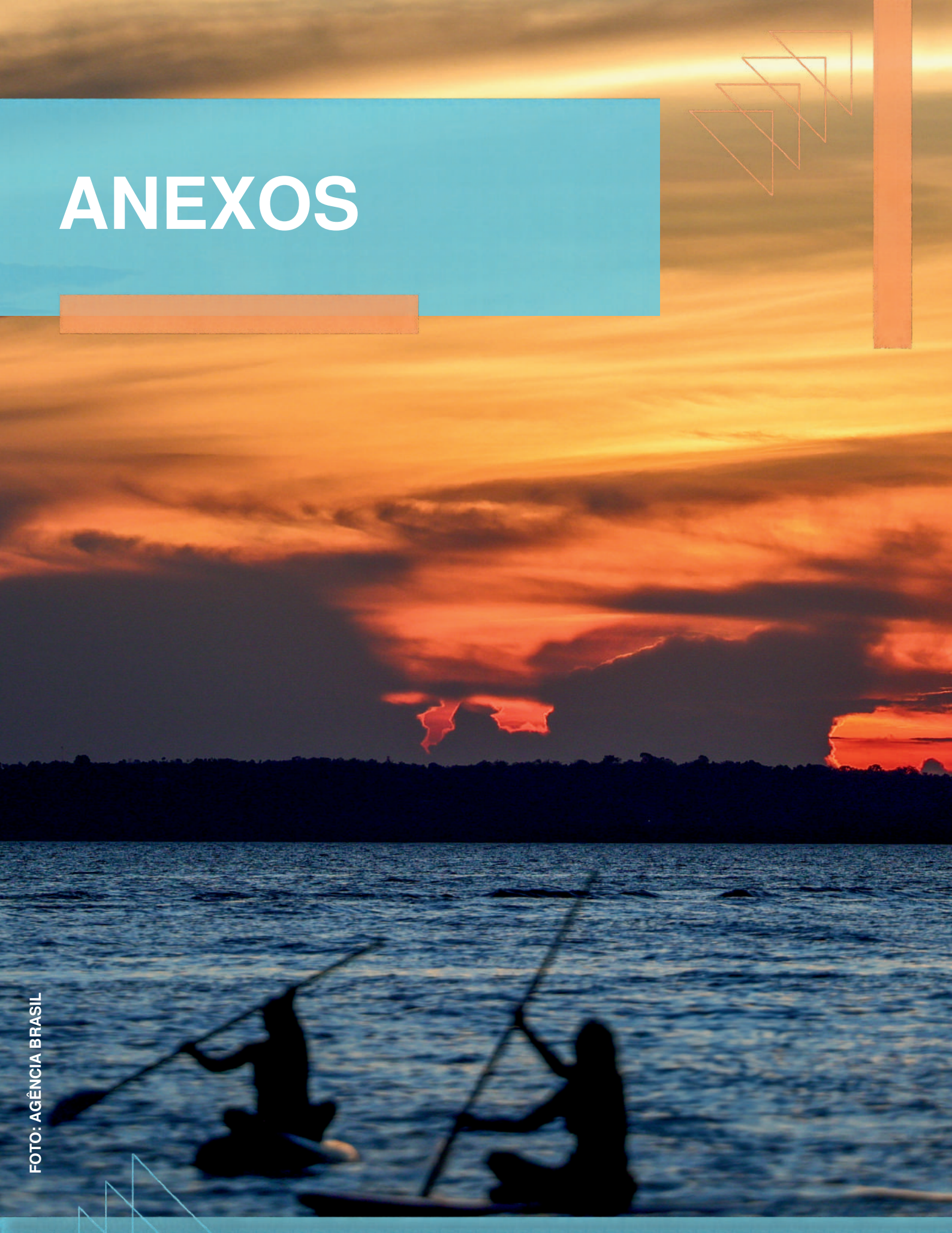


FOTO: AGÊNCIA BRASIL

Anexo I - Julgados da CIDH

Julgado (Ano)	Entendimento firmado
Corte IDH. Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 21 de novembro de 2024. Série C No. 548. (2024)	O caso versa sobre a responsabilidade internacional do Estado pela afetação de propriedade coletiva de 171 comunidades quilombolas sobre 85.537 hectares de território ancestral localizado no município de Alcântara (MA) em razão da falta de emissão de títulos de propriedade. Na sentença, a CIDH destaca a existência do Protocolo Comunitário sobre CLPI das Comunidades Quilombolas de Alcântara, organizadas em quatro instituições representativas. De acordo com a Corte, o Estado brasileiro violou a CLPI por: (i) não ter delimitado, titulado e demarcado o território das Comunidades; (ii) não ter garantido seu uso e gozo livre e pacífico, impondo restrições para acessar recursos naturais, cemitérios e lugares de culto, além de proibições para realizar melhorar ou construir novas casas no território; (iii) haver representado 31 comunidades quilombolas em agrovilas até a atualidade, sem indenização justa e com consequências irreparáveis em termos de dados às suas formas tradicionais e comunitárias de gestão territorial; (iv) ter outorgado títulos individuais de propriedade em vez do reconhecimento da propriedade coletiva; (v) não conduzir um processo de CLPI sobre acordos firmados entre Brasil e outros Estados, relacionados com o uso do Centro de Lançamento Aeroespacial de Alcântara (CLA) com impacto no território coletivo; e (vi) haver provocado sofrimento, em razão das restrições impostas à circulação em seu território e da insegurança da posse das terras ou “despejo forçado” de aproximadamente 27 comunidades quilombolas em áreas de “consolidação” ou de “expansão” do CLA.
Corte IDH. Caso da Comunidade Indígena Maya Q'eqchi' Agua Caliente Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de maio de 2023. Série C No. 488. (2023)	O caso aborda violações de direitos da Comunidade Indígena Maya Q’eqchi’ Agua Caliente Lote 9, em razão da falta de legislação interna para garantir o direito à propriedade coletiva, em um contexto de outorga e estabelecimento de um projeto de mineração em território indígena e a ausência de recursos adequados e efetivos para atender os direitos dos povos afetados. Na sentença, a CIDH destaca que o fato de a empresa CGN apresentou um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) quanto ao empreendimento minerário ao Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN); contudo, mas que o fato de o EIA ter sido publicado em um jornal não satisfaz o direito à CLPI, porque onde as comunidades vivem não se distribuem jornais e estes não se encontravam em espanhol ou no idioma q’eqqchi’. Ainda, a Corte ressalta que líderes e representantes das comunidades afetadas firmaram uma ata notarial onde indicam que nenhuma autoridade governamental informou previamente a população sobre as áreas concedidas nem realizou procedimento de consulta, além de indicarem rechaçar o projeto minerário e não aceitarem processos de consulta se não são se divulga de forma massiva e no idioma q’eqchi’. Em síntese, o Estado da Guatemala foi condenado, por ter outorgado licença de exploração e posteriormente de exploração para o projeto minerário “Fênix”, que abrange o território da Comunidade Maya Q’eqchi’ Agua Caliente sem realização de CLPI.

ANEXO I

Julgado (Ano)	Entendimento firmado
Corte IDH. Caso Povos Rama e Kriol, Comunidade Negra Creole Indígena de Bluefields e outros Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 1 de abril de 2024. Série C No. 522 (2024)	O caso trata da responsabilidade internacional do Estado pela violação de direitos civis, políticos, sociais e culturais de nove comunidades que integram o Governo Territorial Rama e Kriol (Rama Cay, Wirning Kay, Bangkukuk Taik, Tiktik Kaanu, Sumu Kaat, Indian River, Monkey Point, Corn River y Graytown), assim como a Comunidade Negra Criola Indígena de Bluefields, em relação a seus territórios e ao exercício de sua autonomia. No entendimento da CIDH, além dos direitos mencionados, o Estado da Nicarágua violou o direito à CLPI e ao meio ambiente "são". Ainda, considerou que as violações abordam temas já presentes na jurisprudência da Corte desde 2001. A respeito da CLPI, a CIDH endossou a defesa de que o art. 26 da CADH) prevê o direito a "uma consulta culturalmente adequada", com informações passadas em seu próprio idioma para busca do consentimento ou acordo com pessoas que não exercem a representação da comunidade ou povo, reforçando a importância de o Estado incorporar diferentes atores em relação ao processo de consulta.
Corte IDH. Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de julho de 2024. Série C No. 530. (2024)	O caso versa sobre violações ao direito à propriedade do Povo U'wa, na Colômbia, afetando suas práticas culturais e espirituais. No entendimento da CIDH, o Estado colombiano é responsável pela violação aos direitos de propriedade coletiva, ao acesso à informação, aos direitos políticos, às garantias judiciais, à proteção judicial e aos direitos culturais em relação às obrigações estabelecidas nos artigos 1.1 e 2 da CADH, em prejuízo ao Povo U'wa. Tais atos de violação decorrem especialmente da falta de titulação completa da propriedade onde habita o Povo Indígena U'wa e do empreendimento de diversos projetos petroleiros, minerários, turísticos e de infraestrutura realizados em território ancestral, sem que fosse realizada a CLPI. Na sentença, a CIDH destaca que o Estado colombiano descumpriu o direito à consulta prévia, não reconhecendo reuniões realizadas em 1995, 2004, 2005 e 2015, pelo desrespeito a inúmeros padrões estabelecidos no sistema interamericano, tampouco foram realizados estudos de impacto ambiental e social para mensuração de possíveis afetações dos empreendimentos à subsistência e à integridade cultural das comunidades indígenas habitantes do território em questão. A decisão da Corte também trata do fato de projetos privados terem iniciado suas atividades sem a realização de CLPI, em que a CIDH também considerou que essas omissões constituíram violação de direitos (arts. 1.1, 2, 13 e 23 da CADH).

Fonte: Elaboração própria.

Anexo II - Acórdãos do STF

Acórdão (Ano)	Ementa
Rcl 34209 AgR (2021) Órgão julgador: Segunda Turma Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 15/03/2021 Publicação: 18/03/2021	Agravo regimental em reclamação constitucional. 2. Direito Administrativo. 3. Princípio da Consulta Prévia, Livre e Informada. Convenção 169, da OIT. 4. Perda superveniente do objeto. 5. Declaração de nulidade, pelo próprio poder público, da reunião realizada sem a prévia consulta à comunidade interessada. Acórdão do Tribunal de origem revogado em razão da superveniência de sentença no feito. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Negado provimento ao agravo regimental.
Pet 13157 ED (2025) Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. LUÍS ROBERTO BARROSO (Presidente) Julgamento: 09/04/2025 Publicação: 28/04/2025	Direito constitucional, ambiental e processual civil. Embargos de declaração em petição cível. Acordo para reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de fundão em Mariana/MG. Não conhecimento dos recursos. Esclarecimentos prestados de ofício. I. Caso em exame 1. Análise conjunta de cinco embargos de declaração opostos contra acórdão que referendou a homologação de acordo para reparação e compensação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG. 2. Em síntese, alegam: (i) contradição pela inclusão de ações de autoria de duas embargantes na lista de processos a serem extintos pela repactuação; (ii) omissão e contradição acerca de vícios formais e procedimentais relativos à aplicação do acordo aos municípios; e (iii) omissão e contradição acerca de direitos das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, em especial quanto ao direito à consulta prévia e livre, nos termos da Convenção OIT nº 169, e à proteção dos direitos das mulheres indígenas e quilombolas. II. Questão em discussão 3. Discute-se a existência de omissões, obscuridades e contradições no acórdão embargado. III. Razões de decidir 4. Não conhecimento dos embargos. As cinco entidades embargantes não são partes nem aderiram ao acordo em discussão e não são diretamente afetadas por ele, já que o acordo apenas poderia atingi-las na situação eventual de adesão voluntária aos seus termos. Por essa razão, não possuem legitimidade ou interesse para apresentar recurso. Ainda assim, diante da relevância e complexidade do caso, presto, de ofício, alguns esclarecimentos. 5. Ausência de contradição interna. Para a admissão dos embargos de declaração por contradição, é necessário que haja conflito interno na própria decisão embargada. Não configura contradição, para esse fim, a divergência entre a decisão da Corte e os fundamentos jurídicos apresentados pela parte. 6. Extinções de ações. A repactuação apenas acarreta a extinção, por força própria, das ações em que sejam partes os seus signatários. As demais ações listadas não são encerradas automaticamente pelo acordo, podendo ser extintas por falta de interesse de agir (perda do objeto), caso haja sobreposição entre as medidas consensualmente previstas adotadas e as pretensões apresentadas em juízo. 7. Inexistência de omissão em relação aos argumentos de municípios. Não há de se falar em omissão acerca da regularidade da repactuação em relação aos Municípios. Em primeiro lugar, os requisitos para homologação apenas podem ser verificados quanto às partes que firmaram o acordo, o que não é o caso dos embargantes. Em segundo lugar, não houve violação à autonomia dos Municípios, que apenas aderiram ao acordo se entenderam que seus termos atendiam aos interesses locais. 8. Respeito às comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais. O Anexo 3 do acordo, em sua Seção II, define processo de consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção nº 169 da OIT. Dessa forma, assegura-se a prévia oitiva de indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, tendo sido tal ponto tratado de maneira expressa na decisão embargada. Quanto à alegação de discriminação de gênero, a análise de conformidade material — limitada à verificação

Acórdão (Ano)	Ementa
	da licitude e da razoabilidade dos termos — não identificou qualquer irregularidade no conteúdo do acordo. Reitera-se que não cabe ao Judiciário revisar o mérito das cláusulas e condições pactuadas. IV. Dispositivo 9. Embargos de declaração não conhecidos, prestando-se, de ofício, esclarecimentos. _____ Dispositivos relevantes citados: Código de Processo Civil, arts. 17, 996, 1.022 e seguintes. Jurisprudência relevante citada: RE 695911 ED-quartos-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli (2022); ADI 6152 ED (2023), Rel. Min. Edson Fachin; RE 1008166 ED-segundos (2023), Rel. Min, Luiz Fux.
ADI 7583 (2025) Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 19/12/2025 Publicação: 18/03/2026	Direito constitucional. Ações diretas de constitucionalidade e inconstitucionalidade. Marco temporal. Homologação do produto da Comissão Especial. Procedência em parte dos pedidos. Declaração de inconstitucionalidade por omissão. Pedidos parcialmente procedentes. Agravos prejudicados. I. Caso em exame 1.Ações diretas em que se discute a (in)constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 14.701/2023, por ferir direitos fundamentais dos povos indígenas, especialmente os previstos no art. 231, da CF/1988. II. Questão em discussão 2. Há três questões em discussão: (i) analisar se o produto da Comissão Especial deve ser homologado e considerado como parte integrante do julgamento; (ii) saber se os dispositivos da Lei nº 14.701/2023 são constitucionais e se a referida Lei conflita com o que restou decidido no Tema 1031, de Repercussão Geral; e (iii) verificar que há omissão inconstitucional relativamente ao art. 67 do ADCT. III. Razões de decidir 3. O produto da Comissão Especial que resultou de consenso mínimo dos participantes deve ser homologado, tomando em consideração como uma interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente, com consideração por esta Corte no presente julgamento, bem ainda envio ao Parlamento federal para que sejam adotadas as providências que entender cabíveis. 4. Deve-se reconhecer a procedência em parte dos pedidos da ADC 87, ADI 7.582, 7.583 7.584 e 7.586, declarando a inconstitucionalidade: a) da expressão “na data da promulgação da Constituição Federal”, do caput do art. 4º, bem ainda dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei 14.701/2023; b) com redução de texto, da interpretação que exija o registro em “áudio e vídeo”. Tal expressão deve ser compreendida como alternativa, ou seja, “áudio ou vídeo”. A novel exigência não pode ser oponível aos laudos antropológicos que tenham sido finalizados, documentados e entregues à Funai até a entrada em vigor da Lei 14.701/2023; c) sem redução de texto, das expressões “desde o início do procedimento” e “desde o início do processo administrativo demarcatório”, dispostas nos arts. 5º e 6º da Lei 14.701/2023, às quais se deve dar interpretação conforme à Constituição no sentido da abertura da fase instrutória (quando o processo administrativo é aberto pela Funai e inicia-se a 1ª etapa, ou seja, o início da fase de “Identificação e delimitação”), até que sobrevenha alteração legislativa da Lei 14.701/2023; d) dos §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei 14.701/2023, considerando-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes não indígenas até que sejam declarados os limites da demarcação pelo Ministro da Justiça (portaria de declaração); e) do art. 10 da Lei 14.701/2023; f) do art. 13 da Lei 14.701/2023, mantendo-se o que decidido no item VIII do tema 1.031 da RG, assegurando ao particular que tiver sido alcançado pelo redimensionamento da delimitação anterior, em qualquer circunstância, o direito à indenização na forma do item V do tema 1.031 da RG; g) sem redução de texto, do art. 14 da Lei 14.701/2023, estabelecendo interpretação conforme à Constituição no sentido de que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos devem ser adequados à Lei 14.701/2023, ressalvados os atos administrativos praticados anteriormente à sua vigência; h) sem redução de texto, dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei 14.701/2023, procedendo à interpretação conforme à Constituição, aplicando a norma unicamente quando o ato de transferência do domínio indígena não guarde correlação com o reconhecimento da tradicionalidade ou instituição de reserva indígena, ainda que sob forma substitutiva, compensatória ou complementar daquela tradicionalidade, a exemplo das reservas, dos parques e das colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos d a Lei 6.001/1973; das terras adquiridas pelas comunidades

ANEXO II

Acórdão (Ano)	Ementa
	indígenas a título de compensação, doação ou permuta em substituição à perda do usufruto exclusivo das terras indígenas demarcadas e reservadas; e das terras indígenas dominiais, assim declaradas no regime anterior à Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, situações nas quais serão aplicáveis ao regime do art. 231 da CF; i) do parágrafo único do art. 20 da Lei 14.701/2023, bem ainda procedendo à interpretação conforme à Constituição ao art. 20, caput, e ao art. 22 da Lei 14.701/2023, para assentar a necessidade de haver expressa motivação, com base no postulado da proporcionalidade, da presença, no ato administrativo, de fundamentos fáticos que amparem a interferência estatal no uso e gozo da posse coletiva indígena e assegurado o direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas envolvidas; j) do art. 23, caput e seu § 1º, bem ainda da expressão "nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor", constante do § 2º do art. 23, possibilitando que ocorra o trânsito de visitantes e pesquisadores em áreas indígenas nas seguintes hipóteses: (a) por particulares, desde que autorizados pela comunidade indígena; (b) por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos; (c) pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos; (d) por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; (e) por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos de passagem ou (f) para desenvolvimento de turismo em terras indígenas, desde que: (f.1) seja organizado pela própria comunidade indígena, devendo ser permitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros; e (f.2) respeitada a autodeterminação dos indígenas; k) sem redução de texto, dos arts. 26 e 27 da Lei 14.701/2023, mediante interpretação conforme à Constituição, no sentido de que se sobressaem constitucionais e convencionais desde que condicionados à circunstância de que os resultados de tais atividades sejam voltados à obtenção de benefícios para toda a comunidade indígena; l) da expressão "em 5 de outubro de 1988", presente nas alterações procedidas no art. 2º, IX, da Lei 4.132/1962 e no art. 2º, IX, da Lei 6.001/1973, pelos arts. 31 e 32 da Lei 14.701/2023. 5. Declarou-se a omissão inconstitucional relativamente ao art. 67 do ADCT, conferindo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias aos Poderes Públicos para que cumpram todas as determinações contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 do voto do Relator, registrando, de forma expressa, que elas são transitórias, para fins de superação da omissão inconstitucional quanto ao art. 67 do ADCT, e persistirão até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal. 6. Declarou-se prejudicados os agravos interpostos em face das decisões monocráticas anteriores. IV. Dispositivo e tese 6. Homologação do produto da Comissão Especial. Pedidos parcialmente procedentes. Declaração de inconstitucionalidade por omissão quanto ao art. 67 do ADCT, com fixação de prazo de 180 (cento e oitenta) para o cumprimento das determinações estabelecidas pelo Relator. Agravos prejudicados. Tese de julgamento: "1. Os consensos mínimos obtidos na Comissão Especial devem ser homologados, tomando em consideração como uma interpretação possível na exegese constitucional do conflito subjacente, com consideração por esta Corte no presente julgamento, bem ainda envio ao Parlamento. 2. Os pedidos da ADC 87, ADI 7.582, 7.583 7.584 e 7.586, devem ser julgados parcialmente procedentes, na forma do item 4 acima. 3. Existe omissão inconstitucional relativamente ao art. 67 do ADCT, ficando estabelecido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que os Poderes Públicos cumpram todas as determinações transitórias contidas na integralidade das disposições contidas no tópico 5 deste voto, até que sobrevenha lei formal e material do Parlamento Federal.". _____ Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 5º e 231e art. 67, do ADCT. Jurisprudência relevante citada: ACO 312 QO, rel. Min. Nelson Jobim; Pet 3.388, rel. Min Ayres Britto; RE 1.017.365/SC - rel. Min. Edson Fachin.

Fonte: Elaboração própria.

Anexo III - Acórdão do STJ

Acórdão (Ano)	Ementa
AgInt no AREsp 2770067 / MG (2025) AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2024/0390053-6 Relator: Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES Órgão Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento: 07/10/2025 Data da Publicação/Fonte: DJEN 13/10/2025	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 4.887/2003 À ESPÉCIE. 1. Cuida-se de recurso especial interposto pelo Estado de Minas Gerais do acórdão do Tribunal Regional Federal da 6ª Região que suspendeu o licenciamento ambiental estadual por ausência de consulta prévia, livre e informada à comunidade quilombola Manzo Ngunzo Kaiango, conforme exigido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). 2. No acórdão recorrido, reconheceu-se a aplicabilidade da Convenção 169 da OIT e a necessidade de análise antropológica específica, mantendo-se a suspensão das licenças até que a comunidade fosse ouvida. 3. A questão em discussão consiste em saber se é juridicamente exigível a realização de consulta prévia, livre e informada à comunidade quilombola Manzo Ngunzo Kaiango, nos moldes previstos na Convenção 169 da OIT, em licenciamento ambiental estadual de empreendimento minerário. 4. O presente caso inclui também discussão sobre a aplicabilidade do Decreto 4.887/2003 e da Portaria Interministerial 60/2015, e se a consulta implica a obrigatoriedade de celebração de acordo efetivo com a comunidade tradicional impactada. 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). 7. A Portaria Interministerial 60/2015 se aplica ao licenciamento ambiental estadual por haver interesse público federal envolvido e por ser instrumento capaz de harmonizar a autonomia dos entes federativos e a cooperação institucional no procedimento de licenciamento ambiental. 8. O Decreto 4.887/2003 pode ser utilizado como fundamento para a proteção dos modos de vida das comunidades quilombolas, em consonância com os arts. 13 e 14 da Convenção 169 da OIT. 9. Agravo interno a que se dá provimento a fim de se conhecer do agravo e dar parcial provimento ao recurso especial.

Fonte: Elaboração própria.


ENERGIA &
COMUNIDADES



ENERGIA & COMUNIDADES

ENERGIAECOMUNIDADES@GMAIL.COM

ACESSE NOSSO INSTAGRAM

ACESSE NOSSO SITE

FOTO: FERNANDO FRAZÃO | AGÊNCIA BRASIL