



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 10.678-A, DE 2018**

**(Da Sra. Erika Kokay)**

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental; tendo parecer da Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, pela aprovação, com substitutivo, e pela rejeição das emendas apresentadas ao substitutivo (relatora: DEP. TALÍRIA PETRONE).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL;  
AMAZÔNIA E POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS;  
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

### **APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## **S U M Á R I O**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial:

- Parecer da relatora
- Substitutivo oferecido pela relatora
- Emendas apresentadas ao substitutivo (5)
- Parecer da relatora
- Substitutivo oferecido pela relatora
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Parágrafo único. As disposições desta Lei aplicam-se ao licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Art. 2º A decisão do órgão ambiental sobre a emissão de licença prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, que afetem terras indígenas ou quilombolas, deve ser precedida de consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas.

Art. 3º O consentimento das comunidades indígenas e quilombolas afetadas é requisito obrigatório para concessão de licença ambiental prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental em seus territórios.

Art. 5º A metodologia do processo de consulta será definida previamente pela comunidade, em relação aos seguintes parâmetros:

- I – duração;
- II – data;
- III – local;
- IV – língua;
- V – representantes e
- VI – forma de deliberação.

Art. 6º A consulta às comunidades indígenas e quilombolas deve atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I – disponibilização prévia das informações em nível de detalhamento suficiente à adequada compreensão da proposta em exame;
- II – utilização de método e linguagem culturalmente adequados para o diálogo, plenamente assimiláveis pela comunidade afetada; e
- III – condução de diálogo negocial pautado na boa fé, tendente ao alcance de acordo ou consentimento sobre a medida proposta.

Art. 7º Será nula a licença ambiental prévia emitida para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, localizado em terra indígena ou quilombola, sem o consentimento prévio das comunidades afetadas.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Nas décadas de 1980 e 1990, muitos Estados latino-americanos promoveram mudanças significativas em seus ordenamentos constitucionais, de modo a fazer de suas minorias nacionais reais sujeitos de direitos. Assim foi com Nicarágua e Guatemala em 1986, Brasil em 1988; Colômbia em 1991; México e Paraguai em 1992; Peru em 1993; Bolívia e Argentina em 1994; Equador em 1988 e Venezuela em 1999 (Duprat, 2015)<sup>1</sup>.

No Brasil, o tema ganhou reforço com a promulgação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, cujos arts. 6º e 7º merecem destaque:

### **Artigo 6º**

*1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:*

*a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;*

*b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;*

*c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.*

*2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.*

---

<sup>1</sup> DUPRAT, Déborah (Org.). Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais. Brasília: ESMPU, 2015. 348 p.

### **Artigo 7º**

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

[...]

A Convenção OIT nº 169 aplica-se:

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

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

Como bem explicam Pontes Jr. e Oliveira (2015)<sup>2</sup>, o estudo dos critérios da Convenção OIT nº 169 permite concluir que ela deveria ser aplicada a todos os grupos culturalmente diferenciados. No entanto, num primeiro momento, o Estado brasileiro reconheceu a aplicabilidade apenas aos povos indígenas, negando-a às comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Mais recentemente, o Poder Executivo passou a reconhecer as comunidades quilombolas como sujeitos da Convenção, incluindo a situação dessas comunidades nos relatórios enviados à OIT a partir de 2008. Assim, pode-se dizer que hoje há relativo consenso quanto à aplicabilidade da Convenção às comunidades quilombolas. O mesmo não se pode dizer a respeito das comunidades tradicionais, pois seu reconhecimento enquanto sujeitos da Convenção OIT nº 169 pelo Estado brasileiro ainda é controvertido (Pontes Jr. e Oliveira, 2015).

De forma geral, o que se tem é um arcabouço normativo aparentemente favorável ao processo participativo no licenciamento ambiental, mas sabe-se que a realidade é bastante diferente e o tema tem se mostrado controverso,

---

<sup>2</sup> PONTES JR, Felício e OLIVEIRA, Rodrigo. "Audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações". In DUPRAT, Déborah (Org.). Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais. Brasília: ESMPU, 2015. 348 p.

tanto no que se refere ao método quanto ao momento adequado para a realização das consultas.

Além disso, o contexto político e institucional brasileiro tem andado na contramão da valorização dos direitos humanos e da participação social nos processos decisórios, com recorrentes tentativas de alijamento das comunidades tradicionais dos debates. Caso notório é a pressão colocada sobre a liberação da Linha de Transmissão Manaus – Boa Vista, em Roraima, que vem ocupando a agenda dos três poderes diante do evidente conflito de interesses entre aqueles que defendem a instalação da linha e as comunidades que ocupam a região transpassada pelo projeto.

O tema já chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), a quem cabe decidir sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5905, na qual a governadora de Roraima, Suely Campos, questiona a exigência de consultas às comunidades indígenas na hipótese de instalação de equipamentos de transmissão e distribuição de energia elétrica, redes de comunicação, estradas e demais construções necessárias à prestação de serviços públicos.<sup>3</sup>

Não se trata de um fato isolado. Em muitos casos, a concessão da licença ambiental se dá muito antes da realização de qualquer consulta às comunidades interessadas, demonstrando que determinadas decisões já haviam sido tomadas quando colocadas à mesa para o suposto diálogo.

Objetiva-se, por meio desta proposição, vedar esse tipo de prática meramente formalista, de forma a garantir que a decisão de se implantar qualquer empreendimento em território quilombola ou indígena passe, concretamente, pelo crivo dessas comunidades, e não possa, portanto, ser decidida à revelia dos direitos e interesses desses povos.

Nessa linha, Duprat (2015)<sup>4</sup> é assertiva:

*A consulta é prévia exatamente porque é de boa fé e tendente a chegar a um acordo. Isso significa que, antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, chegar-se à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização. Aquilo que se apresenta como já decidido não enseja, logicamente, consulta, pela sua impossibilidade de gerar qualquer reflexo na decisão. A Resolução Conama n. 1, de 23 de janeiro de 1986, que “dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental”, diz, em seu art. 5º, I, que o estudo de impacto ambiental*

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=373240>. Acesso em: 30.jul.2018.

<sup>4</sup> DUPRAT, Deborah. 2015 – “A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada”. In DUPRAT, Déborah (Org.). Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais. Brasília: ESMPU, 2015. 348 p.

*deve “contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”. Esse é um norte bastante adequado também para a consulta, inclusive naqueles casos em que se exige prévia autorização do Congresso Nacional.*

Pontes Jr. e Oliveira (2015) também reforçam a necessidade de que a consulta se dê de forma apropriada, considerando e respeitando as características socioculturais do grupo a ser consultado. Por essa razão, defendem a necessidade de realização de etapa pré-consultiva, na qual a comunidade consultada definirá a metodologia do processo, em especial a duração, data, local, língua, representantes, forma de deliberação etc. Os parâmetros definidos devem ser respeitados necessariamente ao longo da consulta.

Este projeto pretende, portanto, garantir que a concessão de licenças ambientais para a construção, ampliação e operação de empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental e à vida humana em áreas indígenas e quilombolas esteja condicionada à realização de consulta livre, prévia e informada no âmbito dessas comunidades, de modo a influenciar efetivamente o processo de tomada de decisão que lhes afete diretamente.

Com esse propósito, peço o apoio dos nobres pares para a célere aprovação da matéria.

Sala das Sessões, em 8 de agosto de 2018.

Deputada ERIKA KOKAY

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG

Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL

Seção de Legislação Citada - SELEC

**LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011**

Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA



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

## CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar;

III - atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

.....  
.....

## 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição,

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002;

Considerando que a Convenção entrou em vigor internacional, em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu art. 38;

### D E C R E T A :

Art. 1º A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.



Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de abril de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Celso Luiz Nunes Amorim

**CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS**  
**A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,**

Convocada em Genebra pelo Conselho Administrativo da Repartição Internacional do Trabalho e tendo ali se reunido a 7 de junho de 1989, em sua septuagésima sexta sessão;

Observando as normas internacionais enunciadas na Convenção e na Recomendação sobre populações indígenas e tribais, 1957;

Lembrando os termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e dos numerosos instrumentos internacionais sobre a prevenção da discriminação;

Considerando que a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores;

Reconhecendo as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram;

Observando que em diversas partes do mundo esses povos não podem gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão freqüentemente;

Lembrando a particular contribuição dos povos indígenas e tribais à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade e à cooperação e compreensão internacionais;

Observando que as disposições a seguir foram estabelecidas com a colaboração das Nações Unidas, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e da Organização Mundial da Saúde, bem como do Instituto Indigenista Interamericano, nos níveis apropriados e nas suas respectivas esferas, e que existe o propósito de continuar essa colaboração a fim de promover e assegurar a aplicação destas disposições;

Após ter decidido adotar diversas propostas sobre a revisão parcial da Convenção sobre populações Indígenas e Tribais, 1957 (n.o 107) , o assunto que constitui o quarto item da agenda da sessão, e

Após ter decidido que essas propostas deveriam tomar a forma de uma Convenção Internacional que revise a Convenção Sobre Populações Indígenas e Tribais, 1957, adota, neste vigésimo sétimo dia de junho de mil novecentos e oitenta e nove, a seguinte Convenção, que será denominada Convenção Sobre os Povos Indígenas e Tribais, 1989:

## PARTE 1 - POLÍTICA GERAL

### Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

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

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

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

### Artigo 2º

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

2. Essa ação deverá incluir medidas:

a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;

b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;

c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

### Artigo 3º

1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos.

2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente Convenção.

#### Artigo 4º

1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados.

3. O gozo sem discriminação dos direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas medidas especiais.

#### Artigo 5º

Ao se aplicar as disposições da presente Convenção:

a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados e dever-se-á levar na devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente;

b) deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos;

c) deverão ser adotadas, com a participação e cooperação dos povos interessados, medidas voltadas a aliviar as dificuldades que esses povos experimentam ao enfrentarem novas condições de vida e de trabalho.

#### Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

#### Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento

econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

### Artigo 8º

1. Ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário.

2. Esses povos deverão ter o direito de conservar seus costumes e instituições próprias, desde que eles não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional nem com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Sempre que for necessário, deverão ser estabelecidos procedimentos para se solucionar os conflitos que possam surgir na aplicação deste princípio.

3. A aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo não deverá impedir que os membros desses povos exerçam os direitos reconhecidos para todos os cidadãos do país e assumam as obrigações correspondentes.

.....

.....

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - 5905**

Origem: RORAIMA Entrada no STF: 05/03/2018

Relator: MINISTRO LUIZ FUX Distribuído: 20180305

Partes: Requerente: GOVERNADORA DO ESTADO DE RORAIMA (CF 103, 00V)

Requerido :CONGRESSO NACIONAL

Dispositivo Legal Questionado

Interpretação às normas do art. 006º, 1, "a" e 2; art. 013, 1 e 2; art. 014, 1 e 2 e art. 015, 2 da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT - sobre Povos Indígenas e Tribais promulgada pelo Decreto nº 5051, de 19 de abril de 2004.

## **DECRETO Nº 5051, DE 19 DE ABRIL DE 2004**

Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

Art. 001º - A Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 002º - São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 049, inciso 00I, da Constituição Federal.

Art. 003º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Fundamentação Constitucional

- Art. 001º, 00I e 0IV
- Art. 004º, 00I
- Art. 020, 0XI
- Art. 021, 0IX
- Art. 043, "caput"
- Art. 048, 0IV
- Art. 058, § 002º, VI
- Art. 171, 00I e VII
- Art. 231

Resultado da Liminar

Sem Liminar

Resultado Final

Aguardando Julgamento



## COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

### PROJETO DE LEI Nº 10.678 DE 2018

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

**Autora:** Deputada ERIKA KOKAY

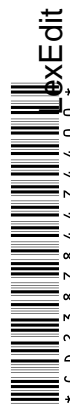
**Relatora:** Deputada TALÍRIA PETRONE

#### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 10.678, de 2018, de autoria da Deputada Erika Kokay, dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Desta forma, o consentimento das comunidades indígenas e quilombolas afetadas passa a ser requisito obrigatório para concessão de licença ambiental prévia para atividades ou empreendimentos que utilizam recursos ambientais em suas terras.

A Autora justifica sua proposição com base nos arts. 6º e 7º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.



A Proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, em regime de tramitação ordinária. Foi distribuída, para análise de mérito, às Comissões de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei. É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

O projeto de lei em questão dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A importância da consulta prévia, livre e informada para as comunidades indígenas e quilombolas e sua legitimidade a partir da perspectiva dos direitos humanos é um tema de grande relevância no cenário internacional e nacional. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada em 1989 e promulgada no Brasil em 2004, representa um marco significativo ao reconhecer o direito à consulta prévia desses povos em relação a projetos, programas e decisões políticas ou administrativas que possam afetá-los diretamente.

O princípio fundamental que sustenta o direito à consulta prévia é o reconhecimento da igual dignidade dos povos indígenas e quilombolas, bem como sua capacidade de fazer escolhas autônomas e determinar suas prioridades de desenvolvimento. A consulta prévia é um instrumento que permite a essas comunidades participar ativamente nas decisões que os afetam, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas. Ao superar o antigo modelo tutelar baseado na ideologia colonial de incapacidade indígena, a Convenção nº 169/OIT estabelece uma nova relação entre os Estados e esses povos, fundamentada no respeito à sua autonomia e autodeterminação.

Essa mudança de paradigma em relação aos direitos indígenas reflete-se tanto no contexto internacional como no interno. Internacionalmente, a década de 1980 foi marcada pelo reconhecimento dos direitos indígenas nas constituições latino-americanas e em tratados internacionais de direitos humanos, incluindo a Convenção nº 169 da OIT. Esse fenômeno, conhecido como constitucionalismo multicultural, busca garantir a proteção e promoção da diversidade cultural, a autonomia política, o pluralismo jurídico, o reconhecimento territorial e a participação direta das comunidades indígenas.

No contexto nacional, a Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura com o paradigma tutelar ao reconhecer os direitos indígenas sob uma perspectiva pluriétnica. A





Carta Magna estabelece garantias no que diz respeito ao aproveitamento dos recursos hídricos, incluindo os potenciais energéticos, e à pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas, condicionando tais atividades à autorização do Congresso Nacional e à consulta prévia das comunidades afetadas. Essa perspectiva pluriétnica reconhece a pluralidade do corpo social e impõe ao Estado o dever de garantir o pleno exercício dos direitos culturais, valorizando e difundindo as manifestações culturais de povos indígenas, quilombolas e outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

No entanto, mesmo com a existência desses marcos legais, muitas vezes a consulta prévia é imposta às comunidades indígenas e quilombolas sem respeitar suas lógicas e tradições, desconsiderando a importância da participação efetiva e informada dessas comunidades. Nesse sentido, o presente projeto de lei traz para o texto da lei medidas importantes e representa um avanço significativo no reconhecimento dos direitos indígenas e quilombolas.

A partir destas questões, cumpre-se ressaltar a necessidade de se alterar o texto original da lei, no qual se restringe à “comunidades indígenas e quilombolas”, para se abarcar também outras comunidades tradicionais.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), assinada em 1989, utiliza o termo "povos tribais" em sua alínea "b" para se referir a certos grupos sociais. No entanto, ao analisar a evolução de outras convenções internacionais e dispositivos legais brasileiros, é possível argumentar que a designação de "povos tribais" se estende também às comunidades tradicionais por meio de uma nova leitura dessa terminologia.

Diversas convenções e declarações posteriores à Convenção 169, como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) de 1994, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO de 2002, o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança de 2000, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial de 2006 e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2007, não utilizam o termo "povos tribais" para se referir a esses grupos.

Em vez disso, esses documentos empregam termos como "populações indígenas", "comunidades locais", "povos autóctones", "minorias" e "populações tradicionais". O Brasil ratificou várias dessas convenções e declarações, o que influenciou a legislação infraconstitucional do país. Desta forma, é necessário apresentar um substitutivo ao projeto, incluindo em seu texto, para além das comunidades indígenas e quilombolas, as demais comunidades tradicionais.

Em face disso, e considerando a relevância da propositura em tela, o voto é pela aprovação, no mérito, do Projeto de Lei nº 10.678/18, na forma do substitutivo em anexo.

Fontes:

SOUZA, T. M. DE; JÚNIOR, A. R. DE A. L. O Direito à Consulta Prévia e sua Implementação: O Caso da Sociedade Indígena WAIMIRI-ATROARI e o LINHÃO DE TUCURUÍ. RACE - Revista de Administração do Cesmac, v. 10, 26 maio 2021. Disponível em: <https://revistas.cesmac.edu.br/administracao/article/view/1423/1086>



Oliveira, Rodrigo Magalhães. (2016). A ambição dos pariwat: consulta prévia e conflito socioambiental (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil. Disponível em [https://www.repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/9584/1/Dissertacao\\_AmbicaoPariwatConsulta.pdf](https://www.repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/9584/1/Dissertacao_AmbicaoPariwatConsulta.pdf)

Castro, C. J. C., de Faria, I. F., & Osoegawa, D. K. (2021). Conflitos territoriais, autonomia e o direito do povo mura à consulta prévia, livre e informada. Revista Videre, 13(28). <https://doi.org/10.30612/videre.v13i28.13154>

VEIGA, C. K.; LEIVAS, P. G. C. Comunidades tradicionais negras e a proteção da Convenção 169 da OIT. Revista Direito e Práxis, v. 8, p. 2599–2628, 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rdp/a/JDxkGzdFHgzxjwddyrw68Sj/?lang=pt&format=html>

Sala da Comissão, em de de 2023.

**Deputada TALÍRIA PETRONE**  
**Relatora**



**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 10.678 DE 2018**  
**(Da Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial)**

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, quilombolas **e demais comunidades tradicionais**, necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Parágrafo único. As disposições desta Lei aplicam-se ao licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Art. 2º A decisão do órgão ambiental sobre a emissão de licença prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, que afetem terras indígenas, quilombolas **ou de comunidades tradicionais**, deve ser precedida de consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas.

Art. 3º O consentimento das comunidades indígenas, quilombolas **e demais comunidades tradicionais** afetadas é requisito obrigatório para concessão de licença ambiental prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental em seus territórios.



Art. 4º A metodologia do processo de consulta será definida previamente pela comunidade, em relação aos seguintes parâmetros:

- I – duração;
- II – data;
- III – local;
- IV – língua;
- V – representantes e
- VI – forma de deliberação

Art. 5º A consulta às comunidades indígenas, quilombolas **e demais comunidades tradicionais** deve atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I – disponibilização prévia das informações em nível de detalhamento suficiente à adequada compreensão da proposta em exame;
- II – utilização de método e linguagem culturalmente adequados para o diálogo, plenamente assimiláveis pela comunidade afetada; e
- III – condução de diálogo negocial pautado na boa fé, tendente ao alcance de acordo ou consentimento sobre a medida proposta.

Art. 6º Será nula a licença ambiental prévia emitida para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, localizado em terra indígena, quilombola **ou de comunidade tradicional**, sem o consentimento prévio das comunidades afetadas.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.



# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

## PROJETO DE LEI Nº 10.678, DE 2018

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

### EMENDA MODIFICATIVA DE COMISSÃO Nº

Altera-se o art. 3º do Substitutivo apresentado pela relatora ao Projeto de Lei nº 10.678, de 2018, na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, dando-se ao dispositivo a seguinte redação:

“Art. 3º A oitiva das comunidades indígenas afetadas têm natureza de caráter consultivo para a realização de atividades ou implementação de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental em seus territórios.” (NR)

### JUSTIFICATIVA

Conforme preceituado pela Constituição da República, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Somado a isso, no art. 231 da Constituição, reconhecem-se 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.

Nesse sentido, foi instituído por força da Lei nº 5.371, de 1967, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), competente para estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista e gerir o patrimônio indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização.

E, em âmbito internacional, foi acordada a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual traz disposições referentes aos povos indígenas e tribais. Entrando em vigor em 1991, foi internalizada por meio do Decreto nº 143, de 2002, e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 2004, com vigência a partir de 2003 no Brasil.

A partir dessa perspectiva, a proposição em análise pretende dispor sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente polidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Contudo, a proposição e o Substitutivo apresentado pela relatora pretendem dispor que a consulta prévia das comunidades indígenas tenha caráter vinculante e, conseqüentemente, poder de veto na realização de atividade ou instalação de empreendimento.

Sobre isso, a própria Convenção nº 169 da OIT, que é o principal fundamento da proposição, é clara nos artigos 6º e 15 ao dispor que os governos deverão consultar os povos indígenas, não determinar o consentimento da comunidade para que se proceda na concessão de licença ambiental.

Ainda, busca-se essa limitação totalmente equivocada na fase inicial do procedimento administrativo, ao determinar que a consulta poderá vetar a concessão de licença ambiental prévia, a qual sequer possibilita o início das atividades e empreendimentos, o que verdadeiramente ocorre apenas mediante a concessão da licença ambiental de instalação.



Por essas razões, apresentamos a Emenda com a finalidade de reafirmar que oitivas de comunidades indígenas impactadas por atividades ou empreendimentos no aspecto ambiental têm natureza de caráter consultiva e que não é condicionante para a concessão da licença ambiental prévia, posto que esta demanda análises técnicas e não significa o início das atividades e implementação dos empreendimentos, além de corroborar com o entendimento da Convenção nº 169 da OIT e das normas jurídicas ambientais brasileiras.

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2023.



Deputado JUNIO AMARAL – PL/MG





# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

## PROJETO DE LEI Nº 10.678, DE 2018

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

### EMENDA SUPRESSIVA DE COMISSÃO Nº

Suprima-se o art. 6º do Substitutivo apresentado pela relatora ao Projeto de Lei nº 10.678, de 2018, na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial.

### JUSTIFICATIVA

Conforme preceituado pela Constituição da República, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Somado a isso, no art. 231 da Constituição, reconhecem-se 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.



Nesse sentido, foi instituído por força da Lei nº 5.371, de 1967, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), competente para estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista e gerir o patrimônio indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização.

E, em âmbito internacional, foi acordada a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual traz disposições referentes aos povos indígenas e tribais. Entrando em vigor em 1991, foi internalizada por meio do Decreto nº 143, de 2002, e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 2004, com vigência a partir de 2003 no Brasil.

A partir dessa perspectiva, a proposição em análise pretende dispor sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente polidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Ocorre que, a interpretação e aplicação da Convenção nº 169 da OIT dispõe que a natureza da oitiva das comunidades indígenas e tribais é de caráter consultivo, não vinculante e, portanto, não resulta em poder de veto, motivo pelo qual apresentamos a Emenda, com a finalidade de suprimir o dispositivo que prevê a nulidade de licença ambiental prévia emitida sem o consentimento prévio das comunidades indígenas afetadas.

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2023.



Deputado JUNIO AMARAL – PL/MG



# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

## PROJETO DE LEI Nº 10.678, DE 2018

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

### EMENDA SUPRESSIVA DE COMISSÃO Nº

Suprima-se o art. 5º do Substitutivo apresentado pela relatora ao Projeto de Lei nº 10.678, de 2018, na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial.

### JUSTIFICATIVA

Conforme preceituado pela Constituição da República, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Somado a isso, no art. 231 da Constituição, reconhecem-se 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.



Nesse sentido, foi instituído por força da Lei nº 5.371, de 1967, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), competente para estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista e gerir o patrimônio indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização.

E, em âmbito internacional, foi acordada a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual traz disposições referentes aos povos indígenas e tribais. Entrando em vigor em 1991, foi internalizada por meio do Decreto nº 143, de 2002, e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 2004, com vigência a partir de 2003 no Brasil.

Diante disso, apresentamos uma Emenda para dispor sobre a metodologia do procedimento de consulta, a ser definida pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), pela sua atuação e competência no âmbito indigenista.

Logo, não identificamos viabilidade na exigência de três requisitos, a serem atendidos cumulativamente, durante o procedimento de consulta às comunidades indígenas, posto que elas podem prejudicar a metodologia desenvolvida pela FUNAI e refletir negativamente nas comunidades afetadas.

Ante o exposto, apresentamos a presente Emenda para suprimir o art. 5º do Substitutivo apresentado pela relatora ao Projeto de Lei nº 10.678, de 2018, para que a FUNAI estabeleça a metodologia do procedimento de consulta, bem como as necessidades exigidas, em defesa dos direitos indígenas.

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2023.



Deputado JUNIO AMARAL – PL/MG



# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

## PROJETO DE LEI Nº 10.678, DE 2018

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

### EMENDA MODIFICATIVA DE COMISSÃO Nº

Altera-se o art. 4º do Substitutivo apresentado pela relatora ao Projeto de Lei nº 10.678, de 2018, na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, acrescentando-se o parágrafo único e dando-se ao *caput* a seguinte redação:

“Art. 4º A metodologia do procedimento de consulta será regulamentada pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Parágrafo único. No procedimento de licenciamento ambiental, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) será a responsável:

I – pela avaliação dos impactos provocados pela atividade ou pelo empreendimento em terras indígenas; e

II – pela apreciação de adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos.” (NR)

### JUSTIFICATIVA

Conforme preceituado pela Constituição da República, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e



essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Somado a isso, no art. 231 da Constituição, reconhecem-se 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.

Nesse sentido, foi instituído por força da Lei nº 5.371, de 1967, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), competente para estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista e gerir o patrimônio indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização.

E, em âmbito internacional, foi acordada a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual traz disposições referentes aos povos indígenas e tribais. Entrando em vigor em 1991, foi internalizada por meio do Decreto nº 143, de 2002, e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 2004, com vigência a partir de 2003 no Brasil.

A partir dessa perspectiva, a proposição em análise pretende dispor sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente polidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

No âmbito do Substitutivo apresentado pela relatora, se busca estabelecer um procedimento de consulta que será definido previamente pela comunidade indígena. Contudo, isso nega a alçada técnica da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o órgão técnico competente pelas políticas indigenistas e, conseqüentemente, quem seria responsável pela metodologia desse procedimento consultivo.

Por isso, apresentamos a Emenda com a finalidade de seguir as disposições constitucionais e legais envolvendo a competência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), órgão responsável pela proteção e manutenção dos



direitos e políticas públicas que abrangem as comunidades indígenas, inclusive nos aspectos ambientais.

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2023.



Deputado JUNIO AMARAL – PL/MG





# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

## PROJETO DE LEI Nº 10.678, DE 2018

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

### EMENDA MODIFICATIVA DE COMISSÃO Nº

Altera-se o art. 7º do Substitutivo apresentado pela relatora ao Projeto de Lei nº 10.678, de 2018, na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, dando-se ao dispositivo a seguinte redação:

“Art. 7º Esta lei entra em vigor 24 (vinte e quatro) meses após a data da sua publicação.” (NR)

### JUSTIFICATIVA

Conforme preceituado pela Constituição da República, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Somado a isso, no art. 231 da Constituição, reconhecem-se 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.

Nesse sentido, foi instituído por força da Lei nº 5.371, de 1967, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), competente para estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista e gerir o patrimônio indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização.

E, em âmbito internacional, foi acordada a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual traz disposições referentes aos povos indígenas e tribais. Entrando em vigor em 1991, foi internalizada por meio do Decreto nº 143, de 2002, e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 2004, com vigência a partir de 2003 no Brasil.

A partir dessa perspectiva, a proposição em análise pretende dispor sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente polidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Dessa maneira, por tratar de condicionante na emissão de licenças ambientais, verifica-se a necessidade de um prazo maior para o início de sua vigência, possibilitando a adequação burocrática pelos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), razão pela qual apresentamos a Emenda.

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2023.



Deputado JUNIO AMARAL – PL/MG



# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

## PROJETO DE LEI Nº 10.678, DE 2018

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

**Autora:** Deputada ERIKA KOKAY

**Relatora:** Deputada TALÍRIA PETRONE

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 10.678, de 2018, de autoria da Deputada Erika Kokay, dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Com a proposta, o consentimento das comunidades indígenas e quilombolas afetadas passa a ser requisito expressamente obrigatório para a concessão de licença ambiental prévia para atividades ou empreendimentos que utilizam recursos ambientais em suas terras.

A autora justifica sua proposição com base nos arts. 6º e 7º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.



O projeto foi distribuído às Comissões de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, em 16/10/2023, foi apresentado o parecer da Relatora, pela aprovação, com substitutivo, porém não apreciado.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

No prazo regimental foram apresentadas cinco emendas de autoria do Deputado Junio Amaral, ao Substitutivo proposto e ainda não votado.

É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

O projeto de lei em questão dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A importância da consulta prévia, livre e informada para as comunidades indígenas e quilombolas e sua legitimidade a partir da perspectiva dos direitos humanos é um tema de grande relevância no cenário internacional e nacional. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada em 1989 e promulgada no Brasil em 2004, representa um marco significativo ao reconhecer o direito à consulta prévia desses povos em relação a projetos, programas e decisões políticas ou administrativas que possam afetá-los.



O princípio fundamental que sustenta o direito à consulta prévia é o reconhecimento da igual dignidade dos povos indígenas e quilombolas, bem como sua capacidade de fazer escolhas autônomas e determinar suas prioridades de desenvolvimento. A consulta prévia é um instrumento que permite a essas comunidades participar ativamente nas decisões que os afetam, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas. Ao superar o antigo modelo tutelar baseado na ideologia colonial de incapacidade indígena, a Convenção nº 169/OIT estabelece uma nova relação entre os Estados e esses povos, fundamentada no respeito à sua autonomia e autodeterminação.

Essa mudança de paradigma em relação aos direitos indígenas reflete-se tanto no contexto internacional como no interno. Internacionalmente, a década de 1980 foi marcada pelo reconhecimento dos direitos indígenas nas constituições latino-americanas e em tratados internacionais de direitos humanos, incluindo a Convenção nº 169 da OIT. Esse fenômeno, conhecido como constitucionalismo multicultural, busca garantir a proteção e promoção da diversidade cultural, a autonomia política, o pluralismo jurídico, o reconhecimento territorial e a participação direta das comunidades indígenas.

No contexto nacional, a Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura com o paradigma tutelar ao reconhecer os direitos indígenas sob uma perspectiva pluriétnica. A Carta Magna estabelece garantias no que diz respeito ao aproveitamento dos recursos hídricos, incluindo os potenciais energéticos, e à pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas, condicionando tais atividades à autorização do Congresso Nacional e à consulta prévia das comunidades afetadas. Essa perspectiva pluriétnica reconhece a pluralidade do corpo social e impõe ao Estado o dever de garantir o pleno exercício dos direitos culturais, valorizando e difundindo as manifestações culturais de povos indígenas, quilombolas e outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

No entanto, mesmo com a existência desses marcos legais, muitas vezes a consulta prévia é imposta às comunidades indígenas e quilombolas sem respeitar suas lógicas e tradições, desconsiderando a importância da participação efetiva e informada dessas comunidades. Nesse



sentido, o presente projeto de lei traz para o texto da lei medidas importantes e representa um avanço significativo no reconhecimento dos direitos indígenas e quilombolas.

A partir destas questões, cumpre-se ressaltar a necessidade de se alterar o texto original da lei, no qual se restringe a “comunidades indígenas e quilombolas”, para se abarcar também outras comunidades tradicionais.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), assinada em 1989, utiliza o termo "povos tribais" em sua alínea "b" para se referir a certos grupos sociais. No entanto, ao analisar a evolução de outras convenções internacionais e dispositivos legais brasileiros, é possível argumentar que a designação de "povos tribais" se estende também às comunidades tradicionais por meio de uma nova leitura dessa terminologia.

Diversas convenções e declarações posteriores à Convenção 169, como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) de 1994, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO de 2002, o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança de 2000, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial de 2006 e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2007, não utilizam o termo "povos tribais" para se referir a esses grupos<sup>1</sup>.

Em vez disso, esses documentos empregam termos como "populações indígenas", "comunidades locais", "povos autóctones", "minorias" e "populações tradicionais". O Brasil ratificou várias dessas convenções e declarações, o que influenciou a legislação infraconstitucional do país. Desta

<sup>1</sup> Fontes:

- SOUZA, T. M. DE; JÚNIOR, A. R. DE A. L. O Direito à Consulta Prévia e sua Implementação: O Caso da Sociedade Indígena WAIMIRI-ATROARI e o LINHÃO DE TUCURUÍ. RACE - Revista de Administração do Cesmac, v. 10, 26 maio 2021. Disponível em: <https://revistas.cesmac.edu.br/administracao/article/view/1423/1086>
- OLIVEIRA, RODRIGO MAGALHÃES. (2016). A ambição dos pariwat: consulta prévia e conflito socioambiental (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil. Disponível em: [https://www.repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/9584/1/Dissertacao\\_AmbicaoPariwatConsulta.pdf](https://www.repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/9584/1/Dissertacao_AmbicaoPariwatConsulta.pdf)
- CASTRO, C. J. C., DE FARIA, I. F., & OSOEGAWA, D. K. (2021). Conflitos territoriais, autonomia e o direito do povo mura à consulta prévia, livre e informada. Revista Videre, 13(28). Disponível em: <https://doi.org/10.30612/videre.v13i28.13154>
- VEIGA, C. K.; LEIVAS, P. G. C. Comunidades tradicionais negras e a proteção da Convenção 169 da OIT. Revista Direito e Práxis, v. 8, p. 2599–2628, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/JDxkGzdFHgzxjwddyrw68Sj/?lang=pt&format=htm>



forma, é necessário apresentar um substitutivo ao projeto, incluindo em seu texto, para além das comunidades indígenas e quilombolas, as demais comunidades tradicionais.

Ademais, consideramos importante que a consulta seja realizada no início do processo de licenciamento para que seja a esse vinculada, fornecendo subsídios que viabilizem a aprovação do licenciamento, propondo alterações que possam tornar o impacto socioambiental menor para a comunidade envolvida, sem que para isso haja necessariamente prejuízo financeiro para o empreendedor.

Acerca das emendas apresentadas, todas se contrapõem ao objetivo do Projeto de lei e do substitutivo de nossa autoria, razão pela qual devem ser rejeitadas.

Em face disso, e considerando a relevância da propositura em tela, o voto é pela rejeição das emendas apresentadas nesta Comissão e pela aprovação, no mérito, do Projeto de Lei nº 10.678/18, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

Deputada TALÍRIA PETRONE  
Relatora





## COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 10.678, DE 2018 (DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL)

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Parágrafo único. As disposições desta Lei aplicam-se ao licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Art. 2º A decisão do órgão ambiental sobre a emissão de licença prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, que afetem terras indígenas e seu entorno, quilombolas ou de comunidades tradicionais, deve ser precedida de consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas.



Parágrafo único. A consulta prévia terá início quando o processo de licenciamento ambiental for protocolado.

Art. 3º O consentimento das comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais afetadas é requisito obrigatório para concessão de licença ambiental prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação socioambiental em seus territórios.

Art. 4º A metodologia do processo de consulta será definida previamente pela comunidade, em relação aos seguintes parâmetros:

- I – duração;
- II – data;
- III – local;
- IV – língua;
- V – representantes;
- VI – forma de deliberação;
- VII – necessidade de tradução; e,
- VIII – forma de registro.

Parágrafo único. As comunidades que possuírem protocolo de consulta constituído deverão ser consultadas por esse instrumento.

Art. 5º A consulta às comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais deve atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I – disponibilização prévia das informações em nível de detalhamento suficiente à adequada compreensão da proposta em exame;
- II – utilização de método e linguagem culturalmente adequados para o diálogo, plenamente assimiláveis pela comunidade afetada; e
- III – condução de diálogo negocial pautado na boa fé, tendente ao alcance de acordo ou consentimento sobre a medida proposta.

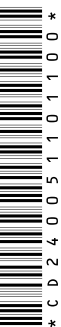


Art. 6º Será nula a licença ambiental prévia emitida para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação socioambiental, localizado em terra indígena, quilombola ou de comunidade tradicional, sem o consentimento prévio das comunidades afetadas.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2024.

Deputada TALÍRIA PETRONE  
Relatora





CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

### PROJETO DE LEI Nº 10.678, DE 2018

#### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo nominal, concluiu pela aprovação do PL 10678/2018 na forma do substitutivo e pela rejeição das emendas apresentadas na Comissão do Projeto de Lei nº 10.678/2018, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Talíria Petrone.

Participaram da votação os Senhores Deputados, com os respectivos votos:

Votaram sim: Daiana Santos - Presidenta, Erika Kokay, Ivan Valente, Luiz Couto, Miguel Ângelo, Pastor Henrique Vieira, Sâmia Bomfim, Tadeu Veneri, Talíria Petrone, Jack Rocha.

Sala da Comissão, em 3 de dezembro de 2024.

Deputada DAIANA SANTOS  
Presidenta





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial

### **SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL**

#### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 10.678, DE 2018**

Dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e quilombolas necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, necessária para emissão de licença ambiental para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Parágrafo único. As disposições desta Lei aplicam-se ao licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Art. 2º A decisão do órgão ambiental sobre a emissão de licença prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, que afetem terras indígenas e seu



entorno, quilombolas ou de comunidades tradicionais, deve ser precedida de consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas.

Parágrafo único. A consulta prévia terá início quando o processo de licenciamento ambiental for protocolado.

Art. 3º O consentimento das comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais afetadas é requisito obrigatório para concessão de licença ambiental prévia para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação socioambiental em seus territórios.

Art. 4º A metodologia do processo de consulta será definida previamente pela comunidade, em relação aos seguintes parâmetros:

- I – duração;
- II – data;
- III – local;
- IV – língua;
- V – representantes;
- VI – forma de deliberação;
- VII – necessidade de tradução; e,
- VIII – forma de registro.

Parágrafo único. As comunidades que possuem protocolo de consulta constituído deverão ser consultadas por esse instrumento.

Art. 5º A consulta às comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais deve atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I – disponibilização prévia das informações em nível de detalhamento suficiente à adequada compreensão da proposta em exame;
- II – utilização de método e linguagem culturalmente adequados para o diálogo, plenamente assimiláveis pela comunidade afetada; e III –



condução de diálogo negocial pautado na boa fé, tendente ao alcance de acordo ou consentimento sobre a medida proposta.

Art. 6º Será nula a licença ambiental prévia emitida para atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação socioambiental, localizado em terra indígena, quilombola ou de comunidade tradicional, sem o consentimento prévio das comunidades afetadas.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 3 de dezembro de 2024.

Deputada DAIANA SANTOS  
Presidenta



**FIM DO DOCUMENTO**