



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
NÚCLEO DE CONSULTORIA E ACESSORAMENTO (FIN)
SEPN, QUADRA 514, CONJUNTO E, EDIFÍCIO ANTAQ, ASA NORTE, BRASÍLIA-DF - CEP: 70.760-545 TELEFONE:
(61) 2029-6551/6550. PROCURADORIA FEDERAL@ANTAQ.GOV.BR

PARECER Nº 00088/2025/PFANTAQ/PGF/AGU

NUP: 50300.014510/2024-33

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS

ASSUNTOS: TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

EMENTA: DIREITO REGULATÓRIO. DIREITO PORTUÁRIO. CONVENÇÃO Nº 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). CONSULTAS LIVRES, PRÉVIAS E INFORMADAS (CLPI).

I - Abrangência. Inclusão de Povos e Comunidades Tradicionais.

II - Momento adequado da CLPI em arrendamentos portuários. Planejamento setorial, outorga e licenciamento ambiental.

III - Ausência de competência institucional para a condução da CLPI.

Exmo. Sr. Procurador-Geral da Antaq,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se, em linhas gerais, de procedimento administrativo relativo ao arrendamento da instalação portuária denominada SSB01, no Porto de São Sebastião/SP, destinada à movimentação e armazenagem de grãos sólidos vegetais, grãos sólidos minerais, carga geral e containerizada.

2. Segundo Despacho SEI/Antaq nº 2698314 da Secretaria Especial de Licitação de Concessões (SELC), o qual encaminhou questionamentos a esta PFA/Antaq, durante o contexto da estruturação do arrendamento da referida área surgiram questões jurídicas relacionadas à aplicação das Consultas Livres, Prévias e Informadas (CLPI) previstas na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, tendo entrado em vigor no país em 25 de julho de 2003).

3. No caso, a temática das CLPI's foi suscitada por representantes da comunidade caiçara da Baía do Araçá, localizada nas proximidades da área de implantação do arrendamento, e pelo Ministério Público Federal (MPF).

4. Segundo consta, houve alteração do EVTEA, especificamente na Seção F - Ambiental (rev01, SEI/Antaq nº 2588102), introduzido-se uma inovação quanto aos programas ambientais avaliados para o arrendamento.

5. Previu-se um Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira, o qual deverá observar as prerrogativas estabelecidas na Convenção nº 169 da OIT. Para o alcance das finalidades do programa e em atendimento à citada Convenção, o EVTEA estabeleceu o exercício da CLPI junto às comunidades pesqueiras da Baía do Araçá, vizinha ao Porto de São Sebastião.

6. Todavia, o próprio EVTEA possui uma limitação relevante quanto à aplicação das consultas prévias, pois não estabelece de qual forma deverá ocorrer a consulta, tampouco em qual etapa do desenvolvimento do empreendimento ela deverá ser realizada.

7. Da mesma forma, no Brasil também não há normativo que estabeleça os procedimentos a serem adotados, nem as ações a serem tomadas com os resultados obtidos nas consultas. Além disto, ressalta-se que a realização das reuniões só deverá ocorrer caso seja identificada a ocorrência e impactos diretos do empreendimento sobre as comunidades tradicionais presentes na região.

8. Assim, após consulta e manifestação da Gerência de Meio Ambiente e Sustentabilidade (GMS), persistiram as seguintes dúvidas, as quais foram encaminhadas a esta consultoria, com vistas à consolidação do tratamento da matéria nos processos licitatórios de arrendamentos e concessões conduzidos pela SELC:

a) Abrangência da Convenção nº 169 da OIT: Embora haja argumentos e manifestações, inclusive por parte do Ministério Público Federal (MPF), no sentido de que a aplicação da Convenção nº 169 da OIT teria sido ampliada para alcançar não apenas os povos indígenas, mas também os chamados povos e comunidades tradicionais, com respaldo na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040/2007, **ainda subsiste dúvida jurídica quanto à efetiva extensão**

dessa abrangência, especialmente no que se refere à obrigatoriedade e ao escopo das Consultas Livres, Prévias e Informadas (CLPIs).

b) Momento adequado para aplicação da CLPI: Conforme já mencionado, os procedimentos licitatórios de arrendamentos e concessões portuárias e hidroviárias envolvem múltiplas fases e a atuação de diversos órgãos intervenientes. Nesse contexto, **questiona-se a correção jurídica do entendimento de que o licenciamento ambiental seria a medida administrativa mais apropriada para a aplicação da Convenção nº 169 da OIT**, especialmente diante de posicionamentos divergentes, como o manifestado pelo Ministério Público Federal (MPF). A controvérsia reside, sobretudo, na definição do marco procedimental em que se configuraria o impacto direto sobre comunidades tradicionais, elemento essencial para a exigibilidade da CLPI.

c) Competência institucional para condução da CLPI: considerando que a ANTAQ possui competência legal para elaborar minutas de Edital e Contrato e conduzir os processos licitatórios de concessão e arrendamento, questiona-se se caberia à Agência alguma competência na **execução ou monitoramento da aplicação da Convenção nº 169 da OIT**, especialmente no que se refere à realização das CLPIs.

9. É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

10. Inicialmente, convém destacar que compete a esta Procuradoria Federal prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

11. A referida interpretação decorre do art. 10, da Lei nº 10.480/2002, e do art. 11, da Lei Complementar nº 73/1.993, abaixo transcritos:

Lei nº 10.480/2002 Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

§ 1 No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

LC nº 73/1.993. Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

12. Nesse sentido pode ser citado o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, edição do ano de 2016, *in verbis*:

Enunciado n 07. A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

13. De outro lado, em relação aos aspectos de natureza técnica, alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que as setoriais técnicas da Antaq estão adequadamente amparadas, detendo conhecimentos específicos da matéria.

2.1 Abrangência da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT): indígenas, quilombolas e povos/comunidades tradicionais

2.1.1 Contexto da Convenção OIT nº 169 no Brasil

14. O Brasil, com suas 274 línguas indígenas faladas por 305 etnias e uma população de 1.693.535 indígenas (Censo Demográfico 2022), aderiu à Convenção OIT nº 169 em 2002. A Convenção, que trata da autodeterminação dos povos

indígenas e tribais, foi promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004 e consolidada no Decreto nº 10.088/2019. Desde 25 de julho de 2003, sua aplicação é obrigatória em território nacional.

15. A Convenção nº 169 da OIT representa um marco ao romper com o paradigma integracionista da Convenção nº 107 (1957), buscando disciplinar uma nova relação entre o Estado e os povos originários. Por se tratar de uma norma de direitos humanos, possui status supralegal no ordenamento jurídico brasileiro, situando-se acima das demais leis ordinárias.

16. O direito à Consultas Livres, Prévias e Informadas (CLPI) é um princípio fundamental da Convenção OIT nº 169, esperando-se que ele resultasse em uma nova relação entre o Estado e as comunidades indígenas. A Convenção estabelece a obrigatoriedade de os governos consultarem os povos afetados, por meio de procedimentos apropriados e, em particular, através de suas instituições representativas, sempre que forem propostas medidas legislativas ou administrativas que possam impactá-los diretamente.

17. A consulta deve ser realizada de boa-fé, com o objetivo de alcançar um acordo ou consentimento sobre as medidas propostas. Ela deve ser prévia à tomada de decisões e não uma mera formalidade após a aprovação de um empreendimento.

18. Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu que a **audiência pública nos licenciamentos ambientais é insuficiente** para garantir o direito de consulta indígena. Uma oitiva real, anterior à decisão estatal e verdadeiramente informada é essencial. Ou seja, **a consulta não se confunde com audiência pública** prevista na Resolução CONAMA nº 237/1997.

19. A audiência pública é aberta a qualquer cidadão ou entidade interessada, com caráter geral e consultivo. Já a CPLI é um **direito fundamental específico** dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, devendo ocorrer: **antes** da tomada de decisão administrativa; por meio das **instituições representativas** dessas comunidades. A CPLI é um direito específico e diferenciado dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, devendo ocorrer antes da decisão administrativa e com respeito às suas instituições representativas.

20. Assim, a CPLI consiste em dever do Estado e deve ser de boa-fé e prévia às medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar a vida e os territórios dos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.

2.1.2 *Da extensão das Consultas Livres, Prévias e Informadas (CLPIs) aos Quilombolas e Comunidades Tradicionais*

21. Foi objeto de consulta a temática da **possibilidade de extensão da CPLI aos demais povos e comunidades tradicionais**.

22. O **critério fundamental** para aplicação da Convenção nº 169 da OIT é a **consciência de identidade indígena ou tribal** (autodeclaração ou autodeterminação), conforme dispõe o seu art. 1º. Esse dispositivo define duas categorias principais de povos protegidos. O Artigo 1º da Convenção define duas categorias principais de povos protegidos:

Povos Indígenas: Descendem de populações que habitavam o país na época da conquista ou colonização e conservam suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas.

Povos Tribais: Possuem condições sociais, culturais e econômicas distintas de outros setores da coletividade nacional e são regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.

23. Ressalte-se que a **extensão da CPLI a outros povos e comunidades tradicionais não é automática**, devendo ser **analisada caso a caso**, à luz da situação concreta e do impacto direto ou indireto do empreendimento. Cabe verificar se a comunidade em questão mantém vínculos culturais, sociais e territoriais caracterizadores da condição de povo tribal, nos termos da Convenção.

24. Assim, a CPLI deve ser realizada sempre que houver **potencial de afetação diferenciada** a essas comunidades, assegurando seu direito de participar efetivamente das decisões que possam impactar seus territórios, modos de vida e bens culturais.

25. A Convenção nº 169 da OIT rompe com a lógica homogênea da “sociedade de iguais” e inaugura uma leitura **multicultural e pluralista**, impondo ao Estado o dever de reconhecer e ouvir os povos tradicionais de forma específica e diferenciada.

26. Em resumo, a Convenção nº 169 da OIT, tal como internalizada pelo Decreto nº 10.088/2019, define como destinatários “povos indígenas” (art. 1º, 1, b) e “povos tribais” cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da coletividade nacional (art. 1º, 1, a), destacando a **autoidentificação** como critério fundamental (art. 1º, 2).

27. No ordenamento brasileiro, esse conceito dialoga com:

a) **Art. 231 e 232 da Constituição**, quanto aos povos indígenas;

b) **Art. 68 do ADCT**, quanto às comunidades remanescentes de quilombos (Art. 68. Aos remanescentes das

comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos);

c) Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o art. 68 do ADCT e reconhece, como quilombola, grupo étnico-racial com trajetória histórica própria e presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência à opressão;

d) Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, definindo-os pela relação específica com o território, dependência de recursos naturais e reprodução cultural, social e econômica baseada em conhecimentos, inovações e práticas tradicionais.

28. A doutrina especializada também converge no sentido de que **comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais enquadram-se, em regra, na categoria de “povos tribais” do art. 1º, 1, a, da Convenção 169**, desde que presentes:

- a) condições sociais, culturais e econômicas distintas;
- b) organização social própria, regida por costumes ou tradição; e
- c) autoidentificação como grupo tribal ou tradicional.

29. Em pesquisa realizada por esta PFA/Antaq, constatou-se que a jurisprudência indica a **ampliação da aplicação da Convenção OIT nº 169 para alcançar povos e comunidades tradicionais** – além dos povos indígenas – posição esta que vem sendo assumida por instituições centrais do Estado brasileiro.

30. Para o STF, em iniciativas recentes, como na ADI 7776,^[1] a discussão é expressamente formulada em termos de direito à consulta de *povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais*, reafirmando a plena vigência da Convenção nº 169 e sua compatibilidade com a Constituição. Também em decisões monocráticas e votos em casos relativos a grandes empreendimentos (UHE Belo Monte, por exemplo) o STF reconhece a violação do direito de consulta prévia a povos indígenas e comunidades tradicionais, utilizando diretamente a Convenção nº 169 como parâmetro de controle.

31. Por sua vez, o TCU, em diversos acórdãos (v.g. Acórdãos 632/2021, 2.723/2017, 1.085/2024), reconhece a obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada para empreendimentos com potencial impacto sobre povos indígenas e comunidades tradicionais, destacando que o art. 231, § 3º, da CF e a Convenção OIT nº 169 impõem consulta – não meras audiências públicas – como condição para a regularidade do licenciamento de grandes obras.

32. Do ponto de vista estrito, portanto, permanece a discussão quanto à densidade normativa da expressão “povos e comunidades tradicionais” e à necessidade de demonstração concreta de que o grupo se enquadra nos critérios do art. 1º da Convenção. Mas, na prática, **há clara tendência institucional de tratar indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais como destinatários do regime de consulta da Convenção OIT nº 169, desde que haja autoidentificação e vínculo territorial reconhecível.**

33. Desta forma, neste ponto, esta PFA/Antaq se alinha ao posicionamento da muito bem construída NOTA TÉCNICA Nº 32/2025/CPLA (SEI/ Antaq nº 2602341).

2.2 Momento adequado da CLPI em arrendamentos portuários

34. Nos procedimentos de arrendamento e concessão portuária (como no caso do Porto Organizado de São Sebastião, administrado pela CDSS), há múltiplas fases administrativas: estudos de viabilidade, chamamento público ou audiência pública, leilão, contrato de arrendamento e, posteriormente, o licenciamento ambiental do empreendimento a ser instalado na área arrendada.

35. Diante disso, surge a indagação: em que estágio do processo deve-se realizar a consulta prévia prevista na Convenção OIT nº 169? A controvérsia gira em torno do marco procedimental em que se configura o “impacto direto” sobre comunidades tradicionais ou indígenas, elemento que aciona a exigibilidade da CLPI.

36. Duas posições principais têm sido defendidas.

37. **Primeira, a realização de consulta deve ocorrer durante o licenciamento ambiental (posição tradicional dos órgãos ambientais).** Muitos entendem que o momento mais apropriado para conduzir a CLPI é **durante o processo de licenciamento ambiental**. Nessa fase, são identificados os impactos socioambientais específicos do projeto e ouvem-se os entes intervenientes (como FUNAI, Fundação Cultural Palmares, IBAMA, órgãos estaduais, etc.). Sob essa ótica, a consulta prévia integra ou complementa o licenciamento: seria uma etapa **autônoma porém articulada** à análise de impacto ambiental e condicionada à existência de efeitos concretos projetados sobre terras ou modos de vida de povos tradicionais .

38. Com efeito, a jurisprudência nacional tem vinculado com mais nitidez a CLPI ao licenciamento ambiental – é nele que se constata, com maior precisão, a existência de impacto direto sobre territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, e é ali que atuam FUNAI, FCP, IPHAN e demais órgãos intervenientes.

39. Destacam-se dois requisitos básicos para tornar a consulta obrigatória em um licenciamento: **(i)** que os grupos afetados sejam de fato indígenas ou tribais nos termos da Convenção; **(ii)** que o empreendimento em questão incida sobre terras por eles ocupadas ou usadas tradicionalmente, ou ao menos interfira diretamente em seus recursos e práticas culturais .

40. Nesse entendimento, até que se tenha um projeto definido com localização e impactos diretos delimitados – o que ocorre na etapa de licenciamento –, não estaria configurado o dever de consulta.

41. Por isso, alguns órgãos técnicos consideram o licenciamento ambiental como “a medida administrativa mais apropriada” (Art. 6) para aplicar a Convenção OIT nº 169, concentrando ali as exigências de participação indígena/tradicional. Vale lembrar que, **mesmo no âmbito do licenciamento, a consulta prévia deve manter seu caráter próprio e não se confunde com audiências públicas gerais do EIA/RIMA**; trata-se de um direito de participação qualificado, que deve ocorrer antes da emissão de qualquer licença ou autorização que possa afetar os povos envolvidos. Em outras palavras, **a consulta deve ser prévia ao ato de aprovação ambiental** – consultas realizadas somente após a concessão da licença seriam juridicamente e politicamente inócuas.

42. Uma segunda posição seria a realização da consulta em fase prévia à licitação ou decisão do empreendimento (posição sustentada pelo MPF e comunidades). Esta corrente defende que a CLPI deve ocorrer antes mesmo do licenciamento ambiental, ou seja, nos estágios iniciais de planejamento ou outorga do empreendimento. Isso porque a Convenção OIT nº 169 determina consulta “sempre que sejam previstas medidas administrativas ou legislativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (art. 6º). Assim, a própria **decisão administrativa de licitar ou arrendar uma área para um projeto portuário** configuraria uma medida cujo resultado poderá afetar diretamente comunidades tradicionais (por exemplo, pescadores artesanais, quilombolas ou indígenas litorâneos) – portanto essa decisão **não deveria ser tomada sem a prévia oitiva dessas comunidades**.

43. Os defensores dessa posição argumentam que condicionar a consulta apenas ao licenciamento pode esvaziar seu propósito, pois, quando o projeto chega à fase de licenciamento ambiental, já houve uma decisão política e jurídica de implementar o empreendimento. Exemplos concretos ilustram essa divergência: no caso da Ferrovia EF-170 “Ferrogrão” (concessão ferroviária federal), o MPF e organizações sociais ajuizaram ação civil pública alegando violação frontal à Convenção OIT nº 169 porque a agência reguladora (ANTT) “atropelou o direito à consulta prévia” ao avançar com o edital e o leilão da concessão sem garantir o consentimento das comunidades afetadas. O traçado da Ferrogrão atravessaria áreas próximas a diversas Terras Indígenas e, mesmo assim, não houve consulta prévia adequada; a ANTT chegou a admitir a falha e prometeu corrigir, porém seguiu adiante com o leilão sem novo diálogo com os povos tradicionais. Esse caso exemplifica o entendimento de que **a consulta deve ocorrer no estágio de concepção/decisão do projeto (antes da licitação ou autorização)**, pois é aí que se configura pela primeira vez o potencial **impacto direto**.

44. Segundo essa visão, a consulta não pode ser considerada um entrave ao progresso, mas um chamado à inclusão e ao respeito, devendo anteceder decisões estatais para que estas não sejam tomadas à revelia dos mais impactados. Inclusive, o próprio texto da Convenção reforça a necessidade de antecedência: no tocante à exploração de recursos naturais em terras tradicionais, o art. 15 exige consulta “antes de se iniciar ou se autorizar” qualquer programa de prospecção ou exploração nessas áreas. Em suma, atrasar a oitiva até fases posteriores seria incompatível com o adjetivo “**prévia**” do direito à consulta.

45. **Do ponto de vista jurídico, não há ainda uma norma interna que esclareça esse marco temporal, o que resulta em posicionamentos divergentes e insegurança jurídica.** O Supremo Tribunal Federal começou a enfrentar a questão na ADI 5.905, na qual se debate a constitucionalidade da obrigação de consultar povos indígenas antes de certos empreendimentos de infraestrutura. Embora o julgamento definitivo não tenha sido concluído até o presente, a AGU, em sustentação oral, defendeu que a consulta prévia conforme a Convenção OIT nº 169 está alinhada à Constituição de 1988 e que não representa um obstáculo, e sim uma garantia de inclusão e respeito na tomada de decisões.

46. O equilíbrio que vem se delineando na jurisprudência é reconhecer a **necessidade da consulta como condição de validade de processos decisórios que afetem diretamente povos indígenas/tradicionais – sem, contudo, tratá-la como poder de veto absoluto**. Por exemplo, no caso do licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, o STF validou a exigência de consulta como parte da regularidade do processo, embora tenha entendido que a falta de *consentimento expresso* dos indígenas não impediria, por si só, o empreendimento (isto é, a consulta deve ocorrer e influenciar o processo, mas não foi considerada um direito de veto).

47. De qualquer forma, a não realização da CLPI no momento devido tem acarretado anulação de atos administrativos e intervenção judicial. Diversos Tribunais Federais já reconheceram a nulidade de licenciamentos concedidos sem prévia consulta às comunidades afetadas, reforçando que, ainda que o resultado da consulta não vincule de maneira estrita a decisão final, a sua inobservância compromete a legalidade do procedimento.

48. Em síntese, **a tendência é considerar a CLPI um requisito procedimental obrigatório** sempre que um arrendamento ou concessão portuária possa trazer impactos diretos a povos indígenas ou tradicionais. **Quanto ao momento da consulta**, o cenário ideal, à luz da Convenção OIT nº 169, é que ela ocorra **o mais cedo possível, antes da tomada da decisão administrativa substantiva (seja a outorga do contrato ou a emissão da licença ambiental)**, garantindo-se que a voz das comunidades seja genuinamente considerada na concepção do projeto.

49. E este momento deve levar em consideração diversos fatores.

50. Por exemplo, o **licenciamento ambiental pode constituir um “momento mínimo necessário” para a realização da CLPI**, sempre que o empreendimento portuário, ainda que situado dentro da poligonal do porto organizado: implicar ampliação significativa de capacidade; obras de dragagem, píeres, retroáreas ou acessos com impacto relevante sobre áreas de uso tradicional (pesca artesanal, circulação de embarcações de subsistência, territórios pesqueiros ou extrativistas, sítios sagrados, etc.); ou riscos relevantes à integridade física, cultural ou socioeconômica de comunidades tradicionais no entorno.

51. Por outro lado, este momento mínimo necessário deve ocorrer antes do licenciamento ambiental quando, por exemplo, a modelagem do arrendamento (tipo de carga, layout da área, faixa de berços, regime de operação) já esteja definida ou o edital já tenha sido divulgado e o mercado tenha precificado o risco, sem que as comunidades tenham influenciado a concepção do projeto.

52. Neste caso, é obrigação estatal **apresentar a proposta de projeto de infraestrutura em sua fase mais inicial, antes de concluídos os estudos de viabilidade**, para que povos potenciais afetados possam influenciar a própria decisão de incluir ou não o empreendimento na agenda governamental, enfrentando, de antemão, alternativas locais, tecnológicas e de traçado, em diálogo com comunidades tradicionais.

53. Do ponto de vista da Antaq, isso pode se traduzir, esquematicamente, em duas camadas de cuidado:

No planejamento e outorga

- a) Identificar, desde os estudos iniciais, a possível incidência de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais na área de influência do projeto;
- b) Oficiar órgãos especializados (FUNAI, FCP, Fundação Florestal/SP, órgãos de povos tradicionais estaduais, etc.) para obter informações atualizadas;
- c) Prever, nos estudos e na minuta de edital, cronograma realista que reconheça a necessidade de CLPI, quando for o caso.

No licenciamento ambiental

- a) Condicionar, quando juridicamente viável, a eficácia de determinadas fases do contrato (por exemplo, Plano de Desenvolvimento e Investimentos – PDI, início de obras) à demonstração de que o processo de consulta prévia, livre e informada foi instaurado e conduzido de acordo com as orientações do órgão licenciador e dos órgãos especializados;
- b) Assegurar que os compromissos assumidos no âmbito da CLPI (medidas de mitigação, compensação, participação nos benefícios) sejam incorporados como condicionantes contratuais e indicadores de desempenho regulatório a serem acompanhados pela Agência.

54. Em suma: **não é juridicamente defensável restringir a aplicação da Convenção OIT nº 169 ao momento do licenciamento ambiental, mas é correto reconhecer que o licenciamento é o locus central de operacionalização da CLPI, que deve ser preparada desde o planejamento e refletida na modelagem da outorga. O essencial é que a CPLI seja realizada.**

55. **Vale lembrar que a Consulta Prévia prevista na Convenção OIT nº 169 não se traduz em um único ato (como uma audiência pública, por exemplo), mas constitui um processo dialógico, no qual as comunidades tradicionais são informadas e ouvidas a respeito de determinado empreendimento.**

56. Sublinhe-se que esta orientação em nada contrasta com o PL 10678/2018, já que a CPLI deve ser realizada em **qualquer** momento antes da concessão da licença ambiental.

2.3 Competência institucional da Antaq em matéria de CLPI

57. A implementação da CPLI no Brasil enfrenta desafios institucionais, justamente por não existir uma regulamentação infralegal definindo quem deve conduzir e como deve se dar o processo consultivo. Há uma fragmentação de competências: órgãos ambientais (como o IBAMA ou órgãos estaduais) conduzem licenciamentos; a FUNAI e outros órgãos setoriais têm atribuições de proteção de povos indígenas e tradicionais; agências reguladoras, como a Antaq, cuidam dos aspectos licitatórios e contratuais do empreendimento; já o diálogo direto com comunidades tradicionais pode envolver ainda a Secretaria de Governo, Ministério dos Povos Indígenas, Fundação Cultural Palmares, entre outros, dependendo do caso.

58. No ordenamento jurídico brasileiro, a Antaq – enquanto agência reguladora – possui competência legal para elaborar editais e contratos e conduzir os processos licitatórios de arrendamento portuário (Lei nº 12.815/2013, art. 8º, inc. IV, entre outros dispositivos). **Entretanto, a Antaq não detém atribuição ambiental ou indigenista**: a avaliação de impacto socioambiental e a definição de medidas mitigadoras/compensatórias (inclusive a realização de consultas a comunidades afetadas) são, em regra, conduzidas pelo órgão ambiental licenciador, em cooperação com órgãos de apoio como a FUNAI.

59. Assim, à primeira vista, **não caberia à Antaq a execução direta da CLPI, uma vez que esta envolve mobilização das comunidades, tradução de informações técnico-ambientais a linguagens culturais apropriadas, observância de protocolos comunitários e outras ações tipicamente coordenadas por órgãos socioambientais especializados**. Nesse sentido, dispõe a recém publicada Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025:

Art. 6º Nos casos em que a comunicação oficial se destinar a comunidades indígenas, além da versão do texto em língua portuguesa, deverá ser publicada, sempre que possível, versão na língua dos destinatários.

60. **Desta forma, não cabe à Antaq substituir** órgãos e entidades setoriais na condução formal do procedimento de CLPI, nem decidir sobre a suficiência da consulta para fins de emissão da licença ambiental – trata-se de competência própria do licenciador, sujeita a controle judicial e de órgãos como o TCU. Tampouco **cabe à Antaq definir unilateralmente quem deve ser considerado “povo indígena, quilombola ou comunidade tradicional”**, delimitando, por conta própria, a

área de influência socioambiental, sem amparo em estudos técnicos e manifestações dos órgãos especializados.

61. Isso significa que, formalmente, a Antaq não dispõe hoje de um regulamento próprio nem de um departamento específico para conduzir CLPI. **Porém, isso não exige a agência de responsabilidades quanto ao cumprimento da Convenção OIT nº 169 em seus atos.** Como entidade pública federal, a Antaq deve observar a Convenção (norma de *status* supralegal no Brasil), inclusive em suas decisões administrativas.

62. Na prática, isso implica uma atuação coordenada e vigilante: a Antaq precisa articular-se com os órgãos competentes (FUNAI etc.) para assegurar que, até o momento de outorga do arrendamento, as eventuais consultas exigíveis tenham sido realizadas, ou ao menos programadas, de modo a não ferir o direito dos povos tradicionais.

63. Ademais, em contextos nos quais a decisão de licitar por si só já configure potencial impacto direto (como discutido na seção anterior), espera-se da Antaq uma postura proativa de cooperação interinstitucional. Isso pode envolver oficialar a FUNAI, a Fundação Palmares ou outros órgãos desde as fases preliminares de estudo, para identificação de comunidades potencialmente afetadas na área do porto organizado e arredores, garantindo que tais órgãos sejam consultados e orientem sobre a necessidade de CLPI. Ou seja, ainda que a Antaq não seja o órgão executor direto da CLPI, recai sobre ela o dever de não praticar atos que a inviabilizem.

64. Em outros termos: **a Antaq não conduz a CLPI, mas tem o dever jurídico de não ignorá-la na regulação de outorgas. A competência institucional pela CLPI é compartilhada e exige cooperação: a Antaq deve exercer um papel de garante procedimental, zelando para que a consulta não seja ignorada na modelagem de empreendimentos cuja outorga estejam, de alguma forma, ligados à sua competência legal.**

2.4 Resposta à consulta

65. Em resposta objetiva aos três pontos destacados:

66. **a) Abrangência da Convenção nº 169 da OIT:** *Embora haja argumentos e manifestações, inclusive por parte do Ministério Público Federal (MPF), no sentido de que a aplicação da Convenção nº 169 da OIT teria sido ampliada para alcançar não apenas os povos indígenas, mas também os chamados povos e comunidades tradicionais, com respaldo na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040/2007, ainda subsiste dúvida jurídica quanto à efetiva extensão dessa abrangência, especialmente no que se refere à obrigatoriedade e ao escopo das Consultas Livres, Prévias e Informadas (CLPIs).*

67. À luz do art. 1º da Convenção, da Constituição (arts. 231, 232 e 68 do ADCT), dos Decretos nº 4.887/2003 e 6.040/2007, entende-se que: a Convenção nº 169 **alcança povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais** que se enquadrem no conceito de “povos tribais”. A dúvida jurídica hoje não é tanto se *podem* ser abrangidos, mas **como identificar, concretamente, quem são os sujeitos da consulta em cada caso**, o que reforça a importância da **autoidentificação** e dos protocolos de consulta.

68. **b) Momento adequado para aplicação da CLPI:** *Conforme já mencionado, os procedimentos licitatórios de arrendamentos e concessões portuárias e hidroviárias envolvem múltiplas fases e a atuação de diversos órgãos intervenientes. Nesse contexto, questiona-se a correção jurídica do entendimento de que o licenciamento ambiental seria a medida administrativa mais apropriada para a aplicação da Convenção nº 169 da OIT, especialmente diante de posicionamentos divergentes, como o manifestado pelo Ministério Público Federal (MPF). A controvérsia reside, sobretudo, na definição do marco procedimental em que se configuraria o impacto direto sobre comunidades tradicionais, elemento essencial para a exigibilidade da CLPI.*

69. **Não é juridicamente defensável restringir a aplicação da Convenção OIT nº 169 ao momento do licenciamento ambiental, mas é correto reconhecer que o licenciamento é o locus central de operacionalização da CLPI, que deve ser preparada desde o planejamento e refletida na modelagem da outorga.** Ou seja, a CPLI pode ser:

a) **prévia**, no sentido de ser instaurada ainda na fase de planejamento setorial/portuário, antes de decisões irreversíveis sobre a inclusão do projeto na agenda governamental e sobre sua concepção básica;

b) **transversal**, influenciando tanto a modelagem da outorga (editais, contratos) quanto o licenciamento ambiental;

c) **profundamente articulada ao licenciamento ambiental**, que é o locus mínimo necessário de sua realização, sob pena de nulidade das licenças e de questionamento dos contratos.

70. **c) Competência institucional para condução da CLPI:** *considerando que a ANTAQ possui competência legal para elaborar minutas de Edital e Contrato e conduzir os processos licitatórios de concessão e arrendamento, questiona-se se caberia à Agência alguma competência na execução ou monitoramento da aplicação da Convenção nº 169 da OIT, especialmente no que se refere à realização das CLPIs.*

71. **Não compete à ANTAQ** conduzir diretamente o processo de CLPI. **Compete-lhe, contudo, como dever jurídico:**

a) zelar pela observância da Convenção OIT nº 169 e da CPLI na modelagem dos contratos de arrendamento;

b) coordenar-se com o órgão licenciador e com FUNAI/FCP/IPHAN, garantindo cronogramas compatíveis com

a consulta.

3. CONCLUSÃO

72. Diante do exposto, esta PFA/Antaq entende estarem esclarecidas as questões levantadas pela autoridade Consulente, recomendando-se que lhe seja devolvido o presente processo administrativo para o devido prosseguimento.

73. De qualquer sorte, convém que a autoridade Consulente, na espécie, avalie se lhe remanesce alguma dúvida jurídica, se for o caso, formule nova consulta jurídica a esta PFA/Antaq, especificando, de forma clara e objetiva, quais seriam as dúvidas ou questionamentos jurídicos que ela (Consulente) estaria submetendo à análise deste órgão de assessoramento.

À consideração superior.

Brasília, 20 de novembro de 2025.

(documento assinado eletronicamente)
FELIPE TADEU RIBEIRO MORETTINI
Procurador Federal
Procuradoria Federal junto à Antaq
Matrícula 1585075

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50300014510202433 e da chave de acesso 7e5bd229

Notas:

1. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7135334>>. Acesso em 18/11/2025.



Documento assinado eletronicamente por FELIPE TADEU RIBEIRO MORETTINI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3014753140 e chave de acesso 7e5bd229 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE TADEU RIBEIRO MORETTINI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-11-2025 09:29. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
GABINETE (GAB)
SEPN, QUADRA 514, CONJUNTO E, EDIFÍCIO ANTAQ, ASA NORTE, BRASÍLIA-DF - CEP: 70.760-545 TELEFONE:
(61) 2029-6551/6550. PROCURADORIAFEDERAL@ANTAQ.GOV.BR

DESPACHO Nº 01157/2025/PFANTAQ/PGF/AGU

NUP: 50300.014510/2024-33

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS

ASSUNTOS: TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

1. Aprovo o PARECER Nº 00088/2025/PFANTAQ/PGF/AGU.
2. Encaminhe-se à Secretaria Especial de Licitação de Concessões - SELC da Antaq.

Brasília, 20 de novembro de 2025.

FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO
Procurador-Geral da Antaq

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50300014510202433 e da chave de acesso 7e5bd229



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3019782178 e chave de acesso 7e5bd229 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-11-2025 10:02. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
