



5268175

00135.238388/2025-51



CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Nota Técnica CNDH Nº 19 /2025/CNDH/GM.MDHC/MDHC

INTERESSADO: Conselho Nacional de Justiça - CNJ

1. ASSUNTO

1.1. O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), órgão colegiado instituído pela Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos previstos na Constituição Federal, nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.

1.2. A presente Nota Técnica visa analisar minuta de Resolução do Conselho Nacional de Justiça que Institui “no âmbito do Poder Judiciário, parâmetros mínimos para o cumprimento do consentimento livre, prévio e informado relacionado aos povos indígenas, quilombolas e tradicionais, diante de quaisquer ações e iniciativas que possam potencial ou efetivamente afetar sua integridade social, étnica, econômica, espiritual ou cultural”.

2. ANÁLISE

2.1. No dia 09 de outubro, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou edital de consulta pública sobre resolução que instituiu *Parâmetros Mínimos para o Cumprimento da Consulta Livre, Prévia e Informada, relacionada aos Povos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais*.

2.2. Devido a importância desse tema para os Povos e Comunidades e Tradicionais (PCTs) no Brasil, esse assunto foi debatido por este Conselho Nacional de Direitos Humanos, especialmente pela Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários.

2.3. No debate sobre a proposta de resolução, constatou-se que diversos movimentos e entidades representativas dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais não tinham conhecimento desta iniciativa do CNJ ou não estavam inseridos nesta construção. A leitura é de que ocorria uma proposta de regulamentação da Consulta Prévia, Livre e Informada (CLPI) sem que neste processo ocorresse a consulta aos povos.

2.4. Durante a 93ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, no dia 30 de outubro de 2025, compareceu a Juíza Federal Lívia Cristina Marques Peres, auxiliar da Presidência do CNJ, para apresentar a iniciativa de construção da resolução, seus objetivos e perspectivas e pôde dialogar junto aos conselheiros e organizações presentes.

2.5. Considerando a importância da temática e o quadro de violações de direitos de povos e comunidades tradicionais existentes em nosso país, em que a violação do direito à CLPI é uma constante, este Conselho Nacional de Direitos Humanos emite nota técnica sobre a proposta, problemáticas e proposições de melhoria.

a) Autoaplicabilidade da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

2.6. No Brasil, a Convenção nº 169 da OIT foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, passando a vigorar a partir de 25 de julho de 2003, quando o país encaminhou o instrumento de ratificação ao Diretor Executivo da OIT. Posteriormente, foi promulgada como legislação

interna em 19 de abril de 2004, por meio do Decreto nº 5.051/2004. Atualmente, sua vigência decorre do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.

2.7. A proteção jurídica ao direito de consulta fundamenta-se na Convenção nº 169 da OIT, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016), bem como na Constituição Federal de 1988 e no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88.

2.8. No ordenamento jurídico brasileiro, a Convenção nº 169 da OIT possui status normativo constitucional, com aplicabilidade imediata e eficácia plena, nos termos do artigo 5º, §1º, da Constituição Federal, atuando como parâmetro interpretativo e integrando o bloco de constitucionalidade, em razão de sua natureza materialmente constitucional (art. 5º, §2º, da CF).

2.9. Diante disto, entendemos que esse processo precisa ser feito de forma dialógica com os povos sujeitos desse direito, quais sejam: indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, como as geraizeiras, vazanteiras, quebradeiras de coco babaçu, pesqueiras, ribeirinhas, faxinalenses, andirobeiras, caiçaras, de fundo e fecho de pasto e diversos outros segmentos.

2.10. Já foram diversas as iniciativas nacionais e estaduais que tentaram fixar parâmetros para o exercício do direito de consulta, mas em sua grande maioria, esbarram na oposição desses povos, seja porque eles não foram consultados nessas iniciativas, seja porque elas violavam outros direitos previstos na Convenção nº 169 da OIT.

2.11. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Ministro Flávio Dino, na ADI n. 7776/MG, suspendeu o Decreto Estadual 48.893/2024 de Minas Gerais que regulamenta o direito de consulta. Em 2023, também em Minas Gerais, resolução do governo do estado que se propunha a regulamentar a consulta foi revogada após forte pressão dos movimentos sociais.

2.12. Proposta de regulamentação da Convenção 169 da OIT não são bem aceitas pelos povos e comunidades tradicionais pois, em diversos casos, os normativos fruto deste trabalho operam a redução dos direitos positivados na normativa internacional.

Ressalta-se que a Convenção n. 169 é autoaplicável para os países que a ratificaram, ou seja, não depende de lei, decreto ou regulamentação complementar para que seja observada e cumprida pelos Estados^[1].

b) Sugestões de alteração à minuta de resolução.

2.13. Tendo posto a necessidade de respeito à autonomia dos povos e também da autoaplicabilidade da Resolução n. 169 da OIT, seguimos para apresentar as propostas do CNDH de inclusão e alteração da minuta de resolução. Inicialmente propomos o acréscimo de três parágrafos ao artigo 3º da minuta (§§4º, 5º e 6º), e modificação do inciso III do mesmo artigo:

Art. 3º

III – o estabelecimento prévio dos procedimentos que serão adotados, com a indicação de data, local e horário das reuniões, além de disponibilização de tempo [necessário] para cada uma das fases do processo de consulta, estabelecidos em conjunto com as comunidades;

[...]

§4º A manifestação de uma entidade representativa de nível municipal, regional, estadual ou nacional não supre a necessidade de realização de Consulta Livre, Prévia e Informada a cada um dos povos e comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas afetados.

§5º A Consulta Livre, Prévia e Informada a ser realizada com povos e comunidades tradicionais independe do status jurídico de homologação e demarcação do território ocupado.

§ 6º A Consulta Livre, Prévia e Informada não pode ser realizada por empresa ou agente econômico interessado no projeto ou medida administrativa ou legislativa suscetível de afetar os povos.

2.14. A modificação do inciso III com supressão do termo “razoável” por “necessário” se dá em razão de não haver uma definição precisa do que seria uma duração razoável do processo de CLPI. Não raro, o tempo razoável não se traduz no tempo necessário disposto pelas comunidades em seus

protocolos internos e autônomos de decisão. A mudança se faz necessária para não haver qualquer tipo de imposição que venha a comprometer a CLPI. Os tempos de decisão e deliberação das comunidades, que possuem cultura e modos tradicionais próprios, nem sempre coincidem com os anseios do Estado ou terceiros.

2.15. Quanto à proposta do parágrafo quarto, não se visa a deslegitimação das entidades representativas, mas reforçar que a consulta deve ser feita às comunidades e povos afetados, e seu consentimento não pode ser substituído por qualquer outro sujeito. A “instituição representativa” a ser consultada, nos termos do artigo 6.1, a da Convenção 169 da OIT, é a entidade de nível local e reconhecida pelos povos em suas formas de organização.

2.16. A adição do parágrafo quinto decorre em razão da morosidade estatal em dar andamento aos processos demarcatórios e homologatórios das terras indígenas, territórios quilombolas e de comunidades tradicionais. A negação ou adiamento do direito ao território por muitas vezes acaba por dificultar o próprio reconhecimento do poder judiciário da comunidade. Desta forma, a adição do parágrafo é necessária para garantir salvaguardas que o direito à CLPI será respeitado independente do status jurídico do reconhecimento de seu território, valendo-se principalmente do autoreconhecimento dos povos e comunidades.

2.17. Já a proposta de adicionar um parágrafo sexto ao artigo terceiro da minuta de resolução, visa reforçar o dever de órgão estatal responsável e não diretamente interessado na medida administrativa ou legislativa em realizar a consulta prévia, nos termos do artigo 6.1 da Convenção 169. E este dever citado não pode ser delegado a agentes econômicos ou empresariais, que possuem interesse na matéria.

2.18. O dever estatal de realização da consulta também decorre do artigo 19 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI).

Artigo 19

Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem.

2.19. No mesmo sentido, da impossibilidade de delegação do dever estatal de realização de consulta prévia ao agente privado interessado, já se manifestou a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador (Sentença de 27 de Junho de 2012).

187. Cumpre salientar que a obrigação de consultar é responsabilidade do Estado, razão pela qual o planejamento e realização do processo de consulta não é um dever que se possa evitar, delegando-o a uma empresa privada ou a terceiros, muito menos à mesma empresa interessada na extração dos recursos no território da comunidade objeto da consulta. (p. 62)

[...] No presente caso, a Corte considerou provado que a companhia petrolífera pretendeu relacionar-se diretamente com alguns membros do Povo Sarayaku, sem respeitar sua forma de organização. Também é fato reconhecido pelo Estado que não foi o Povo que realizou essa “busca de entendimento”, mas a própria companhia petrolífera. Assim, da posição sustentada pelo Estado perante este Tribunal, infere-se que o Estado pretendeu delegar, de facto, sua obrigação de realizar o processo de consulta prévia à mesma empresa privada que estava interessada em extrair o petróleo que existiria no subsolo do território Sarayaku (par. 199 supra). Pelo exposto, o Tribunal considera que esses atos realizados pela companhia CGC não podem ser entendidos como uma consulta adequada e acessível. (p. 68)

O artigo 5º da proposta de resolução prevê a homologação dos acordos após a consulta; contudo, nesta perspectiva, sugere-se a adição do seguinte parágrafo único:

Art. 5º [...]

Parágrafo único. A consulta constitui processo contínuo e permanente. Em caso de descumprimento dos acordos celebrados, estes poderão ser revistos, ajustados ou anulados mediante solicitação da comunidade, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT.

2.20. A proposta encontra respaldo no artigo 7º da Convenção nº 169, que estabelece a participação contínua dos povos interessados na formulação, implementação e acompanhamento de programas e políticas que lhes digam respeito, permitindo a revisão de decisões quando surgirem novos

impactos ou violações. Soma-se a esse fundamento o entendimento consolidado da Corte Interamericana de Direitos Humanos, segundo o qual os Estados têm o dever de supervisionar e fiscalizar adequadamente as atividades sob sua jurisdição que possam gerar danos significativos, devendo instituir mecanismos independentes de monitoramento, prevenção, sanção, investigação e reparação (Sentença, 2024).

2.21. Assim vem entendendo também a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, no precedente mais recente — o Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil — concluiu que o Estado brasileiro violou suas obrigações internacionais ao não realizar consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas afetadas por projetos estatais e militares, desconsiderando suas especificidades culturais e organizacionais (Sentença de 21 de novembro 2024).

[..] 192 Enfatizou que "deve haver um diálogo genuíno entre os governos e os povos indígenas e tribais, caracterizado por comunicação e compreensão, respeito mútuo, boa fé e um desejo sincero de chegar a um acordo".¹⁹³ Observou, ainda, que "cabe aos governos estabelecer mecanismos adequados de consulta em nível nacional e às autoridades públicas realizar essa consulta, sem interferência, de modo apropriado às circunstâncias, por meio de instituições representativas dos povos indígenas e tribais e com o objetivo de chegar a um acordo ou consentimento sobre as medidas propostas".

194 Da mesma forma, enfatizou que "a consulta deve ser vista como um instrumento essencial para promover um diálogo social significativo e eficaz, o entendimento mútuo e a segurança jurídica".¹⁹⁵

171. Os Estados devem garantir o direito de consulta e participação em qualquer projeto ou medida que possa afetar o território de um povo indígena ou tribal, ou outros direitos essenciais à sua sobrevivência como povo, a fim de salvaguardar o direito à propriedade coletiva.(p. 53)

2.22. Prosseguindo, propomos a criação de um parágrafo único ao artigo 7º (Capítulo III - Da Capacitação) da proposta de resolução com a seguinte redação:

Art. 7º [...]

Parágrafo único. Estes cursos de formação deverão contar com a participação de lideranças dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais na função de expositores/facilitadores. E entidades representativas dos referidos povos devem ser convidadas a construir os planos políticos pedagógicos dos cursos de formação.

2.23. O novo parágrafo dialoga com o lema adotado pelos movimentos e articulações de Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil: "Nada sobre nós, sem nós". Neste sentido, se faz necessário que estes povos sejam chamados a falar das violações que vivem, geradas pelo descumprimento da consulta prévia e da falha estatal em realizar o reconhecimento e proteção de seus territórios.

2.24. Compreendemos que os magistrados brasileiros devem compreender os direitos dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais partindo da materialidade da vida destes sujeitos e para isso é necessário conhecê-los e escutá-los.

2.25. Quanto ao artigo 8º da proposta, se faz necessária a substituição da expressão "Recomenda-se" para outra que imprima caráter cogente. Neste sentido sugerimos:

Art. 8º Devem os(as) magistrados(as), na análise de processos judiciais que envolvam direitos e interesses de povos e comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais:

[...]

2.26. Dada a recorrência de violações de direitos territoriais e culturais, a resolução do CNJ deve impor deveres claros aos magistrados, em conformidade com o art. 232 da Constituição Federal e com o art. 6º da Convenção 169. Esta mudança fortalece a observância judicial da consulta prévia, colocando-a como um direito que deve ser protegido pelos magistrados brasileiros.

¹¹ Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação. Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Liana Amin Lima da Silva, Rodrigo Oliveira, Carolina Motoki; Verena Glass (org.). – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

3. CONCLUSÃO

3.1. A minuta de resolução do CNJ constitui iniciativa de grande importância, entretanto, sua legitimidade e eficácia dependem da observância da Convenção 169 da OIT e dos padrões internacionais

consolidados sobre consulta e consentimento.

3.2. O CNDH reconhece que toda normativa referente à CLPI deve ser construída com participação direta dos povos, sem redução de direitos, e sempre respeitando a autodeterminação e a diversidade organizacional dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

3.3. As sugestões apresentadas nesta Nota Técnica têm por objetivo aperfeiçoar a minuta, garantir sua conformidade com o direito internacional dos direitos humanos, e contribuir para a efetivação do direito à Consulta Livre, Prévia e Informada no Brasil.

CHARLENE DA SILVA BORGES

Presidente

Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)



Documento assinado eletronicamente por **Charlene da Silva Borges, Presidente**, em 24/11/2025, às 12:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no **§ 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020**.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **5268175** e o código CRC **587BFA53**.

Referência: 00135.238388/2025-51



SEI nº 5268175



SAUS Quadra 5, Bloco A, 3º andar, sala 304. Asa Sul - Telefone: (61) 2027-3907
CEP 70308-200 Brasília/DF - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>