



# CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

## NOTA TÉCNICA

Direito à Consulta dos Povos Indígenas: Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade  
(ADI) 5905

O **CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA – CIR**, organização representativa dos Povos Wapichana, Macuxi, Taurepang, Sapará, Yanomami, Ingarikó, Wai Wai, Yekuana e Patamona, do estado de Roraima, amparado pelos artigos 231 e 232 da Constituição Federal de 1988 e pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio de sua Assessoria Jurídica, apresentar a presente Nota Técnica sobre o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada, atualmente questionado pelo Governo de Roraima na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5905, em tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF).

### 1. Apresentação

A presente Nota Técnica tem por objetivo reafirmar o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e comunidades tradicionais, em razão da tramitação da ADI 5905, ajuizada em março de 2018 pela então Governadora do Estado de Roraima, Suely Campos (PP).

A ação questiona a constitucionalidade dos atos normativos que ratificaram e internalizam a Convenção 169 da OIT no Brasil – Decreto Legislativo nº 143/2002 e Decreto nº 5.051/2004 (atualmente revogado e substituído pelo Decreto nº 10.088/2019) –, sustentando sua parcial inconstitucionalidade, especialmente no que diz respeito ao direito de consulta prévia.

### 2. Contexto Geral

A autora (governo de Roraima) argumenta que “condicionar a execução de obras públicas à consulta prévia dos povos indígenas interessados tem acarretado prejuízos estruturais ao desenvolvimento socioeconômico do Estado de Roraima”. Um dos casos que motivou o ajuizamento da ação foi o Linhão do Tucuruí, empreendimento de transmissão de energia elétrica que atravessa a Terra Indígena Waimiri-Atroari, conectando Roraima ao Sistema Interligado Nacional.

O julgamento teve início em 03 de setembro de 2025, no Plenário do STF, com a apresentação do relatório pelo Ministro Luiz Fux, relator do caso, seguida das sustentações orais das partes e dos *Amicus Curiae*. A Advocacia-Geral da União (AGU) defendeu a constitucionalidade



## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

da Convenção 169, ressaltando que a consulta prévia é expressão do princípio democrático. Já o Estado de Roraima alegou a necessidade de critérios objetivos para não inviabilizar obras consideradas essenciais, posicionando-se contra a consulta com efeito vinculante. A sessão foi suspensa e aguarda retomada para prolação do voto do relator.

### **3. Dos Direitos Constitucionais indígenas: o Direito à Existência**

Historicamente, os direitos dos povos indígenas no Brasil foram sistematicamente negados, e sua presença nos territórios tradicionais era tratada como obstáculo ao modelo de desenvolvimento econômico, voltado à exploração predatória dos recursos naturais. Nesse contexto, a atuação estatal se orientava pela lógica da integração forçada, criando e executando projetos voltados a povos indígenas com o objetivo de integrá-los à sociedade majoritária, em detrimento de suas formas próprias de organização social. Essa perspectiva implicou não apenas políticas públicas de aculturação forçada, mas também práticas de violência institucionalizadas que resultaram em graves violações de direitos humanos.

A política integracionista implementada pelo Estado brasileiro, ainda perceptível em determinadas práticas atuais e discursos contemporâneos, teve caráter profundamente violento e resultou em um processo de genocídio que marcou a história dos povos indígenas desde a invasão do território em 1500.

O exemplo paradigmático dessa violência estatal ocorreu com o povo Waimiri-Atroari, severamente impactado pela construção da rodovia BR-174, que liga Manaus (AM) a Boa Vista (RR). A obra, implementada na década de 1970 sem qualquer processo de consulta e mediante violenta repressão militar, o empreendimento reduziu a população Waimiri-Atroari a cerca de 300 sobreviventes, colocando o grupo à beira da extinção física e cultural.<sup>1</sup> Este caso emblemático evidencia que a ausência de mecanismos de participação efetiva e o desrespeito aos direitos territoriais indígenas resultaram em violações gravíssimas, cujos reflexos perduram até os dias atuais.

A Constituição Federal de 1988 rompe com esse paradigma de violência e tutela, ao reconhecer que os povos indígenas são sujeitos de direitos originários e imprescritíveis, e ao assegurar a proteção de suas formas de vida, tradições e territórios. Assim, o direito à existência passa a ter status constitucional expresso, alicerçado no artigo 231, como um direito fundamental

---

<sup>1</sup> SOCIOAMBIENTAL. **Povo Waimiri Atroari**. São Paulo, [2024]. Disponível em: [https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Waimiri\\_Atroari](https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Waimiri_Atroari). Acesso em: 3 set. 2025



## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

que abrange não apenas a sobrevivência física, mas também a continuidade cultural, espiritual e coletiva das comunidades indígenas. Nesse sentido, o caput do art. 231 dispõe:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Regulamento

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.<sup>2</sup>

Além disso, a Constituição Federal de 1988 consolidou o princípio da autodeterminação dos povos indígenas, no artigo 231, §3º, reconhecendo-os como sujeitos de direitos fundamentais e protagonistas das decisões que impactam suas vidas. Os povos indígenas, portanto, não necessitam de intermediários ou de pessoas alheias às suas comunidades para definir o que pensam ou desejam. Trata-se, em essência, da positivação de um direito fundamental de existência plena e diferenciada, que se desdobra em garantias territoriais, culturais e políticas.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 estabeleceu, como desdobramento lógico do direito à existência e da autonomia cultural, a necessidade de que qualquer medida administrativa ou legislativa suscetível de impactar os povos indígenas esteja precedida de processo de consulta prévia, livre e informada. Assim, a consulta não deve ser vista como mera formalidade procedimental ou obstáculo burocrático, mas como garantia constitucional essencial, decorrente da dignidade da pessoa humana e da preservação da diversidade que compõem a nação brasileira.

#### **4. O Direito à Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado**

O direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CPLI) constitui um dos pilares fundamentais da proteção dos direitos coletivos dos povos indígenas. Trata-se de um direito reconhecido em normas internacionais de direitos humanos e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro.

No plano internacional, o direito de consulta prévia encontra respaldo principalmente na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 143/2002 e promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004 (atualmente

---

<sup>2</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.



## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

consolidado pelo Decreto nº 10.088/2019)<sup>3</sup>. O artigo 6º da referida Convenção estabelece, de maneira inequívoca, que os povos interessados devem ser consultados, mediante procedimentos apropriados e através de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente<sup>4</sup>:

### 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.

Nesse sentido, a consulta prévia, livre e informada não é um ato meramente formal ou consultivo, mas um processo de diálogo intercultural fundado em três dimensões indissociáveis: a) prévia: a consulta deve ocorrer antes da adoção ou implementação de medidas legislativas, administrativas ou de projetos que afetem os povos indígenas. b) livre: deve ser realizada sem pressões externas, intimidações ou manipulações, respeitando o direito de decisão das comunidades conforme o regimento interno ou protocolo de consulta; c) informada: exige que os povos indígenas tenham pleno acesso a informações adequadas, culturalmente apropriadas e em língua compreensível, possibilitando a compreensão dos impactos sociais, ambientais e culturais das medidas propostas.

O direito ao consentimento, por sua vez, adquire especial relevância em contextos de grande impacto, como projetos de mineração, construção de hidrelétricas, obras de infraestrutura, exploração de recursos naturais ou medidas legislativas que afetem direta ou indiretamente os territórios. Nesses casos, a mera realização de consulta não é suficiente, é juridicamente necessário obter o consentimento expresso das comunidades afetadas, em respeito ao princípio da autodeterminação, consagrado na Convenção 169 da OIT e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 6 nov. 2019. Seção 1, p. 5.

<sup>4</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção nº 107 da OIT, de 05 de junho de 1957. Concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes.

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 2008.



## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

É importante destacar que, mesmo na ausência de protocolos de consulta formalmente escritos, o direito à consulta prévia, livre e informada continua plenamente exigível. A inexistência de um documento normativo interno não pode ser interpretada como impedimento para a realização da consulta. O direito à consulta é de natureza originária e decorre diretamente da Constituição Federal de 1988 e da Convenção nº 169 da OIT. Assim, a sua efetividade não depende da prévia elaboração de protocolos escritos, ainda que tais instrumentos possam fortalecer a autodeterminação dos povos e oferecer maior segurança jurídica ao processo, mas a sua inexistência não pode ser utilizada como justificativa para o descumprimento do dever estatal.

Na prática, isso significa que todos os órgãos estatais no âmbito Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como empresas privadas e demais atores envolvidos, têm o dever jurídico de respeitar e reconhecer as formas próprias de deliberação e decisão de cada povo indígena, conforme seus usos, costumes e tradições, independentemente da formalização.

### **5. Jurisprudência e Precedentes**

O direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CPLI) não se limita a uma previsão normativa abstrata. Trata-se de um direito fundamental de natureza vinculante, cuja efetividade já foi reiteradamente reconhecida por diferentes cortes e instâncias judiciais, tanto no plano internacional quanto no nacional. No Brasil, a CPLI vem sendo objeto de análise tanto nos Tribunais Regionais Federais quanto nos Tribunais Superiores, especialmente o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ). No plano internacional, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e de tribunais da América Latina consolidou sua natureza como condição de validade de atos estatais que afetem povos indígenas.

No âmbito internacional, a jurisprudência da Corte IDH é categórica ao estabelecer parâmetros obrigatórios para os Estados. No Caso do Povo Saramaka vs. Suriname (2007)<sup>6</sup>, a Corte estabeleceu que projetos de grande impacto, como a exploração de recursos naturais em terras indígenas ou tribais, exigem não apenas consulta, mas consentimento livre, prévio e informado das comunidades, sob pena de violação ao direito de autodeterminação e à integridade cultural.

Além disso, no Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai (2010), o Tribunal reafirmou a necessidade de consulta como elemento intrínseco do direito à propriedade coletiva, reconhecendo a estreita vinculação dos povos indígenas com suas terras tradicionais e os

---

<sup>6</sup> Conselho Nacional de Justiça. Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.



## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

recursos naturais ligados à sua cultura que nelas se encontram. A Corte ressaltou que a terra não é apenas espaço de produção, mas patrimônio cultural e espiritual a ser preservado e transmitido às futuras gerações:

(...) existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que a sua membresia não está centrada em um indivíduo, mas no grupo e sua comunidade. Os indígenas, pelo fato da própria existência, têm o direito a viver livremente em seus próprios territórios; a estreita relação que os indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espiritual do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras.<sup>7</sup>

No Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012), a Corte IDH reconheceu que o Estado violou o direito à consulta prévia ao permitir atividades de exploração petrolífera em território indígena sem o devido processo de diálogo. A decisão reforçou que a consulta deve ser realizada antes da execução de qualquer medida potencialmente lesiva e deve observar os princípios da boa-fé, da adequação cultural e da busca do consentimento:

211. Em conclusão, a Corte constatou que não se efetuou um processo adequado e efetivo que garantisse o direito à consulta do Povo Sarayaku antes de executar ou autorizar o programa de prospecção ou extração de recursos que existiriam em seu território. Segundo análise feita pelo Tribunal, os atos da empresa petrolífera não atendem aos elementos mínimos de uma consulta prévia. Definitivamente, o Povo Sarayaku não foi consultado pelo Estado antes que se realizassem atividades próprias de extração petrolífera, disseminassem-se explosivos ou afetassem-se sítios de especial valor cultural. Tudo isso foi reconhecido pelo Estado e, de maneira categórica, constatado pelo Tribunal através dos elementos probatórios apresentados (...)<sup>8</sup>

No Brasil, esse arcabouço internacional encontrou ressonância no Supremo Tribunal Federal, que vem gradualmente reconhecendo a consulta como dever jurídico do Estado. No emblemático caso da Petição 3.388/RR (Raposa Serra do Sol, 2009), embora a discussão central fosse a demarcação contínua de terras indígenas, o STF reconheceu a imprescindibilidade do respeito às formas próprias de organização e deliberação dos povos indígenas, reforçando a dimensão cultural e política de seus direitos territoriais.<sup>9</sup>

Recentemente, no Mandado de Injunção (MI) 7490, o STF enfrentou a omissão legislativa na regulamentação dos artigos 176, § 1º, e 231, §§ 3º e 6º, da Constituição Federal, referentes à participação dos povos indígenas nos resultados da exploração de recursos hídricos em suas terras. Enquanto a omissão não fosse sanada, o STF estabeleceu diretrizes específicas para assegurar a

---

<sup>7</sup> . Conselho Nacional de Justiça. Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/25ecf2789dfd641e1ec8f520762ac220.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

<sup>8</sup> Conselho Nacional de Justiça. Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/dd8acea6c7256808b84889d6499e6aaa.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

<sup>9</sup> STF, Pet. 3.388/RR, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 19.3.2009.



## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

participação dos indígenas nos resultados da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, conferindo eficácia *erga omnes* à decisão. Ademais, determinou que eventuais novos aproveitamentos energéticos em terras indígenas observassem as condições estabelecidas na decisão, em estrita conformidade com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT):

(...) f) realçou que a decisão não determina novas explorações de potenciais energéticos em terras indígenas e que, se estas vierem a ocorrer, dependerão do cumprimento de todos os requisitos constitucionais e legais, notadamente a Convenção 169 da OIT, limitando-se o escopo da decisão judicial a suprir lacunas e omissões em face da Constituição Federal, fixando as condições de participação dos povos indígenas em atividades atingindo suas terras, de modo a que eles deixem de ser apenas vítimas e passem à condição de beneficiários, e frisando não caber ao STF substituir a vontade dos povos indígenas, que podem e devem ser protegidos em todas as suas opções - inclusive a de se recusarem à participação nos resultados das atividades apontadas na Constituição Federal. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Flávio Dino. Plenário, Sessão Virtual de 13.6.2025 a 24.6.2025. (...) <sup>10</sup>

Entretanto, apesar desses reconhecimentos formais, a realidade brasileira evidencia que este direito continua sendo amplamente desrespeitado, exigindo constante judicialização para sua efetiva concretização. Assim, embora haja reconhecimento jurídico em determinados entendimentos, ele não se traduz em garantia plena para as comunidades indígenas, revelando lacunas significativas entre o direito formal e sua execução prática. Como observa Verdum (2008), “no Brasil ainda nos encontramos muito distantes do ideal de democracia e cidadania que tal noção carrega”, reforçando que a efetividade do direito à consulta permanece limitada. <sup>11</sup>

Assim, tanto no plano internacional quanto nacional, o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado são condições de validade para atos estatais que impactem os povos indígenas, como obrigação jurídica vinculante, derivada de normas constitucionais (arts. 231 e 232 da CF/1988), internacionais (Convenção 169 da OIT e Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas).

### **6. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5905**

A ação proposta pelo Governo de Roraima deve ser analisada sob vieses principais: geográfico, político e econômico. Roraima é o estado brasileiro com maior proporção de seu território em terras indígenas, sendo que aproximadamente 46% da área estadual corresponde a 36 Terras Indígenas<sup>12</sup>, habitadas por povos Macuxi, Wapichana, Yanomami, Ye'kwana, Ingarikó,

---

<sup>10</sup> STF, Mandado de Injunção n. 7490, Relator: Min. Flávio Dino. Plenário, sessão virtual de 13 a 24 jun. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7137116> Acesso em: 3 set. 2025.

<sup>11</sup> VERDUM, Ricardo. Consulta Prévia, Direito dos Povos Indígenas, 2011. Acesso em: 3 set. 2025.

<sup>12</sup> INDIOS.ORG.BR – Povos Indígenas no Brasil. Lideranças indígenas da terra sagrada Pium resistem às pressões de invasores e seguem na luta pelo território, 20 set. 2024. Disponível em: <https://indios.org.br/pt/Not%C3%A0dcias?id=226025>. Acesso em: 3 set. 2025.



## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

Taurepang, Patamona, Wai-Wai, entre outros. Essa característica confere aos direitos territoriais indígenas centralidade estratégica no debate sobre o desenvolvimento regional e projeta uma tensão constante entre projetos de exploração econômica e a proteção constitucional dos povos originários.

Sob a perspectiva política, observa-se que historicamente, o Governo de Roraima tem adotado posicionamentos contrários aos direitos dos povos indígenas<sup>13</sup>. Um exemplo emblemático foi o processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol,<sup>14</sup> no qual o governo estadual defendeu o modelo de “ilhas” em detrimento da demarcação em área contínua, alinhando-se a setores do agronegócio e a mineradoras, e atuando para impedir a consolidação do território indígena. Essa postura política se reproduz na ADI 5905, na qual o Executivo estadual questiona a obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada, sob o argumento de que esta representaria um “obstáculo” a projetos considerados estratégicos.

Sob o viés econômico, os interesses que motivam a ADI 5905 são igualmente relevantes. As terras indígenas em Roraima têm sido alvo de diversos projetos econômicos, como a exploração mineral, a implantação de grandes empreendimentos como a hidrelétrica de Bem Querer, a exploração de petróleo na Bacia do Tacutu, próxima à fronteira com a Guiana<sup>15</sup>, a mineração em áreas indígenas, sobretudo nas Terras Indígenas Yanomami e Raposa Serra do Sol, e a expansão de monoculturas agrícolas (soja, arroz, milho), impulsionada por interesses do agronegócio. Esses projetos, frequentemente defendidos sob a justificativa de impulsionar o desenvolvimento regional, incidem sobre territórios que sustentam a biodiversidade, modos de vida, práticas culturais e sistemas socioculturais indispensáveis à sobrevivência física e cultural dos povos indígenas.

O estado também ocupa posição geopolítica estratégica, por compartilhar extensa fronteira terrestre com a Venezuela e a Guiana. Essa localização, somada ao interesse militar e energético da região, faz com que pressões externas e internas se somem em torno de uma agenda de flexibilização de direitos, invocando argumentos de soberania, segurança e integração econômica.

Esses fatores revelam que a oposição do Governo de Roraima aos povos indígenas não se restringe a uma disputa jurídica, mas expressa um movimento político-econômico que busca

---

<sup>13</sup> EXAME. Indígenas não podem mais ficar no meio da mata parecendo bicho, diz governador de Roraima. Exame, São Paulo. Disponível em: <https://exame.com/brasil/indigenas-nao-podem-mais-ficar-no-meio-da-mata-parecendo-bicho-diz-governador-de-roraima/>. Acesso em: 3 set. 2025.

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 3388/RR (Raposa Serra do Sol). Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 19 mar. 2009.

<sup>15</sup> FOLHA DE BOA VISTA. Exploração de petróleo no Tacutu: processo avança com leilão previsto para 2025. Folha de Boa Vista. Disponível em: <https://www.folhabv.com.br/politica/exploracao-de-petroleo-no-tacutu-processo-avanca-com-leilao-previsto-para-2025/>. Acesso em: 3 set. 2025.



## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

reduzir o alcance de direitos constitucionais e internacionais consolidados, e está profundamente ligada a projetos econômicos que visam explorar territórios indígenas, sem considerar adequadamente os impactos sociais, culturais e ambientais sobre essas comunidades.

Importa destacar que Roraima possui dois Protocolos de Consulta elaborados por povos indígenas: o Protocolo de Consulta da TI Raposa Serra do Sol, lançado em 2024 como “lei máxima” dos povos da região<sup>16</sup> e o Protocolo de Consulta da Região Serra da Lua<sup>17</sup>. Ambos reforçam que a consulta prévia, livre e informada é condição fundamental para qualquer decisão que afete os povos indígenas, reafirmando a Convenção nº 169 da OIT.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5905, o Governo de Roraima sustenta que a exigência da consulta prévia aos povos indígenas poderia inviabilizar projetos de infraestrutura considerados estratégicos para o Estado. Esse argumento, entretanto, confronta diretamente tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Convenção nº 169 da OIT, que consagram a consulta como direito fundamental e condição para a validade de medidas administrativas e legislativas que impactem os povos indígenas. Ademais, reduzir os povos indígenas a obstáculos administrativos significa repetir a lógica violenta e integracionista do passado, responsável por massacres e violações sistemáticas de direitos, como ocorreu com o povo Waimiri-Atroari durante a abertura da BR-174.<sup>18</sup>

Cabe destacar que a obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada não se restringe àquelas medidas que ocorrem dentro dos limites geográficos das Terras Indígenas demarcadas. À luz da OIT 169, da jurisprudência interamericana e da regulação brasileira de licenciamento ambiental, o dever de consulta decorre da suscetibilidade de afetação direta, sobre os povos indígenas, abrangendo inclusive impactos indiretos, cumulativos ou sinérgicos na área de influência do empreendimento.

No âmbito regulatório interno, a Portaria Interministerial nº 60/2015 (MMA/MJ/IPHAN/MS) estabelece o Componente Indígena no Estudo de Impacto Ambiental, justamente para identificar efeitos sobre povos e terras indígenas, considerando áreas de influência

---

<sup>16</sup> CIR – CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA. Em ato histórico, povos da TI Raposa Serra do Sol lançam Protocolo de Consulta. Disponível em: <https://www.cir.org.br/public/post/em-ato-historico-povos-da-terra-indigena-raposa-serra-do-sol-lancam-protocolo-de-consulta>. Acesso em: 3 set. 2025.

<sup>17</sup> CIR – CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA. Protocolo de Consulta dos Povos Indígenas da Região Serra da Lua. Disponível em: <https://www.cir.org.br/files/posts/protocolo-de-consulta-dos-povos-indigenas-da-regiao-serra-da-lua-roraima.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

<sup>18</sup> NATIONAL GEOGRAPHIC BRASIL. Ditadura militar quase dizimou os waimiri atroari e indígenas temem novo massacre; publicado em 1 abr. 2019; atualizado em 5 nov. 2020. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/historia/2019/04/ditadura-militar-waimiri-atroari-massacre-genocidio-aldeia-tribo-amazonia-indigena-indio-governo>. Acesso em: 3 set. 2025.



## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

direta e indireta<sup>19</sup>. A esse dispositivo soma-se a Instrução Normativa Funai nº 02/2015, que amplia esse entendimento ao determinar a atuação da Funai em processos de licenciamento federal, estadual ou municipal sempre que houver possibilidade de impactos sobre povos indígenas, independentemente da localização da obra<sup>20</sup>.

Caso a ADI 5905 seja julgada procedente, os efeitos práticos seriam graves, resultando em retrocesso na proteção territorial e cultural, fragilizando o direito originário dos povos indígenas às suas terras tradicionais, reduziria a participação das comunidades indígenas nos processos decisórios, prejudicando sua autonomia política e social. Por fim, princípios constitucionais fundamentais, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a proteção à diversidade cultural (arts. 215 e 216) e a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II), seriam diretamente ameaçados.

Por essas razões, reafirma-se que a consulta não é mera formalidade administrativa, mas em requisito essencial à validade de atos estatais e empresariais que possam afetar povos indígenas, seja em dimensões ambientais, culturais, econômicas ou sociais. Negar esse direito significa desconsiderar obrigações constitucionais e internacionais do Brasil, bem como comprometer o futuro de Roraima enquanto território plural, no qual os povos indígenas são protagonistas históricos e indispensáveis à sustentabilidade regional.

### 7. Considerações Finais

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5905 representa um marco decisivo não apenas para a garantia dos direitos dos povos indígenas de Roraima, mas para a consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil. Está em debate não um simples procedimento administrativo, mas a própria essência da Constituição de 1988, que reconhece aos povos originários direitos fundamentais, imprescritíveis e inalienáveis sobre seus territórios, modos de vida e formas próprias de organização social.

A tentativa de restringir ou relativizar o alcance da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI), sob o argumento de que este seria um entrave ao desenvolvimento, retoma uma lógica ultrapassada de tutela e de violência estatal, que historicamente resultou em violações gravíssimas. Essa perspectiva nega a dignidade, a autodeterminação e o protagonismo dos povos indígenas,

---

<sup>19</sup> BRASIL. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 (MMA/MJ/IPHAN/MS). <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/m/malaria/legislacao/portaria-interministerial-no-60-2015/view>. Acesso em: 3 set. 2025.

<sup>20</sup> FUNAI. Instrução Normativa nº 02, de 27 de março de 2015. <https://www.gov.br/funai/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atos-normativos/atos-normativos-vigentes>. Acesso em: 3 set. 2025.



## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Assessoria Jurídica*

colocando-os novamente como obstáculos a projetos externos, e não como sujeitos plenos de direito.

A Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil e internalizada com força normativa, vincula o Estado brasileiro e não pode ser relativizada por interesses circunstanciais. Do mesmo modo, os artigos 231 e 232 da Constituição Federal asseguram que qualquer medida que afete povos indígenas deve observar, de maneira obrigatória, o direito de consulta, não como mera formalidade, mas como condição de validade e de legitimidade democrática.

Assim, conclui-se que a procedência da ADI 5905 representaria grave retrocesso jurídico, político e social, violando frontalmente a Constituição e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O Supremo Tribunal Federal, cumpre seu papel de guardião da Constituição ao reafirmar a obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada, e contribui para reparar, ainda que parcialmente, séculos de negação de direitos e de violências cometidas contra os povos originários.

A consulta prévia, ao contrário do que sustenta o Governo de Roraima, não é um obstáculo, mas um instrumento de diálogo, de prevenção de conflitos, de proteção ambiental e de fortalecimento da democracia, devendo, por todas essas razões, ser reconhecida como cláusula pétrea da democracia brasileira, expressão do princípio da dignidade da pessoa humana e condição indispensável para a construção de um Estado plural e verdadeiramente democrático.

Boa Vista - RR, 05 de setembro de 2025.

## CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA

*Departamento Jurídico*

**Júnior Nicácio Farias**  
*Coordenador Jurídico do CIR*  
OAB/RR N.º 2553

**Fernanda Félix Cordeiro**  
*Assessora Jurídica do CIR*  
OAB/RR N.º 2624

**Luciane Xavier Cavalcante**  
*Assessora Jurídica do CIR*  
OAB/RR N.º 2845