

AFINAL, UMA PRIMEIRA PROPOSTA PARA REGULAMENTAR A OIT-169

*Frederico Bussinger**

Proposta de anteprojeto de lei para regulamentar a "*Consulta Livre, Prévia e Informada - CLPI*", prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, foi apresentada em seminário realizado no último 10/SET, promovido pela Comissão de Infraestrutura, Logística e Desenvolvimento Sustentável da OAB-SP.

Desconsiderada em mais de duas décadas de sua vigência no Brasil (desde 2003), a regulamentação das CLPIs (e da OIT-169, de forma geral) tornou-se uma necessidade ingente e urgente para que elas possam ser realizadas e cumprir seu desiderato. Sem isso, a implantação de infraestruturas logísticas e de energia seguirão encontrando grandes dificuldades no país. P.ex, recente levantamento mostra que 17 dos 20 principais projetos infraestruturais, atualmente patinando têm, direta ou indiretamente, a OIT-169 como uma de suas causas/alegações: BR-319, dragagens hidroviárias, Pedral do Lourenço e Ferrogrão são alguns dos exemplos; como o foi o linhão de energia Manaus-Boa Vista por 11 anos.

Nunca é demais lembrar que, na ausência do estado e de atividades lícitas geradoras de riqueza e renda, as atividades ilícitas encontram maior facilidade para prosperar. Aliás, é o que bem registra e descreve o mais recente "*Informe Especial*" do "*Fórum Brasileiro de Segurança Pública*" sobre a Amazônia, divulgado em NOV/2025.

Aliás, essa não é uma preocupação restrita aos ministérios e agências reguladoras setoriais; tampouco ao setor empresarial: tanto o IBAMA, em resposta sobre a BR-319 (Despacho nº 26643061/2026-CGLin/Dilic – MAR/26), como o TCU (Acórdão nº 1.736/2026), como a própria OIT, em recente publicação (*"Relatório da Comissão de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações"* – pg. 1.033), registram tal vácuo normativo e clamam por regulamentação da OIT-169.

O STF, todavia, foi além; endossando, na prática, a existência da lacuna e da necessidade: ao julgar ação sobre mineração em terras indígenas (Mandado de Injunção MI-7156, apresentado pela *"Coordenação das Organizações Indígenas do Povo Cinta Larga – PATJAMAAJ"*), fixou regras provisórias e deu prazo de 24 meses para que o Congresso Nacional regulamente a matéria.

A proposta

O anteprojeto apresentado, acompanhado de Exposição de Motivos e Notas Explicativas, visa estabelecer procedimentos para a realização das CLPIs. Mas a preocupação e objetivo último da Comissão foi, por um lado, dar maior previsibilidade à aplicação do instrumento e, por outro, tornar efetivo um direito já reconhecido.

Estruturalmente, a proposta de PL é composta por 11 capítulos, 54 artigos, e 4 anexos operacionais. Parte da premissa que consulta e licenciamento ambiental são processos autônomos: a consulta não é etapa da licença — sua matriz é trabalhista e de direitos humanos, não ambiental —, e essa separação permite que ambos os processos corram em paralelo, sem que um paralise o outro. Aliás, o IBAMA, no mesmo expediente sobre a BR-319, também se manifestou no sentido de que *"tais instrumentos não se confundem"*; e disse mais: *"... não compete ao órgão ambiental licenciador implementar a CLPI"*.

A titularidade jurídica da consulta, pelo anteprojeto, permanece com a União (signatária da OIT-169): indelegável! A execução material — logística, custos, etc — pode caber ao empreendedor, sob protocolo estatal vinculante e validação posterior do Estado, no mesmo desenho dos padrões internacionais de financiamento de projetos. Ou seja: quem decide não executa; quem executa não decide.

Os Anexos definem raios de presunção de afetação por tipo de obra — 40 km para hidrelétricas na Amazônia Legal, 3 km para linhas de transmissão fora dela —, retirando a subjetividade de quem consultar. Três ritos graduam o procedimento à complexidade do projeto/empreendimento: 60, 180 ou 270 dias, no máximo; prazos, bem entendido, que correm contra o empreendedor e, principalmente, contra o poder público. O silêncio estatal opera a favor do andamento: plano de trabalho não homologado em 45 dias presume-se aprovado; parecer técnico não emitido em 60 dias presume-se adequação.

E algo essencial, principalmente para ferrovias e rodovias: é prevista a possibilidade de consulta agregada, evitando-se processos pulverizados. A Ferrogrão é um exemplo típico e prático para aplicação do mecanismo/instrumento proposto: ela só faz sentido se implantada em sua totalidade (ou por trechos que lhe garanta uma mínima funcionalidade); certo? Ao longo do seu trajeto é possível haver inúmeros *"povos interessados"* (19, no caso, segundo a *"Recomendação nº 12"* do MPF, de 7/NOV/2017, que suspendeu uma das audiências públicas agendadas).

O que fazer se alguns "*decidem*" (sic!) em favor da implantação da ferrovia, e outros não? Que encaminhamento dar? Quem decide afinal? Foram algumas das questões levantadas e perguntas feitas em "*Ferrogrão traz à baila uma governança engripada*", artigo publicado há 9 anos (18/NOV/2017), na sequência da suspensão da AP.

Toda interação gera prova: atas bilíngues, registro audiovisual com cadeia de custódia, diário de consulta em plataforma digital. Cumpridas as 4 fases, o projeto adquire presunção de adequação procedimental — só derrubável com prova concreta de fraude, e não por liminares genéricas. Em contrapartida, obras de alto impacto exigem observador independente e auditoria externa; 4 hipóteses taxativas demandam consentimento qualificado; e os povos afetados têm dois instrumentos financeiros: indenização por danos e/ou participação nos resultados durante toda a vida útil do empreendimento. Em síntese: rigor para o Estado, rigor para o empreendedor, proteção real para as comunidades.

O Brasil não precisa escolher entre desenvolver sua infraestrutura e honrar os direitos dos povos indígenas e tradicionais. Essa falsa escolha é filha da omissão regulatória — e é exatamente essa omissão que o anteprojeto busca sepultar. Regulamentar a CLPI é dar segurança jurídica ao investimento, previsibilidade ao Estado e voz efetiva a quem a Convenção quis proteger. Cada ano de adiamento custa obras paralisadas, capital que migra e direitos que se degradam em ritos vazios.

O anteprojeto é um convite para que o País transforme um dos seus maiores gargalos em um dos seus maiores avanços institucionais — e demonstre, enfim, que desenvolvimento e direitos humanos não são adversários.

Obs: Com citações das apresentações no Seminário, e trechos de artigo de Mauricio Portugal Ribeiro (coordenador do GT); em coautoria com este articulista.

---

* Frederico Bussinger é consultor, engenheiro e economista. Pós-graduado em engenharia, administração de empresas, direito da concorrência, e mediação e arbitragem. Foi Secretário Executivo do Ministério dos Transportes e Secretário Municipal de Transportes (SP-SP). Presidente da SPTrans, CPTM, Docas de São Sebastião e CONFEA. Diretor do Metrô/SP, Departamento Hidroviário (SP) e CODESP. Presidente do CONSAD da CET/SP, SPTrans, RFFSA, da CNTU e Comitê de Estadualizações da CBTU. Coordenador do GT de Transportes da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC-SP). Membro do CONSAD/Emplasa e da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização – PND. Professor convidado da FGV In Company e FGV Transportes para o MBA em Gestão Portuária.

“Este artigo expressa a opinião de seu autor, não representando, necessariamente, a opinião institucional da FGV”