

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DANIEL OSCAR PEREIRA SOARES

**EMENDAS PARLAMENTARES E INFRAESTRUTURA VIÁRIA NA AMAZÔNIA:
IMPACTOS SOBRE A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA (CLPI)**

MANAUS

2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DANIEL OSCAR PEREIRA SOARES

**EMENDAS PARLAMENTARES E INFRAESTRUTURA VIÁRIA NA AMAZÔNIA:
IMPACTOS SOBRE A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA (CLPI)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Constitucionalismo e Direitos na Amazônia.

Linha de Pesquisa: Mecanismos e Processos de Efetivação de Direitos.

Orientador: Dr. Rafael da Silva Menezes.

MANAUS

2026

Ficha Catalográfica

Elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

S676e

Soares, Daniel Oscar Pereira

Emendas parlamentares e infraestrutura viária na Amazônia: impactos sobre a Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) / Daniel Oscar Pereira Soares. - 2026.

167 f. : il., color. ; 31 cm.

Orientador(a): Rafael da Silva Menezes. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Amazonas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Manaus, 2026.

1. democracia deliberativa. 2. Convenção nº 169 da OIT. 3. povos originários. 4. decisão orçamentária. 5. desvirtuamento institucional. I. Menezes, Rafael da Silva. II. Universidade Federal do Amazonas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título

DANIEL OSCAR PEREIRA SOARES

**EMENDAS PARLAMENTARES E INFRAESTRUTURA VIÁRIA NA AMAZÔNIA:
IMPACTOS SOBRE A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA (CLPI)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Constitucionalismo e Direitos na Amazônia.

Manaus, 13 de julho de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

Profa. Dra. Dorinethe dos Santos Bentes
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

Profa. Dra. Linara Oeiras Assunção
Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)

Prof. Dr. Rafael da Silva Menezes
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

MANAUS

2026

DEDICO

A DEUS,

“Assim diz o Senhor: Não se glorie o sábio na sua sabedoria, nem o forte, na sua força, nem o rico, nas suas riquezas; mas o que se gloriar, glorie-se nisto: em Me conhecer e saber que Eu sou o Senhor e faço misericórdia, juízo e justiça na terra; porque destas coisas Me agrado, diz o Senhor” (Jeremias 9:23-24)

Aos meus pais, Oscar Soares e Lúcia Costa

Aos meus irmãos, Miguel Caxias, Lúcio Fábio, Daniele Soares e Saulo Matheus

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo favor imerecido concedido a mim.

Ao Professor Dr. Rafael da Silva Menezes, pela colaboração, paciência e por todo o apoio e incentivo na realização deste trabalho. Agradeço pelos ensinamentos e pela valiosa contribuição profissional.

À minha amada Lays Tenório e sua família, pelo incentivo, por todo o suporte e por acreditarem em minha capacidade nos momentos mais difíceis.

Aos meus amigos, Ari Batista, Braian Orlandi, Diego Reis, Guilherme Francisco, Guilherme Rezzuto, Ícaro Gustavo, Idomar Castro, Isabella Santana, Jheimison Fernandes, Jojo Monteiro, Lucas Galeano, Osvaldo Neto e Ynâe Layanne, por todo o incentivo e por confiarem em minha capacidade.

Aos demais amigos e familiares, tios e tias, primos e primas, pelo incentivo e por compreenderem as minhas ausências ao longo desta trajetória acadêmica.

Aos meus colegas de curso, agradeço pela oportunidade de compartilhar a jornada discente na pós-graduação, pelos conhecimentos construídos coletivamente, pelas trocas acadêmicas realizadas ao longo das disciplinas e pela parceria nos trabalhos desenvolvidos durante esse percurso.

Enfim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho.

RESUMO

O avanço de projetos de mineração, gás e petróleo e da expansão da fronteira agropecuária na Amazônia tem intensificado a pressão socioambiental sobre a floresta, povos originários e comunidades tradicionais. Esse cenário expõe antagonismos multiculturais e conflitos sociais que marcam a região. A ampliação dessas frentes é acompanhada da expansão da infraestrutura de transporte e escoamento, expressa em obras viárias que avançam sobre Terras Indígenas e áreas ambientalmente sensíveis. A destinação de emendas parlamentares para abertura e pavimentação de estradas na região tem documentado a anterioridade e a continuidade da decisão política de gasto em relação à participação efetiva das populações afetadas, deslocando a Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para momento posterior à definição da intervenção viária. A partir desse problema, esta pesquisa analisa em que medida o circuito decisório das emendas parlamentares destinadas à infraestrutura viária na Amazônia, da decisão orçamentária aos atos administrativos e à execução material, pode operar como vetor de desvirtuamento institucional da CLPI, bem como identifica os fatores estruturais que fragilizam esse direito e propõe salvaguardas institucionais voltadas ao fortalecimento de sua efetividade. A dissertação adquire relevância acadêmica e social ao examinar articulação ainda pouco explorada na produção jurídica brasileira, na qual alocações orçamentárias legislativas e direito à consulta raramente se cruzam, sobretudo em contexto de ampliação dessas destinações no financiamento de intervenções com impacto territorial e de persistentes déficits de participação. Quanto ao procedimento metodológico, o trabalho adota abordagem qualitativa, de base bibliográfica e documental, com procedimento descritivo-analítico e raciocínio hipotético-dedutivo, operacionalizado por estudo de casos múltiplos com lógica de replicação e generalização analítica. O primeiro capítulo reconstrói o percurso histórico da democracia, examinando tensões entre soberania popular e representação, crise de legitimidade representativa, democracia deliberativa, mecanismos participativos e deliberativos incorporados pela Constituição Federal de 1988 e evolução do controle parlamentar sobre o orçamento público. O segundo capítulo constrói a moldura analítica dos conflitos socioambientais que permeiam a CLPI na Amazônia e traça a trajetória normativa do instituto, dos precedentes históricos e do paradigma assimilacionista à Convenção nº 169 e sua internalização no ordenamento brasileiro. Examina, ainda, os critérios que diferenciam consulta substantiva de simulação procedimental e o papel dos Protocolos Autônomos de Consulta (PAC) como instrumentos de autodeterminação. O terceiro capítulo investiga, por meio de casos selecionados, como essas alocações orçamentárias repercutem sobre a observância do direito à consulta, identificando vulnerabilidades estruturais no processo decisório e o uso de expedientes institucionais e de mecanismos participativos como substitutos inadequados do instituto, encerrando-se com a formulação de critérios de efetividade e balizas institucionais voltados ao fortalecimento da transparência decisória, do controle orçamentário e da autodeterminação. Os resultados indicam que a efetividade da CLPI na Amazônia depende da articulação entre controle de gasto, participação substantiva e respeito aos protocolos autônomos elaborados pelos próprios povos. A dissertação oferece, assim, subsídios teóricos e empíricos para incorporar o direito à consulta como condição de validade democrática nas decisões sobre infraestrutura viária na Amazônia.

Palavras-chave: democracia deliberativa; Convenção nº 169 da OIT; povos originários; decisão orçamentária; desvirtuamento institucional.

ABSTRACT

The expansion of mining, gas and oil projects and of the agricultural and livestock frontier in the Amazon has intensified socio-environmental pressure on the forest, Indigenous peoples and traditional communities. This scenario exposes multicultural antagonisms and social conflicts that characterize the region. The growth of these fronts is accompanied by the expansion of transport and logistics infrastructure, particularly road projects encroaching upon Indigenous Lands and environmentally sensitive areas. The allocation of funds through parliamentary budget amendments for the opening and paving of roads in the region has evidenced the temporal precedence and continuity of political spending decisions in relation to the effective participation of affected populations, shifting the right to free, prior and informed consultation, provided for in Convention No. 169 of the International Labour Organization (ILO), to a stage after the road intervention has been defined. Against this background, this research analyzes the extent to which the decision-making chain governing parliamentary budget amendments for road infrastructure in the Amazon, from budgetary decisions to administrative acts and physical implementation, may operate as a vector of institutional distortion of the consultation requirement, while identifying the structural factors that weaken this right and proposing institutional safeguards aimed at strengthening its effectiveness. This dissertation is academically and socially relevant because it examines a still underexplored relationship in Brazilian legal scholarship, in which legislative budget allocations and the right to consultation rarely intersect, especially in a context marked by the expansion of such allocations in the financing of interventions with territorial impacts and by persistent participation deficits. Methodologically, the study adopts a qualitative approach, grounded in bibliographic and documentary research, with a descriptive-analytical procedure and hypothetico-deductive reasoning, operationalized through a multiple-case study design based on replication logic and analytic generalization. The first chapter reconstructs the historical trajectory of democracy, examining tensions between popular sovereignty and representation, the crisis of representative legitimacy, deliberative democracy, participatory and deliberative mechanisms incorporated by the 1988 Federal Constitution, and the evolution of parliamentary oversight of the public budget. The second chapter builds the analytical framework of the socio-environmental conflicts surrounding the right to consultation in the Amazon and traces its normative trajectory, from historical precedents and the assimilationist paradigm to Convention No. 169 and its incorporation into the Brazilian legal order. It also examines the criteria that distinguish substantive consultation from procedural simulation, as well as the role of autonomous consultation protocols as instruments of self-determination. The third chapter investigates, through selected cases, how these budget allocations affect compliance with the right to consultation, identifying structural vulnerabilities in the decision-making process and the use of institutional devices and participatory mechanisms as inadequate substitutes for this right. It concludes by formulating effectiveness criteria and institutional parameters aimed at strengthening decision-making transparency, budgetary oversight and self-determination. The findings indicate that the effectiveness of the right to free, prior and informed consultation in the Amazon depends on the interplay between budgetary oversight, substantive participation and respect for the autonomous consultation protocols developed by the peoples themselves. The dissertation thus offers theoretical and empirical contributions for incorporating the right to consultation as a condition of democratic validity in decisions concerning road infrastructure in the Amazon.

Keywords: deliberative democracy; ILO Convention No. 169; Indigenous peoples; budgetary decision-making; institutional distortion.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Segmentos da BR-319 no Estado do Amazonas e Terras Indígenas situadas na área de influência do Trecho do Meio.....	73
Figura 2 – Traçado projetado da rodovia AM-366, Terras Indígenas e Unidades de Conservação potencialmente afetadas	91
Figura 3 – Traçado do ramal Barbary, no Vale do Juruá (AC), e Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto na área de influência da obra.....	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Variações contextuais dos casos selecionados sob hipótese comum	61
Quadro 2 – Fontes de evidência primárias e secundárias utilizadas por caso.....	69
Quadro 3 – Destinação de emendas parlamentares federais para infraestrutura viária no Trecho do Meio da BR-319 (2020–2024).....	77
Quadro 4 – Análise dos procedimentos relacionados à CLPI à luz dos parâmetros normativos no caso do Trecho do Meio da BR-319, Amazonas	85
Quadro 5 – Quadro de Problemas do caso Trecho do Meio da BR-319, Amazonas	89
Quadro 6 – Destinação de emendas parlamentares federais para infraestrutura viária em Tapauá, Amazonas (2015–2025).....	94
Quadro 7 – Análise dos procedimentos relacionados à CLPI à luz dos parâmetros normativos no caso da AM-366, Tapauá, Amazonas	100
Quadro 8 – Quadro de Problemas do caso AM-366, Tapauá, Amazonas.....	103
Quadro 9 – Destinação de emendas parlamentares federais para infraestrutura viária em Porto Walter, Acre (2016–2023).....	107
Quadro 10 – Análise dos procedimentos relacionados à CLPI à luz dos parâmetros normativos no caso do ramal Barbary, Porto Walter, Acre.....	113
Quadro 11 – Quadro de Problemas do caso ramal Barbary, Porto Walter, Acre.....	116
Quadro 12 – Aplicação comparada das quatro dimensões do desvirtuamento institucional da CLPI aos casos analisados.....	120
Quadro 13 – Salvaguardas institucionais como dispositivos de reacoplamento da CLPI em obras viárias financiadas por emendas parlamentares	128

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
AM-366	Rodovia estadual AM-366 (Trecho de Tapauá/AM)
BR-174	Rodovia federal BR-174 (Eixo Manaus–Boa Vista)
BR-319	Rodovia federal BR-319 (Manaus–Porto Velho)
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (Senado Federal)
CGU	Controladoria-Geral da União
CLPI	Consulta Livre, Prévia e Informada
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DERACRE	Departamento de Estradas de Rodagem do Acre
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EC	Emenda Constitucional
ECI	Estudo do Componente Indígena
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental
FOCIMP	Federação das Organizações e Comunidades Indígenas do Médio Purus
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
IMAC	Instituto de Meio Ambiente do Acre
IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LI	Licença de Instalação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LP	Licença Prévia

MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MPC-AM	Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OPIRJ	Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá
PAC	Protocolo Autônomo de Consulta
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RP	Resultado Primário (código orçamentário)
RP-6	Resultado Primário 6 (emendas individuais)
RP-7	Resultado Primário 7 (emendas de bancada estadual)
RP-8	Resultado Primário 8 (emendas de comissão)
RP-9	Resultado Primário 9 (emendas de relator-geral)
SEINFRA-AM	Secretaria de Estado de Infraestrutura (Amazonas)
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Acordo de Compromisso
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Terra Indígena
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DECISÃO ORÇAMENTÁRIA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL	21
1.1 Democracia antiga e moderna: recorte histórico-conceitual e concepções minimalistas e maximalistas	22
1.2 Soberania popular, crise de legitimidade representativa e democracia deliberativa ..	23
1.3 Mecanismos de participação e deliberação: antecedentes históricos, o contexto latino-americano e a institucionalização no Brasil	26
1.4 Controle parlamentar e orçamento público: origens históricas e evolução nas constituições brasileiras.....	28
1.4.1 Emendas parlamentares ao orçamento federal: modalidades, expansão do controle legislativo e alocação para infraestrutura viária na Amazônia.....	30
2 A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA (CLPI): DOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS AOS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA COMO EXPRESSÃO DA AUTODETERMINAÇÃO	34
2.1 Conflito social e CLPI: referenciais teóricos para a análise das disputas territoriais na Amazônia.....	35
2.2 Precedentes históricos da CLPI: práticas deliberativas indígenas e os primeiros debates sobre consentimento e legitimidade na América colonial.....	37
2.2.1 Do assimilacionismo à superação do paradigma integracionista: os antecedentes normativos da CLPI.....	38
2.3 A Convenção nº 169 da OIT, a jurisprudência interamericana e a internalização da CLPI no ordenamento jurídico brasileiro	40
2.4 Fundamentos teóricos e critérios de validade da CLPI: entre consulta substantiva e simulação procedimental	44
2.5 Protocolos Autônomos de Consulta (PAC) como expressão da autodeterminação e do pluralismo jurídico diante de assimetrias decisórias	49
3 EMENDAS PARLAMENTARES E OBRAS VIÁRIAS NA AMAZÔNIA: VULNERABILIDADES E DESVIRTUAMENTO INSTITUCIONAL DO DIREITO À CONSULTA	55

3.1	Estratégia analítica: matriz conceitual, protocolo de análise e fontes	56
3.1.1	Marco teórico-institucional: <i>decoupling</i> e mudança institucional gradual ..	56
3.1.2	Quadro de Problemas de Políticas Públicas na sistematização dos casos.....	58
3.1.3	Desenho da pesquisa e critério de seleção dos casos	60
3.1.4	Hipótese, mecanismo institucional e alcance da inferência	63
3.1.5	Protocolo de análise documental: os três eixos articulados	64
3.1.6	Lente socioterritorial complementar	66
3.1.7	Fontes de evidência	67
3.2	Caso 1: o Trecho do Meio da BR-319.....	73
3.2.1	Eixo 1: reconstituição orçamentária.....	75
3.2.2	Eixo 2: análise jurídico-administrativa e processual.....	78
3.2.3	Eixo 3: consistência procedimental da CLPI	81
3.2.4	Quadro de Problemas do caso Trecho do Meio da BR-319.....	88
3.3	Caso 2: a rodovia AM-366 em Tapauá	91
3.3.1	Eixo 1: reconstituição orçamentária.....	93
3.3.2	Eixo 2: análise jurídico-administrativa e processual.....	97
3.3.3	Eixo 3: consistência procedimental da CLPI	98
3.3.4	Quadro de Problemas do caso AM-366	102
3.4	Caso 3: o ramal Barbary entre Porto Walter e Cruzeiro do Sul	105
3.4.1	Eixo 1: reconstituição orçamentária.....	107
3.4.2	Eixo 2: análise jurídico-administrativa e processual.....	109
3.4.3	Eixo 3: consistência procedimental da CLPI	112
3.4.4	Quadro de Problemas do caso ramal Barbary	115
3.5	Síntese comparativa dos três casos.....	118
3.6	Salvaguardas institucionais como dispositivos de reacoplamento da CLPI ao circuito decisório das emendas parlamentares destinadas a obras viárias.....	122
CONCLUSÃO.....		130
REFERÊNCIAS.....		134

INTRODUÇÃO

Antes de apresentar o objeto da pesquisa, torna-se pertinente situar brevemente o local de origem do autor, a fim de evidenciar a perspectiva epistemológica que orienta o presente estudo. O autor é natural de Autazes, município localizado no interior do Estado do Amazonas, e cresceu em um contexto marcado pelo debate sobre o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, particularmente no âmbito do projeto de mineração de potássio conhecido como Projeto Autazes, conduzido pela empresa Potássio do Brasil Ltda.

Esse projeto gerou tensões profundas com o povo Mura, incluindo questionamentos à legitimidade dos processos consultivos e denúncias de violações sistemáticas à Convenção nº 169. A vivência direta dessa realidade, aliada à atuação profissional do autor como assessor parlamentar e advogado, delimita o enquadramento epistemológico desta dissertação.

A trajetória pessoal e profissional do autor constitui o ponto de partida para a formulação do problema de pesquisa a seguir. A escolha do tema resulta da convergência entre essa trajetória e a constatação, respaldada pela literatura e pela jurisprudência recente, de que a CLPI tem assumido papel cada vez mais central na mediação de conflitos territoriais e na promoção da justiça socioambiental na Amazônia. Nessa perspectiva, a pesquisa se orienta pela proteção e pela inclusão democrática de grupos historicamente marginalizados, contribuindo para o aprofundamento do debate sobre o tema no âmbito da produção jurídica brasileira.

A Amazônia é uma região demograficamente plural marcada por intensos conflitos sociais e culturais, na qual os povos originários¹ e as comunidades tradicionais encontram-se em estado de vulnerabilidade socioambiental. Nas últimas décadas, a região tem despertado o interesse de grandes projetos voltados à exploração de minério, gás e petróleo, bem como à expansão agropecuária, cuja intensificação se articula à execução de obras de infraestrutura viária. Essas obras, frequentemente impulsionadas por decisões orçamentárias e arranjos político-institucionais, avançam sobre territórios tradicionalmente ocupados.

O avanço dessas obras tem sido alvo de intensos debates em razão dos impactos sobre a biodiversidade regional e as dinâmicas socioeconômicas locais, incluindo a destruição de

¹ Neste trabalho, adota-se preferencialmente a expressão “povos originários”, em diálogo com debates terminológicos contemporâneos sobre colonialidade e autodeterminação. Quando em referência direta a instrumentos normativos, como a Convenção nº 169 da OIT, utiliza-se a terminologia empregada pelo próprio instrumento.

territórios e o comprometimento do modo de vida das populações locais. A literatura científica¹⁵ recente tem indicado, de modo consistente, que a expansão da infraestrutura viária é um vetor central do desmatamento na Amazônia, e que tanto a malha rodoviária oficial quanto a rede informal ampliam a pressão sobre terras indígenas, ao facilitar acessos associados à degradação florestal e a atividades ilícitas, inclusive a mineração ilegal (Da Silva *et al.*, 2023; Yanai *et al.*, 2025).

Na Amazônia, a maioria dos projetos rodoviários propostos carece de avaliações de impacto ambiental rigorosas ou de análise de viabilidade econômica básica, com estimativas apontando perdas florestais de até 2,4 milhões de hectares em 20 anos, ainda que 45% desses projetos sequer apresentem viabilidade econômica (Vilela *et al.*, 2020). No caso da BR-319, a agenda de reabertura, reconstrução e pavimentação já se relaciona a episódios de grilagem e à titulação de ocupações irregulares ao longo da rodovia, projetando a abertura de extensas áreas de terras públicas ainda não destinadas e conectando a região ao arco do desmatamento, com potenciais repercussões para o clima global (Ferrante, Andrade e Fearnside, 2021).

Essa dinâmica de integração rodoviária na Amazônia remonta ao período da ditadura militar (1964-1985), quando o governo federal promoveu investimentos públicos expressivos em infraestrutura de transportes com o objetivo de integrar e ocupar a região, então concebida como fronteira estratégica para fins de segurança nacional e crescimento econômico (Nunes *et al.*, 2024). Nesse período, foram construídas rodovias de grande extensão que cortaram o coração da floresta, como a BR-230, a BR-163 e a BR-319, todas implementadas sem qualquer processo de consulta aos povos originários cujos territórios foram seccionados.

A exclusão dos povos afetados adquire contornos ainda mais graves diante da morosidade no processo de demarcação de terras indígenas. A ausência de reconhecimento jurídico formal institucionaliza a vulnerabilidade territorial e fragiliza a aplicação da CLPI, sobretudo diante do avanço de projetos de infraestrutura viária sobre territórios tradicionalmente ocupados. Na prática, os povos originários diretamente afetados por essas intervenções raramente participam de forma substantiva dos processos decisórios, o que compromete a legitimidade das políticas públicas e converte a própria infraestrutura em vetor de aprofundamento de conflitos territoriais.

É nesse contexto que se insere a problemática central desta pesquisa. A destinação de emendas parlamentares para obras de infraestrutura na Amazônia, em especial para a abertura e pavimentação de estradas, tem sido acompanhada, em alguns contextos, por práticas que tendem a esvaziar a participação efetiva das populações vulnerabilizadas potencialmente afetadas. Entre essas práticas, incluem-se a realização de abaixo-assinados, audiências públicas

genéricas e o envio de ofícios à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) em substituição a processos culturalmente adequados e participativos.¹⁶

À luz da Convenção nº 169, que exige a CLPI mediante procedimentos apropriados e por meio de instituições representativas, essas destinações orçamentárias suscitam preocupações relevantes. Trata-se de indícios de uma dinâmica sistemática de desvirtuamento institucional, na qual os mecanismos orçamentários das emendas parlamentares evidenciam a anterioridade da decisão de gasto em relação à consulta. Esse descompasso temporal prejudica a autodeterminação dos povos afetados e favorece a implementação de agendas de desenvolvimento dissociadas de participação substantiva, construção de acordo e consentimento quando juridicamente exigível.

Diante desse cenário, a pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: em que medida o circuito decisório das emendas parlamentares destinadas a obras de abertura, pavimentação e melhoramento de estradas na Amazônia tem contribuído para desvirtuar ou enfraquecer a CLPI, nos termos da Convenção nº 169 da OIT?

Parte-se da hipótese de que existe um descompasso estrutural entre o circuito decisório das emendas parlamentares destinadas à infraestrutura viária, da decisão orçamentária aos atos administrativos e à execução material, e a temporalidade própria da CLPI, que pressupõe informação adequada, diálogo intercultural, deliberação interna e possibilidade real de influência sobre a decisão.

A impositividade das emendas parlamentares, consolidada com a Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015 e ampliada pela EC nº 100/2019, integra o arranjo institucional examinado nesta pesquisa porque reforça a orientação do circuito orçamentário para a execução do gasto. O problema, contudo, não decorre da impositividade isoladamente considerada, mas de sua combinação com a ampliação da indicação parlamentar de recursos, a baixa rastreabilidade de determinados repasses, a fragmentação federativa da execução e a ausência de salvaguarda capaz de condicionar empenho, transferência, contratação ou início físico à verificação prévia da incidência da CLPI.

Quando a decisão de gasto, os atos administrativos ou a intervenção material se consolidam antes da consulta substantiva dos povos afetados, a CLPI deixa de incidir sobre a formação da decisão e passa a operar como etapa posterior de legitimação. Esse deslocamento compromete a anterioridade exigida pela Convenção nº 169, pois reduz a consulta a momento subsequente de validação formal de escolhas orçamentárias, administrativas ou materiais já encaminhadas.

Nesse cenário, entes executores e órgãos responsáveis pela implementação tendem a substituir a consulta culturalmente adequada por expedientes de menor custo temporal e institucional. O resultado é a preservação de uma aparência de legitimidade procedimental, sem que os povos afetados participem, em tempo adequado e por meio de suas instituições representativas, da formação da decisão capaz de afetar seus territórios e modos de vida.

Com base nessa hipótese, a dissertação examina as emendas parlamentares como registro documental da anterioridade e da continuidade da decisão política de gasto em relação ao tempo próprio da consulta, sem tratá-las como causa suficiente do desvirtuamento da CLPI. O problema investigado está na articulação entre decisão orçamentária, atos administrativos, execução material, baixa rastreabilidade de determinados repasses, fragmentação federativa e ausência de salvaguardas capazes de condicionar a continuidade do circuito decisório à comprovação prévia da CLPI.

O emprego do termo “desvirtuamento institucional” nesta dissertação não designa o descumprimento aberto de normas, mas o processo pelo qual procedimentos formais se transformam em fins autônomos, dissociados de seus objetivos substantivos (Merton, 1940; Selznick, 1949). Essa dinâmica é examinada a partir do conceito de *decoupling*, formulado pela teoria neo-institucional para descrever a separação entre estruturas formais adotadas em busca de legitimidade e práticas efetivamente conduzidas no interior das organizações (Meyer e Rowan, 1977).

A CLPI, incorporada ao ordenamento brasileiro por força da Convenção nº 169, permanece formalmente vigente, mas pode operar com baixa incidência prática nos processos decisórios que viabilizam ou antecedem intervenções viárias financiadas por emendas parlamentares. Esse padrão é examinado, no terceiro capítulo, pela articulação entre *decoupling* e mudança institucional gradual, especialmente conversão e deriva, distinguindo-se a não incidência da obrigação consultiva, sua execução formal sem efeito substantivo e seu redirecionamento para expedientes apresentados como equivalentes da CLPI.

Esse desvirtuamento é operacionalizado como o descompasso verificável entre a existência formal de obrigações consultivas e sua observância substantiva nos processos decisórios analisados. Para fins de comparação entre os casos, esse descompasso é aferido segundo quatro dimensões padronizadas, anterioridade, interlocução, adequação cultural e natureza do mecanismo, de modo que a convergência de déficits nessas dimensões indica desvirtuamento institucional, enquanto a divergência das evidências limita ou revisa a hipótese.

Assim, tem-se como objetivo geral analisar em que medida o circuito decisório das emendas parlamentares destinadas à infraestrutura viária na Amazônia, da decisão orçamentária

18
aos atos administrativos e à execução material, pode operar como vetor de desvirtuamento institucional da CLPI, bem como identificar os fatores estruturais que fragilizam esse direito e propor salvaguardas institucionais voltadas ao fortalecimento de sua efetividade.

Por sua vez, estabelecem-se quatro objetivos específicos. O primeiro consiste em examinar como se articulam, no ordenamento brasileiro, o regime constitucional da participação democrática e deliberativa e o regime orçamentário das emendas parlamentares, identificando o espaço institucional em que decisões sobre infraestrutura viária na Amazônia passaram a ser tomadas.

O segundo objetivo específico tem por finalidade sistematizar a trajetória normativa da CLPI, desde práticas deliberativas originárias e dos marcos estabelecidos pela Convenção nº 169 e pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos até sua internalização no direito brasileiro, examinando os critérios que distinguem consulta substantiva de simulação procedimental e o papel dos Protocolos Autônomos de Consulta (PAC) como instrumentos de autodeterminação.

O terceiro objetivo específico propõe-se a investigar de que modo os arranjos orçamentários, administrativos e de licenciamento ambiental associados ao circuito decisório das emendas parlamentares em obras viárias se articulam, ou deixam de se articular, com a observância da CLPI. Para tanto, examinam-se os casos do Trecho do Meio da BR-319, da AM-366, em Tapauá, no Amazonas, e do ramal Barbary, entre Porto Walter e Cruzeiro do Sul, no Acre.

A seleção desses casos parte de uma hipótese comum aplicada a arranjos federativos e administrativos distintos, abrangendo empreendimento federal de maior escala, intervenção estadual com execução local e estrada vicinal municipal posteriormente judicializada. A comparação não busca identidade factual entre as intervenções, mas variação controlada em torno de um mesmo problema institucional, relativo ao modo como decisões orçamentárias, atos administrativos e execução material se relacionam com a temporalidade própria da CLPI.

Os três casos apresentam graus distintos de rastreabilidade documental quanto ao vínculo entre emendas parlamentares e intervenção viária, o que delimita o alcance da inferência sem comprometer a comparação. Essa variação permite distinguir, no interior da mesma hipótese, registros de intenção orçamentária, transferência de recursos e execução material documentada, conforme os fundamentos metodológicos da escolha, as dimensões comuns e as variações contextuais apresentados no terceiro capítulo.

O recorte temporal adota 2015 como marco institucional e ponto de partida da busca documental nas bases orçamentárias, alcançando desdobramentos disponíveis até 2025 e atos

de 2026 diretamente relacionados à continuidade administrativa, judicial ou contratual dos casos examinados. A escolha de 2015 justifica-se pela promulgação da EC nº 86/2015, que instituiu o regime impositivo das emendas individuais e, ao ampliar a capacidade de direcionamento de recursos pelo Poder Legislativo, potencializou a destinação de verbas para obras de infraestrutura viária na Amazônia.

Por fim, o quarto objetivo específico consiste em propor, com base nos achados empíricos e no marco teórico-normativo construído, critérios de efetividade e balizas institucionais para a implementação da CLPI em obras viárias financiadas por emendas parlamentares, indicando parâmetros mínimos de transparência decisória, controle orçamentário e respeito aos protocolos autônomos dos povos afetados.

Para alcançar esses objetivos, adota-se abordagem qualitativa, de base bibliográfica e documental, com procedimento descritivo-analítico na reconstrução teórico-normativa e raciocínio hipotético-dedutivo no exame empírico, operacionalizado por estudo de casos múltiplos com lógica de replicação, em que os três casos são confrontados com a mesma hipótese de tensão estrutural para avaliar a consistência de um padrão institucional recorrente, com alcance de generalização analítica, e não estatística (Yin, 2018).

A leitura do material segue protocolo documental de três eixos, voltado à reconstituição orçamentária, à análise jurídico-administrativa e processual e à aferição da consistência procedimental da CLPI. Esse protocolo articula-se ao marco do *decoupling* e da mudança institucional gradual, ao Quadro de Problemas de Políticas Públicas, à lente socioterritorial complementar e à triangulação de fontes primárias e secundárias, conforme desenvolvido no terceiro capítulo.

A pesquisa combina reconstrução teórico-normativa e exame documental dos casos selecionados, em análise orientada por hipótese voltada à verificação do descompasso entre o circuito decisório das emendas parlamentares e a temporalidade própria da CLPI. Com base nos achados comparados, assume-se caráter propositivo, mediante a formulação de salvaguardas institucionais destinadas ao reforço da transparência decisória, do controle orçamentário e da autodeterminação dos povos potencialmente afetados.

Este trabalho está estruturado em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo, “Democracia, participação e decisão orçamentária: fundamentos teóricos e arranjos institucionais no Brasil”, traça panorama histórico e conceitual da democracia, examina as tensões entre soberania popular e representação, analisa a incorporação dos mecanismos participativos no ordenamento brasileiro sob a Constituição Federal de 1988, inclusive em diálogo com o Novo Constitucionalismo Latino-Americano, e percorre a evolução

do controle parlamentar sobre o orçamento público até a consolidação das emendas impositivas²⁰ e sua destinação para infraestrutura viária na Amazônia.

O segundo capítulo, “A Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI): dos antecedentes históricos aos Protocolos Autônomos de Consulta como expressão da autodeterminação”, constrói a moldura analítica dos conflitos socioambientais que permeiam a CLPI e sistematiza a construção normativa do instituto, dos antecedentes históricos e do paradigma assimilacionista à Convenção nº 169 e à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, examinando sua internalização no Brasil, os critérios de validade e o papel dos PAC como instrumentos de autodeterminação.

O terceiro capítulo, “Emendas parlamentares e obras viárias na Amazônia: vulnerabilidades e desvirtuamento institucional do direito à consulta”, investiga, mediante análise dos casos da BR-319, da AM-366 e do ramal Barbary, as vulnerabilidades procedimentais da CLPI e o emprego de mecanismos participativos ordinários como substitutos inadequados da consulta, examinando como as emendas parlamentares reconfiguram o circuito decisório, com base nos conceitos de *decoupling* e mudança institucional gradual.

O capítulo encerra-se com subcapítulo de caráter propositivo que, a partir dos achados empíricos, formula critérios de efetividade e salvaguardas institucionais voltados ao reforço da transparência decisória, do controle orçamentário e da autodeterminação dos povos afetados, articulando os PAC como parâmetro de validade procedimental.

Ao longo da dissertação, busca-se demonstrar que a efetividade da CLPI na Amazônia não se esgota no reconhecimento formal do direito à consulta, mas depende da articulação entre controle orçamentário, participação substantiva e respeito aos instrumentos normativos elaborados pelos próprios povos. Enquanto a expansão das emendas parlamentares impositivas amplia o poder do Legislativo sobre a destinação de recursos para infraestrutura viária, a ausência de regulamentação infraconstitucional e a confusão entre CLPI e mecanismos participativos ordinários tendem a esvaziar seu núcleo de autodeterminação.

Essas dimensões, orçamentária e consultiva, são interdependentes, de modo que fragilidades em uma repercutem na outra. Espera-se que a pesquisa contribua para que decisões sobre infraestrutura viária na Amazônia não sejam adotadas à revelia daqueles que suportam seus impactos mais profundos, mas condicionadas à participação substantiva de povos originários e comunidades tradicionais, à construção de acordo e ao consentimento quando juridicamente exigível, em respeito ao pluralismo jurídico e à autodeterminação.

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DECISÃO ORÇAMENTÁRIA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL

O primeiro capítulo traça um panorama histórico e conceitual da democracia, desde marcos conceituais da Antiguidade grega até as configurações contemporâneas, examinando as transformações que o conceito sofreu ao longo dos séculos e as distintas formas pelas quais a participação política foi institucionalizada. Nesse percurso, analisam-se as concepções minimalistas e maximalistas de democracia, evidenciando que a qualificação de um regime como democrático permanece controversa e ultrapassa o critério estritamente eleitoral.

A seguir, examina-se a relação entre soberania popular, crise de legitimidade representativa e democracia deliberativa, articulando as bases teóricas da transição da soberania como atributo do governante para expressão da vontade coletiva. Aborda-se a tensão entre autogoverno e mediação representativa, bem como o surgimento da perspectiva deliberativa como resposta ao déficit de legitimidade da representação política. A CLPI é apresentada como desdobramento da democracia deliberativa, voltada à inserção de povos originários em processos deliberativos estruturados, fundados em informação adequada, participação substantiva e construção de acordo nos termos da Convenção nº 169.

O capítulo prossegue com a análise das origens e da institucionalização dos mecanismos de participação e deliberação no Brasil, abrangendo o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, os conselhos gestores, as audiências públicas, entre outros. O Novo Constitucionalismo Latino-Americano é abordado como movimento que ampliou os direitos de participação dos grupos historicamente excluídos.

Por fim, analisa-se o ciclo orçamentário brasileiro e a dinâmica das emendas parlamentares, percorrendo a evolução do controle parlamentar sobre o orçamento público. Examina-se a consolidação do regime impositivo das emendas individuais e de bancada, o aumento da participação parlamentar na alocação orçamentária federal e as preocupações relacionadas à destinação de emendas para obras de infraestrutura viária na Amazônia, com potencial incidência da CLPI.

1.1 Democracia antiga e moderna: recorte histórico-conceitual e concepções minimalistas e maximalistas

O significado atribuído ao termo democracia sofreu importantes transformações ao longo dos séculos, permanecendo controversa a delimitação dos elementos fundamentais que, no passado e no presente, autorizam qualificar um regime como, verdadeiramente, democrático. Para os propósitos deste estudo, importa menos reconstituir exaustivamente essa trajetória do que identificar os marcos conceituais que iluminam o objeto da dissertação.

A palavra democracia deriva do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder), designando forma de governo que tem no povo sua fonte de legitimação. Historicamente associada à ideia de participação direta, foi cunhada em meados do século V a.C. para designar arranjos institucionais vigentes em cidades-estados gregas, com destaque para Atenas, embora a participação efetiva fosse restrita a homens adultos livres (Budge, 1996; Raaflaub, 2007).

O modelo ateniense exerceu influência limitada na formação das democracias contemporâneas, que emergiram de trajetórias institucionais distintas, como ilustra a *Landsgemeinde* suíça, paralelo funcional sem conexão genealógica direta com a experiência grega (Hansen, 2005). Essa hipótese é central para o objeto deste estudo, pois, conforme se analisa no Capítulo 2, os PAC traduzem em linguagem inteligível ao Estado instituições próprias de deliberação dos povos originários, que não derivam dos modelos clássicos ocidentais.

A democracia moderna consolidou-se com a afirmação progressiva do princípio do consentimento na Europa medieval (Stasavage, 2016, 2020) e com as revoluções dos séculos XVII e XVIII, que instituíram a representação como mecanismo central de governo (Wood, 2011). Nesse modelo, a participação política torna-se ampla, mas episódica, pois se concentra no voto periódico em representantes, mantendo-se distante da democracia direta clássica, mesmo nos Estados que admitem referendos e outros mecanismos de participação direta (Budge, 1996; Gallagher e Uleri, 1996; Manin, 1997).

A inclusão de valores normativos como elementos caracterizadores da democracia pode ser compreendida pela distinção entre concepções minimalistas e maximalistas. Nas concepções minimalistas, um regime é democrático quando os cidadãos escolhem livremente os governos, embora esse critério, apesar de conceitualmente claro, produza divergências operacionais relevantes na classificação de regimes políticos concretos (Przeworski, 2024).

Nas concepções maximalistas, a eleição de representantes não basta, por si, para caracterizar um regime democrático, se não estiver acompanhada de determinados ideais, como

representação, responsabilidade, igualdade, participação, justiça, dignidade, racionalidade e segurança (Przeworski, 2024). A democracia passa, assim, a ser compreendida como um regime a serviço do humanismo, afastando-se de uma compreensão estritamente quantitativa ou institucional (Menezes, 2017) e assumindo contornos civilizacionais, podendo, por vezes, ser tomada metonimicamente como sinônimo da ideia de “Ocidente” (De Athayde, 2023).

Sob as perspectivas maximalistas, valores como o respeito aos direitos dos povos originários, a autodeterminação, o pluralismo cultural e a CLPI podem ser incorporados à noção de democracia. A propósito, Santos (2007) sustenta que uma democracia que não reconhece formas interculturais de participação e deliberação, incluindo aquelas próprias dos povos originários, constitui uma “democracia de baixa intensidade”, incapaz de alcançar plenitude democrática.

Essa distinção é importante para o exame empírico desenvolvido no terceiro capítulo, na medida em que oferece o critério normativo segundo o qual se afere, em cada caso analisado, se o procedimento adotado pelo Estado se aproxima de uma concepção meramente eleitoral-procedimental de democracia (compatível com expedientes como abaixo-assinados e audiências públicas genéricas) ou de uma concepção maximalista, na qual a participação substantiva dos povos afetados constitui condição de validade da decisão.

A tensão entre procedimento e substância também delimita o objeto deste estudo, pois a complexidade técnica das emendas parlamentares praticamente inviabiliza sua submissão ordinária a mecanismos de democracia direta, nos quais o desinteresse, a abstenção e a falta de informação podem reduzir a qualidade da decisão coletiva (IDEA Internacional, 2017). No campo dos direitos dos povos originários, os PAC tampouco operam como votação individual direta, mas como deliberação estruturada por lideranças, assembleias internas e formas próprias de representação.

Essa aproximação evidencia que a alocação de recursos por emendas parlamentares e a formulação dos protocolos de consulta são atravessadas por problemas de legitimidade e representação. Por isso, o exame da relação entre orçamento público e CLPI exige observar não apenas quem decide, mas também quais procedimentos permitem que povos afetados participem da formação da decisão.

1.2 Soberania popular, crise de legitimidade representativa e democracia deliberativa

A democracia moderna desenvolveu-se em diálogo com o constitucionalismo, que emergiu nas revoluções burguesas como alternativa ao absolutismo, embora constituição formal e democracia não se confundam, como demonstram regimes autocráticos

contemporâneos que preservam aparência institucional enquanto corroem a independência das instituições (Brito, A. *et al.*, 2023; Soares, Silva e Menezes, 2025). Da articulação entre soberania popular e força normativa da Constituição emerge a democracia constitucional, compreendida por Barroso (2014) como expressão do Estado Constitucional ou Estado Democrático de Direito.

A democracia constitucional pressupõe o deslocamento histórico da soberania da figura do governante para a coletividade, ainda que a ideia de autoridade suprema já estivesse presente, sob outras formulações, na filosofia política clássica (Núñez, 2024). Esse percurso passa por Bodin ([1576] 1955), Hobbes ([1651] 1996), Locke ([1689/1690] 1988) e, sobretudo, Rousseau ([1762] 1997), para quem a soberania se encontra na vontade geral e não pode ser representada.

A premissa de que a soberania de um Estado pertence ao povo converge com a atual concepção majoritária de democracia como regime de governo, a qual pode ser compreendida em três dimensões iniciais: (i) possibilidade de participação e deliberação, em sentido amplo, do povo, individual ou coletivamente, nas atividades e decisões políticas do Estado; (ii) escolha de representantes temporários, por cidadãos iguais, por meio de eleições livres, diretas e justas; e (iii) proteção aos direitos fundamentais, com eficácia vertical e horizontal, dirigida a todos os destinatários das decisões e atividades políticas do Estado (Menezes, 2017).

A tradição republicana e o constitucionalismo moderno combinaram governo do povo e governo por instituições, estruturando mecanismos de separação de poderes, eleições e controles recíprocos que transformaram a democracia moderna em compromisso entre autogoverno e mediação representativa (Madison, [1787–1788] 2003; Montesquieu, [1748] 2023). Essa tensão já aparecia nos debates entre federalistas e antifederalistas, nos quais a representação era vista, por parte dos opositores da Constituição norte-americana, como solução apenas subsidiária diante da impossibilidade prática de democracia direta permanente (Gargarella, 2006).

A representação consolidou-se como elemento estrutural da democracia moderna, vinculando autogoverno, mandato político e escolha periódica de representantes (Menezes, 2017; Pitkin, 1967). Diferentemente do mandato privado, de caráter imperativo, o mandato político moderno é livre e representativo, embora sua legitimidade dependa de responsabilidade perante os representados e de atuação orientada pelo interesse público, e não pela simples execução de ordens particulares (Bobbio, 2002; Burke, 1774; Mill, [1861]2010).

Em meados do século XIX, os partidos políticos surgiram ao lado da representação personalíssima, inicialmente como associações de interesses frequentemente vistas com

desconfiança por sua tendência a favorecer pretensões particulares em detrimento do bem comum (Beçak, 2013; Duverger, 1978; Ferreira Filho, 2011). A evolução histórica consolidou os partidos como vetores do pluralismo político e como condição essencial da democracia representativa, de modo que a ausência de competição partidária inviabiliza a própria democracia (Dahl, 2015; Menezes, 2017; Torres del Moral, 2010).

Na primeira metade do século XX, a crise do liberalismo evidenciou que o déficit de representatividade político-partidária e a exclusão social aprofundavam o distanciamento entre sociedade civil e instituições políticas, abrindo espaço para regimes totalitários e para a crítica à democracia meramente formal (Menezes, 2017). Nesse contexto, o aperfeiçoamento democrático passou a exigir formas de integração efetiva do corpo social, e não apenas a preservação abstrata de instituições representativas.

A instauração da V República Francesa, com texto constitucional aprovado por referendo em 1958, ilustra esse movimento de reequacionamento da representação política por meio da consulta direta como incremento de legitimidade (Beçak, 2013). Essa transformação confirma a leitura de Bobbio (2002), segundo a qual democracia representativa e democracia direta se complementam em um sistema de democracia integral, sem que qualquer delas seja suficiente isoladamente.

A perspectiva deliberativa surgiu, inicialmente, vinculada à defesa da legitimidade do debate racional nas instituições representativas, tendo Joseph Bessette (1980) empregado o termo “democracia deliberativa” em sentido próximo ao atual. Apenas na década de 1990, com a chamada virada deliberativa, autores como Habermas (1996) e Cohen (1996) deslocaram o foco das arenas parlamentares formais para a esfera pública e a sociedade civil, consolidando a deliberação como fundamento de legitimidade democrática (Landwehr e Schäfer, 2025).

Diferentemente das concepções analisadas anteriormente, centradas na mera contagem de votos e preferências pré-formadas, a democracia deliberativa concebe a política como um processo de troca pública de razões, plural, inclusivo e orientado ao bem comum, entre cidadãos livres e iguais (Mendonça e Asenbaum, 2026). Seu núcleo está no enfrentamento das divergências morais e políticas sobre a condução do Estado por meio do diálogo racional e da justificação pública, de modo que as razões produzidas nesse processo, quando incorporadas ao Direito ou convertidas em políticas públicas, passam a estruturar legitimamente a vida social (Menezes, 2017).

À luz desse enquadramento, a CLPI pode ser lida como um desdobramento da democracia deliberativa, porquanto busca inserir povos originários, na condição de diretamente afetados, em procedimentos estruturados de informação e justificação pública, especialmente

relevantes no contexto amazônico de diversidade e conflito (Benevides Júnior e Menezes, 2020). Essa leitura deliberativa fornece, no terceiro capítulo, o referencial a partir do qual se examina se os procedimentos adotados nos casos da BR-319, da AM-366 e do ramal Barbary cumpriram, ou não, as exigências mínimas de troca pública de razões, justificação e construção dialógica do consentimento, ou se, ao contrário, operaram em desacordo com esses requisitos.

A teoria deliberativa, contudo, apresenta limites relevantes para o recorte desta pesquisa, pois o ideal de diálogo racional entre iguais pode obscurecer desigualdades estruturais que condicionam quem fala, quem é ouvido e quais formas de expressão são reconhecidas como legítimas (Young, 2002). Essa crítica é particularmente importante para a CLPI, na medida em que narrativas, testemunhos e formas próprias de enunciação coletiva não podem ser inferiorizadas por não reproduzirem padrões estatais de racionalidade.

Fraser (1990), por sua vez, questiona a ideia de esfera pública unitária e homogênea, sustentando que grupos subalternizados constroem contra-públicos nos quais formulam interpretações próprias de suas identidades, interesses e necessidades. Essa chave aproxima-se da função exercida pelos PAC, analisados no capítulo seguinte, pois esses instrumentos traduzem ao Estado formas coletivas de deliberação construídas fora das arenas públicas dominantes.

A tensão entre representação, participação direta e deliberação reaparece no desenho constitucional brasileiro de 1988, que combinou eleições periódicas, mecanismos de soberania popular direta e instituições participativas voltadas à ampliação da legitimidade decisória. Essa arquitetura institucional fornece o ponto de passagem para o exame dos instrumentos participativos incorporados ao ordenamento brasileiro.

1.3 Mecanismos de participação e deliberação: antecedentes históricos, o contexto latino-americano e a institucionalização no Brasil

A participação na formulação das políticas estatais permaneceu historicamente restrita a determinados grupos, o que ajuda a explicar a retomada contemporânea dos mecanismos de participação direta como resposta à insuficiência da representação para expressar plenamente a vontade coletiva. Plebiscito, referendo e iniciativa popular viabilizam o exercício do poder sem intermediação representativa e tiveram expansão expressiva nas últimas décadas, passando de cerca de 50 referendos na década de 1900 para mais de 600 na década de 1990, com posterior estabilização em torno de 400 por década (Brüggemann *et al.*, 2023).

Na América Latina, as constituições da Colômbia (1991), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009), elaboradas em contextos de crise política e exclusão social,

consagraram o Novo Constitucionalismo Latino-Americano como resposta ao pensamento colonial, ao reconhecer a diversidade e ampliar direitos de participação de grupos vulnerabilizados (De Magalhães, 2022; Henríquez Viñas e Ragone, 2026; Pisarello, 2014). Essa ampliação formal, contudo, não superou integralmente estruturas tradicionais de concentração de poder, sobretudo em razão da centralidade persistente do Executivo nos processos decisórios (Gargarella, 2013).

Na experiência constitucional brasileira, a participação popular direta constitui inovação relativamente recente. A Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu artigo 14, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis como instrumentos de exercício da soberania popular direta (Brasil, 1988). O plebiscito já havia sido previsto de modo pontual em constituições anteriores, a exemplo do artigo 2º da Constituição de 1946, que o vinculava a matérias de organização territorial (Brasil, 1946). Por outro lado, o referendo e a iniciativa popular somente foram incorporados ao texto constitucional em 1988.

No âmbito da democracia deliberativa, a CLPI, prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143/2002, promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004 e atualmente consolidada pelo Decreto nº 10.088/2019, assegura o direito de participação dos povos originários em decisões políticas e administrativas suscetíveis de afetar seus modos de vida tradicionais (Brasil, 2019a). Como o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu hierarquia supralegal aos tratados internacionais de direitos humanos aprovados antes da EC nº 45/2004, a CLPI possui eficácia imediata e posição hierárquica superior à legislação ordinária, o que justifica seu exame em capítulo próprio (Brasil, 2008b).

O ordenamento brasileiro também contempla instrumentos participativos e deliberativos voltados à ampliação da legitimidade decisória, como conselhos gestores de políticas públicas, audiências públicas, consultas públicas, ouvidorias, conferências, orçamento participativo e comitês de bacia hidrográfica. Os conselhos buscam democratizar a gestão e ampliar a participação social em arranjos com presença do Poder Público (Juliatti, Do Valle e De Souza Campos, 2022), ao passo que as audiências públicas se consolidaram como espaços de informação e debate, inclusive no licenciamento ambiental a partir da Resolução CONAMA nº 1/1986 (Azevedo, 2023; Bim, 2007).

A distinção entre audiência pública e CLPI é estruturante para o argumento desta dissertação. Enquanto a audiência pública constitui mecanismo de participação aberta e genérica, dirigido à sociedade em geral, a CLPI configura direito específico de titularidade coletiva dos povos originários e comunidades tradicionais, cuja condução deve observar procedimentos culturalmente adequados, definidos em diálogo com os próprios titulares. Essa

distinção, aparentemente elementar, tem gerado confusões recorrentes na prática administrativa e judicial, nas quais a audiência pública é, por vezes, tratada como equivalente da CLPI, questão retomada na análise dos casos do terceiro capítulo.

O panorama apresentado evidencia que o ordenamento brasileiro dispõe de um repertório plural de mecanismos participativos e deliberativos, entre os quais a CLPI ocupa posição singular por sua titularidade coletiva e exigência de adequação cultural. Contudo, a efetividade desses mecanismos depende, em larga medida, do contexto decisório em que são invocados. É no processo de elaboração e execução do orçamento público que se definem concretamente as prioridades de alocação de recursos, inclusive para obras de infraestrutura viária na Amazônia, e é nesse terreno que as emendas parlamentares operam como instrumento decisório com potencial incidência da CLPI.

1.4 Controle parlamentar e orçamento público: origens históricas e evolução nas constituições brasileiras

Ao longo da história, a prerrogativa de controle orçamentário e tributário gerou sucessivos conflitos estruturais de poder entre os poderes do Estado. Da Magna Carta de 1215 à Revolução Francesa de 1789, passando pela Revolução Gloriosa inglesa, consolidou-se progressivamente o princípio de que não há tributação sem consentimento dos governados, premissa que moldou os arranjos orçamentários modernos e influenciou o processo de emancipação dos Estados Unidos (Burkhead, 1971; Giacomoni, 2023; Viana, 1950).

O principal precedente da intervenção legislativa no orçamento remonta à Magna Carta de 1215, outorgada por João Sem Terra sob pressão dos nobres para limitar o poder régio em matéria tributária (Burkhead, 1971; Giacomoni, 2023). Em 1689, a Bill of Rights aprofundou essa lógica ao separar as finanças do reino das finanças da Coroa, submetendo estas últimas à aprovação do Parlamento (Giacomoni, 2023).

A Revolução Francesa de 1789 consagrou, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que a contribuição pública depende do consentimento dos cidadãos, exercido direta ou representativamente (França, 1789). A experiência francesa contribuiu para fixar princípios fundamentais da doutrina orçamentária, como o exercício financeiro anual, a aprovação legislativa antecedente e a universalidade orçamentária (Burkhead, 1971).

Nos Estados Unidos, firmou-se a premissa de que não há tributação nem dispêndio público sem consentimento dos representantes, o que levou a Constituição a atribuir ao Legislativo centralidade na disciplina das receitas públicas (EUA, 1787). Diferentemente do modelo britânico, de iniciativa governamental, o arranjo norte-americano confere ao

Legislativo ampla capacidade de reconfigurar os instrumentos orçamentários, traço relevante para compreender a centralidade legislativa posteriormente observada no Brasil (Giacomoni, 2023).

Essas noções históricas são pertinentes para compreender o orçamento público brasileiro, cuja trajetória acompanhou as oscilações entre centralização executiva e participação parlamentar. No final do período colonial, a transferência da Corte para o Brasil e a necessidade de disciplinar a arrecadação aduaneira impulsionaram a organização das finanças públicas, com a instituição do Erário Real em 1808 (Brasil, 1808; Giacomoni, 2023).

As primeiras exigências formais relativas ao orçamento foram estabelecidas pela Constituição Imperial de 1824, que atribuiu ao Ministro da Fazenda o dever de apresentar balanço e proposta orçamentária à Câmara dos Deputados, em arranjo de iniciativa executiva e aprovação legislativa² (Brasil, 1824; Giacomoni, 2023; Viana, 1950). A República alterou essa configuração ao conferir ao Congresso Nacional, na Constituição de 1891, competência privativa para orçar a receita, fixar a despesa anual e apreciar as contas do exercício financeiro³ (Brasil, 1891).

A Constituição de 1934 restabeleceu o modelo orçamentário misto, com iniciativa presidencial e votação legislativa⁴ (Brasil, 1934), mas essa abertura foi interrompida pelo Estado Novo, quando o orçamento passou a ser elaborado e decretado diretamente pelo Executivo⁵ (Brasil, 1937, 2004a). A Constituição de 1946 restituiu ao Parlamento participação efetiva na definição do orçamento e inaugurou sistema de emendas semelhante ao atual, sem limitação quanto ao número de proposituras ou à indicação de fontes compensatórias, o que levou a quase 100 mil emendas em 1963 (Brasil, 2004a; Giacomoni, 2023).

O regime militar reverteu esse quadro ao retirar do Legislativo a prerrogativa de propor leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive no projeto orçamentário, reduzindo sua atuação à homologação do texto encaminhado pelo Executivo⁶ (Brasil, 1967, 1969, 2004a). A redemocratização restabeleceu gradualmente as emendas parlamentares e a Constituição de 1988 recuperou prerrogativas legislativas sobre a despesa, associando

² Constituição Política do Império do Brasil de 1824, art. 172.

³ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, art. 34, n. 1.

⁴ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, art. 39, n. 2, e art. 50, § 1º.

⁵ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, art. 67, alínea b, e art. 68.

⁶ Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, art. 67, caput e § 1º; Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 65, caput e § 1º.

planejamento, orçamento e universalidade orçamentária em um mesmo sistema constitucional⁷ (Brasil, 2004a; Cambraia, 2011; Giacomoni, 2023).

1.4.1 Emendas parlamentares ao orçamento federal: modalidades, expansão do controle legislativo e alocação para infraestrutura viária na Amazônia

Delineado o panorama histórico, cabe examinar o ciclo orçamentário e o papel das emendas parlamentares nesse processo. O ciclo orçamentário corresponde à sequência ordenada de fases que estrutura o processo orçamentário brasileiro, compreendendo, conforme o Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional: (i) a elaboração da proposta orçamentária; (ii) a apreciação legislativa, materializada pela discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária Anual; (iii) a execução orçamentária; e (iv) o controle e a avaliação da execução (Brasil, 2026c).

O ordenamento jurídico brasileiro estrutura o planejamento governamental e o orçamento público por meio de três instrumentos fundamentais previstos no artigo 165 da Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que dá origem à LOA, concentra especial interesse do Poder Legislativo, por definir a previsão de receitas e a fixação de despesas que viabilizam a ação estatal e por abrir, por meio de emendas, a possibilidade de direcionamento de recursos às localidades e regiões das bases de representação parlamentar (Cambraia, 2011).

As emendas parlamentares consistem em proposições apresentadas na tramitação do PLOA, pelas quais o Congresso Nacional pode incluir, suprimir ou alterar programações, respeitadas a compatibilidade com o PPA e a LDO e a indicação de fonte de recursos, nos limites constitucionais. Por meio delas os parlamentares participam de decisões sobre quais obras e serviços receberão parte dos recursos federais, atendendo a compromissos políticos assumidos no exercício do mandato.

Quanto à classificação orçamentária, as emendas ao orçamento federal identificam-se por códigos de Resultado Primário (RP), que distinguem quatro modalidades: individuais (RP-6), de autoria de cada deputado ou senador; de bancada estadual (RP-7), elaboradas pelas bancadas parlamentares dos estados; de comissão (RP-8), propostas pelas comissões

⁷ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 165, incisos I a III e § 5º, e art. 166, caput e §§ 3º e 4º.

permanentes de cada casa legislativa; e de relator-geral (RP-9), formuladas pelo parlamentar designado para relatar a LOA (Fleury *et al.*, 2025).

Embora a Constituição de 1988 tenha fornecido o fundamento jurídico para a apresentação de emendas parlamentares à proposta orçamentária, o detalhamento procedimental das modalidades foi definido posteriormente por Resoluções do Congresso Nacional. Nesse percurso, a Resolução nº 2/1995 organizou o procedimento na redemocratização e a Resolução nº 1/2006 consolidou a arquitetura da CMO, estruturando emendas individuais, de comissão, de bancada e a base procedimental das emendas de relator-geral (Brasil, 1995, 2006).

Apesar de contribuírem para sistematizar o procedimento de emendas parlamentares, especialmente a Resolução nº 2/1995, o Poder Executivo preservou amplo domínio sobre a fase executiva, o que justificou a evolução para regimes impositivos subsequentes (Schymura, 2024). A EC nº 86/2015 representou marco relevante nessa trajetória, ao transformar o caráter meramente autorizativo das emendas individuais em impositivo, instituindo a obrigatoriedade de sua execução pelo Poder Executivo (Brasil, 2015a).

Além do caráter impositivo, a EC nº 86/2015 fixou o montante dessas emendas em 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior, percentual posteriormente elevado a 2%, determinando ainda a destinação mínima de 50% do valor global das emendas a ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 2015a). A EC nº 100/2019 estendeu a obrigatoriedade de execução às emendas de bancada estadual, até o limite constitucional de 1% da RCL (Brasil, 2019b).

A introdução do identificador RP-9 pela Lei nº 13.957/2019, que alterou a LDO 2020, ampliou a margem de atuação do relator-geral na inclusão de despesas e programações no PLOA, com reduzida rastreabilidade quanto ao proponente e ao destinatário (Brasil, 2019d). Essa dinâmica levou à identificação das emendas de relator-geral como “orçamento secreto”, sob o argumento de incompatibilidade prática com os princípios da transparência, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Entre 2014 e 2019, o montante médio anual executado por emendas situou-se em torno de R\$ 12 bilhões, ao passo que, entre 2020 e 2023, com a criação do RP-9, a média anual alcançou R\$ 35,53 bilhões, incremento superior a 195% (Brasil, 2024f). No julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) nº 850, 851, 854 e 1014, o STF declarou inconstitucional o chamado orçamento secreto e determinou que as emendas de relator-geral fossem restritas à correção de erros e omissões (Brasil, 2022c).

A EC nº 105/2019, ao acrescentar o artigo 166-A à Constituição Federal e instituir a transferência especial, conhecida como “emenda Pix”, permitiu o repasse direto de recursos a estados, Distrito Federal e municípios, independentemente de convênio e sem vinculação a programação específica. Essa modalidade intensificou questionamentos sobre rastreabilidade e regularidade da execução, especialmente após o STF determinar, na ADPF 854, o envio à Polícia Federal de relatório técnico da Controladoria-Geral da União (CGU) que apontou irregularidades generalizadas na aplicação dessas emendas (Brasil, 2025i).

Nos últimos anos, tanto o volume de recursos destinados a emendas quanto a obrigatoriedade de sua execução têm aumentado consideravelmente. No orçamento proposto pelo Executivo para 2022, o valor total das emendas apresentadas pelo Congresso já correspondia a quase 25% de todos os recursos disponíveis para livre alocação, ou seja, aqueles não comprometidos previamente com o pagamento de pessoal, benefícios previdenciários e outras despesas de caráter rígido e obrigatório (Tollini e Mendes, 2024).

Em 2025, a cada R\$ 100 do orçamento de despesas primárias, R\$ 1,69 correspondia a emendas parlamentares (Brasil, 2025a). Para o exercício de 2026, cerca de R\$ 60 bilhões foram previstos para emendas parlamentares, dos quais R\$ 37,8 bilhões correspondem a emendas impositivas, cuja execução é obrigatória pelo Poder Executivo (Brasil, 2026b).

A análise comparada de Tollini e Mendes (2024) atesta a magnitude das alterações promovidas pelo Legislativo brasileiro na proposta orçamentária, ao superar expressivamente os padrões observados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa circunstância sugere que tais intervenções não constituem, necessariamente, prática ordinária em democracias consolidadas.

Segundo o Tribunal de Contas da União, nos anos de 2020 e 2021, cerca de 80% dos recursos de transferências voluntárias para obras e serviços de engenharia decorreram de emendas parlamentares. Desse total, 85,5%, equivalente a R\$ 8,6 bilhões, foram destinados à contratação de serviços de pavimentação, montante quatro vezes superior ao alocado em obras de prevenção a desastres e duas vezes maior que os investimentos em rodovias federais no mesmo período (Brasil, 2022d).

No orçamento do Ministério das Cidades, o Tribunal de Contas da União (TCU) verificou que cerca de 40% da dotação destinada a obras entre 2021 e 2024 decorreu de emendas parlamentares, nas modalidades RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9. A análise indica que essas emendas podem elevar ações de menor prioridade técnica à condição de programas de grande porte orçamentário, reorientando recursos para iniciativas nem sempre aderentes ao planejamento setorial original (Brasil, 2024f).

Levantamento do Pulitzer Center indica que, desde 2015, deputados e senadores destinaram cerca de R\$ 900 milhões em emendas parlamentares para compra de maquinário pesado na Amazônia Legal, com entrega de pelo menos 1.648 equipamentos a 467 municípios. O volume, três vezes superior ao destinado a ações de proteção ambiental na floresta amazônica, reforça a relevância de examinar a articulação entre emendas, infraestrutura e pressão territorial na região (Pulitzer Center, 2025).

Na Amazônia, emendas parlamentares destinadas a obras viárias exigem cautela adicional quando possam afetar territórios tradicionalmente ocupados e atrair a CLPI como garantia procedimental. Essa relação será examinada, no Capítulo 3, nos casos da BR-319, da AM-366 e do ramal Barbary, após a delimitação do conteúdo jurídico da consulta e dos critérios que distinguem sua realização substantiva de sua aparência procedimental.

A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA (CLPI): DOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS AOS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA COMO EXPRESSÃO DA AUTODETERMINAÇÃO

Neste capítulo examina-se a construção normativa do direito à consulta de povos originários, desde os referenciais teóricos do conflito social até a consolidação dos PAC como expressão da autodeterminação. O capítulo se inicia com a moldura analítica dos conflitos socioambientais que permeiam a CLPI na Amazônia, com apoio em abordagens funcionalistas, marxistas, pós-coloniais e interacionistas, além de contribuições antropológicas, para compreender a consulta simultaneamente como instrumento de emancipação e como rito de conformidade formal apto a legitimar decisões já encaminhadas.

A seguir, reconstroem-se os precedentes históricos do direito à consulta, desde as práticas deliberativas de povos originários nas Américas e os primeiros debates sobre consentimento e legitimidade na América colonial. Analisa-se o percurso que vai do paradigma assimilacionista e integracionista à sua superação gradual no direito internacional, especialmente pela Convenção nº 107 da OIT e, posteriormente, pela aprovação da Convenção nº 169 em 1989.

Examina-se, em seguida, a internalização da CLPI no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para a ratificação da Convenção nº 169 pelo Decreto Legislativo nº 143/2002, o reconhecimento de seu status supralegal pelo STF e o papel do controle de convencionalidade. Examina-se a distinção entre consulta e consentimento tendo por parâmetro o caso Povo Saramaka vs. Suriname, a aplicação da CLPI a obras de infraestrutura viária com precedentes da Colômbia e Peru, as controvérsias judiciais em torno da BR-319 e a ausência de regulamentação infraconstitucional específica, contrastada com experiências estaduais e de direito comparado latino-americano.

O capítulo prossegue com a análise dos critérios de validade e eficácia que distinguem uma consulta substantiva de uma simulação procedimental, com apoio na tipologia de Arnstein e na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador. Nesse percurso, são apresentadas questões centrais para a delimitação do conteúdo jurídico da consulta, especialmente o momento de sua realização, a revisibilidade do consentimento, o alcance vinculante do procedimento e a adequação linguístico-cultural, com correlações pontuais com casos paradigmáticos na Amazônia.

Por último, examina-se o papel dos PAC como instrumentos de autodeterminação e pluralismo jurídico, traçando sua origem desde as experiências canadenses e o Protocolo de Nagoia até os marcos inaugurais brasileiros dos povos Wajãpi e Munduruku em 2014. Discute-se sua natureza jurídica vinculante, o reconhecimento institucional e jurisprudencial, a menção expressa a rodovias nos protocolos amazônicos e o princípio da vedação ao retrocesso como salvaguarda do núcleo substantivo da CLPI, preparando o terreno para o exame das interseções entre decisão orçamentária, emendas parlamentares e obras de infraestrutura viária.

2.1 Conflito social e CLPI: referenciais teóricos para a análise das disputas territoriais na Amazônia

A CLPI se insere em conflitos socioambientais que envolvem território, recursos naturais e modelos de desenvolvimento. Na Amazônia, essa ambivalência é especialmente relevante, pois a consulta pode operar tanto como instrumento de emancipação quanto como rito formal de legitimação de decisões previamente orientadas. O objetivo do subcapítulo não é aprofundar debates clássicos da Sociologia e da Antropologia, mas delimitar lentes úteis para distinguir participação substantiva e simulação procedimental.

No campo funcionalista, o conflito é frequentemente descrito como disfunção social, associada a desvios que ameaçam a coesão e a estabilidade, cabendo às instituições contê-lo e reabsorvê-lo (Durkheim, [1897] 2000; Merton, 1968; Parsons, 1951). Como observa Oliveira, R. M. (2016), essa leitura tende a dissimular o conflito e a reduzi-lo ao seu potencial reformador, o que ajuda a compreender como resistências dos povos afetados podem ser tratadas como entraves a neutralizar. Essa chave será retomada no caso do Trecho do Meio da BR-319, em que se examina se a CLPI operou como deliberação efetiva ou como chancela formal de decisão previamente orientada.

Em contraste, as abordagens marxistas concebem o conflito como elemento constitutivo da vida social e motor essencial da transformação histórica, enraizado nas relações de dominação e nas contradições estruturais na produção e na apropriação da riqueza (Oliveira, R. M., 2016). Embora haja debate sobre a equivalência estrita entre luta de classes e uma teoria geral do conflito social, a perspectiva marxista oferece uma chave particularmente útil para analisar conflitos socioambientais e suas relações com a CLPI.

Na Amazônia, essa abordagem sugere que decisões orçamentárias e administrativas, como a destinação de emendas parlamentares, não são neutras, pois distribuem custos e benefícios. A CLPI, nessa leitura, deixa de aparecer como expediente procedimental e passa a ser compreendida como arena de disputa sobre território e desenvolvimento, aspecto retomado

nos casos da AM-366 e do ramal Barbary, nos quais recursos públicos impulsionam obras viárias com efeitos sobre territórios tradicionalmente ocupados.

Releituras pós-coloniais marxistas, como Fanon (1979) e Saïd (2011), acrescentam que essas assimetrias atravessam hierarquias históricas de raça, cultura e identidade, pelas quais povos originários são posicionados como obstáculos, e não como sujeitos coletivos de direitos (Oliveira, R. M., 2016). Essa lente evidencia como prazos, interlocutores e efeitos decisórios podem ser convertidos em instrumentos de silenciamento e invalidação sociopolítica.

A perspectiva interacionista, associada a Simmel (1983), compreende o conflito como processo associativo e modalidade de interação inerente à vida social, sem qualificá-lo previamente como patologia ou força necessariamente emancipatória. O ganho analítico recai sobre os sentidos atribuídos pelos atores ao que está em disputa e sobre o modo como o conflito pode afastar grupos, reforçar coesões internas e reordenar alianças e antagonismos (Oliveira, R. M., 2016).

Essa perspectiva permite compreender a CLPI menos como etapa abstrata do licenciamento e mais como prática social situada, na qual se negociam, contestam e performam sentidos sobre território, impacto, representação e autoridade para falar em nome do coletivo. Nessa dinâmica, divergências sobre quem deve ser ouvido, em que tempo, com quais informações e com quais efeitos decisórios tornam-se parte do próprio conflito, e a consulta pode funcionar tanto como espaço de reconhecimento quanto como cenário de produção de incompreensões e frustrações, se o desenho institucional não acolher interpretações concorrentes.

Contribuições antropológicas e metodológicas permitem compreender como conflitos reorganizam relações intergrupais e como normas ganham sentidos distintos na prática. Em Evans-Pritchard (1977), identidades políticas se consolidam diante de pressões externas, enquanto Gluckman (1987) mostra que normas aparentemente consensuais se tornam objeto de disputa quando aplicadas em condições assimétricas, lente que ajuda a ler a CLPI como arena sobre as próprias regras do jogo, e não apenas sobre os impactos da intervenção.

Esse referencial teórico fornece a moldura para compreender os processos de consulta examinados nas seções seguintes, nas quais se analisam os fundamentos normativos da CLPI, seus critérios de validade e os PAC como expressão concreta da autodeterminação dos povos originários frente às assimetrias de poder que estruturam os conflitos territoriais na Amazônia.

2.2 Precedentes históricos da CLPI: práticas deliberativas indígenas e os primeiros debates sobre consentimento e legitimidade na América colonial

Diversas sociedades originárias possuíam mecanismos próprios de deliberação coletiva, como indicam registros sobre os povos Huron e Tlaxcala, bem como a descrição de Gaspar de Carvajal sobre lideranças locais e traços de representação política na Amazônia do século XVI (Carvajal, 1992; Colden, 1727; MacNutt, 1908). Assim, o direito de participar das decisões que afetam territórios tradicionais não constitui inovação normativa do século XX, mas remonta a práticas políticas e jurídicas que emergiram desde os primeiros contatos entre colonizadores europeus e sociedades indígenas nas Américas.

Os direitos dos povos originários possuem raízes que antecedem a codificação moderna e se manifestam em formas embrionárias de reconhecimento da autonomia política dessas populações, ainda que frequentemente instrumentalizadas para fins de dominação colonial (Anaya, 2004). No século XVI, as controvérsias travadas na Península Ibérica sobre a legitimidade da conquista produziram reflexões relevantes sobre os limites do poder estatal, especialmente em Francisco de Vitória, que rejeitou o domínio fundado nas Bulas Papais e reconheceu nos indígenas a posse de bens públicos e privados, além de formas ordenadas de organização política, leis, autoridades e práticas sociais reveladoras do uso da razão (Pagden e Lawrance, 1991; Vitoria, 2016).

Em 1513, a Coroa espanhola instituiu o *Requerimiento*, documento lido aos povos originários como notificação formal da autoridade espanhola antes de ações militares (Hanke, 1949). Embora operasse como legitimação da conquista, ele revela a percepção de que alguma comunicação prévia era necessária para conferir aparência de legitimidade ao domínio colonial.

Na América, a noção de que os povos originários poderiam consentir de forma explícita e formal à presença europeia foi difundida na documentação colonial ibérica (Herzog, 2024). Cada potência europeia desenvolveu rituais e protocolos próprios de legitimação territorial (Seed, 1995). Esses dispositivos, contudo, não representavam expressão genuína de livre-arbítrio, mas instrumentos jurídicos que legitimavam a presença colonial e justificavam reações violentas a qualquer resistência (Herzog, 2024; Pagden, 1995).

A literatura etnográfica confirma que práticas deliberativas integravam a organização política de diversos povos originários da Amazônia. No Maranhão, entre os Tupinambá, Claude d'Abbeville registrou em 1614 o *carbet*, assembleia de anciãos na qual propostas dos líderes podiam ser vencidas por soluções de qualquer ancião, evidenciando formas próprias de deliberação coletiva (Brasil, 2008a; Daher, 2004; Fernandes, 1989; Oliveira, R. S., 2016).

A compreensão desses precedentes é relevante porque o consentimento, a legitimidade e a autodeterminação interna constituem a base material sobre a qual se consolidou o conceito jurídico da CLPI. As práticas deliberativas originárias e os dispositivos coloniais de legitimação formal revelam, por caminhos opostos, que a questão do consentimento dos povos afetados acompanha a história política das Américas desde seus primeiros registros. Essa tensão se projeta sobre o percurso normativo examinado no subcapítulo seguinte.

2.2.1 Do assimilacionismo à superação do paradigma integracionista: os antecedentes normativos da CLPI

Enquanto processo de integração forçada à cultura dominante, o assimilacionismo suprimia identidades culturais, linguísticas e territoriais, especialmente no colonialismo de povoamento. Nos Estados Unidos, sua institucionalização passou pelo *Civilization Fund Act* de 1819, pelas escolas residenciais indígenas e pelo *Dawes Act* de 1887, que fracionou territórios indígenas em lotes individuais e enfraqueceu a coesão social dessas populações (EUA, 1819, 2016).

A legitimação intelectual dessas políticas foi reforçada pelo darwinismo social, pela eugenia e pela ciência racial, que transformaram antigas noções de inferioridade espiritual ou moral em hierarquias biológicas (Leonard, 2016; Miranda e Alamino, 2025). Esse pano de fundo explica por que a consulta era logicamente incompatível com o paradigma assimilacionista, no qual os povos originários eram concebidos como sujeitos transitórios rumo à plena cidadania nacional.

A superação do assimilacionismo explícito não significou, de imediato, a adoção de paradigma propriamente participativo, mas a migração para linguagem integracionista que preservava a incorporação dos povos originários à ordem nacional dominante. No Brasil, essa lógica manifestou-se no Serviço de Proteção aos Índios (SPI), instituído em 1910, que vinculava assistência indigenista, integração econômica, pacificação e transformação dessas populações em mão de obra útil à ideia de superação da condição indígena (Nötzold e Bringmann, 2013), e no Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973), que organizava categorias progressivas, entre isolados, em vias de integração e integrados, até a incorporação à “comunhão nacional” (Brasil, 1973).

A distinção entre assimilação e integração pode ser lida de duas formas. Para uma primeira corrente, a assimilação pressupõe homogeneização cultural imposta, enquanto a integração admitiria manutenção parcial de traços culturais em interação subordinada com o grupo dominante (Arenas e Urzúa, 2016; Pérez-Marín, Cruz-Hernández e Rodríguez, 2024;

Ribeiro, 1970). Para outra leitura, o assimilacionismo constitui o mecanismo operacional por meio do qual a integração se efetiva, tendo como finalidade a incorporação plena dos povos originários à sociedade dominante.

Em virtude das concepções integracionistas e assimilacionistas dominantes, os Estados, de modo recorrente, negaram aos povos originários um estatuto jurídico diferenciado, partindo da premissa de que estes seriam progressivamente incorporados à cultura dominante. Assim, não se admitiu a afirmação de identidades indígenas por meio da língua própria ou de uma educação controlada pelos próprios indígenas (Hannum, 2011). Diante desse pano de fundo, a era das Nações Unidas difundiu seu princípio de aplicabilidade universal dos direitos humanos.

O período pós-Segunda Guerra consolidou o paradigma universalista no direito internacional ao estabelecer na Carta das Nações Unidas, em 1945, o respeito universal aos direitos humanos e às liberdades fundamentais “sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (ONU, 1945). A Declaração Universal de 1948 traduziu esses princípios em um catálogo de direitos individuais (ONU, 1948), sem contemplar as especificidades culturais, territoriais e políticas dos povos originários enquanto coletividades distintas (Anaya, 2004).

Paralelamente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919 e primeira agência especializada da ONU (1946), já se ocupava das condições de populações “nativas” por meio da Convenção sobre Trabalho Forçado nº 29 (1930) e da Convenção nº 50 (1936), assumindo a liderança dessa pauta porque a questão dos povos originários era interpretada fundamentalmente como um problema de mão de obra rural e subdesenvolvimento.

A Convenção nº 107 da OIT, adotada em 1957, foi o primeiro tratado internacional vinculante dedicado aos povos originários, embora ainda orientado por matriz integracionista, ao definir as populações protegidas a partir de critério evolutivo e colonial (OIT, 1957; Thornberry, 2002). Sua revisão ganhou força nas décadas de 1970 e 1980, impulsionada pela luta dos povos originários por autodeterminação e pela internacionalização das mobilizações indígenas (Swepston, 1987; Uchida, 2012), bem como pela crítica ao objetivo de incorporação desses povos à sociedade dominante, que tornava a Convenção obsoleta (Anaya, 2004; Barsh, 1987).

Em resposta a essas críticas, a OIT iniciou o processo de revisão da Convenção nº 107 e aprovou, em 27 de junho de 1989, a Convenção nº 169, cujo preâmbulo reconhece a necessidade de remover a orientação assimilacionista dos padrões anteriores e assegurar novos parâmetros internacionais aos povos indígenas e tribais (OIT, 1989a; Swepston, 2015).

2.3 A Convenção nº 169 da OIT, a jurisprudência interamericana e a internalização da CLPI no ordenamento jurídico brasileiro

A Convenção entrou em vigor em 1991, tornando-se o principal tratado internacional vinculante sobre povos indígenas e tribais, com ênfase no dever estatal de consulta e na participação desses povos nas decisões que os afetem. Segundo o registro oficial de ratificações, há atualmente 24 Estados-partes, com distribuição fortemente concentrada nas Américas, sobretudo na América Latina, com maior densidade nas regiões Sul e Central. Em contrapartida, Estados Unidos e Canadá permanecem não signatários (OIT, 1989b).

O Brasil ratificou a Convenção nº 169 em 2002, por meio do Decreto Legislativo nº 143/2002 e do Decreto Presidencial nº 5.051/2004, incorporando ao ordenamento jurídico interno o direito à CLPI dos povos originários. Essa ratificação formalizou a obrigação estatal de consultar os povos afetados antes da adoção de medidas legislativas ou administrativas que lhes digam respeito diretamente, alinhando o direito interno aos padrões internacionais de proteção aos direitos coletivos desses grupos.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 231 e 232, já estabelecia as bases fundamentais de proteção aos direitos indígenas, reconhecendo sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. A Convenção nº 169 ampliou esse marco normativo ao prever a consulta prévia como instrumento essencial para superar estruturas coloniais persistentes no Estado brasileiro, reconhecendo povos e comunidades tradicionais como sujeitos ativos de direitos, dotados de autonomia sobre suas instituições, modos de vida e decisões relativas ao seu futuro, em reforço ao princípio da dignidade da pessoa humana (Martins Domingos, Braga Júnior e Fernandes, 2023; Serejo, 2022).

Sob essa ótica, a Convenção representou uma ruptura paradigmática ao substituir o modelo integracionista pelo reconhecimento da autonomia e da identidade cultural dos povos originários (Fonsêca *et al.*, 2024; Swepston, 2015), rompendo com o paradigma tutelar historicamente imposto a esses povos e comunidades, no qual o controle sobre suas vidas e destinos era atribuído a terceiros (OIT, 2003).

Nos termos do artigo 6º da Convenção, os governos devem consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente, 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 (Brasil, 2004b).

De acordo com parte da doutrina, a consulta prévia prevista na Convenção não exige necessariamente a obtenção de consenso ou acordo com o povo consultado, não configurando direito de veto (Squeff, Sarmento e Horn, 2025). Em situações específicas, contudo, a Convenção impõe que certas medidas respeitem a vontade desses povos, como no artigo 16.2, segundo o qual o traslado e o reassentamento desses povos “só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa”. A exigência de consentimento, em oposição à mera consulta, vincula-se ao potencial de causar danos graves e irreversíveis aos territórios indígenas.

A consolidação do consentimento como parâmetro normativo autônomo decorre de múltiplos pronunciamentos da ONU, incluindo o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) (ONU, 2003b), o Relator Especial sobre Povos Indígenas Rodolfo Stavenhagen (ONU, 2003a), a Declaração sobre Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007) e a Declaração Americana (OEA, 2016), que explicitam hipóteses em que o consentimento assume caráter obrigatório, como na remoção de povos de seus territórios e no armazenamento de materiais perigosos.

Na jurisprudência interamericana, a Corte IDH consolidou o entendimento de que, em casos de significativa afetação territorial, o Estado deve não apenas consultar, mas obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos originários. O caso Povo Saramaka vs. Suriname (2007) foi decisivo nessa construção, ao sistematizar os parâmetros normativos do dever de consulta e consentimento em projetos de desenvolvimento com impacto sobre territórios tradicionais (Corte IDH, 2007).

No parágrafo 129, a Corte IDH determinou que o Estado deve assegurar participação efetiva conforme costumes e tradições, garantir benefícios razoáveis e exigir estudo prévio de impacto socioambiental. No parágrafo 134, estabeleceu que, para projetos de grande escala com maior impacto, o Estado deve obter o consentimento, não apenas consultar (Corte IDH, 2007).

Essa distinção entre a consulta prévia, como procedimento participativo, e o consentimento, como requisito obrigatório, produz efeitos práticos diretos sobre o objeto deste estudo. A abertura de um ramal de acesso pode ser enquadrada sob o dever de consulta quando os efeitos são localizados, ao passo que a implantação de uma rodovia com impactos profundos e duradouros sobre o território e o modo de vida tende a exigir o consentimento prévio. Essa distinção fornece parâmetro para a leitura dos casos examinados no terceiro capítulo, especialmente quando a intensidade da afetação territorial condiciona o conteúdo e o alcance do dever consultivo.

A gradação entre consulta e consentimento não pode ser aplicada por critério puramente econômico ou administrativo, pois os povos originários atribuem valor sagrado, existencial e territorial a elementos naturais que o Estado pode tratar como impactos leves. A supressão de árvores ou a intervenção em espaços culturalmente relevantes, por exemplo, não permite qualificação automática como dano de baixo impacto, aspecto que reforça a necessidade de análise situada de cada intervenção.

A aplicação da CLPI a obras de infraestrutura viária encontra precedentes relevantes em diferentes jurisdições. Em 2011, a Corte Constitucional da Colômbia, na Sentença T-129, determinou a obrigatoriedade do consentimento livre, prévio e informado para três projetos, incluindo a estrada Acandí-Unguía, de quatro quilômetros, que interceptava duas reservas indígenas. O julgado representou avanço em relação à Sentença T-769 de 2009, ao afastar a restrição a empreendimentos de grande escala e afirmar que a anuência comunitária deve orientar o processo consultivo em qualquer cenário (Colômbia, 2011).

O Peru, embora situado no mesmo debate sobre infraestrutura e povos originários, revela orientação mais restritiva quanto à incidência da consulta. O Decreto Supremo 001-2012-MC dispensava, em seu artigo 15, o procedimento de consulta para a construção e manutenção de infraestruturas de saúde, educação e serviços públicos, previsão que permitia o enquadramento da construção de rodovias nessa regra de exceção. Contestada por organizações indígenas mediante a Ação Popular 29126-2018, a regra foi declarada nula com efeitos retroativos em 2022 (Peru, 2012).

No Brasil, o debate sobre a CLPI em obras de infraestrutura viária assume especial relevância no caso da BR-319, objeto de ações civis públicas do Ministério Público Federal (MPF) que questionam o licenciamento e requerem a CLPI junto a povos originários e comunidades tradicionais potencialmente afetados. Na Ação Civil Pública (ACP) nº 1001856-77.2024.4.01.3200, a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária mencionou a Convenção ao registrar controvérsias quanto à efetiva realização de consultas, ao passo que os réus alegaram a realização de audiências públicas e a anuência da FUNAI. A tutela de urgência deferida suspendeu os efeitos da Licença Prévia (LP) nº 672/2022, emitida pelo IBAMA ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) (Brasil, 2024b).

No âmbito legislativo, somam-se às emendas parlamentares examinadas neste estudo diversas proposições em tramitação no Congresso Nacional com significativo potencial de impacto sobre territórios indígenas, como projetos de mineração (PL nº 1.610/1996, PLC nº 227/2012, PL nº 5.807/2013) e propostas que incidem diretamente sobre a consulta (PL nº 10.678/2018, PL nº 1.331/2022).

Em relação ao status normativo da Convenção nº 169 no ordenamento jurídico brasileiro, conforme assentado pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP (Brasil, 2008b), aplica-se a compreensão de hierarquia supralegal, acima da legislação ordinária e abaixo da Constituição. Essa decisão conferiu à Convenção uma posição hierárquica privilegiada, capaz de invalidar normas infraconstitucionais conflitantes por meio do controle de convencionalidade.

Inicialmente concebido como instrumento de verificação de compatibilidade entre o ordenamento interno e os tratados internacionais, o controle de convencionalidade foi ampliado pela jurisprudência da Corte IDH, que consolidou o entendimento de que todas as autoridades estatais devem aplicar as disposições internacionais obrigatoriamente e *ex officio* (Corte IDH, 2011; Squeff, Sarmento e Horn, 2025). Portanto, incumbe aos tribunais e a todos os órgãos internos zelar para que os efeitos desses tratados não sejam esvaziados pela incidência de normas domésticas contrárias (Corte IDH, 2006).

Embora a Convenção nº 169 não seja instrumento estritamente interamericano, a Corte IDH tem se valido de tratados internacionais de direitos humanos para interpretar deveres estatais relativos à consulta (Corte IDH, 2018). Nessa direção, a Recomendação nº 123/2022 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Recomendação nº 96/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) reforçam o papel do Judiciário e do Ministério Público na promoção do controle de convencionalidade, ampliando a densidade institucional da CLPI.

No direito comparado, em contraste com a incipiência normativa brasileira, diversas nações latino-americanas consolidaram arranjos jurídicos próprios para a CLPI. Nesse quadro, destacam-se a Recomendação Geral nº 27/2016 da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México (México, 2016), o Decreto Supremo nº 66/2013 do Chile (Chile, 2013), o Decreto Supremo nº 001-2012-MC do Peru, que aprova o regulamento da Lei nº 29785 (Peru, 2012), a Lei Orgânica de Povos e Comunidades Indígenas da Venezuela, publicada na Gaceta Oficial nº 38.344/2005 (Venezuela, 2005), e a Lei nº 37/2016 do Panamá (Panamá, 2016).

O Peru, por meio do Decreto Supremo 001-2012-MC, condicionou a aprovação da medida administrativa à identificação prévia do grau de afetação direta sobre direitos coletivos indígenas (Peru, 2012). O Panamá, pela Lei nº 37/2016, atribuiu às entidades estatais o dever de fornecer informações desde a concepção e formulação do projeto, abrangendo motivos, implicações, impactos e consequências da medida legislativa ou administrativa (Panamá, 2016).

Os instrumentos normativos latino-americanos mencionados, ainda que com graus distintos de detalhamento, convergem em um aspecto central: a opção por disciplinar, em

âmbito infraconstitucional, aspectos procedimentais da consulta, como etapas, interlocutores, critérios de afetação e responsabilidades institucionais. O Brasil, diferentemente, carece de regulamentação dessa natureza, o que transfere ao Poder Judiciário e aos órgãos administrativos a tarefa de definir, caso a caso, os parâmetros de aplicação da Convenção nº 169, com resultados marcadamente heterogêneos.

Esse vazio normativo tem produzido insegurança jurídica e reforça a pertinência de experiências estaduais já positivadas, como a Portaria SEMA nº 76/2019 do Maranhão e a Instrução Normativa nº 7/2020 do Paraná (Maranhão, 2019; Paraná, 2020). A leitura desses instrumentos indica que a CLPI deve ser prévia, fundada em metodologia construída com a comunidade e observante dos protocolos existentes, sem se confundir com audiência pública nem substituir a anuência do órgão representativo (Brito, F., 2023; Paraná, 2020).

A lacuna normativa brasileira tem favorecido a redução da consulta a etapa formal do licenciamento ambiental, o que tem intensificado a judicialização de controvérsias relativas à sua implementação. Assim, emergem debates sobre a forma procedimental, a legitimidade representativa, a distinção entre consulta e consentimento, o alcance vinculante e a adequação linguístico-cultural do processo à Convenção nº 169 da OIT (Brito, F., 2023), elementos centrais para assegurar caráter substantivo à CLPI, e não mera ritualização procedimental, como se examinará no subcapítulo seguinte.

2.4 Fundamentos teóricos e critérios de validade da CLPI: entre consulta substantiva e simulação procedimental

A tensão entre consulta substantiva e simulação procedimental pode ser compreendida, inicialmente, pela tipologia de Arnstein (1969), que distinguiu oito graus de participação cidadã, agrupados entre não participação, tokenismo e poder cidadão. Sua formulação é útil para este estudo porque evidencia a diferença entre “passar pelo ritual vazio da participação” e dispor de poder real para afetar o resultado do processo, distinção diretamente aplicável à CLPI quando audiências, reuniões ou registros formais substituem influência efetiva sobre a decisão (Arnstein, 1969).

Na leitura de Arnstein (1969), a participação delimitada unilateralmente pelos detentores do poder tende a converter-se em rito de fachada, no qual aos grupos afetados resta apenas o resultado de terem “participado da participação”. Essa chave permite examinar, no terceiro capítulo, se os procedimentos relacionados à BR-319, à AM-366 e ao ramal Barbary funcionaram como espaços reais de influência ou como etapas formais de legitimação.

No âmbito específico dos povos originários e do direito internacional dos direitos humanos, a transposição dessa lente crítica ocorreu paralelamente à consolidação da Convenção nº 169. O estudo pioneiro dessa distinção, aplicado aos povos originários, foi consolidado nos relatórios de James Anaya (2009) durante seu mandato como Relator Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas da ONU, ao alertar que a consulta não pode ser reduzida a um mecanismo de mera informação sobre decisões já tomadas ou em curso, devendo estruturar-se como processo de boa-fé orientado à construção de acordos e à influência efetiva dos povos originários no processo decisório.

Na América Latina, Rodríguez-Garavito (2011) demonstrou, com base na experiência colombiana, que a consulta prévia pode servir tanto à emancipação quanto à legitimação de projetos extrativos. Sua análise evidencia que a burocratização do direito pode esvaziar o núcleo de autodeterminação da consulta e converter o diálogo intercultural em etapa mecânica de legitimação.

Flemmer e Schilling-Vacaflor (2016), ao examinarem consultas conduzidas na Bolívia e no Peru no setor de hidrocarbonetos entre 2007 e 2014, mostram que a efetividade participativa permaneceu restrita por assimetrias de poder, barreiras de comunicação, baixa apropriação indígena dos procedimentos e definição inadequada do momento da consulta. O descompasso entre promessa normativa e prática também decorreu de resultados genéricos ou limitados e de pressupostos simplificadores incorporados ao desenho institucional do modelo.

Esse tensionamento entre a dimensão substantiva e a conformidade meramente formal da CLPI, compreendido à luz das teorias do conflito social analisadas no subcapítulo 2.1, encontra resposta direta no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. A distinção legal entre uma consulta genuína e uma simulação procedimental foi operada pela Corte IDH no caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012). No parágrafo 186 da referida sentença, o tribunal foi explícito ao rejeitar a redução do instituto a uma formalidade vazia:

186. **A consulta tampouco deve se esgotar num mero trâmite formal**, mas deve ser concebida como “um verdadeiro instrumento de participação”, “que deve responder ao objetivo último de estabelecer um diálogo entre as partes, baseado em princípios de confiança e respeito mútuos, e com vistas a alcançar um consenso entre elas”. Nesse sentido, é inerente a toda consulta com comunidades indígenas o estabelecimento de “um clima de confiança mútua”, e a boa-fé exige a ausência de qualquer tipo de coerção por parte do Estado, ou de agentes, ou terceiros que atuem com sua autorização ou aquiescência (Corte IDH, 2012, tradução nossa, grifos nossos).

No parágrafo 177 da sentença, a Corte IDH estabeleceu que a consulta deve ser conduzida de maneira ativa e informada, conforme os costumes e tradições do povo afetado, no

marco de uma comunicação constante entre as partes, realizada de boa-fé e com a finalidade de alcançar um acordo. No parágrafo 187, a Corte determinou que a obrigação de consultar os povos originários constitui responsabilidade exclusiva do Estado, não podendo ser evitada ou delegada a empresas privadas, especialmente àquelas com interesse direto na exploração dos recursos (Corte IDH, 2012).

Zaremborg e Torres Wong (2018) observaram 177 procedimentos de CLPI na Bolívia, México e Peru até 2017, todos resultando na aprovação dos projetos consultados, o que corrobora que a consulta pode operar como mecanismo de legitimação procedimental. No Brasil, o fenômeno assume contornos próprios, na medida em que grandes empreendimentos licenciados após a entrada em vigor da Convenção nº 169 no ordenamento interno avançaram sem a realização da CLPI.

Na Amazônia, por exemplo, a Usina Hidrelétrica (UHE) Belo Monte, a UHE Teles Pires, a UHE São Manoel, o Linhão de Tucuruí e as intervenções associadas à Hidrovia do Tapajós configuram casos emblemáticos em que o procedimento consultivo foi suprimido ou conduzido posteriormente.

A definição analítica de uma CLPI adequada é complexa, pois seus elementos possuem conteúdo axiológico e dificultam a fixação de critérios normativos consensuais, em lógica semelhante às concepções maximalistas de democracia analisadas no primeiro capítulo. Por essa razão, a literatura tem recorrido a tipologias que classificam a consulta segundo distintos níveis de participação dos povos originários (Schilling-Vacaflor e Flemmer, 2020; Sherpa e Chepang, 2025).

Antes de examinar algumas controvérsias relevantes sobre o conteúdo jurídico da CLPI, convém explicitar o conteúdo axiológico dos três elementos que integram a própria denominação do instituto. A liberdade da consulta pressupõe a ausência de coerção, intimidação, manipulação ou qualquer forma de pressão externa, direta ou indireta, sobre os povos consultados, de modo que a manifestação de vontade reflita efetivamente a posição autônoma da comunidade, sem condicionamentos vinculados a incentivos econômicos ou ameaças de retaliação (ONU, 2018).

A anterioridade, por sua vez, exige que o processo consultivo seja instaurado antes da adoção de qualquer decisão administrativa, legislativa ou orçamentária relacionada à medida proposta, assegurando que os povos afetados possam influir na conformação do projeto desde as etapas iniciais de planejamento, e não apenas referendar escolhas já consolidadas. A dimensão informativa, por fim, impõe que o Estado forneça aos povos consultados informação completa, acessível, objetiva e culturalmente adequada sobre a natureza, o alcance, a duração,

os impactos socioambientais e os riscos previsíveis da medida, de modo a possibilitar a formação de juízo autônomo e fundamentado (ONU, 2018).

A CLPI envolve questões interpretativas de alta complexidade que ajudam a delimitar o conteúdo jurídico da consulta e a distinguir procedimentos substantivos de ritos meramente formais. Entre essas questões, destacam-se o momento em que a consulta deve ocorrer, a possibilidade de revisão do consentimento, a natureza vinculante ou meramente consultiva do procedimento e a adequação linguístico-cultural do processo, não como categorias autônomas de análise empírica, mas como debates normativos relevantes para compreender a densidade do instituto.

O momento da consulta constitui um dos pontos mais sensíveis na aplicação jurídica da CLPI, pois a indefinição sobre quando consultar produz efeitos concretos sobre a distribuição de poder entre Estado, empreendedores e povos afetados. O aporte de investimentos elevados nas etapas preliminares tende a consolidar expectativas econômicas e políticas, intensificando pressões sobre os territórios tradicionalmente ocupados e criando contextos propícios a assimetrias de poder, cooptação de lideranças indígenas e formas estruturais de violência.

No setor minerário, a exigência de consulta antes das primeiras perfurações exploratórias frequentemente é afastada sob o argumento técnico de que seria necessário comprovar, antes de consultar, a existência e a viabilidade econômica da exploração. Entretanto, considerando que os custos para descobrir e delinear um depósito mineral viável podem alcançar valores elevados, a realização da CLPI apenas após essas etapas tende a tornar o abandono do projeto mais oneroso do que a neutralização da resistência comunitária, convertendo a consulta em variável de gestão de risco.

A realização da CLPI antes das autorizações exploratórias iniciais mostra-se mais compatível com a finalidade substantiva do instituto, pois permite que os povos afetados participem da formação da decisão antes da consolidação de investimentos, expectativas administrativas e custos de reversão. Essa leitura não elimina a possibilidade de consultas sucessivas diante de alterações relevantes do empreendimento, mas impede que a primeira manifestação coletiva ocorra apenas quando a decisão estatal ou econômica já se encontre substancialmente encaminhada.

A preocupação com o tempo da consulta, especialmente quanto ao seu início antes da decisão estatal, constitui traço recorrente nos Protocolos Autônomos de Consulta, como explicita o povo Munduruku ao afirmar que “o governo não pode nos consultar apenas quando já tiver tomado uma decisão” (Munduruku, 2017). No estágio inicial, a pressão econômica, a

especulação e os custos de reversão são menores, o que favorece condições mais equitativas de deliberação e distribuição de poder.

Com base nessa premissa, Silva (2017) estrutura o processo da CLPI em seis etapas: (i) pré-consulta, com apresentação da intenção estatal e definição conjunta do plano consultivo; (ii) etapa informativa inicial, para exposição do projeto; (iii) realização do estudo de impacto socioambiental; (iv) internalização e socialização, abrangendo cronograma de reuniões e encontros comunitários; (v) etapa deliberativa, visando acordo ou veto; e (vi) fase de seguimento, com monitoramento da implementação e cumprimento das condições pactuadas.

Essa lógica de anterioridade também alcança a gestão orçamentária e a execução de emendas parlamentares destinadas a obras viárias em territórios tradicionalmente ocupados. A destinação de recursos para aquisição de máquinas, pavimentação, abertura ou melhoramento de estradas já pode representar decisão política com potencial de impacto territorial, sobretudo quando vinculada a intervenções concretas em áreas de incidência da CLPI. Esse parâmetro orienta a análise do terceiro capítulo, no qual a anterioridade é aferida, nos três casos, pela relação temporal entre a destinação de emendas parlamentares, os atos administrativos subsequentes, a intervenção material e a realização, ou ausência, da consulta.

A possibilidade de revisão do consentimento revela outro aspecto relevante do conteúdo jurídico da consulta, especialmente diante de experiências recentes, como o Projeto Potássio Autazes e a expansão da Estrada de Ferro Carajás, nas quais alterações de posicionamento por parte de lideranças no curso do processo evidenciam o caráter dinâmico da vontade coletiva diante de novas informações, impactos emergentes ou rearranjos internos. Admitir revisões apenas quando favoráveis aos empreendimentos implicaria esvaziar a dimensão substantiva da CLPI e reduzi-la a mecanismo de validação formal.

Ainda que determinados efeitos tenham sido considerados no momento da consulta, a experiência concreta pode demonstrar que sua intensidade compromete de modo desproporcional os modos de vida, o acesso a recursos naturais ou a organização sociocultural das comunidades. Nesses casos, a reavaliação do consentimento, independentemente do prazo de duração do empreendimento, deve ser juridicamente reconhecida, sem prejuízo da necessária ponderação entre revisibilidade da manifestação coletiva, proteção do investimento e segurança jurídica.

Cabe à própria comunidade, por meio de seus PAC, estabelecer parâmetros e condições para eventual renovação do processo consultivo. Essa alternativa preserva o protagonismo dos povos afetados na definição das condições de validade da consulta e pode incentivar o

cumprimento efetivo dos compromissos assumidos, especialmente em empreendimentos de longa duração ou sujeitos a alterações relevantes ao longo de sua execução.

A natureza vinculante ou meramente consultiva da CLPI constitui debate igualmente sensível, sobretudo em contextos nos quais as medidas projetadas produzem impactos diretos, duradouros e de difícil reversão sobre territórios tradicionalmente ocupados. Embora o tema tenha sido introduzido no subcapítulo anterior, convém reiterar que, no contexto de obras de infraestrutura viária na Amazônia, cujos impactos diretos e indiretos tendem a ser significativos e de longa duração, deve prevalecer leitura mais robusta da consulta, orientada à obtenção do consentimento.

A tese da natureza meramente consultiva pode ser admitida, excepcionalmente, quando os impactos forem mínimos, controláveis e restritos a áreas periféricas do território indígena ou tradicional. Essa admissão pressupõe que a medida não incida sobre territórios sagrados, sítios de relevância cultural ou meios essenciais de subsistência, e que o interesse público esteja configurado de forma inequívoca, devidamente comprovada e justificada, com a adoção de medidas mitigatórias, compensatórias e reparatórias adequadas às comunidades afetadas.

As obras de infraestrutura viária, contudo, dificilmente se enquadram nessa exceção, pois promovem alterações profundas nas dinâmicas ambientais, sociais e econômicas dos territórios atravessados ou indiretamente alcançados por seus efeitos. A abertura, pavimentação ou melhoria de estradas pode ampliar fluxos de ocupação, exploração econômica, pressão fundiária e degradação ambiental, tornando o consentimento prévio mais adequado e proporcional em intervenções dessa natureza.

A adequação linguístico-cultural e procedimental da consulta completa esse conjunto de questões relevantes para compreender a passagem entre consulta substantiva e simulação procedimental. Esse debate desloca a atenção da mera existência formal de reuniões, ofícios ou audiências para o modo como os povos afetados definem seus interlocutores, seus tempos de deliberação, suas formas próprias de decisão e as condições mínimas para que a comunicação com o Estado ocorra de maneira compreensível, segura e culturalmente adequada.

2.5 Protocolos Autônomos de Consulta (PAC) como expressão da autodeterminação e do pluralismo jurídico diante de assimetrias decisórias

Os PAC representam resposta normativa própria dos povos e comunidades tradicionais ao problema da adequação linguístico-cultural e procedimental da consulta, operando como expressão da autodeterminação e da jusdiversidade ao sistematizarem normas, princípios e procedimentos que cada povo considera adequados para conduzir a CLPI (Joca *et al.*, 2021).

No campo terminológico, são também designados como protocolo comunitário, protocolo autônomo ou mandato de consulta prévia (Silva, 2017), com fundamento normativo na Convenção nº 169 e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007.

A formulação dos primeiros protocolos de consulta emergiu no Canadá, no início dos anos 2000, com as Diretrizes de Consulta e Acomodação do povo *Northern Secwepemc te Qelmucw First Nation* (Northern Secwepemc te Qelmucw First Nation, 2003). No plano multilateral, o termo “protocolos comunitários” recebeu reconhecimento no Protocolo de Nagoia de 2010 (Brasil, 2023b), e, no contexto latino-americano, a Colômbia se destacou pela circulação precoce desses instrumentos, favorecida pela internalização da Convenção nº 169 e pela consolidação jurisprudencial da CLPI.

No Brasil, as primeiras iniciativas surgiram em 2014 com os protocolos dos povos Wajãpi e Munduruku (Ângelo, 2022; Peruzzo, 2017). O primeiro reagiu à adoção reiterada de decisões estatais sem escuta prévia, enquanto o segundo emergiu no conflito em torno da UHE São Luiz do Tapajós e formalizou a sensibilidade jurídica munduruku acerca do direito à consulta (Oliveira, R. M., 2016, 2021; Wajãpi, 2014).

Na construção dos PAC, povos e comunidades tradicionais assimilam e reinterpretam o direito à consulta previsto em normas nacionais e internacionais, materializando a vontade coletiva desses grupos (Giffoni, 2020; Joca *et al.*, 2021; Santos e Marques, 2023). A Resolução nº 44/2020 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) representou avanço institucional significativo ao reconhecer expressamente a validade jurídica e o caráter vinculante dos protocolos elaborados pelos próprios povos (Brasil, 2020b).

Nesse ponto, o conceito de jusdiversidade qualifica a força vinculante dos PAC como expressão da livre determinação, pois tais instrumentos possuem juridicidade própria, fundada no reconhecimento constitucional e convencional do pluralismo jurídico (Silva, 2017, 2019). Os protocolos concretizam essa concepção pluralista ao refletirem práticas consuetudinárias, elaboração autônoma e lutas pela afirmação do direito à diferença cultural e à autodeterminação dos povos (Silveira, Kaiser e Magni, 2024).

Desde 2014, registra-se a elaboração de diversos protocolos de consulta e consentimento, produzidos de forma documental, escrita, oral ou audiovisual por povos originários, quilombolas e comunidades tradicionais (CIDH, 2021). Nesse panorama, o Brasil se destaca como um dos países em que essa prática mais se consolidou, reunindo um dos maiores acervos de protocolos produzidos.

Por se tratarem de instrumentos descentralizados e sem banco oficial único, as quantificações disponíveis variam conforme fonte e metodologia. Em 2025, o Ministério dos Povos Indígenas, com base no Observatório de Protocolos de Consulta, apontou 48 PAC, número modesto diante de mais de 300 povos e mais de 700 Terras Indígenas (Brasil, 2025f). O Relatório da Coalizão para a Revisão Periódica Universal da ONU, também apoiado no Observatório, registrou 94 protocolos comunitários entre 2014 e agosto de 2023 (RPU/ONU, 2023).

Neste estudo, os PAC ocupam posição central, pois constituem o instrumento por meio do qual as comunidades podem organizar e conduzir o diálogo sobre medidas legislativas com potencial impacto sobre seus territórios e modos de vida, a exemplo de emendas parlamentares. Essa relevância também se explica por um histórico recorrente de decisões adotadas sem interlocução efetiva em obras de infraestrutura viária com impacto sobre territórios tradicionais.

A destinação de emendas parlamentares para obras viárias na Amazônia, quando ocorre à revelia da participação efetiva dos povos originários, atualiza um modelo desenvolvimentista historicamente dissociado de direitos territoriais, salvaguardas socioambientais e deliberação prévia das comunidades afetadas (Caporrino *et al.*, 2023). A construção da BR-174 constitui exemplo emblemático desse padrão, ao ser associada a graves violações de direitos humanos durante o regime militar e a efeitos devastadores sobre o povo Waimiri-Atroari, em contexto marcado por pensamento assimilacionista que buscava persuadir povos originários a aderirem aos empreendimentos estatais (Silva, Amaral e Pontes Filho, 2020).

Na ACP nº 1001605-06.2017.4.01.3200, em trâmite na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, o MPF sustenta violações de direitos do povo Waimiri-Atroari decorrentes da construção da BR-174. Em determinado trecho, o MPF manifesta-se acerca da consulta nos seguintes termos:

A consulta não deve ser realizada da maneira como entende o Estado ou o empreendedor privado. **Não pode ser um instrumento meramente homologatório** de uma decisão previamente tomada. Para ser considerada válida, a consulta aos povos indígenas afetados deve ser formal e realizada de boa-fé, de maneira prévia, livre e informada. No que tange ao caráter prévio da consulta, **depreende-se que esta deve ser anterior a qualquer intervenção sobre a área eventualmente afetada**, ou seja, a consulta deve ocorrer no momento em que a decisão está prestes a ser tomada (Brasil, 2017a, grifos nossos).

A relação entre os PAC e os projetos de infraestrutura viária denota que esses instrumentos devem operar como mecanismos de equalização das assimetrias decisórias entre o Estado desenvolvimentista e os povos afetados. Consoante Peruzzo (2017), a participação

tem sido condicionada a consultas formuladas apenas para definir se a estrada passará ao norte ou ao sul dos territórios indígenas, sem a oportunidade de discutir a não construção da via, o que torna os PAC ainda mais relevantes.

Para além da exigência do direito à consulta e participação, os PAC passaram a operar como instrumento jurídico na defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Ferreira, Mendonça e Pereira, 2021). Nesses documentos, rodovias e estradas são mencionadas expressamente como ameaças graves ou projetos com potencial de impactos severos aos territórios, culturas e modos de vida das comunidades.

O Protocolo de Consulta do Povo Mura e Munduruku (2024), diretamente relacionado à BR-319, afirma o direito de consulta sobre empreendimentos, atos administrativos e legislativos capazes de afetar a Terra Indígena (TI) e a Reserva Extrativista, registrando que as comunidades querem ser consultadas sobre “os impactos causados pela pavimentação da estrada BR 319” (Povo Mura e Munduruku, 2024). De modo semelhante, o Protocolo Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquichamba menciona a Transamazônica entre as ameaças históricas ao território, enquanto protocolos quilombolas e tradicionais da Região Metropolitana de Belém apontam projetos rodoviários como ameaças graves aos territórios e modos de vida (AMPQUA, 2017; Povo Juruna (Yudjá) da TI Paquichamba, 2017; Protocolo Murukutu, 2023).

Os povos originários passaram a formular PAC como estratégia de proteção de seus direitos coletivos diante da ausência de procedimentos estatais que respeitem suas formas internas de deliberação e do histórico de decisões legislativas e administrativas que avançaram sem escuta efetiva. Ao estabelecerem etapas, interlocutores legítimos, tempos adequados à dinâmica comunitária e condições mínimas de diálogo intercultural, os PAC mitigam assimetrias de poder e constituem parâmetro objetivo e verificável de regularidade procedimental, apto a servir de referência para o controle judicial de validade da consulta.

No plano jurisdicional, a recepção dos PAC mostra-se desigual, com avanços mais nítidos em decisões de primeira instância. A jurisprudência brasileira tem reconhecido que, no exercício do direito à CLPI, quando existir protocolo autônomo elaborado pelo povo afetado, a Administração Pública deve observá-lo como expressão concreta da consulta e da autodeterminação indígena. Essa orientação é corroborada pelo Acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) na ACP nº 0002505-70.2013.4.01.3903, que condicionou a emissão da licença de instalação à CLPI:

XII - Reforma parcial da sentença, apenas para afastar a anulação da licença prévia do empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, restando a emissão da licença de instalação condicionada à elaboração do ECI a partir de dados primários,

na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, **em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT**. Ressalte-se que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos (Brasil, 2017b, grifos nossos).

Apesar disso, o reconhecimento dos PAC ainda se revela incipiente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no STF, sem menção expressa aos PAC, embora haja garantia geral da CLPI. Essa menor densidade decorre, em parte, da natureza das controvérsias que chegam aos tribunais superiores, concentradas na análise de risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o que frequentemente relega a segundo plano a verificação concreta de procedimentos, temporalidades e legitimidade dos interlocutores.

Nessa linha, o TRF-1 já concedeu liminar favorável à realização da consulta prévia em caso envolvendo a UHE Belo Monte, com fundamento nos comandos constitucionais, mas a decisão foi suspensa monocraticamente pela presidência do tribunal, sob o argumento de prejuízo econômico irreparável (Caporrino *et al.*, 2023). Em diversos julgados, a confusão entre CLPI, oitiva constitucional e audiências públicas ambientais contribui para decisões que, mesmo reconhecendo irregularidades, evitam efeitos invalidantes, esvaziando o potencial dos PAC de traduzir a autodeterminação e o pluralismo jurídico em critérios objetivos de validade procedimental (Caporrino *et al.*, 2023; Rojas Garzón, Yamada e Oliveira, 2016).

Em decisão cautelar de fevereiro de 2026 no Mandado de Injunção nº 7516, o Supremo Tribunal Federal condicionou a exploração mineral em terras indígenas à autorização legislativa do Congresso Nacional e à realização da CLPI, nos termos do artigo 231, § 3º, da Constituição e da Convenção nº 169, tratando-a como requisito estruturante de validade procedimental (Brasil, 2026f). O julgado também reconheceu a omissão legislativa na regulamentação da pesquisa e lavra mineral em terras indígenas e fixou prazo de 24 meses para edição de lei específica pelo Congresso.

No terceiro capítulo, os PAC são adotados como parâmetro objetivo de validade procedimental na análise comparativa do Trecho do Meio da BR-319, da AM-366 e do ramal Barbary. Em cada caso, verifica-se a existência de protocolo formulado pelos povos afetados e, quando existente, o grau de observância estatal na destinação orçamentária, no licenciamento e nas decisões administrativas correlatas, a fim de avaliar como esse fator repercute sobre o circuito decisório, o contencioso judicial e o desenho das salvaguardas institucionais propostas ao final da pesquisa.

Diante de limitações jurisprudenciais que, não raro, reduzem a CLPI a formalidade sem efeitos práticos, ganha relevo o princípio da vedação ao retrocesso, ou efeito *cliquet*, como salvaguarda do núcleo substantivo da consulta e do papel dos PAC. Esse princípio afasta a renúncia ou a delegação do direito à CLPI e fundamenta a recusa de que instrumentos simplificados ou procedimentos unilaterais sejam tomados como equivalentes da consulta, questão examinada, em concreto, no terceiro capítulo.

EMENDAS PARLAMENTARES E OBRAS VIÁRIAS NA AMAZÔNIA: VULNERABILIDADES E DESVIRTUAMENTO INSTITUCIONAL DO DIREITO À CONSULTA

Neste capítulo examina-se, a partir de três intervenções viárias na Amazônia, de que modo decisões orçamentárias e administrativas vinculadas a emendas parlamentares se articulam com a observância da CLPI. O capítulo se inicia com a definição da estratégia analítica da investigação empírica, reunindo o marco teórico-institucional do *decoupling* e da mudança institucional gradual, o Quadro de Problemas de Políticas Públicas (Ruiz e Bucci, 2019), o desenho de estudo de casos múltiplos, a hipótese e seu mecanismo institucional, o protocolo documental em três eixos, a lente socioterritorial complementar e as fontes de evidência.

Em seguida, analisa-se o Trecho do Meio da BR-319, empreendimento federal marcado pela reiteração de destinações orçamentárias, pela centralidade do licenciamento ambiental e pela controvérsia sobre a incidência da consulta em território de influência indígena. A análise articula registros orçamentários, atos administrativos e judiciais, Estudos do Componente Indígena (ECI) e PAC para verificar se a obrigação consultiva incidiu, em tempo adequado, sobre as decisões que viabilizam a intervenção.

Na sequência, examina-se a rodovia AM-366, em Tapauá, no Amazonas, em contexto de execução local de intervenção viária associada a recursos federais transferidos por emendas parlamentares e apurada por órgãos de controle. Reconstroem-se o vínculo orçamentário, os atos administrativos e fiscalizatórios, a atuação do Tribunal de Contas do Estado e a situação dos povos potencialmente afetados, a fim de aferir a existência, a anterioridade e a consistência de eventual procedimento consultivo.

Por sua vez, examina-se o ramal Barbary, estrada vicinal entre Porto Walter e Cruzeiro do Sul, no Acre, em que a abertura física da via antecedeu a regularização procedimental e foi posteriormente submetida a controle judicial. A análise reconstitui o financiamento federal da intervenção, os atos fiscalizatórios e processuais e a situação do povo Jaminawa do Igarapé Preto, com atenção ao reconhecimento judicial do dever de consulta prévia.

Concluída a análise individual, o capítulo prossegue com a síntese comparativa dos três casos, observando diferenças de escala, esfera federativa, rastreabilidade orçamentária, estágio de execução e intensidade de controle institucional. Busca-se verificar se essas variações alteram apenas a forma de manifestação do fenômeno ou se preservam um mesmo padrão, no

qual a decisão orçamentária e a dinâmica administrativa tendem a anteceder e comprimir os espaços deliberativos próprios da CLPI.

Por fim, formulam-se salvaguardas institucionais voltadas a reacoplar a CLPI ao circuito decisório das emendas parlamentares destinadas a obras viárias. A proposta articula rastreabilidade orçamentária, controle administrativo e observância dos PAC, com o objetivo de reposicionar a consulta como condição de validade democrática das decisões capazes de afetar povos originários e comunidades tradicionais, preparando as conclusões da dissertação.

3.1 Estratégia analítica: matriz conceitual, protocolo de análise e fontes

A análise empírica desenvolvida neste capítulo exige uma estratégia capaz de relacionar decisões orçamentárias, atos administrativos, controle institucional e procedimentos consultivos sem reduzir os casos a uma mesma trajetória factual. Por isso, a investigação trata a destinação de emendas parlamentares, o licenciamento, a contratação e a execução material como momentos de um circuito decisório no qual a CLPI pode ser observada, deslocada ou substituída por mecanismos participativos ordinários.

Essa opção metodológica permite comparar intervenções de escala, esfera federativa, rastreabilidade documental e estágio processual distintos, sem pressupor identidade entre elas. O ponto comum está na possibilidade de verificar, em cada caso, se decisões orçamentárias ou administrativas antecederam o tempo próprio da consulta e se o dever convencional permaneceu acoplado à formação da decisão pública. A exposição inicia-se, assim, pela apresentação do referencial que orienta a leitura dos achados.

3.1.1 Marco teórico-institucional: *decoupling* e mudança institucional gradual

Para que a leitura dos três casos não se reduza à constatação de descumprimentos isolados, este subcapítulo fixa, de modo autônomo, o marco teórico-institucional empregado na interpretação dos achados, retomando e desenvolvendo, em registro operacional, os conceitos apresentados na Introdução. A opção por sistematizá-lo neste ponto, e não em capítulo anterior, justifica-se por ser aqui que tais categorias deixam de operar como referência conceitual e passam a funcionar como instrumento de análise empírica.

O primeiro conceito é o de *decoupling*, formulado pela teoria neo-institucional para descrever a separação entre as estruturas formais que as organizações adotam para obter legitimidade e as práticas efetivamente conduzidas em seu interior (Meyer e Rowan, 1977). A literatura contemporânea refinou essa noção ao distinguir o desacoplamento entre política e

prática, no qual a regra existe, mas não é implementada, do desacoplamento entre meios e fins, no qual a regra é implementada, mas não produz os efeitos substantivos a que se destina (Bromley e Powell, 2012), distinção decisiva para separar a omissão consultiva integral, em que a CLPI sequer é encenada, da consulta formalmente realizada, porém esvaziada de conteúdo deliberativo.

O segundo conceito é o de mudança institucional gradual, empregado para identificar como regras formalmente estáveis podem produzir efeitos distintos ao longo do tempo. A tipologia dessas modalidades origina-se em Streeck e Thelen (2005) e é sistematizada por Mahoney e Thelen (2010), sendo utilizadas, nesta pesquisa, duas categorias: conversão e deriva. Não se adotam deslocamento, exaustão e sobreposição como categorias operacionais, pois o deslocamento pressupõe substituição formal da regra, a exaustão remete ao seu esgotamento progressivo e a sobreposição exigiria nova camada normativa diretamente acrescida ao regime da CLPI, o que não se verifica nos casos examinados.

A conversão ocorre quando regras formais permanecem textualmente inalteradas, mas sua aplicação é redirecionada por atores que se valem da ambiguidade normativa para reorientar o sentido prático das normas (Mahoney e Thelen, 2010). Nesta pesquisa, essa modalidade permite compreender situações em que a obrigação consultiva é deslocada para expedientes estranhos ao procedimento da CLPI, apresentados como equivalentes funcionais da consulta.

A deriva ocorre quando a regra permanece formalmente vigente, mas perde densidade prática porque o arranjo institucional não se ajusta a mudanças no contexto de aplicação (Mahoney e Thelen, 2010; Streeck e Thelen, 2005). No recorte desta pesquisa, essa categoria permite compreender a perda de densidade prática da CLPI quando o dever consultivo permanece formalmente vigente, mas não é adaptado à impositividade das emendas parlamentares nem aos novos enquadramentos do licenciamento ambiental, permitindo que repasses federativos, contratações e atos de execução local antecipem ou reduzam os pontos institucionais de controle da consulta.

Mahoney e Thelen (2010) associam as modalidades de mudança gradual às possibilidades de veto e ao grau de discricionariedade na interpretação e aplicação da regra. Conversão e deriva pressupõem discricionariedade relevante, mas se distinguem pelo contexto de veto: a conversão prospera quando o veto mais fraco permite redirecionar ativamente a obrigação formal, enquanto a deriva ocorre sob veto forte, quando a regra permanece vigente, sem atualização capaz de preservar sua eficácia prática. Essas variáveis orientam a distinção entre omissão consultiva, redirecionamento da CLPI e perda de pontos de controle.

Para preservar a distinção entre níveis analíticos, o *decoupling* identifica a distância entre regra formal e prática institucional, enquanto a mudança institucional gradual especifica os mecanismos pelos quais essa distância se produz. Os registros são complementares, pois um mesmo caso pode apresentar um padrão de *decoupling*, relativo ao resultado observado, e modalidades de mudança gradual, relativas ao processo de formação desse resultado. Nessa hipótese, a referência conjunta às categorias não implica dupla classificação, mas articula o estado de desacoplamento observado aos mecanismos institucionais que o produziram.

Os qualificadores de grau empregados na análise dos casos, como deriva predominante, conversão pontual ou conversão incipiente, não integram a tipologia original, de natureza categórica, mas constituem adaptação analítica destinada a captar configurações mistas e trajetórias institucionais em curso, nas quais mais de uma modalidade pode aparecer com intensidades distintas.

Estudos sobre a implementação da consulta prévia em contextos extrativos latino-americanos conferem lastro empírico a essa hipótese, ao demonstrarem que o reconhecimento normativo do direito convive, de modo recorrente, com o seu esvaziamento prático, seja pela redução da consulta a procedimento cerimonial, seja pela sua subordinação a decisões já consolidadas (Flemmer e Schilling-Vacaflor, 2016; Rodríguez-Garavito, 2011).

A investigação de Falleti e Riofrancos (2018) acrescenta que a efetividade da consulta depende menos do enunciado da norma e mais das dinâmicas políticas de mobilização social e de incorporação dos movimentos no Estado, bem como do *timing* desses processos. A presente pesquisa dialoga com essa literatura e a especifica em chave inédita, ao examinar não a consulta no licenciamento de grandes projetos extrativos, mas o elo, ainda pouco explorado, entre o circuito orçamentário das emendas parlamentares e o esvaziamento da CLPI em obras viárias amazônicas.

3.1.2 Quadro de Problemas de Políticas Públicas na sistematização dos casos

A investigação jurídica de políticas públicas dispõe de aparato analítico próprio, do qual interessa, para esta pesquisa, o Quadro de Problemas de Políticas Públicas proposto por Ruiz e Bucci (2019), a partir do Quadro de Referência de Bucci (2015). Trata-se de instrumento voltado à organização do material empírico em situações-problema pouco estruturadas ou em processo de estruturação, condição compatível com intervenções viárias amazônicas nas quais obras, emendas parlamentares, licenciamento, fiscalização e CLPI não se integram em programa único, mas em circuitos decisórios distintos, acionados por competências, procedimentos e temporalidades institucionais próprias.

Ruiz e Bucci (2019) articulam, nessa adaptação, três matrizes consolidadas: o ciclo de formação de políticas, com ênfase na etapa decisória; o modelo das múltiplas correntes de Kingdon (2014), voltado ao fluxo que antecede a entrada na agenda; e a perspectiva da não-decisão de Bachrach e Baratz (1963, 2011), que toma por objeto não a mera inação estatal, mas a supressão ativa de questões por meio de valores, procedimentos e regras institucionais que as mantêm fora da arena decisória. Essa convergência em torno da decisão governamental é central para a pesquisa, pois a ausência ou a não-tomada de decisões, somada ao déficit normativo na conformação da ação governamental, caracteriza parte relevante dos problemas a que o Quadro de Problemas se dirige.

Dessas matrizes, a perspectiva da não-decisão de Bachrach e Baratz recebe uso analítico mais intenso nesta pesquisa, ao iluminar a supressão do dever consultivo da arena decisória, enquanto o modelo das múltiplas correntes é empregado em registro auxiliar, para situar a fase pré-decisória de formação da agenda orçamentária e a entrada de determinadas intervenções viárias no fluxo de prioridades públicas.

Essa arquitetura metodológica autoriza a adaptação comparativa do Quadro de Problemas aos três casos examinados, sem exigir identidade plena entre os arranjos institucionais. Em estudo dedicado ao mapeamento de arranjos jurídico-institucionais, Bucci e Gaspardo (2024) indicam que esse tipo de roteiro pode auxiliar comparações entre configurações distintas de um mesmo arranjo, entre arranjos semelhantes em setores diversos ou entre contextos geopolíticos distintos, o que reforça sua utilidade para a análise de intervenções viárias amazônicas sujeitas a diferentes escalas federativas, trajetórias administrativas e graus de judicialização.

Nos circuitos viários examinados, a ausência de estrutura nacional de coordenação capaz de articular execução orçamentária, licenciamento, fiscalização e dever consultivo torna o Quadro de Problemas particularmente adequado ao exame desses arranjos. Nesta pesquisa, os Quadros de Problemas cumprem função interna de organização de cada caso, ao reunir situação-problema, diagnóstico situacional, solução hipotética, contexto normativo, arena decisória, agentes, recursos de barganha e etapa do processo decisório, enquanto a comparação entre os casos é conduzida pelas quatro dimensões do desvirtuamento institucional da CLPI.

O marco normativo comum aos três casos, por incidir uniformemente sobre todos, é sistematizado uma única vez neste ponto. Integram esse núcleo a Constituição Federal de 1988, nos artigos 231, 225, 166 e 166-A, a Convenção nº 169 da OIT, internalizada pelo Decreto Legislativo nº 143/2002 e consolidada no Decreto nº 10.088/2019, a Lei Complementar nº 140/2011 e a Lei nº 6.938/1981 (Brasil, 1988, 2011, 2019a).

No campo orçamentário, consideram-se ainda as Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019, relativas às emendas impositivas e às transferências especiais (Brasil, 2015a, 2019b, 2019c). A Lei nº 15.190/2025 não integra o marco comum desde a origem, por ser posterior aos fatos principais dos três casos, mas é empregada como marco superveniente na controvérsia de 2026 do Trecho do Meio.

A esse núcleo agregam-se, como parâmetros transversais já examinados no Capítulo 2, os atos nacionais de controle de convencionalidade, os tratados gerais de direitos humanos e os instrumentos especializados sobre povos originários. No plano interno, destacam-se a Recomendação nº 123/2022 do CNJ, a Recomendação nº 96/2023 do CNMP e a Resolução nº 44/2020 do CNDH.

No plano internacional, o parâmetro abrange o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, as Declarações das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos sobre povos indígenas e a jurisprudência da Corte Interamericana sobre consulta prévia e direitos territoriais. As disposições próprias de cada caso permanecem indicadas no quadro respectivo, sem substituir o protocolo documental de três eixos nem a lente socioterritorial desenvolvidos nas seções seguintes.

3.1.3 Desenho da pesquisa e critério de seleção dos casos

O desenho de pesquisa adota a lógica do estudo de casos múltiplos com replicação (Yin, 2018), em configuração incorporada, pois cada caso é examinado por três eixos analíticos internos: reconstituição orçamentária, análise jurídico-administrativa e processual e aferição da consistência procedimental da CLPI. Esses eixos organizam a observação de cada intervenção, mas não substituem o caso como unidade de análise.

Nessa perspectiva, os casos não são escolhidos por representatividade estatística, mas pela presença de controvérsia consultiva documentada, condição que maximiza a observação do mecanismo investigado e os habilita a confirmar, tensionar ou refinar a hipótese, sem pretensão de generalização estatística. A dissertação adota desenho de replicação combinada: literal quanto ao resultado comum, consistente no deslocamento da CLPI em relação ao momento decisório relevante, e teórica quanto à forma assumida por esse deslocamento, que varia conforme o arranjo federativo, administrativo e executivo de cada intervenção.

A replicação literal apoia-se em elementos comuns previamente definidos, pois todos os casos envolvem intervenções viárias na Amazônia Legal, associação em graus distintos com recursos federais por emendas parlamentares e potencial incidência sobre territórios indígenas

ou tradicionalmente ocupados. A esse núcleo soma-se a existência de controvérsias consultivas documentadas, indicativas de possível descompasso entre a decisão orçamentária, administrativa ou material e o tempo próprio da CLPI, sem que essa indicação preliminar substitua a análise documental desenvolvida em cada caso.

A replicação teórica apoia-se na variação previsível dos arranjos examinados: no Trecho do Meio, empreendimento federal com licenciamento conduzido pelo IBAMA e destinação orçamentária declarada; na AM-366, intervenção estadual com repasses federais e execução local; e, no ramal Barbary, estrada vicinal aberta antes da regularização procedimental e posteriormente judicializada. Essa variação permite observar como o mesmo problema institucional assume formas distintas, da omissão consultiva integral ao redirecionamento por expedientes apresentados como equivalentes.

Como a pesquisa trabalha com intervenções viárias em que há controvérsias consultivas documentadas e graus distintos de associação com o circuito federal de emendas parlamentares, o desenho não pretende isolar causalidade entre emendas parlamentares e desvirtuamento da CLPI. O que se verifica é se o deslocamento da consulta em relação à decisão sobre a intervenção viária se repete em arranjos federativos, documentais e processuais distintos, indicando a consistência de um mecanismo institucional sem afirmar que o circuito das emendas seja causa única, condição necessária ou condição suficiente do desvirtuamento.

Os três casos, portanto, não repetem o mesmo elo empírico, mas funcionam como pontos de observação distintos de um mesmo problema institucional, permitindo examinar como a CLPI é deslocada em contextos de intenção orçamentária, transferência de recursos, execução local e intervenção física. O Quadro 1 sistematiza essas variações contextuais entre os três casos sob a hipótese comum que orienta a comparação.

Quadro 1 – Variações contextuais dos casos selecionados sob hipótese comum

Dimensão	Trecho do Meio (BR-319)	AM-366 (Tapauá)	Ramal Barbary (Porto Walter)
Localização	Amazonas	Amazonas	Acre
Intervenção viária examinada	Pavimentação do Trecho do Meio da BR-319, em rodovia federal	Abertura e pavimentação de trecho da AM-366, em rodovia estadual	Abertura do ramal Barbary, em estrada vicinal municipal
Órgãos competentes (licenciador / executor)	IBAMA / DNIT	IPAAM / Prefeitura de Tapauá	IMAC e DERACRE / Prefeitura de Porto Walter

Modalidades de emenda	Individual, bancada estadual e comissão	Individual, relator-geral e comissão	Individual, bancada estadual, relator-geral e comissão
Vínculo orçamentário	Destinação declarada e rastreável por espelhos orçamentários, sem execução financeira correspondente comprovada	Transferências federais ao município, com execução local documentada e vínculo específico reconstruído por convergência documental	Transferências federais ao município, com execução local documentada e vínculo específico reconstruído por convergência documental
Terras Indígenas relacionadas à intervenção	TIs Lago Capanã, Nove de Janeiro, Ariramba, Apurinã do Igarapé Tauamirim e Apurinã do Igarapé São João	TIs Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tauamirim	TI Jaminawa do Igarapé Preto
Estágio de judicialização	Litígio estrutural de longa duração	Sem litígio estruturado	ACP com anulação em 2024 e acordo homologado em 2025

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Portal da Transparência, de peças processuais e de atos administrativos referentes a cada caso.

A combinação entre o fenômeno comum e as variações contextuais sustenta a inferência que a análise dos casos busca verificar. Na medida em que o deslocamento da CLPI se manifesta em configurações institucionais distintas, ganha consistência a leitura de uma incompatibilidade estrutural entre o ciclo orçamentário das emendas e o tempo próprio da consulta. Essa inferência, contudo, não autoriza isolar as emendas parlamentares como causa única, necessária ou suficiente do desvirtuamento da CLPI, pois o desenho não inclui casos de contraste sem associação ao circuito federal de emendas.

Essa comparação também exige distinguir o modo como o vínculo com emendas parlamentares federais se apresenta em cada caso, especialmente quanto à rastreabilidade e à execução dos recursos. No caso da BR-319, identificam-se espelhos de emendas com destinação declarada ao Trecho do Meio, sem execução correspondente em razão dos entraves de licenciamento. Nos casos da AM-366 e do ramal Barbary, há registros de transferência e aplicação de recursos federais em ações de infraestrutura relacionadas aos municípios afetados.

Os três casos inserem-se no período de consolidação do orçamento impositivo, inaugurado pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou obrigatória a execução das emendas individuais ressalvados os impedimentos de ordem técnica, e ampliado pela Emenda Constitucional nº 100/2019, relativa às emendas de bancada. Em todos eles, há indicação preliminar de deslocamento entre a decisão orçamentária, administrativa, contratual ou material

relevante e a CLPI, com diferenças quanto ao grau de execução física e à rastreabilidade do vínculo entre emenda parlamentar e intervenção viária.

3.1.4 Hipótese, mecanismo institucional e alcance da inferência

A aplicação do desenho de casos múltiplos exige explicitar o alcance da hipótese central e os limites da inferência autorizada pelos casos selecionados. A hipótese desta pesquisa parte da existência de uma incompatibilidade estrutural entre o ciclo orçamentário das emendas parlamentares, anual e orientado à execução, e a temporalidade própria da CLPI, que pressupõe informação adequada, deliberação interna e possibilidade real de influência sobre a decisão.

Em sentido amplo, essa incompatibilidade se verifica quando a decisão orçamentária e os atos administrativos associados antecedem ou deslocam o momento próprio da consulta. Em sentido estrito, manifesta-se quando a pressão pela execução dos recursos comprime o tempo disponível para a CLPI e favorece sua substituição por expedientes participativos de menor custo institucional, como ofícios, reuniões informais, audiências públicas genéricas ou abaixo-assinados.

A comparação entre os casos permite observar essas duas dimensões em graus distintos, sem exigir identidade entre os arranjos empíricos examinados. No ramal Barbary, a compressão temporal apresenta-se com maior nitidez, pois a abertura física da via avançou sem consulta adequada e antes da regularização institucional do procedimento. No Trecho do Meio da BR-319, a execução material ficou condicionada à superação das pendências de licenciamento até o reenquadramento jurídico superveniente, sem comprovação de execução financeira diretamente vinculada às emendas examinadas, mas a reiteração das destinações orçamentárias revela a anterioridade da decisão de gasto em relação à consulta.

Diante disso, a dissertação adota como hipótese central a dimensão mais ampla desse argumento, segundo a qual a incompatibilidade entre decisão orçamentária, execução administrativa e consulta tende a deslocar a CLPI para momento posterior ou meramente formal. A compressão temporal pela urgência executiva é tratada como uma das formas possíveis desse desvirtuamento, e não como condição necessária para sua ocorrência.

Também é necessário qualificar o papel da impositividade orçamentária na cadeia decisória examinada. A Emenda Constitucional nº 86/2015 tornou obrigatória a execução das emendas individuais, enquanto a Emenda Constitucional nº 100/2019 estendeu a obrigatoriedade às emendas de bancada. Contudo, os casos analisados não se explicam apenas por esse regime, pois envolvem modalidades distintas de indicação parlamentar e diferentes formas de execução dos recursos.

Por isso, o fator relevante não é a impositividade isoladamente considerada, mas o desenho orçamentário-institucional mais amplo em que ela se insere. Esse desenho, que constitui o mecanismo institucional examinado, combina ampliação da indicação parlamentar de recursos, baixa rastreabilidade em determinados repasses, fragmentação federativa da execução e ausência de salvaguarda que condicione a continuidade do circuito decisório à comprovação prévia da CLPI.

O desenho não permite concluir que déficits consultivos ocorram apenas em obras viárias custeadas por emendas parlamentares. O que se examina é mais restrito: se, nos casos selecionados, o circuito das emendas contribui para deslocar a CLPI da formação da decisão, sem demonstrar que ele seja a única fonte do déficit. A incorporação de casos de contraste, em pesquisas futuras, permitiria testar com maior precisão se a intensidade desse deslocamento varia conforme o grau de presença das emendas na decisão de gasto, na transferência de recursos ou na execução material da obra.

3.1.5 Protocolo de análise documental: os três eixos articulados

A operacionalização da análise em cada caso obedece a protocolo documental construído para esta pesquisa e estruturado em três eixos cumulativos e complementares, sem hierarquia entre si. Em conjunto com o Quadro de Problemas e as quatro dimensões de aferição, esse protocolo assegura a aplicação dos mesmos procedimentos de coleta, organização e classificação aos três casos. O primeiro eixo, de reconstituição orçamentária, identifica as emendas associadas a cada caso no Portal da Transparência e nos espelhos consolidados da CMO, observando objeto, número ou código, ano, modalidade, programa ou ação orçamentária e, quando disponível, valor empenhado.

Essa reconstituição permite aferir a sequência temporal entre a alocação orçamentária, os atos administrativos associados, a intervenção material, quando existente, e os registros relativos à CLPI, além de situar, em cada caso, o grau de correspondência documental entre a emenda parlamentar e a intervenção viária examinada.

O segundo eixo, de análise jurídico-administrativa e processual, examina atos administrativos, fiscalizatórios e judiciais relacionados a cada caso, com atenção às alegações sobre a CLPI, à fundamentação normativa invocada e aos efeitos sobre a continuidade das obras. O licenciamento ambiental é tratado como arranjo institucional próprio, cuja interação com o circuito orçamentário pode bloquear a execução ou reduzir os pontos de controle do dever consultivo.

O terceiro eixo, de aferição da consistência procedimental, examina os procedimentos consultivos efetivamente adotados à luz dos parâmetros da Convenção nº 169 da OIT e, quando existentes, dos PAC dos povos potencialmente afetados.

A anterioridade corresponde ao momento da consulta e decorre do artigo 6º, item 1, alínea “a”, da Convenção nº 169, que exige sua realização sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos interessados. A interlocução, por sua vez, refere-se à forma de condução do diálogo, pois o mesmo dispositivo exige procedimentos apropriados e participação por meio das instituições representativas dos povos afetados (OIT, 1989a).

A adequação cultural decorre do artigo 6º, item 2, que exige consulta de boa-fé e apropriada às circunstâncias, em diálogo com o artigo 7º, item 3, segundo o qual os estudos sobre impactos sociais, espirituais, culturais e ambientais devem ser realizados em cooperação com os povos interessados. A natureza do mecanismo adotado também se vincula ao artigo 6º, item 2, pois a consulta deve orientar-se à construção de acordo ou consentimento, distinguindo-se de mecanismos participativos ordinários, atos informativos, manifestações genéricas ou publicidade do empreendimento (OIT, 1989a).

As quatro dimensões comuns aos três casos traduzem, em critérios verificáveis, os elementos centrais que integram a própria denominação da CLPI. Liberdade e informação adequada operam como requisitos transversais de validade, aferidos sobretudo pela interlocução, pela adequação cultural e pela natureza do mecanismo adotado.

A aferição adota escala diagnóstica comum às quatro dimensões: (i) atendida, quando há procedimento de CLPI compatível com o parâmetro normativo; (ii) comprometida, quando há procedimento formalmente orientado à consulta ou à pré-consulta, mas com falhas relevantes de metodologia, alcance da participação ou retorno institucional; e (iii) violada, quando a CLPI não foi realizada ou foi substituída por expediente sem natureza consultiva, como ofício, audiência pública genérica, reunião pontual, estudo técnico, abaixo-assinado ou manifestação isolada de concordância.

A categoria atendida funciona como referência normativa da escala, permitindo aferir a distância entre o procedimento examinado e o padrão exigido pela Convenção nº 169 e pelos Protocolos Autônomos de Consulta, quando existentes. Com isso, cada dimensão é classificada conforme o grau de compatibilidade entre o procedimento observado e os parâmetros normativos aplicáveis.

A classificação não mede a quantidade de atos praticados pelo Estado, mas sua compatibilidade com o dever convencional de consulta. Por isso, a maior densidade documental

não converte expedientes administrativos em CLPI quando ausentes os requisitos das quatro dimensões. Do mesmo modo, medidas posteriores de reparação, acordo judicial ou garantia de consulta futura são registradas, mas não alteram o diagnóstico referente ao momento decisório examinado.

3.1.6 Lente socioterritorial complementar

A análise jurídico-institucional articula-se, em cada caso, a uma lente socioterritorial complementar, apoiada na Nova Cartografia Social da Amazônia (Almeida, 2008), na cartografia social crítica (Acselrad, 2012) e na cartografia simbólica do direito (Santos, 2000). Essa lente não corresponde à produção de cartografia social em sentido estrito, pois a pesquisa não realizou oficinas de mapeamento participativo nem elaborou mapas comunitários com os povos afetados.

A reconstrução das territorialidades, dos sujeitos, dos conflitos e das temporalidades opera, portanto, como uso delimitado dessa lente, especialmente diante de bases estatais de representação das quais a própria pesquisa necessita. Nesse sentido, traçados, delimitações e cadastros oficiais não são tomados como retrato neutro do território, mas como representações seletivas a serem examinadas à luz das territorialidades socialmente constituídas.

Conforme Almeida (2008), as terras tradicionalmente ocupadas não se reduzem ao registro cadastral, ao domínio formal ou à delimitação administrativa, mas expressam processos de territorialização⁸ associados a usos comuns, práticas produtivas, relações de pertencimento e lutas por reconhecimento. A ausência de demarcação formal, portanto, não equivale à inexistência de território, pois a territorialidade pode estar socialmente constituída antes de sua tradução em categorias jurídico-cadastrais (Acselrad, 2012; Almeida, 2008).

Categorias como Terras Indígenas demarcadas, Unidades de Conservação, traçados oficiais e ações orçamentárias, embora indispensáveis, não esgotam as formas concretas de ocupação, uso comum e pertencimento (Acselrad, 2012; Almeida, 2008; Santos, 2000). A CLPI incide diante da possibilidade de afetação direta, ainda que sem sobreposição a área formalmente demarcada. Por isso, a decisão orçamentária pode ser lida como ato de antecipação territorial sobre territorialidades previamente constituídas, leitura que não substitui o protocolo jurídico-institucional, mas prepara sua aplicação.

⁸ A noção de processo de territorialização é retomada de Oliveira Filho (1999), que a define como processo de reorganização social associado à constituição de identidade coletiva, mecanismos políticos e controle sobre recursos territoriais. Almeida (2008) emprega essa chave para examinar as terras tradicionalmente ocupadas, articulando-a à autodefinição coletiva, ao uso comum dos recursos e às lutas de povos e comunidades tradicionais por reconhecimento.

Na aplicação aos três casos, a lente socioterritorial organiza a observação em quatro dimensões complementares. As territorialidades afetadas indicam os povos, organizações, modos de vida, práticas produtivas, sistemas de uso comum e formas de circulação alcançados pela intervenção. As ordens normativas concorrentes evidenciam os agentes institucionais, as competências federativas e as formas próprias de regulação comunitária. O conflito distributivo permite identificar quem se beneficia da obra e quem suporta seus custos territoriais, culturais, ambientais e procedimentais. As temporalidades em desencontro, por fim, revelam o descompasso entre o ciclo orçamentário e o tempo necessário à informação, à pactuação metodológica e à deliberação comunitária.

A articulação dessas lentes cumpre funções distintas no desenho empírico da pesquisa, pois o estudo de casos múltiplos define a lógica de comparação e o alcance da inferência, o Quadro de Problemas organiza internamente cada caso, a não-decisão qualifica as exclusões do processo decisório, o *decoupling* e a mudança institucional gradual descrevem os mecanismos de deslocamento da CLPI, os quatro critérios de aferição fornecem a métrica comum de comparação e a lente socioterritorial delimita o alcance da afetação para além da sobreposição cartográfica ou cadastral.

3.1.7 Fontes de evidência

As fontes de evidência foram organizadas em duas categorias, em diálogo com o protocolo de cadeia de evidências recomendado para estudos de caso múltiplos (Yin, 2018). No limite desta dissertação, a preservação da cadeia de evidências decorre da explicitação das classes documentais utilizadas, da sistematização das fontes por caso no Quadro 2 e da indicação, nas seções correspondentes, dos atos, processos, bases e documentos que sustentam as afirmações empíricas centrais.

As fontes primárias abrangem registros oficiais, peças processuais, atos administrativos, bases cartográficas de referência e documentos autônomos produzidos pelos povos afetados, com valor probatório variável conforme sua natureza. As fontes secundárias, por sua vez, abrangem relatórios de pesquisa, informações de organizações da sociedade civil, bases de monitoramento e apurações jornalísticas qualificadas. Sua função é de corroboração e contextualização, sem substituir registros oficiais, processuais, administrativos ou comunitários.

A verificação cruzada das fontes segue o princípio da triangulação, pelo qual achados relevantes são verificados, sempre que possível, por fontes independentes e de naturezas distintas, formando linhas convergentes de evidência (Yin, 2018). Como régua operacional da

pesquisa, adota-se a corroboração por ao menos duas fontes independentes quando a documentação disponível permitir. Essa opção favorece a verificação da relação entre evidência, diagnóstico e classificação das quatro dimensões, sem converter a ausência de fonte direta e individualizada em conclusão categórica.

Os dados do Portal da Transparência têm como unidade de captura o município de aplicação do recurso, e não o empreendimento específico, de modo que os valores agregados não são tratados como prova direta de financiamento de cada obra. A ligação entre a fonte municipal e a intervenção viária é tratada como vínculo documental graduado, cuja intensidade varia conforme a especificidade da ação orçamentária, a existência de ato administrativo correspondente, a presença de registro fiscalizatório, a documentação processual e a corroboração por fontes secundárias.

Os limites desse cruzamento de fontes variam entre os casos e são detalhados nas respectivas seções: no Trecho do Meio, o acervo processual e administrativo é amplo, mas a ausência de execução financeira diretamente associável à obra restringe o Eixo 1 ao registro da intenção orçamentária; na AM-366 e no ramal Barbary, a associação entre as emendas e a intervenção depende de triangulação mais intensa entre dados municipais, atos administrativos, registros fiscalizatórios, execução documentada e fontes secundárias qualificadas.

Nos casos em que a documentação pública não permite demonstrar, de forma direta e individualizada, o vínculo entre determinada emenda e ato específico de execução, a análise não formula conclusão categórica. Em particular, os vínculos sustentados de modo determinante por fontes secundárias, como apurações jornalísticas que associam recursos parlamentares a segmentos da AM-366 e à abertura inicial do ramal Barbary, são tratados como indícios qualificados, e não como prova autônoma, permanecendo a conclusão condicionada à convergência com registros administrativos, fiscalizatórios, processuais e orçamentários disponíveis.

Importa delimitar, por fim, o papel das figuras com base cartográfica, que não constituem cartografia social em sentido estrito nem substituem mapas comunitários produzidos pelos próprios povos, operando como representações de referência elaboradas a partir de bases oficiais, destinadas a indicar os traçados estatalmente reconhecidos das intervenções e sua relação com Terras Indígenas, Unidades de Conservação e demais categorias formais, de modo que devem ser lidas em conjunto com a reconstrução socioterritorial de cada caso.

Quadro 2 – Fontes de evidência primárias e secundárias utilizadas por caso

Categoria	Tipologia	Trecho do Meio (BR-319/AM)	AM-366 (Tapauá/AM)	Ramal Barbary (Porto Walter/AC)
Fontes primárias	Dados orçamentários	Portal da Transparência (CGU) e espelhos de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), obtidos junto à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), referentes aos exercícios de 2020 a 2024, nas ações Transporte Terrestre e Trânsito (3006) e Transporte Rodoviário (3106) (Quadro 3)	Portal da Transparência (CGU), registros relativos a Tapauá (AM), nas ações Calha Norte (1211) e Desenvolvimento Sustentável Local (00SX), abrangidas emendas individuais, de relator-geral e de comissão (Quadro 6)	Portal da Transparência (CGU) e plataforma Transferegov, registros relativos a Porto Walter (AC), nas ações Calha Norte (1211), Desenvolvimento Urbano (1D73) e Desenvolvimento Regional (00T1), além do Instrumento nº 782979, relativo à emenda individual nº 24240013, destinada à aquisição de maquinário no Programa Calha Norte (Quadro 9)
	Bases cartográficas e territoriais de referência	Bases do DNIT e da FUNAI utilizadas para representar os segmentos da BR-319 e as Terras Indígenas incorporadas ao Estudo do Componente Indígena (ECI) (Figura 1)	Sistema Rodoviário Estadual do Amazonas, base da Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEINFRA-AM) e indicação de afetação constante da Informação Técnica FUNAI nº 294/2020, utilizados para representar o traçado projetado da AM-366, Terras Indígenas e Unidades de Conservação (Figura 2)	Mapa constante do Procedimento MPF nº 1.10.001.000095/2019-78, com base cartográfica do Estado do Acre e cartas topográficas da Diretoria de Serviço Geográfico, utilizado para representar o traçado do ramal e a TI Jaminawa do Igarapé Preto (Figura 3)

	Atos normativos específicos	Portaria Interministerial nº 60/2015 e Instrução Normativa FUNAI nº 02/2015, quanto ao ECI, além da Lei nº 15.190/2025, mobilizada como marco superveniente na controvérsia de 2026	Lei Estadual nº 3.785/2012, quanto à competência estadual de licenciamento pelo Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), Portaria Normativa MIDR nº 2.590/2025, quanto à ação Calha Norte (1211), e Lei nº 14.133/2021, no tocante ao tratamento do impacto ambiental na contratação pública	Lei Estadual nº 1.117/1994, Lei Estadual nº 851/1986, Lei nº 9.605/1998, Portaria Normativa MIDR nº 2.590/2025 e competência federal de licenciamento por incidência sobre Terra Indígena, nos termos do artigo 7º, inciso XIV, alínea “c”, da Lei Complementar nº 140/2011
	Processos judiciais ¹	ACP nº 2005.32.00.005731-4, associada à origem do licenciamento federal e do (Termo de Acordo de Compromisso) TAC IBAMA-DNIT de 2007, ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200 e ACP nº 1020686-23.2026.4.01.3200, ajuizadas pelo Observatório do Clima, e ACP nº 1040310-29.2024.4.01.3200, ajuizada pelo MPF	Não foram identificadas peças processuais específicas sobre o empreendimento até a conclusão da pesquisa	ACP nº 1005369-39.2022.4.01.3001, com sentença de mérito em 2024, Agravo de Instrumento nº 1012743-54.2023.4.01.0000, relativo à tutela recursal, e Cumprimento Provisório de Sentença nº 1001040-76.2025.4.01.3001, relativo ao acordo homologado
	Atos administrativos e de controle	Processo IBAMA nº 02001.006860/2005-95, TAC IBAMA-DNIT de 2007, Termos de Referência do Componente Indígena expedidos pela FUNAI, ECI, Ofício DNIT nº 85399/2020/CGMAB/DPP/DNIT SEDE, Informação Técnica FUNAI nº	Representação nº 43/2024-MP-RMAM, apresentada pelo Ministério Público de Contas do Amazonas ao Tribunal de Contas do Estado, e respectivo acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) de 2025, que julgou procedente a	Inquérito Civil MPF nº 1.10.001.000095/2019-78, Termo de Embargo nº 23370-E e Autos de Infração nº 9060174-E e nº 9060175-E, lavrados pelo IBAMA, licença ambiental e atos de dispensa/licenciamento do Instituto de

		294/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS, Licença Prévia nº 672/2022, Licença de Instalação nº 1558/2026, Pregões Eletrônicos DNIT nº 90127 a 90130/2026, Parecer nº 00023/2026/CONJUR-MT/CGU/AGU e Recomendação nº 11/2021 do MPF/AM	representação e aplicou multa ao prefeito de Tapauá pela execução de obra rodoviária sem o devido licenciamento ambiental (Amazonas, 2025a), Auto de Infração nº 24.05.28-163121L/2024 e Informação Técnica FUNAI nº 294/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI	Meio Ambiente do Acre (IMAC) ao Departamento de Estradas de Rodagem do Acre (DERACRE) posteriormente anulados, Ofício/DERACRE/ASJUR nº 98/2019 e Recomendação nº 6/2025 do MPF
	Protocolos Autônomos de Consulta (PAC)	Protocolo de Consulta do Povo Apurinã das TIs Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tauamirim, Protocolo de Consulta do Povo Parintintin das TIs Nove de Janeiro e Ipixuna e Protocolo de Consulta do Povo Mura e Munduruku das TIs Lago Capanã e Ariramba, todos formalizados em 2024	Protocolo de Consulta do Povo Apurinã das TIs Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tauamirim, formalizado em 2024	Não foi localizado Protocolo Autônomo de Consulta específico do povo Jaminawa do Igarapé Preto. A CLPI foi reconhecida como devida na sentença de 2024 e no acordo judicial homologado em 2025
Fontes secundárias	Informações documentais de organizações de pesquisa e da sociedade civil	Análise dos processos judiciais da BR-319 no TRF-1 (Pereira <i>et al.</i> , 2021), estudo jurisprudencial sobre rodovias e direitos humanos (Hojaij <i>et al.</i> , 2024), nota sobre a suspensão da Licença Prévia nº 672/2022 (Observatório do Clima, 2024), reconstrução socioterritorial dos povos do	Reconstrução socioterritorial dos povos Apurinã e Paumari em Tapauá, com apoio em informações do Instituto Socioambiental e em documentos sobre manejo do pirarucu e autogestão territorial	Dados sobre a TI Jaminawa do Igarapé Preto e desmatamento a partir de PRODES/INPE (ISA, 2024e), registros etnográficos e histórico-culturais do povo Jaminawa (CPI-Acre, 2020; FEM, 2010) e representação política pela Organização

		médio Purus (Observatório BR-319, 2024; OPAN, 2013) e informações socioterritoriais do Instituto Socioambiental sobre povos abrangidos pelo recorte territorial examinado (ISA, 2024a, 2024b)	(ISA, 2024a, 2024d; Observatório BR-319, 2024; OPAN, 2013)	dos Povos Indígenas do Rio Juruá (OPIRJ, 2024)
	Reportagens jornalísticas	Não se aplica	Folha de S. Paulo (2025a) e Pulitzer Center (2025), utilizadas como elementos de corroboração de indício qualificado entre emenda parlamentar, execução municipal e pavimentação do segmento da AM-366	Folha de S. Paulo (2025b) e Pulitzer Center (2025), utilizadas como elementos de corroboração de indício qualificado entre emenda parlamentar, aquisição de maquinário e abertura inicial do ramal Barbary

Fonte: Elaboração do autor com base em consulta ao Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), da Secretaria de Orçamento Federal, à plataforma Transferegov, ao Processo Judicial Eletrônico (PJe) do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), às bases cartográficas indicadas nas Figuras 1 a 3 e às demais fontes referidas em cada caso. O marco normativo comum aos três casos é sistematizado no subcapítulo 3.1.2, indicando-se no quadro apenas as disposições próprias de cada caso.

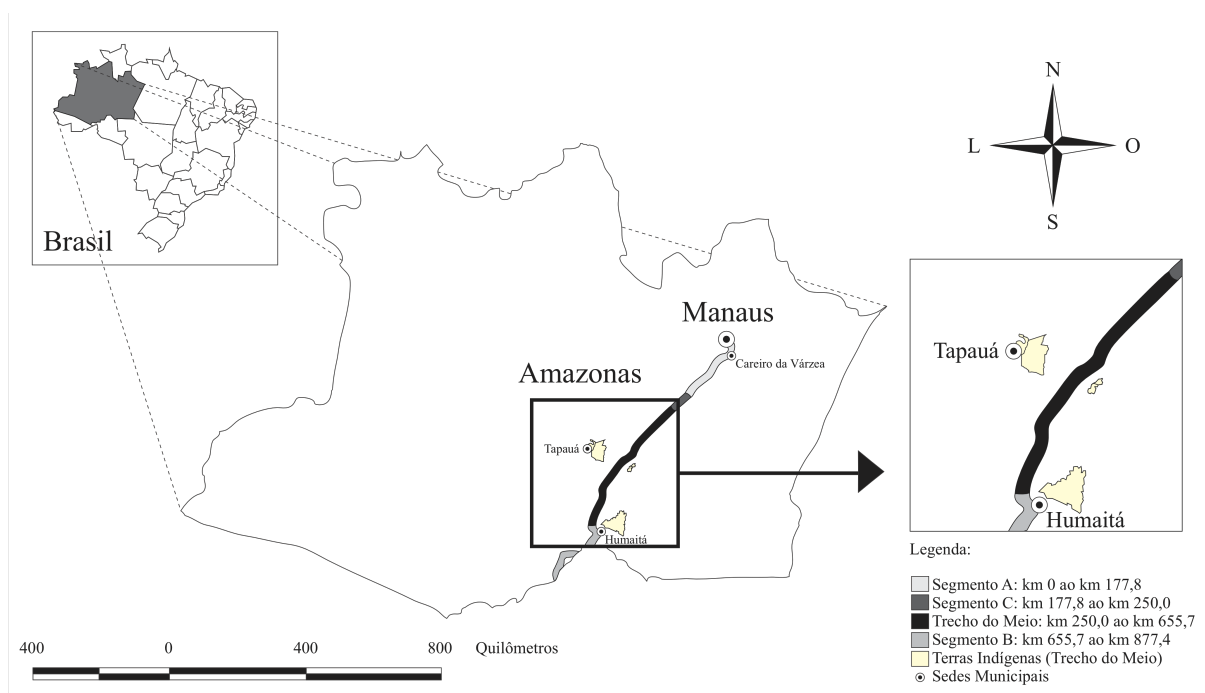
¹ No caso do Trecho do Meio, foram mantidos na célula apenas os processos diretamente mobilizados na análise do Eixo 2. O contencioso histórico da BR-319 no TRF-1 permanece tratado como fonte secundária por meio de Pereira *et al.* (2021), sem discriminação individualizada no quadro.

3.2 Caso 1: o Trecho do Meio da BR-319

A BR-319, construída no contexto da política de integração territorial da Amazônia durante o regime militar, foi inaugurada em março de 1976 e conecta Manaus a Porto Velho em cerca de 870 km, com marco administrativo final no km 877,4 (Brasil, 2021b, 2021c). A deterioração progressiva do pavimento comprometeu, por décadas, a trafegabilidade de segmentos interiores, especialmente no Trecho do Meio, cuja recuperação passou a demandar obras de pavimentação, restauração, drenagem, sinalização e recomposição das condições de tráfego entre o Amazonas, Rondônia e o restante do País (Brasil, 2021c).

O Trecho do Meio corresponde ao segmento não pavimentado de 405,7 km, situado entre o km 250,0 e o km 655,70, que atravessa os municípios de Borba, Beruri, Manicoré, Tapauá, Canutama e Humaitá, no Amazonas, e apresenta condições precárias de trafegabilidade ao longo do ano (Brasil, 2021c) (Figura 1).

Figura 1 – Segmentos da BR-319 no Estado do Amazonas e Terras Indígenas situadas na área de influência do Trecho do Meio



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), vinculado ao Ministério dos Transportes, e da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), vinculada ao Ministério dos Povos Indígenas.

Nota: Terras Indígenas (TIs) incorporadas ao Estudo do Componente Indígena (ECI) do Trecho do Meio, conforme delimitação adotada pela FUNAI (Brasil, 2021b): TIs Lago Capanã, Nove de Janeiro, Ariramba, Apurinã do Igarapé Tauamirim e Apurinã do Igarapé São João. Adota-se, neste trabalho, o marco administrativo do Trecho do Meio constante do Termo de Acordo de Compromisso e da reconstituição jurídico-administrativa da FUNAI, situado entre o km 250,0 e o km 655,70, sem prejuízo de variações técnicas de engenharia registradas em documentos do licenciamento.

A trajetória administrativa e judicial que organizou a atuação estatal sobre os diferentes segmentos da rodovia, bem como a variação na delimitação das Terras Indígenas incorporadas ao ECI, é reconstituída no Eixo 2, ao qual se remete a cronologia detalhada. Assim, a análise passa à lente socioterritorial delineada no subcapítulo 3.1.6, a fim de situar as territorialidades afetadas, as ordens normativas em disputa, o conflito distributivo e o desencontro entre o tempo orçamentário e o tempo consultivo.

As territorialidades afetadas envolvem povos cuja ocupação na região do médio rio Purus antecede amplamente a rodovia, especialmente os Apurinã, de língua Aruak e autodenominação Popukare, e os Paumari, da família Arawá, historicamente associados à mobilidade fluvial no rio Tapauá e ao manejo do pirarucu como prática de renda, proteção territorial e gestão comunitária dos lagos (ISA, 2024d; Kroemer, 1985; Link, 2016; Observatório BR-319, 2024; OPAN, 2013). Também abrangem comunidades ribeirinhas e extrativistas, estruturadas pela pesca artesanal e pelo extrativismo da castanha e da copaíba, com uso dos recursos regulado por critérios próprios de acesso descritos no Plano de Manejo da Reserva Extrativista do Médio Purus (Almeida, 2008; Brasil, 2020c).

Os Mura, povo navegante associado ao complexo hídrico dos rios Madeira, Amazonas e Purus (ISA, 2024b), e os Parintintin, de filiação Tupi-Guarani e integrantes do conjunto Kagwahiva (ISA, 2024c), integram o Componente Indígena do licenciamento (Brasil, 2021b). A literatura, por sua vez, amplia o conjunto de povos potencialmente afetados ao adotar raio de influência mais extenso para a pavimentação (Ferrante, Gomes e Fearnside, 2020).

Essa divergência entre o recorte administrativo e o raio de influência indicado pela literatura não constitui dado neutro da realidade. Traduz, já na delimitação do ECI, a seletividade da representação territorial adotada no licenciamento, resultado de decisões sobre escala e raio de influência, na chave da redução escalar operada pela representação estatal do território (Santos, 2000).

A heterogeneidade cultural e linguística, somada à organização social articulada em torno da pesca, da caça, da agricultura de mandioca e da coleta extrativa, evidencia territorialidades que não se reduzem ao cadastro fundiário estatal, à luz da leitura socioterritorial de Almeida (2008). A representação política, por sua vez, projeta-se em escalas distintas, tanto na inclusão da reconstrução da BR-319 entre as prioridades da Amazônia indígena quanto na afirmação dos PAC como instrumentos de autodeterminação e organização da consulta (COIAB, 2024a, 2024b; IEB, 2024).

As ordens normativas concorrentes envolvem a atuação federal do DNIT e do IBAMA, com manifestação da FUNAI sobre o ECI (Brasil, 1981, 2001, 2021b, 2021c), e a agenda

estadual de articulação pela recuperação e pavimentação da BR-319, apresentada pelo Governo do Amazonas no âmbito das tratativas de inclusão de projetos no Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (Amazonas, 2024c). Nesse arranjo, o Eixo 1 não identifica execução municipal do Trecho do Meio, mas a recorrência de emendas nominais como registro de sinalização política sobre empreendimento cuja contratação e execução permanecem vinculadas à competência federal, especialmente ao DNIT.

O conflito distributivo articula vetores assimétricos, pois a pavimentação da BR-319 e as estradas laterais a ela associadas podem conectar o arco do desmatamento à Amazônia Central, ampliando a conectividade entre frentes de pressão antrópica e blocos contínuos de floresta do interflúvio Purus-Madeira, com abertura de ramais, especulação fundiária e perda florestal (Fearnside e Graça, 2006; Ferrante, Andrade e Fearnside, 2021).

A integração projetada por seus defensores não elimina a necessidade de examinar como os benefícios da conectividade se distribuem em relação aos passivos socioambientais suportados por povos originários, comunidades ribeirinhas, extrativistas, unidades de conservação e cursos de água, razão pela qual projetos rodoviários amazônicos com fragilidades de avaliação reforçam a exigência de governança socioambiental rigorosa e o tratamento da CLPI como condição de legitimidade, e não como etapa lateral do licenciamento (Vilela *et al.*, 2020).

As temporalidades em desencontro, por fim, opõem a cadência fiscal e administrativa da decisão orçamentária ao tempo próprio da consulta. A Convenção nº 169 da OIT exige consulta prévia, livre, informada e culturalmente adequada sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetar diretamente os povos interessados, por meio de suas instituições representativas (OIT, 1989a). A CLPI não se organiza pela anualidade fiscal, mas por tempos comunitários definidos por assembleias, deslocamentos, tradução intercultural e Protocolos Autônomos de Consulta, descompasso que orienta a análise das subseções seguintes.

3.2.1 Eixo 1: reconstituição orçamentária

A BR-319 compreende segmentos com condições institucionais distintas, e o Trecho do Meio deve ser lido considerando uma mudança recente que separa dois momentos. Até o início de 2026, a ausência de Licença de Instalação (LI) para a pavimentação integral do segmento obstava a contratação e a execução material do asfaltamento, de modo que não se identificavam contratos, medições, liquidações ou pagamentos diretamente atribuíveis à obra, localizando-se sobretudo espelhos de destinação, menções políticas e dotações genéricas.

Esse quadro foi reconfigurado com a Lei nº 15.190/2025 e com o Parecer nº 00023/2026/CONJUR-MT/CGU/AGU, que admitiu a aplicação da hipótese de dispensa prevista no artigo 8º, inciso VII, combinada com o artigo 60 da referida lei, caso o DNIT certificasse tecnicamente o enquadramento das intervenções no Trecho do Meio como serviços de manutenção ou melhoramento em rodovia anteriormente pavimentada (Brasil, 2026a).

O dispositivo invocado havia sido vetado e foi reintegrado ao texto após a rejeição de vetos pelo Congresso Nacional, de modo que a relevância do reenquadramento está no deslocamento do empreendimento, antes tratado no licenciamento ambiental ordinário, para categoria jurídica voltada a afastar a exigência de novo licenciamento. Sob o novo enquadramento, a LI nº 1558/2026 autorizou a implantação de três pontes de concreto sobre os igarapés Santo Antônio, Realidade e Fortaleza, e os serviços de melhoramento no pavimento foram objeto dos Pregões Eletrônicos nº 90127 a 90130/2026 (Brasil, 2026e).

Entre 2020 e 2024, os espelhos de emendas indicam destinação nominal ao Trecho do Meio, sem empenho, liquidação ou pagamento diretamente associado à pavimentação. Em 2026, os pregões e contratos já identificados deslocam a intervenção para a etapa contratual, embora a confirmação de medições, liquidações e pagamentos dependa de verificação posterior no Portal da Transparência.

A pesquisa de rastreabilidade orçamentária não identificou emenda parlamentar vinculada aos contratos de 2026 relativos ao Trecho do Meio. A verificação dos favorecidos no Portal da Transparência reforça essa conclusão, pois não foi identificado pagamento à Construtora Etam Ltda. associado a emenda parlamentar, enquanto os registros encontrados em nome da LCM Construção e Comércio S.A. remetem a emendas em outras unidades da federação, sem vínculo identificado com o Amazonas ou com o contrato analisado. Por essa razão, as emendas são tratadas como registro documental da anterioridade e da continuidade da decisão política de gasto, e não como financiamento direto da obra.

A opção pelos espelhos, e não pela agregação por município adotada nos demais casos, justifica-se porque o asfaltamento do Trecho do Meio, por integrar rodovia federal, insere-se na competência do DNIT e da União, de modo que os recursos transferidos por emenda aos municípios atravessados não autorizam aplicação no segmento federal, sob pena de confundir infraestrutura municipal ou vicinal com intervenção em rodovia federal.

O Quadro 3 sistematiza, por ano e por modalidade, os dezenove espelhos de emendas consolidadas com destinação declarada à BR-319 no período de 2020 a 2024. Entre essas emendas, algumas mencionam expressamente o Trecho do Meio, ao passo que outras apresentam redação mais ampla, vinculada à rodovia como um todo.

Ainda assim, parte significativa desses espelhos faz referência a dificuldades de trafegabilidade, à necessidade de recuperação da rodovia e à importância estratégica da conexão terrestre do Amazonas com o restante do país, elementos diretamente associados ao debate público e institucional sobre o Trecho do Meio. Por essa razão, tais registros são considerados no presente recorte como indícios relevantes da intenção parlamentar de destinação, sem que isso autorize tratá-los como prova de execução financeira diretamente vinculada à obra.

Quadro 3 – Destinação de emendas parlamentares federais para infraestrutura viária no Trecho do Meio da BR-319 (2020–2024)¹

Objeto	Nº/Código	Ano	Modalidade	Programa/Ação ²
Infraestrutura viária	71040001	2020	Bancada estadual	Transporte Terrestre e Trânsito (3006)
	71040001	2021	Bancada estadual	Transporte Terrestre e Trânsito (3006)
	39580001	2021	Individual (Deputado)	Transporte Terrestre e Trânsito (3006)
	40680002	2021	Individual (Deputado)	S/I ⁴ . Emenda Aditiva
	29090001	2021	Individual (Senador)	Transporte Terrestre e Trânsito (3006)
	37940002	2021	Individual (Senador)	Transporte Terrestre e Trânsito (3006)
	41370001	2021	Individual (Senador) ³	Transporte Terrestre e Trânsito (3006)
	71040001	2022	Bancada estadual ³	Transporte Terrestre e Trânsito (3006)
	40680002	2022	Individual (Deputado)	Transporte Terrestre e Trânsito (3006)
	41370001	2022	Individual (Senador) ³	Transporte Terrestre e Trânsito (3006)
	60010001	2022	Comissão (Senado)	Transporte Terrestre e Trânsito (3006)
	71040002	2023	Bancada estadual ³	Transporte Rodoviário (3106)
	40680003	2023	Individual (Deputado) ³	Transporte Rodoviário (3106)
	29090001	2023	Individual (Senador)	Transporte Rodoviário (3106)
	29090002	2023	Individual (Senador) ³	Transporte Rodoviário (3106)
	41370001	2023	Individual (Senador) ³	Transporte Rodoviário (3106)

	41370002	2023	Individual (Senador)	Transporte Rodoviário (3106)
	71040001	2024	Bancada estadual ³	Transporte Rodoviário (3106)
	39260001	2024	Individual (Deputado) ³	Transporte Rodoviário (3106)

Fonte: Elaboração do autor a partir dos espelhos de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), referentes aos exercícios de 2020 a 2024 (Brasil, 2020a, 2021a, 2022a, 2023a, 2024a), com verificação da execução no Portal da Transparência (Brasil, 2025b).

¹ Esse período corresponde aos anos em que os espelhos consolidados das emendas puderam ser acessados de modo sistemático. A delimitação não afasta a existência de emendas em anos anteriores relacionadas à BR-319, como as de nº 37940003, 29100003 e 60010004, embora sem igual disponibilidade e padronização documental.

² A migração da ação 3006 (Transporte Terrestre e Trânsito) para a 3106 (Transporte Rodoviário), entre 2022 e 2023, decorre de reorganização da nomenclatura orçamentária e não alterou o objeto das destinações.

³ A BR-319 atravessa diversos municípios, e o Trecho do Meio abrange Borba, Beruri, Manicoré, Tapauá, Canutama e Humaitá (Brasil, 2021c). O marcador foi atribuído apenas às emendas que mencionam expressamente esse trecho. As demais foram consideradas como destinações genéricas à BR-319, relevantes para a identificação da intenção parlamentar, mas sem associação financeira direta individualizada ao Trecho do Meio.

⁴ S/I = sem informações constantes nos bancos de dados públicos consultados.

Entre 2020 e 2024, as destinações parlamentares à BR-319 combinaram continuidade anual e diversidade de autoria, com ao menos um espelho em cada exercício fiscal e registros de cinco emendas de bancada estadual do Amazonas, cinco emendas individuais de deputados federais, oito emendas individuais de senadores e uma emenda de comissão do Senado. Esse conjunto indica que a indicação parlamentar de recursos não foi episódica nem concentrada em uma única modalidade de emenda, funcionando como registro documental da continuidade da decisão política de gasto sobre o Trecho do Meio.

O financiamento efetivo das obras federais tem operado, até o limite dos registros, por dotações do Executivo federal, como ilustra a pavimentação do Segmento C, ou Trecho Charlie, atribuída pelo DNIT a recursos do Novo Programa de Aceleração do Crescimento, sem emenda parlamentar identificada. No conjunto, os espelhos de 2020 a 2024 e o avanço das contratações indicam anterioridade orçamentária sistemática em relação à anterioridade consultiva, conforme aferido no Eixo 3, à luz do artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT.

Removida essa barreira por via interpretativa, o problema deslocou-se da intenção orçamentária para o plano contratual, permanecendo a consumação financeira dependente de confirmação posterior de medições, liquidações e pagamentos, sem que, até o limite das fontes examinadas, se tenha identificado a realização da CLPI substantiva.

3.2.2 Eixo 2: análise jurídico-administrativa e processual

A dimensão processual do caso Trecho do Meio articula-se em uma trajetória administrativa e judicial de longa duração, iniciada com o processo de licenciamento ambiental

instaurado no IBAMA em 2005, sob os autos nº 02001.006860/2005-95, e intensificada por desdobramentos judiciais a partir de 2024. Esse percurso combina controvérsias administrativas, atuação do MPF e ações civis públicas propostas por organizações da sociedade civil.

O marco institucional inicial é o Termo de Acordo de Compromisso (TAC) firmado em 2007 entre o DNIT e o IBAMA, em decorrência da ACP nº 2005.32.00.005731-4 ajuizada pelo MPF, que postulou a nulidade da licitação original de construção da BR-319 e a obrigação de o DNIT elaborar o Estudo de Impacto Ambiental (Brasil, 2021b). O TAC segmentou a rodovia em quatro trechos, destacando o Trecho do Meio como segmento submetido à exigência específica de EIA/RIMA (Brasil, 2021c, 2021d).

A trajetória administrativa subsequente concentra-se na constituição do ECI. Conforme mencionado, os Termos de Referência expedidos pela FUNAI, inicialmente por meio do Ofício nº 167/DAS/2007, depois pelo Termo de Referência encaminhado pelo Ofício nº 1191/2011/DPDS-FUNAI-MJ (Brasil, 2021d) e, por fim, pelo Ofício nº 1374/2015/CGLIC/DPDS-FUNAI-MJ, oscilaram, sucessivamente, entre cinco, quarenta e sete e novamente cinco Terras Indígenas (Brasil, 2021b).

Em 2020, o DNIT encaminhou ao IBAMA o Ofício nº 85399/2020/CGMAB/DPP/DNIT SEDE, no qual expôs divergências quanto ao conteúdo dos Estudos do Componente Indígena referentes às etnias Mura e Parintintin, sob alegação de suposto desacordo com o Termo de Referência (Brasil, 2021b). A FUNAI respondeu, por meio da Informação Técnica nº 294/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI, registrando inconsistências nos estudos apresentados e exigindo a ampliação das análises sobre os impactos cumulativos sobre os territórios indígenas (Brasil, 2021b).

O ponto crítico da trajetória administrativa é a LP nº 672/2022, emitida pelo IBAMA com validade de cinco anos para as obras de restauração e melhorias do Trecho do Meio. A LP foi concedida sem realização da CLPI nos moldes da Convenção nº 169 da OIT, com o IBAMA recusando-se a acatar recomendações do MPF quanto à condução de audiências públicas no período pandêmico e declarando que a consulta prévia não integrava sua competência institucional (Observatório do Clima, 2024).

Em 2024, o Observatório do Clima ajuizou a ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200, na 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária do Amazonas, pleiteando a anulação da LP nº 672/2022. A ação sustentou que a licença desconsiderou dados técnicos e pareceres produzidos pelo próprio IBAMA e que a governança ambiental e o controle do desmatamento deveriam

anteceder a recuperação da rodovia (Observatório do Clima, 2024). Ao apreciar o pedido, o juízo deferiu a tutela de urgência e suspendeu os efeitos da LP nº 672/2022 (Brasil, 2024b).

Em agosto de 2024, no pedido de suspensão de liminar interposto pelo DNIT e pela União, o TRF-1 manteve a suspensão da LP, invocando o princípio constitucional da prevenção. A decisão registrou que a dúvida sobre os impactos recomenda ao gestor o não agir e que o perigo à ordem pública consiste no avanço da obra sem governança ambiental adequada.

Ainda em 2024, o MPF ajuizou a ACP nº 1040310-29.2024.4.01.3200, pleiteando a suspensão do licenciamento até a realização da CLPI, com pedido de multa diária e indenização por danos morais coletivos de R\$ 20 milhões. A ação fundamentou-se diretamente no artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT e na documentação do aumento de focos de calor em áreas protegidas e Terras Indígenas (Brasil, 2024c).

Em 2026, com base na hipótese de dispensa prevista na Lei nº 15.190/2025 e em parecer da Advocacia-Geral da União (AGU), o DNIT alterou a estratégia jurídica e passou a enquadrar as intervenções como serviços de manutenção e melhoramento da infraestrutura preexistente (Brasil, 2025d, 2026a). Com isso, a controvérsia deslocou-se para a suficiência do licenciamento existente e para a possibilidade de executar serviços de melhoramento sem licença específica para a intervenção mais ampla.

Em abril de 2026, o DNIT publicou os Pregões Eletrônicos nº 90127 a 90130/2026, voltados a serviços de melhoramento no pavimento, distribuídos em quatro segmentos entre os km 250,0 e 590,1. O Observatório do Clima ajuizou nova ACP, nº 1020686-23.2026.4.01.3200, distribuída por dependência à de 2024, pleiteando a anulação dos pregões e a suspensão imediata dos certames (Brasil, 2026d).

Em decisão liminar, a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária do Amazonas deferiu parcialmente a tutela e suspendeu, por 70 dias, os efeitos dos pregões e dos atos relacionados, sob pena de multa de R\$ 1 milhão, determinando ao DNIT a juntada dos processos que embasaram a dispensa de licenciamento. No mesmo dia, em pedido de suspensão de liminar, a Presidência do TRF-1 suspendeu essa decisão e restabeleceu a tramitação dos pregões, assentando grave lesão à ordem administrativa, econômica, pública e à saúde, além de *periculum in mora* inverso, sem exame do mérito ambiental e consultivo (Brasil, 2026d).

As ações civis públicas convergem para duas teses estruturais recorrentes. A primeira sustenta a violação do dever consultivo do artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT, na medida em que o procedimento conduzido não alcançou a totalidade dos povos potencialmente afetados pelos impactos sinérgicos da pavimentação: o ECI contemplou apenas cinco Terras Indígenas, três situadas no raio de 40 km e duas mantidas por exceção (Brasil, 2021b), ao passo que a

literatura científica identifica sessenta e três Terras Indígenas no raio de 150 km do traçado (Ferrante, Gomes e Fearnside, 2020).

A segunda dirige-se ao uso instrumental do reenquadramento das obras como serviços de manutenção, fundado na hipótese de dispensa de licenciamento da Lei nº 15.190/2025, em tensão com o princípio constitucional da prevenção e com a classificação técnica do empreendimento como de significativo impacto ambiental.

A comparação entre as decisões do TRF-1 evidencia oscilação decisória relevante, pois, enquanto o pronunciamento de agosto de 2024 consagrou a prevenção e manteve a suspensão da LP, a decisão de abril de 2026, em sede de contracautela, restabeleceu a tramitação dos pregões por razões de ordem pública, administrativa, econômica e de saúde, sem enfrentar o mérito ambiental e consultivo. Essa oscilação reproduz um padrão já documentado no contencioso da BR-319 no TRF-1, em que liminares de paralisação foram sucessivamente sustadas por suspensões de segurança ancoradas na alegação de lesão à ordem econômica e administrativa (Pereira *et al.*, 2021).

O diagnóstico jurisprudencial mais amplo confirma a inexistência de entendimento uniforme dos tribunais sobre controvérsias socioambientais em rodovias e a recorrência da omissão da consulta, o que fragiliza o controle judicial como salvaguarda da CLPI (Hojaij *et al.*, 2024). A cadeia de evidências no caso do Trecho do Meio, do ECI e da LP nº 672/2022 às ações civis públicas, às decisões do TRF-1 e aos atos administrativos, revela padrão de avanço administrativo persistente, com reversões judiciais de curtíssimo prazo e sem decisão de mérito sobre a CLPI substantiva até a finalização desta pesquisa.

O litígio acumula peças, ofícios e decisões liminares, opera sob lógica predominantemente reativa, e configura um vazio decisório estrutural, em que o procedimento consultivo amplo permanece, ano após ano, postergado para etapa futura indeterminada, ao mesmo tempo em que os atos administrativos e os pregões avançam no sentido oposto.

3.2.3 Eixo 3: consistência procedimental da CLPI

A consistência procedimental do Trecho do Meio é examinada à luz de dois parâmetros cumulativos: a Convenção nº 169 da OIT, em especial os artigos 6º, 7º e 15, que estruturam o dever de consulta, a participação nas decisões sobre desenvolvimento e a proteção quanto aos recursos dos territórios, e os PAC dos povos afetados, formulados pelas próprias comunidades para definir como a consulta deve ser realizada (OIT, 1989a).

Essa leitura também é orientada pela jurisprudência interamericana examinada no Capítulo 2. No caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, a Corte Interamericana

de Direitos Humanos afirmou que a consulta não pode se reduzir a mero trâmite formal, devendo funcionar como instrumento efetivo de participação, conduzido de boa-fé, em comunicação constante com os povos afetados e com a finalidade de alcançar acordo.

A aplicação das quatro dimensões exige delimitar o alcance desta aferição, pois não se identificou procedimento consultivo instaurado especificamente em razão das emendas parlamentares reconstituídas no Eixo 1. Assim, a análise não imputa a cada emenda, isoladamente, vício consultivo próprio, mas as situa no interior de uma cadeia decisória que já avançava sem consulta substantiva, verificando se a CLPI incidiu, em tempo adequado, sobre essa cadeia.

A delimitação metodológica anterior permite distinguir duas cautelas adicionais na aplicação dos parâmetros ao Trecho do Meio. A primeira é de ordem temporal, pois a Convenção nº 169 já se encontrava vigente antes do ECI de 2021 e da LP nº 672/2022, constituindo o parâmetro dos atos desse período, ao passo que os protocolos Apurinã, Parintintin e Mura e Munduruku, formalizados em 2024, não retroagem como critério formal de validade, mas constituem parâmetro procedimental para os atos posteriores à sua formalização (Apurinã, 2024; Parintintin, 2024; Povo Mura e Munduruku, 2024).

A segunda, de ordem territorial, considera as cinco Terras Indígenas incorporadas ao ECI, Lago Capanã, Ariramba, Nove de Janeiro, Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tauamirim. Embora esse universo não esgote os povos potencialmente afetados, ele permite verificar se os parâmetros mínimos da CLPI foram observados no próprio recorte oficial, conforme sistematizado no Quadro 4 e examinado a seguir.

Nos termos do artigo 6º, item 1, “a”, da Convenção nº 169 da OIT, os povos interessados devem ser consultados sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Desse comando decorre que a consulta deve anteceder a decisão estatal, e não operar como etapa posterior de validação formal de escolhas já consolidadas (OIT, 1989a).

No caso do Trecho do Meio, essa exigência deve ser lida à luz de uma trajetória administrativa longa, iniciada com o processo de licenciamento no IBAMA em 2005, seguida do Termo de Referência do ECI emitido pela FUNAI em 2007, da ampliação do recorte para quarenta e sete Terras Indígenas em 2011 e da posterior restrição do estudo, em 2015, ao universo que resultou nas cinco Terras Indígenas incorporadas ao ECI (Brasil, 2021b).

A controvérsia sobre a consulta também antecede a emissão da LP nº 672/2022. A Recomendação nº 11/2021 do MPF orientou a suspensão das medidas administrativas e executivas relativas à BR-319, especialmente no segmento C e no Trecho do Meio, até a

realização da CLPI com os povos originários e tradicionais potencialmente impactados pela rodovia e por seus ramais existentes ou previstos (Brasil, 2021d). Assim, a anterioridade não deve ser aferida apenas pela data final da licença, mas pela sequência de decisões administrativas que prepararam sua emissão.

O ECI foi elaborado, submetido à FUNAI e analisado na Informação Técnica nº 294/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI, que reconheceu atendimento formal de itens do Termo de Referência, mas também apontou inconsistências, lacunas e necessidade de complementações, ajustes e revisões. A manifestação posterior da FUNAI sintetizou esse ponto ao afirmar que o estudo, embora contemplasse formalmente os pontos solicitados, não estava apto para apresentação às comunidades Apurinã, Parintintin e Mura sem as complementações indicadas (Brasil, 2021b).

As emendas parlamentares destinadas ao Trecho do Meio entre 2020 e 2024 incidem sobre esse processo já antigo e juridicamente controvertido quanto à consulta. Elas não inauguram o problema, mas reforçam a compressão decisória ao direcionarem recursos a uma intervenção cuja instrução ambiental e indigenista ainda não demonstrava procedimento autônomo de CLPI. A LP nº 672/2022 foi precedida pela elaboração, análise e apresentação do ECI, mas não por consulta suficientemente demonstrada nos termos da Convenção nº 169.

Quanto à interlocução, a Informação Técnica nº 294/2020 registra que, em outubro de 2018, após reuniões com os Parintintin e os Mura, o Plano de Trabalho e a equipe técnica foram aprovados por esses povos (Brasil, 2021b). Esse ato, formalmente orientado à consulta, traduz anuência metodológica quanto à preparação do estudo, e não a deliberação livre e informada sobre o empreendimento exigida pela CLPI, motivo pelo qual a dimensão se classifica como comprometida.

O recorte territorial reforça essa insuficiência, uma vez que, das cinco Terras Indígenas incorporadas ao ECI, apenas três estavam no raio de quarenta quilômetros previsto para rodovias na Amazônia Legal. As duas Terras Indígenas Apurinã foram mantidas apesar de estarem além desse limite, a 43,2 km e 77,1 km, em razão da possibilidade de incidência da rodovia estadual AM-366 (Brasil, 2021b).

Nesse contexto, o fator determinante não foi apenas o raio normativo, mas a delimitação administrativa do Termo de Referência, que estabilizou o universo oficial do estudo e deixou fora a maior parte das territorialidades indígenas apontadas pela literatura científica no raio ampliado de 150 km do empreendimento, faixa relevante para a avaliação dos impactos sinérgicos da pavimentação sobre os recursos dos territórios, protegidos pelo artigo 6º da Convenção (Ferrante, Gomes e Fearnside, 2020; OIT, 1989a).

A própria Informação Técnica nº 294/2020 reconheceu a pertinência da TI Ipixuna para o território Parintintin e a continuidade territorial entre as TIs Lago Capanã e Ariramba e as comunidades do Lago Capanã Grande (Brasil, 2021b). O problema, portanto, alcança a definição estatal de quem ingressa no campo formal do procedimento.

A adequação cultural também se mostra comprometida, pois, antes dos protocolos, a Convenção já exigia ajustar o procedimento às formas próprias de organização e deliberação e realizar estudos de impacto, sempre que possível, junto aos povos interessados (OIT, 1989a). Após 2024, os PAC explicitaram esses parâmetros, ao definirem local das reuniões, tempo comunitário, participação de anciãos, mulheres, jovens, caciques e lideranças, necessidade de reuniões internas e retorno institucional sobre as decisões coletivas (Apurinã, 2024; Parintintin, 2024; Povo Mura e Munduruku, 2024).

A documentação examinada não demonstra, de modo suficiente, que a elaboração e a apresentação do ECI tenham sido convertidas em procedimento culturalmente adequado de consulta. O estudo reúne informações relevantes sobre territorialidade, percepção indígena, impactos e medidas propostas, mas permanece como componente técnico do licenciamento. A passagem desse material para uma consulta substantiva exigiria pactuação metodológica, tempo próprio de deliberação interna, linguagem acessível, interlocução representativa e possibilidade de resposta institucional às decisões coletivas.

Quanto à natureza do mecanismo adotado, documentos indicam que o ECI operou predominantemente como instrumento técnico de instrução do licenciamento, voltado à identificação de impactos e à suficiência dos programas de mitigação. Não se demonstrou procedimento orientado à construção de acordo, distinção reforçada pela Recomendação nº 11/2021 do MPF, que registrou a confusão entre licenciamento ambiental e consulta prévia e afirmou que esta não se reduz à audiência pública ou à apresentação de estudos (Brasil, 2021d). A dimensão classifica-se, por isso, como violada, uma vez que a CLPI foi substituída por instrução técnica do licenciamento, expediente sem natureza consultiva.

O déficit central está na substituição funcional da consulta por etapas técnicas do licenciamento, o que compromete, de modo articulado, as quatro dimensões examinadas. O Quadro 4 sistematiza, em chave consolidada, a análise aplicada às quatro dimensões analíticas.

Quadro 4 – Análise dos procedimentos relacionados à CLPI à luz dos parâmetros normativos no caso do Trecho do Meio da BR-319, Amazonas

Dimensão	Parâmetro Convenção nº 169	Parâmetro PAC¹	Procedimento adotado	Diagnóstico
Anterioridade	Art. 6º, item 1, alínea “a”: consulta prévia sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos interessados	Consulta antes de qualquer decisão sobre o empreendimento: o Apurinã ressalva que reuniões posteriores à licença ambiental não satisfazem a Convenção; o Parintintin exige informação prévia e resposta apenas após as reuniões internas; o Mura e Munduruku, proposta escrita com 90 dias de antecedência	Destinações orçamentárias entre 2020 e 2024, Licença Prévia nº 672/2022 para o empreendimento, Licença de Instalação (LI) nº 1558/2026 para três pontes e Pregões Eletrônicos nº 90127 a 90130/2026 para serviços de melhoramento no pavimento avançaram sem CLPI substantiva sobre as respectivas intervenções	Violada
Interlocução	Art. 6º, item 1, “a”: por meio das instituições representativas dos povos consultados	Consulta dirigida às instituições representativas próprias, não a indivíduos ou a uma só aldeia: Apurinã, pela FOCIMP, que aciona os caciques (Aÿté) e as lideranças; Parintintin, pela OPIPAM e pela APPTI, vedada a consulta a um único cacique ou aldeia; Mura e Munduruku, pelas organizações APILCMM, APIRJ e AMALCG	A interlocução indicada como marco de participação concentrou-se na aprovação, pelos Parintintin e Mura em 2018, do Plano de Trabalho do estudo, sem demonstração de procedimento autônomo de CLPI, nem de acionamento formal das instituições representativas indicadas nos protocolos posteriormente formalizados	Comprometida

Adequação cultural	Art. 6º, item 2: consulta de boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias	Reuniões nas próprias aldeias, na língua de cada povo, com tradutores, anciãos, mulheres e jovens, em datas, locais e ritmo definidos pelas lideranças: Apurinã; Parintintin, vedada a realização em cidade; Mura e Munduruku, em todas as aldeias e comunidades, com assembleia geral devolutiva	A documentação examinada não demonstra procedimento próprio de CLPI com reuniões nas aldeias, na língua própria e com tempo de deliberação interna; o processo permaneceu centrado na elaboração e apresentação do ECI, como componente técnico do licenciamento	Comprometida
Natureza do mecanismo	Art. 6º, item 2: consulta conduzida com a finalidade de chegar a acordo ou obter consentimento, distinguindo-se de atos informativos, publicidade administrativa ou participação genérica	Procedimento voltado à decisão coletiva e ao consenso, não ao mero repasse de informação, com o governo informado apenas após as reuniões internas e reuniões repetidas até o entendimento: Apurinã; Parintintin, com acompanhamento do MPF sobre o acordo final; Mura e Munduruku, em assembleias de informação, esclarecimento de dúvidas e consenso	O DNIT conduziu o ECI como componente técnico voltado à identificação de impactos e medidas, submetido à análise da FUNAI. Embora tenha havido produção de estudos, manifestações administrativas e espaços de informação pública, o arranjo adotado permaneceu voltado à instrução e validação do licenciamento, sem etapa própria de CLPI orientada à construção de acordo ou consentimento	Violada

Fonte: Elaboração do autor a partir da Convenção nº 169 da OIT, dos Protocolos Autônomos de Consulta dos povos afetados (Apurinã, 2024; Parintintin, 2024; Povo Mura e Munduruku, 2024) e dos atos administrativos e processuais sistematizados nos Eixos 1 e 2.

¹ Formalizados em 2024, os PAC Apurinã, Parintintin e Mura-Munduruku densificam, para os atos posteriores, o conteúdo culturalmente adequado da Convenção nº 169, sem alterar a aferição dos atos anteriores, examinados à luz do parâmetro convencional vigente à época.

O balanço das quatro dimensões revela inadequação substantiva em todas elas, com diagnósticos que variam de violação estrutural a comprometimento substantivo, sem que nenhuma dimensão registre consistência com os parâmetros normativos aplicáveis. Considerado o parâmetro adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, a consulta não se satisfaz com socialização, apresentação de informações ou cumprimento de etapas formais, devendo funcionar como instrumento efetivo de participação e diálogo.

Os procedimentos examinados operam sob lógica de substituição funcional. Audiências públicas, ECI conduzido pelo próprio empreendedor e pareceres administrativos não vinculantes ocupam o lugar do procedimento consultivo previsto na Convenção nº 169 e detalhado pelos Protocolos Autônomos. Essa substituição corresponde ao núcleo do desvirtuamento institucional apresentado na Introdução e completa, no plano da consistência procedimental, a confirmação da hipótese já indicada nos Eixos 1 e 2.

As abordagens neo-institucionais empregadas permitem compreender a configuração do Trecho do Meio por duas camadas analíticas complementares: a dissociação entre obrigação formal e prática decisória, examinada pela lente do *decoupling*, e o modo pelo qual essa obrigação perdeu densidade no curso da trajetória administrativa, examinado pela lente da mudança institucional gradual.

Quanto ao *decoupling*, em sua modalidade de desacoplamento entre meios e fins, a obrigação consultiva permanece formalmente vigente e reiteradamente invocada nos atos de licenciamento, mas os instrumentos acionados, como audiências públicas, ECI e manifestações técnicas, não produzem o efeito substantivo próprio da CLPI.

Por isso, a consulta se mantém operacionalmente desacoplada do circuito que registra a intenção orçamentária e, posteriormente, conduz a contratação por outro canal, funcionando como estrutura cerimonial sem incidência efetiva sobre a decisão de gasto. A própria existência de instrumentos formais efetivamente acionados, como o ECI, é o que situa o Trecho do Meio no desacoplamento entre meios e fins, e não no desacoplamento entre política e prática verificado na AM-366, no qual nenhum procedimento de natureza consultiva chegou a ser deflagrado.

Quanto à mudança institucional gradual, o Trecho do Meio revela deriva predominante da CLPI, pois a obrigação consultiva permaneceu formalmente exigível ao longo da trajetória administrativa, mas não incidiu de modo substantivo sobre a formação da decisão. No licenciamento, o ECI funcionou como expediente técnico capaz de deslocar a CLPI para dentro da lógica do licenciamento. Essa operação revela redirecionamento procedimental incipiente da obrigação consultiva, pois desloca a função prática da CLPI para instrumento estranho ao seu desenho convencional, sem realizar a finalidade própria da consulta. A conversão descrita, contudo, não constitui a modalidade dominante do caso, pois a perda de densidade prática decorre principalmente da não integração da CLPI ao circuito decisório da intervenção.

Esse padrão aprofundou-se em 2026 com a tentativa de enquadrar a pavimentação como serviço de manutenção ou melhoramento, com base no Parecer nº 00023/2026/CONJUR-MT/CGU/AGU e nos artigos 8º, inciso VII, e 60 da Lei nº 15.190/2025. Nesse ponto, a deriva

aprofunda-se de modo parcial, pois o reenquadramento reduz pontos institucionais de controle do dever consultivo sem alterar formalmente a obrigação prevista na Convenção nº 169.

A configuração do reenquadramento caracteriza deriva, e não conversão, porque a conversão redirecionaria a própria CLPI mediante exploração de sua ambiguidade interna, ao passo que o reenquadramento não atinge o gatilho consultivo nem reinterpreta a noção de afetação direta, limitando-se a alterar o pressuposto fático ao recharacterizar a obra como manutenção. A ambiguidade explorada está, assim, no regime de licenciamento, e não na CLPI, razão pela qual não há redirecionamento da regra consultiva, mas redução de seu impacto por deslocamento de contexto em regime adjacente.

3.2.4 Quadro de Problemas do caso Trecho do Meio da BR-319

A reconstituição orçamentária, processual e procedimental desenvolvida nos três eixos permite, neste ponto, sistematizar o caso na chave do Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Ruiz e Bucci (2019). O Quadro 5 não retoma de modo descritivo os dados já expostos, mas os reordena em registro de síntese segundo a estrutura decisória da ferramenta, remetendo a cronologia detalhada ao Eixo 2 e o marco normativo comum ao subcapítulo 3.1.2, de modo a explicitar a situação-problema, a solução hipotética, as arenas em que a decisão se forma e os agentes e recursos que nela incidem.

Quadro 5 – Quadro de Problemas do caso Trecho do Meio da BR-319, Amazonas

Elemento	Aplicação ao caso
1. Situação-problema	Destinação continuada de emendas parlamentares federais à BR-319, parte vinculada ao Trecho do Meio e parte à rodovia como um todo, associada documentalmente à programação de pavimentação e recuperação do eixo, com incidência sobre as Terras Indígenas situadas em sua área de influência. O caso envolve licenciamento ambiental federal com Estudo do Componente Indígena (ECI) de abrangência controvertida, judicialização sobre a suficiência dos estudos e da consulta, e contratação de intervenções em 2026, sem realização efetiva da CLPI junto aos povos potencialmente afetados antes da contratação
2. Diagnóstico situacional	Reconstituído no Eixo 2. Marcos decisivos: i) licenciamento federal aberto em 2005 (Processo IBAMA nº 02001.006860/2005-95) e segmentado pelo TAC IBAMA-DNIT de 2007; ii) Licença Prévia nº 672/2022, com ECI restrito a cinco Terras Indígenas e sem CLPI ampla; iii) judicialização sucessiva a partir de 2024 (ACP nº 1001856-77.2024.4.01.3200, Observatório do Clima), sem decisão de mérito sobre a consulta ampla; iv) edição da Lei nº 15.190/2025 e abertura dos Pregões nº 90127 a 90130/2026, impugnados pela ACP nº 1020686-23.2026.4.01.3200
3. Solução hipotética	A solução hipotética consiste no condicionamento dos atos de licenciamento ambiental federal, contratação e execução das intervenções no Trecho do Meio à realização prévia da CLPI aos povos potencialmente afetados, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, com abrangência compatível com os impactos diretos, indiretos e cumulativos sobre seus territórios. Operacionalmente, a salvaguarda consultiva deveria ser incorporada aos atos normativos que disciplinam a contratação e a execução federais, acionando alerta, rastreabilidade e verificação prévia de incidência territorial antes do empenho, da contratação e da execução, sem operar isoladamente como prova de execução financeira da obra
4. Contexto normativo	A política brasileira de licenciamento ambiental e proteção aos povos originários aplicável à pavimentação do Trecho do Meio da BR-319, no contexto do desvirtuamento institucional da CLPI, está regulada pelo marco comum sistematizado no subcapítulo 3.1.2, ao qual se acrescentam as disposições específicas do caso: i) a competência do IBAMA para o licenciamento ambiental, nos termos da Lei nº 6.938/1981 e da Lei Complementar nº 140/2011, por se tratar de rodovia federal; ii) a disciplina do ECI, prevista na Instrução Normativa FUNAI nº 02/2015 (Brasil, 2015b) e na Portaria Interministerial nº 60/2015 (Brasil, 2015c); e iii) a Lei nº 15.190/2025, relevante na controvérsia superveniente de 2026 por amparar o reenquadramento, pelo DNIT, das intervenções como manutenção ou melhoria em infraestrutura preexistente, com repercussões sobre o licenciamento e a CLPI
5. Processo decisório	A controvérsia sobre a pavimentação do Trecho do Meio é objeto da Ação Civil Pública nº 1001856-77.2024.4.01.3200, em trâmite na 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, o que poderia sugerir a identificação do processo decisório com o processo judicial. No entanto, a decisão distribui-se entre o processo legislativo-orçamentário das emendas, o licenciamento ambiental federal (IBAMA, com manifestação da FUNAI) e a contratação e execução (DNIT). A CLPI dos povos potencialmente afetados deveria anteceder a destinação e, subsidiariamente, condicionar o empenho, a contratação e a execução à sua realização prévia, nos termos do art. 6º da Convenção nº 169 da OIT, com maior intensidade quando a emenda individualiza empreendimento, trecho, objeto e território potencialmente afetado, sem que destinação orçamentária genérica baste, por si só, para configurar afetação direta

6. Etapa atual do processo decisório	Ausência de acoplamento dos fluxos do problema, das soluções e da política (Kingdon, 2014): a destinação anual das emendas, o licenciamento e, em 2026, a contratação avançam sem convergência com a consulta, configurando não-decisão (Bachrach e Baratz, 2011) sustentada pela mobilização de viés inscrita na fragmentação entre as arenas orçamentária, licenciatória e de execução
7. Arena institucional	Concentrada no plano federal, em razão da titularidade federal da rodovia: Executivo federal (DNIT, IBAMA e FUNAI), arena legislativo-orçamentária (autores individuais, bancada estadual, comissão competente e CMO) e controle judicial federal (7ª Vara Federal Ambiental e Agrária do Amazonas e TRF-1). A ausência de divisão estadual e municipal, observada nos demais casos, distingue institucionalmente este arranjo
8. Protagonistas	Povos potencialmente afetados e suas organizações, inclusive aqueles considerados no raio ampliado de influência, entre os quais Apurinã, Mura, Paumari e Parintintin; FUNAI, em razão da atuação técnica voltada à identificação de inconsistências e à exigência de complementações no Componente Indígena; Ministério Público Federal (MPF) e Observatório do Clima, autores das ações civis públicas; e comunidade científica especializada nos impactos da rodovia
9. Antagonistas	Agentes governamentais e não governamentais cujos incentivos institucionais ou econômicos convergem com a continuidade do arranjo orçamentário, licenciatório e executivo sem condicionamento prévio à CLPI: parlamentares autores das destinações anuais, o DNIT, enquanto órgão executor responsável pela contratação, e setores econômicos potencialmente beneficiados pela ampliação da conectividade terrestre. A qualificação como antagonistas limita-se à posição ocupada por esses agentes em relação à solução hipotética de condicionar a progressão da intervenção à CLPI, sem imputação de intenção contrária ao direito de consulta
10. Decisores	No orçamento, os autores individuais, a bancada do Amazonas e a comissão competente, com discricionariedade orçamentária ampliada pela impositividade das emendas individuais (EC nº 86/2015) e de bancada (EC nº 100/2019), sem prejuízo da margem de alocação das emendas de comissão. No empenho, na contratação e na execução, o ordenador de despesas do DNIT. No licenciamento federal, os dirigentes do IBAMA, com participação da FUNAI. No controle, a 7ª Vara e o TRF-1. Nota característica: não-decisão administrativa reiterada, em que nenhum decisor condiciona a progressão à CLPI
11. Recursos de barganha	Protagonistas: provocação do controle judicial, Protocolos Autônomos de Consulta, produção técnico-científica e mobilização da opinião pública nacional e internacional. Antagonistas: discricionariedade ampliada pela impositividade orçamentária, articulação com a base e narrativa da integração territorial, somadas ao peso econômico dos setores interessados no escoamento

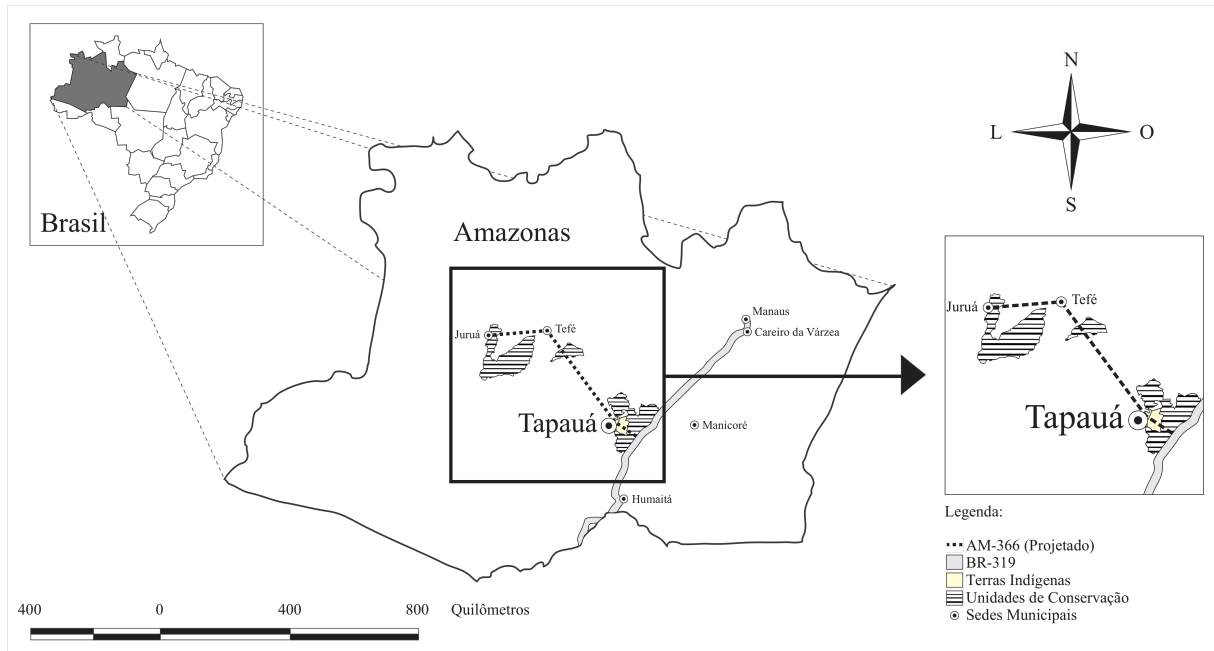
Fonte: Elaboração do autor com base no Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Ruiz e Bucci (2019).

3.3 Caso 2: a rodovia AM-366 em Tapauá

A rodovia AM-366, também identificada como AM-356 e AM-465 (Brasil, 2021b), corresponde a empreendimento viário estadual cujo traçado projetado atravessa o médio rio Purus em Tapauá e prevê conexão à BR-319 e à região do médio rio Solimões pelo eixo Tefé-Coari, incidindo sobre um dos últimos grandes blocos de floresta contínua da Amazônia (Fearnside, 2020) (Figura 2).

A peculiaridade fática mais marcante do caso está na coexistência entre a AM-366 como traçado rodoviário projetado, destinado a conectar Tapauá à BR-319 e a outros municípios do médio Solimões e do Juruá, e registros de intervenções locais já executadas no município. A reportagem da Folha de S. Paulo identificou cerca de 14 km já abertos da rodovia em Tapauá, ao passo que a fiscalização ambiental registrou, em auto próprio, a pavimentação em concreto armado no acesso à comunidade Santo Agostinho, sem licenciamento ambiental (Amazonas, 2024a; Folha de S. Paulo, 2025a).

Figura 2 – Traçado projetado da rodovia AM-366, Terras Indígenas e Unidades de Conservação potencialmente afetadas



Fonte: Elaboração do autor com base no Sistema Rodoviário Estadual do Amazonas, da Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEINFRA-AM), e na indicação de afetação constante da Informação Técnica nº 294/2020 da FUNAI (Amazonas, 2025b; Brasil, 2021b).

Nota: A representação da AM-366 tem caráter indicativo, pois a Informação Técnica nº 294/2020 da FUNAI registrou que a rodovia não possuía traçado oficial definido à época de sua análise. A linha foi elaborada a partir do Sistema Rodoviário Estadual do Amazonas, que inclui a AM-366 no eixo Juruá, Tefé, Tapauá e BR-319, e da documentação administrativa estadual sobre o segmento já aberto, sem que disso se infira, por si só, invasão física de Terra Indígena pelo trecho efetivamente executado (Amazonas, 2024a, 2024b, 2025b; Brasil, 2021b).

As territorialidades efetivamente afetadas pelo traçado projetado da AM-366 definem-se menos pelo perímetro formal das áreas protegidas e mais pelos modos de vida que organizam o território. A documentação técnica da FUNAI situa as Terras Indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tauamirim no campo de possível afetação da AM-366, além do Parque Nacional das Nascentes do Lago Jari, sem que a documentação estadual localizada permita afirmar, por si só, invasão física de Terra Indígena pelo segmento efetivamente executado (Brasil, 2021b).

O município de Tapauá, com aproximadamente vinte mil habitantes, situa-se na calha do rio Purus, com sede urbana localizada à margem direita desse rio, na foz do Ipixuna, em território cuja ocupação e circulação se estruturam historicamente pelas redes fluviais (Frota, 2017; IBGE, 2022b; Tapauá, 2020). Nesse contexto, os Apurinã, pertencentes à família linguística Aruak, e os Paumari, da família linguística Arawá, articulam seus modos de vida a ambientes de rios, várzeas, pesca e uso de recursos da floresta (ISA, 2024a, 2024d).

Entre os Apurinã, a economia e a sociabilidade assentam-se na pesca, no extrativismo de castanha e na agricultura de mandioca, atividades diretamente expostas à abertura da rodovia, que fragmenta a cobertura florestal, atrai a grilagem e ameaça o grande bloco de floresta intacta a oeste do rio Purus, com repercussões sobre o ciclo hidrológico regional (Fearnside, 2020; Ferrante, Andrade e Fearnside, 2021).

Entre os Paumari, historicamente conhecidos como povo das águas em razão das habitações flutuantes e da mobilidade fluvial ao longo do rio Tapauá, o manejo coletivo do pirarucu organiza a economia, a proteção territorial e a vida comunitária e constitui a mais importante fonte de renda das Terras Indígenas Paumari da região (Observatório BR-319, 2024; OPAN, 2013). Essa relação constitutiva com a água torna os Paumari particularmente vulneráveis aos impactos hidrológicos da abertura rodoviária.

Nesta dissertação, a aferição procedimental da CLPI concentra-se nos Apurinã, e não nos Paumari, porque as fontes oficiais localizadas vinculam diretamente o traçado projetado da AM-366 às Terras Indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tauamirim, além de haver Protocolo Autônomo de Consulta específico para essas comunidades.

As ordens normativas concorrentes na AM-366 articulam competências municipais, estaduais e federais, com funções institucionais distintas: na esfera municipal, a Prefeitura de Tapauá aparece nos documentos administrativos como executora local da intervenção; na esfera estadual, a Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEINFRA-AM) responde pela infraestrutura rodoviária e o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) pelo licenciamento e pela fiscalização ambiental; e, na esfera federal, a União financia a obra por meio das emendas

parlamentares, enquanto a FUNAI se manifesta pela Informação Técnica nº 294/2020 (Brasil, 2021b). Ao identificar a sobreposição do traçado às Terras Indígenas Apurinã e ao Parque Nacional das Nascentes do Lago Jari, essa manifestação atrai o dever de CLPI, embora nenhuma das instâncias envolvidas tenha deflagrado o procedimento.

O conflito distributivo da AM-366 evidencia assimetria estrutural entre beneficiários e onerados, pois os ganhos projetados tendem a se concentrar em setores empresariais vinculados à exploração de recursos no médio Purus e à integração da região ao mercado. Os passivos, por sua vez, recaem sobre o mesmo bloco florestal contínuo do interflúvio Purus-Solimões e sobre a integridade dos sistemas hidrográficos que sustentam a vida social das comunidades indígenas e ribeirinhas (Fearnside, 2020).

As temporalidades em desencontro assumem configuração particular nesse caso, já que o ciclo orçamentário das emendas parlamentares opera em cadência anual e impositiva, com destinações canalizadas pelo Programa Calha Norte sem que o ciclo consultivo tenha sido iniciado em qualquer momento. Ao mesmo tempo, a rodovia permanece há décadas mais como projeção cartográfica e demanda política do que como abertura física contínua, configurando expressão acabada do ato orçamentário de antecipação territorial descrito no subcapítulo 3.1.6, ao acionar recursos, decisões e expectativas antes que o objeto adquira materialidade plena no território.

3.3.1 Eixo 1: reconstituição orçamentária

A reconstituição orçamentária do caso da AM-366 apresenta especificidade metodológica em relação ao Trecho do Meio. Embora se trate de rodovia estadual, vinculada à SEINFRA-AM e sujeita ao licenciamento ambiental estadual pelo IPAAM, a abertura e a pavimentação do segmento executado em Tapauá aparecem associadas, por convergência documental, a emendas parlamentares registradas em rubricas amplas de infraestrutura e desenvolvimento local, sem destinação nominal específica à AM-366 nos sistemas oficiais consultados (Brasil, 2025b, 2025e).

Não foram localizados, contudo, espelhos consolidados de emendas com destinação nominal específica à AM-366 (Brasil, 2025b). Nesse sentido, a análise opera pela agregação do conjunto das transferências federais por emenda ao município de Tapauá no período de 2015 a 2025, não tendo sido localizadas emendas relacionadas à infraestrutura viária em Tapauá antes de 2017.

Os atos administrativos da SEINFRA-AM e do IPAAM documentam a existência de obra de pavimentação em trecho da rodovia estadual e a irregularidade ambiental constatada,

em especial a ausência de licenciamento, mas não identificam a fonte federal de custeio da intervenção (Amazonas, 2024a, 2024b). Diante dessa lacuna, a vinculação entre a alocação federal e a execução da obra específica não pode ser extraída diretamente dos registros oficiais, dependendo da convergência da cadeia de evidências formada pelos dados orçamentários agregados, pelos atos administrativos que comprovam a execução material e pela apuração jornalística que identificou nominalmente a origem dos recursos.

De acordo com a apuração da Folha de S. Paulo, a pavimentação do segmento da AM-366 em Tapauá foi associada a emenda parlamentar do senador Omar Aziz (PSD-AM), operacionalizada por meio do Programa Calha Norte, então vinculado ao Ministério da Defesa. A mesma reportagem registra confirmação do prefeito municipal quanto à obtenção da emenda para a pavimentação do trecho, de modo que a atribuição nominal é tratada, nesta pesquisa, como vínculo provável entre a alocação parlamentar e a execução local da obra, e não como prova documental direta da origem do recurso nos sistemas oficiais (Folha de S. Paulo, 2025a). O Quadro 6 reúne, por ano e por modalidade, as emendas parlamentares federais destinadas à infraestrutura viária em Tapauá, entre as quais se situa esse vínculo provável.

Quadro 6 – Destinação de emendas parlamentares federais para infraestrutura viária em Tapauá, Amazonas (2015–2025)

Objeto	Nº/Código	Ano	Modalidade	Programa/Ação	Valor Empenhado (R\$)
Infraestrutura viária	201730760018	2017	Individual (Deputado)	Calha Norte (1211)	800.000,00
	S/I ¹	2017	Relator-geral (RP-9)	Calha Norte (1211)	1.500.000,00
	202360110002 ²	2023	Comissão ³	Desenvolvimento Sustentável Local (00SX)	2.870.210,00
	202460110004 ²	2024	Comissão ³	Desenvolvimento Sustentável Local (00SX)	4.775.000,00

	202560110001 ²	2025	Comissão ³	Desenvolvimento Sustentável Local (00SX)	3.820.000,00
TOTAL					13.765.210,00²

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do Portal da Transparência (Brasil, 2025b).

¹ S/I = sem informações constantes nos bancos de dados públicos consultados.

² As emendas de comissão dos exercícios de 2023, 2024 e 2025 registram apoio vinculado ao senador Omar Aziz nos dados consultados. A associação do conjunto do quadro à AM-366 decorre da convergência entre objeto orçamentário, execução municipal documentada e apuração jornalística, não havendo, nos sistemas oficiais, espelho com destinação nominal à rodovia.

³ Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado.

Nota: O levantamento abrangeu o período de 2015 a 2025 nas bases consultadas. Não foram identificadas emendas pertinentes à infraestrutura viária em Tapuá antes de 2017, motivo pelo qual o quadro apresenta apenas as destinações com registro positivo a contar desse exercício. O quadro reúne emendas voltadas a pavimentação, infraestrutura básica ou ações correlatas no município, sem que os sistemas oficiais apresentem espelho com destinação nominal à AM-366. A associação específica entre recursos parlamentares e a pavimentação do segmento da rodovia decorre da apuração jornalística mencionada no texto em relação às emendas atribuídas ao senador Omar Aziz, razão pela qual as demais destinações são consideradas como contexto orçamentário local relevante, e não como demonstração de custeio direto da obra.

Além das destinações incorporadas ao quadro, foram identificadas outras emendas ao município com pertinência indireta, voltadas à aquisição de maquinário de potencial uso viário e a transferências especiais vinculadas à ação 0EC2, cuja aplicação final não é rastreável na base federal em razão do regime instituído pela EC nº 105/2019⁹.

A leitura do Quadro 6 indica que os R\$ 13,7 milhões empenhados entre 2017 e 2025 distribuíram-se por duas ações orçamentárias de objeto amplo. A ação 1211, voltada à implementação de infraestrutura básica nos municípios da região do Calha Norte, responde por R\$ 2,3 milhões, concentrados em 2017, ao passo que a ação 00SX, “Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, reúne os R\$ 11,4 milhões restantes, distribuídos entre 2023 e 2025 (Brasil, 2025b).

A ação 1211, operacionalizada no Ministério da Defesa à época das destinações mais antigas e vinculada, a partir de 2025, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, não constitui rubrica setorial de transportes, mas sua descrição oficial abrange expressamente obras viárias e aquisição de equipamentos:

Descrição: Apoiar a implantação de infraestrutura básica, produtiva e social nos municípios da área de abrangência do Programa Calha Norte, por meio de intervenções em **infraestrutura viária** e produtiva, **como pavimentação de estradas**

⁹ Nesse conjunto, foram identificadas as emendas de códigos 202181000652 e 202181000741, voltadas à aquisição de maquinário de potencial uso viário, além das emendas de códigos 202039230016, 202334960001, 202339580005, 202339580006, 202443710001 e 202543710002, vinculadas à ação 0EC2.

vicinais, obras rodoviárias estaduais e municipais, estruturas de engenharia e equipamentos de apoio à produção sustentável e à integração urbana, incluindo orlas públicas em áreas ribeirinhas e costeiras. Compreende a **aquisição de máquinas, equipamentos, veículos e outros bens permanentes**; o desenvolvimento e a implantação de tecnologias sustentáveis e inovadoras; a adoção de soluções modulares ou sistemas construtivos compatíveis com as condições locais (Brasil, 2025e, grifos nossos).

Os recursos da ação 00SX decorreram de emendas da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado, na qual o senador Omar Aziz figura como apoiador ou solicitante de emendas destinadas a Tapauá entre 2023 e 2025, período em que integrou a comissão como suplente, com participação encerrada em fevereiro de 2025 (Brasil, 2025h). Embora isso não autorize atribuir individualmente ao parlamentar a autoria formal das emendas de comissão, o dado evidencia sua participação no circuito parlamentar de indicação de recursos ao município.

Na apuração da Folha de S. Paulo, o senador foi apontado como responsável pela destinação de recursos para a pavimentação do segmento da AM-366 em Tapauá (Folha de S. Paulo, 2025a). A mesma reportagem registra que a assessoria do parlamentar atribuiu ao ente beneficiário a responsabilidade técnica pelo plano de trabalho, pelo projeto básico e pela licença ambiental, evidenciando a fragmentação entre indicação parlamentar, transferência federal e execução local da obra.

Embora as destinações mais antigas identificadas estejam associadas à ação 1211, a maior parte do valor empenhado no período examinado concentra-se, entre 2023 e 2025, na ação 00SX, por meio de emendas da CDR. Essa composição revela financiamento pulverizado em rubricas amplas de desenvolvimento regional e infraestrutura local, sem destinação nominal à rodovia nos espelhos consultados.

A impossibilidade de vincular nominalmente cada despesa à AM-366 não constitui fragilidade externa à análise, mas dado característico do caso. A baixa rastreabilidade do gasto integra o próprio arranjo decisório examinado, pois dificulta a identificação dos responsáveis pela destinação, reduz os pontos de incidência dos povos potencialmente afetados sobre o processo orçamentário e ajuda a explicar a não-decisão consultiva sistematizada no Quadro 8.

O montante empenhado reforça a concentração recente dos recursos, uma vez que cada exercício do triênio de 2023 a 2025 supera, isoladamente, o aporte total identificado em 2017. A recorrência por três anos consecutivos, sob a mesma ação orçamentária e a mesma comissão, indica continuidade de destinações federais compatíveis com infraestrutura local e de potencial

uso viário, e não aporte episódico, ainda que o nexos nominal com a AM-366 não conste dos sistemas oficiais consultados.

3.3.2 Eixo 2: análise jurídico-administrativa e processual

A dimensão processual do caso AM-366 caracteriza-se, em contraste com o Trecho do Meio, por uma trajetória predominantemente administrativa e fiscalizatória, sem registro de litígio judicial estruturado até o encerramento da pesquisa. Essa configuração não enfraquece a hipótese central, mas a especifica em chave própria, pois revela um padrão de omissão consultiva sob fragmentação federativa, no qual a execução por entes estaduais e municipais, associada à baixa transparência documental, dificulta a formação de controvérsia pública e o acionamento dos mecanismos de controle.

Nesse contexto, a relevância do caso não decorre da existência de pronunciamento judicial, mas da possibilidade de reconstruir o desvirtuamento da CLPI a partir de documentos administrativos, técnicos e territoriais. No plano técnico-territorial, destaca-se a Informação Técnica nº 294/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI, expedida em 2020 e disponibilizada em 2021 no processo de licenciamento da BR-319 (Brasil, 2021b).

A Informação Técnica articula a análise do ECI do Trecho do Meio com a rodovia estadual planejada AM-366, ao manter as Terras Indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tauamirim no escopo do estudo em razão da possibilidade de afetação pelo traçado estadual, cuja implantação poderia ser intensificada pela pavimentação da BR-319 (Brasil, 2021b).

Em agosto de 2020, liderança do povo Apurinã de Tapauá encaminhou denúncia ao MPF na qual apontou o potencial “genocídio anunciado do povo Apurinã”, exigiu a realização da consulta nos moldes da Convenção nº 169 da OIT e afirmou que o DNIT vinha se recusando a realizar a CLPI no contexto das intervenções relacionadas à BR-319. A denúncia também associou a aceleração das obras durante a pandemia à exposição dos territórios indígenas a invasores, madeireiros e grileiros (Brasil, 2021d).

Em abril de 2024, o Ministério Público de Contas do Amazonas (MPC-AM) apresentou a Representação nº 43/2024-MP-RMAM ao Tribunal de Contas do Estado, em razão da execução de obra de pavimentação no prolongamento da AM-366, em Tapauá, sem autorização do órgão ambiental e sem estudo prévio de impacto ambiental. A representação registrou que a Prefeitura de Tapauá permaneceu silente quando instada a prestar informações, que a SEINFRA-AM informou desconhecer a execução e que o IPAAM indicou inexistência de autorização ambiental para a obra (Amazonas, 2024b).

Em 2023, o MPC-AM expediu o Ofício nº 460/2023-MP-RMAM ao IPAAM, requisitando informações sobre a obra de pavimentação da AM-366, no Município de Tapauá (Amazonas, 2023). A providência sancionatória, contudo, somente se materializou em maio de 2024, quando o IPAAM lavrou o Auto de Infração nº 24.05.28-163121L/2024 contra a Prefeitura, por executar obra de pavimentação de 2.360 metros em concreto armado sem o devido licenciamento ambiental, com multa de R\$ 50.500,00 (Amazonas, 2024a).

Em 2025, por meio do Acórdão nº 595/2025, o Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Amazonas julgou procedente a representação e aplicou multa ao prefeito de Tapauá pela realização de obra rodoviária sem o devido licenciamento ambiental. A Corte concedeu aos representados o prazo de sessenta dias para apurar os danos e apresentar plano de recuperação da área degradada e determinou ao município a regularização do licenciamento (Amazonas, 2025a).

Na AM-366, a cadeia de evidências reúne as emendas destinadas a Tapauá, a representação do MPC-AM, o ato fiscalizatório do IPAAM e apurações jornalísticas qualificadas, revelando um arranjo em que órgãos de controle e fiscalização identificam riscos e irregularidades, com autuação ambiental a cargo do órgão estadual competente, sem mecanismo institucional capaz de integrar o controle ambiental, o fluxo orçamentário e a exigência de CLPI dos povos Apurinã.

A AM-366 distingue-se dos demais casos porque a omissão consultiva não se manifesta pela tensão entre alegações processuais e decisões judiciais, como no Trecho do Meio, mas pela insuficiência dos mecanismos administrativos de controle diante da continuidade da execução municipal sob financiamento federal.

3.3.3 Eixo 3: consistência procedimental da CLPI

No caso da AM-366, a consistência procedimental deve ser examinada mediante o confronto entre os atos efetivamente praticados, a Convenção nº 169 da OIT e o Protocolo de Consulta do Povo Apurinã das Terras Indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tawamirim¹⁰. O instrumento foi organizado por pesquisadores e pesquisadoras indígenas com o apoio do Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), da Federação das Organizações e Comunidades Indígenas do Médio Purus (FOCIMP), da Coordenação das

¹⁰ O Protocolo Autônomo de Consulta do Povo Apurinã identifica a Terra Indígena como Apurinã do Igarapé Tawamirim (Apurinã, 2024). Neste trabalho, adota-se “Tauamirim” no corpo do texto por coerência com os documentos administrativos e de licenciamento analisados, preservando-se “Tawamirim” nas referências diretas ao título do protocolo. As duas grafias referem-se à mesma terra indígena.

Organizações Indígenas da Amazônia (COIAB) e da Associação das Mulheres Indígenas Artesãs de Tapauá (AMIATA) (Apurinã, 2024).

Quanto à anterioridade, o Protocolo Apurinã estabelece que projetos ou ações capazes de impactar o território, a cultura e o modo de vida das comunidades das Terras Indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tauamirim devem ser previamente submetidos a procedimento próprio de consulta (Apurinã, 2024).

No caso da AM-366, os elementos reunidos indicam descompasso entre a anterioridade exigida e a sequência decisória documentada, pois houve destinações orçamentárias para Tapauá com possível incidência viária antes de qualquer procedimento consultivo específico, enquanto a obra no prolongamento da rodovia foi posteriormente questionada pelo MPC-AM e autuada pelo IPAAM por ausência de licenciamento ambiental (Amazonas, 2024a, 2024b). A consulta, portanto, não aparece como etapa prévia de conformação da decisão, mas como ausência institucional no momento em que a intervenção territorial já havia ingressado no circuito orçamentário e administrativo.

Quanto à interlocução, o PAC especifica que o procedimento deve observar as formas próprias de participação das comunidades, inclusive quanto à definição dos participantes, ao modo de tomada de decisão e à condução das reuniões de consulta, que devem ocorrer nas Terras Indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tauamirim, em datas e locais definidos pelas próprias comunidades (Apurinã, 2024). Entretanto, não foram encontrados, nos documentos examinados, registros de canal formal de diálogo entre os executores municipal e estadual da intervenção e os interlocutores indígenas próprios.

Quanto à adequação cultural, o Protocolo de Consulta submete a validade do procedimento à participação das comunidades envolvidas, à observância de suas formas próprias de deliberação e à condução das reuniões segundo critérios definidos pelos próprios povos consultados (Apurinã, 2024). Contudo, sem a abertura de consulta às comunidades potencialmente afetadas, não houve espaço para definir, com os próprios Apurinã, as condições de informação, reunião, escuta, tempo de deliberação e tomada de decisão.

A intervenção avançou no circuito orçamentário, administrativo e fiscalizatório sem que fossem constituídas as etapas necessárias à deliberação Apurinã, o que impede reconhecer compatibilidade material com o padrão de consulta previsto na Convenção nº 169 e no Protocolo próprio das comunidades (Amazonas, 2024a, 2024b; Apurinã, 2024; Brasil, 2021b).

Quanto à natureza do mecanismo adotado, assim como ocorre com a adequação cultural, a análise é prejudicada pela ausência de qualquer procedimento consultivo. O problema não consiste, assim, na substituição da CLPI por mecanismo inadequado, mas na inexistência

documental de qualquer procedimento voltado à formação de acordo, à obtenção de consentimento ou à manifestação coletiva dos povos interessados. Reunidas no Quadro 7, as quatro dimensões indicam que, no caso da AM-366, a consulta sequer foi deflagrada em qualquer etapa do circuito decisório.

Quadro 7 – Análise dos procedimentos relacionados à CLPI à luz dos parâmetros normativos no caso da AM-366, Tapauá, Amazonas

Dimensão	Parâmetro Convenção nº 169	Parâmetro PAC	Procedimento adotado	Diagnóstico
Anterioridade	Art. 6º, item 1, alínea “a”: consulta prévia sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos interessados	O Protocolo determina que governo e empreendedores consultem o povo Apurinã antes de toda etapa de licenciamento e de qualquer obra, ressalvando que reuniões posteriores à licença ambiental não satisfazem a Convenção nº 169	Destinações orçamentárias com possível incidência viária e atos de execução parcial da AM-366, incluindo a pavimentação autuada pelo IPAAM, antecederam qualquer procedimento consultivo específico localizado nos documentos examinados	Violada
Interlocução	Art. 6º, item 1, “a”: por meio das instituições representativas dos povos consultados	A consulta deve ser dirigida primeiro à FOCIMP, que aciona os caciques (Aýté) e as lideranças das aldeias; a representação e a decisão cabem ao próprio povo reunido, não a uma única comunidade	Não foram encontrados, nos documentos examinados, registros de canal formal de diálogo entre os executores municipal e estadual da intervenção e os interlocutores indígenas próprios	Violada
Adequação cultural	Art. 6º, item 2: consulta de boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias	As reuniões devem ocorrer nas aldeias, na língua Apurinã, com tradutor do próprio povo e tempo suficiente para compreensão, em datas e ritmo definidos pelas lideranças	A ausência de procedimento consultivo impediu a constituição das etapas necessárias à deliberação Apurinã	Violada

Natureza do mecanismo	Art. 6º, item 2: consulta conduzida com a finalidade de chegar a acordo ou obter consentimento, distinguindo-se de atos informativos, publicidade administrativa ou participação genérica	A finalidade é a decisão coletiva do povo, e não o mero repasse de informação: o governo só é convidado após as reuniões internas, para ser informado da decisão, repetindo-se reuniões até haver entendimento, com vistas ao consenso	Não foram encontrados registros de audiência pública, reunião informativa, consulta formal ou outro expediente participativo dirigido às comunidades Apurinã potencialmente afetadas	Violada
-----------------------	---	--	--	---------

Fonte: Elaboração do autor a partir da Convenção nº 169 da OIT, do Protocolo Autônomo de Consulta do Povo Apurinã das Terras Indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tawamirim (Apurinã, 2024) e dos atos administrativos e fiscalizatórios sistematizados nos Eixos 1 e 2 do caso da AM-366.

A configuração da AM-366 distingue-se tanto do Trecho do Meio, marcado por procedimentos parciais e inadequados, quanto do ramal Barbary, caracterizado pela inversão da sequência institucionalmente devida, por expressar a não deflagração da consulta. Nesse caso, a CLPI não é substituída por expediente participativo insuficiente, mas permanece ausente do circuito em que decisão orçamentária, transferência federal, execução municipal e fiscalização ambiental produzem efeitos sobre o território.

Sob leitura neo-institucional, o caso evidencia *decoupling* em sua modalidade de desacoplamento entre política e prática, manifestado como omissão consultiva integral. A CLPI permaneceu formalmente exigível, mas não foi deflagrada no circuito que articulou destinações orçamentárias, transferência federal, execução municipal e fiscalização estadual, de modo que a particularidade do caso está na baixa incidência prática da salvaguarda consultiva, e não no redirecionamento de um procedimento de CLPI já existente.

Quanto à mudança institucional gradual, predomina a deriva, não como simples descumprimento pontual, mas como perda de densidade prática da obrigação consultiva diante de um circuito orçamentário, administrativo e executivo que operou sem integração ao regime da CLPI. A regra permaneceu formalmente vigente, mas não foi adaptada ao fluxo de repasses, execução local e controle ambiental que viabilizou a intervenção, razão pela qual a consulta ficou fora do momento decisório relevante.

3.3.4 Quadro de Problemas do caso AM-366

A reconstituição desenvolvida nos três eixos permite sistematizar o caso da AM-366 na chave do Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Ruiz e Bucci (2019). O Quadro 8 reordena os achados em registro de síntese, em formato comparável ao dos demais casos.

Quadro 8 – Quadro de Problemas do caso AM-366, Tapauá, Amazonas

Elemento	Aplicação ao caso
1. Situação-problema	Destinação continuada de emendas parlamentares federais ao município de Tapauá, em modalidades individual, de relator-geral e de comissão, via Calha Norte (ação 1211) e ação 00SX, associada documentalmente à abertura e pavimentação parcial da AM-366, com incidência potencial sobre as Terras Indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tauamirim e sobre o Parque Nacional das Nascentes do Lago Jari. O caso envolve traçado projetado e execução material parcial em Tapauá, sem realização efetiva da CLPI aos povos Apurinã antes da intervenção e sem licenciamento ambiental comprovado
2. Diagnóstico situacional	Reconstituído no Eixo 2. Marcos decisivos: i) destinação de emendas a Tapauá, desde 2017, em rubricas federais aptas a financiar infraestrutura viária; ii) Informação Técnica FUNAI nº 294/2020-COTRAM, indicando impacto potencial da AM-366 sobre as TIs Apurinã e o Parque Nacional das Nascentes do Lago Jari; iii) Representação MPC-AM nº 43/2024, relacionada à execução da obra sem autorização ambiental e julgada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) em 2025; iv) Auto de Infração IPAAM nº 24.05.28-163121L/2024; e v) inexistência, até o encerramento da pesquisa, de ação civil pública estruturada, ao contrário dos demais casos
3. Solução hipotética	A solução hipotética consiste no condicionamento dos repasses federais destinados à infraestrutura viária em Tapauá, especialmente aqueles operacionalizados pelo Programa Calha Norte (ação 1211) e pela ação 00SX, quando associados à abertura, pavimentação ou melhoria da AM-366, à realização prévia da CLPI aos povos Apurinã, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, e à obtenção do licenciamento ambiental estadual cabível. Operacionalmente, a salvaguarda consultiva deveria ser incorporada às instruções normativas que regem as transferências federativas, acionando alerta, rastreabilidade e verificação prévia de incidência territorial antes do empenho, da transferência e da execução, de modo a alcançar as rubricas demonstradas no Quadro 6 e, preventivamente, as transferências especiais quando houver indicação de aplicação viária
4. Contexto normativo	A política brasileira de licenciamento ambiental e proteção aos povos originários aplicável à abertura e pavimentação da AM-366, no contexto do desvirtuamento institucional da CLPI, está regulada pelo marco comum sistematizado no subcapítulo 3.1.2, ao qual se acrescentam as disposições específicas do caso: i) Portaria Normativa MIDR nº 2.590/2025, sobre a ação 1211 (Calha Norte); ii) ação 00SX, de apoio ao desenvolvimento local integrado; iii) Lei nº 14.133/2021, quanto a estudos, projeto básico e impactos ambientais (art. 6º, XX e XXV; art. 18, § 1º, XII; art. 115, § 4º); iv) competência estadual do IPAAM, pela Lei Estadual nº 3.785/2012; e v) art. 166-A da Constituição, como controle preventivo de transferências especiais com indicação viária
5. Processo decisório	A controvérsia sobre a AM-366 é objeto da Representação nº 43/2024 do Ministério Público de Contas do Amazonas e do Auto de Infração nº 24.05.28-163121L/2024 do IPAAM, o que poderia sugerir a identificação do processo decisório com o processo de controle administrativo-ambiental estadual. No entanto, a decisão distribui-se entre o processo legislativo-orçamentário das emendas, inclusive de comissão, o Programa Calha Norte (MIDR), o licenciamento estadual (IPAAM) e a execução municipal. A CLPI dos povos Apurinã deveria incidir quando a destinação ou o repasse individualizassem a AM-366, antes da contratação ou execução, nos termos do art. 6º da Convenção nº 169 da OIT

6. Etapa atual do processo decisório	Ausência de acoplamento, no plano das transferências federativas, dos fluxos do problema, das soluções e da política (Kingdon, 2014): os repasses federais identificados no período analisado foram operacionalizados sem que a exigência de CLPI aparecesse como condição prévia verificável, configurando não-decisão (Bachrach e Baratz, 2011) sustentada pela mobilização de viés inscrita nas regras de transferências federativas, que não exigem comprovação prévia da consulta
7. Arena institucional	Distribuída por três planos federativos: federal (Departamento do Calha Norte, transferido ao MIDR em 2025, e FUNAI, potencialmente IBAMA e ICMBio caso o traçado integral incida em Terra Indígena e na unidade de conservação, atraindo a competência federal do art. 7º, XIV, da LC nº 140/2011), estadual (IPAAM e SEINFRA-AM) e municipal (Prefeitura de Tapauá), com controle pelo TCE-AM, provocado pelo MPC-AM
8. Protagonistas	Povos Apurinã das TIs do Igarapé São João e do Igarapé Tauamirim e suas organizações; a FUNAI, autora da Informação Técnica nº 294/2020; o Ministério Público de Contas do Amazonas, autor da Representação nº 43/2024; e a comunidade científica especializada nos efeitos cumulativos da expansão rodoviária
9. Antagonistas	Agentes governamentais e não governamentais cujos incentivos institucionais ou econômicos convergem com a continuidade do arranjo orçamentário, licenciatório e executivo sem condicionamento prévio à CLPI: parlamentares que destinaram ou apoiaram emendas, a Prefeitura de Tapauá enquanto executora municipal beneficiada por repasses federais, o Departamento do Calha Norte e o MIDR, que incorporariam etapa adicional de controle, e setores empresariais ou agropecuários interessados na ampliação da conexão terrestre no médio Purus. A qualificação como antagonistas limita-se à posição ocupada por esses agentes em relação à solução hipotética de condicionar os repasses à CLPI, sem imputação de intenção contrária ao direito de consulta
10. Decisores	No orçamento, o autor da emenda individual nº 201730760018, com impositividade da EC nº 86/2015, o relator-geral quanto à RP-9 de 2017 sem código localizado e a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado quanto às emendas nº 202360110002, nº 202460110004 e nº 202560110001. No repasse, os ordenadores de despesa do Calha Norte e do MIDR. Na execução, o prefeito de Tapauá. No licenciamento estadual, a presidência do IPAAM. No controle, o TCE-AM, provocado pelo MPC-AM. Nota característica: não-decisão dos decisores federais, que operam os repasses sem condicioná-los à CLPI
11. Recursos de barganha	Protagonistas: afirmação do direito por meio do Protocolo Autônomo de Consulta dos povos Apurinã e provocação do controle externo, materializada na Representação nº 43/2024 do Ministério Público de Contas do Amazonas. Antagonistas: baixa especificidade das rubricas federais, discricionariedade das emendas de comissão, dependência municipal de transferências para infraestrutura, narrativa de desenvolvimento e integração regional do médio Purus e ausência de litígio estruturado, fatores que reduzem a visibilidade pública do problema e dispersam o controle institucional

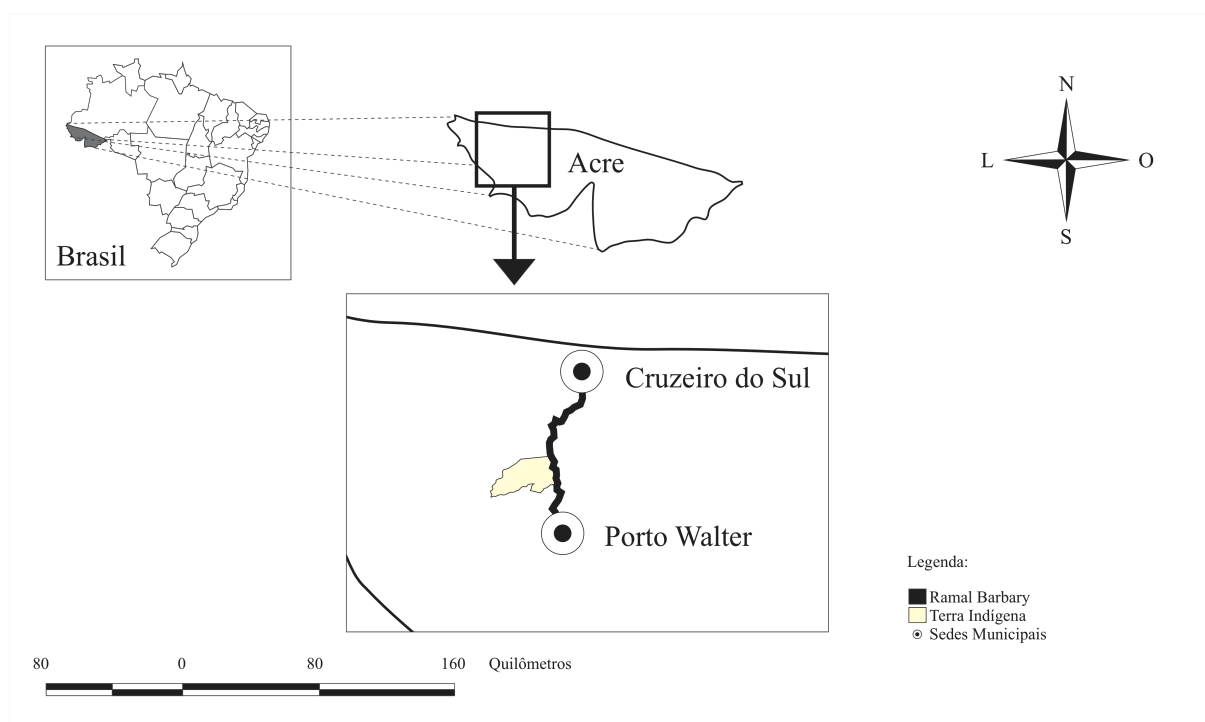
Fonte: Elaboração do autor com base no Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Ruiz e Bucci (2019).

3.4 Caso 3: o ramal Barbary entre Porto Walter e Cruzeiro do Sul

O ramal Barbary corresponde a estrada vicinal de aproximadamente 84 quilômetros, aberta em 2015 no eixo que liga Porto Walter a Cruzeiro do Sul, no Vale do Juruá, no Acre, com segmento diretamente controvérsico nos autos situado entre Rodrigues Alves e Porto Walter (Figura 3). A obra foi executada à margem de procedimento de licenciamento ambiental válido, o que ensejou autuação do IBAMA por desmatamento ilegal já em 2015 e, posteriormente, ação civil pública do MPF (Brasil, 2022b; Folha de S. Paulo, 2025b).

O município de Porto Walter, com 10.735 habitantes pelo Censo de 2022, dependia, até a abertura do ramal, do transporte fluvial pelo rio Juruá para conectar-se a Cruzeiro do Sul, e a demanda por acesso terrestre é, no âmbito regional, antiga e politicamente relevante, reiterada pelos órgãos estaduais ao tratarem da regularização da via (Brasil, 2025c; IBGE, 2022a).

Figura 3 – Traçado do ramal Barbary, no Vale do Juruá (AC), e Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto na área de influência da obra



Fonte: Elaboração do autor a partir de mapa constante do Procedimento nº 1.10.001.000095/2019-78 do Ministério Público Federal (Documento 28.1, p. 2), com base cartográfica do Estado do Acre e cartas topográficas da Diretoria de Serviço Geográfico (DSG) do Ministério do Exército (Brasil, 2019e).

Nota: Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto (Brasil, 2022b).

As territorialidades afetadas compreendem o povo Jaminawa do Igarapé Preto, de língua da família Pano, cuja Terra Indígena, situada em Cruzeiro do Sul, encontra-se homologada, com área aproximada de 26 mil hectares e população de 215 pessoas (CPI-Acre, 2020; ISA,

2024e). A organização social articula-se em torno da pesca, da caça e do cultivo de macaxeira e banana, com roçados familiares e uso comum dos produtos da floresta e dos cursos de água, e a representação política realiza-se pela Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá (OPIRJ) (FEM, 2010; OPIRJ, 2024).

A exigência da CLPI constitui o eixo das tratativas conduzidas perante o MPF e os órgãos ambientais, nas quais a comunidade, sem se opor à estrada em si, reivindica o respeito ao procedimento consultivo (Brasil, 2025g). Os impactos relatados pelas lideranças incluem o tamponamento de igarapés e lagos pelos serviços de terraplanagem, a secagem dos cursos de água que abasteciam as aldeias e o prejuízo direto à pesca e à subsistência das comunidades (Folha de S. Paulo, 2025b).

As ordens normativas concorrentes no ramal Barbary articulam competências municipais, estaduais e federais, com funções institucionais distintas: na esfera municipal, a Prefeitura de Porto Walter, sob a gestão de Zezinho Barbary, iniciou em 2015 as primeiras frentes da obra com máquinas adquiridas por emendas parlamentares federais; na esfera estadual, o Acre, por meio do Departamento de Estradas de Rodagem do Acre (DERACRE) e do Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC), assumiu a via e conduziu licenciamento posteriormente anulado por ausência de consulta às comunidades indígenas; e, na esfera federal, somam-se a fiscalização do IBAMA, a ausência de anuência da FUNAI e do ICMBio quanto à incidência sobre a Terra Indígena e a zona de amortecimento do Parque Nacional da Serra do Divisor, e a ação civil pública do MPF, centrada na inobservância da consulta (Brasil, 2022b; Folha de S. Paulo, 2025b).

O conflito distributivo pode ser identificado na assimetria entre os benefícios projetados, apresentados em chave discursiva oficial como ampliação do acesso rodoviário ao município de Porto Walter, narrativa reiterada pelo ex-prefeito e atual deputado federal Zezinho Barbary e pelos órgãos estaduais responsáveis pela regularização, e os passivos concentrados sobre o povo Jaminawa do Igarapé Preto, a cobertura florestal do Vale do Juruá e o sistema hidrográfico da região (Brasil, 2025c; Folha de S. Paulo, 2025b).

As temporalidades em desencontro assumem, no caso Barbary, configuração mais acentuada, pois o ciclo orçamentário e material da obra antecede em vários anos o ciclo consultivo. A intervenção física teve início em 2015, com terraplanagem e desmatamento sem licenciamento e emprego de máquinas adquiridas com emenda parlamentar; o licenciamento estadual, mais tarde anulado, sobreveio anos depois; e o reconhecimento institucional da CLPI ocorreu apenas na sentença de 2024, que anulou os atos administrativos do IMAC e do DERACRE que autorizaram a intervenção e fixou a consulta como condição para futuras

intervenções, posição consolidada no acordo de 2025 entre o MPF e o Estado do Acre (Brasil, 2024d, 2025c).

3.4.1 Eixo 1: reconstituição orçamentária

A reconstituição orçamentária do ramal Barbary combina execução inicial pela Prefeitura de Porto Walter e financiamento, em suas fases principais, por transferências federais decorrentes de emendas parlamentares (Brasil, 2022b; Folha de S. Paulo, 2025b; Pulitzer Center, 2025). O diferencial do caso está na aquisição de maquinário pesado por emenda parlamentar federal e em sua posterior aplicação na abertura inicial da estrada.

O registro orçamentário corresponde à emenda individual nº 24240013, de R\$ 1,1 milhão, vinculada ao Instrumento nº 782979 e ao Processo nº 60414001091/2013-93, no âmbito do Programa Calha Norte, para aquisição de máquinas e equipamentos (Brasil, 2013). Segundo apuração jornalística, esses equipamentos, identificados como um trator de esteira, uma retroescavadeira e uma pá carregadeira, foram empregados na abertura dos primeiros 27 quilômetros do ramal, com reconhecimento expresso do ex-prefeito responsável pela execução local (Folha de S. Paulo, 2025b).

Como esse registro antecede o recorte temporal das emendas empenhadas sistematizadas no Quadro 9 e consta do Transferegov, e não do espelho de empenho do Portal da Transparência, o valor correspondente é reconstituído em separado e não integra o total indicado no quadro.

Quadro 9 – Destinação de emendas parlamentares federais para infraestrutura viária em Porto Walter, Acre (2016–2023)

Objeto	Nº/Código	Ano	Modalidade	Programa/Ação	Valor Empenhado (R\$)
Infraestrutura viária	201624240010	2016	Individual (Deputado) ¹	Calha Norte (1211)	600.000,00
	201629140002	2016	Individual (Senador)	Desenv. Urbano (1D73)	394.200,00
	201636400008	2016	Individual (Deputado)	Calha Norte (1211)	613.361,00

	201637900002	2016	Individual (Senador)	Calha Norte (1211)	750.000,00
	S/I ²	2017	Bancada estadual	Desenv. Urbano (1D73)	265.630,00
	202024240007	2020	Individual (Deputado) ¹	Calha Norte (1211)	480.000,00
	202124240010	2021	Individual (Deputado) ¹	Calha Norte (1211)	576.000,00
	202181000740	2021	Relator-geral (RP-9)	Desenv. Urbano (1D73)	2.870.210,00
	202360110003	2023	Comissão ³	Desenv. Regional (00T1)	4.790.248,00
	202371020002	2023	Bancada estadual	Calha Norte (1211)	480.000,00
TOTAL					11.819.649,00

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do Portal da Transparência (Brasil, 2025b).

¹ Emendas individuais de autoria do então deputado federal Flaviano Melo (MDB). A associação do conjunto do quadro ao ramal Barbary decorre da convergência entre objeto orçamentário, execução municipal documentada e apuração jornalística, não havendo, nos sistemas oficiais, espelho com destinação nominal à rodovia.

² S/I = sem informações constantes nos bancos de dados públicos consultados.

³ Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado.

Nota: O levantamento abrangeu o período de 2015 a 2025 nas bases consultadas. No Portal da Transparência, não foram identificadas emendas pertinentes à infraestrutura viária em Porto Walter em 2015 nem após 2023, razão pela qual o quadro apresenta apenas as destinações com registro positivo entre 2016 e 2023. A associação específica entre recursos parlamentares e a abertura inicial do ramal decorre da apuração jornalística mencionada no texto em relação à emenda atribuída ao então deputado federal Flaviano Melo, razão pela qual as demais destinações são consideradas como contexto orçamentário local relevante, e não como demonstração de custeio direto da obra.

Além das destinações incorporadas ao quadro principal, foram identificadas outras emendas ao município com pertinência indireta, voltadas à aquisição de maquinário de potencial uso viário e a ações de infraestrutura local, além de transferências especiais

vinculadas à ação 0EC2. A aplicação final dessas transferências não é rastreável na base federal em razão do regime instituído pela Emenda Constitucional nº 105/2019¹¹.

No exercício do mandato federal iniciado em 2023, Zezinho Barbary voltou a figurar no circuito orçamentário relacionado a Porto Walter por meio de transferências especiais, cuja aplicação final não é plenamente rastreável nos sistemas federais. Segundo a Folha de S. Paulo, o parlamentar anunciou, em fevereiro de 2025, a destinação de R\$ 200 mil para uma etapa de regularização do ramal, valor cujo recebimento teria sido confirmado pelo Governo do Acre, e declarou ao jornal a intenção de destinar R\$ 1,5 milhão para estudos voltados à legalização da obra (Folha de S. Paulo, 2025b).

O caso configura circuito institucional no qual o mesmo agente ocupa, em momentos sucessivos, as posições de executor local e de apoiador parlamentar da regularização da obra. Como prefeito de Porto Walter, Zezinho Barbary conduziu a abertura inicial do ramal com maquinário custeado por emenda federal de terceiro; anos depois, já no exercício de mandato federal, passou a indicar emendas de sua autoria ao município, parte delas sob a modalidade não rastreável das transferências especiais, em contexto de tentativa de regularização do empreendimento anteriormente executado sem licenciamento adequado.

3.4.2 Eixo 2: análise jurídico-administrativa e processual

A dimensão processual do caso ramal Barbary é a mais desenvolvida entre os três analisados. A sequência institucional articula fiscalização ambiental, inquérito civil, ação civil pública, tutela recursal, sentença de mérito, recomendação ministerial e acordo homologado, configurando o reconhecimento tardio da consulta como devida, cerca de uma década após o início da intervenção física.

O primeiro registro fiscalizatório relevante é a atuação do IBAMA, em 2015. Segundo a petição inicial da ação civil pública, a abertura do ramal deu origem ao Termo de Embargo nº 23370-E e aos Autos de Infração nº 9060174-E e nº 9060175-E, lavrados em desfavor da Prefeitura de Porto Walter pela abertura de 12,424 quilômetros do trecho então fiscalizado e pela supressão de 6,14 hectares de floresta nativa sem autorização ou licença ambiental, com multas de R\$ 10 mil e R\$ 35 mil (Brasil, 2022b).

¹¹ Nesse conjunto, foram identificadas as emendas de códigos 201924240006, 202140780002 e 202550480002, relativas ao Programa Calha Norte ou a ações de infraestrutura e desenvolvimento local, além das transferências especiais vinculadas à ação 0EC2, correspondentes às emendas de códigos 202129140008, 202136400007, 202211970006, 202224240010, 202229140009, 202230360002, 202236400001, 202444940005, 202444990002, 202543300016, 202543940001 e 202544940005.

Em 2019, o MPF instaurou o Inquérito Civil nº 1.10.001.000095/2019-78 para apurar a abertura de estrada na Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto, após representação de liderança indígena da própria Terra Indígena acerca do avanço da intervenção sobre o território, sem consentimento ou consulta do povo afetado. Também consta da inicial que a Coordenação Regional da FUNAI informou ao MPF a existência de frentes de abertura atribuídas aos municípios de Cruzeiro do Sul e Porto Walter, sem registro de solicitação ao órgão indigenista (Brasil, 2022b).

Em 2022, o MPF, em litisconsórcio com o Ministério Público do Estado do Acre, ajuizou a Ação Civil Pública nº 1005369-39.2022.4.01.3001, em trâmite na Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária de Cruzeiro do Sul, na qual sustenta:

1. Objeto da demanda. Esta ação civil pública busca a anulação da licença ambiental concedida pelo IMAC ao DERACRE para abertura de ramal de interligação entre os municípios de Rodrigues Alves (AC) e Porto Walter (AC), porque (a) se sobrepõe a área de **incidência direta da Terra Indígena (TI) Jaminawa do Igarapé Preto**, localizada em Cruzeiro do Sul (AC), mas **não houve participação/anuência da FUNAI nos estudos realizados, nem consulta prévia, livre e informada das populações indígenas que vivem no local** (Brasil, 2022b, grifos nossos).

Além da sobreposição com a Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto, o percurso da obra adentra os limites da Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) Japiim-Pentecoste, categoria integrante do grupo das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, e do Parque Nacional da Serra do Divisor, Unidade de Conservação de Proteção Integral.

De acordo com a peça inaugural, o IMAC autorizou a supressão de vegetação em aproximadamente 251,5 hectares ao longo de 83,7 quilômetros do ramal e, posteriormente, dispensou a obra do licenciamento ambiental ao tratá-la como melhoramento e recuperação de via, embora a análise técnica apontasse a necessidade de licenciamento convencional, com apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) (Brasil, 2022b).

Na fase cautelar, antes da sentença de mérito, foi deferida tutela recursal no Agravo de Instrumento nº 1012743-54.2023.4.01.0000, determinando, de forma provisória, a suspensão de novas intervenções no ramal Barbary, o bloqueio físico da estrada, a fiscalização de travessias fluviais clandestinas e a afixação de placas informativas sobre a irregularidade da obra, inclusive quanto à ausência de consulta prévia às comunidades indígenas (Brasil, 2025c).

Em 2024, a Justiça Federal de Cruzeiro do Sul julgou procedentes os pedidos principais da ação civil pública. A sentença anulou os atos administrativos que autorizaram a intervenção no ramal, determinou que os réus se abstivessem de realizar novas intervenções na área de

incidência da Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto sem a CLPI e fixou indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 1 milhão (Brasil, 2024d).

Em 2025, o MPF expediu a Recomendação nº 6/2025, no procedimento PR-AC-00005905/2025, dirigida ao Estado do Acre, ao DERACRE, ao IMAC e ao Município de Porto Walter. O ato recomendou o refazimento integral dos processos de consulta e de licenciamento ambiental do ramal Barbary, caso os entes públicos pretendessem dar continuidade à regularização da via (Brasil, 2025g).

A recomendação sistematizou as irregularidades reconhecidas no caso e precisou a controvérsia sobre o licenciamento em dois planos. No traçado originalmente executado, a competência federal foi arguida em razão da incidência do ramal sobre a Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto, nos termos do artigo 7º, XIV, “c”, da Lei Complementar nº 140/2011.

Já no contexto de regularização, o MPF admitiu a possibilidade de licenciamento estadual pelo IMAC, desde que o traçado apresentado não corte a Terra Indígena, sem prejuízo da CLPI, da análise ambiental adequada, da observância do rito de EIA/RIMA quando cabível e da anuência do ICMBio quando a obra incidir sobre a área de influência do Parque Nacional da Serra do Divisor. Registrou, ainda, que a comunidade não se opunha necessariamente à existência do ramal, mas exigia a observância do direito à consulta, a previsão de medidas mitigatórias e compensatórias e a possibilidade de alteração do traçado (Brasil, 2025g).

Em 2025, no Cumprimento Provisório de Sentença nº 1001040-76.2025.4.01.3001, a Justiça Federal homologou acordo celebrado entre o MPF e o Estado do Acre, com participação da comunidade Jaminawa do Igarapé Preto, da FUNAI e de outros entes públicos. O acordo previu o fechamento físico provisório do ramal em dois pontos, a anulação das licenças anteriores, a exigência de CLPI para novas intervenções e o pagamento de R\$ 500 mil à comunidade, a título de danos morais coletivos, a serem aplicados em projetos comunitários supervisionados pelo MPF e pela FUNAI (Brasil, 2025c).

No ramal Barbary, a cadeia de evidências percorre uma sequência institucional completa, dos autos de infração do IBAMA à ação civil pública do MPF, à sentença de 2024 e ao acordo homologado em 2025, indo do controle ambiental ao reconhecimento judicial da consulta e à pactuação de medidas reparatórias para intervenções futuras. Essa trajetória evidencia que a CLPI não operou como condição prévia da decisão administrativa, mas como exigência reconhecida tardiamente, em chave reparatória, após a abertura do ramal e a judicialização do conflito.

3.4.3 Eixo 3: consistência procedimental da CLPI

No ramal Barbary, a aferição da consistência procedimental examina os atos efetivamente praticados pelos entes públicos à luz da Convenção nº 169 da OIT e da decisão proferida na Ação Civil Pública nº 1005369-39.2022.4.01.3001. Como não foi localizado Protocolo Autônomo de Consulta específico da Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto, a análise concentra-se nos parâmetros convencionais de anterioridade, interlocução, adequação cultural e natureza do mecanismo adotado.

Quanto à anterioridade, a análise dos procedimentos efetivamente conduzidos no caso revela violação inequívoca e reconhecida institucionalmente, na medida em que a abertura física do ramal teve início em 2015 sem qualquer procedimento consultivo prévio à comunidade Jaminawa, circunstância reconhecida pelo MPF na ação civil pública (Brasil, 2022b) e na Recomendação nº 6/2025 (Brasil, 2025g), bem como pela decisão judicial que anulou os atos administrativos em 2024 (Brasil, 2024d). O acordo homologado em 2025 garante a observância da CLPI para intervenções futuras, mas não recompõe a anterioridade exigida pela Convenção nº 169, uma vez que a intervenção física já havia se desenvolvido por uma década sem procedimento consultivo prévio.

Quanto à interlocução, a defesa dos entes requeridos sustentou que a exigência consultiva teria sido atendida por meio de pedidos de anuência à FUNAI, de reuniões com cacique e comunidades indígenas e de abaixo-assinado apresentado como manifestação favorável à abertura do ramal (Brasil, 2022b). Esses elementos, contudo, não demonstram a constituição de interlocução representativa nos termos da Convenção nº 169.

A consulta não se reduz à ciência da FUNAI, à escuta pontual de liderança ou à coleta de assinaturas, pois exige procedimento dirigido ao povo afetado, por meio de suas instâncias próprias de representação e deliberação, com possibilidade efetiva de participação coletiva na decisão administrativa. Nesse sentido, a Justiça Federal consignou que o envio de ofícios à FUNAI ou a realização de reuniões com lideranças não equivale ao direito à consulta, sobretudo porque este pressupõe participação efetiva dos povos originários nas decisões que possam afetá-los direta ou indiretamente (Brasil, 2024d).

A terceira dimensão, da adequação cultural, também é classificada como violada, uma vez que os elementos apresentados pela defesa não evidenciam a construção de metodologia própria de consulta com a comunidade afetada. O abaixo-assinado manuscrito, ainda que indique manifestação favorável de parte dos presentes à passagem da estrada, não registra etapa

informativa prévia, tempo comunitário de deliberação, forma de convocação, participação ampliada da comunidade ou definição conjunta do procedimento consultivo (Brasil, 2022b).

A mesma conclusão se aplica à natureza do mecanismo adotado, uma vez que ofícios à FUNAI, reunião com liderança indígena e abaixo-assinado manuscrito foram apresentados como sinais de anuência comunitária, embora não configurassem processo livre, prévio, informado e orientado à construção de acordo com o povo diretamente afetado (Brasil, 2022b).

Essa substituição altera a natureza do procedimento exigido pela Convenção, pois converte a consulta em registro pontual de concordância, sem demonstrar processo coletivo, prévio, informado e culturalmente adequado. Embora o acordo homologado em 2025 represente avanço institucional ao condicionar intervenções futuras à CLPI, ele não transforma os atos originalmente praticados em consulta válida, nem recompõe o mecanismo que deveria ter antecedido a decisão administrativa e a intervenção física no território (Brasil, 2025c). Reunidas no Quadro 10, as quatro dimensões evidenciam que, no ramal Barbary, a consulta foi substituída por registro pontual de concordância, deslocada para depois da intervenção consumada e reconhecida apenas em sede de controle.

Quadro 10 – Análise dos procedimentos relacionados à CLPI à luz dos parâmetros normativos no caso do ramal Barbary, Porto Walter, Acre

Dimensão	Parâmetro Convenção nº 169	Parâmetro PAC ¹	Procedimento adotado	Diagnóstico
Anterioridade	Art. 6º, item 1, alínea “a”: consulta prévia sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos interessados	Não positivada em protocolo próprio	A abertura física do ramal em 2015 antecedeu qualquer procedimento formal de CLPI, com reconhecimento judicial e recomposição institucional apenas em 2024-2025	Violada

Interlocução	Art. 6º, item 1, “a”: por meio das instituições representativas dos povos consultados	Na ausência de protocolo próprio, cabia aos entes públicos identificar e pactuar com a comunidade afetada suas instâncias representativas para o caso concreto	A defesa invocou ofícios à FUNAI, reuniões com liderança indígena e documento manuscrito com aproximadamente dezoito assinaturas como anuência comunitária, mas a Justiça Federal afastou sua equivalência à CLPI	Violada
Adequação cultural	Art. 6º, item 2: consulta de boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias	Na ausência de protocolo próprio, a adequação dependia de metodologia construída com a comunidade, com informação prévia, tempo de deliberação e definição conjunta do procedimento	O abaixo-assinado apresentado não registra convocação comunitária, etapa informativa prévia, tempo de deliberação interna ou método culturalmente adequado de decisão coletiva	Violada
Natureza do mecanismo	Art. 6º, item 2: consulta conduzida com a finalidade de chegar a acordo ou obter consentimento, distinguindo-se de atos informativos, publicidade administrativa ou participação genérica	Na ausência de protocolo próprio, a aferição recai sobre a distinção entre CLPI e expedientes ordinários de comunicação, reunião ou coleta de assinaturas	A CLPI foi substituída por expedientes insuficientes, especialmente ofícios, reunião pontual e abaixo-assinado manuscrito; o acordo de 2025 condicionou intervenções futuras à consulta, sem validar os atos originalmente praticados	Violada

Fonte: Elaboração do autor a partir da Convenção nº 169 da OIT e dos atos processuais sistematizados no Eixo 2 deste caso.

¹ O povo Jaminawa do Igarapé Preto não dispõe de protocolo autônomo de consulta. A dimensão autodefinida é aferida pelo parâmetro convencional, nos termos expostos na abertura deste caso.

Sob leitura neo-institucional, o caso apresenta uma sequência em duas camadas. Na abertura da via, aproxima-se do desacoplamento entre política e prática, pois a obrigação consultiva permaneceu formalmente vigente, mas não incidiu sobre a decisão que viabilizou a intervenção. Na etapa posterior de justificação administrativa, o vazio consultivo foi preenchido

por expedientes apresentados como sinais de anuência, o que aproxima o caso da conversão da CLPI em mecanismo de validação posterior.

Diferentemente da AM-366, contudo, em que predomina a omissão consultiva integral, o ramal Barbary torna mais visível a conversão institucional da CLPI, pois o vazio consultivo foi ativamente preenchido por expedientes de menor densidade procedimental apresentados como equivalentes funcionais da consulta, como ofícios à FUNAI, reunião com liderança indígena e abaixo-assinado manuscrito.

A não-tomada de decisão consultiva na fase orçamentária inicial combina-se, assim, em relação à mudança institucional gradual, com a conversão da CLPI na etapa administrativa de justificação da obra, enquanto o acordo homologado em 2025, embora relevante como resposta reparatória e preventiva, permaneceu tardio em relação ao momento próprio da consulta, por reinserir a regra convencional no circuito institucional apenas após consumada a intervenção física no território (Brasil, 2025e; Mahoney e Thelen, 2010).

3.4.4 Quadro de Problemas do caso ramal Barbary

A reconstituição desenvolvida nos três eixos permite sistematizar o caso do ramal Barbary na chave do Quadro de Problemas de Políticas Públicas (Ruiz e Bucci, 2019). O Quadro 11 reordena os achados em registro de síntese, evidenciando que o reconhecimento institucional da CLPI operou apenas em sede de controle, e não na formação preventiva da decisão.

Quadro 11 – Quadro de Problemas do caso ramal Barbary, Porto Walter, Acre

Elemento	Aplicação ao caso
1. Situação-problema	Destinação continuada de emendas parlamentares federais ao município de Porto Walter, pelo Programa Calha Norte e por transferências especiais, associada documentalmente à abertura inicial, à manutenção e à regularização do ramal Barbary, iniciado em 2015, com incidência sobre a Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto. O caso envolve embargo do IBAMA, anulação judicial do licenciamento estadual e reconhecimento tardio da CLPI como devida, sem realização efetiva junto ao povo Jaminawa antes da intervenção física
2. Diagnóstico situacional	Reconstituído no Eixo 2. Marcos decisivos: i) abertura física do ramal em 2015 pela Prefeitura de Porto Walter, com maquinário adquirido por emendas via Calha Norte, e auto de infração e embargo do IBAMA por supressão de 6,14 hectares de floresta sem licença; ii) licenciamento posterior concedido pelo IMAC ao DERACRE, sem consulta ao povo Jaminawa e sem a FUNAI; iii) ACP MPF nº 1005369-39.2022.4.01.3001 e anulação judicial dos atos de licenciamento em 2024 (Brasil, 2024d); iv) acordo judicial MPF-Acre de 2025, reconhecendo a CLPI tardia e a indenização à comunidade
3. Solução hipotética	A solução hipotética consiste no condicionamento dos repasses federais associados à abertura, manutenção ou regularização do ramal Barbary, operacionalizados pelo Programa Calha Norte (ação 1211) e, quando houver indicação de aplicação viária, pelas transferências especiais (0EC2), à realização prévia da CLPI ao povo Jaminawa do Igarapé Preto, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, e à obtenção do licenciamento ambiental cabível. Operacionalmente, a salvaguarda consultiva deveria ser incorporada às instruções normativas que regem as transferências federativas, acionando alerta, rastreabilidade e verificação prévia de incidência territorial antes do empenho, da transferência e da execução
4. Contexto normativo	A política brasileira de licenciamento ambiental e proteção aos povos originários aplicável à abertura do ramal Barbary, no contexto do desvirtuamento institucional da CLPI, está regulada pelo marco comum sistematizado no subcapítulo 3.1.2, ao qual se acrescentam as disposições específicas do caso: i) o regime das transferências especiais (art. 166-A da Constituição Federal, incluído pela EC nº 105/2019); ii) a Lei nº 9.605/1998, em razão da autuação ambiental lavrada pelo IBAMA pela supressão de 6,14 hectares de floresta sem licença; iii) a legislação ambiental do Acre (Lei Estadual nº 1.117/1994, com as alterações da Lei nº 2.156/2009, e Lei nº 851/1986, que criou o IMAC); e iv) a Portaria Normativa MIDR nº 2.590/2025, que define os critérios de execução da ação orçamentária 1211 (Calha Norte)
5. Processo decisório	A controvérsia sobre a abertura do ramal Barbary é objeto da Ação Civil Pública nº 1005369-39.2022.4.01.3001, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), e do acordo judicial celebrado em 2025 entre o MPF e o Estado do Acre, o que poderia sugerir a identificação do processo decisório com o processo judicial. No entanto, ainda que a anulação dos atos de licenciamento e o reconhecimento da obrigatoriedade da CLPI tenham sido produzidos em sede judicial, a decisão distribui-se entre o processo legislativo-orçamentário das emendas, o Calha Norte e as transferências especiais, o licenciamento (IMAC) e a execução (DERACRE e Prefeitura de Porto Walter). A CLPI do povo Jaminawa, com mediação da Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá (OPIRJ), deveria anteceder a destinação, o convênio, o plano de trabalho ou o repasse quando esses atos individualizassem intervenção viária suscetível de afetar diretamente a Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto, nos termos do art. 6º da Convenção nº 169 da OIT

6. Etapa atual do processo decisório	Acoplamento parcial e tardio dos fluxos do problema, das soluções e da política apenas em sede judicial (Kingdon, 2014): embora a anulação de 2024 e o acordo de 2025 tenham reconhecido a CLPI posteriormente, a consulta como condição estrutural dos repasses permanece fora da agenda decisória federal, configurando não-decisão (Bachrach e Baratz, 2011) sustentada pela mobilização de viés inscrita nas transferências federativas e no licenciamento posterior da intervenção
7. Arena institucional	Distribuída por três planos federativos: federal (IBAMA, com atuação fiscalizatória no traçado originalmente executado, FUNAI e ICMBio quando cabíveis, atraída a competência federal quando houver afetação direta da Terra Indígena, nos termos do art. 7º, XIV, 'c', da LC nº 140/2011), estadual (IMAC e DERACRE) e municipal (Prefeitura de Porto Walter), com controle pelo MPF em Cruzeiro do Sul e pela Vara Federal local
8. Protagonistas	Povo Jaminawa do Igarapé Preto e a OPIRJ, apoiados por organizações indigenistas com atuação regional; a FUNAI, que se manifestou pela necessidade de consulta; o MPF em Cruzeiro do Sul, autor da ACP nº 1005369-39.2022.4.01.3001; e organizações socioambientais que documentam pressões territoriais, ambientais e fundiárias no Vale do Juruá
9. Antagonistas	Agentes governamentais e não governamentais cujos incentivos institucionais ou econômicos convergem com a continuidade do arranjo orçamentário, licenciatório e executivo sem condicionamento prévio à CLPI: parlamentares autores ou apoiadores das emendas vinculadas ao município, gestores locais responsáveis pela execução da abertura inicial, órgãos executores estaduais envolvidos na regularização da via e setores econômicos beneficiados pela consolidação do acesso rodoviário no Vale do Juruá. A qualificação como antagonistas limita-se à posição ocupada por esses agentes em relação à solução hipotética de condicionar repasses, licenciamento e execução à CLPI, sem imputação de intenção contrária ao direito de consulta
10. Decisores	No orçamento, os parlamentares autores ou apoiadores das emendas sistematizadas no Quadro 9, notadamente Flaviano Melo, quanto à aquisição de maquinário pelo Calha Norte, e Zezinho Barbary, quanto às transferências especiais posteriores, com impositividade das emendas individuais (EC nº 86/2015) e baixa vinculação das transferências especiais (EC nº 105/2019). No repasse, os ordenadores de despesa do Calha Norte e do MIDR. Na execução, o prefeito de Porto Walter. No licenciamento estadual, a presidência do IMAC. No controle, a Vara Federal de Cruzeiro do Sul. Nota característica: diferentemente dos demais casos, a decisão sobre a obrigatoriedade da CLPI foi produzida tardiamente, em sede de controle, sem reverter a inversão da sequência institucionalmente devida
11. Recursos de barganha	Protagonistas: capacidade institucional do MPF, jurisprudência sobre a CLPI, visibilidade jornalística (Folha de S. Paulo, 2025b; Pulitzer Center, 2025) e auto de infração do IBAMA de 2015; particularidade: ausência de Protocolo Autônomo específico do povo Jaminawa, com aferição direta pela Convenção nº 169 da OIT. Antagonistas: discricionariedade ampliada pela impositividade das emendas individuais, baixa vinculação das transferências especiais, baixa rastreabilidade orçamentária federal e narrativa de consolidação do acesso rodoviário no Vale do Juruá

Fonte: Elaboração do autor com base no Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Ruiz e Bucci (2019).

3.5 Síntese comparativa dos três casos

A análise dos três casos, conduzida pela lente socioterritorial e pelo protocolo de três eixos, revela um padrão convergente de desvirtuamento institucional da CLPI que não apaga as diferenças contextuais entre as intervenções examinadas. A convergência sustenta a consistência dos achados nos limites próprios do estudo de casos múltiplos, ao passo que a variação preserva a especificidade de cada arranjo, sem reduzir o Trecho do Meio, a AM-366 e o ramal Barbary a uma trajetória institucional única.

Como pontos comuns, e conforme detalhado no Quadro 12, a anterioridade e a natureza do mecanismo aparecem violadas nos três casos, enquanto a interlocução e a adequação cultural variam entre comprometimento e violação, da interlocução parcial no ECI do Trecho do Meio à ausência de deflagração na AM-366 e aos expedientes apresentados como anuência no ramal Barbary.

A lente socioterritorial reforça esse diagnóstico porque, nos três casos, a decisão pública tratou o território como espaço previamente disponível à intervenção. No Trecho do Meio, essa antecipação aparece no recorte oficial do ECI e na reiteração de emendas antes da consulta; na AM-366, na projeção cartográfica e orçamentária de uma rodovia marcada por indefinições de traçado e execução parcial; e, no ramal Barbary, na abertura física da via antes da consulta e da regularização ambiental.

Essa leitura também explica a conexão entre BR-319 e AM-366, pois o mesmo Protocolo Apurinã incide sobre territorialidades relacionadas aos dois corredores, enquanto, no caso Jaminawa do Igarapé Preto, a ausência de protocolo próprio desloca a aferição para os parâmetros diretos da Convenção nº 169.

As diferenças decorrem do arranjo federativo e da forma concreta assumida pelo déficit consultivo. O Trecho do Meio, federal e licenciado pelo IBAMA, combina procedimentos parciais, recorte territorial controvertido e reenquadramento superveniente. A AM-366, estadual, com repasses federais e execução local, revela omissão consultiva integral em contexto de fragmentação federativa. O ramal Barbary, de execução municipal originária e regularização estadual sob controle judicial federal, evidencia a inversão da sequência devida, com a consulta deslocada para resposta reparatória posterior à intervenção física.

Os casos diferenciam-se, ainda, pelo estágio de judicialização. O Trecho do Meio encontra-se em litígio estrutural de longa duração; o ramal Barbary percorreu sequência completa, com ação civil pública, sentença e acordo homologado; e a AM-366 permanece em estágio inicial de controle institucional.

Quanto ao *decoupling*, os três casos revelam diferentes formas de dissociação entre a vigência formal da CLPI e sua incidência substantiva sobre o circuito decisório das intervenções viárias. A AM-366 expressa o desacoplamento mais intenso entre política e prática, porque a obrigação consultiva permaneceu formalmente exigível, mas não foi deflagrada.

O ramal Barbary, por sua vez, aproxima-se dessa mesma modalidade quanto à não incidência da CLPI sobre a decisão que viabilizou a abertura da via, embora o vazio consultivo tenha sido posteriormente preenchido por expedientes apresentados como equivalentes. Já o Trecho do Meio aproxima-se do desacoplamento entre meios e fins, pois atos de licenciamento, ECI, audiências e manifestações técnicas não produziram o efeito substantivo próprio da consulta prévia sobre a decisão orçamentária e administrativa.

Na chave da mudança institucional gradual, os casos revelam modos distintos de perda de densidade da CLPI. Na AM-366, predomina a deriva, porque a obrigação consultiva permaneceu vigente, mas não foi integrada ao circuito de repasses, execução local e fiscalização ambiental, sem ponto institucional de veto capaz de preservar sua incidência prática.

No ramal Barbary, por seu turno, a conversão é mais visível, pois a margem de discricionariedade procedimental permitiu apresentar ofícios, reunião com liderança e abaixo-assinado como equivalentes funcionais da consulta. No Trecho do Meio da BR-319, a trajetória é composta: a deriva predomina na não incidência substantiva da consulta sobre a formação da decisão, enquanto o ECI revela conversão procedimental incipiente e o reenquadramento jurídico-administrativo de 2026 aprofunda a perda de pontos de controle em regime adjacente.

A leitura desse gradiente deve considerar que os casos foram observados em estágios distintos de suas trajetórias decisória e judicial. Como o Trecho do Meio incorpora atos supervenientes de 2026, ausentes nas demais intervenções, o aprofundamento da deriva pelo reenquadramento jurídico-administrativo da intervenção, em 2026, não deve ser tomado como configuração simetricamente disponível nos três arranjos, mas como resultado condicionado pelo momento de observação de cada caso.

A leitura transversal dos Quadros de Problemas acrescenta a dimensão decisória do padrão, pois, embora as arenas e os decisores variem, a CLPI permanece fora do ponto em que orçamento, licenciamento, repasse e execução se articulam. Esse deslocamento revela que a consulta não é apenas descumprida no plano procedimental, mas afastada do momento em que se forma a decisão capaz de afetar territórios e modos de vida.

O déficit deliberativo também se revela na assimetria dos recursos de barganha, pois os agentes favoráveis à continuidade das intervenções dispõem de impositividade orçamentária ou discricionariedade administrativa, baixa especificidade das rubricas e narrativa de integração

territorial, ao passo que os povos afetados dependem sobretudo de protocolos autônomos, da provocação do controle externo, da judicialização e da pressão pública para recolocar a consulta no centro da decisão.

O Quadro 12, a seguir, sistematiza a aplicação comparada das quatro dimensões analíticas do desvirtuamento institucional da CLPI aos três casos examinados.

Quadro 12 – Aplicação comparada das quatro dimensões do desvirtuamento institucional da CLPI aos casos analisados

Dimensão	Trecho do Meio (BR-319)	AM-366 (Tapauá)	Ramal Barbary (Porto Walter)
Anterioridade	Violada. A destinação parlamentar recorrente, a Licença Prévia nº 672/2022, a Licença de Instalação nº 1558/2026 para três pontes e os pregões de 2026 antecederam qualquer procedimento de CLPI sobre as respectivas intervenções	Violada. As destinações orçamentárias com possível incidência viária e atos de execução parcial da AM-366, incluindo a pavimentação autuada pelo IPAAM, antecederam qualquer procedimento consultivo específico localizado	Violada. A abertura física do ramal em 2015 antecedeu qualquer procedimento formal de CLPI, com reconhecimento judicial e recomposição institucional apenas em 2024-2025
Interlocução	Comprometida. Houve referência a atos de interlocução no âmbito do ECI, especialmente na aprovação do Plano de Trabalho, mas sem demonstração de procedimento autônomo de CLPI nem acionamento formal das instituições representativas indicadas pelos povos afetados	Violada. Não foram encontrados registros de canal formal de diálogo entre os executores municipal e estadual da intervenção e os interlocutores indígenas próprios	Violada. A defesa invocou ofícios à FUNAI, reuniões com liderança indígena e documento manuscrito com aproximadamente dezoito assinaturas como anuência comunitária, mas a Justiça Federal afastou sua equivalência à CLPI
Adequação cultural	Comprometida. A documentação examinada não demonstra procedimento próprio de CLPI com reuniões nas aldeias, uso das línguas próprias, tempo de deliberação interna e metodologia definida com os povos afetados	Violada. A ausência de procedimento consultivo impediu a constituição das etapas necessárias à deliberação Apurinã, inclusive reuniões nas aldeias, uso da língua própria, tradução por pessoa indicada pelo povo e definição do ritmo pelas lideranças	Violada. O abaixo-assinado apresentado não registra convocação comunitária, etapa informativa prévia, tempo de deliberação interna ou método culturalmente adequado de decisão coletiva

Natureza do mecanismo	Violada. O ECI foi conduzido como componente técnico de instrução do licenciamento, voltado à identificação de impactos e medidas, sem etapa própria de CLPI orientada à construção de acordo ou consentimento	Violada. Os documentos examinados não indicam consulta formal ou qualquer procedimento voltado à formação de acordo, à obtenção de consentimento ou à manifestação coletiva dos povos interessados	Violada. Ofícios, reunião pontual e abaixo-assinado foram apresentados como sinais de anuência, mas a insuficiência desses expedientes exigiu reconhecimento judicial da necessidade de CLPI em 2024
-----------------------	--	--	--

Fonte: Elaboração do autor a partir das quatro dimensões analíticas do desvirtuamento institucional definidas no protocolo de análise e dos dados consolidados nas seções de análise dos três casos (Quadros 4, 7 e 10).

A leitura conjunta dos casos evidencia que a convergência dos déficits não decorre das particularidades de cada obra, mas do modo como o arranjo orçamentário distribui competências sem acionar salvaguardas consultivas equivalentes. Em todos os casos, há violação da anterioridade e da natureza do mecanismo, com gradação, entre comprometimento e violação, na interlocução e na adequação cultural.

O diagnóstico comparado responde ao terceiro objetivo específico no polo da desarticulação entre orçamento, administração, licenciamento e CLPI. O orçamento antecipa a destinação em relação à consulta, a administração viabiliza o repasse ou a execução sem condicioná-los à comprovação prévia do procedimento, e o licenciamento ou o controle ambiental integram o circuito de modos distintos. Como o recorte não contém caso em que esses elementos tenham operado de modo articulado, a resposta deve ser lida nos limites da seleção realizada.

Como os três casos partilham a associação ao circuito orçamentário federal das emendas parlamentares, ainda que em graus distintos de rastreabilidade e execução, a convergência é tratada como padrão institucional recorrente nos casos selecionados, e não como relação causal generalizável a todas as intervenções viárias na Amazônia. O ponto comum não está na forma específica do déficit, que varia caso a caso, mas na posição institucional atribuída à CLPI, sistematicamente acionada apenas depois da decisão relevante.

Quando há execução física da intervenção, esse descompasso assume a forma de compressão temporal da consulta; quando a execução permanece bloqueada ou juridicamente instável, manifesta-se como anterioridade reiterada da destinação orçamentária, do licenciamento ou da contratação em relação à consulta.

A contribuição do capítulo consiste em afastar a explicação do déficit como simples descumprimento pontual e situá-lo na arquitetura institucional que organiza obras viárias financiadas por emendas. Enquanto a literatura comparada examinou sobretudo a consulta no licenciamento de grandes projetos extrativos, este estudo evidencia que o vetor orçamentário

opera como ponto cego das salvaguardas, anterior ao próprio licenciamento, conclusão que orienta a formulação de balizas institucionais no subcapítulo seguinte (Falleti e Riofrancos, 2018; Flemmer e Schilling-Vacaflor, 2016; Rodríguez-Garavito, 2011).

3.6 Salvaguardas institucionais como dispositivos de reacoplamento da CLPI ao circuito decisório das emendas parlamentares destinadas a obras viárias

A comparação sistematizada no Quadro 12 permite deslocar a análise do diagnóstico para a proposição, em diálogo com o quarto objetivo específico da pesquisa e com os achados dos três casos examinados. A violação da anterioridade e da natureza do mecanismo, associada ao comprometimento da interlocução e da adequação cultural, evidencia que a CLPI foi situada em posição residual, acionada apenas depois de consolidada a decisão orçamentária, administrativa ou material.

Se o diagnóstico identificou desacoplamento entre a norma consultiva e a prática decisória, a resposta institucional consiste em seu reacoplamento, entendido como vinculação mais firme entre estruturas formais e práticas efetivas. Essa resposta enfrenta tanto o desacoplamento entre política e prática, em que a regra existe mas não incide, quanto o desacoplamento entre meios e fins, em que a regra é formalmente observada sem produzir os efeitos substantivos que justificam sua existência (Bromley e Powell, 2012; Hallett, 2010).

A noção de reacoplamento, na sociologia neo-institucional, descreve o processo inverso ao *decoupling*, pelo qual estruturas formais antes cerimoniais voltam a condicionar efetivamente a prática, sobretudo quando pressões de responsabilização reaproximam regra e ação (Hallett, 2010). Nesta pesquisa, essa função é transposta de modo controlado para o direito à consulta, não como reprodução literal do contexto organizacional de origem, mas como critério para reconectar obrigação formal, decisão orçamentária, execução administrativa e controle institucional.

Jemaa (2022) ensina que o trabalho de reacoplamento é multimodal, pois articula modos de ação material, relacional e discursivo para enfrentar as duas formas de desacoplamento. No estudo original, voltado à gestão de risco, o modo material se manifesta na criação de instrumentos, o modo relacional na formação de cadeias de responsáveis e o modo discursivo na definição dos sentidos que orientam o reconhecimento de uma prática como legítima.

A noção de reacoplamento é aplicada ao direito de consulta para reconstruir os vínculos entre orçamento, procedimento consultivo e controle, fazendo com que a CLPI deixe de operar como exigência formal e passe a condicionar efetivamente as intervenções viárias. Por isso, a transposição ao direito de consulta exige ajuste controlado: o reacoplamento material

corresponde à rastreabilidade orçamentária e ao condicionamento da execução, o reacoplamento jurídico-procedimental delimita o que pode ser reconhecido como consulta válida e o reacoplamento relacional reconstrói os vínculos entre Estado, povos afetados e órgãos de controle.

A expressão “reacoplamento jurídico-procedimental” não é atribuída literalmente a Jemaa (2022), mas proposta como adaptação analítica do modo discursivo ao objeto jurídico desta dissertação. Conserva-se a função de definir o que conta como prática legítima, mas essa definição, no campo da CLPI, não decorre apenas de construção discursiva organizacional, e sim de parâmetros convencionais, normativos e procedimentais vinculados à Convenção nº 169 da OIT, ao controle de convencionalidade e aos PAC.

O alcance da proposta deve ser delimitado com precisão, pois a destinação de emenda parlamentar para infraestrutura viária na Amazônia não configura, por si só, violação do dever de consulta. A irregularidade surge quando o gasto, a transferência, a contratação ou a execução física avançam sobre território potencialmente afetado sem procedimento prévio, culturalmente adequado e conduzido por meio das instituições representativas dos povos interessados.

As salvaguardas aqui formuladas não dependem, em todos os casos, de nova lei em sentido formal, pois parte delas pode ser operacionalizada por rotinas administrativas, cláusulas nos instrumentos de transferência, decisões de controle, ajustes em sistemas orçamentários e atos normativos infralegais. Essa constatação não elimina a necessidade de aperfeiçoamentos institucionais, mas indica que o estatuto supralegal da Convenção nº 169, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 466.343/SP, já fornece fundamento suficiente para impedir a execução de atos incompatíveis com a consulta prévia (Brasil, 2008b).

Esse fundamento é reforçado pelo controle de convencionalidade afirmado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e por atos nacionais que orientam sua aplicação, como a Recomendação nº 123/2022 do CNJ, a Recomendação nº 96/2023 do CNMP e a Resolução nº 44/2020 do CNDH (Brasil, 2020b; Corte IDH, 2006, 2011). Tais parâmetros não substituem a regulamentação legislativa, mas impedem que a ausência de lei específica seja utilizada como justificativa para deslocar a CLPI para momento posterior à decisão relevante.

O reacoplamento material responde ao ponto em que a CLPI permanece formalmente vigente, mas não alcança o circuito de formação e execução da despesa. Nos casos examinados, esse déficit apareceu na anterioridade orçamentária do Trecho do Meio da BR-319, na baixa rastreabilidade das rubricas relacionadas à AM-366 e na associação entre transferências federais, maquinário e abertura inicial do ramal Barbary, de modo que a consulta deixou de operar como condição prática da decisão.

A primeira salvaguarda material é o marcador de incidência territorial-consultiva da emenda, destinado a operar já na formação dos espelhos no sistema da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Esse marcador não impediria a apresentação da emenda, mas exigiria que o autor indicasse se a programação envolve infraestrutura viária, como rodovia, ramal, vicinal, abertura, pavimentação, recuperação ou melhoramento, com identificação do município, do trecho, da quilometragem ou da localização aproximada.

A indicação positiva acionaria cruzamento com bases territoriais oficiais, inclusive dados georreferenciados da FUNAI, dos órgãos ambientais, do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação e de outros cadastros públicos pertinentes. Quando a programação envolvesse aquisição de máquinas, veículos ou equipamentos de potencial uso viário, o espelho deveria indicar finalidade, local provável de emprego e vedação expressa de desvio para abertura ou pavimentação de vias sem verificação consultiva prévia. Essa salvaguarda responde ao achado do ramal Barbary, ao permitir que tribunais de contas, controladorias e Ministério Público rastreiem o maquinário adquirido por emenda federal e apurem eventual desvio de finalidade.

Desse cruzamento deveria resultar a sinalização da necessidade de verificação consultiva, com remessa da informação ao Ministério dos Povos Indígenas, à FUNAI e ao órgão concedente antes do empenho, da transferência, da contratação ou do início físico. Essa salvaguarda responde diretamente à baixa transparência observada na AM-366 e no ramal Barbary e aproxima-se, com as adaptações necessárias, da lógica transversal do Anexo 10 do orçamento mexicano, que impede o trânsito de despesas públicas como se fossem territorialmente neutras (México, 2025).

A segunda salvaguarda material, a triagem prévia e cláusula suspensiva consultiva, opera como consequência do marcador e alcança tanto as emendas expressamente sinalizadas quanto aquelas que, embora não marcadas, revelem conexão documental com infraestrutura viária. Antes da liberação do recurso, o ente favorecido deveria informar o trecho, a quilometragem, o plano de trabalho e a localização da intervenção, cabendo ao órgão concedente cruzar esses dados com as bases oficiais e submeter a dúvida, quando existente, à manifestação da FUNAI e do órgão ambiental competente.

Constatada possível afetação sem consulta, a cláusula suspensiva consultiva condicionaria a transferência, a contratação e o início físico à realização da CLPI ou à decisão fundamentada de não incidência. Esse desenho aproxima-se, com adaptação ao circuito orçamentário, da lógica colombiana de certificação prévia sobre presença de comunidades, mas desloca o controle para fase anterior ao repasse ou à consolidação administrativa da intervenção (Colômbia, 2019).

A terceira salvaguarda material, a transparência e a rastreabilidade territorial das emendas de baixa especificação, exige controle sobre modalidades e arranjos nos quais a autoria política, o beneficiário final, o objeto ou a finalidade concreta do gasto não aparecem de modo suficiente nas bases públicas. Esse risco se manifesta nas transferências especiais, pela desvinculação do repasse em relação a um objeto previamente detalhado, e também nas emendas de relator-geral utilizadas no período do chamado orçamento secreto, em razão da dificuldade de identificar, com precisão, quem indicou o recurso, qual demanda territorial foi atendida e se a destinação possuía conexão com intervenções viárias em áreas de incidência da CLPI (Brasil, 2022c).

Essa baixa rastreabilidade também está presente quando o recurso transita por programações ou ações orçamentárias de objeto amplo, como o Calha Norte (1211) e o Desenvolvimento Sustentável Local (00SX), que podem abranger simultaneamente pavimentação, estradas vicinais, drenagem, obras de acesso, aquisição de máquinas, veículos e equipamentos suscetíveis de emprego viário. Nesses casos, a generalidade da rubrica dificulta separar a finalidade viária das demais e exige declaração específica sobre localização, uso territorial e destinação posterior dos recursos, bens ou equipamentos, de modo a impedir que programações genéricas funcionem como via de contorno das salvaguardas consultivas (Brasil, 2025e).

O reacoplamento jurídico-procedimental enfrenta o desacoplamento entre meios e fins, no qual expedientes participativos ordinários são apresentados como se cumprissem a função da CLPI. Sua primeira salvaguarda é a vedação de equivalência, que impede tratar audiência pública, reunião informativa, ofício à FUNAI, abaixo-assinado, anuência individual ou apresentação da metodologia do Estudo do Componente Indígena como substitutos da consulta coletiva, prévia, culturalmente adequada e orientada à formação de acordo.

Essa vedação dialoga diretamente com o ramal Barbary, em que ofícios, reunião com liderança e abaixo-assinado foram apresentados como anuência, e com o Trecho do Meio da BR-319, em que o Estudo do Componente Indígena e as audiências de licenciamento não produziram consulta autônoma. A salvaguarda exige reconhecimento formal da autoridade responsável pela consulta, das instituições representativas dos povos afetados e das etapas efetivamente pactuadas até a decisão final.

A segunda salvaguarda jurídico-procedimental é a motivação qualificada das decisões de continuidade, com indicação dos povos identificados, dos protocolos observados, das instituições acionadas, das informações prestadas, das divergências registradas e das razões da incidência ou não da consulta. Sem essa motivação, o controle permanece dependente de

reconstruções posteriores e fragmentárias, como ocorreu, em intensidades distintas, nos três casos analisados.

A motivação qualificada também deve registrar o que não pode ser tratado como consulta, especialmente quando o procedimento administrativo se limita a audiência pública, reunião técnica, manifestação isolada de liderança ou mera etapa do licenciamento ambiental. A decisão de continuidade somente se torna controlável quando explicita por que determinado procedimento é consulta válida, por que não há incidência consultiva ou por que a execução deve permanecer suspensa até a pactuação metodológica com o povo afetado.

O reacoplamento relacional reconstrói vínculos que a fragmentação institucional dissolveu, tanto entre Estado e povos afetados quanto entre órgãos responsáveis pelo orçamento, pela execução, pelo licenciamento e pelo controle. Sua primeira salvaguarda é a definição do procedimento conforme o Protocolo Autônomo de Consulta e, na ausência de protocolo formalizado, por etapa prévia de pactuação metodológica com as instituições representativas do povo potencialmente afetado.

Quando a comunidade ainda não dispõe de protocolo, a resposta institucional adequada não é substituir a consulta por audiência pública ou anuência pontual, mas apoiar a construção do parâmetro procedimental que permitirá a consulta substantiva. Esse cuidado é especialmente relevante em casos como o povo Jaminawa do Igarapé Preto, em que a inexistência de protocolo específico não autoriza reduzir a consulta a manifestação informal ou registro isolado de concordância.

A compatibilização entre o regime impositivo das emendas, a lógica anual do orçamento e o tempo próprio de deliberação dos povos deve ocorrer por instrumentos juridicamente admitidos, como cláusula suspensiva, reprogramação, inscrição regular em restos a pagar ou nova programação orçamentária, conforme o caso. O objetivo não é preservar indefinidamente recursos sem base legal, mas impedir que a pressão pela execução anual comprima a elaboração do protocolo, a deliberação interna e a decisão coletiva fundamentada.

A segunda salvaguarda relacional é o controle integrado entre CMO, ministérios concedentes, órgãos ambientais, FUNAI, tribunais de contas, controladorias, Ministério Público e Poder Judiciário. Essa articulação evita que a consulta seja deslocada para o licenciamento ou para a judicialização posterior, permitindo que a incidência consultiva seja verificada desde a programação orçamentária e acompanhada no decorrer da transferência, contratação, execução física e eventual alteração do objeto.

A terceira salvaguarda relacional é a reabertura da consulta diante de alteração relevante do traçado, ampliação do objeto, mudança de trecho, novos impactos ou descumprimento de

condições pactuadas. A anterioridade, nesse sentido, não se esgota em ato único no início do procedimento, mas funciona como garantia continuada de influência real dos povos afetados sobre decisões capazes de alterar o alcance territorial, a intensidade ou os efeitos da intervenção.

Quanto à viabilidade jurídica, o marcador de incidência territorial-consultiva no sistema da CMO exige ajuste interno do processo orçamentário, por resolução do Congresso Nacional, regra da LDO ou norma complementar da própria CMO, sobretudo quando funcionar como critério de admissibilidade, rastreabilidade ou instrução das emendas. A incidência sobre transferências especiais e a suspensão de repasses situam-se, por sua vez, no plano da execução e podem ser disciplinadas por lei complementar, LDO ou regulamento de execução, sem alteração constitucional, bastando enquadrar a ausência de CLPI como impedimento de ordem técnica, à semelhança da ausência de licença ambiental prévia, já tratada como cláusula suspensiva pela Lei Complementar nº 210/2024 (Brasil, 2024e).

Essa formulação deve incidir sobre a execução do gasto viário em geral, e não como ônus exclusivo das emendas parlamentares, em atenção à vedação de tratamento restritivo isolado prevista na Lei Complementar nº 210/2024. As demais salvaguardas podem ser implementadas desde logo por atos infralegais, cláusulas de convênio, contratos de repasse, termos de compromisso, condicionantes de licenciamento, decisões motivadas e articulação interinstitucional, pois a vedação de equivalência, a motivação qualificada, a observância do PAC, a pactuação metodológica, o controle integrado e a reabertura da consulta decorrem diretamente da Convenção nº 169, do controle de convencionalidade e dos deveres administrativos de motivação, coordenação e prevenção.

Essa arquitetura explica por que o controle judicial ocupa posição subsidiária no desenho das salvaguardas. Quando acionado apenas depois da consolidação da decisão orçamentária ou do avanço material da obra, ele pode suspender atos, impor condicionantes, anular licenças e determinar reparações, mas não recompõe integralmente a anterioridade perdida, razão pela qual o reacoplamento deve incidir antes da consolidação administrativa, financeira ou territorial da intervenção.

Aplicadas aos casos examinados, essas salvaguardas teriam interrompido ou reduzido os mecanismos que produziram as violações e os comprometimentos identificados, ao condicionar gasto, repasse, contratação e execução à verificação consultiva prévia. A efetividade da CLPI depende, portanto, da rastreabilidade material da decisão orçamentária, da validade jurídico-procedimental da consulta e da coordenação relacional entre povos e órgãos de controle, condições que o Quadro 13 sistematiza como exigências de validade democrática.

Quadro 13 – Salvaguardas institucionais como dispositivos de reacoplamento da CLPI em obras viárias financiadas por emendas parlamentares

Categoria	Salvaguarda	Instrumento ou ato	Dimensão reforçada	Efeito jurídico esperado
Material	Marcador de incidência territorial-consultiva da emenda	Campo obrigatório no sistema da CMO, com objeto viário, trecho, quilometragem, localização e uso territorial de máquinas	Anterioridade	Sinalização da programação sujeita à verificação consultiva antes do empenho, da transferência, da contratação ou da execução física
	Triagem prévia e cláusula suspensiva consultiva	Cláusula em convênio, contrato de repasse, termo de compromisso, transferência especial ou ajuste equivalente, como condição geral de execução do gasto viário, com cruzamento por órgão concedente, FUNAI e órgão ambiental	Anterioridade e natureza do mecanismo	Condicionamento da liberação de parcelas, da contratação e do início físico à realização da CLPI ou à decisão fundamentada de não incidência
	Transparência e rastreabilidade territorial das emendas de baixa especificação	Declaração de finalidade e de uso territorial dos recursos, bens ou equipamentos, com separação entre infraestrutura viária, apoio produtivo e aquisição de máquinas	Anterioridade	Responsabilização por desvio de finalidade e por emprego de recursos, máquinas ou equipamentos em intervenção viária sem CLPI prévia
Jurídico-procedimental	Vedação de equivalência com mecanismos participativos ordinários	Controle de convencionalidade por órgãos ambientais, entes executores, FUNAI, Ministério Público, tribunais de contas e Poder Judiciário	Natureza do mecanismo e adequação cultural	Impedimento de tratar audiências, reuniões, ofícios, abaixo-assinados, metodologia do ECI ou anuências individuais como consulta válida
	Motivação qualificada das decisões de continuidade	Decisão administrativa motivada, com indicação dos povos identificados, dos protocolos observados, das instituições acionadas, das informações prestadas e das divergências registradas	Natureza do mecanismo, interlocução e adequação cultural	Controlabilidade da decisão sobre incidência ou não da consulta, com registro expresso do que não pode ser tratado como CLPI
Relacional	Definição do procedimento consultivo, com observância do PAC ou pactuação metodológica	Observância do PAC e, na sua ausência, pactuação metodológica e apoio institucional à construção do protocolo	Interlocução, adequação cultural e natureza do mecanismo	Reconhecimento do PAC como parâmetro de validade, respeito ao tempo próprio de deliberação e vedação de substituição por expedientes informais

	Controle integrado e consequência jurídica do descumprimento	Articulação entre CMO, ministérios, FUNAI, órgãos ambientais, TCU, CGU, Ministério Público e Poder Judiciário	Todas as dimensões	Suspensão de repasses, paralisação da execução, revisão do licenciamento, anulação de atos, responsabilização e reparação pelo descumprimento da CLPI
	Reabertura da consulta diante de alteração relevante	Obrigações de nova verificação consultiva diante de alteração de traçado, ampliação do objeto, mudança de trecho, novos impactos ou descumprimento de condições pactuadas	Anterioridade, interlocução e adequação cultural	Impedimento de que consulta anterior, inexistente ou insuficiente seja utilizada para validar intervenção modificada, ampliada ou territorialmente agravada

Fonte: Elaboração do autor a partir das quatro dimensões do desvirtuamento institucional, do diagnóstico nos Quadros de Problemas dos casos (Quadros 5, 8 e 11), do conceito de reacoplamento de Hallett (2010), das formas de desacoplamento sistematizadas por Bromley e Powell (2012) e dos modos de ação discutidos por Jemaa (2022).

CONCLUSÃO

Nos casos examinados, as decisões públicas sobre abertura, pavimentação e melhoramento de estradas na Amazônia não se reduzem a questões logísticas ou orçamentárias, assumindo dimensão democrática quando incidem sobre territórios tradicionalmente ocupados sem participação substantiva dos povos potencialmente afetados. Como essas obras reorganizam espaços de circulação, áreas de uso tradicional e modos de vida, a legitimidade de tais escolhas depende da inclusão, em tempo adequado, daqueles que suportarão seus efeitos mais profundos.

A pergunta que orientou esta investigação consistiu em saber em que medida o circuito decisório das emendas parlamentares destinadas a obras de abertura, pavimentação e melhoramento de estradas na Amazônia contribui para desvirtuar ou enfraquecer o direito à consulta, nos termos da Convenção nº 169 da OIT.

A resposta construída no decorrer da pesquisa permite sustentar que esse desvirtuamento não decorre apenas de falhas pontuais de execução, mas da forma como decisões orçamentárias, atos administrativos e intervenções materiais podem se consolidar antes da abertura de procedimento consultivo capaz de influenciar a decisão pública. Nessa configuração, a consulta permanece reconhecida, mas passa a operar após a formação da escolha estatal, perdendo densidade democrática quando deveria condicioná-la.

A reconstrução da democracia, da participação e do controle parlamentar sobre o orçamento demonstrou que a legitimidade democrática não se esgota no voto nem na representação ordinária. Quando a decisão pública afeta povos originários e comunidades tradicionais, em territórios amazônicos marcados por assimetrias históricas de poder, a participação precisa assumir forma substantiva e intercultural, o que impede tratar o circuito orçamentário como esfera neutra ou alheia ao dever de consulta.

A sistematização da trajetória normativa da CLPI evidenciou que esse direito não se confunde com audiência pública, reunião informativa, abaixo-assinado ou simples comunicação à FUNAI. A Convenção nº 169 exige anterioridade, informação adequada, diálogo culturalmente apropriado e interlocução por instituições representativas, de modo que os PAC operam como expressão da autodeterminação e como parâmetro procedimental contra a substituição da deliberação própria dos povos por expedientes participativos genéricos.

O exame dos casos do Trecho do Meio da BR-319, da AM-366 e do ramal Barbary confrontou a mesma hipótese de incompatibilidade estrutural entre o circuito decisório das emendas parlamentares destinadas à infraestrutura viária e a temporalidade própria da CLPI,

em arranjos federativos e administrativos distintos. Nos limites do desenho qualitativo adotado, essa hipótese mostrou-se a explicação mais consistente para as evidências reunidas, ainda que os casos não autorizem inferência estatística nem causalidade isolada entre emendas parlamentares e violação da consulta.

O alcance dessa conclusão é qualitativo e decorre da escala diagnóstica de três níveis aplicada às quatro dimensões da CLPI, combinada ao gradiente de anterioridade, rastreabilidade e consistência procedimental observado em cada caso. Assim, a pesquisa não quantifica a contribuição das emendas para o desvirtuamento da consulta, mas identifica o modo como o circuito orçamentário se articula a atos administrativos, licenciamento, execução material e ausência de salvaguardas capazes de preservar a anterioridade da CLPI.

Conforme sistematizado na síntese comparativa, o esvaziamento da CLPI operou por modalidades distintas de *decoupling* e de mudança institucional gradual. Na AM-366, predominou o desacoplamento entre política e prática, associado à deriva, pois a obrigação consultiva permaneceu formalmente vigente sem integração ao circuito de repasses, execução local e fiscalização ambiental. No ramal Barbary, a não incidência inicial da consulta foi acompanhada de conversão, pela apresentação de ofícios, reunião pontual e abaixo-assinado como equivalentes funcionais da CLPI. No Trecho do Meio da BR-319, a trajetória foi composta, com desacoplamento entre meios e fins no universo instruído pelo licenciamento, deriva pela perda de densidade prática da consulta e conversão incipiente nos expedientes que deslocaram a obrigação consultiva para procedimentos ambiental-administrativos.

As emendas parlamentares não foram tratadas como fonte isolada ou suficiente de financiamento das intervenções, mas como registro documental da anterioridade e da continuidade da decisão política de gasto, com intensidade variável conforme cada caso, inclusive porque a contratação superveniente do Trecho do Meio da BR-319 vinculou-se a outro canal orçamentário. Essa delimitação preserva a contribuição da pesquisa e impede que se atribua às emendas, isoladamente, uma causalidade que o desenho do estudo não pretendeu demonstrar.

Essa delimitação permite identificar cinco fatores estruturais associados ao desvirtuamento da CLPI nos casos examinados: anterioridade da decisão orçamentária, baixa rastreabilidade de repasses e rubricas amplas, fragmentação federativa, substituição da consulta por expedientes de menor densidade e ausência de condicionamento da execução à verificação prévia da incidência da Convenção nº 169. Em conjunto, esses fatores explicam por que a consulta tende a ser deslocada para etapa posterior, quando a decisão pública já produziu expectativas administrativas, custos de reversão ou efeitos materiais sobre o território.

A lente socioterritorial complementar foi decisiva para essa conclusão, pois impediu que a incidência da CLPI fosse reduzida à sobreposição cartográfica entre a obra e a Terra Indígena formalmente demarcada. Na Amazônia, estradas produzem impactos que ultrapassam o traçado físico, alcançando rotas de circulação, áreas de uso tradicional, conexões ecológicas e formas próprias de organização social, o que impõe que o dever de consulta seja aferido pela territorialidade efetivamente afetada.

A contribuição central desta dissertação consiste em aproximar dois campos que a produção jurídica brasileira ainda examina de modo pouco integrado, o das alocações orçamentárias legislativas e o do direito à consulta. Nesse cruzamento, identificou-se uma zona de fragilidade institucional anterior ao licenciamento ambiental, pois a decisão política de gasto pode criar pressões, expectativas e custos de reversão antes que os povos afetados sejam reconhecidos como sujeitos coletivos da decisão, o que revela o vetor orçamentário como ponto cego das salvaguardas existentes.

Desse diagnóstico decorre a necessidade de reposicionar a CLPI no início da cadeia decisória. Sua efetividade depende de salvaguardas que vinculem a rastreabilidade orçamentária à verificação consultiva, condicionem a execução de recursos à análise prévia da incidência da Convenção nº 169 e reconheçam os protocolos autônomos como parâmetros obrigatórios de procedimento. Organizadas em medidas sequenciais e transversais, tais salvaguardas não dependem exclusivamente de inovação legislativa, mas da operacionalização administrativa e orçamentária de um direito já vigente.

A atuação do sistema de justiça, embora relevante, confirma os limites de uma proteção predominantemente reparatória. O caso do ramal Barbary demonstra que decisões judiciais podem anular licenças, impor medidas compensatórias e reconhecer a exigência de consulta futura, mas não recompõem a anterioridade perdida quando a estrada já produziu efeitos sobre o território, razão pela qual a tutela da CLPI precisa deslocar-se da reparação tardia para a prevenção.

As conclusões alcançadas devem ser lidas nos limites do desenho metodológico adotado, uma vez que o recorte de três casos não autoriza generalização estatística, a variação do grau de rastreabilidade impede atribuir o resultado a um único elemento do arranjo decisório e a ausência de protocolo próprio em parte das situações examinadas exigiu parâmetros distintos de aferição.

Esses limites indicam a pertinência de pesquisas futuras com amostras ampliadas, base quantitativa de emendas com possível incidência da Convenção nº 169 e casos de contraste em que a consulta tenha sido realizada de modo prévio e substantivo. A incorporação desses casos

negativos permitiria testar se a presença de salvaguardas orçamentárias, administrativas ou territoriais altera a posição da CLPI no circuito decisório, refinando a inferência analítica construída nesta dissertação.

É possível sustentar, portanto, que a efetividade da CLPI em obras viárias amazônicas não se resolve apenas no reconhecimento normativo, mas depende da articulação entre democracia deliberativa, controle orçamentário e autodeterminação dos povos afetados. Enquanto a destinação, a contratação e a execução do gasto público permanecerem desvinculadas da verificação prévia sobre a incidência do dever de consulta, a arquitetura de salvaguardas continuará a tutelar a CLPI apenas depois de formada a decisão que ela deveria condicionar.

A consulta não pode ingressar no processo quando a estrada já se converteu em fato consumado. Sua função democrática consiste em impedir que a decisão pública se forme sem aqueles que suportarão seus efeitos mais profundos, assegurando que povos originários e comunidades tradicionais participem, por seus próprios protocolos e instituições representativas, da definição sobre o futuro de seus territórios.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri (org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriais**: marcos para o debate. 2. ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2012. 225 p. (Coleção Território, ambiente e conflitos sociais, n. 2). Disponível em: https://conflitosambientais.org/wp-content/uploads/2023/06/Cartog.2023.HA_.Marcos.pdf. Acesso em: 10 jun. 2026.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. 2. ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/11317/1/terrastradicionalmenteocupadas.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2026.

AMAZONAS. Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas. Auto de Infração nº 24.05.28-163121L/2024. Manaus, 2024a. Disponível em: <https://www.ipaam.am.gov.br/wp-content/uploads/2025/06/AUTO-DE-INFRACAO-2024.xlsx>. Acesso em: 11 jun. 2026.

AMAZONAS. Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas. Ofício nº 460/2023-MP-RMAM. Manaus: MPC-AM, 2023. Disponível em: <https://mpc.am.gov.br/2024/06/oficios-requisitorios-2024/>. Acesso em: 22 maio 2026.

AMAZONAS. Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas. Representação nº 43/2024-MP-RMAM. Ref. SEI nº 018149/2023. Manaus, 2024b. Disponível em: https://mpc.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/3328872-Inicial_de_Representacao_relativo_ao_assunto_Representacao.pdf. Acesso em: 11 jun. 2026.

AMAZONAS. Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas. Representação em face da Prefeitura de Tapauá por obras na AM-366 sem licenciamento é julgada procedente pelo Tribunal Pleno. Manaus, 2025a. Disponível em: <https://mpc.am.gov.br/2025/04/representacao-em-face-da-prefeitura-de-tapaua-por-obras-na-am-336-sem-licenciamento-e-julgada-procedente-pelo-tribunal-pleno>. Acesso em: 11 jun. 2026.

AMAZONAS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação. **Relatório de Ação Governamental 2023**. Manaus: SEDECTI, 2024c. Disponível em: <https://www.sedecti.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/RAG-2023.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2026.

AMAZONAS. Secretaria de Estado de Infraestrutura. **Sistema Rodoviário Estadual do Amazonas 2024/2025**. Manaus: SEINFRA, 2025b. Disponível em: <https://www.seinfra.am.gov.br/wp-content/uploads/2025/09/7-SISTEMA-RODOVIARIO-SREAM-UNIFICADO.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2026.

AMPQUA. Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá. **Protocolo de Consulta Quilombolas de Abacatal/Auré**. Ananindeua, PA, 2017. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/03D00035.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2025.

ANAYA, S. James. **Indigenous Peoples in International Law**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ANAYA, S. James. **Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people (A/HRC/12/34)**. Genebra: Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, 2009. Disponível em: https://un.arizona.edu/sites/default/files/2022-03/2009_SJA_Duty-States-Consult-Indigenous_HRC.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

ÂNGELO, Luciana Alves de Lima. **Protocolo de consulta prévia: um caminho para a proteção ao direito de ser, existir e r-existir Guarani Mbya**. 2022. 111 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2022. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/82240>. Acesso em: 18 dez. 2025.

APURINÃ. **Protocolo de consulta do Povo Apurinã das Terras Indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tawamirim**. Tapauá, AM: Povo Apurinã das Terras Indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tawamirim; IEB; FOCIMP; COIAB; AMIATA, 2024. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-do-povo-apurina-das-terras-indigenas-apurina-do-igarape-sao-joao-e-apurina-do-igarape-tawamirim-2024>. Acesso em: 12 maio 2026.

ARENAS, Pablo; URZÚA, Alfonso. Estrategias de aculturación e identidad étnica: un estudio en migrantes sursur en el norte de Chile. **Universitas Psychologica**, v. 15, n. 1, p. 117-128, 2016.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

AZEVEDO, Edgar Meira Pires de. **Democracia deliberativa**: as audiências públicas judiciais enquanto expressão da jurisdição procedimental. 2023. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/items/a59f8651-ac90-4e55-b328-944cece6b069>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and Nondecisions: an analytical framework. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. Tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda. Revisão de Renato Monseff Perissinotto. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **O constitucionalismo democrático no Brasil**: crônica de um sucesso imprevisto. 2014. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2023/11/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BARSH, Russel Lawrence. Revision of ILO Convention No. 107. **American Journal of International Law**, v. 81, n. 3, p. 756-762, 1987.

BEÇAK, Rubens. **Democracia**: hegemonia e aperfeiçoamento. São Paulo: Saraiva, 2013.

BENEVIDES JÚNIOR, Acursio Ypiranga; MENEZES, Rafael da Silva. Democracia deliberativa e consulta prévia na Amazônia: direito como mediador democrático em conflito indígena e mineração de potássio em Autazes, Amazonas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, p. 635-659, 2020.

BESSETTE, Joseph M. Deliberative democracy: the majority principle in republican government. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. **How democratic is the Constitution?** Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980. p. 102-116.

BIM, Eduardo Fortunato. **Audiências públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BODIN, Jean. **Six Books of the Commonwealth**. Abridged and translated by M. J. Tooley. Oxford: Basil Blackwell, [1576]1955.

BOLÍVIA. Constitución Política del Estado (2009). La Paz, 2009. Disponível em: https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/ncpe_cepd.pdf. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes. Parecer nº 00023/2026/CONJUR-MT/CGU/AGU. NUP: 50000.004343/2026-69. Interessados: DNIT e outros. Assunto: BR-319. Brasília, 30 jan. 2026a.

BRASIL. Agência Câmara. **Orçamento 2026 é sancionado com veto a R\$ 400 milhões em emendas**. Brasília, 2026b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1238564-orcamento-2026-e-sancionado-com-veto-a-r-400-milhoes-em-emendas/>. Acesso em: 22 jun. 2026.

BRASIL. Agência Senado. **O que são emendas parlamentares e como são definidas?** Brasília, 2025a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/12/01/o-que-sao-emendas-parlamentares-e-como-sao-definidas>. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Orçamento da União: evolução histórica no Brasil**. Brasília, 2004a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (Projeto de Lei nº 9/2020-CN). Espelhos das Emendas. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2021/emendas/Avulso/Consolidado.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 (Projeto de Lei nº 3/2021-CN). Espelhos das Emendas. Brasília, 2021a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2022/emendas/Avulso/Consolidado.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 (Projeto de Lei nº 5/2022-CN). Espelhos das Emendas. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2023/emendas/Avulso/Consolidado.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (Projeto de Lei nº 4/2023-CN). Espelhos das Emendas. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2024/emendas/Avulso/Consolidado.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 (Projeto de Lei nº 3/2024-CN). Espelhos das Emendas. Brasília, 2024a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2025/emendas/Avulso/Consolidado.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários**. Brasília, 2026c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 11 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 2 de 1995. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1995/resolucao-2-1995-497946-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2006. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 123, de 7 de janeiro de 2022. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o exercício do controle de convencionalidade, conforme a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305>. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 96, de 28 de fevereiro de 2023. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-96---2023.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). Resolução nº 44, de 10 de dezembro de 2020. Dispõe sobre princípios, diretrizes e recomendações para a garantia dos direitos humanos dos povos indígenas isolados e de recente contato, bem como para a salvaguarda da vida e bem-estar desses povos. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/2100>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891). Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937). Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946). Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (1824). Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Portal da Transparência**. Brasília, 2025b. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. Decreto de 11 de março de 1808. Cria o Erário Régio e o Conselho da Fazenda. Rio de Janeiro, 1808. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim-11-3-1808.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, 2004b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm#textoimpressao. Acesso em: 16 dez. 2025.

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: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.865, de 27 de dezembro de 2023. Promulga o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11865.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de Estado ou do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Amazonas. 3ª Vara Federal. Ação Civil Pública nº 1001605-06.2017.4.01.3200. Decisão liminar. Manaus, AM, 2017a.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Amazonas. 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária. Ação Civil Pública nº 1001856-77.2024.4.01.3200. Decisão liminar. Manaus, AM, 2024b.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Amazonas. 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária. Ação Civil Pública nº 1020686-23.2026.4.01.3200. Decisão liminar. Manaus, 2026d.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Amazonas. 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária. Ação Civil Pública nº 1040310-29.2024.4.01.3200. Petição inicial. Manaus, AM, 2024c.

BRASIL. Justiça Federal. Subseção Judiciária de Cruzeiro do Sul. Vara Federal Cível e Criminal. Ação Civil Pública nº 1005369-39.2022.4.01.3001. Petição inicial. Cruzeiro do Sul, AC, 2022b.

BRASIL. Justiça Federal. Subseção Judiciária de Cruzeiro do Sul. Vara Federal Cível e Criminal. Ação Civil Pública nº 1005369-39.2022.4.01.3001. Sentença. Cruzeiro do Sul, 2024d.

BRASIL. Justiça Federal. Subseção Judiciária de Cruzeiro do Sul. Vara Federal Cível e Criminal. Cumprimento Provisório de Sentença nº 1001040-76.2025.4.01.3001 (ref. Ação Civil Pública nº 1005369-39.2022.4.01.3001). Sentença de homologação de acordo judicial. Cruzeiro do Sul, AC, 2025c.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 21 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e

o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, 2019d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113957.htm. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Estabelece normas gerais para o licenciamento ambiental (Lei Geral do Licenciamento Ambiental); altera as Leis nº 9.605/1998, nº 9.985/2000 e nº 6.938/1981, e dá outras providências. Brasília, 2025d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115190.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Informação Técnica nº 294/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI: Análise do Componente Indígena do Estudo de Impacto Ambiental (CI-EIA) da rodovia BR-319/AM. Brasília, 2021b. Disponível em: https://observatoriobr319.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Doc-78-Informacao-Tecnica-no-294_Analise-do-Componente-Indigena.pdf. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. Fundação Nacional do Índio. Instrução Normativa nº 2, de 27 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Nacional do Índio – Funai, quando instada a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, em razão da existência de impactos socioambientais e culturais aos povos e terras indígenas. Brasília, DF: Funai, 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atos-normativos/atos-normativos-vigentes>. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Plano de Manejo da Reserva Extrativista do Médio Purus**. Brasília, 2020c. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/amazonia/lista-de-ucs/resex-do-medio-purus/arquivos/plano_manejo_resex_medio_purus.pdf. Acesso em: 11 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). **Ação Orçamentária 1211, Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte (Programa 2317, Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial)**. Brasília, 2025e. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/regras-para-acesso-aos-recursos/acoes-e-programas-2/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/acoes-orcamentarias-no-programa-2317-do-ppa/1211-implementacao-de-infraestrutura-basica-nos-municipios-da-regiao-do-calha-norte/espelho_siop_acao-1211.pdf. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. **MPI realiza primeira oficina sobre Direitos Indígenas e Elaboração do Protocolo de Consulta**. Brasília, 2025f. Disponível em: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/mpi-realiza-primeira-oficina-sobre-direitos-indigenas-e-elaboracao-do-protocolo-de-consulta>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **DNIT recebe Licença de Instalação do IBAMA para construção de três pontes no Trecho do Meio da BR-319/AM**. Brasília, DF: DNIT, 9 maio 2026e. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/dnit-recebe-licenca-de-instalacao-do-ibama-para-construcao-de-tres-pontes-no-trecho-do-meio-da-br-319-am>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). **Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): Pavimentação e Melhoramentos, incluindo Obras de Artes Especiais BR-319 – Trecho do Meio**. Brasília, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/portais-tematicos/br-319-am-ro/audiencias-publicas/rima/br-319-rima.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Acre. Inquérito Civil nº 1.10.001.000095/2019-78. Documento 28.1: mapa do traçado do ramal Barbary e da Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto. Cruzeiro do Sul, AC: MPF, 2019e.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Amazonas. Recomendação nº 11, de 2 de setembro de 2021. Diário do Ministério Público Federal Eletrônico: caderno extrajudicial, DMPF-e nº 167/2021. Brasília, DF: MPF, 9 set. 2021d. Disponível em: <https://transparencia.mpf.mp.br/conteudo/diarios-e-boletins/diario-eletronico-dmpf-e/2021/DMPF-EXTRAJUDICIAL-2021-09-09.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Acre. Recomendação nº 6, de 25 de março de 2025. Recomenda o refazimento integral dos processos de consulta prévia, livre e informada e de licenciamento ambiental do ramal Barbary (Porto Walter–Cruzeiro do Sul, AC). Rio Branco, AC: MPF, 2025g. Procedimento PR-AC-00005905/2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-ac/noticias/mpf-recomenda-que-o-processo-de-licenciamento-do-ramal-barbary-seja-refeito-e-inclua-consulta-previa-aos-indigenas/mpfacrecomendacaorefazimentolicenciamentoramalbarbaryportowa>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Plataforma Transferegov. Instrumento nº 782979. Convênio nº 00142/2013. Processo nº 60414001091/2013-93. Programa Calha Norte. Brasília, 2013. Disponível em: <https://portal.datatransparencia.gov.br/convenios/782979>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Brasília, DF: Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde, 2015c. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_Interministerial_60_de_24_de_marco_d_e_2015.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Diálogos das grandezas do Brasil**. Edições do Senado Federal. Volume 134. Brasília, 2008a. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573546/000970374_Dialogos_grandezas_Brasil.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Omar Aziz – AM**: Participações em comissões. Brasília, 2025h. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/5525/comissoes/2>. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) n. 850, 851, 854 e 1014. Relatora: Ministra Rosa Weber, Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5692636&ext=RTF>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 854. Relator: Ministro Flávio Dino, Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2025i. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção (MI) n. 7516. Relator: Ministro Flávio Dino, Brasília, DF, 3 de fevereiro de 2026f. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15383729664&ext=.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Relator: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 3 de dezembro de 2008b. DJe, 5 jun. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343529>. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2695/2022, Plenário (TC 013.159/2022-4). Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 2022d. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2695/2022/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento de Emendas Parlamentares ao Orçamento (TC 019.579/2024-1). Brasília, 2024f. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/uploads/noticias/pdf/2026/02/09/9.2_emendas_WAR_019.579-2024-1-WAR-_Levantamento_Emendas_Parlamentares.pdf. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ação Civil Pública n. 0002505-70.2013.4.01.3903. Relatório/Voto. Brasil, 2017b. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00025057020134013903&pA=&pN=25057020134013903>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRITO, Adriane Sanctis de *et al.* **O caminho da autocracia:** estratégias atuais de erosão democrática. Tinta-da-China Brasil, 2023.

BRITO, Felipe Pires M. de. A concretização da consulta prévia, livre e informada e Convenção OIT 169 no sistema jurídico brasileiro. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 7, n. 1, p. 66-80, 2023.

BROMLEY, Patricia; POWELL, Walter W. From smoke and mirrors to walking the talk: decoupling in the contemporary world. **Academy of Management Annals**, v. 6, n. 1, p. 483-530, 2012.

BRÜGGEMANN, Salim; GUT, Rahel Tabea; SERDÜLT, Uwe; WÜTHRICH, Joel. **The world of referendums**: 2023 edition. Centro de Estudos da Democracia de Aarau (ZDA) da Universidade de Zurique, Suíça, 2023. Disponível em: https://www.zdaarau.ch/wp-content/uploads/world_of_referendums_2023.pdf. Acesso em: 16 dez. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública**: primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional. Colunistas Direito do Estado, 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 22 nov. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política. **REI – Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 1, p. 1-36, jan./abr. 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i1.777. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/777>. Acesso em: 16 abr. 2026.

BUDGE, Ian. **The New Challenge of Direct Democracy**. Cambridge: Polity Press, 1996.

BURKE, Edmund. Speech to the electors of Bristol. In: BURKE, Edmund. **The works of the Right Honourable Edmund Burke**. London: [s.n.], 1774. v. 2.

BURKHEAD, Jesse. **Government Budgeting**. New York: John Wiley & Sons, 1971.

CAMBRAIA, Túlio. **Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual**: algumas distorções. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/economia/arquivos/emendas-parlamentares2>. Acesso em: 16 dez. 2025.

CAPORRINO, Bruno Walter; WAURÁ, Ewésh Yawalapiti; BENATTI, José Heder; PONTES JÚNIOR, Felício. Entender para implementar, caminhos para uma hermenêutica segura quanto à consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais. In: SILVA, Liana Amin Lima da *et al.* (Coord.). **Tribunais brasileiros e o direito à consulta prévia, livre e informada**. São Paulo:

ISA - Instituto Socioambiental; Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), 2023. p. 21-32.

CARVAJAL, Gaspar de. **Relatório do novo descobrimento do famoso Rio Grande descoberto pelo Capitão Francisco de Orellana**. São Paulo: Scritta, 1992.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Decreto Supremo nº 66, de 15 de novembro de 2013. Aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 nº 1 letra a) y nº 2 del Convenio nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Santiago, 2013. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1059961>. Acesso em: 17 mar. 2026.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales**. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413. Washington, D.C., 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/libredeterminaciones.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

COHEN, Joshua. Procedure and substance in deliberative democracy. *In*: BENHABIB, Seyla (Ed.). **Democracy and difference: contesting the boundaries of the political**. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 95-119.

COIAB. Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira. **Coiab leva pautas prioritárias da Amazônia indígena para o ATL 2024**. Manaus, 2024a. Disponível em: <https://coiab.org.br/coiab-leva-pautas-prioritarias-da-amazonia-indigena-para-o-atl-2024/>. Acesso em: 15 maio 2026.

COIAB. **Protocolos de consulta são instrumentos de defesa de território, afirmam lideranças**. Manaus, 2024b. Disponível em: <https://coiab.org.br/protocolos-de-consulta-sao-instrumentos-de-defesa-de-territorio-afirmam-liderancas>. Acesso em: 15 maio 2026.

COLDEN, Cadwallader. **The History of the Five Indian Nations Depending on the Province of New-York in America**. New York: William Bradford, 1727.

COLÔMBIA. Constitución Política de Colombia (1991). Bogotá, 1991. Disponível em: https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-129 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio. Palacio. Bogotá, 2011. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm>. Acesso em: 23 fev. 2026.

COLÔMBIA. Decreto 2353 de 2019. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias. Bogotá: Ministerio del Interior, 2019. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104632>. Acesso em: 21 jun. 2026.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile. Sentença de 26 de setembro de 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_por.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

CORTE IDH. Caso do Povo Kichwa de Sarayaku vs. Equador. Sentença de 27 de junho de 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

CORTE IDH. Caso do Povo Saramaka vs. Suriname. Sentença de 28 de novembro de 2007. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_por.pdf. Acesso em: 5 dez. 2025.

CORTE IDH. Caso do Povo Xucuru e seus membros vs. Brasil. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf#page=5.69. Acesso em: 28 dez. 2025.

CORTE IDH. Caso Gelman vs. Uruguai. Sentença de 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_por.pdf. Acesso em: 8 dez. 2025.

CPI-ACRE. Comissão Pró-Índio do Acre. **Jaminawa**. Rio Branco, 2020. Disponível em: <https://cpiacre.org.br/jaminawa>. Acesso em: 15 maio 2026.

DA SILVA, Carlos Fabricio Assunção; ANDRADE, Mauricio Oliveira de; SANTOS, Alex Mota dos; MELO, Silas Nogueira de. Road network and deforestation of indigenous lands in the Brazilian Amazon. **Transportation Research Part D: Transport and Environment**, v. 119, 103735, 2023.

DAHER, Andrea. A conversão dos Tupinambá entre oralidade e escrita nos relatos franceses dos séculos XVI e XVII. **Horizontes Antropológicos**, v. 10, n. 22, p. 67-92, 2004.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

DE ATHAYDE, Danilo. O conceito de democracia na atualidade: reflexões sobre seu significado civilizacional. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 10, n. 17, p. 347-358, 2023.

DE MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O novo constitucionalismo latino-americano: uma alternativa à modernidade europeia. **Ciência & Luta de Classes**, v. 5, n. 7, p. 1-8, 2022.

DURKHEIM, É. **O Suicídio**: estudo de sociologia. Tradução de Monica Stahel. Título original: *Le Suicide: Étude de Sociologie*. São Paulo: Martins Fontes, [1897]2000.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2. ed. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1978.

EQUADOR. Constitución de la República del Ecuador (2008). Quito, 2008. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/constitucion-de-la-republica-del-ecuador>. Acesso em: 18 dez. 2025.

EUA. Estados Unidos da América. Constitution of the United States. Pensilvânia, 1787. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>. Acesso em: 22 dez. 2025.

EUA. Civilization Fund Act (Indian Civilization Act), de 3 de março de 1819. Washington, D.C., 1819. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-3/pdf/STATUTE-3-Pg516-3.pdf#page=1>. Acesso em: 12 dez. 2025.

EUA. National Park Service. **The Carlisle Indian Industrial School**: Assimilation with Education after the Indian Wars (Teaching with Historic Places). Washington, D.C., 2016. Disponível em: <https://www.nps.gov/articles/the-carlisle-indian-industrial-school-assimilation-with-education-after-the-indian-wars-teaching-with-historic-places.htm>. Acesso em: 12 dez. 2025.

EVANS-PRITCHARD, Edward E. El sistema político. *In*: EVANS-PRITCHARD, Edward E. **Los nuér**. Traducción de Carlos Manzano. Barcelona: Anagrama, 1977. p. 157-209.

FALLETI, Tulia G.; RIOFRANCOS, Thea N. Endogenous participation: strengthening prior consultation in extractive economies. **World Politics**, v. 70, n. 1, p. 86-121, 2018.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Tradução de José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

FEARNSIDE, Philip Martin. TransPurus: Amazonia's biogeochemical cycles depend on the fate of the region's largest block of intact forest. *In*: AMERICAN GEOPHYSICAL UNION FALL MEETING, 2020, [S. l.]. **Abstracts [...]**. Washington, DC: AGU, 2020. Paper GC009-0015. DOI: <https://doi.org/10.1002/essoar.10506078.1>. Acesso em: 18 dez. 2025.

FEARNSIDE, Philip M.; GRAÇA, Paulo M. L. A. BR-319: Brazil's Manaus-Porto Velho Highway and the Potential Impact of Linking the Arc of Deforestation to Central Amazonia. **Environmental Management**, v. 38, n. 5, p. 705-716, 2006.

FEM. Fundação de Cultura Elias Mansour. **Nossa terra**: uma viagem às origens da vida. Rio Branco: Biblioteca da Floresta, 2010. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/10d00791.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

FERNANDES, Florestan. **A organização social dos Tupinambá**. São Paulo: Hucitec, [1949]1989.

FERRANTE, Lucas; ANDRADE, Maryane B. T.; FEARNSIDE, Philip M. Land grabbing on Brazil's Highway BR-319 as a spearhead for Amazonian deforestation. **Land Use Policy**, v. 108, 105559, 2021.

FERRANTE, Lucas; GOMES, Mércio; FEARNSIDE, Philip M. Amazonian indigenous peoples are threatened by Brazil's Highway BR-319. **Land Use Policy**, v. 94, 104548, 2020.

FERREIRA, Heline Sivini; MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes; PEREIRA, Carla Maria Peixoto. A Amazônia brasileira e os protocolos de consulta prévia: a instrumentalização da luta pela cidade da floresta. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 16, n. 3, p. e67287, 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FLEMMER, Riccarda; SCHILLING-VACAFLOR, Almut. Unfulfilled promises of the consultation approach: the limits to effective indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries. **Third World Quarterly**, v. 37, n. 1, p. 172-188, 2016.

FLEURY, Sonia *et al.* O sequestro da política: implicações das emendas parlamentares sobre a democracia, o pacto federativo e a saúde pública no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 49, n. 147, e10824, 2025.

FOLHA DE S. PAULO. **Emenda de senador financiou obra em estrada sem licença ambiental e invasora de terra indígena**. São Paulo, 23 dez. 2025a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/12/emenda-de-senador-financiou-obra-em-estrada-sem-licenca-ambiental-e-invasora-de-terra-indigena.shtml>. Acesso em: 26 dez. 2025.

FOLHA DE S. PAULO. **Máquinas compradas com emendas abriram estrada com desmate ilegal**. São Paulo, 11 out. 2025b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/10/maquinas-compradas-com-emendas-abriram-estrada-com-desmate-ilegal.shtml>. Acesso em: 16 dez. 2025.

FONSÊCA, Eudemir Silva *et al.* Implementação da convenção nº 169 da OIT, desafios e perspectivas para os povos indígenas e tribais. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 16, n. 5, p. 1-15, 2024.

FRANÇA. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789). Paris, 1789. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789?>. Acesso em: 22 dez. 2025.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. **Social Text**, n. 25/26, p. 56-80, 1990.

FROTA, Arlan Justino. **Entre rios e a cidade: os flutuantes de Tapauá no Amazonas**. 2017. 156 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5880>. Acesso em: 12 maio 2026.

GALLAGHER, Michael; ULERI, Pier Vincenzo. **The Referendum Experience in Europe**. London: Palgrave Macmillan, 1996.

GARGARELLA, Roberto. Em nome da constituição: o legado federalista dois séculos depois. *In*: BORON, Atilio A. (org.). **Filosofia política moderna: de Hobbes a Marx**. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: DCP-FFLCH/USP, 2006. p. 169-188. Disponível em: https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/08_gargarella.pdf. Acesso em: 15 nov. 2025.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

GIFFONI, Johny Fernandes. **Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento quilombolas: direito e negacionismo**. 2020. 291 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/15030>. Acesso em: 15 dez. 2025.

GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zululândia moderna. *In*: FELDMAN-BIANCO, Bela (Org.). **Antropologia das sociedades contemporâneas**. São Paulo: Editora Método, 1987. p. 227-344.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**. Translated by William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

HALLETT, Tim. The myth incarnate: recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. **American Sociological Review**, v. 75, n. 1, p. 52-74, 2010.

HANKE, Lewis. **The Spanish Struggle for Justice in the Conquest of America**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1949.

HANNUM, Hurst. **Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011.

HANSEN, Mogens Herman. **The Tradition of Ancient Greek Democracy and Its Importance for Modern Democracy**. Copenhagen: The Royal Danish Academy of Sciences and Letters, 2005.

HENRÍQUEZ VIÑAS, Miriam Lorena; RAGONE, Sabrina. Los sentidos normativos de la solidaridad en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Un análisis comparado. **Cuestiones Constitucionales (En Línea)**, v. 27, n. 55, p. 1-29, 2026.

HERZOG, Tamar. Imagining Indigenous Consent and Indigenous right to Resist in Colonial Latin America. **Ler história**, v. 84, p. 15-32, 2024.

HOBBS, Thomas. **Leviathan**. Edited by Richard Tuck. Revised student edition. Cambridge: Cambridge University Press, [1651]1996.

HOJAIJ, Tamara Brezighello *et al.* **A jurisprudência dos Tribunais Federais e Superiores sobre impactos aos direitos humanos no contexto de rodovias**. São Paulo: FGV Direito SP, Centro de Direitos Humanos e Empresas (CeDHE), 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Porto-Walter**: panorama. Cidades e Estados. Rio de Janeiro, 2022a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/porto-walter/panorama>. Acesso em: 10 mar. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tapauá**: panorama. Cidades e Estados. Rio de Janeiro, 2022b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/tapaua/panorama>. Acesso em: 10 mar. 2025.

IDEA INTERNACIONAL. **Direct Democracy**: Constitution-Building Primer 3. Stockholm: International IDEA, 2017. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy>. Acesso em: 10 dez. 2025.

IEB. Instituto Internacional de Educação do Brasil. **Protocolos de Consulta de Povos Indígenas e Tradicionais do Sul do Amazonas são apresentados durante o ATL 2024**. Brasília, 6 ago. 2024. Disponível em: <https://iieb.org.br/noticias/protocolos-de-consulta-de-povos-indigenas-e-tradicionais-do-sul-do-amazonas-sao-apresentados-durante-o-atl-2024/>. Acesso em: 4 jun. 2026.

ISA. Instituto Socioambiental. Apurinã. In: **Povos Indígenas no Brasil**. São Paulo, 2024a. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Apurinã>. Acesso em: 4 jun. 2026.

ISA. Instituto Socioambiental. Mura. In: **Povos Indígenas no Brasil**. São Paulo, 2024b. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Mura>. Acesso em: 4 jun. 2026.

ISA. Instituto Socioambiental. Parintintim. *In: Povos Indígenas no Brasil*. São Paulo, 2024c. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Parintintim>. Acesso em: 4 jun. 2026.

ISA. Instituto Socioambiental. Paumari. *In: Povos Indígenas no Brasil*. São Paulo, 2024d. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Paumari>. Acesso em: 4 jun. 2026.

ISA. Instituto Socioambiental. Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto. *In: Terras Indígenas no Brasil*. São Paulo, 2024e. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3703>. Acesso em: 11 maio 2026.

JEMAA, Fatma. Recoupling work beyond COSO: a longitudinal case study of Enterprise-wide Risk Management. *Accounting, Organizations and Society*, v. 103, 101369, 2022.

JOCA, Priscylla; ROJAS GARZÓN, Biviany; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; GRUPIONI, Luis Donisete Benzi. **Protocolos autônomos de consulta e consentimento**: um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá e Colômbia. 1. ed. São Paulo: Iepé - Instituto de Pesquisa e Formação Indígena; Rede de Cooperação Amazônica - RCA, 2021.

JULIATTI, Bruno César; DO VALLE, Guilherme Senna Oliveira; DE SOUZA CAMPOS, Marilene. Democracia deliberativa e conselhos gestores: um estudo bibliométrico. *Revista de Políticas Públicas*, v. 26, n. 2, p. 562-581, 2022.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson Education, 2014.

KROEMER, Gunter. **Cuxiuara**: o Purus dos indígenas: ensaio etno-histórico e etnográfico sobre os índios do médio Purus. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

LANDWEHR, Claudia; SCHÄFER, Armin. The promise of representative democracy: deliberative responsiveness. *Res Publica*, v. 31, p. 359-379, 2025.

LEONARD, Thomas C. **Illiberal Reformers**: Race, Eugenics, and American Economics in the Progressive Era. Princeton: Princeton University Press, 2016.

LINK, Rogério Sávio. **Vivendo entre mundos**: o povo Apurinã e a última fronteira do Estado brasileiro nos séculos XIX e XX. 2016. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/142913>. Acesso em: 20 dez. 2025.

LOCKE, John. **Two Treatises of Government**. Edited by Peter Laslett. Student edition. Cambridge: Cambridge University Press, [1689/1690]1988.

MACNUTT, Francis Augustus. **Letters of Cortes**: The Five Letters of Relation from Fernando Cortes to the Emperor Charles V. New York: G.P. Putnam's Sons, 1908.

MADISON, James. Federalist No. 10. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist**: with Letters of Brutus. Edited by Terence Ball. Cambridge: Cambridge University Press, [1787–1788]2003. p. 40-46.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change**: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARANHÃO. Portaria SEMA nº 76, de 2019. Estabelece procedimentos para a consulta livre, prévia e informada no âmbito do licenciamento ambiental. Disponível em: <https://www.sema.ma.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

MARTINS DOMINGOS, João Victor; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes; FERNANDES, Brenda Camilli Alves. A Convenção nº 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada: relação com o princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista da AGU**, v. 22, n. 04, 2023.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; ASENBAUM, Hans. Decolonizing deliberative democracy. **European Journal of Social Theory**, p. 1-22, 2026.

MENEZES, Rafael da Silva. **Democracia brasileira**: discurso, possibilidades e responsabilidade na Constituição Federal de 1988. 2017. 233 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/9b259df8-a7a9-4e8b-a75c-b0d05c4a44c9>. Acesso em: 15 mar. 2026.

MERTON, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. **Social Forces**, v. 18, n. 4, p. 560-568, 1940.

MERTON, Robert K. **Social Theory and Social Structure**. New York: Free Press, 1968.

MÉXICO. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación General nº 27/2016: sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana. Ciudad de México: CNDH, 2016. Disponível em: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

MÉXICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2026. Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación, 2025. Anexo 10 (Erogaciones para el Desarrollo Integral, Intercultural y Sostenible de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas). Disponível em: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/P3f26115/PEF2026/y6k1r4r1/docs/Anexos/metodologia_indigenas.pdf. Acesso em: 13 jun. 2026.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MILL, John Stuart. **Considerations on Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, [1861]2010.

MIRANDA, Carlos Henrique Perini; ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel. Povos originários do Brasil e do Japão: Normas de assimilação cultural e o mito da homogeneidade étnica. **Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies**, v. 15, n. 1, p. 80-103, 2025.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do espírito das leis**. Tradução e notas de Thiago Vargas e Ciro Lourenço. Revisão técnica de Thomaz Kawauche. São Paulo: Editora UNESP, [1748]2023.

MUNDURUKU. **Protocolo de Consulta Munduruku**. 2017. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/protocolo-de-consulta-munduruku>. Acesso em: 18 dez. 2025.

NORTHERN SECWEPENC TE QELMUCW FIRST NATION. **Northern Secwepenc te Qelmucw (NStQ) Consultation and Accommodation Guidelines for Government and Third Parties**. First edition. June 2003. Disponível em: <https://caid.ca/NorSecConAccPol061503.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025.

NÖTZOLD, Ana Lúcia Vulfe; BRINGMANN, Sandor Fernando. O Serviço de Proteção aos Índios e os projetos de desenvolvimento dos Postos Indígenas: o Programa Pecuário e a Campanha do Trigo entre os Kaingang da IR7. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande, v. 5, n. 10, p. 147-166, 2013.

NUNES, Felipe S. M. *et al.* Lessons from the historical dynamics of environmental law enforcement in the Brazilian Amazon. **Scientific Reports**, v. 14, 1828, 2024.

NÚÑEZ, Jorge E. State sovereignty: concept and conceptions. **International Journal for the Semiotics of Law**, v. 37, n. 7, p. 2131-2150, 2024.

OBSERVATÓRIO BR-319. **Manejo do pirarucu fortalece proteção territorial nas terras indígenas Paumari, em Tapauá (AM).** [S. l.], 2024. Disponível em: <https://observatoriobr319.org.br/manejo-do-pirarucu-fortalece-protecao-territorial-nas-terras-indigenas-paumari-em-tapaua-am>. Acesso em: 20 maio 2026.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Liminar suspende a Licença Prévia da BR-319.** [S. l.], 2024. Disponível em: <https://oc.eco.br/liminar-anula-licenca-previa-da-br-319>. Acesso em: 19 maio 2026.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** 2016. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 107 sobre as populações indígenas e tribais (Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957).** Aprovada em 26 jun. 1957, in force em 2 jun. 1959. Genebra, 1957. Disponível em: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312252. Acesso em: 16 dez. 2025.

OIT. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais.** Adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989; vigência internacional em 5 de setembro de 1991. Genebra: OIT, 1989a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

OIT. **Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales**: un manual. Genebra: OIT, 2003. Disponível em: <https://conadeh.hn/wp-content/uploads/2024/05/Convenio-169-pueblos-indigenas-y-Tribales.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

OIT. **Ratifications of C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)**. NORMLEX. Genebra, 1989b. Disponível em: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::p11300_instrument_id:312314. Acesso em: 16 dez. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Severiano de. **Os Tupinambá no Brasil colonial**: aspectos da transmissão musical. 2016. 176 f. Dissertação (Mestrado em Artes) – Instituto de Ciências da Arte, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/items/2c49c2fc-8669-44e4-b0ad-13898d1bc62a>. Acesso em: 28 dez. 2025.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. **A ambição dos pariwat**: consulta prévia e conflito socioambiental. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9584>. Acesso em: 16 dez. 2025.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. Protocolo de Consulta Munduruku e pluralismo jurídico. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 2628-2657, 2021.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (org.). **A viagem da volta**: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 18 dez. 2025.

ONU. Comissão de Direitos Humanos. **Human rights and indigenous issues**: Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Rodolfo Stavenhagen (E/CN.4/2003/90). ONU, 2003a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/487606>. Acesso em: 21 dez. 2025.

ONU. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD). **Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention:** Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Ecuador (CERD/C/62/CO/2). ONU, 2003b. Disponível em: <https://docs.un.org/en/CERD/C/62/CO/2>. Acesso em: 21 dez. 2025.

ONU. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** 2007. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n06/512/07/pdf/n0651207.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2025.

ONU. Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas (EMRIP). **Free, prior and informed consent: a human rights-based approach** (A/HRC/39/62). Genebra: Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, 2018. Disponível em: <https://docs.un.org/en/a/hrc/39/62>. Acesso em: 10 dez. 2025.

OPAN. Operação Amazônia Nativa. **Plano de manejo sustentável da pesca do pirarucu (*Arapaima gigas*) nas Terras Indígenas Paumari do rio Tapauá, médio rio Purus, Amazonas.** Elaboração: OPAN; Instituto Piagaçu; Conservação Estratégica Brasil; FUNAI. Lábrea, 2013. Disponível em: https://transforma.fbb.org.br/storage/socialtechnologies/342/files/Plano_Manejo_Pirarucu_Paumari_Final.pdf. Acesso em: 20 dez. 2025

OPIRJ. Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá. **Quem somos.** Cruzeiro do Sul, AC, 2024. Disponível em: <https://opirj.org>. Acesso em: 19 maio 2026.

PAGDEN, Anthony. **Lords of All the World:** Ideologies of Empire in Spain, Britain and France, c. 1500–c. 1800. New Haven: Yale University Press, 1995.

PAGDEN, Anthony; LAWRENCE, Jeremy (Orgs.). **Vitoria:** Political Writings. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PANAMÁ. Ley 37 de 2 de agosto de 2016. Establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas. Gaceta Oficial, Panamá, n. 28090-A, 2016. Disponível em: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2025/12/Ley-37-de-agosto-2016-Pueblos-Indigenas-consulta.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2025.

PARANÁ. Instrução Normativa nº 07, de 2020. Instituto Água e Terra. Estabelece procedimentos para a Consulta Livre, Prévia e Informada. Disponível em: https://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2021-07/in_07.2020.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

PARINTINTIN. **Protocolo de Consulta do Povo Parintintin das Terras Indígenas Nove de Janeiro e Ipixuna**. Brasília: IEB, 2024. Disponível em: <https://ieeb.org.br/tipo/protocolos-de-consulta/>. Acesso em: 10 mar. 2026.

PARSONS, Talcott. **The Social System**. Glencoe: Free Press, 1951.

PEREIRA, Fernanda Cyrineo *et al.* **BR-319**: análise de quatro processos judiciais movidos pelo Ministério Público Federal em tramitação no TRF-1. São Paulo: FGV Direito SP, Centro de Direitos Humanos e Empresas (CeDHE), 2021.

PÉREZ-MARÍN, Mónica; CRUZ-HERNÁNDEZ, Sergio; RODRÍGUEZ, Ilia. A Critical Discourse Analysis of the Evolution of Indigenous Education Policies in Colombia and Mexico and the Struggles for Decolonization and Pluriversality. **The International Indigenous Policy Journal**, v. 15, n. 2, p. 1-23, 2024.

PERU. Decreto Supremo nº 001-2012-MC. Regulamento da Lei nº 29785, Lei do Direito à Consulta Prévia aos Povos Indígenas. 2012. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/6360215-n-001-2012-mc>. Acesso em: 20 jan. 2026.

PERUZZO, Pedro Pulzatto. Direito à consulta prévia aos povos indígenas no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2708-2740, 2017.

PISARELLO, Gerardo. **Procesos constituyentes**: caminos para la ruptura democrática. Madrid: Trotta, 2014.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

POVO JURUNA (YUDJÁ) DA TI PAQUIÇAMBA. **Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do rio Xingu**. Vitória do Xingu, PA, 2017.

Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/RCA-2017-Protocolo-Juruna-CAPA-e-MIOLO.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2025.

POVO MURA E MUNDURUKU. **Protocolo de Consulta do povo Mura e Munduruku**. Manicoré, AM, 2024. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/mmd00102.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2025.

PROTOCOLO MURUKUTU. **Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada de Comunidades Tradicionais Ribeirinhas em Contexto da Área de Proteção Ambiental Metropolitana de Belém**. Belém, 2023. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2024/02/Protocolo-De-Consulta-Previa-Livre-E-Informada-De-Comunidades-Tradicionais-Ribeirinhas-Em-Contexto-Da-Area-De-Protecao-Ambiental-Metropolitana-De-Belem.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2025.

PRZEWORSKI, Adam. Who Decides What Is Democratic? **Journal of Democracy**, v. 35, n. 3, p. 5-16, 2024.

PULITZER CENTER. **Congresso privilegia máquinas e destina menos de 1 % das emendas para proteger ambiente**. Projeto: The Impact of Parliamentary Amendments on the Degradation of the Brazilian Rainforest. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://pulitzercenter.org/pt-br/stories/congresso-privilegia-maquinas-e-destina-menos-de-1-das-emendas-para-proteger-ambiente>. Acesso em: 20 fev. 2026.

RAAFLAUB, Kurt A. The breakthrough of *dēmokratia* in mid-fifth-century Athens. In: RAAFLAUB, Kurt A.; OBER, Josiah; WALLACE, Robert W. **Origins of democracy in ancient Greece**. Berkeley: University of California Press, 2007. p. 105-154.

RIBEIRO, Darcy. **Os Índios e a civilização**: a integração das populações indígenas no Brasil moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Ethnicity.gov: global governance, indigenous peoples, and the right to prior consultation in social minefields. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 18, n. 1, p. 263-305, 2011.

ROJAS GARZÓN, Biviany; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica - RCA; Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016. Disponível em: <https://institutoiepe.org.br/wp-content/uploads/2024/01/2016-Livro-RCA-DPLf-Direito-a-Consulta-digital.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2025.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **The Social Contract and Other Later Political Writings**. Edited and translated by Victor Gourevitch. Cambridge: Cambridge University Press, [1762]1997.

RPU/ONU. REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL. **Direito à consulta e consentimento livre, prévio e informado e os protocolos autônomos no Brasil**. Curitiba: Letra da Lei, 2023. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2024/03/Revisao-Periodica-Universal-RPUONU-direito-a-consulta-e-consentimento-livre-previo-e-informado-e-os-protocolos-autonomos-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019.

SAÏD, Edward W. **Cultura e Imperialismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Isaene de Arruda; MARQUES, Clarissa. Protocolos autônomos de consulta: a necessidade da consulta prévia nos projetos de infraestrutura. **Revista Hum@nae**, Recife, v. 17, n. 1, p. 1-16, 2023. Disponível em: <https://revistas.esuda.edu.br/index.php/humanae/article/view/873>. Acesso em: 14 dez. 2025.

SCHILLING-VACAFLO, Almut; FLEMMER, Riccarda. Mobilising Free, Prior and Informed Consent (FPIC) from Below: A typology of indigenous peoples' agency. **International Journal on Minority and Group Rights**, v. 27, n. 2, p. 291-313, 2020.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. Aumento de emendas sinaliza necessidade de nova cultura orçamentária. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 78, n. 4, p. 8-13, 2024.

SEED, Patricia. **Ceremonies of Possession in Europe's Conquest of the New World, 1492–1640**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SELZNICK, Philip. **TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization**. Berkeley: University of California Press, 1949.

SEREJO, Danilo. **A convenção nº 169 da OIT e a questão quilombola: elementos para o debate**. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2022. Disponível em: https://earthrights.org/wp-content/uploads/2023/10/EBOOK_JUSTICA_GLOBAL_DANILO_SEREJO_A_CONVENC_AO_N_169_DA_OIT_ELEMENTOS_PARA_O_DEBATE_2022.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

SHERPA, Pasang; CHEPANG, Biswas. Beyond Tokenism: Indigenous Peoples' Participation in Decision-Making in Community and National Park Governance in Nepal. **Journal of Nepalese Studies**, v. 17, n. 1, p. 55-67, 2025.

SILVA, Daniel Reis e; AMARAL, Alex Penha do; PONTES FILHO, Raimundo Pereira. Bloqueio Intermitente da Br-174 pelo Povo Indígena Waimiri-Atroari: necessidade de consulta prévia em caso de intervenção estatal sobre o seu território. **Revista Direito em Debate**, v. 29, n. 53, p. 91-105, 2020.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir**. 2017. 239 f. Tese (Doutorado em Direito Socioambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curitiba, 2017. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/index.php?codAcervo=338228>. Acesso em: 14 dez. 2025.

SILVA, Liana Amin Lima da. Jusdiversidade e autodeterminação: a força vinculante dos protocolos autônomos de consulta prévia. In: ENCONTRO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO, 6., 2019, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: NADIR/USP, 2019. Disponível em: https://nadir.fflch.usp.br/sites/nadir.fflch.usp.br/files/upload/paginas/Protocolos%20de%20consulta_Jusdiversidade_LianaLima_ENADIR.pdf. Acesso em: 18 dez. 2025.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; KAISER, Mateus Vinicius; MAGNI, Marciana. Os protocolos de consulta como manifestação do pluralismo jurídico. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 22, n. 2, p. 1-23, 2024.

SIMMEL, Georg. A natureza sociológica do conflito. *In*: MORAIS FILHO, Evaristo de. **Georg Simmel: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. p. 122-134.

SOARES, Daniel Oscar Pereira; SILVA, Rebeca Araújo da; MENEZES, Rafael da Silva. Segurança pública nas dinâmicas de poder e erosão democrática na América Latina. **Revista de Políticas Públicas**, v. 29, n. 1, p. 258-274, 2025.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso; SARMENTO, Rafaela; HORN, Clara Moura. A consulta prévia livre e informada de povos indígenas: da sua previsão na Convenção 169 da OIT à sua aplicação pela Corte IDH e pelos tribunais superiores brasileiros. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v. 8, 2025.

STASAVAGE, David. Representation and Consent: Why They Arose in Europe and Not Elsewhere. **Annual Review of Political Science**, v. 19, p. 145-162, 2016.

STASAVAGE, David. **The Decline and Rise of Democracy: A Global History from Antiquity to Today**. Princeton: Princeton University Press, 2020.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (ed.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SWEPSTON, Lee. Indigenous and tribal populations: a return to centre stage. **International Labour Review**, v. 126, n. 4, p. 447-464, 1987.

SWEPSTON, Lee. **The Foundations of Modern International Law on Indigenous and Tribal Peoples: The Preparatory Documents of the Indigenous and Tribal Peoples Convention and Its Development through Supervision. Volume I: Basic Policy and Land Rights**. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2015.

TAPAUÁ. Prefeitura Municipal de Tapauá. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos: PMGIRS**. Tapauá, 2020. Disponível em: <https://www.sema.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/PMGIRS-TAPAUUA.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

THORNBERRY, Patrick. **Indigenous Peoples and Human Rights**. Manchester: Manchester University Press, 2002.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/f61a8fa0-b03f-4e89-9956-bb98e77b1753/content>. Acesso em: 10 dez. 2025.

TORRES DEL MORAL, Antonio. **Estado de derecho y democracia de partidos**. 3. ed. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 2010.

UCHIDA, Ayako. Searching for Indigenous Alliances: International NGOs of the United States and Canada in the 1970s. **The Japanese Journal of American Studies**, n. 23, p. 209-230, 2012.

VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Caracas, 1999. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/botones/constitucion-nacional-20191205135853.PDF>. Acesso em: 9 dez. 2025.

VENEZUELA. Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, nº 38.344, Caracas, 27 dez. 2005. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/ley_organica_indigena_ven.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

VIANA, Arízio de. **Orçamento Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.

VILELA, Thais *et al.* A better Amazon road network for people and the environment. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 117, n. 13, p. 7095-7102, 2020.

VITORIA, Francisco de. Primeira relectio: sobre os índios recém-descobertos. *In*: ALEIXO, José Carlos Brandi (Org.). **Relecciones**: sobre os índios e sobre o poder civil. Brasília: FUNAG, [1537-1538]2016. p. 99-157. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/relecciones_sobre_os_indios_e_sobre_o_poder_civil.pdf. Acesso em: 16 dez. 2025.

WAJÃPI. **Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi**. Macapá: Rede de Cooperação Amazônica - RCA, 2014. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/livros/protocolo-de-consulta-e-consentimento-wajapi>. Acesso em: 18 dez. 2025.

WOOD, Gordon S. **The Idea of America**: Reflections on the Birth of the United States. New York: Penguin Press, 2011.

YANAI, Aurora Miho *et al.* Brazil's Trans-Purus region: Simulating the impact of planned highways associated with BR-319 on Amazon deforestation. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 21., 2025, Salvador. **Anais [...]**. São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2025.

YIN, Robert K. **Case Study Research and Applications**: Design and Methods. 6. ed. Thousand Oaks: Sage, 2018.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ZAREMBERG, Gisela; TORRES WONG, Marcela. Participation on the Edge: Prior Consultation and Extractivism in Latin America. **Journal of Politics in Latin America**, v. 10, n. 3, p. 29-58, 2018.