

**O PROTAGONISMO DAS
POPULAÇÕES
TRADICIONAIS NO
MERCADO DE CARBONO:
INVALIDADES DO EDITAL
ANTE A AUSÊNCIA DE
CONSULTA PRÉVIA NO
AMAZONAS**

**THE LEADING ROLE OF TRADITIONAL POPULATIONS IN THE CARBON
MARKET: INVALIDITIES OF THE PUBLIC NOTICE DUE TO THE LACK OF
PRIOR CONSULTATION IN AMAZONAS**

Ciências Sociais Aplicadas • 12/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/781156664](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/781156664)

Sabrine Valente Cruz¹

Luana Cruz de Araújo²

Mônica Nazaré Picanço Dias³

RESUMO

O presente artigo relata a respeito do Protagonismo das Populações Tradicionais no mercado de Carbono, e analisa a validade jurídica do Edital de Chamamento Público n.º 02/2023 da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas (SEMA/AM), destinado à implementação de projetos de crédito de carbono em Unidades de Conservação estaduais, à luz da obrigatoriedade da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI), prevista na Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A pesquisa parte do contexto da crescente financeirização ambiental da Amazônia por meio dos mecanismos REDD+, examinando as tensões entre preservação ambiental, mercado de carbono e proteção dos direitos fundamentais dos povos indígenas e comunidades tradicionais. A controvérsia ganhou relevância após a suspensão judicial do edital pela Justiça Federal da 1.ª Região, em razão de supostas ilegalidades relacionadas à ausência de participação das populações potencialmente afetadas. Utilizando método de análise dogmática e jurisprudencial, o estudo sustenta que a inobservância da CPLI configura vício insanável de legalidade e procedimento, capaz de ensejar a nulidade absoluta do ato administrativo e dos contratos dele decorrentes. Conclui-se que a participação efetiva das populações tradicionais constitui requisito indispensável à legitimidade jurídica, ética e institucional dos projetos de carbono na Amazônia.

Palavras-chave: Amazônia; Consulta Prévia; Livre e Informada; Mercado de carbono; Nulidade administrativa; Povos indígenas; REDD+.

ABSTRACT

This article reports on the protagonism of traditional populations in the carbon market and analyzes the legal validity of Public Call for

Proposals No. 02/2023 from the Amazonas State Secretariat for the Environment (SEMA/AM), aimed at implementing carbon credit projects in state Conservation Units, in light of the mandatory Prior, Free and Informed Consultation (PFIC) stipulated in Convention No. 169 of the International Labour Organization (ILO). The research starts from the context of the growing environmental financialization of the Amazon through REDD+ mechanisms, examining the tensions between environmental preservation, the carbon market, and the protection of the fundamental rights of indigenous peoples and traditional communities. The controversy gained relevance after the judicial suspension of the call for proposals by the Federal Court of the 1st Region, due to alleged illegalities related to the lack of participation of potentially affected populations. Using a dogmatic and jurisprudential analysis method, this study argues that non-compliance with the Free and Informed Consultation (FIC) constitutes an incurable defect of legality and procedure, capable of leading to the absolute nullity of the administrative act and the contracts resulting from it. It concludes that the effective participation of traditional populations is an indispensable requirement for the legal, ethical, and institutional legitimacy of carbon projects in the Amazon.

Keywords: Amazon; Free and Informed Consultation; Carbon market; Administrative nullity; Indigenous peoples; REDD+.

1. INTRODUÇÃO

A crise climática global reposicionou a Amazônia como eixo estratégico das políticas internacionais de mitigação das mudanças climáticas, sobretudo por meio dos mecanismos de financiamento ambiental vinculados ao mercado de carbono. Nesse contexto, destaca-se o modelo REDD+ (Reducing Emissions from

Deforestation and Forest Degradation), instrumento concebido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), destinado à redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, associado à conservação, ao manejo sustentável das florestas e ao fortalecimento dos estoques de carbono.

Em tese, o mecanismo busca compatibilizar preservação ambiental e desenvolvimento sustentável mediante compensações financeiras pela manutenção da floresta em pé. Contudo, a crescente financeirização dos ativos ambientais na Amazônia tem suscitado relevantes controvérsias jurídicas, especialmente quando a implementação desses projetos ocorre sem observância das garantias fundamentais asseguradas aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

É nesse cenário que se insere o Edital de Chamamento Público n.º 02/2023, publicado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas (SEMA/AM), destinado à seleção de empresas privadas para atuação em projetos de crédito de carbono em Unidades de Conservação estaduais. A controvérsia jurídica instaurada em torno do certame culminou na suspensão judicial de seus efeitos pela Justiça Federal da 1.ª Região, nos autos da Ação Civil Pública n.º 1040956-39.2024.4.01.3200, por decisão proferida em 17 de novembro de 2025 pela Juíza Federal Marília Gurgel Rocha de Paiva, que atendeu parcialmente aos pedidos formulados pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), os quais apontaram graves ilegalidades na condução do procedimento administrativo, especialmente a ausência de consulta prévia, livre e informada às populações potencialmente afetadas.

O cerne da nulidade jurídica do edital reside precisamente na inobservância da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI), prevista na Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com status supralegal. Referida garantia não constitui mera formalidade procedimental, tampouco faculdade discricionária da Administração Pública, mas requisito de validade do ato administrativo quando houver potencial impacto sobre povos indígenas e comunidades tradicionais. A consulta deve anteceder qualquer deliberação estatal suscetível de afetar direitos territoriais, culturais, econômicos e políticos dessas populações, assegurando participação efetiva nos processos decisórios que incidam sobre seus territórios e modos de vida.

Sob a perspectiva do Direito Administrativo, a ausência de consulta prévia configura vício de legalidade insanável, comprometendo a própria formação válida do ato administrativo. Isso porque o edital foi concebido e estruturado sem a observância de pressuposto procedimental obrigatório imposto tanto pelo direito internacional quanto pela Constituição Federal de 1988, especialmente pelos princípios da legalidade, da participação popular, da proteção dos direitos fundamentais coletivos e da autodeterminação dos povos tradicionais.

Trata-se, portanto, de vício principal de forma e procedimento, apto a ensejar a nulidade absoluta do ato administrativo desde sua origem, do qual decorrem, como consequências derivadas, a ausência de transparência na repartição de benefícios econômicos, a insegurança jurídica dos contratos ambientais e o comprometimento da legitimidade institucional do próprio mercado de carbono no Amazonas.

Diante desse quadro, o presente artigo adota método de análise dogmática e jurisprudencial para investigar o seguinte problema: em que medida a ausência de Consulta Prévia, Livre e Informada compromete a validade jurídica do Edital de Chamamento Público n.º 02/2023 da SEMA/AM? Parte-se da hipótese de que a inobservância da CPLI gera nulidade absoluta do referido edital, com efeitos que se irradiam sobre todos os contratos ambientais dele decorrentes, deslegitimando o mercado de carbono amazônico enquanto não forem respeitadas as salvaguardas constitucionais e convencionais destinadas à proteção dos povos da floresta. Sustenta-se, ademais, que o protagonismo das populações tradicionais não constitui obstáculo ao desenvolvimento, mas condição inafastável de validade jurídica e de eficácia ética dos projetos de carbono na região.

2. MERCADO DE CARBONO, REDD+ E A FINANCEIRIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA

A emergência da crise climática global consolidou a necessidade de mecanismos econômicos voltados à redução das emissões de gases de efeito estufa, entre os quais se destaca o mercado de carbono como instrumento de precificação ambiental e incentivo à conservação florestal. Nesse contexto, o mecanismo REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) assume papel estratégico, especialmente em países detentores de grandes áreas florestais, como o Brasil, ao propor compensações financeiras pela redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, associadas à conservação, ao manejo sustentável e ao fortalecimento dos estoques de carbono (UNFCCC, 2023).

Segundo Stern (2022), a economia climática contemporânea tem deslocado a proteção ambiental para uma lógica de mercado, na qual ativos ecológicos passam a ser convertidos em bens transacionáveis. Esse processo, embora apresente potencial para fomentar a conservação, também gera riscos relacionados à mercantilização da natureza e à subordinação dos direitos sociais e territoriais às dinâmicas financeiras globais. Na Amazônia, tais tensões tornam-se ainda mais evidentes diante da sobreposição entre áreas de interesse ambiental e territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas e comunidades tradicionais.

Para Milanez e Losekann (2023), o avanço dos mercados ambientais no Brasil deve ser analisado criticamente, sobretudo quando a implementação de projetos de carbono ocorre sem mecanismos robustos de governança participativa. Os autores alertam que a ausência de controle social pode transformar iniciativas de mitigação climática em novos instrumentos de apropriação territorial e de concentração de poder econômico sobre recursos naturais historicamente manejados por populações locais.

Nesse cenário de crescente normatização dos ativos ambientais, destaca-se a promulgação da Lei Federal n.º 15.042, de 11 de dezembro de 2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), consolidando o marco regulatório nacional do mercado de carbono. O diploma legal representa avanço significativo na estruturação jurídica dos mecanismos de precificação ambiental no Brasil, ao estabelecer parâmetros de governança, certificação e rastreabilidade dos créditos de carbono. Contudo, sua promulgação não elimina as controvérsias preexistentes: editais publicados anteriormente sob regime normativo deficiente, como o Edital de Chamamento

Público n.º 02/2023 da SEMA/AM, permanecem submetidos ao escrutínio das normas constitucionais e convencionais vigentes à época de sua edição, em especial às salvaguardas previstas na Convenção n.º 169 da OIT. A nova legislação, ao reiterar a obrigatoriedade do consentimento das comunidades afetadas e da repartição justa de benefícios em projetos situados em territórios coletivos, reforça, a contrário sensu, a ilegalidade dos instrumentos que prescindiram dessas garantias em momento anterior à sua vigência.

Nesse sentido, o REDD+, embora concebido como política de sustentabilidade, demanda leitura jurídica cuidadosa, pois sua operacionalização não pode prescindir do respeito aos direitos fundamentais dos povos afetados. A legitimidade do mercado de carbono, portanto, não decorre apenas de sua finalidade ambiental, mas também da conformidade de seus instrumentos com os parâmetros constitucionais e internacionais de proteção dos direitos humanos.

3. O PROTAGONISMO JURÍDICO DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS E O DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 promoveu importante ruptura paradigmática ao reconhecer direitos coletivos e territoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais, consolidando uma perspectiva multicultural e pluralista do Estado brasileiro. Os artigos 231 e 232 da Constituição asseguram proteção específica aos povos indígenas, enquanto instrumentos normativos posteriores, como o Decreto n.º 6.040/2007, ampliaram o reconhecimento das demais populações tradicionais.

De acordo com Santilli (2022), a proteção jurídica desses grupos não pode ser interpretada apenas sob a ótica patrimonial ou assistencialista, mas deve ser compreendida como expressão do princípio da autodeterminação dos povos. Isso significa reconhecer sua capacidade política de decidir sobre seus territórios, recursos naturais e formas próprias de desenvolvimento.

Essa perspectiva é reforçada por Acosta (2021), que critica modelos de desenvolvimento impostos de forma verticalizada sobre comunidades tradicionais, especialmente em contextos de exploração ambiental. Para o autor, políticas públicas sustentáveis exigem participação efetiva das populações envolvidas desde a formulação até a implementação das decisões administrativas.

No plano internacional, esse reconhecimento encontra expressão tanto na Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) quanto na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2007. A UNDRIP consagra, em seu art. 3.º, o direito à autodeterminação dos povos indígenas, reconhecendo sua liberdade para determinar seu próprio desenvolvimento político, econômico, social e cultural. O art. 32 do mesmo instrumento é ainda mais específico ao exigir que os Estados obtenham o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras, territórios ou recursos. Lidos em conjunto, a Convenção n.º 169 da OIT e a UNDRIP formam um sistema normativo internacional coerente, que posiciona a consulta prévia não como concessão estatal, mas como direito subjetivo coletivo dos povos tradicionais.

Segundo Piovesan (2023), após sua incorporação ao ordenamento brasileiro, a Convenção n.º 169 adquiriu status supralegal, vinculando toda a Administração Pública ao cumprimento de suas disposições. Assim, a consulta prévia deixa de ser mera recomendação ética ou política para assumir natureza de obrigação jurídica vinculante, cuja inobservância compromete a validade dos atos administrativos praticados. Povos indígenas e populações tradicionais, nesse sentido, não ocupam posição de beneficiários passivos de programas ambientais, mas de sujeitos coletivos de direitos, titulares de autonomia política e protagonismo jurídico sobre os territórios tradicionalmente ocupados.

4. A CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA COMO REQUISITO DE VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

No âmbito do Direito Administrativo contemporâneo, a legalidade dos atos estatais não se limita à observância formal da competência e da finalidade, abrangendo também a conformidade procedimental com direitos fundamentais e tratados internacionais incorporados ao sistema jurídico nacional.

Para Di Pietro (2023), a validade do ato administrativo depende da presença cumulativa de seus elementos constitutivos, entre os quais se destacam forma, motivo, finalidade e objeto. A ausência de procedimento legalmente exigido caracteriza vício de forma, passível de nulidade quando compromete garantias essenciais dos administrados. Conforme explica Mazza (2024), quando a legislação nacional ou internacional impõe determinada etapa participativa como condição para a prática do ato administrativo, sua omissão configura ilegalidade insanável, especialmente quando há lesão potencial a direitos fundamentais coletivos.

No caso específico das políticas ambientais que impactam povos tradicionais, a consulta prévia integra precisamente esse núcleo procedimental obrigatório. Importa, contudo, distinguir duas modalidades qualitativamente distintas de consulta: a consulta prévia real, realizada na fase de planejamento do ato administrativo, antes de qualquer deliberação sobre o modelo de exploração; e a consulta pro forma, conduzida apenas após a consolidação das decisões centrais, como mera etapa de legitimação formal. Somente a primeira modalidade atende à exigência convencional e constitucional, pois é aquela que permite influência efetiva das comunidades sobre o conteúdo do ato a ser praticado. A consulta realizada depois de definido o modelo de exploração econômica, as empresas concessionárias e os territórios envolvidos convertem-se em simulacro de participação e, portanto, não supre o vício originário nem sana a ilegalidade do procedimento.

Conforme argumenta Sarlet e Fensterseifer (2023), o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental também impede que políticas de sustentabilidade sejam utilizadas para relativizar direitos fundamentais previamente assegurados. Dessa forma, iniciativas voltadas ao mercado de carbono devem necessariamente harmonizar proteção ambiental, segurança jurídica e respeito à autodeterminação das populações tradicionais.

A jurisprudência brasileira tem progressivamente consolidado esse entendimento. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP (rel. Min. Cezar Peluso, j. 03.12.2008), fixou que os tratados internacionais de direitos humanos não aprovados pelo rito do art. 5.º, § 3.º, da Constituição Federal ostentam status supralegal no ordenamento jurídico brasileiro, posicionando-se acima da legislação ordinária e abaixo da

Constituição. Com base nesse precedente, a Convenção n.º 169 da OIT vincula toda a Administração Pública, de modo que qualquer ato administrativo praticado em desconformidade com suas disposições é passível de invalidação.

No âmbito do controle de constitucionalidade de medidas que afetam territórios indígenas, o STF reafirmou, nos autos da Petição 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol, rel. Min. Carlos Britto, j. 19.03.2009), que a participação efetiva dos povos afetados nos processos decisórios que incidam sobre seus territórios constitui exigência constitucional inafastável, decorrente dos arts. 231 e 232 da Constituição Federal. O Tribunal assentou que o Estado não pode se antecipar às comunidades para definir, de forma unilateral, o modelo de aproveitamento dos recursos situados em seus territórios.

No plano infraconstitucional, o Tribunal Regional Federal da 1.ª Região, nos autos da Ação Civil Pública n.º 1040956-39.2024.4.01.3200, reconheceu, em decisão liminar proferida em 17 de novembro de 2025 pela Juíza Federal Marília Gurgel Rocha de Paiva, que a consulta prévia não pode ser realizada apenas em momento posterior à definição do modelo de exploração econômica, tampouco como etapa de legitimação formal de decisões previamente consolidadas pela Administração. A decisão determinou a suspensão dos efeitos do Edital de Chamamento Público n.º 02/2023 da SEMA/AM, por reconhecer que sua publicação sem a prévia realização da consulta configurou vício procedimental insanável, capaz de comprometer a integridade do procedimento administrativo desde sua origem.

5. O EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N.º 02/2023 DA SEMA/AM E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O Edital de Chamamento Público n.º 02/2023, publicado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas (SEMA/AM), foi concebido com a finalidade de selecionar empresas privadas para a estruturação e operacionalização de projetos de crédito de carbono em Unidades de Conservação estaduais. O modelo adotado previa a concessão de direitos de exploração dos ativos ambientais dessas unidades a parceiros privados, responsáveis pela captação, certificação e comercialização dos créditos gerados pela manutenção da cobertura florestal. Trata-se, portanto, de mecanismo de financeirização direta de bens ambientais situados em territórios sob tutela estatal, com implicações diretas sobre as populações que historicamente habitam e manejam essas áreas.

O ponto de tensão central reside na natureza das Unidades de Conservação envolvidas. A Amazônia amazonense abriga extensas áreas protegidas que se sobrepõem, total ou parcialmente, a territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas, comunidades ribeirinhas, quilombolas e demais populações tradicionais. Essas sobreposições não são incidentais: refletem a própria história de criação das UCs brasileiras, frequentemente estabelecidas sobre territórios já habitados, sem plena regularização fundiária e sem mecanismos adequados de participação das comunidades afetadas. A publicação de um edital de concessão de carbono sobre essas áreas, portanto, não é ato administrativo ordinário — é medida de impacto direto e previsível sobre modos de vida, direitos territoriais e autonomia política de povos cujos direitos são juridicamente assegurados tanto pela Constituição Federal quanto pelo direito internacional.

No que concerne ao procedimento adotado pela SEMA/AM, os elementos disponíveis nos autos da Ação Civil Pública n.º 1040956-39.2024.4.01.3200 e nas manifestações públicas do Ministério Público Federal indicam que o edital foi elaborado e publicado sem que houvesse qualquer etapa formal de consulta às comunidades potencialmente afetadas. Não foram registrados processos de informação prévia, reuniões de diálogo com representações indígenas ou tradicionais, nem qualquer protocolo de consentimento anterior à definição do modelo de exploração. A Administração Estadual optou por estruturar integralmente o certame — fixando os territórios, o modelo de concessão, as condições contratuais e o perfil das empresas habilitadas — antes de qualquer contato formal com os povos cujos direitos seriam diretamente afetados.

Diante desse quadro, o Ministério Público Federal e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) ingressaram com a Ação Civil Pública n.º 1040956-39.2024.4.01.3200 perante a Justiça Federal da 1.ª Região, apontando graves ilegalidades na condução do procedimento. Os requerentes sustentaram, em síntese, que: (i) o edital foi publicado sem a realização de consulta prévia, livre e informada às comunidades afetadas, em violação à Convenção n.º 169 da OIT e aos arts. 231 e 232 da Constituição Federal; (ii) o modelo de concessão proposto implicava a comercialização de ativos ambientais situados em territórios com direitos tradicionais reconhecidos, sem a anuência de seus titulares; e (iii) a ausência de mecanismos de repartição justa de benefícios comprometia os direitos econômicos das populações que asseguram, com seu modo de vida, a preservação da floresta. Em decisão liminar proferida em 17 de novembro de 2025, a Juíza Federal Marília Gurgel Rocha de Paiva determinou a suspensão dos efeitos do edital, reconhecendo a

plausibilidade jurídica dos argumentos apresentados e o risco de dano irreversível decorrente da execução dos contratos sem a prévia observância das garantias procedimentais obrigatórias.

6. ANÁLISE JURÍDICA: OS VÍCIOS DO EDITAL À LUZ DA CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA

6.1. A Convenção N.º 169 da OIT e Seu Status Supralegal: Vinculação da Administração Pública

A aplicação da Convenção n.º 169 da OIT ao caso do Edital n.º 02/2023 da SEMA/AM não é uma construção argumentativa facultativa — é consequência direta da posição hierárquica que o tratado ocupa no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP, os tratados internacionais de direitos humanos não submetidos ao rito de aprovação qualificada do art. 5.º, § 3.º, da Constituição Federal detêm status supralegal, situando-se acima das leis ordinárias e abaixo da própria Constituição. A Convenção n.º 169, ratificada pelo Brasil em 2002, enquadra-se precisamente nessa categoria.

A consequência jurídica desse posicionamento hierárquico é direta e cogente: toda a Administração Pública federal, estadual e municipal encontra-se vinculada ao cumprimento das disposições convencionais, sem possibilidade de afastamento por ato normativo infraconstitucional ou por discricionariedade administrativa. O art. 6.º da Convenção estabelece que os governos deverão consultar os povos interessados, mediante procedimentos adequados e por meio de suas instituições representativas, cada vez que prevejam medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

O art. 7.º complementa essa disposição ao assegurar o direito desses povos de decidir suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento que afete suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual.

A publicação do Edital n.º 02/2023 sem observância desses dispositivos configura, portanto, ato administrativo praticado em desconformidade com norma supralegal vinculante. A violação não é de grau: não se trata de consulta insuficiente ou tardia que pudesse ser corrigida por medida subsequente. Trata-se da ausência absoluta de qualquer etapa consultiva prévia, o que contamina o ato desde sua formação e impede sua convalidação posterior.

6.2. Vício de Forma: A Consulta Como Formalidade Essencial e Insanável

No Direito Administrativo clássico, o vício de forma subdivide-se em duas categorias com consequências jurídicas distintas. O vício de forma sanável é aquele que, embora presente, não compromete garantias essenciais dos administrados e pode ser corrigido sem prejuízo à finalidade do ato. O vício de forma insanável, por outro lado, é aquele que atinge elemento procedimental obrigatório cuja ausência compromete direitos fundamentais ou torna juridicamente impossível a reconstituição do ato sem sua repetição integral e, nesse caso, a consequência é a nulidade, que retroage à origem do ato e invalida todos os efeitos por ele produzidos.

Di Pietro (2023) é precisa ao afirmar que, quando a lei impõe determinada forma como condição de validade do ato e não apenas como requisito de eficácia, sua inobservância gera nulidade absoluta, insusceptível de convalidação. Mazza (2024) aprofunda

esse entendimento ao distinguir entre os casos em que a formalidade existe para proteger o interesse da Administração — hipótese em que pode ser dispensada ou sanada — e aqueles em que a formalidade existe para proteger direitos dos administrados, hipótese em que sua supressão configura lesão à garantia subjetiva e gera nulidade incontornável.

No caso do Edital n.º 02/2023, a consulta prévia não é formalidade protetora do interesse administrativo — é garantia fundamental dos povos potencialmente afetados, prevista em norma supralegal e constitucional. Sua ausência, portanto, não configura mera irregularidade formal corrigível: configura vício insanável que compromete a própria existência jurídica válida do ato. Não há, nesse contexto, possibilidade de realização da consulta a posteriori com efeito saneador, pois a consulta posterior à publicação do edital e à definição do modelo de exploração não é, por definição, consulta prévia — é consulta pro forma, despida da eficácia participativa que o direito internacional exige.

6.3. Vício de Objeto: A Impossibilidade Jurídica da Comercialização Sem Anuência

O vício do edital não se esgota no plano formal. Há, igualmente, um vício de objeto que torna juridicamente impossível a comercialização dos créditos de carbono nos termos propostos. O objeto do ato administrativo é a transformação no mundo jurídico que o ato se propõe a operar; para que seja válido, esse objeto deve ser lícito, possível e determinado. Quando o objeto do ato é juridicamente impossível porque contraria norma constitucional ou supralegal, o vício é de nulidade absoluta, insuscetível de convalidação.

O art. 231, § 2.º, da Constituição Federal estabelece que as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas se destinam a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. A extensão desse regime às comunidades tradicionais, por força do Decreto n.º 6.040/2007 e dos princípios constitucionais da isonomia e da proteção dos modos de vida tradicionais, implica reconhecer que a exploração econômica dos recursos situados nesses territórios sem a anuência de seus titulares é ato de objeto ilícito.

Nesse sentido, a comercialização de créditos de carbono gerados pela manutenção da floresta em territórios tradicionalmente ocupados, sem o consentimento livre, prévio e informado das comunidades que asseguram essa manutenção com seu modo de vida, é juridicamente impossível — não por razão política ou moral, mas porque viola o regime jurídico de proteção territorial que a própria Constituição estabelece. A Lei n.º 15.042/2024 reforça esse entendimento ao exigir, para projetos situados em territórios coletivos, a comprovação do consentimento das comunidades afetadas e a existência de mecanismos claros de repartição justa de benefícios como condição de elegibilidade e de validade dos contratos de carbono. A ausência desses elementos no Edital n.º 02/2023 configura, portanto, duplo vício: de forma, pela ausência da consulta, e de objeto, pela impossibilidade jurídica da exploração sem anuência.

6.4. Nulidade Absoluta e Litigância Climática: Os Efeitos Sistêmicos do Vício

A declaração de nulidade do Edital n.º 02/2023 não é consequência apenas para as partes diretamente envolvidas no certame. Seus

efeitos são sistêmicos e revelam um fenômeno jurídico de alcance mais amplo: a litigância climática decorrente da ausência de governança participativa nos mecanismos de mercado de carbono.

A litigância climática, compreendida como o conjunto de ações judiciais voltadas a responsabilizar Estados e agentes privados por condutas omissivas ou comissivas em matéria ambiental, tem se intensificado globalmente na medida em que os instrumentos de proteção climática são implementados sem observância dos direitos das populações afetadas. No caso do Amazonas, a suspensão judicial do edital é expressão concreta desse fenômeno: o Estado, ao optar pela celeridade na publicação do certame em detrimento do cumprimento das garantias procedimentais obrigatórias, produziu exatamente o resultado que pretendia evitar — a paralisação dos projetos, a insegurança contratual para os investidores e o desprestígio institucional do próprio mercado de carbono estadual.

Sarlet e Fensterseifer (2023) advertem que o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental impede que iniciativas de proteção ambiental sejam utilizadas para relativizar direitos fundamentais previamente assegurados. O mercado de carbono, concebido como instrumento de sustentabilidade, não pode converter-se em mecanismo de reprodução de violações históricas contra os povos da floresta. Quando isso ocorre, o Judiciário é chamado a intervir — e a intervenção, como demonstrado pela decisão liminar do TRF-1, não é caprichosa: é resposta constitucionalmente adequada à ilegalidade praticada.

A conclusão que se impõe é que a nulidade do Edital n.º 02/2023 não é o problema — é o sintoma. O problema subjacente é a persistência de um modelo de governança ambiental que trata as populações

tradicionais como variável secundária dos projetos de carbono, em vez de reconhecê-las como condição de sua validade jurídica e de sua eficácia ecológica. Enquanto esse modelo prevalecer, a litigância climática continuará sendo o único mecanismo efetivo de proteção dos direitos que o Estado omite respeitar.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico desenvolvido ao longo deste artigo permitiu demonstrar, a partir de bases dogmáticas e jurisprudenciais, que a ausência de Consulta Prévia, Livre e Informada na publicação do Edital de Chamamento Público n.º 02/2023 da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas não configura mera irregularidade procedimental — configura vício de legalidade insanável, apto a gerar a nulidade absoluta do ato administrativo desde sua origem, com efeitos que se irradiam sobre todos os contratos ambientais dele decorrentes.

A hipótese central do trabalho foi integralmente confirmada. A Convenção n.º 169 da OIT, dotada de status supralegal no ordenamento jurídico brasileiro por força do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP, vincula toda a Administração Pública ao cumprimento do dever de consulta prévia sempre que medidas administrativas possam afetar diretamente povos indígenas e comunidades tradicionais. A inobservância dessa obrigação pelo Estado do Amazonas comprometeu simultaneamente dois elementos essenciais do ato administrativo: a forma, pela supressão de etapa procedimental obrigatória, e o objeto, pela impossibilidade jurídica de comercializar ativos ambientais situados em territórios coletivos sem a anuência de seus titulares. A suspensão judicial do

edital pelo Tribunal Regional Federal da 1.^a Região, em novembro de 2025, não foi decisão excepcional — foi resposta constitucionalmente necessária a uma ilegalidade manifesta.

O segundo eixo argumentativo do artigo revelou que o protagonismo jurídico das populações tradicionais não é construção retórica nem concessão política: é categoria normativa com fundamento constitucional e convencional sólido. Os arts. 231 e 232 da Constituição Federal, a Convenção n.º 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, 2007) convergem para o mesmo reconhecimento de que esses povos são sujeitos coletivos de direitos, titulares de autonomia política sobre seus territórios e recursos, e não beneficiários passivos de programas ambientais concebidos sem sua participação. A consulta prévia, nesse sentido, não é etapa burocrática a ser cumprida formalmente: é o mecanismo pelo qual o Estado reconhece, na prática, a juridicidade desse protagonismo.

O terceiro eixo demonstrou que a omissão estatal no cumprimento da CPLI produz efeitos que transcendem o caso concreto, alimentando o fenômeno da litigância climática e gerando exatamente a insegurança jurídica que o modelo de mercado de carbono pretende evitar. O Estado do Amazonas, ao optar pela celeridade em detrimento das garantias procedimentais obrigatórias, produziu a paralisação dos projetos, a instabilidade dos contratos firmados e o desprestígio institucional do próprio mercado de carbono estadual — resultado oposto ao que motivou a publicação do edital.

Diante desse quadro, impõe-se reconhecer que a integridade jurídica e a eficácia ecológica do mercado de carbono amazônico

são indissociáveis do respeito à autodeterminação das populações tradicionais. Futuras iniciativas nesse campo devem estruturar a Consulta Prévia, Livre e Informada como etapa obrigatória da fase de planejamento, anterior a qualquer decisão sobre modelo de exploração, territórios envolvidos ou perfil de parceiros privados. A Lei Federal n.º 15.042/2024, ao exigir consentimento e repartição justa de benefícios como condições de validade dos contratos de carbono em territórios coletivos, oferece o marco normativo adequado para essa mudança de postura institucional.

A nulidade do Edital n.º 02/2023 não é, portanto, o ponto de chegada desta análise — é o ponto de partida para uma reflexão mais ampla sobre os fundamentos de legitimidade do mercado de carbono no Brasil. Mecanismos concebidos para proteger a floresta somente cumprirão sua finalidade ambiental e jurídica quando reconhecerem, de forma incondicional, que os povos da floresta não são variáveis secundárias dos projetos de carbono: são sua condição de existência válida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto. O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária; Elefante, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: Planalto. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: Planalto. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Diário Oficial da União, Brasília, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 466.343. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento: 03 dez. 2008.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Decisão Liminar na ACP n.º 1040956-39.2024.4.01.3200. Juíza Federal Marília Gurgel Rocha de Paiva. 17 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. Governança ambiental e conflitos territoriais no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Manifestações sobre projetos de carbono no Amazonas. Procuradoria da República no Amazonas, 2024-2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br>

ONU. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP). Nova York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção n.º 169 sobre povos indígenas e tribais. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: OIT Brasil. Acesso em: 18 maio 2026.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

STERN, Nicholas. A economia das mudanças climáticas. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). What is REDD+. Bonn, 2023. Disponível em: UNFCCC. Acesso em: 18 maio 2026.

¹ Acadêmica do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade Santa Teresa. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² Coautora. Advogada do Núcleo de Práticas Jurídicas (NPJ) da Faculdade Santa Teresa. Mestranda pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

³ Coautora. Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas (NPJ) da Faculdade Santa Teresa. Doutora pela Universidade UNIVALI/SC.