

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Indicante: Dr. Ilan Leibel Swartzman

Relator: Dr. Sérgio Sant'Anna

Indicação: 070.2026

EMENTA: Projeto de Lei nº 2.780/2024. Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos. Rastreabilidade da cadeia produtiva mineral. Transformação mineral. Governança regulatória.

Palavras-chave: minerais críticos – minerais estratégicos – terras raras – transformação mineral – rastreabilidade – governança de dados – Agência Nacional de Mineração – transição energética – segurança de suprimento – Senado Federal

INTRODUÇÃO

Trata-se da Indicação no 070.2026, do nobre confrade Dr. Ilan Leibel Swartzman, cuja matéria versa sobre “Projeto de Lei nº 2.780/2024. Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos. Rastreabilidade da cadeia produtiva mineral. Transformação mineral. Governança regulatória.”, encaminhada pelo ilustre Presidente da Comissão de Direito Constitucional Dr. Jorge Rubem Folena de Oliveira para fins de apreciação da relevante matéria para Relatório e Voto.

Nas justificativas que ensejaram a apresentação da citada Indicação, o ilustre Indicante, assim se manifesta:

“

Projeto de Lei nº 2.780/2024 Institui a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE) e o Conselho Nacional para Industrialização de Minerais Críticos e Estratégicos (CIMCE), vinculado à Presidência da República; e altera as Leis nº 11.488, de 15 de junho de 2007, nº 13.334, de 13 de setembro de

2016, nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, e nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024.

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/174060>

Minerais críticos e estratégicos ganharam centralidade no debate nacional e internacional por sua relação com segurança de suprimento, transição energética, segurança alimentar, defesa nacional, tecnologias intensivas em insumos minerais, redução de emissões e inserção do País em cadeias produtivas de maior valor agregado. O Projeto de Lei nº 2.780/2024 responde a esse cenário ao propor uma política nacional que articula mineração, transformação mineral, fomento, certificação, governança de dados e rastreabilidade da cadeia produtiva.”

Sustenta, ainda, que:

“ A matéria ultrapassa o campo estrito da mineração. O Projeto de Lei trata da organização jurídica de uma política pública voltada à pesquisa, lavra, beneficiamento, transformação mineral, mineração urbana, certificação, incentivos financeiros e fiscais, coordenação institucional e rastreabilidade da cadeia produtiva de minerais críticos e estratégicos. Por essa razão, sua análise deve verificar se os instrumentos previstos criam deveres proporcionais, fiscalizáveis e compatíveis com a capacidade institucional da Administração, com a supervisão regulatória da Agência Nacional de Mineração e com o controle público das informações.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal propõe a criação da Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos e do Conselho Nacional para Industrialização de

Minerais Críticos e Estratégicos, vinculado à Presidência da República. Também organiza instrumentos de fomento, certificação, cadastro, pesquisa e coordenação regulatória, entre os quais o Fundo Garantidor da Atividade Mineral, o Programa Federal de Beneficiamento e Transformação de Minerais Críticos e Estratégicos, o Certificado Mineral de Baixo Carbono, o Cadastro Nacional de Projetos de Minerais Críticos e Estratégicos, leilões de áreas, projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, contratos de streaming e royalties minerários privados, rede nacional de pesquisa e incentivos fiscais, financeiros, creditícios e regulatórios.”

...

Finalmente,

“A combinação entre política nacional, conselho, atuação regulatória da ANM, incentivos econômicos, certificações, cadastro de projetos, mecanismos de priorização administrativa e deveres de informação também exige avaliação de coerência institucional. O parecer deve examinar se o modelo evita sobreposição de competências, lacunas de fiscalização, exigências regulatórias desproporcionais e fragilidades na validação dos dados que servirão de base para incentivos, certificações, controle público e responsabilização dos agentes envolvidos.

A proposição também pode alcançar cadeias de terras raras e de outros minerais associados a tecnologias que dependem desses insumos. O valor econômico desses minerais não está apenas na extração, mas nas etapas de beneficiamento, separação, refino, transformação e uso industrial. Por isso, a rastreabilidade prevista no Projeto de Lei deve ser examinada como base regulatória de

informações verificáveis para fiscalização, controle de incentivos, política industrial, segurança de suprimento e responsabilização dos agentes da cadeia mineral.

...”

Ao final, assim se manifestou

“Sugere-se que o parecer se concentre em cinco eixos: o desenho institucional da Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos e do CIMCE; os instrumentos de fomento, beneficiamento e transformação mineral; o regime de rastreabilidade da cadeia produtiva mineral; a governança de dados, a auditabilidade das informações e a atuação da Agência Nacional de Mineração; e a compatibilidade do projeto com o sistema jurídico-regulatório mineral brasileiro, com eventual formulação de ajustes jurídico-regulatórios ou sugestões de emenda ao Senado Federal.”

Após a apreciação da pertinência aprovada em regime de urgência, a Indicação foi enviada para a Comissão de Assuntos Regulatórios e a Comissão de Energia e Transição Energética para apresentação de parecer para a Sessão seguinte.

Finalmente, após debates sobre os dois Relatórios apresentados, acrescido do voto divergente apresentado pelo Consocio Cláudio Pinho sobre a inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, foi aprovada a retirada do regime de urgência com a remessa para a Comissão de Direito Constitucional para manifestar-se sobre a temática.

O aludido Projeto de Lei nº 2.780/2024, de 08 de julho daquele ano, cujo autor são os Deputados Zé Silva - SOLIDARI/MG, Keniston Braga – MDB/PA, Duda Ramos – MDB/RR, Laura Carneiro - PSD/ RJ, Ze Vitor - PL – MG e Raimundo Santos – PSD/PA, tem na Ementa: “ Institui a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE), o Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE), vinculado ao Conselho

Nacional de Política Mineral, e dá outras providências”, possibilitando, ainda, alterar as Leis nº 11.196 de 2005 e 11.488 de 2007. É de se destacar que o Projeto de Lei na Câmara dos Deputados tramitou sob o regime de urgência, nos termos do art. 155, do seu Regimento Interno.

Em Sessão realizada no dia 06 de maio de 2026, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.780/2024, da lavra do Deputado Relator Arnaldo Jardim (Cidadania-SP), que recebeu contribuições parciais de 86 emendas apresentadas em acordo com as lideranças partidárias.

RELATÓRIO

A temática Terras Raras e Minerais Críticos é o mais importante debate nos tempos atuais no Brasil e no mundo, ao envolver matéria que envolve geopolítica, multilateralismo, cadeias globais de valor, segurança jurídica, estudos estratégicos, meio-ambiente e o conflito de interesses entre os Países Desenvolvidos e os Países do Sul Global, o que demonstra a dimensão do tema com enfoque nas Relações Internacionais, Direito Constitucional, Direito Internacional, Ciência Política, Direito Ambiental, Mineração, Direito Regulatório, dentre outros aspectos.

Sua normatização assume caráter de prioridade para o Brasil por deter a segunda maior reserva mundial de elementos de terras raras, estimada em cerca de 21 milhões de toneladas, sendo que, paradoxalmente, no ano de 2024 o Brasil tenha sido responsável por menos de 1% da produção global, o que já demonstra o potencial dos interesses econômicos e comerciais desta matéria para sua exploração por grupos nacionais e estrangeiros.

Importante compreender o que seriam as chamadas terras raras. As terras raras correspondem a um grupo de 17 elementos químicos da tabela periódica, sendo que esta denominação está relacionada à sua complexidade para a extração, separação e refino, que exige tecnologia avançada e que tenha preocupação com o meio ambiente.

O debate mundial sobre o tema vem se intensificando desde 2024 envolvendo a transição energética e a demanda global por recursos minerais, destacando-se o lítio, níquel e terras raras essenciais para a produção de produtos como foguetes, drones, computadores, baterias, tecnologias digitais e sistemas de energia limpa, o que vem levando diversos países a estruturarem políticas para sua exploração com base na defesa da soberania com controle e atuação estratégica.

Qualquer debate sobre o tema deve ter como foco central a preocupação com a soberania, nos termos do disposto no artigo 1º, I, art. 3º, II e III e 170, I da Constituição Federal, em conjunto com o impacto na questão ambiental e os direitos dos povos indígenas, seja a proteção para as gerações presentes, como também as gerações futuras, nos termos do artigo 225 e 231 da Carta Política.

Diante da amplitude deste tema e seus reflexos para o país, a Câmara dos Deputados iniciou este processo legislativo em análise, tendo contado com mais de 10 sessões de debates e audiências públicas ao longo de 2025 e início de 2026, além do apensamento dos projetos sobre o tema (PL 3659/2025, PL 3699/2025, PL 3829/2025, PL 4404/2025, PL 4428/2025, PL 4429/2025, PL 4430/2025 e PL 4442/2025) e formação de uma Comissão Especial para consolidar as propostas para o texto final

Consta nas informações oficiais pertinente ao Projeto de Lei que houve debate com a representação do setor produtivo, da comunidade científica, das comissões temáticas e do governo federal, sendo que, no entanto, a matéria e sua importância exigiria a ampliação do debate, inclusive com especialistas nas áreas acima delimitadas das Universidades Públicas, das instituições da sociedade civil, dos povos originários, dos quilombolas, da área ambiental, dos sindicatos, outros representantes de diversos órgãos da União e dos representantes dos Estados e Municípios, principalmente com inovações como a criação do Fundo Garantidor, a relação dos minerais a serem definidos como críticos e como estratégicos para o país, o desenvolvimento da política soberana e de Estado, as consequências socioambientais, a questão das patentes, previsão de royalties

compensatórios com base no sistema federativo, a questão dos empregos, tributação, atuação da iniciativa privada, fiscalização e controle, dentre outros temas.

Dentre os pontos importantes tratados no Projeto de Lei, seguem alguns destaques:

- A criação da Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE), com objetivos explícitos de agregação de valor no território nacional, de estímulo à transformação mineral e de incentivo à mineração urbana.
- A instituição do Conselho Especial de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE), órgão que será responsável, entre outras atribuições, por:
 1. definir e revisar a lista de minerais considerados críticos e estratégicos;
 2. habilitar projetos prioritários para acesso a instrumentos de fomento;
 3. analisar determinadas operações societárias e acordos internacionais relacionados a ativos minerais estratégicos.
- A criação de instrumentos econômicos e financeiros, incluindo:
 1. um Fundo Garantidor da Atividade Mineral (FGAM), com participação da União;
 2. programas de incentivos fiscais voltados ao beneficiamento e à transformação mineral;
 3. estímulos à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação tecnológica.
- A introdução de mecanismos de certificação de baixo carbono e de rastreabilidade da cadeia produtiva, abrangendo desde a extração até a comercialização e exportação dos minerais enquadrados na política.
- A previsão e prioridade administrativa e de apoio institucional ao licenciamento ambiental e à análise de projetos classificados como estratégicos no âmbito do PNMCE.

- A previsão de que áreas desoneradas ou com extinção de direitos minerários que contenham minerais críticos ou estratégicos sejam submetidas prioritariamente a leilão pela Agência Nacional de Mineração (ANM), nos termos do art. 32 do projeto de lei, observados os critérios e o cronograma a serem definidos em regulamento.
- O estabelecimento do prazo máximo e improrrogável de cinco anos para a autorização de pesquisa em áreas portadoras de minerais críticos ou estratégicos, conforme o art. 35 do projeto de lei. Ao término desse prazo o direito minerário será extinto por caducidade caso o Relatório Final de Pesquisa não seja apresentado à ANM.

Sem prejuízo destes pontos relevantes, no que tange a esta temática qualquer projeto de lei tem que ter como fundamento principiológico a defesa da soberania e das políticas de Estado que devem ser observadas para preservar os interesses nacionais, em detrimento da mera regulação para participação das empresas nacionais e estrangeiras em busca do lucro, o que seria meramente aperfeiçoar a questão comercial e regularização da exploração.

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) assinala com propriedade que “O que está em jogo não é apenas o marco regulatório dos minerais críticos. É a definição do papel que a ciência e a tecnologia brasileiras ocuparão na cadeia produtiva que mais crescerá nas próximas décadas. O texto aprovado pela Câmara abre essa possibilidade. Cabe ao Senado garantir que ela se concretize.”

Nesta perspectiva, cabe registrar outros dois Projetos de Lei que foram apresentados dentro de uma perspectiva mais voltada para a defesa da soberania, das políticas públicas de Estado e dos interesses nacionais até por serem de parlamentares da base do governo e de partidos com visão estratégica da participação do Estado na atividade econômica. Destaca-se o Projeto de Lei nº 1.733/2026, apresentado pelo Deputado Federal Rodrigo Rollemberg (PSB – DF), em 09 de abril de 2026, que autoriza o governo federal a criar a Terrabras, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, com atuação que vai da pesquisa geológica à comercialização, bem como existe também em tramitação na Câmara dos

Deputados, o Projeto de Lei nº 1.754/2026, de 10 de abril, do Deputado Federal Pedro Uczai do PT/SC, Bohn Gass do PT-RS, Padre João PT/MG e outros, que institui a TerraBras (Empresa Brasileira de Mineração de Terras Raras), empresa pública destinada à defesa da soberania nacional e ao aproveitamento dos minerais críticos ou estratégicos; estabelece o regime de partilha da produção mineral; altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 8.970, de 28 de dezembro de 1994, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017; e dá outras providências”. Este Projeto de Lei propõe absorver as funções do Serviço Geológico do Brasil (SGB), bem como institui o regime de partilha, com participação mínima de 50% destinada à estatal. O citado Projeto de Lei previa a estatal vinculada ao Ministério de Minas e Energia com o objetivo de garantir o controle soberano do Estado sobre a cadeia produtiva pertinente às terras raras e aos minerais críticos em todo o território nacional. foi apensado ao Projeto de Lei nº 2.780, de 2024, em 22/04/2026.

Estes Projetos de Lei acabaram, todavia, sendo apensados ao Projeto em análise em 22/04/2026, já que fora enviado para debate no ano de 2024 e que prevaleceu sobre os demais na discussão de mérito.

Desta forma, é indispensável fazer a análise do Projeto de Lei sob o ponto de vista de sua inconstitucionalidade formal e material.

ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

No que tange à análise da constitucionalidade formal, transcrevo na íntegra o voto divergente do eminente colega Dr. Cláudio Pinho que se pronunciou sobre o tema junto à Comissão de Assuntos Regulatórios.

O citado jurista é membro da Comissão de Direito Constitucional, que deveria ter sido indicada para se manifestar durante a análise da pertinência da presente Indicação, sendo restabelecida a necessidade de seu pronunciamento por ocasião da análise dos dois pareceres das Comissões de Assuntos Regulatórios e Comissão de Energia e Transição

Energética, em conjunto com o citado voto vista divergente do Dr. Cláudio Pinho, em Sessão Plenária.

Este parecerista concorda integralmente com a manifestação do colega da Comissão de Direito Constitucional e o homenageia registrando a íntegra da sua manifestação, nos termos seguintes:

“ ...

O parecer encaminhado pela Comissão de Assuntos Regulatórios assim veio descrito às fls. 10:

“O ponto sensível é de constitucionalidade formal. A Constituição reserva ao Presidente da República a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de Ministérios e órgãos da Administração Pública (BRASIL, 1988). O PL nº 2.780/2024, embora trate de matéria materialmente compatível com a competência da União, institui conselho vinculado à Presidência da República, prevê atribuições para o CIMCE, altera competências da ANM e cria deveres a órgãos e entidades da Administração Pública (BRASIL, 2026a).”

Mais adiante, às fls. 41, nas recomendações de aprimoramento o mesmo parecer sugere:

“4. Redução de risco de vício formal

Ajustar dispositivos que criam ou estruturam órgãos do Executivo, especialmente o CIMCE, para assegurar compatibilidade com a iniciativa reservada do Presidente da República. A redação deve preservar a política pública em lei, mas deixar ao Poder Executivo a instituição, organização

administrativa, composição detalhada e funcionamento interno do conselho.”

Em que pese a Comissão de Assuntos Regulatórios, por meio do parecer aprovado, reconhecer que há vício formal ele entendeu que o vício é sanável ou mitigável.

Vejamos o que diz o artigo 61, II, a) e e) da Constituição Federal:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II - Disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

.....

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI

.....

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

VI - Dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

A inconstitucionalidade por vício de iniciativa é insanável. Não há como corrigi-la. Essa é a linha da jurisprudência refletida nas ADI nos 2.444, 2.867, 3.254, 4.710, 4.726, 4.945, 5.127, 5.871, 6.132, 6.172, 6.337 dentre várias outras. Há um acórdão de 2024 que traz uma possível flexibilização como demonstrado no AgRARE nº 1.382.512 e neste sentido é imperioso uma análise objetiva sobre o possível aproveitamento do Projeto de Lei nº 2.780/2024

Deve ser observado que o Projeto de Lei tramitou em Regime de Urgência na Câmara dos Deputados, todavia o Requerimento de Urgência no Senado Federal ainda não foi incluído na Ordem do Dia, como podemos depreender do seu andamento:

...

Neste sentido há tempo hábil para que a contribuição do Instituto dos Advogados Brasileiros trate a matéria com a importância que o tema requer.

Nada impede que os pareceres proferidos tanto na Comissão de Assuntos Regulatórios, quanto a comissão de Energia e Transição Energética, sejam revisitados por seus relatores com mais vagar, para, junto com a Comissão de Direito Constitucional, deixar destacado o que há de consenso e o que há de divergência, nas questões jurídicas e eventuais sugestões.

A busca de um consenso traz como melhor prática que cada sugestão de aprimoramento seja votada tópico a tópico, ainda mais no presente caso em que o projeto originário de pouco mais

de 20 artigos teve uma emenda substitutiva que trouxe outra dimensão em mais de 40 artigos.

Como o Projeto Lei nº 2.780/2024 na redação que foi encaminhada ao Senado Federal trata de contribuições a fundos de natureza obrigatória, aplicação de multa por inadimplemento e uma série de sanções, a análise superficial sem o apontamento objetivo das correções poderá macular de forma insanável a louvável iniciativa de tratar de tema relevante para o país.

Espera deferimento.

De Belo Horizonte para o Rio de Janeiro, 9 de julho de 2026.

Cláudio Araújo Pinho Membro Efetivo do IAB”

Este Parecerista-Relator entende que a questão da inconstitucionalidade formal está bastante bem fundamentada e que numa análise preliminar, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados deveria ter se manifestado sobre a eventual inconstitucionalidade pela via formal por vício de iniciativa, de forma a que o projeto fosse reapresentado tendo a autoria da Presidência da República, nos termos do artigo 61, § 1º, II, a) e e) combina com art. 84, VI, a) da Constituição Federal, sendo certo que jazidas, minas e demais recursos minerais constituem bens de titularidade da União, nos termos do art. 20, IX, c/c art. 176 da Constituição Federal que atribuiu, ainda, competência privativa para legislar sobre jazidas, minas outros recursos minerais e metalurgia, conforme previsto no art. 22, XII, devendo ter a contribuição dos parlamentares por ocasião dos debates nas Casas legislativas.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O Projeto de Lei aprovado na Câmara dos Deputados, segundo consulta ao site do Supremo Tribunal Federal, não contém nenhuma ação judicial no controle concentrado de constitucionalidade arguindo eventual inconstitucionalidade formal ou material, até porque o Projeto de Lei encontra-se em tramitação junto à Casa Revisora, sendo importante registrar que existe um debate na diagonal do tema na ADPF 1.320 proposta pela Rede Sustentabilidade e entidades que questionam a falta de regulação para exploração dos minerais críticos com base na negociação envolvendo uma mina situada no Estado de Goiás, ou seja, uma situação específica.

Entretanto, o texto aprovado na Câmara contém dúvidas e incertezas que traduzem a complexidade do tema, o que deverá merecer uma reapreciação por parte do Senado da República.

Neste contexto e não obstante as questões duvidosas pertinentes ao conteúdo do Projeto de Lei, existe clara fragilidade sob o ponto de vista da defesa da soberania nacional, com base numa política estratégica de Estado que serão analisados à luz dos fundamentos constitucionais, da legislação infraconstitucional e do controle de convencionalidade.

Em primeira análise, não obstante o Projeto de Lei avançar em pontos importantes ao incorporar desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental como princípios, bem como garantia à segurança alimentar e nutricional, a estrutura do texto, contudo, revela uma orientação voltada para a ampliação da produção mineral, sua comercialização, garantia de oferta e inserção do país em cadeias globais de valor, ou seja, a sustentabilidade e a preocupação com a intervenção no meio-ambiente também não aparecem como elemento estruturante do modelo de desenvolvimento a ser elaborado.

A previsão de um Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos sendo um órgão com capacidade de decisão precisa ter uma participação mais efetiva de povos atingidos e de representantes da sociedade civil. O respeito ao artigo 231 e aos instrumentos de

democracia participativa previstos na Constituição Federal e o respeito à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, nos marcos do controle de convencionalidade, reforçam a necessidade de se estabelecer marcos jurídicos claros em relação à política estruturante.

O texto do Parecer oriundo da Comissão Especial ampliou o texto originário para incorporar uma política estruturada de incentivo à expansão da atividade mineral, com previsão de instrumentos econômicos e financeiros e previsibilidade para investidores com base na segurança jurídica.

Percebe-se até a preocupação com a menção a princípios como soberania nacional e supremacia do interesse público que, na prática, não podem significar autorização para exploração sem critérios de recursos naturais e minerais, sem controle do poder público e sem uma política de Estado sobre o tema.

A própria menção ao termo “energia limpa” na regulação dos minerais críticos e estratégicos sem que o texto defina como será o seu uso, soa como justificativa para a política na transição energética, já que não se define de forma clara como se enfrentaria os impactos ambientais, sociais, trabalhistas e econômicos desta extração, além da utilização das tecnologias e utilização dos recursos tecnológicos para e pelo parque industrial nacional.

Por sua vez, atividades como a utilização de parques eólicos e solares tem gerado desde conflitos territoriais a alterações na paisagem e no meio-ambiente, inclusive em áreas ou territórios de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Não há, contudo, qualquer clareza na previsão de consulta e como se daria esta intervenção junto aos povos atingidos, o que se prevê uma lógica tradicional voltada para o desenvolvimento econômico pela atração e interesse das empresas em detrimento dos benefícios a estes povos, não raro tendo custos sociais e ambientais neste processo de intervenção que podem ter consequências catastróficas. Atenta leitura ao art. 7º, § 1º, incisos IV e V do texto substitutivo, ao prever “diálogo contínuo e transparente” com comunidades afetadas e

adoção de medidas de prevenção, mitigação e compensação de impactos, mas não se confunde com o direito à consulta prévia, livre e informada, tal como prevê a Convenção nº 169 da OIT.

Em segunda análise e no que tange aos pontos controversos, o Projeto de Lei tem claro objeto e interesse corporativo para quem atua no setor, em especial, as mineradoras, ou seja, não se visualiza um plano de defesa da soberania para o tema terras raras e minerais críticos, com a atuação efetiva do Estado para ter prevalência através de política pública numa área estratégica para o desenvolvimento nacional, tampouco uma preocupação socioambiental responsável e mesmo compensatória, a partir de royalties ou contrapartidas por parte das empresas que atuarão para lucrar na atividade econômica.

Em terceiro lugar, não obstante o Projeto de Lei defina os minerais críticos que seriam as terras raras, lítio, cobalto, níquel, entre outros, e os minerais estratégicos que seriam o minério de alumínio, minério de cobre, minério de ferro, minério de grafita, minério de ouro, minério de manganês, minério de nióbio e minério de urânio, estas definições precisam ser mais específicas e detalhadas, inclusive a do enquadramento através das razões pelo qual são entendidos desta forma, já que não existe uma distinção técnica para o enquadramento como minerais críticos e como minerais estratégicos, enquanto tema importante para a definição de políticas para o setor.

Em quarto lugar, muitos setores da mineração, atualmente, já são beneficiados por incentivos, o que pode gerar uma ampliação de vantagens sem critérios de acesso a benefícios e isenções com flexibilização, incentivos e vantagens direcionadas ao longo dos processos da cadeia produtiva, conforme acontece com o ferro e o manganês.

Neste contexto, a possibilidade de desvio de recursos públicos no âmbito dos entes federativos pode ocasionar prejuízo no que tange a regras desiguais para minerais que seriam realmente essenciais à transição energética e à soberania nacional.

Com tantas lacunas, existe risco de o texto legislativo continuar aprofundando o papel dependente do Brasil como exportador de matéria-prima, sem uma contrapartida em investimento obrigatório do setor em ciência, tecnologia e transferência do conhecimento, além das compensações ambientais e sociais, em especial se houver povos originários ou quilombolas em áreas de exploração.

Em quinto lugar, outro ponto que precisa ficar mais claro é em relação ao licenciamento ambiental e concessões de lavra. Inadmissível qualquer fragilidade regulatória ou flexibilização de estudos que podem impactar cidades ou regiões, além dos seus cidadãos, sem um detalhamento completo deste tipo de intervenção que poderia ser mitigada com previsão obrigatória de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto do Meio-Ambiente (RIMA), Estudo de Impacto junto à População do Município e Municípios Vizinhos, dentre outros instrumentos.

Além da possibilidade de ampliação sem critérios de incentivos fiscais e creditícios que podem gerar uma verdadeira guerra fiscal entre Estados e entre Municípios, qualquer concessão de incentivos deve ter contrapartidas e obrigações para serem observadas e fiscalizadas ao longo do período de exploração, seja por concessão ou por partilha, além da renovação temporária dos instrumentos acima mencionados.

Em sexta análise, outra questão a ser observada é se o PL favorece o estabelecimento de uma política industrial voltada à transformação mineral, a partir da transferência de tecnologia e de investimentos ao longo das cadeias produtivas ou se seu interesse é meramente comercial e econômico, o que levaria a manter a lógica da dependência por meio de exportações destas valiosas “*commodities*”.

O texto do PL parece manter a exportação de *commodities* minerais como prioridade em detrimento do desenvolvimento tecnológico e industrial brasileiro, o que aumenta a já citada dependência na relação centro e periferia, que já era debatida pela CEPAL ao largo dos anos cinquenta, sessenta e setenta com Raul Prebisch, Celso Furtado,

Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Raúl Sáenz e outros, e pela Teoria Marxista da Dependência com Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vania Bambirra.

Para o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), uma das principais críticas ao Substitutivo apresentado pelo Relator Deputado Federal Arnaldo Jardim, não obstante a ampliação do texto originário de 21 para 51 artigos, é pertinente “a criação do Certificado Mineral de Baixo Carbono (CMBC), previsto antes mesmo da regulamentação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE). Para o Instituto, o mecanismo abre espaço para que o setor mineral estabeleça regras próprias de certificação e amplie mercados voluntários de carbono.”

Além disto, a previsão de artigo autorizando a utilização do Fundo Clima para atividades mineradoras precisa ficar mais bem definido para que não ocorra desvirtuamento de recursos originalmente destinados ao enfrentamento das mudanças climáticas para subsidiar cadeias tradicionais da mineração.

Outra questão duvidosa seriam os contratos de *streaming* e de *royalties* privados, enquanto mecanismos financeiros que permitem a venda antecipada da produção mineral, o que pode ter reflexo arrecadatório com reflexo na soberania nacional e nas elaborações de políticas públicas.

A previsão de aporte de até R\$ 2 bilhões para criação de um fundo garantidor para atividade mineral sem deixar claro quais serão os mecanismos de mitigação dos danos socioambientais ou de compensação para comunidades afetadas pela atividade mineral, fere o instituto da responsabilidade socioambiental como princípio, além de não ficar claro a necessidade de priorizar a contratação da mão de obra local e se este valor é compatível com as possibilidades de dano possível, vide exemplo de Brumadinho e até a possibilidade de catástrofes ambientais provocadas, inclusive, pelo Efeito El Niño.

Finalmente, o debate sobre minerais críticos não pode ficar restrito aos feitos da mineração, sua regulação ou regras contratuais, pois trata-se de um tema de Estado definido

por um cenário geopolítico de disputa global por recursos essenciais à transição energética e às tecnologias digitais cabendo ao Brasil, 2º do mundo detentor das terras raras conforme já mencionado, construir uma política pública de Estado combinando soberania nacional, industrialização, proteção ambiental, política para a transição energética e respeito aos povos afetados, através de políticas públicas definidas pelo Estado já que a iniciativa privada visa o lucro.

O Brasil deve ter como política de Estado o seu desenvolvimento para o bem-estar do seu povo, não podendo ser a qualquer custo e sem participação das comunidades atingidas. A legislação, desta forma, deve assegurar a participação efetiva nos processos decisórios, com a comunidade tendo capacidade de influenciar nos debates, o que não parece ser o caso na previsão atual do Projeto de Lei.

Além disso, a previsão do já citado inciso V do § 1º do art. 7º prevê uma participação tão ampla, quanto indeterminada ao prever medidas de prevenção, mitigação e compensação, sem estabelecer critérios, medidas ou instrumentos concretos de implementação, monitoramento e responsabilização, além de Estudos de Impactos Ambientais prévios e que apresentem medidas de prevenção.

Sem previsão de medidas concretas prévias e determinadas, o texto do Projeto de Lei fica na dependência de governantes na esfera federal, estadual e municipal comprometidos com a pauta, regulamentações futuras com interesses econômicos e comerciais e a insegurança jurídica através da possibilidade de ações judiciais que podem impactar estas atividades de alguma forma, inclusive na obrigação de fazer na restauração ou compensação de compensar eventuais danos com reparação através de recursos financeiros.

Por outro lado, é preciso ficar muito claro, sob o ponto de vista da soberania, do desenvolvimento e da ação do Estado, os fundamentos da previsão de um Fundo Garantidor da Atividade Mineral (FGAM), que busca reduzir riscos para investidores, ampliar a participação, inclusive de estrangeiros e a visibilidade. Esta lógica comercial é prevista

diretamente às empresas interessadas em investir, mas o Estado tem que ter o controle e deixar claro as políticas públicas e medidas a serem tomadas em caso de proteção de direitos das comunidades afetadas e eventuais danos ambientais.

Existe dúvida, finalmente, em relação ao Certificado Mineral de Baixo Carbono (CMBC), já que foca exclusivamente nas emissões de carbono, e acaba adotando uma concepção restrita de sustentabilidade, já que não vincula ao respeito aos critérios socioambientais. Não seria razoável vincular o Certificado exclusivamente aos níveis de emissões de carbono, mas também ao nível do impacto do empreendimento sob o ponto de vista territorial, ambiental e sustentável. O Poder Público não pode ficar refém e omissor e vinculado aos interesses do mercado, mas sim aos interesses enquanto Estado Nacional na formulação das políticas públicas.

Outro ponto em aberto é a previsão de leilões de áreas com potencial mineral, nos termos do disposto no art. 30, já que se estabelece uma lógica de exploração do território mediante a oferta, sem deixar claro se comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais ocupam aquele espaço, o que poderia caracterizar uma violação ao artigo 231 da Constituição Federal, assim como ampliar o debate para definir se a exploração mediante partilha ou concessão seria mais interessante para o interesse público, o prazo para exploração e as regras ditadas pelo Estado.

Importante reiterar que a formulação de política de Estado para o setor deve ter um Conselho vinculado à Presidência da República e mesmo a criação de uma Empresa Pública de excelência para o setor, cabendo à Agência Nacional de Mineração, questões mais específicas à fiscalização e implementação de regras disciplinadoras para a atividade econômico-comercial.

No plano institucional, fica uma dúvida entre a estrutura de governança prevista no artigo 11 e o Conselho Especial de Minerais Críticos e Estratégicos, previsto no art. 42, que devem ter suas atribuições de forma mais bem definida pela importância estratégica para tomada de decisões devendo ter, a partir de uma visão soberana, a participação de mais

órgãos do Estado não especificamente vinculados à agenda econômica, tais como Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério do Meio-Ambiente e Mudança do Clima, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Universidades, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Ministério do Trabalho e Emprego, dentre outros, bem como da sociedade civil, como OAB, Clube de Engenharia, SBPC, a APIB, dentre outros, reforçando a participação da sociedade civil, a preocupação do desenvolvimento sustentável aliando a questão econômica e ambiental, o conhecimento científico e tecnológico, a política desenvolvimentista de Estado, além dos interesses dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

Cumpra-se destacar que o texto do Projeto de Lei no Senado deve ter cautela ao retomar pontos do moderno Direito Administrativo até porque reforça mecanismos que viabilizam a rapidez em medidas administrativas, tais como a priorização de análises e o apoio ao licenciamento ambiental de projetos estratégicos. Existe um claro equívoco ao se invocar o princípio constitucional da eficiência, até porque inúmeros princípios constitucionais, administrativos e ambientais devem ser observados neste tema tão complexo, quanto polêmico, o que pode criar diversas intervenções desprovidas de razoabilidade que poderão tentar resolver suas dúvidas através do Poder Judiciário.

A consolidação de uma política estratégica para o desenvolvimento nacional que contemple transição energética precisa fugir dos padrões históricos e tradicionais da lógica do lucro, da subserviência na relação centro e periferia, da visão comercial pela venda de uma *commodity* valiosa, mas compreender que o tema é de Estado e tem que incorporar elementos para reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do artigo 170 da Carta Política, acabar a concentração de grupos de interesse e diminuir a marginalização social e os índices de pobreza, em especial na exploração de terras de povos indígenas, quilombolas e tradicionais criando mais abismos sociais.

Em síntese, o Projeto de Lei tem importantes e excelentes inovações mas tem limitações de fundamento estrutural, pois não rompe com a visão econômica que visa a lógica do lucro, em detrimento de parâmetros constitucionais, infraconstitucionais e

internacionais de proteção, o que, certamente, não resolverá os problemas brasileiros e criará dificuldades para se aproveitar o potencial do Brasil em relação às terras raras e aos minerais críticos, além do necessário controle externo enquanto instrumento de soberania nacional diante do interesse de Estados Nacionais e empresas estrangeiras.

A análise do PL 2.780/2024 demonstra que existem muitas lacunas que precisam ser enfrentadas no Senado da República, desde a sua capacidade estratégica, passando pelas questões estruturais disposta ao longo deste parecer até a defesa da soberania e a atuação como política de Estado até a participação dos povos indígenas, quilombolas e originários e de Municípios afetados, até porque não estão sendo convidados para debater o futuro de suas terras e a defesa dos seus interesses. Importante registrar que, não obstante o debate do chamado “marco temporal” ter sido enfrentado e decidido no âmbito do Supremo Tribunal Federal, reiterados parlamentares ideológicos da chamada extrema-direita e do Centrão reiteradamente apresentam Projetos de Lei para restringir os seus direitos constitucionalmente reconhecidos, o que é mais um motivo para a iniciativa do Projeto de Lei ser do Poder Executivo e este tema ficar claro no texto final a ser aprovado.

Igualmente relevante lembrar que o PL 2.780/2024 está sendo chamado como o momento do crescimento econômico, do aproveitamento dos recursos minerais do país, da mudança da transição energética com impacto no desenvolvimento e como possibilidade de aumento do Produto Interno Bruto, mas ele é muito mais do que isso porque deve ter a reafirmação da soberania nacional, das políticas públicas estratégicas de Estado que devem nortear o desenvolvimento econômico, mas também de proteção social, ou seja, as comunidades ribeirinhas, tradicionais, indígenas, quilombolas e que vivem em Municípios e Estados que serão impactados. Por sua vez, a necessária transferência de tecnologia é fundamental para afastar a dependência na relação Centro – Periferia, para diversificação do Produto Interno Bruto, focar no desenvolvimento sustentável com preocupação nos marcos sociais e ambientais.

O atual Projeto de Lei está longe de chegar a este estágio até porque não contém a preocupação com a justiça social e tem viés excludente pela não inclusão dos atores acima

disciplinados, além do reconhecimento dos princípios democráticos que consagram a participação popular através da democracia participativa para a garantia e efetivação dos respectivos direitos.

Finalmente, não obstante o intransponível vício da inconstitucionalidade formal, espera-se que o Executivo possa enviar um Projeto de Lei que traduza a preocupação com soberania, desenvolvimento nacional, crescimento dos indicadores sociais, transição energética, o respeito ao meio-ambiente e políticas públicas de Estado para poder ter a contribuição necessária e fundamental das Casas Legislativas, de forma que o tema seja reconhecido pela sua dimensão a partir de um projeto de Estado que aposte nos direitos e garantias fundamentais em conjunto com os princípios da ordem econômica previstos no artigo 170 da Carta Política, contando também com a valiosa e imprescindível participação do Parlamento.

Ressalto ser relevante registrar os pontos favoráveis que foram debatidos na Câmara dos Deputados como o artigo 6º, inciso IV que estabelece que a Política Nacional de Minerais Críticos a ser conduzida em conformidade com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), o que teoricamente evita que a política mineral se desenvolva sem que esteja inserida no planejamento nacional de ciência e tecnologia e demonstra que o debate acumulado pode ser um ponto de partida.

Outro ponto que pode ser apontado como favorável está inserido no artigo 15 que dispõe sobre obrigação mínima de investimento em Pesquisa e Desenvolvimento já que impõe às empresas beneficiárias de licenças investimento mínimo de 0,3% da receita operacional bruta em pesquisa, desenvolvimento e inovação nos primeiros seis anos, elevando-se para 0,5% após esse prazo. Embora este valor seja tímido, merece registro a obrigatoriedade do investimento sob pena de multa de 150% sobre o valor não aplicado em caso de descumprimento, nos termos do art. 36, § 4º.

Um outro ponto que merece registro é a previsão do artigo 4º que estabelece a soberania e a capacitação de mão de obra como princípios da PNMCE, tendo também a

formação e capacitação de mão de obra especializada e o estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação.

Merece destaque a previsão da Rede Nacional de Pesquisa (RNMCE) composta por ICTs, universidades, startups, institutos de pesquisa e entidades do terceiro setor, com poder de firmar contrato, realizar chamadas públicas e manter programas de bolsas para formação técnica e pós-graduação, bem como o artigo 36 estabelece sete temas prioritários de P&D, incluindo beneficiamento e transformação mineral, economia circular e reciclagem, e sustentabilidade socioambiental.

Outro ponto favorável é a rastreabilidade da cadeia produtiva, nos termos do art. 44 para fins de assegurar origem lícita e conformidade socioambiental, fiscal e regulatória ao longo de todas as etapas da cadeia produtiva, incluindo dados de circularidade, logística reversa e conteúdo reciclado, sendo instrumento de transparência e de compatibilidade com exigências equivalentes ao mercado internacional.

Em síntese, os pontos favoráveis acima podem ser pontos de partida, mas o tema é de Estado, sendo prioritário para o Brasil nos tempos atuais já que terras raras e minerais críticos não se constituem em meras *commodities* com maior ou menor valor de mercado para serem exportados, mas sim instrumento de desenvolvimento industrial e tecnológico que pode possibilitar o crescimento dos indicadores econômicos e sociais do país.

Em última análise, todos os países e blocos regionais estão adotando mecanismos de proteção e investimento com vistas à segurança nacional, soberania, ordem pública, desenvolvimento, soberania tecnológica e adequação às cadeias produtivas estratégicas.

Conforme pronunciamento recente do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o tema depende de decisão política de governo, que diz respeito à soberania do minério, financeira, tecnológica, que demandará um Conselho a ser criado diretamente ligado à Presidência da República para aproveitar Universidades, Instituições e Empresas brasileiras que podem ser exportadoras de inteligência e de conhecimento.

A questão assumiu contornos geopolíticos e geoestratégicos na medida em que existe uma batalha tecnológica que inclui a Inteligência Artificial, cadeias de valor com dimensão estratégica abrangendo insumos para a produção de microprocessadores que necessitam de componentes das terras raras, minerais críticos e tecnologias litográficas, uso de plataformas e Centros de Informações que consomem enormes volumes de energia e água para sua refrigeração e, mais recentemente, o início da produção de máquinas de litografia ultravioleta profunda (DUV) que passou a ser produzida pela China através do grupo estatal *Shanghai Aishengna Eletronic Technology Group* (SAETG).

A tecnologia litográfica está se convertendo em núcleos estratégicos para, através desta tecnologia, avançar em robótica, produção de armamento, mísseis, satélites, controle de informações, espionagem e vigilância global.

Finalmente, um dos pontos mais importantes a serem debatidos, sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico do Brasil, é a possibilidade do incremento tecnológico e da elevação do Produto Interno Bruto pela prioridade nas cadeias de valor global.

Existem projeções que apontam que a cadeia de terras raras e minerais críticos que poderá elevar o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em R\$ 192,1 bilhões de reais com a possibilidade de criação de cerca de 750 mil empregos até 2050, inclusive boa parte de empregos qualificados, com possibilidade de atração de capital estrangeiro aliado ao processamento nacional, estímulo ao uso desses insumos pela indústria nacional e acesso à tecnologia.

Os estudos da Amcham Brasil, com a participação de pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade Federal de Juiz de Fora, recentemente divulgados, compara dois modelos de desenvolvimento para o setor onde se insere as terras raras e os minerais críticos, no qual se aponta que a industrialização doméstica poderá proporcionar ganhos econômicos e sociais superiores aos de uma estratégia concentrada na extração e na exportação de matérias-primas.

Não se trata de mera relação comercial para vender *commodities* pelo melhor valor possível sem consequências no plano interno, mas de se criar uma perspectiva de liderar um parque tecnológico para a efetiva independência do Brasil, dentro de um projeto que alie Educação, Ciência, Tecnologia, Inovação, Universidades e Indústria, caracterizando uma verdadeira política de Estado.

No cenário mais favorável, a participação de investidores internacionais deverá estar condicionada à transferência de tecnologia e o fortalecimento das etapas industriais no Brasil, o que poderia implicar, segundo o estudo, em investimentos de R\$ 120,9 bilhões. Esta projeção considera a possibilidade de crescimento do processamento de minerais no território brasileiro e a utilização progressiva desses insumos por fabricantes de baterias, veículos elétricos, turbinas eólicas, máquinas, equipamentos eletrônicos, inclusive para uso no Brasil.

O impacto da atividade econômica beneficiaria estados com atividade mineral como Pará, Bahia, Goiás, Piauí e Minas Gerais aliado a Estados com parques industriais mais desenvolvidos e com infraestrutura rodoviária, ferroviária e portuária como São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, já que a cadeia sendo mais integrada não se limita à abertura e exploração de minas, mas demandaria serviços de engenharia, construção, transporte, produção de máquinas, fabricação de componentes, atividades industriais, construção naval, *off-shore* aliado às obras de infraestrutura logística.

O estudo aponta benefícios para a indústria de transformação, construção civil, indústria extrativa, fabricação de máquinas e equipamentos elétricos, produção de máquinas para extração mineral, setores de automóveis, de máquinas e equipamentos mecânicos.

Os dados e previsões acima demonstram ser fundamental que o ciclo seja pensado de forma ampla para que o processamento e transformação dos insumos ampliem a demanda por fornecedores nacionais, ampliem exportações e parcela maior da renda permaneça no Brasil, gerando emprego, renda, impostos e receitas para políticas públicas.

Minerais estratégicos como cobalto, cobre, grafita, lítio, níquel e elementos de terras raras são estratégicos para a transição energética e fabricação de tecnologias de baixo carbono, como baterias recarregáveis, carros elétricos e turbinas eólicas, não podendo o tema terras raras e minerais críticos pensado de forma restrita, mas sim como política de Estado a partir de um planejamento e controle por parte do Estado para dimensionar a intervenção das empresas para controle de eventos danos ambientais e sociais.

Finalmente, deve incorporar ao debate de uma visão soberana como política de Estado, a necessidade de criação de uma Estatal que venha a ter um corpo de especialistas em Geologia, Engenharia, Geografia, Mineralogia, técnicos de áreas afins e outros profissionais para atuar definindo e comandando políticas públicas, sem prejuízo de um Conselho para assessoramento do Presidente da República para elaboração de política de Estados a partir de uma visão soberana para um projeto de desenvolvimento nacional que contemplem representantes das Universidades, setores que participem da Cadeia de valor, sociedade civil, indígenas, dentre outros interessados.

O Brasil precisa pensar toda a cadeia de produção, o que implica em separar os óxidos, a etapa de fabricação dos objetos componentes para materiais específicos como telas de televisão, de computador, de foguetes, carros elétricos e outros bens de valor agregado baseado em uma política industrial muito bem definida e com obras de infraestrutura que inclui ferrovias, portos, pontes e outros

Destaco, por derradeiro, que merece um debate mais aprofundado a questão do modelo de Partilha ou de Concessão para Exploração por prazo determinado, de forma a atender aos interesses nacionais.

É o relatório!!!

VOTO

Este parecerista ao fazer um estudo de constitucionalidade e de mérito do PL em comento da presente Indicação, entende que a matéria é prioritária e de inteira relevância para a República Federativa do Brasil, devendo, desta forma, estabelecer diretrizes que defendam a soberania e o Estado Democrático de Direito através de políticas públicas, nos termos do art. 1º, I, art. 4º e em obediência aos Princípios da Ordem Econômica estabelecidos no artigo 170 da Constituição Federal.

Entendo, por todo o exposto, pela:

- a) sugestão de realização de várias Audiências Públicas pelo Senado Federal sobre o tema “Terras Raras e Minerais Críticos – Soberania e Política Industrial para o Desenvolvimento Nacional”, com o indicativo de convocação de representantes do Instituto dos Advogados Brasileiros através da Comissão de Direito Constitucional, Comissão de Assuntos Regulatórios e a Comissão de Energia e Transição Energética, que tem pareceres sobre a matéria;
- b) realização de um Seminário Nacional, a ser organizado pelo IAB, convidando especialistas do governo, da iniciativa privada, setores da sociedade civil e da academia para avançar no debate de pontos importantes sobre o tema terras raras e minerais críticos, de forma a possibilitar uma maior compreensão da dimensão deste tema para o Estado e para a sociedade;

No que tange ao Projeto de Lei em estudo:

- a) reitero que sob o ponto de vista da inconstitucionalidade formal, existe inconstitucionalidade pertinente ao vício de iniciativa, nos termos dispostos no parecer do nobre confrade Cláudio Pinho, de forma a que o projeto deveria ser reapresentado tendo a autoria da Presidência da República, nos termos do artigo 61, § 1º, II, a) e e) combinado com art. 84, VI, a) da Constituição Federal, sendo certo que jazidas, minas e demais

recursos minerais constituem bens de titularidade da União, nos termos do art. 20, IX, c/c art. 176 da Constituição Federal que atribuiu, ainda, competência privativa para legislar sobre jazidas, minas outros recursos minerais e metalurgia, conforme previsto no art. 22, XII, devendo ter a contribuição dos parlamentares por ocasião dos debates nas Casas legislativas;

b) na análise de inconstitucionalidade material, este relator entende que todos os pontos apresentados no presente parecer sobre o Projeto de Lei aprovado na Câmara dos Deputados, devam ser incorporados como contribuição do IAB para apreciação junto ao Senado da República, com objetivo de aperfeiçoamento ao Projeto de Lei, ressaltando as inconstitucionalidades abaixo relacionadas sob pena de infringir a Carta Política de 05 de outubro de 1988, bem como as omissões que precisam ser superadas no âmbito da atuação da Casa Revisora durante a tramitação deste processo legislativo, nos termos seguintes:

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

* estar em consonância clara com a soberania do país, nos termos do disposto no artigo 1º, I, art. 3º, II e III e 170, I em conjunto com o impacto na questão ambiental disposto no artigo 225 e o direito dos povos indígenas, nos termos do artigo 231, todos da Constituição da República Federativa do Brasil a serem tratados como Políticas de Estado, bem como o respeito à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, nos marcos do controle de convencionalidade, que reforça a necessidade de se estabelecer marcos jurídicos claros em relação à política estruturante em áreas indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais;

OMISSÕES A SEREM SANADAS OU APERFEIÇOADAS PELO SENADO FEDERAL

* a necessidade de ampliação do debate junto ao Parlamento com participação de especialistas nos temas das Terras Raras e Minerais Críticos oriundo das Universidades Públicas, das instituições da sociedade civil, dos povos originários, dos quilombolas, da área ambiental, dos sindicatos, outros representantes de diversos órgãos da União e dos representantes dos Estados e Municípios, principalmente pelas inovações como a criação do Fundo Garantidor, a relação dos minerais a serem definidos como críticos e como

estratégicos para o país, o desenvolvimento da política soberana e de Estado, a transição energética, as consequências socioambientais, a questão das patentes, previsão de royalties compensatórios com base no sistema federativo, a questão dos empregos, tributação, atuação da iniciativa privada, fiscalização e controle, dentre outros temas;

* necessidade de um plano de Estado de Defesa da Soberania para o tema terras raras e minerais críticos, através da iniciativa do Poder Executivo para ter prevalência numa área estratégica e tão importante para o desenvolvimento nacional, contemplando uma preocupação socioambiental responsável e mesmo compensatória, a partir de royalties e contrapartidas por parte da empresa que atuará para lucrar na atividade econômica, além da necessidade de definição para o enfrentamento dos impactos ambientais, sociais, trabalhistas e econômicos desta extração, além da utilização e transferência das tecnologias e utilização dos recursos tecnológicos pelo parque industrial nacional;

* o Projeto de Lei, embora defina os minerais críticos que seriam as terras raras, lítio, cobalto, níquel, entre outros, ao passo que os minerais estratégicos seriam o minério de alumínio, minério de cobre, minério de ferro, minério de grafita, minério de ouro, minério de manganês, minério de nióbio e minério de urânio, precisa ser mais detalhado e específico na definição, inclusive das razões pelo qual são entendidos desta forma, justamente por não existir uma distinção técnica de enquadramento como minerais raros e como minerais críticos, enquanto tema importante para a definição de políticas internas para o setor e no contexto da política internacional;

* muitos setores da mineração, atualmente, já são beneficiados por incentivos, o que pode gerar uma ampliação de vantagens sem critérios no acesso a benefícios e isenções com flexibilização, incentivos e vantagens direcionadas ao longo dos processos da cadeia produtiva, conforme acontece com o ferro e o manganês, o que pode implicar na possibilidade de desvio de recursos públicos no âmbito dos entes federativos, além de poder ocasionar prejuízo no que tange às regras desiguais para minerais que seriam realmente essenciais à transição energética e à soberania nacional;

* o texto legislativo aprovado na Câmara continua aprofundando o papel dependente do Brasil como exportador de matéria-prima, sem uma contrapartida em investimento obrigatório deste setor em ciência, tecnologia, inovação e transferência tecnológica do conhecimento, além das compensações ambientais e sociais, em especial se houver povos indígenas, quilombolas ou comunidades tradicionais em áreas de exploração, além de Estados e Municípios;

* em relação ao licenciamento ambiental e concessões de lavra, é indispensável evitar qualquer fragilidade regulatória ou a flexibilização de estudos que podem impactar cidades ou regiões sob o argumento de que o moderno Direito Administrativo impõe a flexibilização, rapidez e eficiência para viabilizar tomada de decisões. A falta de dados no impacto aos cidadãos sem um detalhamento completo deste tipo de intervenção poderia ser mitigada com previsão obrigatória de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto do Meio-Ambiente (RIMA), Estudo de Impacto junto à População do Município e Municípios Vizinhos, dentre outros instrumentos que precisam ser explicitados no PL;

* possibilidade de ampliação sem critérios de incentivos fiscais e creditícios que podem gerar uma verdadeira guerra fiscal entre Estados e entre Municípios, já que qualquer concessão de incentivos deve ter contrapartidas e obrigações para serem observadas e fiscalizadas ao longo do período de exploração, seja por concessão ou por partilha, além da renovação temporária dos instrumentos acima mencionados;

* o Projeto de Lei deve favorecer o estabelecimento de uma política industrial voltada à transformação mineral, a partir da transferência de tecnologia e de investimentos ao longo das cadeias produtivas, ao invés do interesse ser meramente comercial e econômico ao priorizar somente as exportações destas valiosas “*commodities*”. O texto do PL parece manter a exportação de *commodities* minerais como prioridade em detrimento do desenvolvimento tecnológico e industrial brasileiro, o que aumenta a já citada dependência na relação centro e periferia;

* a previsão de artigo autorizando a utilização do Fundo Clima para atividades mineradoras precisa ficar mais bem definido para que não ocorra desvirtuamento de recursos, originalmente destinados ao enfrentamento das mudanças climáticas, para subsidiar cadeias tradicionais da mineração;

* os contratos de *streaming* e de *royalties* privados, enquanto mecanismos financeiros que permitem a venda antecipada da produção mineral, precisam ser melhor regulamentados já que pode ter impacto arrecadatário com reflexo nos interesses nacionais e nas elaborações de políticas públicas;

* a previsão de aporte de até R\$ 2 bilhões para criação de um fundo garantidor para atividade mineral sem deixar claro quais serão os mecanismos de mitigação dos danos socioambientais ou de compensação para comunidades afetadas pela atividade mineral, fere o instituto da responsabilidade socioambiental como princípio, além de não ficar claro a necessidade de priorizar a contratação da mão de obra local e se este valor é compatível com a amplitude do dano ambiental ocorrido;

* o debate sobre minerais críticos não pode ficar restrito à segurança jurídica da mineração, sua regulação ou regras contratuais, pois trata-se de um tema de Estado definido por um cenário geopolítico de disputa global por recursos essenciais à transição energética e às tecnologias digitais cabendo ao Brasil, 2º do mundo detentor das terras raras conforme já mencionado, construir uma política pública de Estado combinando soberania nacional, industrialização, transição energética, proteção ambiental e respeito aos povos afetados, através de políticas públicas definidas pelo Estado já que a iniciativa privada visa o lucro;

* o artigo 7º § 1º inciso V prevê uma participação tão ampla, quanto indeterminada ao relacionar medidas de prevenção, mitigação e compensação do dano, sem, contudo, estabelecer critérios, medidas ou instrumentos concretos de implementação, monitoramento e responsabilização, além de Estudos de Impactos Ambientais prévios e que apresentem medidas de prevenção já que sem previsão de medidas concretas prévias e determinadas, o texto do Projeto de Lei fica na dependência de executivos na esfera federal, estadual e

municipal comprometidos com a pauta de Estado, deixando dúvidas nas regulamentações futuras vinculadas aos interesses econômicos e comerciais, possibilitando, desta forma, a insegurança jurídica através de ações judiciais que podem impactar estas atividades de alguma forma, inclusive na obrigação de fazer na restauração ou compensação de compensar eventuais danos com reparação através de recursos financeiros;

* sob o ponto de vista do desenvolvimento e da ação do Estado, os fundamentos da previsão de um Fundo Garantidor da Atividade Mineral (FGAM) busca reduzir riscos para investidores, ampliar a participação, inclusive de estrangeiros e ampliar a visibilidade. Esta lógica comercial é prevista diretamente às empresas interessadas em investir, mas o Estado tem que ter o controle das medidas regulatórias, fiscalizatória e punitiva para deixar claro as políticas públicas e medidas a serem tomadas em caso de violação na proteção de direitos das comunidades afetadas e eventuais danos ambientais;

* existe dúvida, finalmente, em relação ao Certificado Mineral de Baixo Carbono (CMBC), já que foca exclusivamente nas emissões de carbono, e acaba adotando uma concepção restrita de sustentabilidade, já que não vincula ao respeito aos critérios socioambientais. Não seria razoável vincular o Certificado exclusivamente aos níveis de emissões de carbono, mas vinculando também ao nível do impacto do empreendimento sob o ponto de vista territorial, ambiental e sustentável, além das dúvidas pela criação do Certificado Mineral de Baixo Carbono (CMBC) ter previsão anterior à regulamentação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), o que pode implicar na possibilidade do setor mineral estabelecer regras próprias para a certificação e ampliação de mercados voluntários de carbono. O Poder Público não pode ficar refém e omissos e vinculado aos interesses do mercado, mas sim aos interesses enquanto Estado Nacional na formulação das políticas públicas;

* a previsão de leilões de áreas com potencial mineral, nos termos do disposto no art. 30 estabelece uma lógica de exploração do território mediante a oferta, sem deixar claro a participação das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais que ocupam aquele espaço, o que poderia caracterizar uma violação ao artigo 231 da Constituição Federal,

* necessidade de ampliar o debate para definir se a exploração mediante partilha ou concessão seria mais interessante para o interesse público, definição do prazo para exploração e as regras implementadas pelo Estado;

* ampliar o debate sobre se a formulação de política de Estado para o setor deveria ter um Conselho vinculado à Presidência da República e mesmo a criação de uma Empresa Pública de excelência para o setor com profissionais gabaritados, cabendo à Agência Nacional de Mineração, questões mais específicas à fiscalização e implementação de regras disciplinadoras para a atividade econômico-comercial;

* no plano institucional, fica uma dúvida entre a estrutura de governança prevista no artigo 11 e o Conselho Especial de Minerais Críticos e Estratégicos, previsto no art. 42, que devem ter suas atribuições de forma mais bem definida pela importância estratégica para tomada de decisões devendo ter, a partir de uma visão soberana, a participação de mais órgãos do Estado vinculados ou não à agenda econômica e com conhecimento técnico, tais como Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério do Meio-Ambiente e Mudança do Clima, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Universidades, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Ministério do Trabalho e Emprego, dentre outros, bem como da sociedade civil, como Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Clube de Engenharia, SBPC, a APIB, dentre outros, reforçando a participação da sociedade civil, a preocupação do desenvolvimento econômico aliado ao debate ambiental, o conhecimento científico e tecnológico, a política desenvolvimentista de Estado, além dos interesses dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;

* a consolidação de uma política estratégica para o desenvolvimento nacional que contemple transição energética precisa fugir dos padrões históricos e tradicionais da lógica do lucro, da subserviência na relação centro e periferia, da visão comercial pela venda de uma commodity valiosa, mas compreender que o tema é de Estado e tem que incorporar elementos para reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do artigo 170 da Carta Política, acabar a concentração de grupos de interesse e diminuir a marginalização

social e os índices de pobreza, em especial na exploração de terras de povos indígenas, quilombolas e tradicionais criando mais abismos sociais.

Desta forma, a análise do PL 2.780/2024 demonstra que existem muitas lacunas que precisam ser enfrentadas no Senado da República, desde a sua capacidade estratégica, passando pelas questões estruturais disposta ao longo deste parecer até a defesa da soberania e a atuação como política de Estado com a participação dos povos indígenas, quilombolas e originários e de Municípios afetados, devendo ser convidados para debater o futuro de suas terras e a defesa dos seus interesses. Cabe registrar que, não obstante o debate do chamado “marco temporal” ter sido enfrentado e decidido no âmbito do Supremo Tribunal Federal, reiterados parlamentares ideológicos da chamada extrema-direita e do Centrão reiteradamente apresentam Projetos de Lei para restringir os seus direitos constitucionalmente reconhecidos, o que é mais um motivo para o Projeto de Lei abordar todas estas temáticas.

Destaco, por derradeiro, que merece um debate mais aprofundado a questão do modelo de Partilha ou de Concessão para Exploração e o prazo contratual determinado, de forma a atender aos interesses nacionais.

Finalmente, não obstante o intransponível vício da inconstitucionalidade formal, espera-se que o Executivo possa enviar um Projeto de Lei que traduza a preocupação com soberania, desenvolvimento nacional, crescimento dos indicadores sociais, transição energética, respeito ao meio ambiente e políticas públicas de Estado para poder ter a contribuição necessária e fundamental das Casas Legislativas de forma que o tema seja reconhecido pela sua dimensão geopolítica a partir de um projeto de Estado que aposte nos direitos e garantias fundamentais em conjunto com os princípios da ordem econômica previstos no artigo 170 da Carta Política, contando também com a valiosa e imprescindível participação do Parlamento.

Este Relator, na hipótese de aprovação no Plenário deste Sodalício, opina pelo envio do presente parecer para os Excelentíssimos Senhores Presidente da República,

Presidente do Senado Federal, Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União e o Presidente do Conselho Federal da OAB.

Este é o relatório que submeto à apreciação do Egrégio Plenário do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB, após aprovação na reunião da Comissão de Direito Constitucional.

É como voto, Sr. Presidente da Comissão de Direito Constitucional e Sra. Presidenta do IAB.

Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2026.

SÉRGIO LUIZ PINHEIRO SANT'ANNA
RELATOR