

Posicionamento do Observatório do Clima sobre o PL nº 2.780/2024 (Minerais Críticos)

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.

Situação: Em tramitação na Câmara dos Deputados, com [substitutivo](#) apresentado pelo relator, deputado Arnaldo Jardim (04/05).

Contexto:

O Projeto de Lei nº 2.780/2024 trata de tema estratégico para a transição energética e o desenvolvimento industrial: o papel dos minerais críticos. No entanto, o substitutivo apresentado não enfrenta os desafios estruturais do setor e, na forma atual, aprofunda um modelo extrativista baseado na expansão da lavra, ampliação de incentivos e flexibilização regulatória, sem garantir contrapartidas econômicas, climáticas e socioambientais proporcionais. **O resultado é um texto que confunde estratégia mineral com política de fomento à extração, com riscos concretos para o meio ambiente, para os direitos de povos e comunidades tradicionais e para a própria inserção do Brasil nas cadeias globais de valor.**

De forma geral, o projeto tende a aumentar a pressão sobre o licenciamento ambiental, enfraquecer regras de proteção socioambiental, causar violações de direitos humanos, ampliar conflitos territoriais e disputas judiciais e reforçar um modelo de exploração com baixo valor agregado. Além disso, pode dificultar o alinhamento da política mineral com as metas climáticas do país. Ao não estruturar uma política integrada e baseada em critérios técnicos claros, o texto enfraquece a capacidade do Estado de conciliar desenvolvimento econômico, proteção ambiental e transição energética.

Definição ampla e politizada de minerais estratégicos

O substitutivo adota uma definição excessivamente ampla de minerais estratégicos, ao vinculá-los a vantagens comparativas e à geração de superávit comercial, conforme disposto no art. 2º, II. Esse critério permite enquadrar minérios já amplamente explorados e consolidados na pauta exportadora brasileira, deslocando o conceito de criticidade mineral, que deveria estar associado a risco de suprimento, relevância tecnológica ou segurança estratégica, para uma lógica essencialmente econômica.

Prioridade e aceleração de projetos sem salvaguardas suficientes

O texto estabelece prioridade administrativa e apoio institucional ao licenciamento de projetos enquadrados como estratégicos, conforme previsto no art. 4º, XIV, no art. 5º, V, e no art. 7º, §1º. Embora mencione a observância das normas ambientais, o desenho normativo cria mecanismos de priorização no fluxo decisório, articulação de indução de celeridade administrativa, sem prever instrumentos adicionais de controle, fiscalização ou qualificação da análise.

Ausência de garantias explícitas de direitos socioambientais

Apesar de elencar a responsabilidade socioambiental como princípio no art. 4º, V, o substitutivo não incorpora salvaguardas operacionais vinculantes. Não há previsão expressa de consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT, nem de critérios obrigatórios de devida diligência, proteção territorial ou de mecanismos estruturados de participação social. As disposições existentes limitam-se a menções genéricas, como o “diálogo com comunidades” previsto no art. 7º, §1º, IV, sem caráter vinculante nem definição de procedimento. Esse desenho é incompatível com o padrão normativo internacional e constitucional aplicável.

Expansão de incentivos fiscais e financeiros sem governança robusta

O projeto amplia significativamente os instrumentos de incentivo ao setor, incluindo benefícios fiscais, crédito subsidiado e criação de fundo garantidor, conforme arts. 7º, IX, 9º a 14 e 16 a 18. No entanto, não estabelece critérios claros de elegibilidade baseados em desempenho, metas socioambientais ou climáticas obrigatórias, indicadores de resultado vinculantes ou mecanismos robustos de transparência e prestação de contas.

Baixa efetividade dos instrumentos industriais

Embora o texto mencione agregação de valor e transformação mineral, conforme art. 4º, I, e art. 8º, os instrumentos concretos são limitados e dependentes de regulamentação futura. Não há política industrial integrada, metas obrigatórias de verticalização ou incentivos estruturados para etapas mais avançadas da cadeia produtiva.

Incoerência climática e risco de greenwashing regulatório

O substitutivo cria instrumentos como o Certificado de Mineração de Baixo Carbono, previsto no art. 2º, VII, e no art. 7º, III, mas limita a análise de emissões ao processo produtivo direto. Embora mencione o conceito de ciclo de vida nos incisos XI e XII do art. 2º, não há obrigatoriedade de avaliação completa das emissões ao longo da cadeia. Isso permite certificações baseadas em recortes parciais, sem enfrentar emissões indiretas e o uso final dos minerais, criando risco de certificação formal sem redução efetiva de emissões, distorcendo sinais de mercado e favorecendo *greenwashing* regulatório.

Consequências negativas para a governança ambiental e a agenda climática

Esses problemas não são pontuais e exigem correções estruturais no texto, que passam por estabelecer critérios técnicos para a definição de minerais críticos, vincular incentivos a resultados verificáveis e assegurar salvaguardas socioambientais mínimas, como a consulta prévia, livre e informada de povos e comunidades tradicionais. Também requer o fortalecimento da governança pública, com regras de transparência e controle, e o direcionamento da política para agregação de valor e investimento consistente em pesquisa e inovação. Nesse sentido, serão apresentadas emendas voltadas a enfrentar essas lacunas e a reorientar o texto para uma política mineral alinhada ao interesse público. Sem esses elementos, o projeto tende a operar como instrumento de expansão da atividade extrativa, sem garantir os benefícios públicos que justificariam os incentivos propostos.

DEFINIÇÃO TÉCNICA DE MINERAIS

EMENDA SUBSTITUTIVA

Dê-se aos incisos I do art. 2º a seguinte redação:

Art. 2º (...)

I – minerais críticos: aqueles cuja definição observará critérios técnicos objetivos, incluindo risco de suprimento, relevância para a transição energética e para a segurança nacional, bem como os impactos socioambientais da cadeia produtiva;

Justificação:

A redação atual permite enquadramento excessivamente amplo, o conceito de criticidade.

LICENCIAMENTO SEM FLEXIBILIZAÇÃO E VEDAÇÃO DE APROVAÇÃO TÁCITA

EMENDA ADITIVA

Acrescente-se artigo:

Art. __. É vedada a aprovação automática de projetos, licenças ou autorizações por decurso de prazo, devendo toda decisão administrativa ser fundamentada em análise técnica.

Justificação:

A emenda preserva o devido processo técnico e evita fragilização por aprovação tácita, assegurando segurança jurídica.

SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS E CPLI

EMENDA ADITIVA

Acrescentem-se os incisos XVII e XVIII ao art. 4º:

Art. 4º (...)

XVII – garantia do direito à consulta prévia, livre e informada e à participação efetiva de povos indígenas, comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais potencialmente afetadas;

XVIII – observância obrigatória da proteção a áreas ambientalmente sensíveis, incluindo unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas e demais áreas protegidas.

Justificação:

O substitutivo não assegura expressamente a consulta prévia nem salvaguardas territoriais robustas. A emenda reduz riscos de conflitos, judicialização e insegurança jurídica, além de alinhar o texto à Constituição e a compromissos internacionais.

CONDICIONALIDADE SOCIOAMBIENTAL DOS INCENTIVOS

EMENDA SUBSTITUTIVA

Dê-se nova redação ao § 1º do art. 7º:

Art. 7º (...)

§ 1º A concessão de incentivos fiscais, financeiros, creditícios ou regulatórios fica condicionada à comprovação de conformidade socioambiental, ao cumprimento de metas verificáveis e à demonstração de adicionalidade econômica, tecnológica e ambiental.

Justificação:

O substitutivo prevê incentivos sem estabelecer condicionantes robustas. A emenda assegura eficiência no uso de recursos públicos e retorno mensurável.

GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E AVALIAÇÃO DOS INCENTIVOS

EMENDA ADITIVA

Acrescente-se § ao art. 7º:

Art. 7º (...)

§ __. Deverão ser assegurados mecanismos de transparência ativa, com divulgação de beneficiários, valores de incentivos, resultados alcançados e impactos socioambientais, bem como instrumentos de controle social e participação pública.

Acrescente-se § ao art. 8º:

§ __. Os incentivos previstos nesta Lei deverão ser submetidos a avaliação periódica de efetividade, com divulgação pública dos resultados.

Justificação:

Fortalece a governança da política pública, reduz riscos de captura e alinha-se a boas práticas de transparência e avaliação de subsídios.

ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E CLIMÁTICA

EMENDA SUBSTITUTIVA E ADITIVA

Dê-se nova redação ao art. 2º, inciso XI:

XI – ciclo de vida: conjunto de etapas da cadeia produtiva dos minerais de que trata esta Lei, abrangendo pesquisa, lavra, beneficiamento, transformação, transporte, uso e disposição final, devendo sua avaliação considerar os impactos econômicos, sociais, ambientais e climáticos em todas as etapas, inclusive os indiretos e cumulativos.

Justificação:

A emenda fortalece a política industrial, eleva o nível de exigência tecnológica, evita o viés primário-exportador e assegura integridade climática, reduzindo riscos de greenwashing.