



Alerta Congresso - PL 2780/24 - Minerais Críticos e Estratégicos

I. Introdução: o que é o PL 2780/2024

O Projeto de Lei nº 2.780/2024¹ propõe a criação da Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos, inserindo o Brasil em um debate que ganhou centralidade nos anos de 2024 e 2025, especialmente em razão da transição energética e da crescente demanda global por determinados recursos minerais. Minerais como lítio, níquel e terras raras passaram a ser considerados essenciais para a produção de baterias, tecnologias digitais e sistemas de energia limpa, o que levou diversos países a estruturarem políticas voltadas à sua exploração e controle estratégico.

Nesse contexto, o projeto parte da premissa de que o Brasil possui uma posição privilegiada nesse cenário e deve organizar uma política pública capaz de estruturar o setor mineral de forma mais coordenada. O texto original estabelece diretrizes para o fomento à pesquisa, à exploração, ao beneficiamento e à transformação desses minerais, além de prever instrumentos de incentivo econômico e de fortalecimento da indústria nacional.

Do ponto de vista formal, o PL incorpora princípios como desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental, além da garantia à segurança alimentar e nutricional. No entanto, sua estrutura revela uma orientação predominante voltada à ampliação da produção mineral, à garantia de oferta e à inserção do país em cadeias globais de valor. A sustentabilidade aparece como

¹ A conferir:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2450892&filename=PL%202780/2024



diretriz, mas não como elemento organizador do modelo de desenvolvimento proposto.

O projeto também prevê a criação de um Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos, responsável por definir prioridades e orientar a implementação da política. Trata-se de um espaço com relevante capacidade de decisão. Ainda assim, já no texto original, não há previsão expressa de participação de povos indígenas ou de mecanismos estruturados de inclusão social na governança.

Essa ausência é particularmente sensível quando se considera o marco constitucional brasileiro. O artigo 231 da Constituição Federal reconhece aos povos indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, bem como sua organização social, costumes, línguas e tradições. Além disso, estabelece que a exploração de recursos naturais em terras indígenas depende de autorização do Congresso Nacional, após a oitiva das comunidades afetadas.

No plano internacional, o Brasil é signatário da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que garante o direito à consulta prévia, livre e informada sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetar povos indígenas. Trata-se de um instrumento com força normativa no ordenamento jurídico brasileiro, que reforça a necessidade de participação efetiva dessas populações nos processos decisórios.

Apesar disso, o texto do PL 2.780/2024 não incorpora de forma explícita esses parâmetros como elementos estruturantes da política proposta, o que já indica uma primeira tensão entre o desenho normativo do projeto e o marco constitucional e internacional vigente.

II. Tramitação do Projeto de Lei



A tramitação do Projeto de Lei nº 2.780/2024² teve início em 8 de julho de 2024, com seu protocolo na Câmara dos Deputados. Inicialmente, o projeto seguiu o rito ordinário, sendo distribuído a diversas comissões temáticas, como Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente, Minas e Energia, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça. Esse percurso é comum no processo legislativo e permite a análise da proposta sob diferentes perspectivas.

No entanto, essa fase inicial foi marcada por baixa movimentação. Embora tenha sido designado relator e aberto prazo para apresentação de emendas, não houve avanços significativos, e o relator acabou deixando a função sem apresentar parecer.

Uma mudança relevante ocorreu em setembro de 2025, quando foi aprovado um requerimento de urgência. A partir desse momento, o projeto deixa de seguir o rito mais lento das comissões e passa a poder ser analisado diretamente pelo plenário, acelerando sua tramitação.

Paralelamente, diversos outros projetos relacionados à temática mineral foram sendo apensados ao PL 2.780/2024, ampliando seu escopo e transformando-o em uma proposta mais abrangente. Diante dessa complexidade, foi criada uma Comissão Especial.

A Comissão Especial é um órgão temporário previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, criado para analisar projetos que envolvem múltiplas áreas temáticas. Em vez de o projeto tramitar separadamente por várias comissões, sua análise é concentrada em um único espaço, o que permite uma discussão mais integrada e a construção de um texto consolidado.

² A conferir: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2447259>



Ao longo de 2025, foram aprovados requerimentos para a realização de audiências públicas, evidenciando a relevância e a sensibilidade do tema. Já no início de 2026, a tramitação passou por um período de negociações políticas e técnicas, inclusive com adiamentos na apresentação do parecer.

Esse processo culminou em 4 de maio de 2026, com a apresentação do parecer da Comissão Especial, que consolida o texto do projeto e define sua configuração mais estruturada.

III. O Parecer da Comissão Especial: uma leitura crítica

O parecer apresentado em 04 de maio de 2026³⁴ não se limita a uma manifestação opinativa do relator. Trata-se, na prática, de um substitutivo que reorganiza o projeto original, incorpora proposições apensadas e define o desenho final da política. Caso aprovado, é esse texto que servirá de base para a futura lei.

A partir dele, o PL 2.780/2024 deixa de ser um conjunto de diretrizes gerais e passa a configurar uma política estruturada de incentivo à expansão da atividade mineral, com forte ênfase em instrumentos econômicos e previsibilidade para investidores.

Esse direcionamento é acompanhado pela invocação recorrente de princípios como soberania nacional e supremacia do interesse público, que, no entanto, não podem ser interpretados como autorização para a exploração irrestrita de recursos naturais. Ao contrário, tais princípios devem operar como limites à atuação estatal,

³ A conferir: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/81920>

⁴ Parecer na íntegra:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3122535&filename=Tramitacao-67-PL-2780-2024



especialmente diante dos direitos assegurados aos povos indígenas pelo art. 231 da Constituição Federal e pela Convenção nº 169 da OIT.

Nesse contexto, chama atenção o uso da expressão, por mais de uma vez, “energia limpa” como justificativa para a centralidade dos minerais críticos e estratégicos, sem que o texto apresente definição ou enfrente suas implicações concretas. Essa ausência revela uma contradição relevante: ao mesmo tempo em que fundamenta a política na transição energética, o texto não problematiza os impactos ambientais e sociais associados tanto à extração desses minerais quanto à implementação das tecnologias que deles dependem. A noção de “energia limpa” é tratada como dado, quando, na prática, trata-se de um conceito em disputa, cujos custos têm sido amplamente documentados. A expansão de parques eólicos e solares, por exemplo, tem gerado conflitos territoriais, alterações significativas na paisagem e impactos diretos sobre modos de vida, especialmente em territórios de povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais. Além disso, a ausência de processos adequados de consulta e participação agrava esses efeitos, evidenciando que a transição energética, tal como vem sendo conduzida, não é neutra nem isenta de ônus. Ao não incorporar essa complexidade, o substitutivo reduz a discussão a uma lógica de desenvolvimento econômico, deixando de considerar que os benefícios associados a essas tecnologias muitas vezes não são acompanhados pela devida internalização de seus custos sociais e ambientais.

Essa fragilidade se evidencia de forma explícita no art. 7º, § 1º, incisos IV e V do texto substitutivo, ao exigir “diálogo contínuo e transparente” com comunidades afetadas e a adoção de medidas de prevenção, mitigação e compensação de impactos, não se confunde com o direito à consulta prévia, livre e informada, tal como estabelecido pela Convenção nº 169 da OIT. O diálogo, tal como formulado no



texto, não garante participação efetiva nos processos decisórios, tampouco assegura que as comunidades possam influenciar ou consentir com as medidas propostas antes de sua implementação. Trata-se de uma exigência genérica, que pode ser cumprida de forma meramente formal, sem atender ao padrão jurídico internacional de consulta. Da mesma forma, o inciso V apresenta uma formulação ampla e indeterminada ao prever medidas de prevenção, mitigação e compensação, sem estabelecer critérios, parâmetros ou mecanismos concretos de implementação, monitoramento e responsabilização. Ao não especificar como essas medidas serão definidas, aplicadas e avaliadas, o dispositivo acaba por não oferecer garantias reais de proteção ambiental e social, deixando a efetividade dessas ações condicionada a regulamentações futuras ou à discricionariedade administrativa.

A lógica econômica do substitutivo se manifesta também na criação do Fundo Garantidor da Atividade Mineral (FGAM), que busca reduzir riscos para investidores e ampliar a viabilidade dos empreendimentos. Embora relevante do ponto de vista financeiro, o instrumento evidencia uma assimetria: enquanto o Estado estrutura mecanismos concretos para proteger o investimento, não estabelece garantias equivalentes para a proteção dos direitos das comunidades afetadas.

Situação semelhante ocorre com o Certificado Mineral de Baixo Carbono (CMBC), que, ao focar exclusivamente nas emissões de carbono, adota uma concepção restrita de sustentabilidade. O texto não vincula a certificação a critérios socioambientais mais amplos, permitindo que empreendimentos com impactos territoriais relevantes sejam reconhecidos como sustentáveis. Trata-se, assim, de uma certificação parcial, orientada mais por exigências de mercado do que por uma proteção efetiva de direitos.



Outro ponto crítico está na previsão de leilões de áreas com potencial mineral, nos termos do art. 30. Ao priorizar essas áreas para exploração, o texto institui uma lógica de oferta ativa de territórios, sem incorporar expressamente as limitações impostas pelo regime jurídico das Terras Indígenas. Considerando que muitas dessas áreas coincidem com territórios tradicionalmente ocupados, a ausência de referência ao art. 231 da Constituição e à consulta prévia revela uma lacuna grave, que inverte a lógica constitucional ao priorizar o valor econômico do território em detrimento de sua proteção jurídica e sociocultural.

No plano institucional, a distinção entre a estrutura de governança prevista no art. 11 e o Conselho Especial de Minerais Críticos e Estratégicos, expresso no art. 42, evidencia a concentração de poder decisório. Embora o art. 11 apresente uma organização mais ampla, é o Conselho que concentra as funções centrais da política, como definição de prioridades e seleção de projetos. Sua composição, predominantemente estatal (a composição pode chegar até quinze representantes de órgãos do Poder Executivo) e vinculada à agenda econômica, somada à baixa participação social e à ausência de representação indígena, reforça um modelo decisório pouco plural e distante dos grupos diretamente afetados.

Além disso, o parecer reforça mecanismos de aceleração administrativa, como a priorização de análises e o apoio ao licenciamento ambiental de projetos estratégicos. Embora apresentados como medidas de eficiência, esses dispositivos tendem a reduzir espaços de controle social e participação, ampliando o risco de implementação de empreendimentos sem debate adequado.

O resultado é a consolidação de uma política que, embora apresentada como estratégica para o desenvolvimento e para a transição energética, reproduz padrões históricos de concentração de poder e marginalização social. Para os povos



indígenas, isso se traduz em riscos concretos: aumento da pressão sobre seus territórios, ausência de participação efetiva nos processos decisórios e fragilização do direito à consulta.

Assim, o parecer não apenas aprofunda o projeto original, mas evidencia suas limitações estruturais. Ao priorizar a dimensão econômica dos minerais críticos sem incorporar, de forma consistente, os parâmetros constitucionais e internacionais de proteção, o texto reforça uma política que tende a deslocar para os povos indígenas os custos sociais e territoriais de uma agenda apresentada como essencial para o futuro do país.

IV - Conclusão

A análise do PL 2.780/2024 e, sobretudo, do parecer da Comissão Especial, evidencia que os desafios enfrentados pelos povos indígenas no Brasil contemporâneo não se limitam às proposições legislativas que explicitamente tratam de seus direitos. Ao contrário, um dos aspectos mais preocupantes do cenário atual é justamente a multiplicação de iniciativas que, embora não mencionem diretamente os povos indígenas, produzem impactos profundos sobre seus territórios, modos de vida e formas de organização social.

Nesse contexto, o debate legislativo tem sido marcado por uma dupla ameaça. De um lado, persistem propostas que incidem diretamente sobre direitos territoriais, como a tese do chamado “marco temporal”, que, ainda que já enfrentada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, segue reaparecendo no campo político como uma tentativa de restringir direitos constitucionalmente reconhecidos. De outro lado, avançam projetos como o PL 2.780/2024, que, sob o discurso do desenvolvimento



econômico e da transição energética, estruturam políticas públicas com potencial de impactar significativamente territórios indígenas, sem, contudo, incorporar de forma adequada mecanismos de proteção e participação.

O ponto mais grave, nesse cenário, é a recorrente violação de um direito fundamental: o direito à escuta. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, estabelece de forma clara o dever do Estado de garantir a consulta prévia, livre e informada sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetar povos indígenas. Esse não é um detalhe procedimental, mas um elemento essencial de legitimidade democrática.

No entanto, o que se observa, na prática, é um afastamento progressivo desse parâmetro. Projetos de grande impacto seguem sendo debatidos e estruturados sem a participação efetiva dos povos indígenas, como se seus direitos pudessem ser tratados de forma indireta ou residual. Essa dinâmica revela não apenas uma falha institucional, mas uma contradição profunda com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Diante disso, torna-se necessário reafirmar um princípio fundamental: o desenvolvimento econômico não pode ser construído à custa da violação de direitos. A exploração de recursos naturais, ainda que estratégica, não pode sacrificar povos indígenas nem comprometer a integridade dos territórios que sustentam a diversidade socioambiental do país.

O verdadeiro desenvolvimento não é aquele que acelera processos e amplia indicadores econômicos, mas aquele que se constrói com justiça, participação e respeito às diferenças. Da mesma forma, a democracia não se fortalece com decisões concentradas e excludentes, mas com a ampliação de vozes, com o reconhecimento da pluralidade e com a garantia efetiva de direitos.



Assim, a discussão sobre o PL 2.780/2024 ultrapassa o campo da política mineral. Ela nos coloca diante de uma escolha mais ampla sobre o tipo de Estado que se pretende construir: um Estado que prioriza a eficiência econômica a qualquer custo, ou um Estado que reconhece que sua legitimidade depende da proteção dos direitos socioambientais e da inclusão efetiva dos povos que o constituem.

Nesse momento, mais do que nunca, é necessária vigilância, articulação e mobilização. Porque os direitos indígenas não estão ameaçados apenas quando são diretamente atacados, mas também quando são ignorados, silenciados ou tratados como questões secundárias em decisões que impactam seus territórios e seus modos de vida.

E é preciso afirmar, com clareza: não há futuro sustentável, nem desenvolvimento legítimo, sem o respeito pleno aos povos indígenas e ao meio ambiente. É dessa proteção que depende, em última instância, o próprio fortalecimento da democracia brasileira.

Ricardo Terena
Coordenador Jurídico da APIB
OAB/SP 487.530

Ingrid Gomes Martins
Coordenadora Jurídica da APIB
OAB/DF 63.140

Maíra Pankararu
Assessora Jurídica da APIB
OAB/PE 41.312