

TERRAS RARAS E MINERAIS CRÍTICOS: O MEMORANDO DE ENTENDIMENTO DE 21/02/2026 ENTRE BRASIL E ÍNDIA

Fernão Justen de Oliveira
Doutor e Mestre em Direito pela UFPR
Sócio de Justen, Pereira, Oliveira e Talamini
fernao@justen.com.br

Sumário: 1. Introdução; 2. Natureza jurídica e alcance normativo do Memorando de Entendimento; 3. Objetivo e áreas de cooperação: estrutura material da parceria estratégica; 4. Mecanismos institucionais de implementação e governança; 5. Aspectos financeiros e não vinculatividade; 6. Regime de propriedade intelectual e proteção de informações; 7. Resolução de controvérsias, leis aplicáveis e cláusula de não vinculação; 8. Disposições complementares; 9. Conclusão.

1. Introdução

O Memorando de Entendimento (MdE) firmado entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Minas da Índia, em 21 de fevereiro de 2026, estabelece um marco de cooperação técnica e econômica em um dos setores mais sensíveis da geopolítica contemporânea: os elementos de terras raras (ETR) e minerais críticos.

O Brasil figura entre os países com maiores reservas potenciais de terras raras do mundo, como o nióbio e o lítio, enquanto a Índia busca reduzir dependência de cadeias para sua indústria recente de semicondutores e veículos elétricos, dominadas por terceiros países. A transição energética, a digitalização industrial e a produção de tecnologias de defesa ampliaram a disputa global por lítio, níquel, cobalto e ETR.

O MdE não pode ser compreendido como instrumento meramente declaratório. Ele estrutura bases institucionais para cooperação tecnológica, integração de cadeias de valor e coordenação regulatória em setores de alta relevância estratégica.

Entre todos os dispositivos, destacam-se como principais, pelo sentido e alcance normativo:

- (i) o art. 1º (Objetivo);
- (ii) os arts. 2º e 3º (Áreas e Mecanismos de Cooperação);
- (iii) o art. 6º (responsabilidade financeira);
- (iv) o art. 7º (Propriedade Intelectual);
- (v) o art. 9º (Resolução de Disputas e Leis Vigentes);
- (vi) o art. 10 (cláusula de não vinculação); e
- (vii) o art. 11 (vigência e rescisão).

São esses dispositivos que definem a densidade jurídica do instrumento e seus limites estruturais.

2. Natureza jurídica e alcance normativo do MdE

O art. 10, I, dispõe expressamente que o MdE “não cria obrigações juridicamente vinculativas”. Trata-se de típico instrumento de *soft law*, voltado à coordenação política e técnica, sem força cogente imediata no plano do direito internacional público.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal distingue atos internacionais vinculantes de compromissos políticos. Em precedente sobre acordos executivos, assentou-se que “nem todo ajuste internacional constitui tratado sujeito a aprovação legislativa” (STF, ADI 1.480, rel. Min. CELSO DE MELLO, DJO 18/05/2001).

O alcance jurídico do MdE reside na criação de um quadro normativo programático cuja efetividade dependerá de instrumentos subsequentes (art. 10, IV).

3. Objetivo e áreas de cooperação: estrutura material da parceria estratégica

O art. 1º define o eixo teleológico do instrumento: integração produtiva e tecnológica. Estabelece como objetivo “facilitar a colaboração” em exploração, P&D, transferência de tecnologia, gestão ambiental e investimentos.

O art. 2º especifica áreas de cooperação:

- promoção de investimentos recíprocos;
- tecnologias de processamento e reciclagem;
- automação e inteligência artificial;
- exploração greenfield e brownfield;
- melhores práticas ambientais.

O art. 2º elenca áreas de cooperação que vão desde a promoção de investimentos recíprocos até o uso de inteligência artificial na análise de dados geocientíficos. Do ponto de vista jurídico-regulatório, essas disposições têm alcance amplo e permitem a construção de políticas públicas e parcerias privadas em múltiplos níveis: exploração, processamento, reciclagem, automação e desenvolvimento de infraestrutura. O alcance é amplo e deliberadamente aberto. O inciso VII do art. 2º permite “outras formas de cooperação acordadas por escrito”, cláusula que amplia a elasticidade do instrumento.

A previsão expressa de tecnologias de processamento e reciclagem e do uso de IA (art. 2º, II e IV) é particularmente relevante. Em primeiro lugar, porque o domínio tecnológico do refino e do processamento tem sido o principal gargalo nas cadeias de valor das terras raras; em segundo lugar, porque a adoção de IA em geociências impõe desafios regulatórios relativos à governança de

dados, proteção de informações sensíveis e responsabilidade por decisões automatizadas.

A relevância estratégica reside na integração da cadeia de valor completa — da prospecção à reciclagem — com ênfase em sustentabilidade e tecnologia avançada. Não se trata apenas de exportação de minério bruto, mas de agregação de valor.

4. Mecanismos institucionais de implementação e governança

O art. 3º disciplina os mecanismos operacionais: facilitação de investimentos, projetos conjuntos, intercâmbio científico, capacitação e fortalecimento de cadeias de suprimento.

O ponto central está no art. 5º, que autoriza a criação de Grupo de Trabalho Conjunto (JWG), com plano de implementação e revisões anuais, que possui as seguintes atribuições:

- desenvolver planos de implementação e realizar revisões anuais;
- estabelecer uma Plataforma de Investimento em Mineração.

Do ponto de vista prático, o JWG funciona como fórum de governança bilateral, capaz de articular agendas técnicas, mapear projetos bancáveis e promover encontros *business-to-business*.

A Plataforma de Investimento, por sua vez, é concebida como instrumento de conexão entre atores privados e públicos, sem implicar transferência financeira entre as Partes (art. 6º, III). A ausência de transferência financeira direta reduz riscos fiscais e orçamentários, mas impõe a necessidade de instrumentos nacionais para viabilizar aportes privados e públicos.

Tal modelo revela governança flexível e incremental. Não há autoridade supranacional; há coordenação administrativa bilateral.

O art. 5º, IV, prevê eventual Plataforma de Investimento em Mineração, destinada a mapear oportunidades e estruturar projetos bancáveis. Essa previsão conecta diplomacia econômica e financiamento estruturado.

O arranjo financeiro (art. 6º) reforça o caráter não oneroso: cada Parte custeia suas próprias despesas e não há transferência financeira entre governos. O modelo privilegia cooperação técnica e indução privada, não financiamento estatal direto.

5. Aspectos financeiros e não vinculatividade

O art. 6º define que cada Parte financiará as despesas sob sua responsabilidade e que não haverá transferência financeira entre as Partes. Em termos práticos, isso significa que o MdE não cria mecanismos de financiamento bilateral direto, o que preserva soberania orçamentária, mas pode limitar a capacidade de execução de projetos que demandem aportes conjuntos.

A não vinculatividade do MdE (art. 10, I) reforça que a materialização de projetos dependerá de instrumentos executivos posteriores.

6. Regime de propriedade intelectual e proteção de informações

O art. 7º constitui um dos núcleos mais densos do MdE ao disciplinar:

- titularidade conjunta do DPI de primeiro plano;
- preservação do DPI de base;
- necessidade de consentimento para divulgação;
- comercialização conjunta em terceiros países.

Essa solução híbrida busca conciliar incentivos à cooperação com a proteção de ativos estratégicos. No entanto, a redação exige atenção: a propriedade conjunta de DPI de primeiro plano pode gerar conflitos sobre licenciamento, exploração comercial e repartição de receitas, especialmente quando privados participarem de projetos financiados por recursos públicos.

A proteção de informações confidenciais (art. 8º) complementa esse regime, impondo dever de sigilo e vedando licenças implícitas.

A importância prática é evidente: projetos de exploração e processamento envolvem dados geológicos sensíveis e tecnologias estratégicas.

7. Resolução de controvérsias, leis aplicáveis e cláusula de não vinculação

O art. 9º prevê solução amigável por consulta ou negociação. Não há arbitragem nem jurisdição internacional. As atividades serão regidas pelas leis domésticas do país onde ocorrerem. Essa escolha evita conflitos de soberania, mas reduz mecanismos coercitivos.

O art. 10, III, condiciona a cooperação às leis nacionais e obrigações internacionais de cada Parte. Trata-se de cláusula de salvaguarda regulatória. Em setores sensíveis como mineração estratégica, a preservação da soberania normativa é elemento central.

8. Disposições complementares

Outros dispositivos possuem função instrumental:

- art. 4º: designa autoridades centrais;
- art. 10, II: prevê possibilidade de emendas;
- art. 11: vigência de cinco anos, renovação automática e denúncia com aviso prévio de três meses.

O art. 11 confere estabilidade temporal suficiente para planejamento de médio prazo, mas preserva flexibilidade política.

A prevalência do texto em inglês em caso de divergência reforça técnica comum em acordos multilíngues.

9. Conclusão

O Memorando de Entendimento entre Brasil e Índia no campo de terras raras e minerais críticos constitui instrumento de cooperação estratégica estruturado sob lógica de *soft law*, com forte densidade programática e institucional.

Seus dispositivos principais revelam três vetores centrais:

- (i) integração tecnológica e produtiva;
- (ii) governança bilateral flexível;
- (iii) proteção rigorosa de propriedade intelectual e informações estratégicas.

O instrumento não cria obrigações vinculantes imediatas, mas estabelece arquitetura jurídica capaz de sustentar acordos executivos futuros.

Sua eficácia dependerá da conversão do quadro programático em projetos concretos, instrumentos contratuais específicos e coordenação regulatória consistente.

A relevância geopolítica do tema impõe cautela: sem política industrial articulada, o Brasil corre o risco de permanecer exportador de insumos primários. O MdE oferece oportunidade — não garantia — de inserção qualificada (não apenas extrativista) na cadeia global de minerais críticos.

Informação bibliográfica do texto:

OLIVEIRA, Fernão Justen de; Terras raras e minerais críticos: o Memorando de Entendimento de 21/02/2026 entre Brasil e Índia. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 228, fevereiro de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data].