

**MINERAIS CRÍTICOS E TERRAS RARAS:
MEMORANDO ENTRE ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E ESTADO DE
GOIÁS, UM CONFLITO DE COMPETÊNCIA FEDERATIVA?**

Fernão Justen de Oliveira
Doutor e Mestre em Direito pela UFPR
Sócio da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

Jefferson Lemes dos Santos
Mestre em Direito pela PUC/PR
Advogado na Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

Sumário: 1. Introdução; 2. Contexto geopolítico dos memorandos sobre minerais críticos; 3. Competência privativa da União em matéria minerária e competência concorrente em matéria ambiental; 4. Proteção ambiental na jurisprudência do STF; 5. Análise comparada da atuação internacional subnacional; 6. Papel sistêmico das disposições acessórias do Memorando EUA-Goiás; 7. Conclusão.

1. Introdução

A celebração, em 18 de março de 2026, de memorando de entendimentos entre o Estado de Goiás e representantes dos Estados Unidos da América insere-se em um contexto geopolítico marcado pela centralidade dos minerais críticos e das terras raras nas cadeias globais de produção tecnológica, energética e militar.

A crescente dependência ocidental de cadeias concentradas – sobretudo na Ásia – tem levado países como Estados Unidos e membros da União Europeia a estruturar políticas públicas agressivas de diversificação de fornecedores, internalização produtiva e cooperação internacional.

O Brasil surge como fornecedor potencial estratégico, em função de suas reservas ainda subexploradas. O memorando firmado com Goiás não é um evento isolado, mas parte de uma arquitetura global de acordos flexíveis, já evidenciada no instrumento celebrado entre Brasil e Índia em fevereiro de 2026.

O ponto juridicamente relevante é a localização do memorando no sistema constitucional brasileiro de competências. A tensão decorre da coexistência entre: (a) competência privativa da União sobre mineração (art. 22, XII); (b) competência concorrente em matéria ambiental (art. 24); e (c) monopólio formal da União sobre relações exteriores.

A análise se concentra nos dispositivos estruturantes desse conflito aparente, articulando-os com a experiência comparada, que revela soluções institucionais mais complexas do que a leitura literal da Constituição brasileira sugeriria.

2. Contexto geopolítico dos memorandos sobre minerais críticos

Os memorandos de entendimento consolidaram-se como instrumentos centrais

na governança global de minerais críticos. Sua função não é meramente declaratória, mas organizacional.

Como já registrado, “o memorando estrutura as bases institucionais de cooperação tecnológica, não se reduzindo a manifestação protocolar de intenções” (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>).

No plano comparado, essa função é ainda mais evidente.

Nos Estados Unidos, instrumentos análogos são amplamente utilizados por entes subnacionais (estados) em cooperação econômica e tecnológica internacional, especialmente em setores energéticos e minerais, sem que isso seja qualificado como violação da competência federal para tratados.

Na União Europeia, por sua vez, a Comissão Europeia estrutura parcerias estratégicas em minerais críticos por meio de instrumentos não vinculantes, combinando *soft law* com regulação interna, como no regime de matérias-primas críticas.

A jurisprudência brasileira é convergente com essa lógica: “acordos executivos não dependem de referendo congressual quando não implicam encargos ou compromissos gravosos” (STF, ADI 1.480, Rel. Min. Celso de Mello).

O dado essencial é que esses instrumentos operam como mecanismos de coordenação multinível, e não como tratados clássicos.

3. Competência privativa da União em matéria minerária e competência concorrente em matéria ambiental

O art. 22, inc. XII, da Constituição define que será de competência privativa da União legislar sobre “*jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia*”. Uma leitura simplista da legislação talvez induza à conclusão precipitada de que a regulação sobre terras raras é matéria de domínio exclusivo da União.

Contudo, a exploração minerária impõe uma intersecção indispensável com o direito ambiental. Isso é relevante porque a Constituição previu um regime de competência concorrente para que a União, Estados, Municípios e Distrito Federal legissem sobre matérias de importância ambiental (art. 24).

Essa intersecção intersecções com o direito ambiental permite uma produção legislativa concorrente. Assim, a regulação sobre o setor não estaria exclusivamente a cargo da União, mas contemplaria o compartilhamento com estados e municípios. Conforme apontam Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer “*pode apreender dos incisos do art. 22, supraelencados, há diversas matérias que guardam importância fundamental para a proteção ecológica*”, o que justificaria a produção legislativa concorrente (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental– 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 335).

Portanto, não é acertado concluir que apenas a União detém competência para dispor de normas sobre minerais críticos e terras raras. A relevância ambiental

da mineração abre margem para a regulação concorrente dos demais entes federativos.

4. Proteção ambiental na jurisprudência do STF

O STF tem respaldado a atuação legislativa concorrente dos entes federativos em matéria ambiental. Há tema de repercussão geral (Tema 145) do reconhecendo que *“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)”*.

Além de reconhecer a competência ambiental, a jurisprudência atual do STF caminha no sentido de reconhecer a prevalência de legislações estaduais ou municipais, mesmo quando há superposição de matéria de competência legislativa privativa da União (direito civil, aeronáutico, etc.).

Um exemplo foi a decisão do STF acerca da pulverização agrícola com aviões. A competência para impor limitações ao uso do espaço aéreo é privativa da União (art. 22, inc. I da CF/88). Contudo, o STF reconheceu a constitucionalidade da legislação estadual do Ceará (Lei Estadual 16.820/2019) proibitória da pulverização aérea. Mesmo havendo uma nítida superposição da competência privativa da União, o STF reconheceu a constitucionalidade da regulação em virtude dos aspectos ambientais.

Para o STF, *“norma questionada não se comprova desarrazoada nem refoge à proporcionalidade jurídica do direito à livre iniciativa e o do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo restrição razoável e proporcional às técnicas de aplicação de pesticidas no Estado do Ceará, após constatação científica dos riscos envolvidos na pulverização aérea de agrotóxicos”* (ADI 6137, Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 29.05.2023).

Em suma, há uma tendência da jurisprudência em prestigiar a regulação produzida por outros entes federativos, quando estes se mostram ambientalmente mais protetivos.

Esse fenômeno, esclarece a doutrina, decorre da *“centralidade que a proteção ecológica passou a ocupar no nosso sistema constitucional, inclusive a partir da sua consagração como direito-dever fundamental (art. 225 e art. 5º, § 2º, da CF/1988), opera no sentido de favorecer o poder político-legislativo dos entes federativos periféricos (Estados, Distrito Federal e Municípios) naquilo em que representar ‘mais proteção normativa’”* SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental– 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 337).

5. Análise comparada da atuação internacional subnacional

A experiência comparada em outros sistemas federativos demonstra um panorama de descentralização.

Nos Estados Unidos, a União regula aspectos estratégicos e interestaduais; e os estados mantêm ampla competência sobre uso do solo, licenciamento e políticas ambientais.

Por decorrência, os estados federados celebram memorandos com governos estrangeiros; mantêm escritórios internacionais e participam de cadeias globais de investimento. A limitação constitucional incide apenas sobre tratados formais ou compromissos que afetem soberania.

Na União Europeia, a política mineral é descentralizada; e a administração central atua por coordenação, financiamento e diretrizes estratégicas. A sua estrutura confederada resulta em descentralização ainda mais abrangente do que em uma federação: regiões e estados-membros atuam diretamente em redes internacionais; há institucionalização da chamada “paradiplomacia” e instrumentos de cooperação coexistem com política externa centralizada.

Esses modelos relevantes não concentram integralmente a regulação mineral em um único nível federativo. Ainda mais acentuada é a descentralidade da regulação ambiental.

Na União Europeia, o licenciamento ambiental é o principal instrumento de controle da atividade minerária, frequentemente mais restritivo do que normas econômicas. Nos Estados Unidos, estados-membros podem impor restrições ambientais severas, mesmo quando afetam setores estratégicos federais.

Tudo deflui para o deslocamento do eixo decisório real da mineração para o meio ambiente.

No Brasil, uma abordagem tradicional associa relações internacionais exclusivamente à União. O memorando do Estado de Goiás contém-se nesse horizonte restritivo, pois não cria obrigações internacionais vinculantes; não interfere em soberania nacional e funciona limitadamente como instrumento de cooperação técnica e econômica.

Portanto, a questão não é de validade, mas de coordenação federativa: o limite constitucional impõe compatibilidade com diretrizes nacionais, não exclusividade de atuação.

6. Papel sistêmico das disposições acessórias do Memorando EUA–Goiás

As cláusulas relativas a intercâmbio técnico; financiamento; capacitação e compartilhamento de dados possuem natureza instrumental.

No direito comparado, essas cláusulas são o núcleo operacional dos memorandos, especialmente na União Europeia, onde programas de cooperação dependem fortemente desses mecanismos.

No caso brasileiro, não alteram a repartição de competências, mas reforçam a viabilidade prática do instrumento.

7. Conclusão

A análise sistemática – reforçada pelo direito comparado – conduz a não haver violação de competência constitucional pela atuação do Estado de Goiás.

Orientação diversa desconsidera a interpretação conforme do art. 22, XII, da Constituição, a competência ambiental concorrente, a natureza jurídica dos memorandos e as práticas federativas internacionais.

O caso do Memorando entre o Estado de Goiás e os Estados Unidos da América revela a transição de um federalismo formal para um federalismo funcional e multinível, no qual entes subnacionais participam de cadeias globais. Mais ainda, avança na proteção ambiental por redefinição constitucional de competências, por intermédio de instrumentos flexíveis que substituem tratados clássicos.

O conflito de competência é, portanto, apenas aparente.

Na realidade, o Memorando representa adaptação institucional a um ambiente regulatório global que já opera – nos Estados Unidos e na União Europeia – com níveis muito mais sofisticados de coordenação federativa.

Leia também:

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.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

Informação bibliográfica do texto:

OLIVEIRA, Fernão Justen de; SANTOS, Jefferson Lemes dos. Minerais críticos e terras raras: Memorando entre Estados Unidos da América e Estado de Goiás, um conflito de competência federativa?. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 230, abril de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data].