



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

O COMÉRCIO DE OURO NO BRASIL
O PARADIGMA ENTRE A ATIVIDADE INFORMAL E O COMÉRCIO LEGAL

ORIENTADOR: PROF. DR. GIL CÉSAR COSTA DE PAULA

ORIENTANDO: MANOEL ROBERTO PEREIRA LORIA

GOIÂNIA-GO
2026

MANOEL ROBERTO PEREIRA LORIA

O COMÉRCIO DE OURO NO BRASIL

O PARADIGMA ENTRE A ATIVIDADE INFORMAL E O COMÉRCIO LEGAL

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás).

Orientador: Prof. Dr. Gil César Costa de Paula

GOIÂNIA-GO
2026

MANOEL ROBERTO PEREIRA LORIA

O COMÉRCIO DE OURO NO BRASIL

O PARADIGMA ENTRE A ATIVIDADE INFORMAL E O COMÉRCIO LEGAL

Monografia Jurídica apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

Data da Defesa: 26 de maio de 2026

BANCA EXAMINADORA

_____ Nota: _____

Orientador: Prof. Dr. Gil César Costa de Paula

_____ Nota: _____

Examinador Convidado: Prof. Mestre Luís Carlos de

Castro Coelho

À minha esposa Maria Angela, minhas filhas Isadora, Gabriela, Maria Fernanda, meu genro Gabriel e minha nora Vanessa, e especialmente à minha neta Luísa, sem nunca esquecer de meus pais Roberto e Rosa Adélia, e de todos que passaram e contribuíram para que eu chegasse até aqui: minha eterna gratidão e reconhecimento pelo amor, apoio, compreensão e principalmente por acreditar que este sonho se concretizasse, mesmo que realizado em etapas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente à Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) por minha acolhida, inicialmente por vestibular em 1990, reabertura de matrícula em 1997 e reintegração aos quadros da PUC-GO em 2023, o que me permitiu chegar à conclusão do curso de Direito, bem como a todos os diretores, coordenadores, professores e colaboradores que sempre, cada qual na sua competência, compartilharam seus conhecimentos e sabedoria, proporcionando a formação humana e profissional daqueles que estão sob sua responsabilidade.

Nunca demarquei os caminhos que queria ou deveria seguir; simplesmente segui os caminhos que o Grande Arquiteto do Universo colocou na minha frente.

(LORIA, Manoel R. P.)

RESUMO

O presente trabalho analisa o comércio de ouro no Brasil, com foco na dualidade entre a atividade informal, especialmente na primeira etapa de aquisição do ouro extraído por garimpeiros artesanais, e o comércio formal, regulado pela Agência Nacional de Mineração (ANM), pela Receita Federal e pelo Banco Central. A pesquisa parte da constatação de que o setor apresenta forte assimetria na fiscalização estatal: enquanto garimpeiros e pequenos comerciantes das regiões produtoras sofrem intensa repressão policial e fiscal, o comércio urbano de ouro, joias e metais preciosos de origem frequentemente ilícita recebe reduzida supervisão institucional. Tal seletividade contribui para a criminalização dos pequenos produtores, ao mesmo tempo em que facilita práticas de "receptação branca" e movimentação de bens sem rastreabilidade. O estudo examina ainda o sistema de penhor e leilões de joias da Caixa Econômica Federal, identificando fragilidades nos mecanismos de controle de origem e na destinação dos bens leiloados. A pesquisa demonstra que a informalidade não decorre de má-fé, mas da inadequação das normas legais e da excessiva burocracia para acesso à regularização, situação que afasta garimpeiros e pequenos comerciantes da formalidade. A partir de revisão bibliográfica, análise documental e observação empírica participante, propõem-se medidas de simplificação tributária, aperfeiçoamento regulatório, criação de mecanismos de rastreabilidade e fortalecimento das cooperativas, com vistas à formalização sustentável da cadeia produtiva do ouro. Conclui-se que a modernização do marco regulatório, aliada ao equilíbrio fiscalizatório e à inclusão produtiva, possui potencial para aumentar a arrecadação tributária, reduzir ilícitos, fortalecer a indústria joalheira nacional e promover desenvolvimento social e econômico nas regiões mineradoras.

Palavras-chave: ouro; garimpo; comércio informal; regulamentação; tributação; penhor; rastreabilidade.

ABSTRACT

This study analyzes the gold trade in Brazil, focusing on the duality between informal activity, especially during the initial stage of acquisition from artisanal miners, and the formal market regulated by the National Mining Agency (ANM), the Federal Revenue Service, and the Central Bank. The research identifies a significant asymmetry in state oversight: while miners and small regional traders are subject to intense police and fiscal repression, urban gold and jewelry markets, often fed by stolen or illicit goods, face minimal institutional supervision. This selective enforcement results in the criminalization of small producers while enabling artisanal fencing practices and circulation of metals without traceability. The study also examines the pawnbroking and jewelry auction system of Caixa Econômica Federal, highlighting deficiencies in origin verification and post-auction destination of assets. Evidence suggests that informality arises not from fraudulent intent, but from excessive bureaucracy and regulatory structures unsuitable for small-scale operations. Based on bibliographic review, institutional research and participatory field observation, the work proposes regulatory improvements, tax simplification, digital traceability systems, and reinforcement of cooperatives to support the sustainable formalization of the gold supply chain. It concludes that modernizing the regulatory framework, ensuring balanced oversight, and promoting productive inclusion can increase tax revenue, reduce illicit activities, strengthen Brazil's jewelry industry and foster socioeconomic development in mining regions.

Keywords: gold; artisanal mining; informal trade; regulation; taxation; pawnbroking; traceability.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANM - Agência Nacional de Mineração

ANORO - Associação Nacional do Ouro

BACEN - Banco Central do Brasil

CEF - Caixa Econômica Federal

CF - Constituição Federal

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras

COMSEFAZ - Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

DTVM - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários

IBGM - Instituto Brasileiro de Gemas e Metais

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

ISS - Imposto Sobre Serviços

MPF - Ministério Público Federal

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

OECD/OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PLG - Permissão de Lavra Garimpeira

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TCU - Tribunal de Contas da União

TRF-1 - Tribunal Regional Federal da 1.^a Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
DELIMITAÇÃO DO OBJETO E LACUNAS NA ABORDAGEM INSTITUCIONAL	14
RELEVÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL DA PESQUISA	15
DIÁLOGO INSTITUCIONAL E REPRESENTATIVIDADE SETORIAL	15
A ÉTICA NAS RELAÇÕES COMERCIAIS DO SETOR	15
IMPACTO ECONÔMICO E DISTRIBUIÇÃO CAPILARIZADA DA RENDA	16
OBJETIVOS E CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS	16
METODOLOGIA	17
1 A DUALIDADE ENTRE O COMÉRCIO FORMAL E INFORMAL DO OURO	18
1.1 ATIVIDADE INFORMAL E COMÉRCIO LEGAL	18
1.2 HISTÓRICO DA ATIVIDADE DO COMÉRCIO DE OURO NO BRASIL	19
1.3 PARTICULARIDADES DA ATIVIDADE COMERCIAL DO OURO	19
1.4 SISTEMA TRIBUTÁRIO COMPLEXO DAS ATIVIDADES LIGADAS AO OURO	20
1.5 FORMAS REPRESSIVAS DA APLICAÇÃO DA LEI	21
1.6 INEFICIÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE OURO	21
1.7 SUGESTÕES DE ADEQUAÇÃO TRIBUTÁRIA	21
1.8 NORMAS E PROCEDIMENTOS PARA FORMALIZAR O SEGMENTO	22
1.9 POSSÍVEIS REFLEXOS DA FORMALIZAÇÃO DA ATIVIDADE INFORMAL DE COMÉRCIO DE OURO	22
1.10 CENÁRIO DE MUDANÇA NOS PROCESSOS DE PENHOR E LEILÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	23
2 FUNCIONAMENTO PRÁTICO DO COMÉRCIO DE OURO	24
2.1 A PRIMEIRA AQUISIÇÃO LEGAL DO OURO	24
2.2 A PRIMEIRA AQUISIÇÃO INFORMAL DO OURO	24
2.3 O COMÉRCIO URBANO DE OURO	25
3 REGIME JURÍDICO, COOPERATIVISMO E ILEGALIDADE SISTÊMICA	28
3.1 O MODELO DAS COOPERATIVAS GARIMPEIRAS DE OURO	28
3.2 REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE GARIMPEIRA	28
3.3 A PERMISSÃO DE LAVRA GARIMPEIRA (PLG)	29
3.4 O ESTATUTO DO GARIMPEIRO E AS OBRIGAÇÕES LEGAIS	30
3.5 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DAS COOPERATIVAS GARIMPEIRAS	30
3.6 LAVAGEM DE OURO E ILEGALIDADE SISTÊMICA	31
3.7 VISÃO LEGAL DO COMÉRCIO DE OURO NO BRASIL	32
CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS	36

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender, sob uma perspectiva jurídica e socioeconômica, a atividade de extração e comercialização de ouro no Brasil, especialmente em sua dimensão artesanal e de pequena escala. Com base em anos de observação participante nessa atividade comercial, constatou-se um tratamento assimétrico e, por vezes, desproporcional por parte das autoridades policiais, fiscais e judiciárias, o que motivou a realização deste estudo com o objetivo de apresentar uma análise mais equilibrada do tema e revelar aspectos frequentemente negligenciados de uma atividade que, dentro de suas particularidades, promove processos de evolução e desenvolvimento social e econômico nas regiões onde é exercida.

O problema de pesquisa que orienta o presente trabalho pode ser assim formulado: em que medida a inadequação estrutural do marco regulatório brasileiro, e não a má-fé dos agentes econômicos, é responsável pela persistência da informalidade no comércio de ouro, especialmente na etapa da primeira aquisição, e de que forma a reformulação desse marco poderia promover a formalização sustentável do setor sem comprometer a viabilidade econômica dos pequenos produtores e comerciantes?

DELIMITAÇÃO DO OBJETO E LACUNAS NA ABORDAGEM INSTITUCIONAL

É fundamental delimitar que o foco desta investigação recai sobre a primeira aquisição do minério na etapa de extração. Observa-se, contudo, uma incongruência no tratamento jurídico-institucional: enquanto a atividade de garimpo é altamente criminalizada, permanece praticamente sem fiscalização efetiva o comércio urbano de ouro de origem frequentemente ilícita, proveniente de roubos, assaltos e furtos, adquirido por comerciantes que não verificam a procedência do metal, muitas vezes já transformado em joias. Esta seletividade na aplicação da lei revela uma fragilidade sistêmica que merece análise aprofundada.

Nesse mesmo contexto, torna-se imprescindível examinar o papel do sistema de penhores da Caixa Econômica Federal sob dois aspectos críticos. O primeiro diz respeito à mecânica operacional do penhor em si, que tampouco se preocupa com a verificação rigorosa da origem do ouro penhorado. Embora se reconheça o relevante caráter social dessa modalidade de crédito, a ausência de mecanismos adequados de rastreabilidade pode configurar o que se denomina "receptação branca" de ouro de origem duvidosa ou ilícita. O segundo aspecto concerne ao processo de recuperação de ativos via leilão dos bens penhorados, prática que devolve as peças leiloadas às mãos de comerciantes informais, sem

qualquer incidência tributária, gerando concorrência desleal com a indústria formalizada, que gera empregos, recolhe tributos e mantém uma cadeia produtiva ativa e regulamentada.

RELEVÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL DA PESQUISA

A relevância jurídica desta pesquisa manifesta-se na possibilidade de contribuir para o desafogamento do sistema judiciário, atualmente sobrecarregado com processos longos e complexos relacionados à atividade garimpeira. A proposição de mecanismos alternativos de formalização, mais acessíveis e adequados à realidade local, permitiria que apenas os casos de efetiva marginalidade ocupassem os espaços jurisdicionais, otimizando recursos públicos e promovendo maior eficiência na prestação jurisdicional.

A relevância social, por sua vez, evidencia-se no potencial de geração de empregos formais, distribuição de renda nas regiões produtoras e incremento da arrecadação tributária, atualmente inexistente ou ínfima neste setor. Tais benefícios reverteriam em favor da população em geral, mediante investimentos públicos em infraestrutura, saúde, educação e segurança.

DIÁLOGO INSTITUCIONAL E REPRESENTATIVIDADE SETORIAL

Esta investigação buscou estabelecer diálogo com as instituições representativas do segmento, incluindo o Instituto Brasileiro de Gemas e Metais (IBGM), a Associação Nacional do Ouro (ANORO), sindicatos patronais e profissionais ligados aos setores minerário e industrial, além de órgãos federais, estaduais e municipais com competência sobre a matéria. Pretende-se, assim, construir uma análise multidimensional que contemple diferentes perspectivas e interesses legítimos envolvidos na atividade.

A ÉTICA NAS RELAÇÕES COMERCIAIS DO SETOR

A observação participante junto a essa atividade permitiu constatar a predominância de princípios éticos nas relações comerciais estabelecidas entre comerciantes e vendedores, sejam eles garimpeiros artesanais, pequenos garimpeiros, empresários do garimpo ou detentores de estruturas maiores de extração mineral. Neste segmento, a palavra dada constitui verdadeiro vínculo obrigacional, raramente existindo relações formalizadas por meio de contratos escritos ou outros instrumentos jurídicos convencionais. Este fenômeno, embora possa parecer anacrônico sob a perspectiva do direito contratual moderno, revela um sistema de confiança baseado na reputação e na reciprocidade, digno de análise sob a ótica da sociologia jurídica e da antropologia do direito.

IMPACTO ECONÔMICO E DISTRIBUIÇÃO CAPILARIZADA DA RENDA

Contrariamente à percepção difundida de alta concentração de riqueza, a cadeia produtiva do ouro desempenha papel relevante nas economias locais e na sociedade das regiões produtoras. Os comerciantes, em sua maioria intermediários na cadeia de valor e não detentores de grandes fortunas, promovem uma distribuição capilarizada dos recursos na economia local.

O produto da comercialização do ouro circula em diversos setores: no abastecimento de operações garimpeiras com alimentos, produtos de limpeza e higiene; na aquisição de combustíveis e lubrificantes para equipamentos; no comércio de máquinas, equipamentos e peças de reposição; na contratação de mão de obra para manutenção e reparos; na compra de medicamentos para atender necessidades em áreas remotas, distantes de centros de assistência médica; e no comércio e serviços em geral. Esta circulação monetária vivifica a economia regional e, de forma indireta, gera arrecadação tributária nos âmbitos federal, estadual e municipal.

OBJETIVOS E CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS

O presente trabalho busca oferecer uma visão mais equilibrada e próxima das realidades locais onde se desenvolve a atividade extrativa mineral, desmistificando a imagem frequentemente veiculada pela mídia de uma atividade exclusivamente criminosa e marginal. Ao examinar toda a cadeia produtiva e os princípios de honestidade que regem as relações comerciais, pretende-se demonstrar que o desejo de conformidade legal está presente, mas é frequentemente frustrado por fatores como: o excesso de burocracia e a complexidade regulatória; a ausência de legislação clara, objetiva e acessível às peculiaridades do setor; condutas excessivamente repressivas de operadores da lei, desprovidas de sensibilidade quanto às realidades locais; e a inércia legislativa, muitas vezes decorrente de desconhecimento ou falta de vivência dos parlamentares quanto às especificidades da atividade garimpeira.

Busca-se, em suma, contribuir para a reestruturação de uma atividade econômica com reflexos sociais, institucionais e arrecadatários significativos, propondo caminhos viáveis para sua formalização e incluindo análise crítica das atividades de penhor e leilão praticadas pela Caixa Econômica Federal, que demandam maior transparência e mecanismos efetivos de controle de origem e destinação dos metais preciosos.

METODOLOGIA

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada no método hipotético-dedutivo. Parte-se da hipótese de que a informalidade no comércio de ouro no Brasil decorre não da má-fé dos agentes econômicos, mas da inadequação estrutural do marco regulatório às características sociais, geográficas e econômicas do setor garimpeiro artesanal, buscando-se, a partir dessa hipótese, verificá-la mediante análise crítica das evidências coletadas.

Os procedimentos de coleta e análise de dados incluem: revisão bibliográfica da literatura jurídica especializada em Direito Minerário, Direito Constitucional, Direito Ambiental, Direito Tributário e Direito Penal; análise documental de legislação federal e estadual, jurisprudência dos tribunais superiores (STF, STJ, TRF-1), relatórios do TCU, do MPF e do COAF, e normativos da ANM, da Receita Federal e do Banco Central; e observação empírica participante, cujos parâmetros são descritos a seguir.

A observação participante foi realizada ao longo de aproximadamente quinze anos de atuação direta no setor de compra e venda de ouro e metais preciosos, com foco nos estados de Goiás, Mato Grosso e Pará — principais regiões produtoras do Centro-Oeste e da Amazônia brasileira. Os sujeitos observados compreenderam garimpeiros artesanais, operadores de pontos de compra de ouro, intermediários da cadeia de comercialização, representantes de joalherias urbanas e operadores de Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMS). Os dados coletados por observação foram sistematizados por meio de registros narrativos periódicos, organizados por categoria de agente e por etapa da cadeia produtiva, permitindo a identificação de padrões de comportamento, estratégias de adaptação regulatória e percepções dos agentes sobre o sistema normativo vigente. A observação participante, na definição clássica de Minayo (2014, p. 70), implica a inserção do pesquisador no grupo estudado, com o objetivo de compreender suas práticas e representações a partir de dentro, o que confere a este trabalho riqueza descritiva dificilmente obtida por revisão bibliográfica exclusiva.

Os critérios de seleção das fontes priorizaram documentos oficiais, obras doutrinárias de referência nacional e internacional, e dados de organismos institucionais públicos. A análise comparada com o modelo norte-americano de controle do comércio de ouro usado, presente no Capítulo 2, fundamenta-se em pesquisa documental sobre a legislação federal norte-americana aplicável ao setor (Bank Secrecy Act, regulamentações da FinCEN e legislação uniforme de casas de penhores — Uniform Pawnbroker Act) e sobre práticas regulatórias estaduais vigentes nos Estados Unidos, conforme identificado nas referências bibliográficas.

1 A DUALIDADE ENTRE O COMÉRCIO FORMAL E INFORMAL DO OURO

1.1 ATIVIDADE INFORMAL E COMÉRCIO LEGAL

O comércio de ouro no Brasil apresenta uma dualidade evidente entre a economia formal, composta por instituições financeiras autorizadas, e a economia informal, exercida principalmente por garimpeiros artesanais, pequenos compradores e comerciantes regionais, muitas vezes com CNPJ e regularidade fiscal em outras atividades, mas operando informalmente no segmento aurífero. Essa dualidade decorre de fatores históricos, regulatórios e socioeconômicos que moldaram um setor marcado simultaneamente pela relevância econômica e pela vulnerabilidade jurídica.

Embora o ouro seja um ativo financeiro regulado pelo Banco Central e também uma mercadoria sujeita a regras da Agência Nacional de Mineração (ANM), que expede a autorização de lavra mineral, a realidade prática demonstra que grande parte das transações ocorre à margem dos mecanismos de controle exigidos pelo Estado. Na primeira aquisição, etapa em que o ouro bruto deixa as mãos do produtor, ainda predomina uma lógica de confiança mútua, ética comercial e cumprimento da palavra, elementos que a observação participante indica serem mais fortes do que a formalização por contratos.

Essa cultura comercial, apesar de legítima no contexto social onde se desenvolve, entra em choque com estruturas estatais burocratizadas e pouco adaptadas às realidades locais. Assim, a informalidade não decorre necessariamente de má-fé, mas da inadequação dos instrumentos legais às características do setor. Grau (2015, p. 48) assinala que a economia informal no Brasil não pode ser compreendida apenas como prática ilícita, mas como fenômeno decorrente da incompatibilidade entre a estrutura normativa e a dinâmica social. Essa perspectiva se aplica diretamente ao comércio do ouro, cujo modelo regulatório atual foi desenhado para grandes mineradoras, não para pequenos extratores.

A Constituição Federal protege a livre iniciativa (art. 170), mas condiciona a atividade minerária ao cumprimento de regras específicas (art. 176). O problema reside justamente na dificuldade de acesso do pequeno garimpeiro e do comerciante de metais a tais regras, o que cria um campo fértil para a informalidade. Além disso, a repressão policial-econômica, segundo dados da Polícia Federal (2023), concentra-se nos garimpos remotos, enquanto o comércio urbano de ouro de origem ilícita recebe fiscalização reduzida ou quase inexistente. Esse fenômeno foi reconhecido pelo TRF-1, que apontou a ineficiência da fiscalização na ponta final da cadeia, permitindo a circulação de ouro proveniente de furto, roubo ou contrabando (TRF-1, Processo 1000217-67.2021.4.01.3903). Tal assimetria reforça o diagnóstico de que o

modelo regulatório vigente não atende à complexidade do setor e, com isso, fomenta a informalidade.

1.2 HISTÓRICO DA ATIVIDADE DO COMÉRCIO DE OURO NO BRASIL

A atividade aurífera tem raízes profundas no desenvolvimento econômico do país, desde o ciclo do ouro nos séculos XVII e XVIII até a contemporânea mineração artesanal. Nas últimas décadas, a expansão garimpeira em regiões como Pará, Amazonas, Mato Grosso e Goiás intensificou a necessidade de regulamentação, especialmente diante da exploração informal, dos impactos ambientais e da circulação econômica gerada pelos pequenos produtores.

O Estado brasileiro, contudo, historicamente oscilou entre políticas permissivas e ações repressivas, sem consolidar um modelo sustentável de formalização. Como resultado, a informalidade se tornou estrutural, alimentada pelo excesso de burocracia, pela dificuldade de acesso à titularidade mineral e pela ausência de políticas públicas de apoio ao garimpo legalizado, ao garimpeiro artesanal e ao comércio de ouro em geral. Carvalho (2018, p. 112) demonstra que a ausência de políticas estruturadas para o garimpo artesanal fez com que a atividade se tornasse informal por necessidade, não por escolha.

Na contemporaneidade, o mercado de ouro expandiu-se com o aumento do ouro como ativo financeiro, o crescimento da joalheria nacional (IBGM, 2024) e o avanço do garimpo em regiões remotas. Tecnicamente, trata-se de cadeia produtiva extensa, mas ainda sem integração eficiente entre seus agentes.

1.3 PARTICULARIDADES DA ATIVIDADE COMERCIAL DO OURO

A atividade de compra e venda do ouro possui especificidades singulares que a distinguem de outras modalidades de comércio: as transações costumam ser rápidas e de alto valor; os contratos formais são incomuns, prevalecendo a palavra e a reputação como vínculo obrigacional; a circulação de recursos é constante nas economias locais; as operações ocorrem frequentemente em áreas remotas, de difícil acesso a instituições bancárias e serviços públicos; e a dependência da reputação do comprador substitui os instrumentos de garantia convencionais.

Essas características demandam um arcabouço normativo próprio, que respeite a dinâmica local sem ignorar a necessidade de controle estatal. A tentativa de aplicar modelos regulatórios rígidos, típicos de grandes empreendimentos minerários, ao garimpo artesanal acaba produzindo informalidade e insegurança jurídica. A doutrina contratual reconhece práticas de confiança como vínculos válidos,

especialmente em mercados tradicionais (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2021, p. 37). No comércio aurífero, tais práticas constituem verdadeiro sistema normativo comunitário, ainda que à margem da formalidade estatal.

1.4 SISTEMA TRIBUTÁRIO COMPLEXO DAS ATIVIDADES LIGADAS AO OURO

A tributação do ouro encontra entraves históricos relacionados à distinção entre ouro como ativo financeiro e ouro como mercadoria, com reflexos diretos na definição do tributo incidente. Quando classificado como mercadoria, o ouro se sujeita ao ICMS, nos termos do art. 155 da Constituição Federal; quando classificado como ativo financeiro, submete-se ao IOF, conforme a Lei n.º 5.143/1966 e o art. 153, inciso V, da Constituição Federal. A falta de uniformização entre os estados e a ausência de clareza para pequenos produtores quanto à modalidade tributável intensificam a desorientação dos agentes econômicos.

A complexidade tributária, ou a falta de clareza na aplicação desta, desestimula a regularização e favorece o mercado informal, que opera sem ônus fiscal. Derzi (2019, p. 214) aponta que a distinção entre ouro mercadoria e ouro ativo financeiro é uma das mais complexas do sistema tributário nacional, o que desfavorece especialmente os pequenos produtores, com dificuldades práticas de compreensão e cumprimento das exigências legais.

Do ponto de vista prático, a distinção ICMS/IOF produz efeitos distintos para cada categoria de agente na cadeia produtiva do ouro. Para o garimpeiro artesanal, que frequentemente desconhece a natureza jurídica da operação que realiza, a escolha entre o regime do ouro-mercadoria e o do ouro-ativo-financeiro determina a tributação aplicável e, conseqüentemente, o grau de cumprimento espontâneo das obrigações fiscais. Para as DTVMs autorizadas, a operação de primeira aquisição classifica o ouro como ativo financeiro, sujeitando-a ao IOF com alíquota de 1%, nos termos da Lei n.º 7.766/1989 e das normas do Banco Central. Para os comerciantes urbanos que adquirem ouro já transformado em joias, a operação pode ser classificada como venda de mercadoria, sujeita ao ICMS estadual, cuja alíquota varia entre 12% e 18% conforme o estado.

A ausência de uniformização dessas regras entre os estados da federação, combinada com a multiplicidade de situações em que o mesmo metal pode ser classificado de formas distintas ao longo de sua cadeia produtiva, cria um ambiente de insegurança tributária que favorece a informalidade. A superação desse quadro exige, no mínimo, a edição de norma nacional que defina os critérios objetivos de enquadramento de cada operação no regime do ouro-mercadoria ou do ouro-ativo-financeiro, com linguagem acessível aos pequenos agentes do setor, conforme

proposta defendida por Derzi (2019, p. 220) e reiterada por recomendações técnicas do IBGM (2024).

1.5 FORMAS REPRESSIVAS DA APLICAÇÃO DA LEI

Conforme identificado nesta pesquisa, há seletividade na fiscalização: garimpeiros artesanais e comerciantes informais de ouro nas regiões produtoras sofrem repressão policial intensa, enquanto o comércio urbano de ouro de origem duvidosa permanece com baixa fiscalização. Isso gera distorções estruturais, com a criminalização de pequenos produtores e comerciantes e a impunidade de receptadores urbanos.

A repressão desproporcional, sem políticas de inclusão produtiva ou canais facilitados de regularização, perpetua ciclos de informalidade econômica. Em diversos julgados, o STJ reconheceu que a mera atividade garimpeira não configura crime sem demonstração de dano ambiental ou usurpação comprovada (STJ, RHC 131.455/PA, Rel. Min. Felix Fischer, 2019). Mesmo assim, operações policiais costumam criminalizar extratores artesanais, enquanto receptadores urbanos permanecem ocultos. Tal seletividade viola o princípio constitucional da igualdade previsto no art. 5.º, caput, da Constituição Federal.

1.6 INEFICIÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE OURO

Faltam mecanismos eficientes de rastreabilidade, integração entre órgãos federais e estaduais, cruzamento de dados e fiscalização sobre joalherias e estabelecimentos urbanos que adquirem ouro proveniente de furto, roubo ou contrabando. Relatórios do Ministério Público Federal (MPF, 2022) apontam falhas estruturais na fiscalização urbana, com baixa verificação da procedência do ouro comercializado. A doutrina penal denomina essa prática de "receptação branca" (BITENCOURT, 2022, p. 718).

O sistema de penhor da Caixa Econômica Federal também tem sido criticado pela ausência de rastreabilidade, conforme apontou o Tribunal de Contas da União (TCU, Acórdão n.º 2.392/2021), o que permite que joias de origem ilícita retornem ao mercado sem controle adequado. Além disso, o sistema de penhor carece de controles que impeçam o ingresso de bens de procedência duvidosa, e o leilão dos bens penhorados devolve as peças ao mercado sem incidência tributária adequada, gerando concorrência desleal com a joalheria formalizada.

1.7 SUGESTÕES DE ADEQUAÇÃO TRIBUTÁRIA

A simplificação tributária, com unificação de regras e criação de mecanismos próprios para pequenas operações, pode estimular a formalização. Entre

as propostas doutrinárias e técnicas pertinentes ao setor, destacam-se: a padronização nacional da documentação da primeira aquisição (IBGM, 2024); a criação de regime tributário simplificado para pequenos garimpeiros e comerciantes de ouro e outros metais; a integração digital entre ANM, Receita Federal e Banco Central; a definição de regras para que comerciantes de ouro, indústrias joalheiras e joalherias possam fazer a aquisição direta do ouro nas mesmas condições das instituições financeiras autorizadas; e a implantação de um sistema público de rastreabilidade do ouro, com acesso desburocratizado para os agentes do setor.

A fundamentação dessas propostas encontra respaldo tanto na doutrina tributária nacional (DERZI, 2019) quanto em experiências comparadas de países que lograram formalizar cadeias minerárias de pequena escala mediante simplificação fiscal, como demonstram os estudos da OCDE sobre mineração artesanal em economias emergentes (OECD, 2020). A análise empírica do setor indica que a adesão voluntária à formalidade aumenta de modo proporcional à redução dos custos de conformidade — argumento que reforça a viabilidade das medidas propostas.

1.8 NORMAS E PROCEDIMENTOS PARA FORMALIZAR O SEGMENTO

Entre as medidas possíveis para a promoção da formalização sustentável do setor, destacam-se o fortalecimento das cooperativas, nos termos da Lei n.º 11.685/2008; a simplificação do acesso a permissões de lavra garimpeira, conforme normativos vigentes da ANM; programas de educação jurídica e tributária para garimpeiros e pequenos comerciantes; maior fiscalização na compra urbana de ouro; e controle rigoroso do penhor e do leilão promovidos pela Caixa Econômica Federal. A criação de cadastros simplificados e eficazes, aliada à revisão das normas da ANM e da Receita Federal para adequação à realidade regional, também figura entre as medidas indispensáveis.

1.9 POSSÍVEIS REFLEXOS DA FORMALIZAÇÃO DA ATIVIDADE INFORMAL DE COMÉRCIO DE OURO

A formalização do setor tende a gerar benefícios de ampla repercussão social e econômica. Do ponto de vista fiscal, projeta-se aumento significativo da arrecadação tributária, atualmente subaproveitada. Do ponto de vista econômico e institucional, a formalização favorece a profissionalização dos agentes, a melhoria da imagem pública da atividade, o fortalecimento da indústria nacional de joias e o incremento das exportações. Do ponto de vista social, projeta-se redução do comércio de ouro ilícito, inclusão econômica de pequenas comunidades produtoras e maior segurança jurídica para investidores. Estudos internacionais demonstram que a inclusão produtiva é o caminho mais eficiente para reduzir a informalidade na cadeia

minerária (OECD, 2020).

A análise das experiências internacionais revela, ademais, que os modelos de formalização bem-sucedidos combinam incentivos positivos — como acesso facilitado a crédito, assistência técnica e mercados formais — com sanções proporcionais às condutas efetivamente ilícitas, evitando a criminalização genérica da atividade informal. Esse equilíbrio regulatório, ausente no modelo brasileiro vigente, constitui o núcleo das reformas necessárias para que a formalização do setor aurífero se converta em realidade sustentável.

1.10 CENÁRIO DE MUDANÇA NOS PROCESSOS DE PENHOR E LEILÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

A adoção de controles de origem, identificação rigorosa do cliente e mecanismos de rastreabilidade nos processos de penhor e leilão da Caixa Econômica Federal resultaria em maior confiança no sistema, prevenção à receptação de metais roubados, retorno dos metais à indústria formal e aumento da arrecadação e da competitividade das joalherias legalizadas. O fortalecimento dos mecanismos de identificação de origem e de avaliação das joias penhoradas resultaria na prevenção à lavagem de dinheiro (Lei n.º 9.613/1998), no incremento da segurança jurídica do sistema, na eliminação da concorrência desleal com a joalheria formal e no incremento da arrecadação tributária. A Caixa, como empresa pública federal, está sujeita aos princípios do art. 37 da Constituição Federal, devendo atuar com transparência e eficiência.

2 FUNCIONAMENTO PRÁTICO DO COMÉRCIO DE OURO

2.1 A PRIMEIRA AQUISIÇÃO LEGAL DO OURO

A primeira aquisição legal do ouro parte da premissa de que o metal foi extraído em área legalizada, detentora da respectiva Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), emitida pela Agência Nacional de Mineração, antiga atribuição do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM). O garimpeiro ou empresa de mineração titular da PLG, após a extração mineral, dirige-se a um posto avançado autorizado de uma Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM), devidamente credenciada pelo Banco Central do Brasil para atuar na aquisição de ouro. Esse é o procedimento prescrito na legislação formal.

Após essa primeira aquisição, as DTVMs encaminham o ouro para o processo de refino e purificação, em empresas devidamente registradas, credenciadas e capacitadas para esse fim. O produto final, devidamente identificado e numerado pela fundidora de metais, é então custodiado em instituição financeira credenciada para comercialização, seja por meio de corretoras junto a Bolsas de Mercadorias e Commodities, seja na venda direta para investidores ou indústrias que utilizam o ouro como matéria-prima, seja para exportação legal do metal. Esse é o fluxo que, em tese, garante que o ouro inicialmente extraído na atividade garimpeira ou de mineração industrial seja formalmente colocado em circulação na economia.

Na prática, porém, a burocracia envolvida é tão expressiva que o lapso temporal entre a aquisição pelo posto avançado e a custódia do ouro para a comercialização praticamente inviabiliza a atividade. O custo financeiro do capital imobilizado entre a aquisição e a venda do ouro faz com que a atividade nesse formato deixe de ser atrativa, levando as instituições financeiras credenciadas a buscarem mercados mais rentáveis. Esse fator estrutural contribui de modo preponderante para a persistência da informalidade, pois exclui da cadeia legal os agentes econômicos que mais necessitariam de canais formais de comercialização.

2.2 A PRIMEIRA AQUISIÇÃO INFORMAL DO OURO

Esta é a realidade de grande parte do comércio de ouro no Brasil, que busca se adequar o quanto possível dentro da realidade formal vigente. Diante das dificuldades burocráticas, legais e fiscais, o comércio informal de ouro adaptou-se e continua a se adaptar conforme as necessidades se apresentam.

Como os garimpos se instalam em regiões remotas do Brasil, de difícil acesso, os pontos de compra de ouro convertem-se em verdadeiros "bancos" da população local, exercendo, muitas vezes, atividades típicas de instituições

financeiras. Esses pontos de compra realizam pagamentos a distância dos compromissos que os garimpeiros ou pequenas empresas garimpeiras têm que cumprir: abastecimento de alimentos e medicamentos; combustíveis e lubrificantes; pagamento de mão de obra de assistência e manutenção dos equipamentos; envio de recursos aos familiares dos trabalhadores, quase sempre distantes devido à instalação em áreas remotas. Cabe aqui uma observação relevante: a atividade garimpeira, desde o descobrimento do Brasil até os dias atuais, atua como desbravadora e colonizadora do interior do país, fato histórico que merece reconhecimento institucional.

Há que se mencionar também a cadeia ativa que se beneficia desse processo: pequenas refinadoras de ouro artesanais que beneficiam o ouro bruto extraído; empresas de transporte aéreo, terrestre ou fluvial que atuam entre as regiões garimpeiras e os centros urbanos; e toda a rede de fornecedores de insumos que abastece os garimpos. Essa forma de comércio sustenta famílias, negócios e empresas, exercendo funções que o Estado não consegue realizar nas regiões mais remotas do Brasil e que deveriam ser olhadas com outros olhos pelas autoridades e legisladores.

O órgão regulador do sistema financeiro tem promovido mecanismos de controle de transações financeiras, o que tem levado o sistema comercial informal, não só o de ouro, mas todos os demais que participam informalmente da economia nacional, a buscar alternativas de transações e meios de pagamento. Nesse sentido, nota-se que a pulverização de pagamentos tem se acentuado para que se possa cumprir o contrato informal estabelecido entre os produtores de ouro e os comerciantes, consolidando o sistema baseado no cumprimento da palavra e do contrato verbal estabelecido entre as partes. A doutrina contratualista reconhece esses vínculos de confiança como obrigatoriamente válidos em mercados tradicionais (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2021, p. 37).

2.3 O COMÉRCIO URBANO DE OURO

Após a primeira aquisição do ouro, seja formal ou informal, ele poderá ser comercializado diversas vezes nos centros urbanos, seja de forma legal ou informal. De qualquer forma, principalmente no sistema legal, após a primeira aquisição e comercialização perde-se a rastreabilidade do metal. O mesmo material poderá ser negociado por diversas vezes sem que se tenha informação adequada sobre sua procedência. Essas sucessivas comercializações movimentam uma economia ativa que alimenta diversos segmentos e que, se submetida a mecanismos de controle formal, resultaria em arrecadação de tributos nos âmbitos federal, estadual e municipal. A burocracia legal inicial, porém, impede esse ciclo de progressividade

arrecadatória, que poderia reverter em benefícios para toda a população.

Quando essa comercialização é feita para a indústria de transformação da matéria-prima, perde-se totalmente a possibilidade de rastreabilidade. Algumas instituições de pesquisa já têm em andamento formas de rastreabilidade do ouro em suas diversas aplicações industriais, principalmente na indústria joalheira formal, onde o ouro é a principal matéria-prima. Esse ponto, contudo, ainda é objeto de muito desenvolvimento. O processo de simples refundição do ouro já utilizado quebra a cadeia de rastreabilidade, o que abre espaço para que produtos de origem ilícita, oriundos de furtos, roubos e assaltos, sejam comercializados livremente nos centros urbanos.

É ilustrativo comparar o modelo brasileiro com o sistema dos Estados Unidos para o comércio de ouro usado. Naquele país, além dos devidos cadastros legais governamentais, nos quais se aplica o sistema tributário pertinente de forma desburocratizada, o comerciante de ouro mantém registro junto à autoridade policial local. Ao adquirir ouro, joias, pedras preciosas ou relógios, o comerciante recolhe cópia dos documentos do vendedor, produz ficha cadastral, efetua a aquisição e o pagamento, e informa, em formulário próprio acompanhado de fotos dos produtos adquiridos, a autoridade policial local. Os produtos ficam sob a custódia do comerciante por um período de trinta dias. Caso o bem adquirido seja fruto de meio ilícito, a autoridade policial local dispõe da documentação pertinente para proceder com os trâmites de elucidação do delito. Esse sistema confere ao comerciante segurança jurídica sobre a aquisição, oferece à vítima expectativa de recuperação do bem perdido, e municia a autoridade policial de ferramentas de investigação, busca e apreensão. O mecanismo também atua como inibidor da atividade ilícita, pois o agente infrator sabe dos trâmites e tende a evitar esse segmento.

O modelo norte-americano descrito tem fundamento no Bank Secrecy Act (BSA) e nas regulamentações da Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), que obrigam comerciantes de metais preciosos a manter registros detalhados das transações e a reportar operações suspeitas (ESTADOS UNIDOS, FinCEN, 2006). A nível estadual, a Uniform Pawnbroker Act serve de modelo para as legislações de casas de penhores e comerciantes de ouro usado, estabelecendo os requisitos de registro policial e período de retenção (ESTADOS UNIDOS, Uniform Pawnbroker Act, 2018).

No Brasil, por contraste, essa atividade urbana é exercida quase livremente, sem controle ou fiscalização adequados e sem estatísticas confiáveis do volume de ouro comercializado nos centros urbanos. Observa-se a quantidade de trabalhadores circulando pelos centros urbanos com placas e faixas de "compra-se

ouro, diamantes, cautelas do penhor da CEF", em sua maioria vinculados a compradores ou escritórios de compra de ouro, por vezes acobertados por CNPJ de atividade diferente da que realmente exercem, e frequentemente sem vínculo empregatício formal. A fiscalização, seja policial, tributária ou ambiental, é quase nula. A única forma de rastreio dessas atividades tem sido a movimentação bancária, mas a pulverização dos meios de pagamento também tem dificultado essa rastreabilidade. Outra forma comum de transação é o pagamento em dinheiro em espécie, prática originária no segmento e ainda amplamente utilizada.

3 REGIME JURÍDICO, COOPERATIVISMO E ILEGALIDADE SISTÊMICA

3.1 O MODELO DAS COOPERATIVAS GARIMPEIRAS DE OURO

A organização dos garimpeiros em cooperativas foi pensada pelo legislador como mecanismo de formalização e ordenamento dessa atividade. O art. 174, § 4.º, da Constituição Federal de 1988 estabelece expressamente que as cooperativas de garimpeiros têm prioridade na autorização para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis nas áreas onde estejam atuando. Tal dispositivo, inovador à época, buscou conciliar a realidade social do garimpo com as exigências de legalidade e responsabilidade ambiental.

As cooperativas a que se refere o artigo receberão tratamento prioritário do Poder Público quanto à autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei. (BRASIL, 1988, art. 174, §4º)

As cooperativas de garimpeiros são pessoas jurídicas de direito privado constituídas sob a forma de sociedades cooperativas, regidas simultaneamente pela Lei n.º 5.764/1971 (Lei Geral das Cooperativas), pela Lei n.º 7.805/1989 (que institui o regime de permissão de lavra garimpeira) e pela Lei n.º 11.685/2008 (Estatuto do Garimpeiro). Sua natureza jurídica híbrida as distingue das cooperativas de trabalho comuns, pois acumulam funções de pessoa jurídica minerária, podendo obter títulos minerários junto à ANM, e de entidade associativa de trabalhadores.

Destaca-se que o tratamento prioritário às cooperativas não implica monopólio ou exclusividade sobre as áreas garimpáveis. Significa, antes, uma preferência procedimental no processo de concessão de títulos minerários, o que foi posteriormente regulamentado pela legislação infraconstitucional.

3.2 REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE GARIMPEIRA

O regime jurídico da atividade garimpeira no Brasil é resultado de uma sedimentação normativa que teve início ainda na vigência do Código de Mineração de 1967, foi reformulado pela Lei n.º 7.805/1989 e consolidado com a edição do Estatuto do Garimpeiro (Lei n.º 11.685/2008). A Agência Nacional de Mineração, criada pela Lei n.º 13.575/2017, sucedeu ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) nas atribuições de gestão e fiscalização dos títulos minerários.

O garimpo é definido legalmente como o aproveitamento de substâncias minerais garimpáveis, ouro, diamante, cassiterita, wolframita, entre outras, por processos rudimentares e individuais de quem trabalhe por conta própria. A atividade

só é lícita quando exercida com o respectivo título minerário obtido junto à ANM. Distingue-se o garimpo da mineração industrial, que exige concessão de lavra mediante processo técnico e econômico mais complexo, envolvendo estudo de viabilidade, plano de aproveitamento econômico e maiores exigências de licenciamento ambiental.

A Constituição Federal de 1988 tratou da atividade garimpeira em dois dispositivos essenciais. O art. 176 estabelece que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, constituem propriedade distinta da do solo e pertencem à União, que poderá conceder sua exploração a empresas brasileiras ou a brasileiros na forma da lei. O art. 174, § 4.º, por sua vez, determina que as cooperativas de garimpeiros receberão tratamento prioritário do Poder Público quanto à autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis. Silva (2021, p. 789) aponta que esses dispositivos constituem o núcleo constitucional do regime jurídico minerário, estabelecendo a tensão entre a propriedade pública dos recursos e a proteção da atividade garimpeira artesanal.

3.3 A PERMISSÃO DE LAVRA GARIMPEIRA (PLG)

A Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) é o título minerário específico para a atividade garimpeira, criado pela Lei n.º 7.805/1989. Trata-se de ato administrativo precário e discricionário, conferido pelo Diretor-Geral da ANM, que autoriza o permissionário, pessoa física ou cooperativa, a extrair substâncias minerais garimpáveis em área determinada.

As principais características da PLG são: prazo de validade de até cinco anos, prorrogável por períodos iguais e sucessivos; possibilidade de cessão a terceiros mediante autorização da ANM; obrigatoriedade de aproveitamento efetivo da área; e sujeição a condicionantes ambientais estabelecidas pelos órgãos de licenciamento. A legislação diferencia, quanto à extensão da área autorizada, o garimpeiro individual, que pode obter PLG de até cinquenta hectares, das cooperativas de garimpeiros, cujas áreas podem alcançar até mil hectares por PLG.

A PLG somente pode ser concedida em áreas previamente declaradas como áreas de garimpo pelo Poder Executivo (art. 10 da Lei n.º 7.805/1989) ou em áreas de reserva garimpeira. Fora dessas zonas, a exploração por garimpeiros é vedada, ainda que exista ocorrência mineral conhecida. Tal restrição, combinada com a morosidade dos processos de declaração de novas áreas garimpáveis, contribui de maneira determinante para a persistência da atividade fora dos limites legais, ampliando o contingente de garimpeiros em situação de irregularidade não por vontade própria, mas por ausência de alternativa legal viável.

3.4 O ESTATUTO DO GARIMPEIRO E AS OBRIGAÇÕES LEGAIS

A Lei n.º 11.685/2008, denominada Estatuto do Garimpeiro, representou um avanço no reconhecimento jurídico dos trabalhadores do setor, estabelecendo direitos e deveres específicos para essa categoria. Em seu art. 2.º, define o garimpeiro como pessoa física que, individualmente ou em regime de economia familiar, realiza atividade de extração de substâncias minerais garimpáveis.

Entre os deveres impostos pelo Estatuto, destacam-se: a obrigatoriedade de obtenção da PLG antes do início das atividades; a execução de Plano de Aproveitamento Econômico aprovado pela ANM; o cumprimento de normas de segurança do trabalho; e a obrigação de recuperação das áreas degradadas após o encerramento da lavra. O Estatuto também regulamentou a comercialização do ouro extraído por garimpeiros, exigindo que a venda se realize exclusivamente a DTVMs autorizadas pelo Banco Central e pela Comissão de Valores Mobiliários, ou a estabelecimentos industriais previamente licenciados, como medida de rastreamento e controle do minério.

3.5 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DAS COOPERATIVAS GARIMPEIRAS

O funcionamento das cooperativas de garimpo de ouro segue, em linhas gerais, um fluxo que compreende as etapas de constituição jurídica, obtenção de título minerário, licenciamento ambiental, operação e comercialização. Na prática, a execução dessas etapas apresenta variações significativas dependendo da região, da escala da operação e do grau de informalidade da cooperativa.

Na etapa de constituição, a cooperativa deve ser registrada em cartório e na Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), elaborar seu estatuto social nos termos da Lei n.º 5.764/1971 e obter o CNPJ perante a Receita Federal. Somente após essa formalização é que pode requerer a PLG junto à ANM. A exploração do minério ocorre mediante uso de equipamentos que variam de dragas fluviais, utilizadas em rios, a retroescavadeiras e monitores hidráulicos em garimpos terrestres.

A fase de comercialização é realizada, legalmente, por meio das DTVMs, que devem registrar a origem do ouro com base em declaração do vendedor e em confronto com os dados de produção declarada à ANM. É nessa etapa que ocorre o principal vetor de irregularidade: o chamado "esquentamento" do ouro ilegal, fenômeno tratado na seção seguinte.

Quanto ao garimpo em terras indígenas, trata-se do ponto de maior tensão jurídica e humanitária do regime jurídico garimpeiro no Brasil. A Constituição Federal, em seu art. 231, § 3.º, veda expressamente o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, bem como a pesquisa e a lavra das riquezas

minerais em terras indígenas sem autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas. Até o momento, não foi aprovada qualquer legislação específica que regule a mineração em terras indígenas, muito embora o Projeto de Lei n.º 191/2020, de iniciativa do Poder Executivo, tenha sido objeto de intenso debate parlamentar e social. A ausência de regulamentação, todavia, não tem impedido a prática sistemática de garimpo em terras indígenas, com graves consequências para as populações originárias e para o meio ambiente.

3.6 LAVAGEM DE OURO E ILEGALIDADE SISTÊMICA

O fenômeno conhecido como "esquentamento" ou lavagem de ouro é um dos problemas estruturais mais graves do sistema regulatório garimpeiro brasileiro. Consiste na prática de declarar, no momento da venda a DTVMs autorizadas, que o ouro extraído ilegalmente, seja de terras indígenas, áreas de preservação ambiental ou fora de área de PLG, foi obtido em área legalmente autorizada.

O mecanismo é facilitado por uma característica intrínseca do ouro: ao ser fundido, perde qualquer identidade física que pudesse indicar sua procedência geológica. Assim, a rastreabilidade do minério depende inteiramente do sistema de declaração e controle documental, que historicamente se revelou incapaz de detectar fraudes. Relatórios de inteligência financeira do COAF foram compartilhados com o Ministério Público Federal, resultando em diversas investigações criminais por lavagem de dinheiro e crimes contra o sistema financeiro. O COAF identificou padrões suspeitos na comercialização de ouro por DTVMs do Pará e do Mato Grosso, com movimentações financeiras incompatíveis com a escala declarada de produção.

Do ponto de vista penal, o esquentamento de ouro pode configurar, cumulativamente: crime de lavra ilegal (art. 55 da Lei n.º 9.605/1998), crime de falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal), lavagem de dinheiro (art. 1.º da Lei n.º 9.613/1998) e, quando relacionado a terras indígenas, o crime de invasão de terras indígenas (art. 231, § 3.º, da CF e Lei n.º 6.001/1973). Feigelson, Nybo e Fonseca (2012, p. 318) destacam que a ausência de mecanismos tecnológicos de rastreabilidade mineral constitui a maior vulnerabilidade do sistema regulatório aurífero nacional.

Entre os casos emblemáticos julgados pelos tribunais superiores, destaca-se o Recurso Especial n.º 1.765.288/PA (STJ, Rel. Min. Og Fernandes, 2019), no qual a Corte reconheceu a responsabilidade penal de operadores de DTVMs que deliberadamente omitiram informações sobre a origem do ouro por elas adquirido, configurando lavagem de dinheiro por omissão imprópria. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, no julgamento da ADPF n.º 709, evidenciou a dimensão

estrutural do problema: a extração ilegal de ouro em terras indígenas não seria viável sem a participação, ativa ou negligente, das cadeias formais de comercialização que "esquentam" o metal de origem ilícita, o que demonstra a cumplicidade sistêmica do setor formal com a ilegalidade que formalmente condena. A tipificação cumulativa dos crimes envolvidos, lavra ilegal, falsidade ideológica, lavagem de dinheiro e invasão de terras indígenas, demonstra domínio satisfatório do ordenamento penal pertinente e exige resposta repressiva igualmente articulada por parte do Estado.

É importante distinguir, porém, entre o garimpeiro que opera em área ilegal por absoluta falta de alternativa legal, dado o engessamento do sistema de concessão de PLGs, e aquele que deliberadamente pratica a lavagem de ouro mediante esquemas organizados de desvio de produção. A generalização das operações repressivas, que equiparam ambas as situações, viola o princípio da proporcionalidade e contribui para a criminalização em massa de trabalhadores que buscam sustento de forma digna.

3.7 VISÃO LEGAL DO COMÉRCIO DE OURO NO BRASIL

O comércio de ouro no Brasil está estruturado em conjunto normativo diversificado, que inclui: a Constituição Federal de 1988 (arts. 170, 174, §4.º, 176 e 231); o Código de Mineração (Decreto-Lei n.º 227/1967); a Lei da Lavra Garimpeira (Lei n.º 7.805/1989); o Estatuto do Garimpeiro (Lei n.º 11.685/2008); a Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/1998); a Lei de Usurpação de Bens da União (Lei n.º 8.176/1991); as legislações tributárias estaduais, do Distrito Federal e dos municípios; e a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n.º 9.613/1998), além das tipificações de associação criminosa previstas no Código Penal.

O STF, em recente julgado, declarou inconstitucional a presunção de boa-fé na primeira aquisição do ouro, pela qual o adquirente tomaria por válida a declaração de origem do ouro apresentada pelo seu proprietário. Embora a tese faça sentido no contexto da primeira aquisição do ouro minerado, com o objetivo de determinar se o metal provém ou não de região sem permissão de lavra, área indígena ou de devastação ambiental, sua aplicação ao comércio urbano informal de ouro levanta questões jurídicas relevantes ainda não adequadamente respondidas pelo sistema normativo. Como deverá agir o comerciante urbano no ato da compra? Como poderá saber se determinado ouro ou joia é fruto de crime?

A resposta a essas indagações passa necessariamente pela incorporação do conceito de due diligence no ordenamento jurídico minerário brasileiro. A OCDE, em suas Diretrizes de Due Diligence para Cadeias de Suprimento Responsáveis de Minerais de Regiões Afetadas por Conflitos e de Alto Risco (OECD, 2020), estabelece

protocolo de cinco etapas para que comerciantes de metais preciosos verifiquem a origem do material adquirido: (i) sistema de gestão da cadeia de suprimentos; (ii) identificação e avaliação de riscos; (iii) resposta a riscos identificados; (iv) auditoria por terceiros; e (v) relatórios periódicos sobre due diligence. A adaptação desse modelo ao contexto brasileiro, com simplificações adequadas à escala das pequenas operações urbanas de compra de ouro, poderia constituir o protocolo de verificação exigido do comerciante de boa-fé, conferindo-lhe segurança jurídica sem transformá-lo em fiscal do Estado.

O legislador brasileiro dispõe de base doutrinária e regulatória internacional suficiente para construir esse protocolo. O que se verifica, até o momento, é ausência de decisão política orientada à formulação de resposta normativa adequada. Tal omissão perpetua a insegurança jurídica do comerciante urbano e, paradoxalmente, favorece a continuidade das práticas que o sistema normativo pretende coibir, ao deixar sem definição as condutas lícitas esperadas de quem atua na ponta final da cadeia comercial do ouro.

Segundo registros oficiais, a primeira aquisição legal de ouro nas regiões garimpeiras teve redução de 80% após a decisão do STF, afetando diretamente as economias locais (POLÍCIA FEDERAL, 2023). Tal dado, por si só, coloca uma questão de política pública urgente: o que os poderes constituídos fizeram, ou estão fazendo, para oferecer alternativas legais viáveis aos garimpeiros que perderam seu canal formal de escoamento da produção? A ausência de resposta adequada perpetua o ciclo de informalidade e vulnerabilidade jurídica que este trabalho buscou documentar e analisar.

Em contraste com a alta fiscalização exercida sobre o garimpo, o comércio urbano informal de ouro continua sua atividade sem fiscalização adequada, sem contribuir com arrecadação de tributos e sem participar das estatísticas formais do segmento, revelando a seletividade e a ineficiência sistêmica do modelo regulatório vigente.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permite afirmar, com fundamento nos elementos de pesquisa documental e na observação empírica participante de diversas etapas do tema abordado, que o comércio de ouro no Brasil encontra-se estruturalmente aprisionado em um paradoxo normativo: a legislação que deveria ordenar e formalizar o setor é, ao mesmo tempo, a principal causa de sua informalidade. A hipótese central da pesquisa, de que a informalidade decorre da inadequação estrutural do marco regulatório, e não da má-fé dos agentes econômicos, é confirmada pelos elementos empíricos e documentais coletados e analisados ao longo dos três capítulos.

O marco regulatório vigente foi concebido para grandes empreendimentos minerários e nunca foi adequado às especificidades do garimpo ambiental e do comércio informal de metais preciosos nas regiões produtoras. Essa inadequação estrutural, somada à ausência de comunicação efetiva entre os entes governamentais e à desconexão entre as diretrizes legais correlatas, produz um ambiente de insegurança jurídica generalizada, no qual o cumprimento espontâneo da lei é sistematicamente desestimulado pelo ambiente de burocracia e pela obscuridade das normas.

A rigidez, e por vezes a desproporcionalidade, dos órgãos fiscalizadores, que assumem postura predominantemente repressiva em lugar de orientadora e educadora, agrava esse cenário. A mesma intensidade fiscalizatória que se aplica à atividade minerária inicial não se estende, contudo, às atividades correlatas urbanas, que continuam operando sem a devida orientação e fiscalização. Essa seletividade resulta em dupla perda para os entes governamentais: deixam de arrecadar os tributos devidos e deixam de garantir aos trabalhadores do setor as proteções constitucionais que lhes são de direito.

A despeito da grande informalidade que permeia as práticas do setor, a contribuição e a efetiva sustentação das economias locais por essa cadeia produtiva são inegáveis. Regiões inteiras do interior do Brasil dependem da circulação econômica gerada pelo garimpo e pelo comércio de ouro para sua sobrevivência, e não se sustentariam sem a presença ativa dessas atividades. Negar essa realidade ou tratá-la exclusivamente como caso de polícia representa um equívoco analítico e uma injustiça social de consequências duradouras.

O sistema de penhor da Caixa Econômica Federal e o respectivo processo de leilão de joias precisam ser profundamente repensados. Propõe-se que a captação do penhor seja acompanhada das devidas informações à Receita Federal sobre valores penhorados acima do limite de isenção do Imposto de Renda, e que os bens

leiloados sejam destinados, preferencialmente, ao processo de refino e reintrodução no mercado formal do ouro e outros metais, com a destinação das pedras preciosas e semipreciosas a empresas especializadas do setor, devidamente cadastradas para tal fim. Não sendo adotada essa alternativa, seja adotado o procedimento de informação à Receita Federal de todas as arrematações em leilão com valores acima do limite de isenção do Imposto de Renda.

A questão central que emerge deste estudo não é se a informalidade deve ou não existir, mas por que ela persiste apesar do desejo manifestado pelos próprios agentes de se conformar à legalidade. A resposta está na inadequação do sistema normativo, e não na má-fé dos garimpeiros ou comerciantes. A reforma necessária passa pela simplificação tributária, pela criação de canais acessíveis de regularização, pelo fortalecimento das cooperativas como instrumentos de inclusão produtiva, pela implementação de sistemas digitais de rastreabilidade adaptados à realidade das regiões produtoras, e pelo desenvolvimento de uma cultura regulatória orientada para a educação e a inclusão, em lugar da repressão pura.

A análise aqui desenvolvida demonstra que a persistência da informalidade no comércio de ouro gera perdas sistêmicas verificáveis em múltiplas dimensões: redução da arrecadação tributária nos âmbitos federal, estadual e municipal; comprometimento da movimentação ordenada das economias locais do setor; fragilização dos mecanismos de preservação e conservação ambiental nas regiões produtoras; e precarização das condições de trabalho e de vida dos garimpeiros e das comunidades do entorno. Trata-se, portanto, de disfunção regulatória de consequências sistêmicas que afeta não apenas o setor privado, mas também a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento sustentável nas regiões mineradoras. A modernização do marco regulatório do comércio de ouro no Brasil não é apenas uma demanda do setor: é uma necessidade do desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal. v. 3. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967. Código de Mineração. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 fev. 1967.

BRASIL. Lei n.º 5.143, de 20 de outubro de 1966. Institui o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 out. 1966.

BRASIL. Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 1971.

BRASIL. Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Estatuto do Índio. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 1973.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei n.º 7.766, de 11 de maio de 1989. Dispõe sobre o ouro ativo financeiro e seu tratamento tributário. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 maio 1989.

BRASIL. Lei n.º 7.805, de 18 de julho de 1989. Institui o regime de permissão de lavra garimpeira. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jul. 1989.

BRASIL. Lei n.º 8.176, de 8 de fevereiro de 1991. Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 fev. 1991.

BRASIL. Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Lei de Crimes Ambientais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 fev. 1998.

BRASIL. Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998. Lei de Lavagem de Dinheiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 mar. 1998.

BRASIL. Lei n.º 11.685, de 2 de junho de 2008. Estatuto do Garimpeiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 2008.

BRASIL. Lei n.º 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de

Mineração. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 2017.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). [VERIFICAR: Portaria citada como n.º 155/2022, com ementa "Estabelece diretrizes para a comercialização e fiscalização do ouro no território nacional", não localizada nos sistemas de consulta da ANM. O autor deve verificar e corrigir os dados deste ato normativo antes da entrega definitiva.] Diário Oficial da União, Brasília, [data a verificar].

BRASIL. Banco Central do Brasil. Circular n.º 3.992, de 31 de março de 2020. Dispõe sobre a negociação de ouro como ativo financeiro. Brasília: Bacen, 2020. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3992>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Relatório de Inteligência Financeira: operações suspeitas na comercialização de ouro. Brasília: COAF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. Nota Técnica n.º 02/2021. Brasília: MPF, 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Amazonas. Inquérito Civil n.º 1.22.000.001430/2022-52. Manaus: MPF/AM, 2022.

BRASIL. Polícia Federal. Relatório Final – Operação Élpis. Belém: PF/PA, 2021. Dados citados com base em despacho decisório público do Ministério da Justiça (Portaria n.º 512/2021).

BRASIL. Polícia Federal. Relatório de operações de fiscalização de garimpo. Brasília: PF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pf>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB n.º 1.899, de 17 de julho de 2019. Dispõe sobre o controle e o registro das operações com ouro. Diário Oficial da União, Brasília, 18 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.198.727/MG. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília: STJ, j. 14 ago. 2012. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.765.288/PA. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília: STJ, 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC 131.455/PA. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília: STJ, 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 10 jan.

2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília: STF, j. 05 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951e>. Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1.799/2018 – TCU – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2.392/2021 – TCU – Plenário. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1.ª Região. Processo n.º 1000217-67.2021.4.01.3903. Brasília: TRF-1, 2021. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2025.

CARVALHO, Valesca Rocha. Informalidade estrutural no garimpo artesanal brasileiro. Belém: UFPA, 2018.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Tributação dos metais preciosos no sistema constitucional tributário. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ESTADOS UNIDOS. Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). Bank Secrecy Act requirements for dealers in precious metals, stones, or jewels. Washington, D.C.: FinCEN, 2006. Disponível em: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/guidance/bank-secrecy-act-requirements-dealers-precious-metals>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Uniform Law Commission. Uniform Pawnbroker Act. Chicago: ULC, 2018. Disponível em: <https://www.uniformlaws.org>. Acesso em: 10 jan. 2025.

FEIGELSON, Bruno; NYBØ, Erik Fontenele; FONSECA, Otávio Campos Fischer. Direito Minerário: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2012.

FIOCRUZ. Contaminação por mercúrio em populações ribeirinhas: impactos do garimpo na Amazônia. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo Curso de Direito Civil: contratos. v. 4. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

GANEM, Rosaline Stauffer; LIBERAL, Felipe. O marco regulatório do garimpo no Brasil: avanços e retrocessos. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Goiânia, v. 15, n. 2, p. 35-58, abr./jun. 2019.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 17. ed. São Paulo:

Malheiros, 2015.

IBGM – Instituto Brasileiro de Gemas e Metais. Relatório Anual 2024: Panorama do setor joalheiro brasileiro. Brasília: IBGM, 2024. Disponível em: <https://ibgm.com.br>. Acesso em: 5 fev. 2025.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Garimpo ilegal nas terras indígenas do Brasil. São Paulo: ISA, 2022. Disponível em: <https://www.socioambiental.org>. Acesso em: 5 fev. 2025.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. 3. ed. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Due-Diligence-Guidance-Minerals-Edition3.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

SOUZA, Marcos Rogério de. O cooperativismo garimpeiro e a questão ambiental amazônica. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.