



## MINERAÇÃO ILEGAL DE OURO NOS TERRITÓRIOS DOS POVOS ORIGINÁRIOS E A REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: O CASO BRASILEIRO E A NECESSIDADE DE (RE)CONSTRUÇÃO DE UM MARCO REGULATÓRIO

André Angelo Rodrigues <sup>1</sup>

Maria Creusa De Araújo Borges <sup>2</sup>

### Resumo

O texto apresenta uma correlação entre a mineração ilegal de ouro em territórios indígenas no Brasil e a (des)proteção do Sistema Financeiro Nacional. O objetivo geral volta-se a analisar o conjunto de normas que regulamentam a pesquisa e a lavra de minério de ouro no Brasil para identificar a necessidade de construção de um marco regulatório mais eficiente para a proteção do Sistema Financeiro Nacional que possa evitar a mineração ilegal de ouro em territórios indígenas no Brasil. Trata-se de estudo exploratório, com método de procedimento descritivo, uma pesquisa do tipo bibliográfica e documental que possui uma abordagem qualitativa. A seguinte pergunta norteia o estudo: existe alguma necessidade de construção de um marco regulatório mais eficiente para a proteção do Sistema Financeiro nacional de modo que evite a mineração ilegal de ouro em territórios indígenas no Brasil? Para responder a questão, a pesquisa busca verificar as normas relacionadas à pesquisa e à lavra do minério de ouro no território do Brasil (primeiro objetivo específico); compreender a atual situação social do garimpo legal e ilegal de ouro nos territórios indígenas no Brasil (segundo objetivo específico); e entender o regramento sobre o comércio de ouro extraído das minas brasileiras (terceiro e último objetivo específico). Ao final, conclui-se que o marco regulatório de proteção do Sistema

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba, bolsista CAPES. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba, com pesquisa realizada na área de Direitos Humanos e Povos Indígenas. Professor do curso de Direito da Universidade Federal do Norte do Tocantins (acumulação de bolsa CAPES com atividade remunerada permitida pela Portaria CAPES nº 133, de 10 de julho de 2023 e art. 21, VII da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012). *Endereço postal*: Universidade Federal do Norte do Tocantins, Unidade Babaçu. Rua 06, s/nº, bairro Vila Santa Rita. CEP 77900-000. Município de Tocantinópolis, Estado do Tocantins - Brasil. *Endereço eletrônico*: andre.angro@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Pernambuco. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba e mestre em Educação pela Universidade Federal do Pernambuco. Professora Titular, com dedicação exclusiva, na área de Direitos dos Povos Indígenas e Direito à Educação, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB. *Endereço postal*: Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, s/ nº, bairro Cidade Universitária. CEP 58051-900. Município de João Pessoa, Estado da Paraíba - Brasil. *Endereço eletrônico*: mcaborges@gmail.com





Financeiro Nacional possui falhas que causa a manutenção da mineração ilegal de ouro em territórios indígenas no Brasil, pois é legalmente permitida a compra de ouro ilegal por instituições financeiras.

**Palavras-chave:** Mineração ilegal de ouro. Pesquisa e lavra de jazidas de ouro. Territórios indígenas. Sistema Financeiro Nacional. Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários.

## ILLEGAL GOLD MINING IN THE TERRITORIES OF ORIGINAL PEOPLES AND THE REGULATION OF THE NATIONAL FINANCIAL SYSTEM: THE BRAZILIAN CASE AND THE NEED FOR (RE)CONSTRUCTION OF A REGULATORY FRAMEWORK

### Abstract

This essay presents a correlation between the illegal gold mining in indigenous territories in Brazil and a (un)protected National Financial System. The general objective is to analyze the set of rules that regulates gold exploration and mining operation in Brazil to identify the need to build a more efficient legal and regulatory framework to protect the National Financial System that can prevent illegal gold mining in indigenous territories in Brazil. This is an exploratory study, with a descriptive methodology that involves qualitative data which was collected in bibliographic and documentary sources. The following question guides the study: Is there any need to build a more efficient legal and regulatory framework to protect the National Financial System in order to prevent illegal gold mining in indigenous territories in Brazil? To answer this question, the research sought to analyze the rules related to the gold ore exploration and mining operation in the territory of Brazil (first specific objective); to understand the current social situation of legal and illegal gold mining in indigenous territories in Brazil (second specific objective); and to understand the rules on the trade of gold extracted from Brazilian mines (third and final specific objective). In conclusion, the study shows that the legal and regulatory framework for protecting the National Financial System has flaws that cause the maintenance of illegal gold mining in indigenous territories in Brazil, as the illegal purchase of gold by financial institutions is legally permitted.

**Keywords:** Illegal gold mining. Gold exploration and mining operation. Indigenous territories. National Financial System. Securities Distributors (finance).

## 1 INTRODUÇÃO

Esse texto apresenta uma correlação entre a mineração ilegal de ouro em territórios indígenas no Brasil e a (des)proteção do Sistema Financeiro Nacional. O estudo concentra-se nas áreas de Direito Minerário e Direito Econômico. Para melhor compreensão da temática, é feita uma apresentação do contexto jurídico-social para, logo em seguida, apresentar qual é o objetivo geral do artigo.





Recentemente, é possível encontrar várias notícias e relatórios sobre garimpo ilegal em territórios indígenas no Brasil, especialmente na região amazônica. O dano causado pelos criminosos afeta diferentes bens jurídicos, tendo em vista que a manutenção do garimpo ilegal demanda a necessidade de uma rede de condutas ilícitas que incluem infrações como dano ambiental, ameaças, homicídios, crimes contra o patrimônio, crimes contra a liberdade, entre outros.

No âmbito acadêmico, alguns estudos relatam como o garimpo ilegal afeta o meio ambiente e os povos originários e esses estudos costumam se concentrar nas áreas de Direitos Humanos e Direito Ambiental, os quais são ramos científicos de grande relevância quando se busca abordar tal temática. O presente texto busca apresentar o assunto por intermédio de outra perspectiva, a partir da necessidade da proteção ao Sistema Financeiro Nacional, pois os minérios extraídos ilegalmente dos territórios indígenas acabam sendo introduzidos no Sistema Financeiro Nacional por meio da chamada “lavagem do ouro”, a qual é uma expressão emprestada de outra mais conhecida, ou seja, a “lavagem de dinheiro”.

Com a finalidade de evitar o cometimento desse crime, o ordenamento jurídico deve trazer mecanismos que protejam o Sistema Financeiro da introdução de ativos financeiros ilícitos. O ordenamento jurídico brasileiro possui uma série de normas destinadas a proteger o Sistema Financeiro Nacional. Porém, não obstante a existência de quantidade considerável de normas protetoras, são crescentes os números de garimpos ilegais em territórios indígenas e é possível acompanhar esse fenômeno pelas matérias jornalísticas que relatam essa situação ou relatórios de Organizações Não Governamentais. Por exemplo, em 22 de setembro de 2023, a rede colaborativa MapBiomias, formada por ONGs, universidades e startups de tecnologia, relatou o aumento da concentração de garimpo ilegal em territórios indígenas.

Diante disso, uma dúvida serviu como o ponto de partida para iniciar essa pesquisa, pois, embora existam várias leis destinadas à proteção do Sistema Financeiro Nacional de ativos financeiros ilícitos, ainda assim mantém-se firme e crescente a prática de lavagem de ouro. Trata-se de uma incoerência entre o plano fático e o plano normativo, o que induz à necessidade de um estudo aprofundado sobre a temática de modo a detectar as possíveis fragilidades do ordenamento jurídico. Essa é a justificativa do estudo.

Por conseguinte, esse estudo pretende responder a seguinte pergunta: existe alguma necessidade de construção de um marco regulatório mais eficiente para a proteção do Sistema





Financeiro nacional de modo que evite a mineração ilegal de ouro em territórios indígenas no Brasil?

Trata-se de estudo exploratório. Em razão disso, esse artigo não tem hipótese inicial, tendo em vista que uma das finalidades do estudo exploratório é desenvolver ou então refinar uma hipótese (Piovesan; Temporini, 1995). No caso em questão, busca-se desenvolver uma hipótese que, posteriormente, poderá ser testada em nova pesquisa por intermédio do método hipotético-dedutivo.

Para tanto, foi traçado o seguinte objetivo geral: analisar o conjunto de normas que regulamentam a pesquisa e a lavra de minério de ouro no Brasil (tema de âmbito do Direito Minerário) para assim identificar a necessidade de construção de um marco regulatório mais eficiente para a proteção do Sistema Financeiro Nacional que possa evitar a mineração ilegal de ouro em territórios indígenas no Brasil.

Sendo assim, a pesquisa consiste em verificar as normas relacionadas à pesquisa e à lavra do minério de ouro no território do Brasil (primeiro objetivo específico); além disso, compreender a atual situação social do garimpo legal e ilegal de ouro nos territórios indígenas no Brasil (segundo objetivo específico); e por fim, entender o regramento sobre o comércio de ouro extraído das minas brasileiras (terceiro e último objetivo específico). O método dedutivo foi escolhido para a apreciação dos dados, já que o ordenamento jurídico contém proposições que podem ser analisadas por intermédio do raciocínio lógico, realizando-se deduções, comparações e tirando-se conclusões das proposições.

Por fim, também foi usado o método de procedimento descritivo nesta pesquisa do tipo bibliográfica e documental que possui uma abordagem qualitativa para o tratamento da informação.

## **2 A PESQUISA E A LAVRA DE JAZIDAS DE OURO NO BRASIL**

O Código de Minas foi estabelecido pelo Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. O mencionado Código também é conhecido como Código de Mineração e é destinado a regular a pesquisa e a lavra de jazidas no Brasil.





De acordo com o termo corrente definido pela geologia e mineralogia, minérios são tipos de minerais com importância econômica, como por exemplo, ferro, ouro, prata, níquel, urânio etc. Lins e Luz (2018, p. 3) elucidam os conceitos:

Mineral é todo corpo natural, inorgânico, homogêneo, apresentando composição química e propriedades físicas definidas, sendo encontrado na crosta terrestre ou em outros corpos celestes. Rocha é um agregado de minerais e, se neste ocorre um ou mais minerais de importância econômica, denomina-se minério. Os minerais de importância econômica são denominados de minerais minério. Os minerais que não apresentam importância econômica são conhecidos como ganga.

No planeta Terra, os minérios estão localizados na crosta terrestre, seja no subsolo, seja aflorando à superfície, bem como podem ser encontrados em diferentes estados, como o estado sólido (ex: ouro, ferro, carvão), o estado líquido (ex: petróleo bruto) e o estado gasoso (ex: gás natural). Os minérios estão espalhados por diferentes lugares do planeta e, em razão disso, estudos geológicos são necessários para buscar encontrá-los na crosta terrestre. Quando pesquisadores encontram uma massa individualizada de algum minério nessa crosta, é dito que foi localizada uma nova jazida.

Jazida é uma massa individualizada de algum minério (ou fóssil, segundo o art. 4º do Código de Mineração), aflorando à superfície ou existente no interior da terra. Atualmente, existem vários estudos em buscas de novas jazidas de minérios ao redor do mundo, seja para encontrá-las, seja para analisar a viabilidade econômica de extração dos minérios. Uma vez encontrada e existindo viabilidade econômica de extração, a jazida pode tornar-se numa mina.

Quando uma jazida passa a ter um conjunto de operações para a extração do minério, diz-se que essa jazida é uma mina. O art. 4º do Código de Mineração define a mina como uma jazida onde há atividade extrativa de minério, ainda que essas atividades estejam suspensas. Em fato, o Código de Mineração usa a expressão “jazida em lavra” para conceituar mina. Ao usar o termo “lavra”, o Código refere-se ao conjunto de operações coordenadas e destinadas a obter o aproveitamento econômico do minério (vide o art. 10 do Decreto nº 9.406 de 2018<sup>3</sup>).

<sup>3</sup> Art. 10. Considera-se lavra o conjunto de operações coordenadas com o objetivo de aproveitamento da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver até o beneficiamento destas.

§ 1º As operações coordenadas a que se refere o caput incluem, entre outras, o planejamento e o desenvolvimento da mina, a remoção de estéril, o desmonte de rochas, a extração mineral, o transporte do minério dentro da mina, o beneficiamento e a concentração do minério, a deposição e o aproveitamento econômico do rejeito, do estéril e dos resíduos da mineração e a armazenagem do produto mineral.





Curi (2017, p. 44-45) ensina que:

[...] a lavra (ou exploração) corresponde à aplicação sistemática dos trabalhos necessários ao aproveitamento da jazida e engloba o conjunto de operações unitárias (perfuração, desmonte, carregamento e transporte) que possibilitam a sempre desejável exploração econômica, segura e ambientalmente sustentável do minério.

No Brasil, a União detém a propriedade de todas as jazidas que existam no território nacional, independentemente de quem seja o proprietário do terreno. Isso porque o art. 20, IX da Constituição informa que os recursos minerais são bens da União, inclusive os do subsolo. Já o art. 176 da Constituição declara que “as jazidas [...] e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica **constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União [...]**” (grifo nosso). Portanto, existe a chamada dualidade da propriedade: a jazida pertence à União e a terra pode pertencer a outras pessoas. Nesse caso, quando o proprietário da terra não é a União, ele é também chamado de superficiário (Boulhosa; Fernandes; Santos, 2022).

Por consequência, se uma jazida for encontrada em terreno de propriedade particular, a extração do minério não depende da vontade do superficiário. Além do mais, a Constituição e o Código de Mineração informam que a pesquisa ou a lavra de jazidas podem ser realizadas de duas formas: a) pela União, direta ou indiretamente<sup>4</sup>; b) por terceiros que não fazem parte da administração pública<sup>5</sup>. Em quaisquer dos casos não importa a vontade do superficiário e é prescindível a existência de sua autorização. Logo, nem sempre o proprietário do terreno onde está localizada uma jazida será o titular do direito de pesquisa e/ou lavra de recursos minerais,

<sup>4</sup> De forma direta por meio do Governo Federal e de forma indireta por meio de entidades administrativas criadas pelo Governo Federal e dotadas de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, como acontece com a Petrobras, uma sociedade estatal de economia mista.

<sup>5</sup> Cabe destacar que esse texto tem como foco principal a mineração de ouro. Contudo, o art. 177 da Constituição determina um regime de monopólio da União para alguns minérios, excluindo-se o ouro. Vejamos: “ Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de *petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos*; [...] V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de *minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos* cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei”. (grifo nosso).







mas lhe é assegurada a participação nos resultados da lavra, como garante o art. 176, § 2º da Constituição. Também são assegurados aos proprietários e/ou posseiros do terreno onde está localizada a jazida uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos de pesquisa, conforme o art. 27 do Código de Mineração. Ademais:

Uma mina não é implantada do dia para a noite. É preciso, primeiro, descobrir uma jazida, o que requer realizar a pesquisa mineral, ou seja, “a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da exequibilidade do seu aproveitamento econômico” (art. 14 do Código de Mineração – Decreto-Lei nº 227/67). Isto se traduz **em longo tempo de estudos geológicos** e outros, previstos no art. 14, §1º, deste mesmo Código, e **representa vultosos gastos financeiros**. São, usualmente, **muitos anos de investimento de risco, sem qualquer retorno em curto ou médio prazo**. (Martins *et al.*, 2011, p. 240, grifo nosso).

Existem quatro regimes para a pesquisa ou a lavra de jazidas de ouro, conforme o art. 13 do Código de Mineração: a) o regime de monopolização, quando a pesquisa e/ou lavra de jazidas de ouro depender de execução direta ou indireta do Governo Federal; b) o regime de autorização de pesquisa, destinado às atividades de pesquisa de jazidas e outorgada por ato da Agência Nacional de Mineração a brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País; c) o regime de concessão de lavra, destinado às atividades de lavra de jazidas de ouro precedidas de pesquisa e outorgada por ato do Ministro de Estado de Minas e Energia a brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País; d) o regime de permissão de lavra garimpeira que é outorgada a brasileiro ou a cooperativa de garimpeiros por título expedido pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

A pesquisa e a lavra de jazidas de ouro pelo setor privado podem ocorrer através de empresas, cooperativas de garimpeiros ou brasileiros não vinculados a cooperativas (vide o art. 4º do Estatuto do Garimpeiro, Lei nº 11.685 de 2008<sup>6</sup>). O Estado brasileiro deve favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros, como é visto no art. 174, § 3º da

---

<sup>6</sup> Art. 4º Os garimpeiros realizarão as atividades de extração de substâncias minerais garimpáveis sob as seguintes modalidades de trabalho: I - autônomo; II - em regime de economia familiar; III - individual, com formação de relação de emprego; IV - mediante Contrato de Parceria, por Instrumento Particular registrado em cartório; e V - em Cooperativa ou outra forma de associativismo





Constituição. As cooperativas terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis e naquelas fixadas pela União para o exercício da atividade de garimpagem, conforme o art. 174, § 4º da Constituição.

Seja qual for a forma de exploração, a pesquisa e a lavra dos recursos minerais serão realizadas considerando o interesse nacional e a utilidade pública, conforme o art. 176, § 1º da Constituição e art. 1º do Decreto nº 9.406 de 2018.

Eventualmente, pode vir a existir interesse nacional na exploração de minérios nos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas, as quais são bens da União (art. 20, XI da Constituição). A pesquisa e/ou a lavra de jazidas nesses territórios são atividades ilícitas a princípio, mas podem ser efetivadas *excepcionalmente* mediante a verificação dos seguintes requisitos prévios: a) autorização do Congresso Nacional; b) oitiva das comunidades afetadas; c) outras condições específicas que devem estar previstas em lei complementar.

Nos próximos parágrafos, são indicados os dispositivos legais onde constam os três requisitos mencionados acima.

O art. 231, § 3º da Constituição da República elenca os requisitos *a* e *b*. Esse artigo determina que a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em territórios indígenas somente podem ser efetivadas com *autorização do Congresso Nacional* (em razão de sua competência exclusiva para a aprovação dessa matéria, conforme o art. 49, XVI da Constituição), *ouvidas as comunidades afetadas*, ficando assegurado o direito de participação do povo indígena afetado nos resultados da lavra, na forma da lei.

Já o art. 176, § 1º e o art. 231, § 6º da Constituição expressam o requisito *c*. Narra o art. 176, § 1º da Constituição que a lei estabelecerá as condições específicas para a pesquisa e a lavra de minério nos territórios indígenas<sup>7</sup>. O art. 231, § 6º da Constituição aduz que essa lei deve ser complementar<sup>8</sup>. No entanto, até o momento, essa lei não foi promulgada e nem houve

---

<sup>7</sup> Art. 176. § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, *na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.*

<sup>8</sup> Art. 231. § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a *exploração das riquezas naturais do solo, dos rios*







a participação dos povos indígenas em Projeto de Lei Complementar que trate a respeito do tema. Importante destacar que o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho estabelece que os povos indígenas devem ser consultados, mediante procedimentos apropriados e particularmente através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Então, a Lei Complementar em questão deve ser criada com a participação prévia dos povos indígenas.

Consequentemente, a atividade de pesquisa e lavra de jazidas nos territórios indígenas é ilícita no Brasil, pois não existe regulação sobre o assunto como determina a Constituição. Em razão disso, a Agência Nacional de Mineração não tem outorgado títulos minerários em territórios indígenas. A própria Agência informou isso, através da Procuradoria Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 921<sup>9</sup> ainda em tramitação (ANM/PFE, 2023).

Essa ADPF trata sobre autorizações para pesquisa de minérios numa área chamada “Cabeça de Cachorro” no estado do Amazonas. Calha citar trecho das informações prestadas pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANM (2023, s.p.):

A ANM entende que, enquanto não regulamentada a matéria por lei específica e autorizada a atividade pelo Congresso Nacional, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal, não é possível o aproveitamento dos recursos minerais em terras indígenas, por isso, os requerimentos são imediatamente indeferidos.

Diante disso, vários pedidos de pesquisa e lavra de jazidas em territórios indígenas por parte de empresas e garimpeiros estão sendo anulados pelo Poder Judiciário ou pela Agência Nacional de Mineração (MPF, 2022), porém a extração de ouro dos territórios de povos indígenas persiste no Brasil.

### 3 A MINERAÇÃO DE OURO ILEGAL NAS TERRITÓRIOS INDÍGENAS

---

*e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.*

<sup>9</sup> Essa ADPF trata sobre autorizações para pesquisas de minérios no estado do Amazonas.





Dos vários crimes cometidos com a mineração ilegal, destaca-se um dele que será o objeto de maior análise neste artigo: a usurpação de bens da União. A Lei 8.176 de 1991 define os crimes contra a ordem econômica e seu art. 2º tipifica o mencionado crime com a seguinte frase: “constitui crime contra o patrimônio, na modalidade de usurpação, produzir bens ou explorar matéria-prima pertencentes à União, sem autorização legal ou em desacordo com as obrigações impostas pelo título autorizativo. Pena: detenção, de um a cinco anos e multa”.

Sobre o tipo penal descrito acima, ensina Prado (2009, p. 74):

*Usurpação* significa obtenção ou aquisição fraudulenta, sem direito, exercer indevidamente. *Produzir* significa criar, gerar, fabricar. Bens são todas coisas, direitos, quaisquer elementos materiais ou imateriais que representem uma utilidade ou uma riqueza, integrados no patrimônio de alguém e passíveis de apreciação monetária. *Explorar* equivale a tirar proveito de algo que, no dispositivo em epígrafe, seja matéria-prima, isto é, produto natural ou semifaturado (bem intermediário) que deve ser submetido a novas operações no processo produtivo até tornar-se artigo acabado, pertencente à União.

Os recursos minerais são matérias-primas que compõem o acervo de bens da União e estão sujeitos ao regime de autorização de pesquisa ou concessão de lavra por parte da União. A referida lei busca proteger o patrimônio da União em face de atos de pessoas que: a) estão se aproveitando desse patrimônio, mas não possuem autorização legal para fazê-lo - como por exemplo, a mineração ilegal por pessoas que não têm nenhuma concessão de lavra; b) estão obtendo algum proveito do patrimônio da União ao extrapolar as obrigações impostas por algum título autorizativo - como por exemplo, a mineração ilegal além dos limites geográficos concedidos pela União. A mineração de ouro em territórios indígenas brasileiras é um exemplo da prática desse crime, uma vez que não existem títulos minerários em territórios indígenas em razão da ausência de Lei Complementar que regulamente o tema.

É relevante também mencionar que a mineração de ouro em territórios indígenas também se enquadra em outros tipos penais, como por exemplo, o crime previsto no art. 55 da Lei nº 9.605 de 1998, a qual é popularmente conhecida como Lei de Crimes Ambientais: “Art. 55. Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa”.





O leitor desatento poderia chegar à conclusão equivocada de que o crime do art. 55 da Lei de Crimes Ambientais se trata do mesmo crime descrito no art. 2º da Lei de Crimes contra a Ordem Econômica, haja vista que os dois tipos penais estão relatando condutas sobre o patrimônio da União. Contudo, não se trata do mesmo crime. Isso porque a Lei dos Crimes contra a Ordem Econômica busca proteger, bem... a ordem econômica! Em outras palavras, a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Isso é o que narra o art. 170 da Constituição. A extração ilegal dos minérios afeta diretamente essa ordem pelos seguintes motivos: a) as atividades clandestinas não são fiscalizadas pelo Estado e, por consequência, não se torna possível verificar o respeito aos direitos dos trabalhadores e ao recolhimento dos tributos para proporcionar uma justiça social; b) o criminoso ainda obterá lucro de forma desproporcional a quem atua conforme os ditames da lei por não arcar com os mesmos gastos trabalhistas, previdenciários, tributários, entre outros, que as mineradoras e/ou garimpeiros arcam, o que vem a afetar a livre concorrência, já que o ouro ilegal acaba sendo introduzido no mercado por meio da “lavagem de ouro” e concorrerá com o ouro extraído de forma legal; c) o patrimônio da União é usado sem o devido pagamento da compensação; d) a propriedade privada de alguém ainda pode ser afetada, pois o minério pode ser extraído da propriedade de alguém que não receberá o seu direito de participação nos lucros.

Portanto, existem diferentes motivos para a existência do crime previsto no art. 2º da Lei de Crimes contra a Ordem Econômica. Por outro lado, existem outros motivos para que o crime do art. 55 da Lei de Crimes Ambientais exista. Nesse caso, trata-se de uma norma que tem como finalidade buscar proteger o meio ambiente e o equilíbrio do ecossistema. Afinal, o art. 225 da Constituição assegura que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Diante disso, a Lei de Crimes Ambientais é um mecanismo legal para a defesa e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.





O crime do art. 55 da Lei de Crimes Ambientais e o crime do art. 2º da Lei de Crimes contra a Ordem Econômica protegem bens jurídicos distintos<sup>10</sup>. Embora existam tipos penais para tentar impedir a mineração ilegal, essa conduta só cresce no Brasil.

Nos anos de 2021 e 2022, a Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com Procuradores da República produziu um importante estudo sobre a legalidade da produção de ouro no Brasil. Esses estudos resultaram em dois relatórios: o relatório intitulado “Legalidade da Produção de Ouro no Brasil” lançado em julho de 2021 e o “Boletim do Ouro 2021-2022” que se trata de uma atualização sobre o primeiro relatório com informações sobre o período de janeiro de 2021 a junho de 2022. De forma inédita, o estudo apresentou uma metodologia para traçar uma estimativa do nível de conformidade legal da mineração de ouro, sobretudo aquela realizada em garimpos (Manzolli; Rajão, 2022). Cabe ainda pontuar que os relatórios apontam dados gerais sobre a extração de ouro no Brasil e não apenas em territórios indígenas. No entanto, a partir deles, é possível ter uma visão sobre a situação da lavra de ouro no Brasil.

De acordo com os dados mais atuais presentes no Boletim do Ouro 2021-2022, “de 2020 para 2021, houve um aumento de 44% na quantidade ilegal de ouro” (Manzolli; Rajão, 2022, p. 9). Das 158 toneladas de ouro extraído de minas brasileiras no período de janeiro de 2021 a junho de 2022:

a) 110,7 toneladas foram legais (70%)

b) 35,7 toneladas foram potencialmente ilegais (23%) - Isso quer dizer, quando existe concessão para lavra, mas a lavra acabou por se estender em áreas sem autorização;

c) 10,5 toneladas foram ilegais (7%) (Manzolli; Rajão, 2022).

Somando a porcentagem dos itens *b* e *c* acima, chega-se à conclusão de que “30% do ouro produzido no Brasil pode ser considerado como irregular” no período de janeiro de 2021 a junho de 2022 (Manzolli; Rajão, 2022, p. 8). Além disso, somente três cidades do estado do

<sup>10</sup> Vide trecho do seguinte julgado: “A jurisprudência do STJ e do STF pacificou o entendimento segundo o qual ‘não existe conflito aparente de normas entre o delito previsto no art. 55 da Lei n.º 9.605/98, que objetiva proteger o meio ambiente, e o crime do art. 2º, caput, da Lei n.º 8.176/91, que defende a ordem econômica, pois tutelam bens jurídicos distintos, existindo, na verdade, concurso formal.’ (HC 149.247/SP, relatora ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 16/12/2010, DJe 7/2/2011)”. (APn n. 719/DF, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 5/11/2014, DJe de 18/11/2014.)





Pará (Itaituba, Cumaru do Norte e Novo Progresso) são responsáveis por 98% do total de 10,5 toneladas de ouro ilegal. Ainda segundo o Boletim do Ouro (Manzolli; Rajão, 2022):

a) a cidade de Itaituba-PA representa 75% de todo o ouro ilegal extraído no Brasil no período de janeiro de 2021 a junho de 2022;

b) a cidade de Cumaru do Norte-PA representa 15% desse ouro;

c) a cidade de Novo Progresso-PA representa 9% do mesmo ouro ilegal.

Vale destacar que, na cidade de Itaituba-PA, está localizada parte da Terra Indígena Munducuru e, na cidade de Cumaru do Norte, está localizada parte da Terra Indígena Kayapó, dois territórios indígenas já demarcadas. Durante o período de janeiro de 2021 a junho de 2022, o Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) emitiu alertas de mineração ilegal nesses territórios (Manzolli; Rajão, 2022).

A origem desse ouro ilegal é predominantemente de lavra garimpeira, a qual detém 68% do ouro ilegal. Como mencionado anteriormente, a extração de ouro pelo setor privado pode ocorrer através de empresas (as mineradoras), cooperativas de garimpeiros ou pessoas físicas brasileiras não vinculados às cooperativas (os garimpeiros autônomos). Desse modo, o estado do Pará e o regime de lavra garimpeira são os responsáveis pela maior quantidade de ouro ilegal no país. O Boletim do Ouro 2021-2022 relata que, “ao considerar apenas as 7,2 toneladas ilegais do garimpo, cerca de cinco titulares de lavras acumulam 68% das ilegalidades, sendo três pessoas físicas e duas cooperativas” (Manzolli; Rajão, 2022, p. 11). Isso indica que os atores envolvidos na extração ilegal de ouro no Brasil não são muitos, mas se deve levar em consideração a existência de “laranjas” nos processos de lavra garimpeiras. Isso porque o Boletim do Ouro 2021-2022 destacou que alguns indivíduos responsáveis por processos minerários com rendimentos milionários são também beneficiários do programa social Auxílio Brasil, destinado a famílias de baixa renda.

Várias operações da Polícia Federal e da Receita Federal são feitas na tentativa de desarticular atividades criminosas que envolvam a mineração ilegal de ouro. Muitas vezes, os criminosos extraem o ouro de áreas onde essa extração é proibida, como territórios indígenas, mas declaram que a origem do metal veio de áreas onde havia a concessão de lavra numa tentativa de “lavagem de ouro” para sua comercialização.





#### 4 O COMÉRCIO DE OURO NO BRASIL

O comércio de ouro no Brasil é regulamentado por diversas normas. De início, cabe salientar que o comércio de ouro é classificado em três tipos: o ouro ativo financeiro, o ouro ativo cambial e o ouro mercadoria. Este capítulo explica apenas a primeira modalidade e seu uso no mercado financeiro. A exclusão das outras modalidades deve-se a dois motivos: a) o objetivo geral deste artigo é identificar a necessidade de construção de um marco regulatório mais eficiente para a proteção do Sistema Financeiro Nacional; b) o ouro enquanto um ativo financeiro é destinado ao Sistema Financeiro Nacional. Por outro lado, o ouro ativo cambial é destinado ao mercado cambial e o ouro mercadoria é usado nas indústrias e joalherias.

Para melhor compreensão do assunto, deve-se entender a finalidade desse Sistema Financeiro Nacional e, para isso, será usado um simples exemplo, até porque não é o escopo deste artigo explicar todas as nuances do Sistema em questão.

Exemplo: Às vezes, as empresas objetivam novas metas, mas não possuem dinheiro suficiente para arcar com os custos desses objetivos. Daí, surge a necessidade de obtenção de recursos financeiros de outras pessoas que confiem nessas empresas e que também busquem lucrar de alguma forma com o dinheiro investido.

Os agentes econômicos que pouparam recursos suficientes para o investimento são chamados de agentes superavitários (popularmente chamados de investidores). Por outro lado, os agentes que estão necessitando de auxílio da poupança de terceiros, são conhecidos como agentes deficitários. Para encontrar agentes interessados em realizar investimentos, os agentes deficitários (como por exemplo, as empresas) emitem documentos (chamados, genericamente, como títulos financeiros) nos quais informam que quem os vier a comprar (pessoas físicas ou jurídicas) terá certos direitos, como por exemplo, uma rentabilidade periódica. O objetivo da venda desses títulos financeiros pelos agentes deficitários é a obtenção de recursos.

Além disso, para o agente superavitário, a compra dos títulos financeiros pode ser proveitosa, pois investir (com segurança!) pode ser um instrumento para diminuir os efeitos da inflação através da rentabilidade. Por exemplo, se alguém possui R\$ 10.000,00 guardados no banco em 2023, com o passar do tempo, essa quantia não será suficiente para comprar a mesma







quantidade de bens e serviços, pois, nos anos seguintes, a inflação poderá ter causado o aumento dos preços e assim diminuído o poder de compra. A rentabilidade obtida com um investimento pode mitigar a perda do valor de compra.

O Sistema Financeiro constitui-se no conjunto de instituições e instrumentos que viabilizam o fluxo financeiro entre os agentes superavitários e os agentes deficitários. Com o passar do tempo, as instituições desse Sistema “foram se especializando e oferecendo outros serviços [...]. Da mesma forma desenvolveram-se novos instrumentos, sistemas e produtos para organizar, controlar e desenvolver esse mercado” (Pesente, 2019, p. 15).

Investir em ouro enquanto um ativo financeiro é uma dos instrumentos do Sistema Financeiro Nacional. Existem diferentes formas de investir em ouro como ativo financeiro no Brasil: a) a compra do metal físico nas instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central chamadas de Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM); b) através de fundos de investimentos; c) contratos futuros de ouro negociados na Bolsa de Valores; d) a compra de ações de mineradoras.

A compra do minério de ouro refinado tem como objetivo obter um minério que está sujeito à oscilação de preço no mercado internacional e, possivelmente, sujeito à valorização. De modo igual, ocorre com os contratos futuros de ouro, porém o investidor aguarda que essa oscilação ocorra no futuro. Por outro lado, o investimento em fundos ou em compra de ações tem como meta geral uma rentabilidade periódica. Desse modo, o ouro ativo financeiro pode ser usado, por exemplo, pelos agentes para investimentos através do Sistema Financeiro. Essa atividade está sujeita ao regramento do Banco Central, conforme narra a Lei 7.766 de 1986. Além do mais, essas operações não podem ser efetuadas diretamente por pessoas físicas ou jurídicas. O Banco Central determina ser necessária a intermediação das sociedades corretoras ou distribuidoras.

As corretoras e as distribuidoras de títulos e valores mobiliários (espécies de títulos financeiros) “são instituições financeiras autorizadas a operar em Bolsas de Valores e de Mercadorias e Futuros. Estas instituições compram, vendem e distribuem títulos [financeiros] e valores mobiliários por conta de terceiros, cobrando taxas e comissões por seus serviços”. (Pesente, 2019, p. 50).

Não se deve confundir bancos comerciais (tais como Santander, Bradesco, Itaú etc.) com o termo “instituição financeira”, pois a palavra instituição financeira é um gênero do qual





resultam diferentes espécies de instituições. Por exemplo, existem as Instituições Financeiras Captadoras de Depósito, tais como os bancos comerciais, mas também existem as Instituições Financeiras chamadas de Auxiliares Financeiros, tais como a Bolsa de Valores, as Sociedades Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários e Sociedades Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (Pesente, 2019).

Neste capítulo, é visto como ocorre o comércio de ouro após a extração do minério em lavra garimpeira até sua entrada no Sistema Financeiro Nacional. Assim, trata-se do ouro ativo financeiro. Como o regime de lavra garimpeira detém a maior quantidade de ouro ilegal, o texto tem como foco o comércio de minério oriundo desse regime e a principal norma que regula o tema é a Lei nº 12.844 de 2013.

O art. 37 da Lei nº 12.844 de 2013 permite “a compra, venda e transporte de ouro produzido em áreas de garimpo autorizadas pelo Poder Público federal”. É possível apresentar de maneira simplificada as etapas do comércio de ouro no Brasil até sua entrada no Sistema Financeiro Nacional: 1) Extração e/ou tratamento do minério pelo cooperativa de garimpo ou garimpeiros; 2) Transporte desse minério até uma instituição autorizada a comprar esse ouro; 3) Compra do ouro pela instituição autorizada; 4) Entrada do ouro no Sistema Financeiro.

A primeira etapa (extração do minério) já foi narrada anteriormente na ocasião em que se relatou os processos de autorização para pesquisa de jazidas e de concessão para lavra.

A segunda etapa refere-se ao transporte do ouro de dentro da circunscrição da região aurífera produtora até uma instituição autorizada a comprar o ouro bruto. Quando o ouro é extraído da mina, a cooperativa de garimpo e/ou o garimpeiro transporta-o como minério bruto para que seja vendido para alguma instituição financeira autorizada pelo Banco Central a comprar o ouro advindo da lavra garimpeira e, de acordo com o art. 38 da Lei nº 12.844 de 2013, durante o transporte do ouro bruto, o minério bruto deve ser acompanhado por cópia do respectivo título autorizativo de lavra.

A terceira etapa é relativa ao ato de compra do ouro advindo das lavras garimpeiras. Atualmente, o local onde ocorre as cooperativas de garimpo e/ou garimpeiros vendem ouro bruto para tornar-se ativo financeiro chama-se de Posto de Atendimento (PA) de instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central. As instituições financeiras autorizadas pela União





a comprar o minério de ouro que é oriundo da lavra garimpeira: bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, corretoras de títulos e valores mobiliários e distribuidoras de títulos e valores mobiliários<sup>11</sup> (Banco Central do Brasil, 2023 e 1994). Assim, o Posto de Atendimento é uma dependência das instituições financeiras mencionadas.

Até o ano de 2012, esses postos eram conhecidos oficialmente como os “Postos de Compra de Ouro” (PCO), conforme ditava o Regulamento Anexo III da Resolução nº 2.099, de 1994 do Banco Central do Brasil. A Resolução nº 4072, de 2012 do Banco Central do Brasil alterou a nomenclatura para Postos de Atendimento. Diante disso, quaisquer menções legais sobre Postos de Compra de Ouro devem ser entendidas como Postos de Atendimentos.

Por fim, a última etapa desse comércio é a entrada desse ouro no Sistema Financeiro e a possibilidade de ser usado em operações de investimento, ocasião em que se começarão novas etapas do comércio de ouro, mas, a partir de então, haverá um comércio ocorrido dentro do Sistema Financeiro Nacional sob as regras e fiscalização do Banco Central do Brasil.

Numa pesquisa desenvolvida pelo Instituto Escolhas no ano 2022, intitulada como “Raio X do ouro: mais de 200 toneladas podem ser ilegais”, foi observado que importantes Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários no Brasil estão envolvidas na comercialização de ouro com indícios de ilegalidade na região Amazônica: a F.D’Gold, a OM (Ourominas), a Parmetal e a Carol. Essas DTVMs compram ouro de lavras garimpeiras na região Amazônica, tendo todas elas sede em São Paulo, mas Postos de Atendimento na Amazônia.

De acordo com o resultado da pesquisa do Instituto Escolhas (2022), entre os anos de 2015 a 2020, as quatro empresas movimentaram um terço de todo o volume com indícios de ilegalidade encontrado na pesquisa do Instituto Escolhas, ou seja, 79 toneladas. “Isso significa que 87% de suas operações são duvidosas” (Instituto Escolhas, 2022, p. 3). Só essas quatro DTVMs representam um grande percentual de ouro ilegal que entra no Sistema Financeiro e o Ministério Público Federal já ajuizou ações civis públicas contra elas objetivando a suspensão de suas atividades no Sistema Financeiro.

---

<sup>11</sup> Pesente (2019) informa que, tradicionalmente, o chamado banco comercial é a única instituição financeira habilitada a aceitar (emitir) depósitos à vista. Por outro lado, os bancos múltiplos são as instituições financeiras que possuem duas ou até mais das seguintes carteiras: “comercial, de investimento, de desenvolvimento, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil (ou leasing) e de crédito, financiamento e investimento [...]” (Pesente, 2019, p. 44). Os bancos de investimento podem ser definidos como “instituições financeiras voltadas para a captação e financiamentos de médio e longo prazos, normalmente voltados ao investimento de empresas, bem como a operações diversas na área das sociedades anônimas, como a colocação de ações” (Pesente, 2019, p. 45).





Isso indica a uma possível falha procedimental que permite a entrada de ouro ilegal no Sistema Financeiro Nacional. A deficiência na proteção do Sistema Financeiro pode ser visualizada no art. 39, caput e seu § 4º da Lei nº 12.844 de 2013.

A princípio, o *caput* do art. 39 da referida lei determina que a prova da regularidade da primeira compra de minério de ouro bruto pelos Postos de Atendimento das instituições financeiras será efetuada através de dois mecanismos: a) uma nota fiscal ou recibo de venda emitido pelo vendedor; b) uma nota fiscal emitida pelo comprador. No caso item *a*, essa nota fiscal será emitida pela cooperativa de garimpo ou, então, será emitido um recibo de venda se se tratar de garimpeiro autônomo. Em todo caso, torna-se necessária “a declaração de origem do ouro emitido pelo vendedor identificando a área de lavra, o Estado ou Distrito Federal e o Município de origem do ouro, o número do processo administrativo no órgão gestor de recursos minerais e o número do título autorizativo de extração” (Brasil, 2013).

Embora a Lei nº 12.844 de 2013 defina as características das notas fiscais e recibos de compra e venda, as DTVMs comercializavam ouro com documentações em dissonância da Lei. De acordo com o Instituto Escolhas (2022, p. 3), entre 2015 e 2020:

[...] as quatro empresas comercializaram um total de 90 toneladas de ouro. De acordo com este estudo, no montante há 50 toneladas sem informações sobre os títulos de origem. Há também 13,5 toneladas que vieram de 352 títulos sem indícios de extração ocorrendo, ou seja, títulos que podem ser considerados “fantasmas”. Outras 14 toneladas foram compradas de 167 títulos com indícios de extração para além dos limites geográficos autorizados e 1,5 tonelada veio de 4 títulos sobrepostos a Unidades de Conservação onde a mineração não é permitida.

Além disso, o art. 39, § 4º da Lei nº 12.844 de 2013 ainda apresenta uma regra de presunção de legalidade e presunção de boa-fé que serve como um mecanismo para proteção das instituições financeiras compradoras de minério de ouro. Diz o mencionado dispositivo: “Presumem-se a legalidade do ouro adquirido e a boa-fé da pessoa jurídica adquirente quando as informações mencionadas neste artigo, prestadas pelo vendedor, estiverem devidamente arquivadas na sede da instituição legalmente autorizada a realizar a compra de ouro”.

Por consequência, a lei afasta a necessidade de apuração da procedência do ouro por parte das instituições financeiras autorizadas a comprar ouro de lavras garimpeiras, já que os





garimpeiros ou as cooperativas de garimpo apenas precisam declarar a origem do minério e as instituições arquivar as notas fiscais ou recibos de venda.

Diante disso, narra o Instituto Escolhas (2022, p. 3-4):

Durante a comercialização, o ouro ilegal pode ser facilmente declarado como vindo de áreas autorizadas, pois não existem controles. Basta indicar nos registros o número de um título de extração válido. Assim o ouro é “lavado” e entra no mercado como se fosse legal. Quando isso acontece por meio do registro de um título válido, onde, na realidade, não há nenhuma atividade mineral acontecendo, ele é chamado de “título fantasma”. [...]

Do volume total de ouro com indícios de ilegalidade, mais da metade veio da Amazônia (54%), principalmente do Mato Grosso (26%) e do Pará (24%). Os casos envolvendo áreas protegidas incluem a TI Sararé (MT), a TI Kayabi (MT/PA) e os Parques Nacionais da Amazônia (PA), Matinguari (AM/RO), do Acari (AM) e Montanhas do Tumucumaque (AP/PA).

Portanto, é identificável a deficiência na proteção do Sistema Financeiro Nacional, o que possibilite a manutenção da mineração ilegal de ouro em territórios indígenas no Brasil. Diante disso, o Partido Verde, o Partido Socialista Brasileiro e a Rede Sustentabilidade foram os responsáveis por ajuizar as Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade nº 7.345 e 7.273 em 2023 nas quais o Ministro Gilmar Mendes, em 04 de abril de 2023, concedeu medida de natureza cautelar para: a) a suspensão da eficácia do art. 39, § 4º, da Lei Federal 12.844/2013 que trata sobre a presunção da legalidade e da boa-fé das instituições financeiras; b) a adoção, no prazo de 90 dias, por parte do Poder Executivo da União de: (I) um novo marco normativo para a fiscalização do comércio do ouro, especialmente quanto à verificação da origem legal do ouro adquirido por DTVMs; (II) medidas que inviabilizem a aquisição de ouro extraído de áreas de proteção ambiental e de Territórios Indígenas (Brasil, 2023).

Calha mencionar dois detalhes nas referidas ADIs.

I) Foram buscadas informações da Polícia Federal e esta declarou que a presunção de legalidade e de boa-fé do art. 39, § 4º, da Lei Federal 12.844/2013 são instrumentos que favorecem o “branqueamento” do recurso criminosamente extraído de regiões auríferas em virtude da inexistência de ações concretas do Sistema Financeiro para se proteger do garimpo ilegal (Brasil, 2023).

II) Originalmente, a Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013 (que traz a presunção de legalidade e de boa-fé das instituições financeiras) era uma medida provisória que tinha como





objetivo auxiliar os agricultores em virtude da seca que se iniciou em 2012, considerada como a pior da história já registrada no Brasil por ter durado seis anos consecutivos. Assim, tratava sobre o Benefício Garantia-Safra, o Auxílio Emergencial, autorização de doação de milho aos Governos Estaduais, entre outros assuntos dessa natureza. Contudo, o art. 39, *caput* e os seus parágrafos foram inseridos pelo Congresso Nacional durante o curso do processo legislativo de conversão da Medida Provisória 610, de 2 de abril de 2013. O art. 39 trata sobre um tema que não é compatível com o resto do conteúdo da Lei.

Em decisão na ADI 5.127 no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, durante a aprovação de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, não seria possível ao Congresso Nacional incluir emendas parlamentares que não tenham pertinência temática com a norma. Essas emendas parlamentares sem pertinência temática são também conhecidas como “emendas jabutis<sup>12</sup>”. Ocorre que, no ano de 2015, a Corte aplicou efeitos não retroativos à declaração de inconstitucionalidade.

Posteriormente, no ano de 2023, ao analisar as ADIs que questionam a presunção de legitimidade e de boa-fé das instituições financeiras, o ministro Gilmar Mendes identificou o art. 39 como uma “emenda jabuti”. Em razão dos efeitos não retroativos da ADI 5.127 do ano de 2015, o ministro Gilmar Mendes não deixou de afastar a constitucionalidade com base no argumento de proibição da “emenda jabuti”. No entanto, a menção à existência desse tipo de emenda serviu para compreender o contexto em que a norma foi criada e, assim, concluiu que as alterações promovidas na Lei no ano de 2013 permitiram a expansão do comércio ilegal de minério e fortaleceram as atividades de garimpo ilegal, chegando a atingir os povos indígenas das áreas afetadas (Brasil, 2023).

## **5 CONCLUSÃO**

---

<sup>12</sup> Atribui-se a Ulysses Guimarães a seguinte frase: “jabuti não sobe em árvore. Se está lá, ou foi enchente, ou foi mão de gente”. Essa declaração expressa o que ficou conhecido como um “contrabando legislativo”, ou seja, a inclusão de uma emenda parlamentar sem pertinência temática com o restante de medidas provisórias na tentativa de aproveitar a sumariedade do processo legislativo durante a conversão da medida provisória em lei.







Ao longo do texto, foi possível compreender as normas relacionadas à pesquisa e à lavra do minério de ouro no território do Brasil. Um ponto muito importante na parte inicial do estudo e que proporcionou uma melhor compreensão foi a informação de que a atividade de pesquisa e lavra de jazidas nos territórios indígenas é ilícita no Brasil, pois não existe regulação sobre o assunto como determina a Constituição.

Como consequência, nenhum dos regimes de pesquisa ou lavra podem ser aplicados a esses territórios indígenas, seja o regime de monopolização, o regime de autorização, o regime de concessão e o regime de permissão de lavra garimpeira. No entanto, também foi possível verificar que, embora o ordenamento jurídico proíba essas atividades mineradoras, elas ainda acontecem.

A segunda parte do estudo trouxe dados alarmantes e recentes, de janeiro de 2021 a junho de 2022. Nessa ocasião, pode ser vista que 30% do ouro produzido no Brasil pode ser considerado como irregular e apenas três cidades no estado do Pará (Itaituba, Cumaru do Norte e Novo Progresso) são responsáveis por 98% do total de 10,5 toneladas de ouro ilegal extraído no mesmo período. Além disso, na cidade de Itaituba-PA, está localizada parte da Terra Indígena Munducuru e, na cidade de Cumaru do Norte, está localizada parte da Terra Indígena Kayapó, dois territórios indígenas já demarcados. Logo, nem a existência de tipos penais ou operações da Polícia Federal estão sendo suficientes para inibir a prática da mineração ilegal em territórios indígenas.

Por fim, a última parte do estudo trouxe mais elementos que auxiliaram a encontrar uma resposta ao problema. Calha retornar mais uma vez à problemática deste estudo para citá-la: existe alguma necessidade de construção de um marco regulatório mais eficiente para a proteção do Sistema Financeiro Nacional de modo que evite a mineração ilegal de ouro em territórios indígenas no Brasil?

Após fazer um estudo sobre o conjunto de normas que regulamentam a pesquisa e a lavra de minério de ouro no Brasil, percebe-se que a Lei Federal nº 12.844/2013 contém uma deficiência na proteção do Sistema Financeiro Nacional, ou seja, uma “emenda jabuti” que buscou isentar de responsabilidade as instituições financeiras compradoras de ouro através da presunção de legitimidade do ouro adquirido e a boa-fé da pessoa jurídica adquirente. Porém, foram ajuizadas as Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade nº 7.345 e 7.273 em 2023 nas quais o Ministro Gilmar Mendes, em 04 de abril de 2023, concedeu medida de natureza cautelar





para suspender a eficácia do art. 39, § 4º, da Lei Federal 12.844/2013 que trata sobre a presunção da legalidade e da boa-fé das instituições financeiras.

Diante disso, conclui-se que o marco regulatório de proteção do Sistema Financeiro Nacional possui falhas que afetam o Sistema em questão e a ordem econômica. Isso ocorre no momento em que o ouro ilegal é comprado por instituições financeiras em virtude das regras trazidas pela Lei Federal nº 12.844/2013. Assim, esse marco necessita ser reconsiderado para evitar a manutenção da mineração ilegal de ouro em territórios indígenas no Brasil. Uma boa medida adotada para evitar maiores danos ao patrimônio da União e aos territórios indígenas foi a decisão cautelar nas Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade nº 7.345 e 7.273.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição nº 1988, de 5 de outubro de 1998. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018. Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017.. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 jun. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 fev. 1967.

BRASIL. Instrução Normativa nº 406 do Banco Central do Brasil, de 31 de julho de 2023. Orienta as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil quanto aos procedimentos a serem adotados quando da compra de ouro. **Diário Oficial da União**. 145. ed. Brasília, 01 ago. 2023. Seção 1, p. 112.

BRASIL. Lei nº 11.658, de 2 de junho de 2008. Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 jun. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**. Brasília, 19 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989. Dispõe sobre o ouro, ativo financeiro, e sobre seu tratamento tributário. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 maio 1989.





BRASIL. Lei nº 8.176, de 08 de fevereiro de 1991. Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis. **Lei de Crimes Contra A Ordem Econômica**. Brasília, 13 fev. 1991.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 fev. 1998; retificado, 17 fev. 1998.

BRASIL. Resolução nº 2.099 do Banco Central do Brasil, de 17 de agosto de 1994. Aprova regulamentos que dispõem sobre as condições relativamente ao acesso ao Sistema Financeiro Nacional, aos valores mínimos de capital e patrimônio líquido ajustado, à instalação de dependências e à obrigatoriedade da manutenção de patrimônio líquido ajustado em valor compatível com o grau de risco das operações ativas das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 ago. 1994.

BRASIL. Resolução nº 4072 do Banco Central do Brasil, de 26 de abril de 2012. Altera e consolida as normas sobre a instalação, no País, de dependências de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 abr. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.345. REQTE.(S): PARTIDO VERDE. Relator: GILMAR MENDES. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 921. Relator: NUNES MARQUES. **Redir/Stf**. Brasília, 2023.

CURI, Adilson. Lavra de minas. São Paulo: Oficina de Textos, 2017.

FERNANDES, Adam Barros; BOULHOSA, Gabrieli Santos; SANTOS, Yolacir Carlos de Souza. Estudo da Legislação Brasileira e Chilena à Luz do Direito Minerário. In: OLIVEIRA, Fabricia Benda de Oliveira; et al. (Organizadores). **Geologia Aplicada**. Alegre, ES: Caufes, 2022. p. 9-23.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Raio X do Ouro**: mais de 200 toneladas podem ser ilegais. São Paulo, 2022.

LUZ, Adão Benvindo da; LINS, Fernando Antonio Freitas. **Introdução ao tratamento de minérios**. CETEM/MCTIC, 2018.

MANZOLLI, Bruno Antônio; RAJÃO, Raoni. **Boletim do Ouro 2021-2022**. Belo Horizonte: Csr/Ufmg, 2022.

MAPBIOMAS. **Amazônia concentra mais de 90% do garimpo no Brasil**. 2023. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2023/09/22/amazonia-concentra-mais-de-90-do-garimpo-no-brasil/>. Acesso em: 27 set. 2023.





MARTINS, Jaime. **Setor mineral rumo a um novo marco legal**. Relator: Jaime Martins; Paulo César Ribeiro Lima (coord.); Alberto Pinheiro de Queiroz Filho, Leonardo Costa Schüler, Roberto Carlos Martins Pontes. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 276 p. – (Série cadernos de altos estudos ; n. 8).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **TRF1 suspende licença a mineradora no Pará por falta de consulta prévia a indígenas**. 2022. Disponível em:

<https://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/trf1-suspende-licenca-a-mineradora-no-para-por-falta-de-consulta-previa-a-indigenas-no-para>. Acesso em: 22 set. 2023.

PESENTE, Ronaldo. **Mercados financeiros**. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis; Superintendência de Educação a Distância, 2019.

PIOVESAN, Armando; TEMPORINI, Edméa Rita. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista de saúde pública**, v. 29, p. 318-325, 1995.

PRADO, Luiz Regis. **Direito penal econômico**: ordem econômica, relações de consumo, sistema financeiro, ordem tributária, sistema previdenciário, lavagem de capitais, crimes organizado. 3a. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

