



TERRA RASGADA:

COMO AVANÇA O GARIMPO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA



Terra rasgada: como avança o garimpo na Amazônia brasileira

Conselho Político Aliança em Defesa dos Territórios:

Dário Kopenawa Yanomami
Júlio Ye'kwana
Maial Paiakan Kayapó
Doto Takak-Ire Kayapó
Alessandra Korap Munduruku
Ademir Kaba Munduruku

Organização:

Luísa Pontes Molina

Texto:

Estêvão Benfica Senra
Juliana de Paula Batista
Luísa Pontes Molina
Luiz Henrique Reggi Pecora
Rodrigo Magalhães de Oliveira

Preparação de originais e edição:

Usha Velasco

Pesquisa de imagens:

Luísa Pontes Molina
Cláudio Tavares

Projeto gráfico e diagramação:

Usha Velasco

Parceria:

Associação Floresta Protegida
Hutukara Associação Yanomami
Associação Wanasseduume Ye'kwana
Instituto Kabu
Instituto Raoni
Associação Indígena Pariri
Associação Indígena Da'uk
Associação da Mulheres Yanomami Kumirayoma
Instituto Socioambiental
Greenpeace Brasil

Apoio:

Environmental Defense Fund



TERRA RASGADA:

como avança o garimpo
na Amazônia brasileira

1ª edição
Brasília, 2023

Apresentação

<i>O garimpo em pauta: "terra rasgada"</i>	6
--	----------

Capítulo 1

<i>Definições e mecanismos de uma teia complexa</i>	12
---	-----------

1. O que é o garimpo hoje?.....	12
---------------------------------	-----------

1.1. Atividade em expansão, mas mercado concentrado.....	12
--	-----------

1.1.2. Crimes conexos ao garimpo.....	15
---------------------------------------	-----------

2. Por que o garimpo cresceu nos últimos anos?.....	26
---	-----------

2.1. Aspecto macroeconômico – o ouro como refúgio (para quem?).....	26
---	-----------

2.2. Aspecto regulatório.....	33
-------------------------------	-----------

2.3. Produção.....	34
--------------------	-----------

2.4. Comercialização.....	37
---------------------------	-----------

2.5. Aspecto político.....	43
----------------------------	-----------

2.6. Aspecto tecnológico e sociológico.....	49
---	-----------

Capítulo 2

<i>Fragilidades institucionais e lavagem do ouro ilegal</i>	52
---	-----------

1. O papel central das DTVMs.....	54
-----------------------------------	-----------

2. O regime jurídico da Permissão de Lavra.....	65
---	-----------

3. Omissão fiscalizatória.....	71
--------------------------------	-----------

4. Estado de Coisas Inconstitucional.....	76
---	-----------

Capítulo 3

<i>Medidas fundamentais para enfrentar o garimpo ilegal</i>	88
---	-----------

1. Proteção integral de terras indígenas.....	92
---	-----------

2. Controle da cadeia do ouro.....	94
------------------------------------	-----------

APRESENTAÇÃO



O garimpo em pauta: **dados alarmantes**

Há uma transformação em curso no modo como se encara o garimpo ilegal em Terras Indígenas (TI) no Brasil – sobretudo nos últimos cinco anos e no que diz respeito à exploração predatória de ouro. A crise humanitária pela qual o povo Yanomami tem passado é exemplo emblemático disso: desde que o presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva visitou Boa Vista (RR) e chamou a atenção para a gravidade da situação – em 21 de janeiro de 2023 –, os diversos assuntos ligados ao tema do garimpo ilegal viraram pauta obrigatória nos principais meios de comunicação do país. Ainda assim, não se trata de um processo simples, uniforme ou célere; mas seja no âmbito do poder público, seja no de organizações da sociedade civil e também na imprensa, observa-se um avanço no entendimento de que o que está em jogo é um problema complexo, a ser encarado de maneira sistêmica e em múltiplas escalas. A exploração garimpeira na Amazônia se revelou uma das questões mais críticas da região, da produção viabilizada localmente por organizações criminosas (e amparada, não raro, por corrupção e outros crimes envolvendo agentes públicos), às movimentações milionárias de empresas brasileiras e estrangeiras suspeitas de crimes financeiros e fiscais na compra e venda do metal.

Investigações e operações conduzidas pela Polícia Federal (PF) e pelo Ministério Público Federal (MPF) colocaram em evidência o completo descontrole na cadeia de extração e comercialização do ouro, enquanto na sociedade civil aprimoraram-se os instrumentos para estimar o volume da produção ilegal e levantar possíveis soluções para as fragilidades que permeiam essa cadeia. Concomitantemente, a imprensa noticiava as conexões entre a exploração ilegal em áreas protegidas, grandes empresas estrangeiras e grupos políticos, e fazia eco às sistemáticas denúncias de

A exploração garimpeira na Amazônia se revelou uma das questões mais críticas da região, desde os impactos sobre as comunidades locais até a produção viabilizada por organizações criminosas, e as movimentações milionárias de empresas suspeitas de crimes financeiros e fiscais.

organizações indígenas quanto ao rastro de destruição e de violência promovido pela atividade. A partir de 2020, o assunto teve paulatinamente condições de “furar a bolha” no debate público, diante dessas denúncias e evidências, e da divulgação de dados alarmantes sobre o avanço do garimpo sobre as terras indígenas e unidades de conservação, assim como seus impactos sobre as comunidades locais.

Com a divulgação da Coleção 6 do Projeto de Mapeamento Anual do Uso e Cobertura da Terra no Brasil (MapBiomias), em meados de 2021, ficaram mais evidentes os contornos do que se passou a chamar, no ano anterior, de “nova corrida do ouro na Amazônia”. A área ocupada pelo garimpo havia superado a da mineração industrial no país, chegando a 107,8 mil ha em 2020 – processo que se iniciou em 2018 (quando foram registrados 96 mil ha explorados pela garimpagem, contra 93,5 mil ha da mineração) e se intensificou no ano seguinte, quando a área de garimpo atingiu 106,6 mil ha ante 97,7 mil ha ocupados pela mineração.¹ E foi nesse período, justamente, que o debate em torno do crescimento e dos impactos da atividade começa a ganhar mais espaço na sociedade.

Recentemente o MapBiomias² lançou novos dados sobre a área destinada à exploração garimpeira, na sua Coleção 7. Os números confirmam a tendência de expansão ao longo dos anos, já apresentada na coleção anterior, e atualizam a área de lavra ocupada pela atividade nos diferentes territórios e categorias fundiárias. No ranking de TIs destacam-se a TI Kayapó, com 11.542 ha, a TI Munduruku, com 4.744 ha, e a TI Yanomami, com 1.557 há – respectivamente a primeira, a segunda e a terceira Terra Indígena mais impactada pelo garimpo em todo o território nacional.

Porém, vale pontuar que, como o MapBiomias calcula a área impactada a partir de uma classificação automática com imagens LandSat (um satélite de média resolução), os números totais do garimpo na Amazônia possivelmente estão subestimados na plataforma. O mapeamento com imagens de satélite de alta resolução de áreas de garimpo nas TIs Yanomami e Munduruku, por exemplo, realizado por sistemas de monitoramento regionais, indicam números ainda maiores. Na TI Yanomami, o Sistema de Monitoramento do Garimpo Ilegal (SMGI), da Hutukara Associação Yanomami, identificou, até maio de 2022, uma área acumulada superior a 4 mil hectares, sendo que apenas no primeiro quadrimestre do ano a área destruída aumentou em 784 hectares. Na TI Munduruku, um levantamento realizado pelo Greenpeace em outubro de 2021, com validação de sobrevoos, registrou um total de 6.780 hectares³ destruídos.

¹ Ver em <https://mapbiomas.org/area-ocupada-pela-mineracao-no-brasil-cresce-mais-de-6-vezes-entre-1985-e-2020>

² Ver em <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/>

³ Inclui também uma pequena área impactada na TI Sai-cinza, contígua à TI Munduruku.

Não obstante esses números, não faltam esforços para manter a noção de garimpo atrelada à de uma iniciativa individual, tradicional e de baixo impacto — consagrada no imaginário nacional pelo símbolo do trabalhador debruçado sobre sua bateia. Não é trivial a incongruência entre essa imagem e os avanços na compreensão do que é a exploração garimpeira, aludidos anteriormente.

FRED MAURO/FERRA FLORESTA FILMES/ISA



Lideranças Munduruku, Yanomami e Kayapó reunidas para a formação da Aliança em Defesa dos Territórios

▶ ALIANÇA DE TRÊS POVOS

Em agosto de 2021, durante o acampamento Luta Pela Vida, em Brasília, lideranças das TIs mais afetadas pelo avanço do garimpo ilegal se juntaram para escrever um documento que expressasse publicamente o seu repúdio à atividade garimpeira — considerada “uma doença que os brancos estão trazendo para dentro dos nossos territórios”. A carta-manifesto foi assinada por nove organizações indígenas: Hutukara Associação Yanomami, Instituto Raoni, Instituto Kabu, Associação Bebô Xikrin do Bacajá, Associação Floresta Protegida, Associação das Mulheres Munduruku Wakoborün, Associação Indígena Pariri do Médio Tapajós, Hwenama Associação dos Povos Yanomami de Roraima e Associação Wanasseduume Ye’kwana. Desse encontro nasceu a proposta de constituir uma aliança entre os Kayapó, Yanomami e Munduruku, para fortalecer as lutas que cada um desses povos promove em defesa de suas terras. Essa articulação se desenvolveu ao longo do ano de 2022, em ações promovidas conjuntamente por lideranças desses povos nos territórios, em grandes mobilizações nas capitais e, ainda, internacionalmente. A publicação deste dossiê e o documentário “Escute: a terra foi rasgada!” fazem parte dos esforços promovidos pela iniciativa.

**Davi Kopenawa
Yanomami no encon-
tro de lideranças
Yanomami e Ye'kuana**

VICTOR MORVAM/ISA



**Tuíra Kayapó e ou-
tras mulheres Kayapó
marcham rumo ao
Congresso Nacional,
em Brasília**

TATIANE KLEIN/ISA





CHRISTIAN BRAGA/ISA

Alessandra Korap Munduruku com lideranças indígenas Yanomami e Kayapó, da Aliança em Defesa dos Territórios



LUCAS LANDAUJISA

Dario Kopenawa, liderança Yanomami, no 5º Encontro da Rede Xingu +

Capítulo 1



Definições e mecanismos de uma teia complexa

1. O que é o garimpo hoje?

1.1. Atividade em expansão, mas mercado concentrado

O garimpo é um esquema de produção mecanizado, capitalizado e estratificado, não raro promovido por grupos com características de organização criminosas.⁴ Se na década de 1990 uma espécie de ‘modelo empresarial’ de organização da atividade já era notável (isto é, uma produção econômica e socialmente dividida entre categorias como ‘patrões’ e ‘trabalhadores’), nos últimos anos tornou-se impossível negar que o caráter que tinha outrora, rudimentar e artesanal, tenha sido definitivamente abandonado. Na medida em que vieram à tona os dados alarmantes do aumento de áreas de garimpo na Amazônia na última década, citados na apresentação deste volume, também se tornaram conhecidas evidências que mostram a complexa teia de atores na qual a exploração garimpeira está implicada, o volume de recursos que movimenta e a sua atual capacidade de produção.

Em julho de 2022, uma manchete do jornal Folha de S. Paulo declarava: “PF mira compra de ouro de terras indígenas por grupo que movimentou R\$ 16 bi”.⁵ O caso em questão ilustra com precisão a teia aludida acima: empresários (sócios da mineradora Gana Gold, posteriormente chamada M. M. Gold)⁶ investigados pela Polícia Federal por burlar os li-

O esquema de produção é mecanizado, capitalizado e estratificado. Na década de 1990 um ‘modelo empresarial’ já era notável, e nos últimos anos tornou-se impossível negar que o caráter rudimentar e artesanal de outrora foi, via de regra, abandonado.

⁴ Se consideradas as classificações utilizadas em investigações dos atores envolvidos na promoção de garimpo ilegal em áreas protegidas.

⁵ Ver em <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/07/pf-mira-compra-de-ouro-de-terras-indigenas-por-grupo-que-movimentou-r-16-bi.shtml>

⁶ Ver em <https://theintercept.com/2021/09/16/mineradora-novata-ja-explorou-32-vezes-mais-ouro-do-que-o-previsto-em-area-protetida-da-amazonia/>

Organizações criminosas investigadas investidas por extrair ilegalmente toneladas de ouro no Pará podem estar lavando, naquele estado, ouro de garimpos ilegais da TI Yanomami (em Roraima) e de outras áreas onde a exploração é vedada. Segundo a PF, o esquema movimentou cerca de R\$ 16 bilhões entre 2019 e 2021.

mites de uma licença de pesquisa mineral e extrair ilegalmente toneladas de ouro no Pará podem estar lavando, no município de Itaituba (PA), ouro de garimpos ilegais da TI Yanomami (em Roraima) e de outras áreas onde a exploração é vedada. Segundo a PF, a Gana Gold transferiu ao menos R\$ 2 milhões, entre 2019 e 2021, a um empresário investigado por comandar a logística da garimpagem ilegal na TI Yanomami – em meio a um esquema que movimentou cerca de R\$ 16 bilhões entre 2019 e 2021, ainda segundo a PF. Embargada em setembro de 2021, a mineradora contou com apoio do presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para pressionar o então superintendente do órgão pela sua liberação.⁷

O empresário que teria recebido as transferências milionárias dos sócios da Gana Gold é Rodrigo Mello (ou Rodrigo Cataratas), principal nome de duas empresas que estão sendo investigadas pela PF por supostamente fornecer apoio logístico a garimpos na TI Yanomami: a Cataratas Poços Artesianos e Tarp Táxi Aéreo. Líder do Movimento “Garimpo É Legal” no estado de Roraima e candidato a deputado federal pelo Partido Liberal (PL) nas eleições de 2022, Rodrigo Cataratas é também suspeito de mandar incendiar um helicóptero do Ibama em setembro de 2021. Segundo a PF, a organização criminosa encabeçada por Cataratas enviava dinheiro para o exterior com identidades falsas e operações irregulares de câmbio, e movimentou, em dois anos, cerca de R\$ 200 milhões. Em 2021, a Justiça bloqueou R\$ 9,5 milhões dos suspeitos.

Há ainda outro aspecto na desigualdade marcante na cadeia do ouro, que decorre diretamente da ausência de mecanismos de rastreabilidade na produção e comercialização do metal. Este problema se torna ainda mais notável levando em conta os dados divulgados no estudo *Legalidade da produção de ouro no Brasil* (Manzoli *et. al.*, 2021). Segundo os autores, que adotam uma metodologia conservadora, nos anos de 2019 e 2020 foram comercializadas 174 toneladas do metal, das quais 49 toneladas têm origem em áreas com evidências de irregularidades, causando um prejuízo socioambiental médio de R\$ 31,4 bilhões.

Além disso, a pesquisa observou que apenas seis indivíduos e associações detêm 61% do ouro produzido em garimpos com evidências de ilegalidade, sendo que 71% desse volume foram adquiridos por apenas três Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM). Essas instituições “atuam nos mercados financeiro e de capitais e no mercado cambial intermediando a negociação de títulos e valores mobiliários entre investidores e tomadores de recursos”, informa o próprio Banco Central (Bacen).⁸ Jun-

⁷ Ver em <https://theintercept.com/2022/03/26/presidente-ibama-pressionou-subalterno-para-liberar-mineradora-de-ouro-embargada/>

⁸ Ver em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/corretoradistribuidora>

to com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Bacen é responsável por supervisionar as DTVM — que, por sua vez, têm nos Postos de Compra de Ouro (PCO) os seus braços nas províncias produtoras do metal. Acontece que apenas oito instituições têm PCOs ativos no país — sendo que um terço desses postos pertence a uma única DTVM, chamada FD’Gold. Esses dados foram fornecidos pelo Bacen a Oliveira e Molina (2021) via Lei de Acesso à Informação, e chamam a atenção para um aspecto marcante da concentração do mercado de ouro.

Maior instituição do ramo, a FD’Gold DTVM comprou entre 2019 e 2020 — segundo o MPF — 1.370 kg de ouro ilegal. Outras empresas no ranking das maiores compradoras de ouro do país também adquiriram mais de uma tonelada de metal de origem ilegal nesse período: a Ourominas comprou 1.080,51 kg e a Carol DTVM, 1.918,50 kg. Ligadas à representante mais pesada do lobby do garimpo hoje — a Associação Nacional do Ouro (Anoro) —, a FD’Gold e a Carol DTVM são clientes da maior exportadora de ouro do Brasil: a BP Trading, empresa que faturou R\$ 1,4 bi em 2019, segundo a Repórter Brasil.⁹

Tradings e exportadoras são outras peças centrais no mercado do ouro. São as *tradings* que recebem a demanda de empresas estrangeiras e a passam para as DTVMs. De acordo com uma fonte anônima da Repórter Brasil, é a BP Trading que financia a cadeia de ouro no país, depositando dinheiro adiantado nas contas das DTVMs, que, por sua vez, compram dos garimpos e fornecem o ouro, em retorno. Ainda segundo a Repórter Brasil, em 2019 a FD’Gold entregou à BP Trading o equivalente a R\$ 18 milhões em ouro, e à Carol DTVM, R\$ 870 mil.

1.1.2. Crimes conexos ao garimpo

Além da exploração ilegal feita em Terras Indígenas e Unidades de Conservação, a produção de ouro em garimpos é, em numerosos casos, acompanhada de outras infrações penais, configurando verdadeiras organizações criminosas. De um lado, a rotina do garimpo ilegal é permeada por condutas ilícitas que vão da prática de crimes ambientais e contra o patrimônio público ao tráfico de pessoas, exploração sexual de mulheres e crianças (indígenas e não indígenas) e condições de trabalho análogas à escravidão. De outro lado se conjugam, tanto à produção como à comercialização de ouro, esquemas criminosos direta ou indiretamente vinculados à atividade garimpeira, como tráfico de mercúrio, de drogas e de armas.

⁹ <https://reporterbrasil.org.br/2021/10/com-receita-de-1-virgula-4-bi-de-reais-maior-exportadora-de-ouro-do-garimpo-tem-cadeia-contaminada-por-metal-ilegal/>

A CADEIA DE VENDA DO OURO

1

Ao sair do garimpo

Quem pode transportar ouro de garimpo?

- O garimpeiro e seus parceiros (pessoas autorizadas a participar da extração do ouro e de seus resultados);
- Os membros da cadeia produtiva (piloto de avião, comerciantes e outros) ou seus respectivos mandatários.

Para isso é preciso apenas ter uma autorização do titular da Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), com o número do título, validade e localização.

Por onde o ouro de garimpo pode passar?

O ouro pode ser transportado apenas no interior da região aurífera* onde foi produzido. Ou seja, a PLG de onde o ouro saiu deve estar na mesma região que o posto onde será vendido.

** "§ 5º Entende-se por região aurífera produtora a região geográfica (...) onde estão localizadas as frentes de lavra."*

Quem pode comprar ouro de garimpo?

O ouro proveniente de garimpos só pode ser vendido a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central: as Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM). O ouro é adquirido por elas em Postos de Compra de Ouro (PCO).

Apesar da primeira aquisição ser exclusividade das DTVM, há empresas comerciais adquirindo ouro direto de garimpo de maneira ilegal.

2

No posto de compra

O que garante que o ouro comprado tem origem ilegal?

Não há mecanismos que garantam a legalidade da origem: ela é presumida. No PCO, o vendedor apenas apresenta seus documentos pessoais e indica de qual PLG o ouro foi extraído. Ao comprador cabe arquivar esses documentos. É responsabilidade do vendedor fornecer informações verídicas, enquanto o comprador está resguardado pela presunção de sua boa fé.

Este é o ponto de maior fragilidade na cadeia: torna mais fácil ocultar a origem ilegal do ouro, ao atribuí-lo a uma PLG localizada em área de atividade garimpeira legal.

No ato da primeira compra, a DTVM deve emitir nota fiscal de aquisição, cadastrando o vendedor e a PLG. Essa nota fiscal ainda não é eletrônica. Cabe à DTVM recolher a Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

3

Dali em diante

Uma vez comprado pelo PCO/DTVM, o ouro pode ser custodiado na Bolsa de Valores, comercializado em barra ou exportado.

Aqui, a observação dos meios pelos quais a garimpagem se expande em áreas protegidas torna-se mais complexa, ao cruzar com os problemas e aspectos próprios desses outros esquemas criminosos — como, por exemplo, o que permite a expansão do narcotráfico pela Amazônia, ou o que facilita aos traficantes de mercúrio trazer para o país vultosos volumes do metal. Além disso, há também a presença do que o Instituto Igarapé identificou como “crimes com interface administrativa”, entre os “crimes conexos” que integram o “ecossistema do crime ambiental na Amazônia”. Segundo o estudo, o garimpo estaria incluído no rol das “economias ilícitas ou contaminadas por ilicitudes” que, por sua vez, estão imbricadas num “ecossistema de práticas ilegais ambientais e não ambientais”.¹⁰

A categorização delineada pelo Instituto — que dá maior relevo “ao impacto do ilícito” do que propriamente à “tipificação penal enquanto crime ambiental” das atividades — pode contribuir para uma abordagem mais ampla do problema do garimpo ilegal, na medida em que a ótica da macrocriminalidade sugere um olhar sistêmico que abarque os ditos “crimes conexos”. Estes são divididos, pelo Instituto, em: “crimes violentos”, “crime organizado”, “crimes com interface administrativa”, “crimes com interface financeira e tributária” e “crimes de tráfico”. A divisão será utilizada aqui como recurso para ilustrar a conjugação de atividades ilícitas implicadas na produção e comercialização de ouro de garimpos ilegais.¹¹

Ligações com o narcotráfico

Embora não seja novidade para especialistas no assunto, a interseção entre garimpo e tráfico de drogas ganhou maior atenção no debate público com a escalada dos conflitos promovidos por facções do crime organizado na TI Yanomami. A partir de relatos de garimpeiros, uma reportagem da agência Amazônia Real de maio de 2021 dá conta de que, além de membros do Primeiro Comando da Capital (PCC), o grupo venezuelano Tren de Aragua estaria atuando na Terra Indígena.¹² Segundo pesquisa do núcleo Insight Crime, o Tren de Aragua é o ator mais poderoso do crime venezuelano, tendo sido o primeiro do país a se espalhar com rapidez para fora das suas fronteiras, nos últimos anos.¹³ Dedicado a “extorsão, sequestros, homicídios, roubo de veículos e tráfico de drogas e armas” — ainda segundo o Insight Crime —, o Tren de Aragua se aliou ao PCC

¹⁰ WAISBICH, Laura T. et. al. *O ecossistema do crime ambiental na Amazônia: uma análise das economias ilícitas da floresta*. Instituto Igarapé. Disponível em: <https://igarape.org.br/o-ecossistema-do-crime-ambiental-na-amazonia-uma-analise-das-economias-ilicitas-da-floresta/>

¹¹ Idem, p. 6.

¹² Ver em: <https://amazoniareal.com.br/como-o-pcc-se-infiltrou-nos-garimpos-em-roraima/>

¹³ Ver em: <https://insightcrime.org/venezuela-organized-crime-news/tren-de-aragua/>

O garimpo é particularmente vantajoso para o tráfico de drogas por conta do esquema logístico que compõe sua espinha dorsal. Segundo a PF, uma organização ligada ao PCC utilizava garimpos no Pará para lavagem e como base de pousos para transportar drogas, desde pelo menos 2018.

nos últimos anos,¹⁴ em meio a um processo mais amplo de expansão das conexões entre o crime organizado dos dois países, que envolveu também uma massiva inserção de venezuelanos na facção brasileira.¹⁵

Segundo um delegado ouvido pela Amazônia Real na matéria supracitada, a infiltração do PCC nos garimpos da TI Yanomami se iniciou por volta de 2018. Em 2019, uma denúncia do Ministério Público do Estado de Roraima (MPRR) identificou diálogos entre lideranças do PCC a respeito da expansão da facção nessas áreas. Hoje, sabe-se que o PCC, além da “segurança privada”, também atua no fornecimento e transporte de insumos para os garimpos localizados no rio Uraricoera, no controle de prostíbulos e cantinas, assim como na exploração mineral em balsas de ferro.¹⁶ Em maio de 2021, homens encapuzados, identificados posteriormente como membros da “facção”, abriram fogo contra os moradores da aldeia Yakepraopë, na região do Palimiu, TI Yanomami, em retaliação a uma apreensão de combustível realizada por jovens indígenas, que estavam fartos dos abusos praticados pelos garimpeiros em seu território. De maio a agosto, foram registrados outros sete ataques, perpetrados pelo mesmo grupo, contra os Yanomami do Palimiu. Em um deles, duas crianças morreram afogadas ao tentar fugir dos tiros.

“O ouro é a melhor forma de lavar dinheiro hoje”, declarou em entrevista o procurador da República Paulo de Tarso Oliveira. Por isso, diz ele, é até “natural” a inserção do PCC ou de “qualquer organização que tenha dinheiro criminoso” em garimpos.¹⁷ Além de lavar dinheiro, o garimpo é particularmente vantajoso para o tráfico de drogas por conta do esquema logístico que compõe a espinha dorsal da atividade. Nesse sentido, é exemplar o caso do empresário “Grota”, que veio à tona com a operação Narcos Gold, deflagrada em novembro de 2021, em três estados brasileiros. Principal alvo da operação, Heverton Soares (o Grota) lidera, segundo a PF, uma organização ligada ao PCC que utilizava garimpos na região de Itaituba (PA) para lavagem de dinheiro e como base de pousos e decolagens para transportar drogas, desde pelo menos 2018.¹⁸

Um ano antes da realização da Narcos Gold, Grota teve 18 pedidos de PLGs — que somam 762 hectares — aprovados pela ANM. No mesmo mês, ele adquiriu por 1 milhão de dólares e por meio de negociações fraudulen-

¹⁴ Ver em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-07/venezuelanos-ganham-forca-e-cargos-chave-no-pcc-em-roraima-apos-batismo-feito-por-lideranca-nacional.html>

¹⁵ Já estava em curso, em janeiro de 2018, a incorporação de presos venezuelanos em Roraima pelo PCC. Esse processo está diretamente ligado às migrações decorrentes da crise humanitária na Venezuela a partir do fim de 2016, conforme análise reportagem do Estado de São Paulo: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,em-nova-ofensiva-pcc-recruta-venezuelanos-em-prisao-de-roraima,70002138829>

¹⁶ Ver em: <https://tab.uol.com.br/edicao/pcc-no-garimpo/#cover>

¹⁷ Ver em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/06/pcc-se-aproxima-de-garimpeiros-para-lavagem-de-recursos/>

¹⁸ Ver em: <https://agenciasportlight.com.br/index.php/2021/11/16/de-bracos-abertos-para-o-crime-narcotraficante-com-conexoes-no-pcc-ganhou-18-autorizacoes-para-garimpar-no-governo-bolsonaro/>

tas um avião monomotor que foi utilizado para o tráfico de entorpecentes, segundo despacho do Juízo da 1ª Vara Criminal da Justiça Estadual de Santarém, que negou a restituição da aeronave pela empresa “Pastinha Auto Posto”, também investigada na Narcos Gold.¹⁹ Foram tomadas pela PF outras 11 aeronaves. A operação também promoveu bloqueio de contas e de acesso a bens, expediu 30 mandados de busca e apreensão e 12 mandados de prisão nos estados do Pará, Tocantins, Goiás e São Paulo. Além de lavagem de dinheiro, a PF investiga tráfico de drogas, associação para o tráfico e corrupção passiva e ativa.²⁰

Tráfico e comercialização ilegal de mercúrio

O tráfico de mercúrio (Hg) é um exemplo concreto de “crime conexo” ao garimpo ilegal. A utilização de mercúrio de origem ilícita em garimpos legais já é um problema expressivo: para se ter uma ideia, entre as cooperativas ouvidas no Inventário Nacional de Emissões e Liberações de Mercúrio no Âmbito da Mineração Artesanal e em Pequena Escala, de 2018, apenas uma comprava Hg com notas fiscais. O problema se torna ainda mais sensível se for considerado o volume do metal utilizado na extração aurífera. Ainda segundo o relatório final do inventário, para a produção de um grama de ouro são usados em média 5 gramas de mercúrio — podendo chegar à proporção de 8 gramas para cada grama de ouro.²¹

Não há mercado formal de mercúrio no Brasil. Apesar disso, é notavelmente fácil adquirir o produto em sites da internet, em lojas de material para garimpo e até em farmácias, conforme mostrou a reportagem do programa de televisão *Fantástico* do dia 30 de agosto de 2020. Nela também se mostrou que parte expressiva do mercúrio que entra na bacia do Tapajós atravessa ilegalmente a fronteira com a Bolívia, enquanto no estado de Roraima o metal entra pela fronteira com a Guiana. Segundo Marcos Orellana, relator das Nações Unidas sobre substâncias tóxicas e direitos humanos, a Bolívia (onde o comércio de mercúrio é legal) tem sido central na rota de Hg utilizado na exploração garimpeira em diversos países da América Latina: uma vez que entra no país, o governo boliviano não tem instrumentos para monitorar o destino do mercúrio.²²

Além desse tipo de contrabando, suspeita-se que parte do mercúrio utilizado em garimpos é adquirido a partir do desvio de estoques que

¹⁹ Ver em: <https://itaituba.portaldacidade.com/noticias/policial/justica-nega-devolucao-de-aviao-apreendido-na-operacao-narcos-gold-em-itaituba-1709>

²⁰ Ver em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/na-mira/narcos-gold-pf-prende-trafficantes-que-movimentaram-r-1-bilhao>

²¹ Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas*. MPF, Brasília, 2020. p. 181.

²² Ver em: <https://www.dw.com/pt-br/bol%C3%ADvia-tem-papel-central-no-merc%C3%BArio-usado-pelo-garimpo-ilegal/a-62492680>

ingressaram legalmente no país. Exemplo disso se viu em maio de 2018, quando o Ibama e a Receita Federal apreenderam, em Santa Catarina, 1,7 tonelada de Hg que seria destinada a garimpos na Amazônia Legal. Três meses antes, 430 quilos do metal, que também iriam para garimpos, foram apreendidos na maior importadora brasileira desse ramo.²³

Trabalho análogo à escravidão

Não é raro encontrar exploração do trabalho em garimpos na Amazônia, com condições degradantes, jornadas exaustivas e exposição a diversos riscos à saúde e à segurança. No que diz respeito ao trabalho análogo à escravidão, pesquisas mostram que esse crime se dá, em geral, na exigência de pagamento em gramas de ouro ao empregador, como condição para que o trabalhador deixe o garimpo, ou nas cooperativas que arregimentam trabalhadores e os expõem a ambientes insalubres e inseguros, em permanente risco de vida.²⁴

As formas contemporâneas de escravidão em garimpos amazônicos podem ser verificadas a partir do que se expôs em recentes operações de resgate de trabalhadores. Um caso emblemático nesse sentido é o de um garimpo na Floresta Nacional do Amaná (PA), de onde foram resgatadas 38 pessoas em 2018. Na cantina eram oferecidos alimentos, bebidas alcoólicas, equipamentos de trabalho e outros por preços que variavam de cinco a dez vezes mais que a média do mercado — e eram cobrados em gramas de ouro. Os gastos imediatamente se convertiam em dívidas, pois a dona do garimpo mantinha consigo o pagamento dos trabalhadores, para descontar dele os débitos acumulados. Mesmo o transporte e a alimentação dos trabalhadores antes de se instalarem nos garimpos (i.e., ao se deslocarem das cidades) lhes conferia dívidas.²⁵

Em reportagem para a Mongabay, Maurício Angelo diz que entre 2008 e 2021 foram resgatados de garimpos em todo o país 333 pessoas em condição análoga à escravidão. O autor aponta que a extensão dos resgates é inédita e que, entre as 31 operações de resgate realizadas no país durante esse período, 12 se deram no Pará — a maioria em garimpos de ouro. Para Warlei Dias, delegado da PF que chefiava o Núcleo de Repressão ao Trabalho Forçado, ouvido por Angelo, as operações realizadas pela corporação nos últimos anos permitiram observar um maior investimento, por parte

²³ Ver em: <https://www.ecodebate.com.br/2018/05/14/operacao-impede-a-distribuicao-de-17-tonelada-de-mercurio-para-garimpos-ilegais-na-amazonia/> e também em <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/ibama-apreende-430-kg-de-mercurio-em-sc-que-seriam-enviados-para-garimpos-ilegais-na-amazonia.ghtml>

²⁴ Ver, por exemplo, FERREIRA, Otávio B. *et. al.* A permanência da escravidão nos garimpos do estado do Pará a partir da utilização de instrumentos estatais: a necessidade de fiscalização e controle eficientes. *Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho*, v. 7, n. 2, p. 38-54, 2022.

²⁵ Ver em: <https://reporterbrasil.org.br/2018/08/resgate-trabalho-escravo-garimpo-ouro-para/>

de donos de garimpo, na exploração de trabalho análogo à escravidão: “Eles conseguem, com essa prática, tornar aquela atividade ilegal, que já era lucrativa, ainda mais lucrativa”, afirma.²⁶

Em Roraima, na Guiana e na Venezuela também há relatos de escravidão por dívida associada ao trabalho sexual. Aproveitando-se da vulnerabilidade de mulheres venezuelanas recém-chegadas ao Brasil, no contexto da crise migratória atual, traficantes de pessoas recrutam jovens para trabalhar em garimpos, oferecendo pagamentos em ouro por programa ou altos salários como cozinheiras nos acampamentos. Uma vez nos grotões, essas mulheres são obrigadas a trabalhar para pagar seus gastos logísticos, e então se veem presas em um círculo vicioso no qual não conseguem sequer comprar a passagem de volta para casa, devido aos altos gastos nas estruturas das currutelas, como medicamentos para infecções, “aluguel” do quarto, alimentação e produtos de higiene.²⁷

Violência contra indígenas

Além das práticas propriamente criminosas, há outras práticas conexas promotoras de violência no interior das terras indígenas, que funcionam também como mecanismos para a expansão da atividade garimpeira nessas áreas. Entre elas destaca-se a cooptação de indígenas por empresários do ramo, para facilitar a entrada e a permanência nos territórios — conforme veio a público, de maneira mais intensa, a partir da expansão dos garimpos na Amazônia nos últimos três anos e em meio a diferentes operações da PF.

Entre meados de 2020 e de 2021, o principal grupo envolvido na exploração mineral nas terras Munduruku do alto Tapajós e no seu entorno²⁸ esteve na mira da PF. Trata-se da família conhecida como “Boi na Brasa”, há muito denunciada pelos indígenas e investigada pelo MPF.²⁹ Em agosto de 2020, no âmbito da Operação Bezerro de Ouro I, cerca de R\$ 8 milhões em bens foram sequestrados desse grupo pela Justiça,³⁰ no ano seguinte, oito membros e quatro indígenas que atuavam com eles tornaram-se réus na Justiça Federal.³¹ Conforme atestou o delegado da PF responsável pelo inquérito, reforçando alguns dos principais elementos

Há práticas promotoras de violência no interior das TIs que também funcionam como mecanismos de expansão da atividade garimpeira. Entre elas destaca-se a cooptação de indígenas por organizações criminosas, para facilitar a entrada e a permanência nos territórios.

²⁶ Ver em <https://brasil.mongabay.com/2021/02/trabalho-escravo-em-garimpos-expoe-redes-criminosas-na-amazonia/>

²⁷ Ver em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/10/traficantes-de-pessoas-mudam-tatica-e-atraem-mulheres-para-dividas-impagaveis.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsfolha

²⁸ Ver em: <https://apublica.org/2021/06/acusados-de-garimpo-ilegal-em-terra-munduruku-pedem-ao-governo-mineracao-no-entorno-da-ti/>

²⁹ Ver em: https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/05/16/familia-de-garimpeiros-ilegais-se-associa-a-indios-e-quadrilhas-para-explorar-ouro-na-amazonia.ghtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_content=post&utm_campaign=fant

³⁰ Ver em: <https://www.folhadoprogresso.com.br/pf-desartacula-grupo-que-atuava-na-extracao-de-ouro-ilegal-em-novo-progresso-e-moraes-almeida/>

³¹ Ver em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2021/05/17/justica-federal-torna-reus-grupo-denunciado-por-garimpagem-ilegal-em-terra-munduruku-no-pa.ghtml>



**Incêndio na aldeia
Fazenda Tapajós
(Terra Indígena
Munduruku, Pará),
da liderança Maria
Leusa Munduruku,
promovido por
garimpeiros em
maio de 2021**

das denúncias feitas pelos indígenas anteriormente, os “Boi na Brasa” aliciavam os Munduruku oferecendo um percentual do ouro explorado, para garantir o acesso à terra indígena.³²

A cooptação de indígenas para o garimpo ilegal é um dos principais problemas enfrentados nos territórios amazônicos hoje, no que diz respeito à organização social e política das comunidades. No entanto, muito pouco tem sido dito a respeito. No contexto do rio Tapajós, o assunto aparece apenas de maneira transversal na imprensa, em análises da atuação do lobby da exploração mineral em TIs³³ e nas notícias sobre os conflitos

³² Ver em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/05/16/familia-de-garimpeiros-ilegais-se-associa-a-indios-e-quadrilhas-para-explorar-ouro-na-amazonia.ghtml>

³³ Ver em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/07/quem-esta-por-tras-do-lobby-pelo-garimpo-ilegal-de-ouro-nas-terras-dos-munduruku/>

promovidos por garimpeiros, sobretudo em 2021 — tanto os ataques às organizações Munduruku contrárias à atividade, como a ofensiva contra as operações de fiscalização e combate ao garimpo ilegal na região de Jacareacanga (PA).³⁴

“Sabemos que o papel reservado aos indígenas pró-garimpo nessa engrenagem é de pessoas interpostas”, disse à CNN Brasil o procurador do MPF Paulo de Tarso, usando um termo do vocabulário jurídico que, em português corrente, pode ser traduzido por “testa de ferro” ou “laranja”. Os indígenas cooptados “facilitam o acesso ao território, auxiliam no processo de aliciamento de lideranças, intermedeiam pagamento de comissões”, explica ainda o procurador, que pondera: “É verdade, alguns prestam serviços, outros recebem comissão. Mas poucos chegam ao topo dessa cadeia empresarial e criminoso.”³⁵

A observação é digna de nota. Não há comparação possível entre o que um trabalhador de garimpo (indígena ou não indígena) ganha na atividade e o que faturam os empresários da cadeia. No entanto, essa diferenciação permanece velada no debate sobre garimpo; é inclusive possível afirmar com segurança que a cooptação (enquanto mecanismo que facilita a expansão da garimpagem) conta com o desconhecimento por parte da sociedade e mesmo de autoridades do poder público, no que diz respeito à diferença entre o que ganham empresários e trabalhadores dos garimpos.

Nos últimos anos, a única frente em que se pôde avançar na exposição pública do problema da cooptação e das táticas utilizadas por garimpeiros para desestabilizar as comunidades indígenas se deu a partir das denúncias feitas pela Hutukara Associação Yanomami (HAY). Em um relatório divulgado em abril de 2022, a Associação mostra, a partir de relatos dos próprios indígenas em diferentes regiões da TI Yanomami, como a destruição do território é acompanhada por uma investida brutal contra as pessoas e comunidades.³⁶

A repercussão nacional e internacional acerca da tragédia humanitária vivida pelos Yanomami foi expressiva; grandes portais de notícias falaram, por exemplo, de “desestruturação social” como efeito da inserção de armas e bebidas alcoólicas entre jovens indígenas — vista como estratégia de garimpeiros para promover conflitos nas comunidades e abusar sexualmente de mulheres e meninas Yanomami.³⁷

A Hutukara Associação Yanomami expôs a cooptação e as táticas de garimpeiros para desestabilizar comunidades indígenas, a partir de relatos em diferentes regiões da TI, mostrando como a destruição do território é acompanhada por uma investida brutal contra pessoas e comunidades.

³⁴ Para uma síntese desses conflitos, ver MOLINA, L.; WANDERLEY, LJM. *O cerco do ouro: garimpo ilegal, destruição e lutas em terras Munduruku*. Brasília: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração; ed. 2021.

³⁵ Ver em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/operacao-contr-garimpo-ilegal-expoe-conflito-indigena-e-debate-por-regulacao/>

³⁶ Disponível em <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/yanomami-sob-ataque-garimpo-ilegal-na-terra-indigena-yanomami-e-propostas-para>

³⁷ Ver em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2022/04/19/armas-e-cachaca-como-jovens-ianomami-sao-recrutados-para-trabalho-no-garimpo-ilegal.ghtml>

POR QUE O GARIMPO EM TERRAS INDÍGENAS É ILEGAL E INCONSTITUCIONAL?

O regime reservado à atividade garimpeira pela Constituição Federal é inequívoco ao excluir as terras indígenas da aplicação dos dispositivos constitucionais relacionados à modalidade. Este regime vem elencado no art. 174, § 3º e § 4, e estabelece que “o Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros”, e que estas cooperativas “terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis”.

Prevê, portanto, que o Estado intervirá para regular a atividade garimpeira, devendo-se observar parâmetros de salvaguardas ambientais e sociais delineados conforme a própria Constituição. Assim, o ordenamento jurídico nacional autoriza a extração de minérios na modalidade garimpeira no território nacional, desde que observados esses parâmetros.

Segundo a regra constitucional prevista no artigo 174, § 4º, “as cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na 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”.

Ocorre que a própria Constituição afasta a aplicabilidade dos dispositivos acima mencionados às Terras Indígenas. Isto vem explícito no art. 231, § 7º, que estipula, textualmente: “Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.” Daí tem-se que não há, em nosso regime constitucional, a possibilidade de operação regular de lavras garimpeiras em Terras Indígenas, o direito de prioridade das cooperativas garimpeiras ou, ainda, a previsibilidade de a União estabelecer, em terras indígenas, áreas e condições para o exercício da atividade de garimpagem. Assim, o texto constitucional prevê a possibilidade de edição de lei (entre outros requisi-

tos) para a mineração convencional, mas optou por excluir desta hipótese a atividade garimpeira.

Tal entendimento está corroborado pela melhor doutrina jurídica nacional. Ensina o constitucionalista José Afonso da Silva: “Ao Congresso Nacional se imputou o julgamento de cada situação concreta, para sopesar os direitos e interesses dos índios e a necessidade da prática daquelas atividades [de mineração], reconhecido que o princípio é o da prevalência dos interesses indígenas, pois a execução de tais atividades, assim como a autorização do Congresso Nacional, só pode ocorrer nas condições específicas estabelecidas em lei (art. 176, §1º); nem mesmo se admite a atividade garimpeira, em cooperativa ou não, mencionada no art. 174, §§3º e 4º”.³⁸ No mesmo sentido, Marés reforça: “o artigo 231 §7º excepcionou as terras indígenas, reafirmando a ilegalidade da exploração garimpeira por não indígenas”.³⁹

Vale lembrar que a mineração industrial em terras indígenas não poderá ser concedida enquanto não for regulamentada por lei complementar que atenda a todos os critérios constitucionais, sob pena de configurar infração administrativa e crime, segundo a legislação vigente sobre mineração e sobre proteção ao meio ambiente.⁴⁰

É importante notar, ainda, que a lei nº 7.805/1989, a partir da qual se instituiu o regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), é nítida ao excluir Terras Indígenas das áreas passíveis de lavra. O art. 23, alínea a, indica que PLG “não se aplica a terras indígenas”. Ressalta-se também que a exclusão se aplica tanto às Terras Indígenas demarcadas e homologadas quanto àquelas em diferentes fases do processo de demarcação, uma vez que a demarcação tem natureza meramente declaratória — porque o direito à Terra Indígena dos povos respectivos é um direito originário. Em síntese: qualquer garimpo que se instale em Terras Indígenas é ilegal; e qualquer outorga de PLG nesses territórios é irregular.

³⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43ª edição. São Paulo, Malheiros, 2020. p.878.

³⁹ SOUZA FILHO, Carlo Frederico Marés de. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. 1ª edição (ano 1998), 10ª reimpr. Curitiba, Juruá, 2021. p. 141.

⁴⁰ *Ibidem*.



CHARLES VINCENT/ISA



ANTONIO ALVARADO/INSTAGRAM.COM/ANTONIOALVARADO

► **Acima: Força Aérea Brasileira remove vítima da invasão garimpeira na aldeia Homoxi, Terra Indígena Yanomami, em 1990. Abaixo: em 2023, a cena se repete na Terra Indígena Yanomami**

2. Por que o garimpo cresceu nos últimos anos?

O problema da proliferação de garimpos em terras indígenas na Amazônia brasileira pode ser examinado sob distintos aspectos – que levantam, por sua vez, questões de ordens distintas e expõem o que tem sido chamado aqui de “mecanismos” que promovem ou facilitam essa expansão. Quatro aspectos serão destacados aqui:

- (i) *Aspecto macroeconômico.* Diz respeito às conexões entre a atividade garimpeira e as mudanças no preço do ouro no mercado internacional, em momentos de instabilidade, e à atratividade exercida pelo garimpo sobre trabalhadores afetados por crises econômicas no país, pelo aumento do desemprego etc.
- (ii) *Aspecto regulatório.* Refere-se aos modos pelos quais a atividade se beneficia das fragilidades institucionais e regulatórias da administração brasileira – problema que abarca desde o descontrole da cadeia de produção e comercialização do ouro até as inconsistências e a insuficiência da própria legislação.
- (iii) *Aspecto político.* Reflete a vulnerabilidade das áreas exploradas frente a políticas de governo e à incidência do lobby do garimpo e da mineração – a exemplo do que se tem observado no Brasil no período de 2019 a 2022, com o sistemático desmonte da fiscalização ambiental, aliado a um aparelhamento da Funai sem precedentes no período democrático.
- (iv) *Aspecto tecnológico e sociológico.* Trata das transformações pelas quais o garimpo passou nas últimas décadas – a contínua e crescente mecanização da atividade, relacionada a uma maior estratificação dos grupos envolvidos nela a partir da segunda metade do século XX.

2.1. Aspecto macroeconômico — o ouro como refúgio (para quem?)

Pode causar certo espanto, fora da área de economia, a descrição do ouro como *refúgio*, isto é, um ativo (bem, valor, crédito) que, comparado a outros, oferece segurança a investidores durante períodos de incerteza no mercado. Em outras palavras e em sentido geral, o metal não perde valor com tanta facilidade quanto outros ativos diante de fatores externos, crises etc.; por isso, pode ser encarado como reserva de valor. Sob risco o seu

preço aumenta, uma vez que cresce também a procura pelo “ativo de refúgio”. Autores defendem que mesmo ativos com menor risco, como títulos do governo ou algumas moedas, não têm predominância sobre o ouro.⁴¹

O ouro, muito embora seja um ativo tangível, é considerado precipuamente um ativo financeiro por ter preço definido em bolsa de valores. Conforme a compra e venda de ouro seja utilizada pelo Banco Central para equilibrar o funcionamento da economia por meio de alterações da taxa de câmbio, o ouro servirá também como ativo cambial, assim como também, nessas mesmas hipóteses, serão consideradas ativos cambiais as reservas de moedas estrangeiras.

(...) O ouro ingresso no mercado financeiro termina por servir de lastro à moeda nacional. Embora as moedas nacionais apurem seu valor relativamente no sistema de câmbio flutuante, a formação de reservas em ouro lhes confere liquidez e protege o sistema financeiro de ataques especulativos.⁴²

Ainda que não sejam consenso na literatura especializada, o aumento do preço do ouro em momentos de crise e o seu caráter de “refúgio” parecem fatos plausíveis quando se encara, por exemplo, o desempenho do metal em meio à crise financeira mundial de 2008 e à crise da dívida soberana na Zona Euro. Nos três anos que se seguiram à falência do banco Lehman Brothers, o preço da onça-troy⁴³ no London Bullion Market (LBM) aumentou 145%, chegando a 1898.25 USD em setembro de 2011.⁴⁴

Vale ainda destacar que para pesquisadores de mineração no Brasil, ao menos no que diz respeito à mineração industrial, há particularidades no tempo de resposta do setor extrativo às mudanças no preço do metal: ao longo de diferentes ciclos macroeconômicos, o setor demorou cerca de dez anos para consolidar uma reação às mudanças no preço do ouro. Por outro lado, no caso da garimpagem a influência do preço do ouro é significativa, ainda mais se atrelada a uma conjuntura nacional, regional e local favorável à expansão da atividade.⁴⁵

Na passagem para os anos 1970 se deu a conhecida “corrida do ouro” na Amazônia. O mundo estava sob o primeiro ciclo de valorização do metal; e há estimativas de que em uma década o Brasil tenha aumentado em mais de 300% a sua produção aurífera, sendo mais da metade desse volume proveniente de garimpos na Amazônia.⁴⁶

Na passagem para os anos 1970 se deu a “corrida do ouro”; há estimativas de que em uma década o Brasil tenha aumentado em mais de 300% a sua produção aurífera, sendo mais da metade desse volume proveniente de garimpos na Amazônia.

⁴¹ Ver por exemplo FERREIRA, Tiago Benjamim. *Relação entre liquidez e risco em mercado financeiro: o paradoxo do ouro*. 2016. Tese de Doutorado.

⁴² BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas*. MPF, Brasília, 2020. p. 108-110.

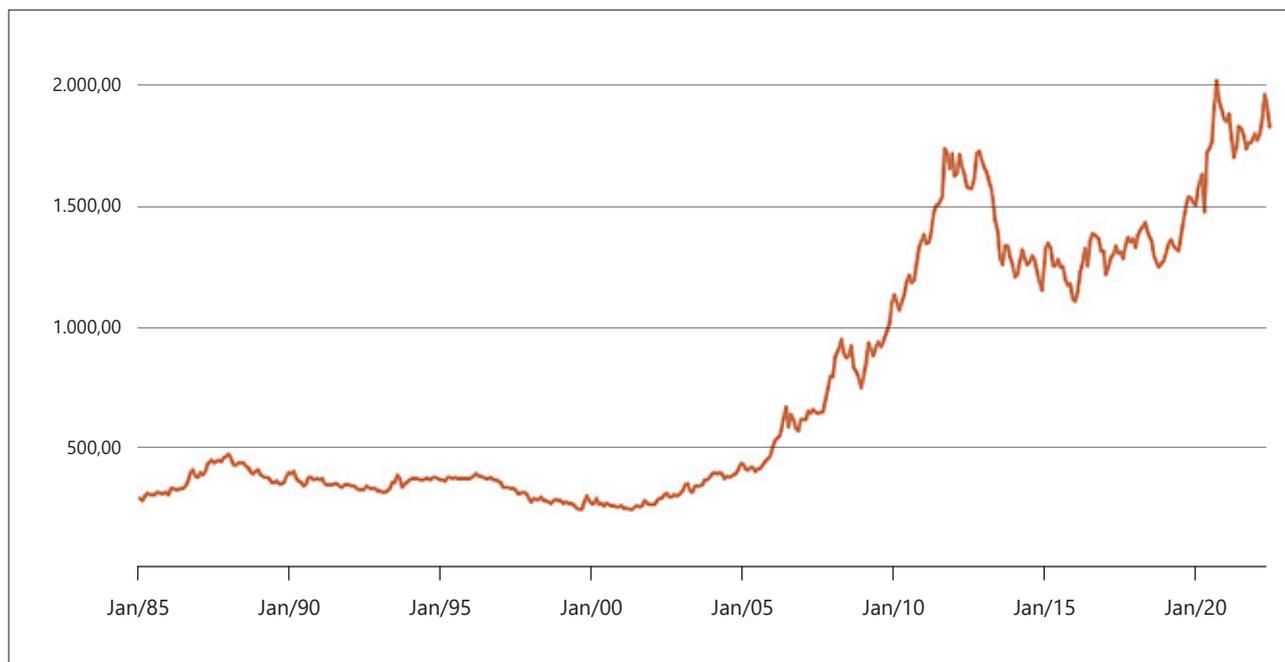
⁴³ Onça é uma unidade de peso do sistema inglês troy, utilizada em metais preciosos. Um quilograma equivale a 32,15 onças-troy.

⁴⁴ Ferreira, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁵ Ver, por exemplo, WANDERLEY, Luiz. *Geografia do Ouro na Amazônia brasileira: Uma análise a partir da porção meridional*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, 2015. P. 35-ss; 79.

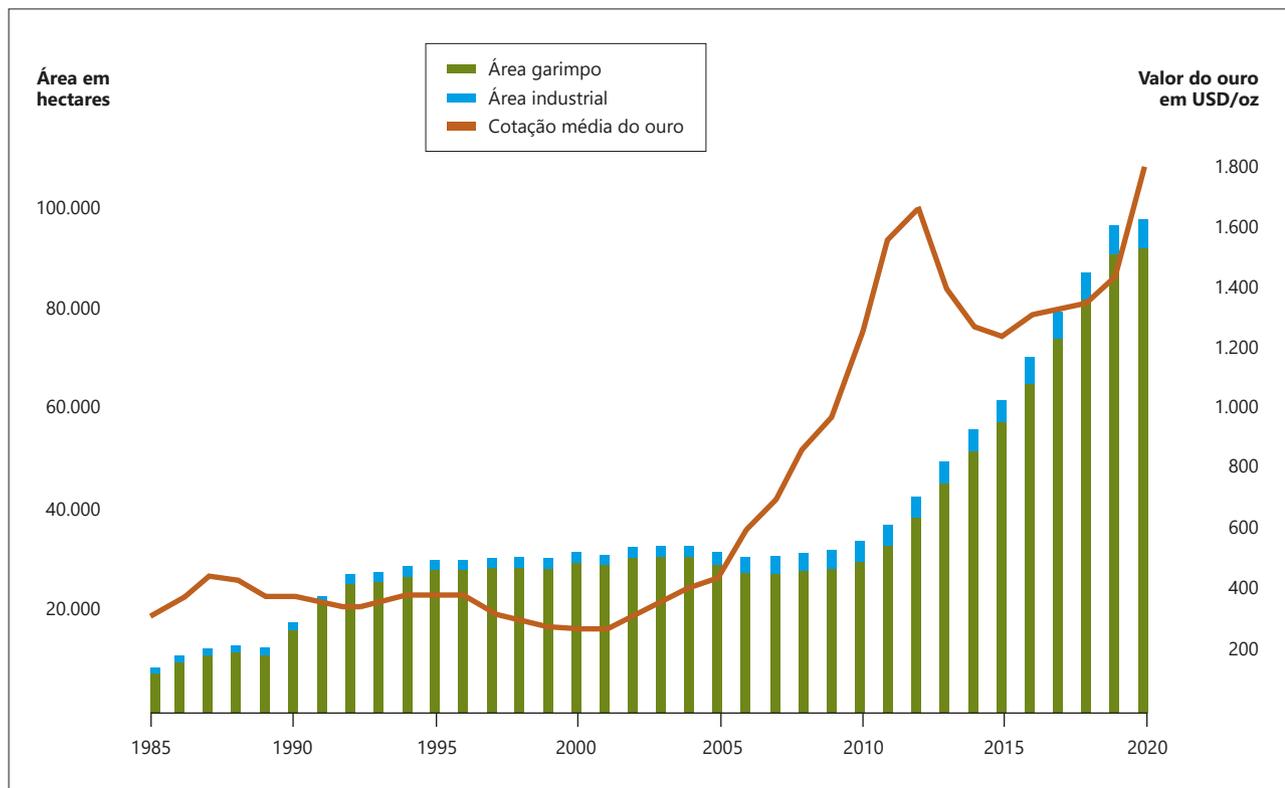
⁴⁶ É o que explica Wanderley (*op. cit.*, p. 80): da década de 1970 para a de 1980, a produção passou de nove toneladas ao ano para 40 toneladas, sendo ao menos 60% oriundos de garimpo. Segundo o autor, o volume seguiu aumentando ao longo da década de 1980, chegando a 122,6 toneladas em 1988, “com a garimpagem amazônica correspondendo a 76% da extração nacional”.

GRÁFICO 1 **Cotação do ouro no mercado internacional, 1985-2022**



Fonte: Observatório De Olho no Xingu, com dados disponíveis em <<http://br.investing.com/commodities/gold-historical-data>>

GRÁFICO 2 **Correlação entre a expansão da área de garimpo e a valorização do ouro**



Fonte: Diagnóstico da exploração de ouro no Brasil. Observatório De Olho no Xingu, com dados da BR Investing e Mapbiomas.

Esse fenômeno se deu em um momento de instabilidades no mercado financeiro global, após a quebra no padrão Dólar-Ouro e a elevação do preço do petróleo. A esse contexto se somaram, ainda: a recessão econômica que atravessava o Brasil; a situação dos migrantes após o ciclo da borracha, excluídos da política de colonização de terras; o desemprego, que por sua vez era acalentado pela ideia de enriquecimento rápido, própria do imaginário da exploração aurífera (e alimentada pelo discurso da mídia); e a política de integração e desenvolvimento regional das décadas de 1960 e 1970, entre outros fatores. Ou seja: existem condições socioeconômicas, históricas e geográficas para que ocorra algo da ordem de uma “corrida do ouro”. Além disso, o fenômeno é próprio da expansão de fronteiras e se caracteriza por migrações intensas e transformações significativas nos espaços.⁴⁷

A discussão é particularmente relevante para balizar a compreensão de momentos posteriores de intensificação da atividade garimpeira na Amazônia. Há especialistas que criticam o uso indiscriminado do termo “corrida” para se referir à expansão de garimpos na região, pois o aumento no volume de produção aurífera ou a expansão de áreas de garimpo não configurariam, por si só, uma “corrida” — sendo mais apropriado, em determinados casos, referir-se a “surto” de garimpo, isto é, fenômenos de menor escala e mais curtos, marcadamente ilegais e em geral fora do controle do Estado.⁴⁸

Desde o início do século XXI, e diante de diferentes momentos de expansão da atividade garimpeira na Amazônia, a imprensa chamou a atenção para o que poderia ser uma nova “corrida do ouro” no país — sem, no entanto, ancorar-se em evidências de transformações locais e regionais, por exemplo. Dessa maneira, o valor analítico da noção de “corrida” acaba por se dissolver, e pouco se apreende dos fenômenos em curso, dos seus efeitos e consequências. Com isso corre-se o risco, inclusive, de se desconsiderar as mudanças pelas quais a Amazônia passou ao longo das décadas e as transformações operadas na atividade garimpeira. Pode ser mais interessante investigar de quais maneiras o fenômeno do final do século XX ofereceu condições para a ocorrência de surtos de garimpo em diferentes partes da Amazônia no século seguinte — o que demanda um olhar mais detido às particularidades regionais e implica, por exemplo, questionar os modos pelos quais o poder público atuou nas bacias, nos estados e municípios.

Hoje, em vez de falar em “corrida”, pode ser mais interessante investigar de que maneira o final do século XX ofereceu condições para os surtos de garimpo na Amazônia no século XXI, o que implica questionar os modos pelos quais o poder público atuou.

⁴⁷ A esse respeito ver WANDERLEY, Luiz Jardim. Corrida do ouro, garimpo e fronteira mineral na Amazônia. Revista Sapiência, v. 8, n. 2, p. 113-137, 2019.

⁴⁸ Para Wanderley (*op. cit.*, p. 121), “corrida” denotaria “um fenômeno da fronteira, que apresenta longo prazo de duração, deixa permanências e provoca transformações significativas na estrutura regional”. Enquanto isso, “surto” se refeririam a fenômenos que “ocorrem ilegalmente e à margem do controle territorial do Estado, ou mesmo informalmente em áreas passíveis de regulamentação”.

Manchetes entre 2010 e 2012 alertavam para a devastação promovida por garimpos ilegais na Amazônia e por invasões em TIs, com garimpeiros levando malária para as aldeias. Indicavam ainda dificuldades de fiscalização diante do maquinário pesado na atividade.

Além disso, vale questionar se a noção de “corrida” é compatível com o perfil que os garimpos amazônicos adquiriram a partir dos anos 2000, tendo em vista a maior concentração dos lucros nas mãos dos empresários por trás da atividade, entre outros fatores já elucidados aqui. De todo modo, há notáveis avanços no entendimento das conexões entre questões macroeconômicas e políticas, de um lado, e a expansão da atividade pela Amazônia, de outro. Como se noticiou largamente em 2020, o aumento vertiginoso do garimpo ilegal em terras indígenas e unidades de conservação na região, naquele momento, foi facilitado por medidas administrativas e decisões políticas do governo Bolsonaro, e coincidiu com o recorde histórico no preço do ouro (que chegou a US\$2.000 a onça ainda em agosto), em meio à crise sanitária mundial e a todas as incertezas impostas pela pandemia de Covid-19.

Mas em que medida o cenário de 2020 foi excepcional?

Conforme indicado acima, o ano de 2011 também foi marcado por uma alta histórica no preço do ouro — efeito ainda da crise financeira mundial e da crise da Zona do Euro. Manchetes da época (entre meados de 2010 e meados de 2012) chamavam a atenção para a devastação promovida por garimpos ilegais na Amazônia e por invasões em terras indígenas, com garimpeiros ilegais levando malária para as aldeias;⁴⁹ indicavam as dificuldades da fiscalização frente à inserção de maquinário pesado na atividade;⁵⁰ e anunciavam uma “nova corrida do ouro” no Brasil⁵¹ e na Pan-Amazônia.⁵² Até a reabertura de Serra Pelada foi noticiada⁵³ — o que ironicamente se repetiu em 2019 e 2022.⁵⁴

Vale notar que, segundo o MapBiomas, a partir de 2010 a taxa de expansão de garimpos na Amazônia brasileira quadruplicou, passando a 6,5 mil ha por ano (entre 1985 e 2009, o crescimento se dava em torno de 1,5 mil ha por ano). A expansão da mineração industrial teve outro comportamento ao longo da série histórica do MapBiomas: seguiu “de forma incremental e contínua, a um ritmo de 2,2 mil ha por ano”.⁵⁵ O contraste pode se dar por diversos fatores, como a estrutura e os aportes de investimentos demandados pela mineração industrial, ou mesmo devido ao processo de licenciamento ambiental (mais exigente nesse caso), por exemplo.

⁴⁹ Ver em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2011/10/com-alta-do-ouro-reserva-yanomami-enfrenta-invasao-de-garimpeiros.html>

⁵⁰ Ver em: <https://memoria.etc.com.br/noticias/brasil/2012/08/mecanizacao-de-garimpos-dificulta-repressao-da-atividade-ilegal>

⁵¹ Ver em: <https://memoria.etc.com.br/noticias/brasil/2012/08/amazonia-abriga-terceira-corrida-do-ouro-no-brasil>

⁵² Ver em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/05/120529_ouro_corrida_jf_ac

⁵³ Ver em: <https://recordtv.r7.com/jornal-da-record/videos/serra-pelada-sera-reaberta-e-pode-haver-uma-nova-corrida-do-ouro-25052022>

⁵⁴ Ver em: <https://infoamazonia.org/2022/01/21/sob-promessas-de-bolsonaro-garimpeiros-se-reunem-para-reativar-serra-pelada/>

⁵⁵ Ver em: <https://mapbiomas.org/area-ocupada-pela-mineracao-no-brasil-cresce-mais-de-6-vezes-entre-1985-e-2020>



Garimpo ao lado da comunidade Homoxi, em janeiro de 2022

Recessão, desemprego e desalento

Em abril de 2021, quando os efeitos da chamada “terceira onda” de Covid-19 ainda eram sentidos em todo o Brasil, e enquanto se noticiava que a Amazônia Legal perdera 810 quilômetros quadrados de florestas no mês anterior,⁵⁶ o prefeito de Itaituba (PA) mandou um recado por áudio à população desempregada do município. Dizia que ali nunca se tinha visto “um ouro tão caro, tão bom de preço”, e acrescentou: “Nunca se viu tanto ouro extraído da nossa região que nem agora.”⁵⁷ A propaganda não é infundada e tampouco é irrelevante: basta lembrar que se trata da chamada “cidade pepita”, capital da maior província aurífera do mundo e maior polo de lavagem de ouro ilegal do país.

O episódio ilustra uma observação nas análises dos fatores que contribuem para a expansão de garimpos na Amazônia: a de que a alta do desemprego e da inflação contribuem para a atratividade do garimpo, sobretudo entre homens jovens. Esse aspecto se soma ainda à informalidade que marca a região, se comparada ao restante do país. Segundo o Projeto Amazônia 2030, 58% da população ocupada na Amazônia “não tinha carteira de trabalho assinada ou trabalhava por conta própria sem contribuir para a Previdência Social”, frente a 38% da taxa no resto do Brasil, no ano de 2019. Além da informalidade, as taxas de ocupação e de participação da Amazônia Legal em 2019 foram notavelmente mais baixas do que as do restante do país, como mostra o estudo. Apenas o desemprego não mostrou um contraste tão marcado: registrou-se 11,4% e 11,9% da População Economicamente Ativa (PEA) desempregada em 2019, na região e no Brasil, respectivamente.⁵⁸

Ainda segundo o projeto Amazônia 2030, no mercado de trabalho amazônico há mais instabilidade e riscos do que no Brasil, em geral. E essa característica é sentida particularmente pelos jovens: a parcela da população que mais sofre com a desocupação. Trata-se de um cenário de *desalento* – principalmente para as faixas etárias de 18 a 24 anos e 25 a 29 anos – que acentua o contraste regional com os dados do Brasil:

as diferenças das taxas de ocupação são enormes para os grupos de jovens de 18 a 24 anos (43% na Amazônia Legal contra 52% no resto do país, um diferencial de 9 pontos percentuais) e de 25 a 29 anos (60% na Amazônia Legal contra 70% no resto do país, um diferencial de 10 pontos percentuais). Ou seja, 57% dos jovens entre 18 e 24 anos e 40% dos jovens entre 25 e 29

⁵⁶ Ver em: <https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-marco-2021-sad/>

⁵⁷ Ver em: <https://oglobo.globo.com/brasil/audios-garimpeiros-do-para-articulam-protesto-em-brasilia-no-dia-do-indio-bancam-caravana-para-pressionar-stf-congresso-24972077>

⁵⁸ Ver em ALFENAS, F., CAVALCANTI, F., GONZAGA, G. *Mercado de Trabalho na Amazônia Legal: uma análise comparativa com o resto do Brasil*. Amazônia 2030. PUC Rio. 2020. Disponível em <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio-Final-Mercado-de-Trabalho-na-Amazonia.pdf>

anos na região amazônica não tinham qualquer ocupação em 2019. Mesmo o diferencial para o grupo de pessoas com 30 a 39 anos de idade é bem grande: a taxa de ocupação na região era de 68%, bastante inferior à taxa de ocupação de 75% observada no restante do país.⁵⁹

Desde 2016 o Brasil tem apresentado uma taxa de desemprego de dois dígitos. E uma recuperação do patamar anterior não está em um horizonte próximo: pesquisadores da FGV, por exemplo, não veem perspectiva de melhora do emprego no Brasil antes de 2026.⁶⁰ Já para a OIT, a previsão de retomada dos índices pré-pandemia é o ano de 2024.⁶¹ Entre o primeiro trimestre de 2016 e o último trimestre de 2021, a menor taxa de desocupação registrada pelo IBGE foi de 11,1%, enquanto a maior foi de 14,9% — verificada no terceiro trimestre de 2020 e no primeiro de 2021.⁶² Ainda segundo o IBGE, em 2020 a realidade do desemprego nos estados brasileiros acompanhou a realidade nacional, e foi recorde em 20 unidades da Federação.⁶³ Esse problema atingiu sobretudo trabalhadores informais e de baixa escolaridade, de acordo com a pesquisa da FGV supracitada. O cenário de desemprego e desalento pode deixar a população mais suscetível à atração exercida pelo garimpo ilegal.

2.2. Aspecto regulatório

Entre os elementos que têm contribuído para uma transformação no entendimento da complexidade do garimpo ilegal de ouro enquanto problema sistêmico e multiescalar, destacam-se os esforços recentes para dimensionar a produção ilegal ou potencialmente ilegal do metal no país;⁶⁴ para confrontar a cadeia de compra e venda na qual essa produção está implicada; e para elucidar os modos pelos quais a atividade se articula a outros crimes. Esses esforços têm se dado tanto no âmbito de investigações da PF e do MPF — sobretudo depois de deflagrada a emblemática Operação Dilema de Midas, em 2018 —, como no desenvolvimento de análises técnicas por pesquisadores e organizações da sociedade civil.

Para os fins desta seção (incluir o problema das fragilidades institucionais e regulatórias implicadas na cadeia do ouro entre os elementos que contribuem para o avanço do garimpo ilegal em terras indígenas na

Em 2020 o desemprego foi recorde em 20 estados brasileiros.

Esse problema atingiu sobretudo trabalhadores informais e de baixa escolaridade. Esse cenário pode deixar a população mais suscetível à atração exercida pelo garimpo ilegal.

⁵⁹ Idem, p. 21.

⁶⁰ Ver em: <https://portalibre.fgv.br/revista-conjuntura-economica/carta-da-conjuntura/desemprego-alto-e-desafio-para-governo-em-2022-e>

⁶¹ Ver em: <https://economia.ig.com.br/2022-01-17/oit-desemprego-no-brasil-nivel-pre-pandemia-2024.html>

⁶² Ver em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego

⁶³ Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>

⁶⁴ Sobre esses termos, cf. MANZOLLI, B., RAJÃO, R., BRAGANÇA, A. C. H., OLIVEIRA, Paulo T., ALCÂNTARA, G. K., NUNES, F., FILHO, B. S. *A legalidade da produção de ouro no Brasil*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2021.

Amazônia), será apresentado um panorama do que os esforços citados acima apontam. Esse panorama será dividido em duas partes (produção e comercialização), subdivididas em problemas próprios de cada uma.

Os divergentes entendimentos e a atuação ineficiente da ANM sobre as outorgas e fiscalizações de PLG possibilitaram situações adversas como: o aumento demasiado de requerimentos de PLG concentrados em uma única pessoa ou cooperativa acarretando na prática sistemática de reserva de mercado que configura manifesto abuso do direito de prioridade; e a exploração empresarial da garimpagem, que ocorre quando o permissionário não atua diretamente no processo produtivo e contrata garimpeiros para trabalhar nas áreas, pagando-lhes salário ou percentual sobre o valor da produção, e que normalmente essa exploração empresarial se dá mediante o emprego de maquinário pesado e com burla ao correto licenciamento ambiental, uma vez que o licenciamento é concedido para um regime de exploração mineral simplificado que, conforme a própria lei, se submete a limites máximos quanto à dimensão da área explorada. Como consequências, há impactos diretos ao patrimônio público, econômico, social e ao meio ambiente.⁶⁵

2.3. Produção

Insuficiências e inconsistências no regime de Permissão de Lavra Garimpeira

A partir da instituição do regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), em 1989, a legislação que rege a outorga dessa modalidade de título minerário restringiu a classificação de “garimpo” ao rol taxativo de minerais passíveis de exploração, à área máxima para cada requerente de PLG e à exploração em terras indígenas e unidades de conservação. Não há obstáculos para que a lavra utilize maquinário de porte industrial e se desenvolva em modelo empresarial.

Ao contrário do licenciamento administrativo imposto aos processos de mineração (para adquirir títulos minerários do tipo “Concessão de Lavra”), no regime de Permissão de Lavra Garimpeira não se exige do requerente a realização de pesquisa mineral prévia no processo de licenciamento. Dessa maneira, dispensa-se a apresentação de estimativas da capacidade de produção da lavra (ou mesmo a confirmação de que há jazidas na área em questão), dificultando a averiguação de incompatibilidades entre o título concedido e o volume de ouro extraído — facilitando, portanto, a utilização de PLGs para fraudar a origem ilegal do minério, isto é, para “esquentar” o ouro.

⁶⁵ BRASIL, Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação da Agência Nacional de Mineração, Exercício 2021. Relatório de Avaliação 905627. Brasília, 2022. Pp. 26-27.

Além disso, vale notar ainda que o citado estudo *A legalidade da produção de ouro no Brasil*, realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com o MPF, identificou expressivas evidências de descumprimento dos limites das áreas concedidas pela ANM em PLGs (20,7 toneladas de ouro) e Concessões de Lavra (CLs — 20,4 toneladas). Junto a outros, esses indícios apontam para o que se classificou como “casos potencialmente ilegais” de produção de ouro, de acordo com a metodologia conservadora do estudo.⁶⁶

Dessa forma, os grupos capitalizados por trás dos garimpos na Amazônia, amparados por uma legislação que não se adequou às transformações socioeconômicas e tecnológicas operadas sobre a atividade, concentram a produção de ouro legal e ilegal na região — sem precisar responder às disposições contidas no Código de Mineração e na legislação ambiental, que poderiam ser aplicados inteiramente a eles, segundo o MPF.⁶⁷

Garimpos fantasmas e concentração de PLGs

Em 2019, o Tribunal de Contas da União (TCU)⁶⁸ constatou que há um processo de “descaracterização do regime de PLG” em curso, devido à exploração de lavras de maneira incompatível com esse regime e à concentração irregular de títulos por pessoas físicas e empresas. Segundo o órgão, das 787 PLGs outorgadas no estado do Pará à época, 66,07% estavam sob domínio de 15 permissionários. Entre estes destaca-se o caso de uma pessoa física que, sozinha, detém 162 títulos, somando uma área de 8.097,98 hectares em PLGs. O TCU indica ainda que, onde há concentração de títulos por pessoas físicas, há o que se convencionou chamar de “garimpos fantasmas”: áreas ociosas, sem indícios de atividade garimpeira.

A persistência de PLGs sem lavra em operação é, por si só, uma irregularidade: segundo o art. 9º da Lei nº 7.805/1989, o permissionário deve “iniciar os trabalhos de extração no prazo de 90 (noventa) dias”, ou perde o título minerário. O volume de ouro esquentado em garimpos fantasmas atesta a razão para o estabelecimento do limite de 90 dias. Segundo o estudo da UFMG supracitado, 6,3 toneladas de ouro (aproximadamente R\$ 1,2 bilhão) foram produzidas em áreas ociosas.⁶⁹ Esse tipo de esquentamento (ou lavagem) de ouro — em que o número do processo minerário declarado no ato de venda do minério remete a áreas sem evidência de exploração — será doravante chamado de *lavagem grosseira*. O Capítulo 2

⁶⁶ Manzolli *et. al.*, *op. cit.* p. 21.

⁶⁷ BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas*. MPF, Brasília, 2020. p. 36

⁶⁸ TC 018.935/2019-2

⁶⁹ Manzolli *et. al.*, *op. cit.*, p. 13.

desta publicação apresentará esse tipo de esquentamento, mostrando que além dele há maneiras mais sofisticadas de promover o crime de lavagem.

Também no Capítulo 2 será tratado, de maneira mais aprofundada, o modo como a descaracterização do regime, no que diz respeito ao acúmulo de PLGs, se dá por uma interpretação deturpada da Lei nº 7.805/1989. Para a ANM não haveria entrave legal, por exemplo, para que pessoas físicas acumulem títulos minerários, desde que cada PLG respeite o limite de 50 hectares. Ou seja, o sentido de limitar a área de exploração, contido na mencionada lei, é deixado de lado e seus efeitos são anulados.

No caso das cooperativas garimpeiras (cujas permissões de lavra devem se restringir ao limite de 10 mil hectares cada), a concentração de PLGs é ainda mais acentuada. Conforme será discutido em maior detalhe no Capítulo 2, apenas dez cooperativas detêm 82% da área total outorgada entre 1990 e 2021 — e só a Cooperativa dos Garimpeiros do Vale do Rio Peixoto (Coogavepe), sediada em Mato Grosso, concentra 25% dessas áreas. Em segundo lugar no ranking encontra-se uma entidade que ironicamente se chama Cooperativa de Pequenos Mineradores de Ouro e Pedras Preciosas de Alta Floresta (Cooperalfa), que concentra 164.566,50 ha de área outorgada.⁷⁰

Cooperativas garimpeiras no crime organizado

A incongruência entre a legislação que estabelece o regime de PLGs (cujo objetivo original era proteger o garimpeiro “autônomo”) e a realidade atual dos empreendimentos de garimpo encontra paralelo em outro problema. Trata-se da figura das cooperativas de garimpo, cuja atuação, nos dias de hoje, não raro ultrapassa expressivamente o propósito por trás do delineamento primeiro da sua categoria nas disposições legais voltadas para organização da exploração mineral. A Constituição Federal conferiu destaque às cooperativas como uma maneira de amparar os trabalhadores do garimpo e favorecer o seu desenvolvimento enquanto grupo social, conforme se observa no §2º e §3º do artigo 174. Neste último se lê: “O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a *proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros*” (ênfases acrescentadas).

O texto constitucional estendeu às cooperativas, portanto, a noção de que a atividade garimpeira se caracterizava por ser rudimentar — o que, vale lembrar, prevalecia nas normas e no debate público de então.⁷¹ Mas já estavam em curso as transformações na organização social e na produ-

⁷⁰ Idem.

⁷¹ BRASIL, Ministério Público Federal. *Op. cit.* p. 21.

ção dos garimpos mencionadas no tópico anterior, com a mecanização a partir da década de 1970 e, conseqüentemente, a escalada dos impactos socioambientais da atividade. Ou seja, a incongruência aludida acima é resultado de um processo longo e contínuo, que se desdobra em problemas de diversas ordens. Entre eles está a suscetibilidade das cooperativas ao “desvirtuamento” de seu propósito original, passando a atuar como parte do crime organizado do garimpo em terras indígenas.

2.4. Comercialização

Para entrar legalmente no mercado, o ouro proveniente de garimpos — que tem caráter de ativo financeiro ou instrumento cambial — precisa ser vendido a um Posto de Compra de Ouro (PCO) vinculado a uma Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM) autorizada pelo Banco Central. A venda tem que estar ligada a uma lavra vigente e deve indicar o título minerário, para que a DTVM recolha a Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). É nesse ponto que reside a fragilidade fundamental da cadeia, pois, conforme o artigo 39, §4º da Lei nº 12.844/2013, a legalidade da origem depende apenas da palavra do vendedor e da presumida boa-fé do comprador.

Ou seja: a legalidade do ouro é presumida, como o é a boa-fé do PCO/DTVM que o adquire. Ainda que sigam obrigadas a prevenir e combater lavagem de recursos, como será discutido no Capítulo 2, as DTVMs contam com relativa blindagem quanto à verificação das informações prestadas pelo vendedor. Há casos, inclusive, em que o próprio PCO promove a lavagem, atrelando o ouro comprado a um título minerário já autorizado — de acordo com o que foi revelado pela Operação Dilema de Midas, deflagrada em 2018 pela PF em parceria com o MPF.

Desde que vieram à tona os resultados e desdobramentos desta que foi a primeira operação a promover uma análise em longa escala da legalidade das aquisições de ouro, é de conhecimento público que não há no Brasil mecanismos de rastreabilidade que garantam a licitude da origem do metal. Até o momento em que a presente publicação foi redigida, o único instrumento que poderia ser utilizado para controle (a nota fiscal de aquisição, emitida pela DTVM/PCO) é, também, um aspecto da fragilidade da cadeia, pois trata-se de um documento físico, impresso, sob sigilo fiscal e, não raro, preenchido à mão, como mostrou a Dilema de Midas.

Soma-se ao quadro a escassez de esforços, por parte da ANM, para controlar e sanar as irregularidades da cadeia — embora seja atribuição exclusiva da autarquia fiscalizar a atividade de mineração, entre outras

A legalidade da origem do ouro é presumida: depende apenas da palavra do vendedor e da boa-fé do comprador, segundo a Lei 12.844/2013. Ainda que obrigadas a prevenir a lavagem, as DTVMs contam com relativa blindagem quanto à verificação das informações .

(conforme será comentado abaixo), respondendo por fraudes como o mascaramento da origem ilícita do ouro ou da sua comercialização em volume muito superior à capacidade de exploração de uma PLG, por exemplo. Além disso, é vedada por lei a compra de ouro por um PCO fora da província mineral da PLG em que é produzido — o que, no entanto, ocorre com frequência, como a própria operação Dilema de Midas mostrou a respeito do PCO da empresa Ourominas em Santarém.

Omissão e corrupção na Agência Nacional de Mineração

De acordo com o artigo 2º da Lei nº 13.575/17, a Agência Nacional de Mineração (ANM) é responsável por “promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País”. Compete à autarquia, entre outras atribuições, “requisitar, guardar e administrar os dados e as informações sobre as atividades de pesquisa e lavra produzidos por titulares de direitos minerários”, além de fiscalizar a mineração — adotando, quando necessário, “medidas acautelatórias como de interdição e paralisação” e autuando infratores, se for o caso.

No entanto, o que se tem observado ao longo dos anos é “uma omissão institucional notória e generalizada” por parte da ANM — afirma o MPF na Ação Civil Pública (ACP) que se seguiu à Operação Dilema de Midas e trata de um esquema criminoso envolvendo um PCO em Santarém (PA). A ação, de julho de 2019, partiu de um inquérito policial aberto três anos antes. Entre as medidas, destaca-se a apresentação de um “plano prevendo um conjunto de ações de combate à extração e comercialização de ouro ilegal” nos limites da Subseção Judiciária de Santarém e a interrupção da emissão de PLGs naquela área da circunscrição, enquanto não for sanado o problema.⁷²

Dois anos depois, diante da evidente explosão do garimpo ilegal na bacia do Tapajós, uma nova ACP pede, entre outras medidas, tutela provisória de urgência para suspender todas as PLGs em Itaituba, Jacareacanga e Novo Progresso — onde se localizam territórios Munduruku e Kayapó, vale lembrar —, além da suspensão das autorizações administrativas das DTVMs e demais empresas que negociam ouro nos mesmos municípios.⁷³

As duas ações são dignas de nota por ilustrar com precisão os entraves enfrentados no âmbito da institucionalidade, no que diz respeito às fragilidades regulatórias que contribuem notavelmente para a expansão

Há “uma omissão institucional notória e generalizada” por parte da ANM, segundo o MPF – que também afirmou, em uma ação de 2021: “A necessidade de intervenção do Judiciário decorre unicamente da recalcitrância dos demandados no cumprimento de seus deveres”.

⁷² BRASIL. Ministério Público Federal. Ação Civil Pública referente ao Inquérito Policial nº 0179/2016 (317-68.2017.4.01.3902), p. 103.

⁷³ Idem, p. 85-86.

do garimpo ilegal na Amazônia. “Observa-se que nada há de inusitado nos pedidos”, diz o próprio MPF na ACP de 2021: “A necessidade de intervenção do Judiciário decorre unicamente da recalcitrância dos demandados no cumprimento de seus deveres.”⁷⁴

Com efeito, um estudo realizado por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade Federal de Viçosa (UFV)⁷⁵ constatou uma queda contínua nas ações de fiscalização por parte da ANM (e, antes, DNPM) no período de 2003 a 2020. Tendo como pico o ano de 2007 (com 7.837 ações), o órgão registrou, no último ano desse período, apenas 1.047 ações. Segundo os autores, a fragilização paulatina de um dos principais atributos da Agência se explica pela redução no orçamento autorizado para essas atividades e pelos valores executados, expressivamente menores do que os aprovados. Em média, “54% dos recursos previstos para ações discricionárias foram de fato empenhados pela organização”.⁷⁶

“A atuação deficiente do DNPM [atual ANM] é uma situação crônica”, constatou uma auditoria do TCU realizada junto à ANM em 2019. O relatório diz ainda que “os riscos identificados são similares aos apontados nas auditorias que o Tribunal realiza desde 2010”.⁷⁷ No ano seguinte, o TCU recomendou à autarquia que aperfeiçoasse os seus processos internos, tendo em vista a falta de estrutura na qual se encontrava, herdada do DNPM – ainda que a Agência tenha recebido “17 novas competências e atribuições afetas à regulação, fiscalização, normatização e transparência”.⁷⁸ Em 2021, o TCU acatou o pedido do MPF para que levantasse as fragilidades dos órgãos competentes no que diz respeito à comercialização e à exportação de ouro de origem ilegal.⁷⁹

Há ainda outros problemas no rol das fragilidades da ANM. No início de 2019, veio a público o resultado de uma auditoria do TCU em quase 300 órgãos federais, com foco na existência de mecanismos internos de prevenção e combate a irregularidades. Segundo o Tribunal, a autarquia ocupa o 2º lugar no ranking dos órgãos mais expostos à fraude e corrupção no Brasil, perdendo apenas para a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Entre os problemas destacados no estudo e expostos pela BBC Brasil estão: indefinição de critérios de avaliação de riscos institucionais e de fraude e corrupção; falhas nos procedimentos destinados

⁷⁴ Idem, p. 86.

⁷⁵ EUCLYDES, Fillipe Maciel *et al.* Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. *Revista de Administração Pública*, v. 56, p. 163-175, 2022.

⁷⁶ Vale observar que, no que diz respeito à mineração industrial, a redução no corpo técnico da ANM levou a autarquia a terceirizar às próprias mineradoras as atividades de inspeção e fiscalização, segundo apontam DE FARIA, Edimur Ferreira; SOUZA, Renata Martins em Da responsabilidade civil do estado por omissão fiscalizatória: acidentalidade provocada pelo rompimento da barragem de Brumadinho. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 19, n. 78, p. 221-248, 2019.

⁷⁷ Ver em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/atuacao-deficiente-da-agencia-nacional-de-mineracao-e-cronica.htm>

⁷⁸ <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aponta-falta-de-estrutura-na-agencia-nacional-de-mineracao.htm>

⁷⁹ Ver em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/orgaos-responsaveis-pela-extracao-de-ouro-em-terras-indigenas-serao-fiscalizados-pelo-tcu.htm>

a punir eventuais irregularidades; e falta de critérios para acesso a informações relevantes e de qualidade. A reportagem da BBC ainda indica que, para o secretário de Recursos Hídricos e Mineração do TCU, Uriel Papa, “a ausência de mecanismos de combate à corrupção, aliada à estrutura precária da ANM, colocam em xeque a credibilidade do órgão”.⁸⁰

No início de 2019 também foi deflagrada a Operação Terra de Ninguém, para combater esquemas de corrupção dentro da ANM no estado da Bahia. Segundo a PF, nas investigações (iniciadas em 2017) constatou-se que servidores da autarquia em Salvador “recebiam vantagens indevidas para priorizar o andamento de determinados processos administrativos”, ou mesmo para “modificar decisões contrárias aos interesses de empresários que se dispunham a efetuar esses pagamentos ilícitos”.⁸¹

O relatório de avaliação da ANM publicado pela CGU em 2022 (*op. cit.*) aponta fragilidades em série nos procedimentos internos da autarquia que enfraquecem o seu ambiente de controle. No que diz respeito a áreas de garimpo, destaca que a ANM não estabeleceu termos de cooperação para utilizar instrumentos de fiscalização, em decorrência do “não cumprimento às competências, responsabilidades e decisões da Diretoria Colegiada” e do “não exercício de forma plena da gestão da ANM pela sua Diretoria Colegiada” — deixando, assim, de atender a recomendação do TCU feita em 2020.⁸² Quanto ao regime de PLG, a auditoria revelou a precariedade dos processos de outorga e acompanhamento de permissões, delegados às gerências regionais nas etapas fundamentais para a decisão quanto ao deferimento ou indeferimento dos requerimentos.

Segundo a CGU, os pareceres emitidos pelas gerências regionais têm falhas e inconsistências notáveis — como, por exemplo, listas de checagem incompletas ou omissão sobre ocorrência de especulação nas áreas requeridas. Há, inclusive, sigilo de pareceres e despachos mesmo depois de concluídos os processos, contribuindo para a pouca transparência da autarquia. Também existe omissão da ANM a respeito da parte que lhe cabe no processo de emissão de licenças ambientais, uma vez que a ela não atesta a conformidade dos documentos ou da comprovação dos pedidos. Por fim, a CGU aponta ainda que a ANM não demonstra de maneira suficiente a sua motivação para outorgar PLG — deixando de vincular a decisão a documentos do processo e a elementos de pareceres técnicos, e assumindo, então, os riscos relacionados à tomada de decisão.⁸³

⁸⁰ Ver em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47211131>

⁸¹ Ver em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2019/01/28/operacao-da-pf-contra-esquema-de-corrupcao-na-agencia-nacional-de-mineracao-na-ba-e-deflagrada.ghhtml>

⁸² BRASIL, Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação da Agência Nacional de Mineração, Exercício 2021. Relatório de Avaliação 905627. Brasília, 2022. P. 24.

⁸³ Idem. p. 26-28.

► COMBATE ÀS PISTAS DE POUSO CLANDESTINAS

A proliferação de pistas de pouso clandestinas em terras indígenas acompanha historicamente o avanço do garimpo nessas áreas, uma vez que muitas vezes este é o único modo de transporte possível para acessar minas em zonas remotas. Não à toa, a destruição dessas pistas é parte fundamental de qualquer plano de combate ao garimpo. No caso da TI Yanomami, no início da década de 1990, foram identificadas mais de 80 pistas dentro do território. Atualmente, há uma estimativa de 40 pistas clandestinas nessa TI, segundo monitoramento da Hutukara Associação Yanomami — além de outras seis pistas que servem ao Distrito Sanitário para realizar atendimentos de saúde e que hoje são utilizadas pela logística garimpeira.

A grave situação desse território tem ligação direta com os esquemas logísticos (entre outros) que garantem a expansão do garimpo ilegal. Exemplo disso é a explosão de pistas de pouso irregulares, conforme mostrou reportagem de Hyury Potter, publicada maio de 2022 para o Intercept Brasil. Segundo ela, há 362 pistas de pouso e decolagem clandestinas na Amazônia Legal, rodeadas por rastros de desmatamento por mineração de ouro.⁸⁴ Esse número é ainda mais expressivo se forem consi-

deradas todas as pistas sem registro na Agência Nacional de Aviação (Anac) e supera as pistas regulares, chegando a 1.269 vias frente às 1.260 registradas. Potter mostra, ainda, que a Anac não esteve disposta a fiscalizar pistas clandestinas, embora o Código Brasileiro de Aeronáutica estabelecesse, até dezembro de 2021, a necessária autorização da agência para a construção de aeródromos. Entre 2016 e 2021, conta o jornalista, a Anac só emitiu seis multas por construção de pistas irregulares — nenhuma delas na Amazônia Legal.

A partir de 29 de dezembro de 2021, com a edição da medida provisória nº 1.089, o regime de controle de pistas clandestinas foi flexibilizado, deixando de lado a exigência de autorização pelo órgão regulador. A partir dessa norma, basta registrar o aeródromo na Anac. Além disso, no seu artigo nº 36, a MP incentiva a construção de pistas na Amazônia Legal, para “promover o fomento regional, a integração social, o atendimento de comunidades isoladas, o acesso à saúde e o apoio a operações de segurança”. Em maio de 2022, a medida provisória virou lei ao ser aprovada no Congresso Nacional, sendo sancionada pela presidência da República no mês seguinte.

Além da proliferação de pistas clandestinas, que demandam intensa e contínua fiscalização, outros mecanismos de expansão do garimpo ilegal implicam autarquias públicas. A facilidade com a qual se instalam serviços de internet em garimpos, e as vantagens desse acesso para a promoção do ilícito (como, por exemplo, disseminação de informações que ajudam garimpeiros a driblar a fiscalização ambiental), evidenciam a importância de contar com a colaboração da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para desmontar esse mecanismo. Esta foi a estratégia adotada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) no Supremo Tribu-

⁸⁴ Ver em: <https://theintercept.com/2022/08/02/amazonia-pistas-clandestinas-garimpo/>



FERNANDO BRAZÃO/AGÊNCIA BRASIL

▼
Aeronaves apreendidas pela Polícia Federal em Boa Vista, por envolvimento em garimpos na Terra Indígena Yanomami

nal Federal, em ação protocolada em maio de 2022, a respeito da proteção das terras indígenas Yanomami e Munduruku.⁸⁵

Junto com o pedido para que a Anatel corte o fornecimento de internet para garimpos, a ação solicitou à suprema corte que officie a Agência Nacional do Petróleo (ANP) para que garanta o cumprimento dos artigos 15 e 16 da Resolução ANP n.º 18 de 2006, referente à comprovação de equivalência na quantidade de combustível comprado e vendido pelas distribuidoras, dando condições ao poder público de aferir a legalidade do uso desse insumo. O controle da logística do garimpo ilegal por esses diversos meios é fundamental para o sucesso de qualquer iniciativa de estrangulamento e combate da atividade.

⁸⁵ BRASIL. STF. ADPF n.º 709. Ministro Relator: Luís Roberto Barroso. Peça n.º 1.805.

2.5. Aspecto político

No que diz respeito aos fatores políticos que influenciaram a expansão do garimpo em terras indígenas na Amazônia nos últimos anos, é preciso destacar, de partida, que, embora não se restrinja ao contexto do governo Bolsonaro, o problema tomou uma dimensão inédita a partir de 2019, em comparação a todo o período após a Constituição de 1988. Não é novidade o amplo e irrestrito apoio de Bolsonaro à expansão do garimpo em terras indígenas – que se materializou não apenas no seu discurso, mas também em proposições como o PL 191/2020, entre outras (ver adiante). Por outro lado, é fundamental observar que, aliado a esse posicionamento e à formulação dessas proposições, ocorreram, de maneira sistemática, o aparelhamento da Funai e o desmonte da fiscalização ambiental.

Segundo o Observatório do Clima (2021), o desmonte do controle de desmatamento por parte dessa gestão foi tamanho que o país registrou o menor índice de multas ambientais das últimas duas décadas na Amazônia (p. 13). Autos de infração, embargos e apreensões sofreram quedas drásticas entre 2019 e 2021 – consolidando a promessa, feita pelo presidente ainda durante a campanha eleitoral, de acabar com a suposta “festa” das multas ambientais. A ofensiva se estendeu dentro do Ibama no ano de 2022: em março, o presidente do órgão interferiu em etapas de processos de infração ambiental por meio de um despacho que considerou nulas as notificações de infratores por edital.⁸⁶ Poucos dias antes de publicado esse despacho, foi noticiado que a Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais do Ibama identificou o risco de prescrição de mais de 5 mil autos de infração lavrados no governo Bolsonaro, em decorrência de morosidade no encaminhamento dos autos para julgamento.⁸⁷

A fragilização na apuração de infrações escalou ainda mais em outubro de 2022 – e foi apontada em reportagem da Folha de S. Paulo, a partir de documentos do Ibama, como ações promovidas pela própria cúpula do órgão ambiental. Segundo o jornal, a presidência do Ibama estaria restringindo o entendimento acerca do que poderia interromper a prescrição das infrações, podendo anular 45 mil processos. Esse dado foi levantado pelo Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (Cenpsa) e se refere ao total de processos que, até a instituição da “conciliação ambiental”, em 2019, tinham sido encaminhados para instrução e julgamento. O valor nominal dessas multas, segundo o Cenpsa, é de R\$18,8 bilhões, sem

O irrestrito apoio de Bolsonaro à expansão do garimpo em terras indígenas se materializou no desmonte do controle de desmatamento; em 2021 o país registrou o menor índice de multas ambientais das últimas duas décadas. A ofensiva escalou ainda mais em 2022.

⁸⁶ Ver em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/03/presidente-do-ibama-anula-etapas-de-processos-e-facilita-prescricao-de-multas-ambientais.shtml>

⁸⁷ Ver em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/03/ibama-aponta-risco-de-prescricao-de-5000-infracoes-ambientais-lavradas-na-gestao-bolsonaro.shtml>

Não foi por falta de recursos que o combate ao desmatamento falhou: em 2021, o Ibama liquidou apenas 41% dos recursos disponíveis para fiscalização; nem mesmo a verba extra para operações, destinada pelo Congresso, foi aproveitada pelo órgão.

atualização monetária.⁸⁸ “Conciliação ambiental”, vale lembrar, é uma nova etapa do Processo Administrativo Federal para Apuração de Infrações Ambientais,⁸⁹ entendida por especialistas como “mais um gargalo no processo de aplicação de multa”.⁹⁰

Dados do próprio Ibama mostram uma redução brutal no número de processos de infração que chegaram a julgamento em última instância. Obtidas via Lei de Acesso à Informação pela equipe da agência de dados Fiquem Sabendo, em julho de 2022,⁹¹ as informações apontam um aumento expressivo de julgamentos na passagem de 2013 para 2014 (de 3.848 para 6.324 casos, isto é, 64,3%), seguido de uma redução gradual até 2018, quando o número voltou para o patamar de 2013. Entre os anos de 2019 e 2021 a redução foi mais drástica, passando respectivamente de 3.050 para 680 e, finalmente, para 369 casos julgados.

Não foi por falta de recursos que o combate ao desmatamento falhou sob Bolsonaro, como também mostra o Observatório do Clima: em 2021, o Ibama liquidou apenas 41% dos recursos disponíveis para fiscalização; nem mesmo a verba extra para operações, destinada pelo Congresso, foi aproveitada pelo órgão.⁹² Sob o governo Bolsonaro, o orçamento de órgãos federais com funções socioambientais atingiu o menor patamar em 17 anos, conforme um estudo realizado pelo ISA em parceria com pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).⁹³ Analisando dados de 2005 a 2022, a respeito do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e órgãos a ele subordinados — como Ibama e ICMBio —, o estudo revela, por exemplo, que o ano de 2021 registrou uma diminuição de 71% na dotação orçamentária⁹⁴ inicial para a gestão ambiental, se comparado a 2014 (o ano da maior dotação para a área). E o problema não se restringe ao MMA: ainda segundo o estudo, em 2021 a Funai teve a menor dotação inicial 2005. No que diz respeito aos recursos destinados ao órgão, o cenário é de redução contínua entre 2018 e 2022, passando de R\$ 715,7 milhões para R\$ 561,6 milhões. Também foi contínua a redução dos recursos do Serviço Florestal Brasileiro (SFB): comparando os anos de 2018 e 2019, o corte foi de 27,2% — isto é, de R\$ 147,5 milhões para R\$ 85,1 milhões; em 2022, foram destinados ao SFB apenas R\$ 51,46 milhões.

⁸⁸ <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/10/nova-manobra-no-ibama-pode-levar-a-prescricao-de-45-mil-multas-no-valor-de-r-188-bi.shtml>

⁸⁹ Estabelecida pelos decretos nº 9.760 de 2019 e nº 11.080, de 2022, e regulamentada pela IN Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 01 de 2021.

⁹⁰ <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/08/18/ibama-icmbio-multas-governo-bolsonaro.htm>

⁹¹ <https://fiquemsabendo.com.br/meio-ambiente/data-fixers-dados-de-julgamentos-de-multas-ambientais-no-pais-ano-a-ano/>

⁹² Ver em: <https://www.oc.eco.br/ibama-executa-so-37-do-orcamento-para-prevencao-de-queimadas/>

⁹³ FREITAS, Camila Rizzini. *et. al.* O financiamento da gestão ambiental no Brasil: uma avaliação a partir do orçamento público federal (2005-2022). Instituto Socioambiental. Disponível em <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/o-financiamento-da-gestao-ambiental-no-brasil-uma-avaliacao-partir-do-orcamento>.

⁹⁴ Segundo o portal do Senado Federal, trata-se do “valor monetário autorizado, consignado na lei do orçamento (LOA), para atender uma determinada programação orçamentária”. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/dotacao-orcamentaria>, acesso em 19/10/2022.

Voltando ao MMA, cabe destacar que, de acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), o ano de 2021 foi o de menor execução orçamentária da pasta, considerando os três primeiros anos do governo Bolsonaro. No que diz respeito especificamente ao Ibama, dos R\$ 236 milhões disponibilizados pela soma do crédito extraordinário ao Projeto de Lei Orçamentária, apenas R\$ 95,2 milhões foram gastos naquele ano.⁹⁵ Em relação à proposta do governo federal para o orçamento do meio ambiente em 2022 (PLOA 2022), o Inesc mostrou que houve uma melhora na previsão orçamentária para a fiscalização, passando dos R\$ 135 milhões previstos em 2021 (antes do crédito extraordinário pelo Congresso, que se deu em junho) para a estimativa de R\$ 328 milhões. “Embora bem-vindos, os números não impressionam, já que os valores para estas ações foram severamente subavaliados nos dois PLOAS anteriores”,⁹⁶ explica Cardoso, analista política do instituto.

Foram autorizados R\$ 175 milhões para fiscalização em 2022, como mostrou o Fakebook.eco, iniciativa do Observatório do Clima. Rebatendo o discurso do ministro Joaquim Alvaro Pereira Leite sobre o suposto reforço na fiscalização ambiental em sua gestão, o site indicou, a partir de dados do próprio governo federal, que até 30 de junho o Ibama havia executado apenas 18% do montante autorizado.⁹⁷ Vale observar que, na gestão de Joaquim Leite, os empecilhos à punição de crimes ambientais no âmbito do Ibama seguiram adiante. O Greenpeace Brasil destacou dois despachos particularmente preocupantes nesse sentido, feitos no primeiro semestre de 2022. O primeiro, de março, invalidou 6.297 infrações que, juntas, destinariam mais de R\$ 3,6 bilhões à União, para reparação de crimes. O segundo, de julho, condicionou a validade das multas ambientais à comprovação da intenção de cometer crime ambiental – dificultando, portanto, a punição aos infratores.⁹⁸

Merece destaque, ainda, o caso do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), responsável, entre outras atribuições, pelo monitoramento periódico do desmatamento em diferentes biomas brasileiros. Objeto periódico do negacionismo de Bolsonaro e seus ministros, no que tange à divulgação de dados do desmatamento,⁹⁹ o instituto encarou uma drástica

⁹⁵ CARDOSO, Alessandra. *et. al.* A conta do desmonte – Balanço do Orçamento Geral da União 2021. Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrçamento2021-Inesc-1.pdf>

⁹⁶ CARDOSO, Alessandra. Meio ambiente no PLOA 2022 – Nota técnica. Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/meio-ambiente-no-ploa-2022-nota-tecnica/>

⁹⁷ Ver em: <https://fakebook.eco.br/ministro-alega-reforco-na-fiscalizacao-mas-ibama-executa-so-18-do-orcamento/>

⁹⁸ Ver em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/ibama-de-bolsonaro-esta-destruindo-a-amazonia/>

⁹⁹ Basta lembrar a crise instaurada em 2019, que levou à exoneração de Ricardo Galvão, então presidente do Inpe. Nota-se que apesar de toda a repercussão nacional e internacional do caso, Bolsonaro manteve a posição e incluiu no plano de governo para uma possível reeleição menções a suposta falta de transparência na apuração do desmatamento – sugerindo, também, que não haveria ainda metodologias adequadas para essas pesquisas, como mostra Fábio Pontes para O Eco: <https://oeco.org.br/noticias/plano-de-governo-de-bolsonaro-defende-harmonizacao-ambiental-e-poe-em-xeque-dados-do-desmatamento-do-inpe/>.

redução orçamentária a partir de 2013. Para se ter uma ideia da dimensão dos cortes, de acordo com o mencionado estudo do ISA em parceria com UFRJ,¹⁰⁰ a ação de monitoramento da cobertura da terra e do risco de queimadas e incêndios florestais do Inpe sofreu, entre 2013 e 2022, uma redução de 74% na dotação inicial das suas despesas. No que diz respeito à execução orçamentária, os anos de 2019 a 2021 tiveram os menores registros, liquidando apenas 20% do que foi feito nos anos de 2013 e 2014.

Finalmente, é preciso considerar os impactos para a fiscalização ambiental com a paralisação da inclusão de novos projetos no rol do Fundo Amazônia. Criado em 2008, o Fundo sofreu congelamento de repasses por parte dos governos da Noruega e da Alemanha — os principais financiadores —, depois que seus dois órgãos de governança foram extintos pela gestão de Bolsonaro, ainda em 2019. Desde 2016 as ações de fiscalização ambiental do Ibama dependem, em grande medida, do aporte do Fundo Amazônia. Os impactos nas políticas ambientais foram identificados também pela CGU, que entendeu a extinção do Comitê Orientador do Comitê Técnico do Fundo como descumprimento de “boas práticas da governança pública, gerando impactos negativos para as políticas ambientais”.¹⁰¹

No que diz respeito especificamente ao combate do garimpo ilegal em terras indígenas e unidades de conservação, somam-se ainda ao quadro dos arranjos promovidos pelo governo Bolsonaro: (i) a transferência das demandas de fiscalização e combate ao crime ambiental para as Forças Armadas, a partir da edição de sucessivas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) — cuja eficácia no combate ao crime ambiental foi duramente criticada por servidores do Ibama e ICMBio,¹⁰² apesar das Forças terem recebido orçamento dez vezes maior do que o próprio Ibama em 2020;¹⁰³ (ii) o loteamento de cargos estratégicos nas diretorias dos órgãos implicados em questões concernentes à proteção de terras indígenas (Ibama, ICMBio, Funai); (iii) os casos de explícita represália a servidores públicos envolvidos na fiscalização de garimpos ilegais¹⁰⁴ e de remanejamento de cargos de chefia para cumprir demandas de garimpeiros — como ocorreu com superintendentes do Ibama no Pará, para impedir a destruição de maquinário flagrado em garimpos.¹⁰⁵

¹⁰⁰ FREITAS, Camila Rizzini. *et. al.*, *op. cit.*

¹⁰¹ Ver em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/07/projetos-ligados-ao-fundo-amazonia-correm-risco-de-ficar-sem-recursos.shtml>

¹⁰² Ver em: <https://www.opendemocracy.net/pt/servidores-ibama-expoem-absurdos-doutrina-militar-combate-ao-crime-ambiental-amazonia/>

¹⁰³ Ver em: <https://oeco.org.br/reportagens/forcas-armadas-receberam-orcamento-10-vezes-maior-que-ibama-mas-nao-conseguiram-frear-desmatamento/>

¹⁰⁴ Ver em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/04/30/interna-brasil,850174/chefes-do-ibama-que-agiram-contra-garimpeiros-sao-exonerados-pelo-gove.shtml>

¹⁰⁵ Ver em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/09/novo-chefe-diz-que-ibama-vai-parar-de-queimar-maquinas-de-garimpo-ilegal.shtml>



TUANE FERNANDES/GREENPEACE

Acrescente-se, ainda, que houve sucessivos vazamentos de operações de fiscalização e combate ao garimpo ilegal, como os que ocorreram na região do Tapajós – investigados pelo MPF de Itaituba, e mencionados pelo ministro do STF Roberto Barroso em um despacho de 30 de janeiro de 2023, no qual determina que a PGR Ministério Público Militar, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Superintendência Regional da Polícia Federal de Roraima “apurem a possível participação de autoridades do governo Jair Bolsonaro na prática, em tese, dos crimes de genocídio, desobediência, quebra de segredo de justiça, e de delitos ambientais relacionados à vida, à saúde e à segurança de diversas comunidades indígenas”.¹⁰⁶

Em relação aos mecanismos que contribuíram para o avanço do garimpo ilegal em terras indígenas (ou, nesse caso, para o fortalecimento político dos atores e grupos envolvidos direta ou indiretamente na atividade), é importante mencionar também a atuação de lobistas e de parla-



Povo Munduruku protesta contra garimpo ilegal em suas terras durante o Acampamento Terra Livre de 2022, em Brasília

¹⁰⁶ Ver em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=501416&ori=1>

► O QUE É O PL 191/2020

Diversos Projetos de Lei (PLs) tramitam no Congresso Nacional com o objetivo de regulamentar a atividade minerária em terras indígenas. O último foi proposto pelo presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, em 2020: o PL nº 191/2020.

Em 9 de março de 2022, a maioria dos deputados aprovou um requerimento de urgência que permite que o PL seja votado pelo plenário da Câmara dos Deputados, sem passar por comissões específicas, análises de especialistas, debates com a sociedade e com os povos indígenas. Ou seja, o requerimento de urgência permite que a proposta seja votada sem consulta e a qualquer momento. Basta que ela seja colocada na “ordem do dia” pelo presidente da Câmara, apesar de aguardar a instalação de uma comissão especial para debater a pertinência da matéria.

O teor do PL, no entanto, é questionável sob diversos aspectos. Primeiramente, a Constituição Federal estabeleceu condições gerais para a mineração em todo o território nacional, mas criou condições mais restritivas para a mineração em terras indígenas, motivo pelo qual dizemos que a atividade nessas áreas deveria ser a exceção da exceção. O projeto não especifica as condições excepcionais em que ela poderia ocorrer, tampouco qual seria o “interesse nacional” a justificar a mineração nessas áreas.

A proposta não prevê restrições para a mineração, o garimpo ou a construção de grandes usinas hidrelétricas em territórios com a presença de indígenas isolados. Muitos deles contam apenas com uma Portaria de Restrição de Uso, emitida pela Presidência da Fundação Nacional do Índio (Funai), e sequer têm processo de demarcação aberto. Sem a demarcação e estudos antropológi-

cos, o território de ocupação tradicional dos indígenas não está plenamente identificado e tecnicamente definido. Assim, qualquer impacto de grande magnitude pode comprometer a segurança dos indígenas isolados e causar o extermínio de populações inteiras.

Além disso, o PL torna dispensável a autorização do Congresso Nacional para pesquisa e lavra de riquezas minerais, prevista na Constituição de forma imperativa. Isso acaba com uma etapa da autorização dos empreendimentos que foi definida na própria Constituição e não poderia ser reduzida por uma lei.

A proposta também não permite que os indígenas tenham a palavra definitiva sobre empreendimentos em seus territórios. Eles só poderiam recusar atividades de garimpo, mas não as de mineração, construção de hidrelétricas de grande porte e outros empreendimentos altamente impactantes.

A grande questão é que o garimpo não é atividade passível de regulamentação em terras indígenas. Isso porque, segundo prevê o artigo 231, §7º e os artigos 174, §3º e §4º da Constituição, as condições estabelecidas para o exercício da atividade garimpeira no país não se aplicam às terras indígenas.

O direito de recusar projetos de garimpo, portanto, só foi admitido no PL porque se trata de uma tentativa de burlar a Constituição e de ter respaldo e apoio de alguns segmentos indígenas que passaram a acreditar que teriam alguma autonomia e protagonismo em empreendimentos realizados em suas terras. Porém, o que está previsto no PL é o contrário: a palavra final sobre os projetos de mineração, construção de usinas hidrelétricas e garimpos continuará sendo da União, principalmente do presidente da República, e não dos indígenas.

mentares alinhados à exploração mineral. Esse fortalecimento se deu em diversos âmbitos, e especialmente por meio da “licença social” concedida por Bolsonaro, que, em suas ações e manifestações públicas, sempre deixou bem nítido que não fiscalizaria a atividade ilegal nem tomaria qualquer medida para coibi-la.

2.6. Aspecto tecnológico e sociológico

Os garimpos na Amazônia têm passado por um contínuo processo de mecanização, que em algumas regiões remonta à década de 1940,¹⁰⁷ e atingiram outro patamar a partir dos anos 2000, com a intensificação do acesso a dragas escariantes e a inserção massiva de tratores de pá carregadeiras e retroescavadeiras.¹⁰⁸ A mecanização se expressa não apenas no aumento da “produtividade” dos garimpos — e, portanto, na expansão das áreas exploradas e na amplificação dos seus impactos. Vê-se, também, uma maior estratificação da rede de atores implicados na atividade. Cresce a distância entre donos e trabalhadores de garimpo, ao mesmo tempo em que a atividade passa a contar, de maneira mais marcante, com empresas de apoio logístico (como táxi aéreo, por exemplo) e com mais funcionários para gerenciar a produção. Toda essa expansão também envolve a ampliação de um comércio próprio dos garimpos (imbricado nas redes de suprimentos dos municípios) dentro das áreas exploradas. Ao mesmo tempo, fora dessas áreas, a teia que dá apoio político à atividade é mantida em movimento.

Embora tenha mudado de patamar concomitantemente às transformações tecnológicas e à própria expansão da atividade, não é novidade o perfil de grupos capitalizados atuando em garimpos na Amazônia. Entre o final da década de 1970 e o início dos anos 1990, e com o aumento do preço do ouro no mercado internacional, a utilização de balsas nos garimpos da bacia do Tapajós, por exemplo, permitiu aos empresários do setor (migrantes do sul e sudeste do país) não só manter como expandir a atividade. É o que conta Mathis (1995), ao explicar que os próprios lucros da garimpagem garantiram aos donos de garimpo o acesso ao maquinário, ao mesmo tempo em que a divisão dos produtos entre donos e trabalhadores caía — indo de 50% para cada parte (dono de garimpo e grupo de trabalhadores, no regime de “meia praça” anterior à mecanização) para 70% aos donos e 30% aos trabalhadores, depois que as dragas foram in-

A mecanização do garimpo se expressa na expansão das áreas exploradas e na amplificação dos seus impactos. Cresce também a distância entre donos e trabalhadores, a presença de apoio logístico, como empresas de táxi aéreo, e o comércio, imbricado nas redes dos municípios.

¹⁰⁷ A esse respeito, ver SCHMINK, Marianne; WOOD, Charles. *Conflitos sociais e a formação da Amazônia*. Belém: Edufpa, 2012.

¹⁰⁸ MOLINA, L.; WANDERLEY, LJM. *O cerco do ouro: garimpo ilegal, destruição e lutas em terras Munduruku*. Brasília: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração; ed, 2021.



MILTON GURAN



DIVULGAÇÃO/ISA

► **A continuidade do garimpo no interior da Terra Indígena Kayapó (Pará) em imagens: acima, imagem da década de 1980. Abaixo, a realidade atual**

seridas na produção (p. 8). Nos dias de hoje, em determinadas regiões da Amazônia, essa proporção pode ser reduzida ainda mais, passando para 80/20 ou menos.¹⁰⁹

A exploração do trabalho também é uma marca da garimpagem que atravessa décadas e acompanha as mudanças nos modos de exploração mineral. Segundo Rita Rodrigues, durante o período em que a produção de ouro na província mineral do Tapajós era exclusivamente manual — isto é, até o final da década de 1970 —, as relações entre trabalhadores e donos de garimpo passaram do sistema de diárias (mais seguro para os trabalhadores) para o de “meia-praça”. Com essa forma de divisão, a remuneração dependia da produção — mantendo, segundo a autora, a premissa básica do sistema de aviamento.¹¹⁰ Rodrigues explica ainda que sistemas de crédito serviram inclusive para controlar a produção e o trabalho de garimpeiros por donos de garimpo (que se autoproclamavam donos das terras exploradas), com a utilização de aviões, pistas de pouso e cantinas para manter os trabalhadores em débito.¹¹¹

¹⁰⁹ Há registros de garimpos em que os trabalhadores recebiam menos de 10% da produção — como o de Raimunda Oliveira Nunes na Floresta Nacional do Amaná (PA), conforme relatado por Ana Aranha para a Repórter Brasil (*op. cit.*).

¹¹⁰ Rodrigues, Rita (1996). *Garimpos do vale do Tapajós as máquinas transformando as relações de produção e o meio ambiente*. Maestría Ciencias Sociales con mención en Estudios Amazónicos; FLACSO. p. 52

¹¹¹ *Idem*, p. 61.

Capítulo 2



Fragilidades institucionais e lavagem do ouro ilegal

Para ingressar no mercado e ser exportado, todo o ouro explorado em terras indígenas e unidades de conservação precisa ter sua origem ilegal ocultada. Esse processo de ocultação é chamado de *esquentamento* ou *lavagem* do ouro,¹¹² e é feito mediante mecanismos fraudulentos análogos aos utilizados no esquentamento de madeira ou gado vindos de áreas protegidas: o produto é obtido em terras indígenas e unidades de conservação ambiental, nas quais é vedada a atividade por imposição constitucional e legal; em seguida sua origem é dissimulada, mediante a vinculação fraudulenta a um polígono onde a exploração é autorizada e que não corresponde ao local original. No caso específico do ouro, ele é extraído ilegalmente e vinculado a polígonos de títulos localizados em “áreas brancas”, onde a lavra seria permitida e autorizada.

A Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) é o título minerário correspondente ao licenciamento administrativo da atividade garimpeira, instituída pela Lei nº 7.805/1989. O regime de PLG “é o aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios fixados pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM” (artigo 1º).

Conforme a Lei nº 7.805/1989, as principais características do regime de PLG são: (i) exclusividade da exploração/titularidade por pessoas físicas¹¹³ ou cooperativas (estão excluídas, a princípio, as demais modalidades societárias de pessoa jurídica); (ii) limitação do polígono a 50 hectares para pessoas físicas e a 10.000 hectares para cooperativas (para PLGs localizadas na Amazônia Legal); (iii) inexigência de pesquisa prévia e de dimensionamento da jazida mineral. Os documentos essenciais para

Para ocultar sua origem ilegal, o ouro obtido em terras indígenas e unidades de conservação é vinculado de forma fraudulenta a um polígono onde a lavra seria permitida e autorizada, que não corresponde ao local original.

¹¹² As expressões esquentamento ou lavagem estão relacionadas à tipificação, sendo a primeira relacionada à falsidade ideológica (Código Penal, artigo 299) e a segunda à lavagem de dinheiro, bens e capitais (Lei nº 9.613/1998, artigo 1º), conforme os elementos essenciais dos tipos penais que estiverem presentes nos casos concretos. No entanto, para fins desta publicação, as expressões serão empregadas indistintamente.

¹¹³ Posteriormente à promulgação da Lei nº 7.805/1989, a Agência Nacional de Mineração passou a admitir que empresas individuais titularizem Permissões de Lavra Garimpeira sob as mesmas condições das pessoas físicas.

solicitação de Permissão de Lavra Garimpeira estão enumerados na Portaria/DNPM nº 155/2016, artigo 201.¹¹⁴

Em síntese, o ouro é explorado na Terra Indígena e posteriormente tem sua origem atribuída, de forma fraudulenta, a PLGs que não correspondem ao local da efetiva extração, conferindo-lhe aparência de legalidade para que possa ser livremente comercializado e exportado.

1. O papel central das DTVMs

Cabe, nesse momento, tecer alguns comentários sobre a natureza jurídica do ouro de garimpo e sobre as regras para sua aquisição pelo primeiro comprador.¹¹⁵ Por força da Lei nº 7.766/1989, o ouro extraído em garimpo tem natureza jurídica de ativo financeiro ou de instrumento cambial (art. 1º, §1º, II)¹¹⁶ e somente pode ser adquirido, necessariamente, por uma instituição financeira legalmente autorizada pelo Banco Central do Brasil (art. 2º, parágrafo único).¹¹⁷

¹¹⁴ Portaria/DNPM nº 155/2016, Art. 201. No ato de sua protocolização, o requerimento de PLG deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I - Em se tratando o requerente de pessoa física:

- a) indicação do nome e endereço;
- b) comprovação do número de inscrição no CPF do Ministério da Fazenda; e
- c) comprovação da nacionalidade brasileira.

II - em sendo o requerente cooperativa de garimpeiros ou firma individual:

- a) indicação da razão social;
- b) indicação do endereço;
- c) comprovação do registro de seus atos constitutivos no Órgão de Registro de Comércio de sua sede;
- d) comprovação do número de inscrição no CNPJ; e
- e) cópia dos estatutos ou contrato social ou da declaração de firma individual, conforme o caso.

III - designação da(s) substância(s) mineral(is), extensão da área em hectares e denominação do(s) Município(s) e Estado(s) onde se situa a área objeto do requerimento;

IV - memorial descritivo da área, observado o disposto no art. 38;

V - planta de situação contendo a configuração gráfica da área e os principais elementos cartográficos, elaborada observando-se a escala adotada pelo DNPM na região do requerimento, e planta de detalhe com escala entre 1:2.000 e 1:25.000, observado o disposto no art. 41;

VI - anotação de responsabilidade (ART) do técnico que elaborar a documentação de que tratam os incisos IV e V deste artigo;

VII - procuração, se o requerimento não for assinado pelo requerente;

VIII - prova de recolhimento dos respectivos emolumentos no valor fixado no Anexo II; e

IX - assentimento da autoridade administrativa do município de situação do jazimento mineral, em caso de lavra em área urbana, contendo o nome do requerente, a substância mineral, extensão da área em hectares, denominação do imóvel, se houver, e data de expedição do assentimento da autoridade administrativa do município de situação do jazimento mineral.

§ 1º Localizando-se a área requerida em faixa de fronteira, o requerente deverá atender as exigências previstas na legislação específica.

§ 2º A depender do porte da atividade garimpeira, do nível de risco operacional, de previsão de beneficiamento ou do grau de impacto ambiental por ela provocado, a critério do DNPM, será formulada exigência para apresentação de projeto de solução técnica a ser aprovado pelo DNPM.

§ 3º No estatuto ou contrato social da pessoa jurídica deverá constar, de forma expressa, que entre os seus objetivos figura a atividade garimpeira.

¹¹⁵ Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, sugere-se a leitura de: BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas* – Brasília: MPF, 2020.

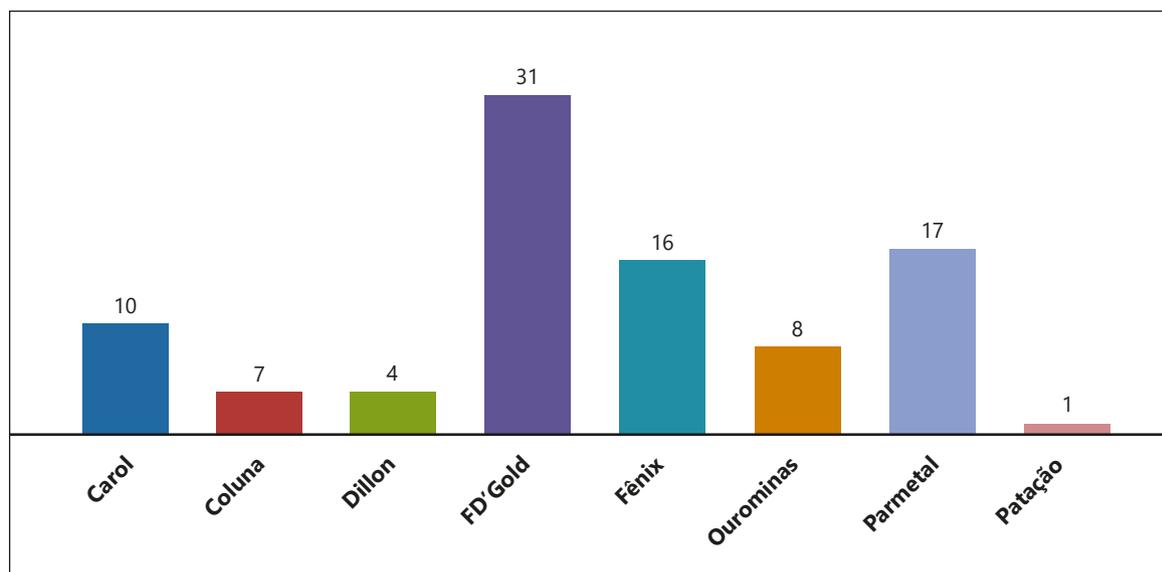
¹¹⁶ Art. 1º O ouro, em qualquer estado de pureza, bruto ou refinado, quando destinado ao mercado financeiro ou à execução da política cambial do País, em operações realizadas com a intervenção de instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, na forma e condições autorizadas pelo Banco Central do Brasil, será desde a extração, inclusive, considerado ativo financeiro ou instrumento cambial.

§ 1º Enquadra-se na definição deste artigo:

II - as operações praticadas nas regiões de garimpo onde o ouro é extraído, desde que o ouro na saída do Município tenha o mesmo destino a que se refere o inciso I deste parágrafo.

¹¹⁷ Art. 2º Para os efeitos desta Lei, as cooperativas ou associações de garimpeiros, desde que regularmente constituídas, serão autorizadas pelo Banco Central do Brasil a operarem com ouro. Parágrafo único. As operações com ouro, facultadas às cooperativas ou associações de garimpeiros, restringem-se, exclusivamente, à sua compra na origem e à venda ao Banco Central do Brasil, ou à instituição por ele autorizada.

GRÁFICO 3 **Postos de Compra de Ouro por DTVM**



Elaborado por Rodrigo Oliveira (2022) a partir de dados do Banco Central do Brasil, outubro/2021.

Os artigos 39, II e 41 da Lei nº 12.844/2013 reforçam esta exclusividade ao dispor que a “nota fiscal de aquisição do ouro” deve ser emitida por “instituição autorizada pelo Banco Central do Brasil a realizar a compra do ouro”.¹¹⁸ Tais instituições financeiras autorizadas a comprar ouro são denominadas Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM). A Agência Nacional de Mineração e o Banco Central do Brasil publicaram pareceres técnicos e jurídicos que reiteram a exclusividade destas instituições financeiras para realizar a primeira aquisição do ouro de garimpo (Parecer nº 00215/2017/PF-DNMP-SEDE/PGF/AGU¹¹⁹ e Parecer Jurídico 916/2019-BCB/PGBC, respectivamente).¹²⁰ A Receita Federal do Brasil possui instrução normativa corroborando este entendimento.¹²¹

Em suma, o ouro extraído nas PLGs deve ser adquirido, necessariamente, por uma DTVM. Segundo informações obtidas junto ao Banco

¹¹⁸ Lei nº 12.844/2013, artigo 39, II: “II - nota fiscal de aquisição emitida pela instituição autorizada pelo Banco Central do Brasil a realizar a compra do ouro.

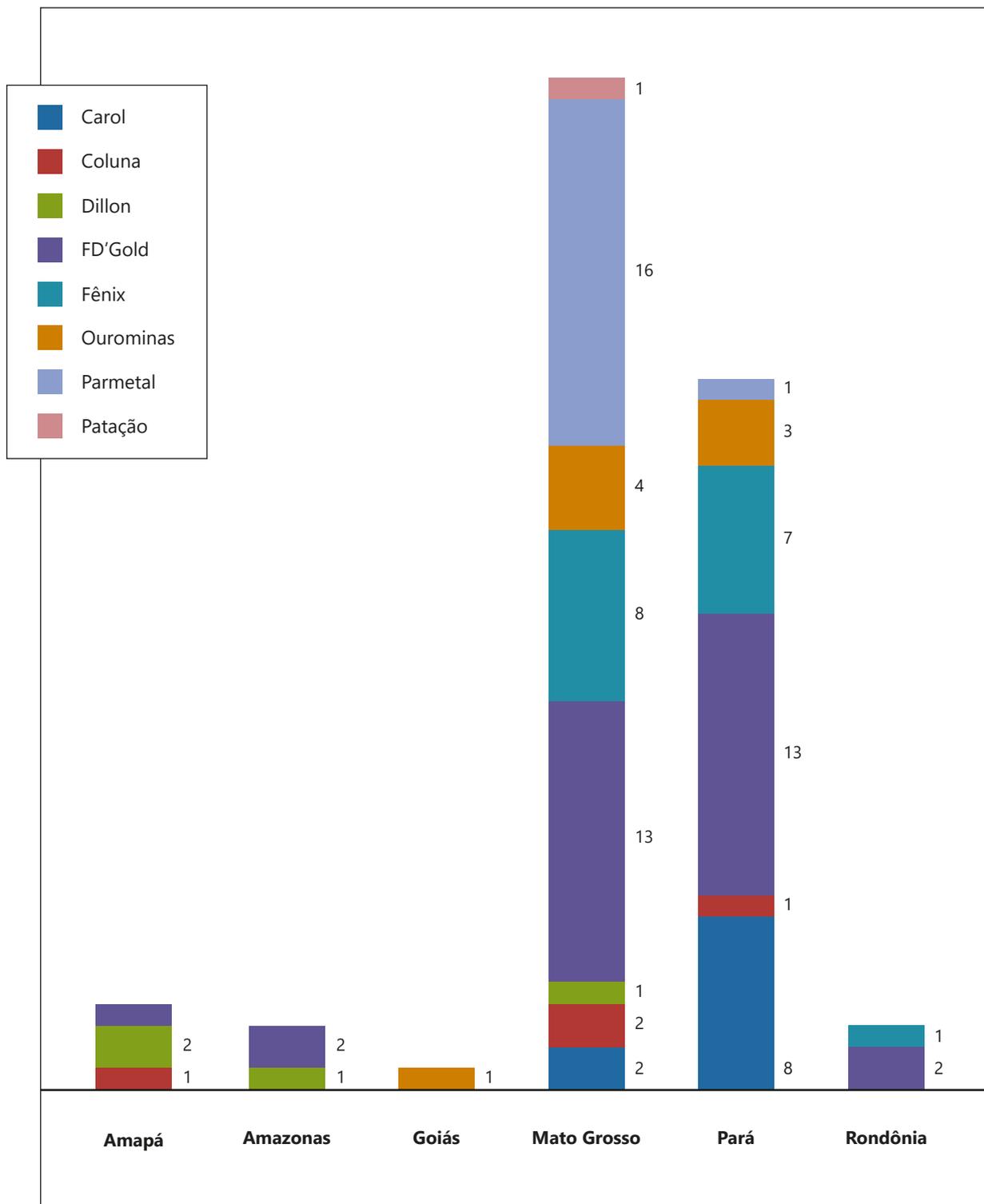
Art. 41. O garimpeiro, em qualquer modalidade de trabalho prevista no art. 4º da Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008, os seus parceiros, os membros da cadeia produtiva e os respectivos mandatários com poderes especiais têm direito à comercialização do ouro diretamente com instituição legalmente autorizada a realizar a compra.”

¹¹⁹ “A compra e venda de ouro nas referidas áreas [de garimpo] só podem ser efetuadas pela cooperativa ou pessoa física e por instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil (art. 39 da Lei nº 12.844/2013)”.

¹²⁰ “b) primeiro adquirente do ouro produzido em PLG – segundo entendimento jurídico sedimentado por diferentes instituições (BCB, RFB, MPF e PGFN), o ouro oriundo de PLGs enquadra-se, desde a sua extração, como ouro ativo financeiro ou instrumento cambial – e, como tal, a sua primeira aquisição só pode ser realizada por instituições autorizadas pelo BCB, a exemplo das denominadas Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMs); a necessidade da edição de ato normativo, pela ANM, que afaste qualquer dúvida quanto a esse aspecto – exclusividade, ou não, das instituições autorizadas pelo BCB para a primeira aquisição do ouro produzido em PLGs – foi um consenso no colegiado da Ação 3. O registro, porém, acerca da existência, segundo o MME, de um parecer da ANM que reconhece a DTVM como primeiro adquirente” (ENCCLA, “R1. Panorama de aspectos da mineração, importação, exportação e controles da origem e primeira comercialização do ouro, sua regulamentação e fiscalização”).

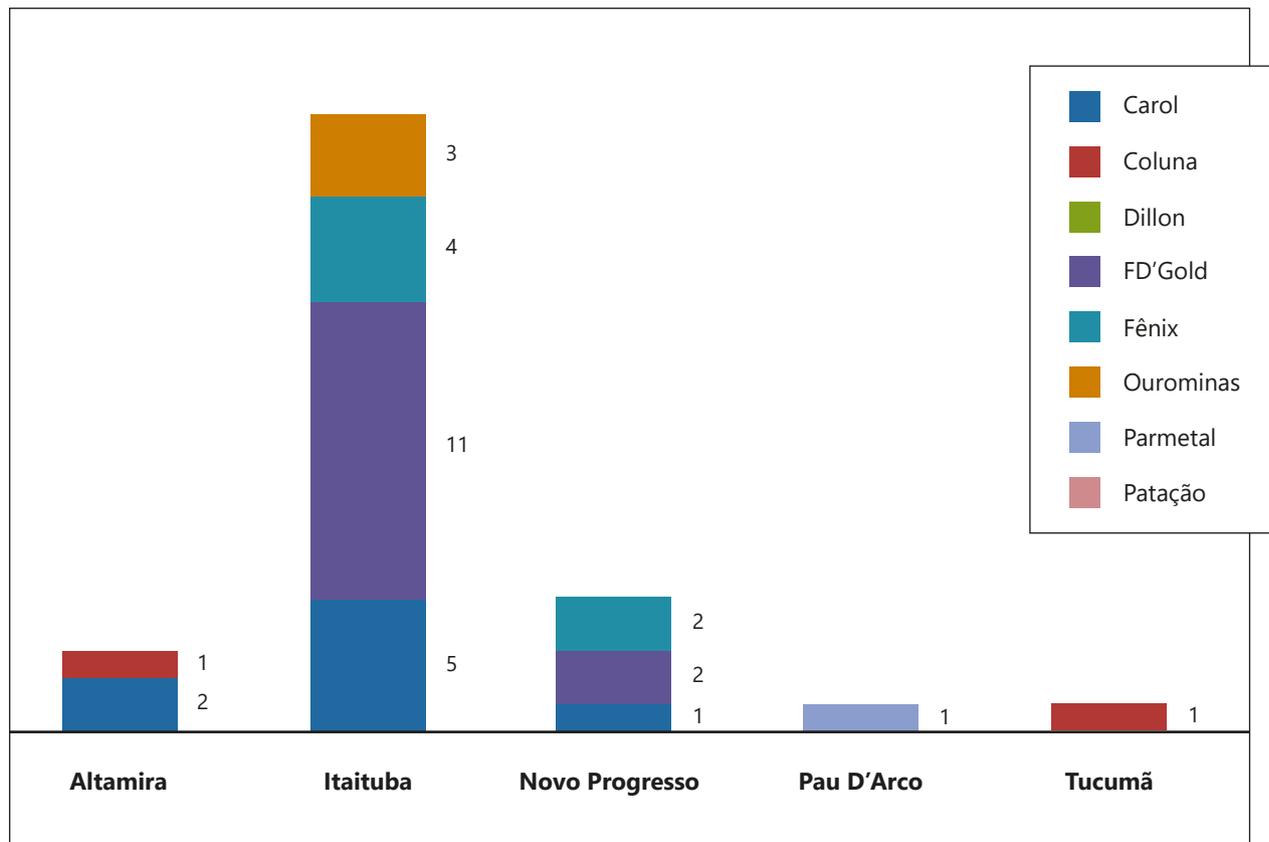
¹²¹ Instrução Normativa/SRF nº 49/2001. Art. 2º - A aquisição de ouro, em bruto, ativo financeiro, somente poderá ser efetuada por instituição financeira e cooperativa de garimpeiros habilitadas junto ao Banco Central do Brasil, na forma da legislação em vigor.

GRÁFICO 4 **Postos de Compra de Ouro por Estado e por DTVM**



Elaborado por Rodrigo Oliveira (2022) a partir de dados do Banco Central do Brasil, outubro/2021.

GRÁFICO 5 **Postos de Compra de Ouro por município do Pará e por DTVM**



Elaborado por Rodrigo Oliveira (2022) a partir de dados do Banco Central do Brasil, outubro/2021.

Central, atualmente há apenas oito DTVMs com Postos de Compra de Ouro (PCOs) ativos no país, um mercado extremamente oligopolizado.

O ato legal estabelece alguns requisitos para a “prova da regularidade da primeira aquisição de ouro”, exigindo que na nota fiscal correspondente constem as seguintes informações: “declaração de origem do ouro emitido pelo vendedor identificando a área de lavra”, “o número do processo administrativo no órgão gestor de recursos minerais” e “o número do título autorizativo de extração” (Lei nº 12.844/2013, artigo 39, I).¹²² Todas essas informações correspondem à indicação do número da Permissão de Lavra Garimpeira de origem do ouro comercializado.

A Lei nº 12.844/2013 também distribui deveres entre vendedor e comprador para a prova da regularidade da primeira aquisição. É neste

¹²² Art. 39. A prova da regularidade da primeira aquisição de ouro produzido sob qualquer regime de aproveitamento será feita com base em:

I - nota fiscal emitida por cooperativa ou, no caso de pessoa física, recibo de venda e 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.

A Lei 12.844/2013 estabelece a presunção de boa fé em favor do comprador, considerada uma conquista do lobby do garimpo. Subvertendo a lógica constitucional e a técnica jurídica, a legislação facilita, de maneira injustificável, a prática de fraudes.

ponto que a legislação facilita, de maneira totalmente injustificável, a prática de fraudes. De partida, a regra é considerada uma conquista do lobby da Associação Nacional do Ouro — organização que representa as DTVMs e outras empresas ligadas à cadeia econômica do ouro de garimpo —, de acordo com a divulgação em seu próprio site.¹²³

Ao vendedor (titular da PLG ou garimpeiro/parceiro autorizado por contrato de parceria) cabe apresentar seus documentos pessoais (Registro Geral e Cadastro de Pessoa Física ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) e indicar o título de lavra (PLG) onde o minério teria sido extraído. Ao comprador (DTVM/PCO) caberia apenas exigir e arquivar esses documentos.¹²⁴ Segundo a sistemática legal, o vendedor é responsável pela veracidade das informações prestadas.¹²⁵ Desta forma, a legalidade do ouro adquirido é presumida, assim como a boa fé do comprador,¹²⁶ que fica supostamente dispensado de adotar procedimentos básicos para verificar a legalidade da origem do ouro adquirido.

A legislação estabelece uma presunção *juris tantum* justamente em favor da parte hipersuficiente da relação contratual (as DTVMs), em termos econômico, jurídico e técnico. Diversas normas constitucionais sobre a atividade garimpeira têm como pressuposto a hipossuficiência do garimpeiro, sobretudo quando em contraste com a mineração industrial: (i) a reserva de áreas destinadas à garimpagem (competência material exclusiva da União para criar reservas garimpeiras, conforme o artigo 21, XXV); (ii) a determinação de que o Estado favoreça a promoção econômica e social do garimpeiro (artigo 174, §3º); (iii) a prioridade em relação às mineradoras quanto às áreas que os garimpeiros já estejam explorando (artigo 174, §4º); e (iv) regime previdenciário especial, com aposentadoria pelo Regime Geral da Previdência Social com idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres (artigo 201, §7º, II). Subvertendo a lógica constitucional e a própria técnica jurídica de estabelecer presunções em favor da parte supostamente hipossuficiente para equilibrar a relação contratual (como no direito do trabalho e no direito do consumidor), a Lei nº 12.844/2013 estabelece a presunção em favor do comprador.

¹²³ Disponível em: <<http://www.anoro.com.br/principais-realizacoes>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

¹²⁴ Artigo 39, § 1º Para os efeitos deste artigo, a instituição legalmente autorizada a realizar a compra de ouro deverá cadastrar os dados de identificação do vendedor, tais como nome, número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda – CPF ou Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda – CNPJ, e o número de registro no órgão de registro do comércio da sede do vendedor.

§ 2º O cadastro, a declaração de origem do ouro e a cópia da Carteira de Identidade – RG do vendedor deverão ser arquivados na sede da instituição legalmente autorizada a realizar a compra do ouro, para fiscalização do órgão gestor de recursos minerais e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, pelo período de 10 (dez) anos, contados da compra e venda do ouro.

¹²⁵ Artigo 39, § 3º É de responsabilidade do vendedor a veracidade das informações por ele prestadas no ato da compra e venda do ouro.

¹²⁶ Artigo 39, § 4º 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.

O próprio perfil hipossuficiente do garimpeiro, pressuposto na legislação, não condiz com a realidade da prática desta atividade na Amazônia, como bem discutido no *Manual da mineração ilegal de ouro na Amazônia*, publicado pelo Ministério Público Federal. A intensa mecanização e capitalização da exploração garimpeira deveria suscitar mudanças nas regras de licenciamento mineral e ambiental da Lavra Garimpeira, a fim de estender à atividade exigências mais condizentes com a magnitude dos danos sociais, ambientais e sanitários que ela provoca.

Nesse contexto, a legislação brasileira referente à prevenção e ao combate à lavagem de bens e capitais, em sintonia com as recomendações do Comitê da Basiléia,¹²⁷ estende às DTVMs importantes obrigações de *due diligence* e *know your customer*. A Lei nº 9.613/1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, afirma que as obrigações de prevenção e combate à lavagem se aplicam às “pessoas jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não” a compra de “ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial”, ou seja, às DTVMs (artigo 9º, II). Em síntese, além de implementar mecanismos de prevenção e combate à lavagem, as DTVMs deveriam identificar e manter um cadastro atualizado de seus clientes (artigo 10) e comunicar ao Banco Central e ao Coaf operações financeiras consideradas suspeitas (artigo 11).

A Lei de Lavagem foi inicialmente regulamentada nesses dois aspectos pela Circular nº 3.461/2009 editada pelo Banco Central, que estabeleceu critérios a serem observados pelas instituições financeiras para avaliação das operações consideradas suspeitas, assim como para identificação e qualificação dos clientes — *know your customer*. Neste ponto, a Circular fazia distinção entre clientes “eventuais” e “permanentes”,¹²⁸ fixando obrigações mais brandas no primeiro caso¹²⁹ e mais rigorosas no segundo.¹³⁰ Os vendedores de ouro a princípio seriam classificados como clientes eventuais, pois não há pactuação de um contrato de prestação de serviços, mas tão somente de compra e venda, cujos efeitos se exaurem no ato da entrega e do pagamento. No entanto, é bastante comum que as DTVMs comprem reiteradamente de uma mesma PLG, o que no mínimo suscitaria dúvida sobre a classificação de seus clientes como eventuais.

¹²⁷ Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>>.

¹²⁸ “Artigo 1º, § 3º Para os fins desta circular, considera-se cliente eventual ou permanente qualquer pessoa natural ou jurídica com a qual seja mantido, respectivamente em caráter eventual ou permanente, relacionamento destinado à prestação de serviço financeiro ou à realização de operação financeira.”

¹²⁹ “Art. 3º As instituições mencionadas no art. 1º devem obter as seguintes informações cadastrais de seus clientes eventuais, do proprietário e do destinatário dos recursos envolvidos na operação ou serviço financeiro: I - quando pessoa natural, o nome completo, dados do documento de identificação (tipo, número, data de emissão e órgão expedidor) e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);”

¹³⁰ “Artigo 6º, § 1º No caso de movimentação de recursos por clientes permanentes, os registros devem conter informações consolidadas que permitam verificar: I - a compatibilidade entre a movimentação de recursos e a atividade econômica e capacidade financeira do cliente; II - a origem dos recursos movimentados; III - os beneficiários finais das movimentações”.

De todo modo, a Circular nº 3.461/2009 foi expressamente revogada pela Circular 3.978/2020¹³¹ (aplica-se a todas as “instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil”), que aboliu a distinção entre clientes eventuais e permanentes, estabelecendo disposições comuns para a identificação, qualificação e a classificação dos clientes, de acordo com seus perfis de risco.¹³² Os procedimentos de qualificação dos clientes devem ser proporcionais aos seus níveis de risco¹³³ e precisam incluir desde informações de identificação pessoal¹³⁴ a dados relativos à sua capacidade econômica.¹³⁵ A normativa proíbe que as instituições financeiras iniciem o negócio sem que os procedimentos de identificação e de qualificação dos clientes tenham sido concluídos.¹³⁶ O documento também prevê que o Banco Central poderá divulgar um rol de informações que devem ser exigidas em procedimentos específicos de qualificação dos clientes.¹³⁷

A nova Circular estabelece que as instituições financeiras precisam identificar e mensurar os riscos de que seus produtos e serviços sejam utilizados na prática de lavagem de dinheiro, o que deve considerar, de maneira inovadora, sua *área geográfica de atuação e a magnitude dos impactos financeiro, jurídico, reputacional e socioambiental relacionados*.¹³⁸ Estas obrigações são particularmente sensíveis para as DTVMs que possuem Postos de Compra de Ouro em municípios onde há grande proporção de garimpos ilegais, como Itaituba, Jacareacanga, Altamira, Novo

¹³¹ Artigo 3º A política referida no art. 2º deve contemplar, no mínimo: II - as diretrizes para implementação de procedimentos: a) de coleta, verificação, validação e atualização de informações cadastrais, visando a conhecer os clientes, os funcionários, os parceiros e os prestadores de serviços terceirizados; b) de registro de operações e de serviços financeiros; c) de monitoramento, seleção e análise de operações e situações suspeitas; e d) de comunicação de operações ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

¹³² Artigo 1º. Parágrafo único. A política de que trata o caput deve ser compatível com os perfis de risco: I - dos clientes; II - da instituição; III - das operações, transações, produtos e serviços.

¹³³ Art. 13. As instituições mencionadas no art. 1º devem implementar procedimentos destinados a conhecer seus clientes, incluindo procedimentos que assegurem a devida diligência na sua identificação, qualificação e classificação. § 1º Os procedimentos referidos no caput devem ser compatíveis com: I - o perfil de risco do cliente, contemplando medidas reforçadas para clientes classificados em categorias de maior risco, de acordo com a avaliação interna de risco referida no art. 10; II - a política de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo de que trata o art. 2º;

¹³⁴ Art. 16. As instituições referidas no art. 1º devem adotar procedimentos de identificação que permitam verificar e validar a identidade do cliente. § 1º Os procedimentos referidos no caput devem incluir a obtenção, a verificação e a validação da autenticidade de informações de identificação do cliente, inclusive, se necessário, mediante confrontação dessas informações com as disponíveis em bancos de dados de caráter público e privado.

¹³⁵ Art. 18. As instituições mencionadas no art. 1º devem adotar procedimentos que permitam qualificar seus clientes por meio da coleta, verificação e validação de informações, compatíveis com o perfil de risco do cliente e com a natureza da relação de negócio. § 1º Os procedimentos de qualificação referidos no caput devem incluir a coleta de informações que permitam: III - avaliar a capacidade financeira do cliente, incluindo a renda, no caso de pessoa natural, ou o faturamento, no caso de pessoa jurídica.

¹³⁶ Art. 23. É vedado às instituições referidas no art. 1º iniciar relação de negócios sem que os procedimentos de identificação e de qualificação do cliente estejam concluídos.

¹³⁷ Artigo 18, § 6º O Banco Central do Brasil poderá divulgar rol de informações a serem coletadas, verificadas e validadas em procedimentos específicos de qualificação de clientes.

¹³⁸ Art. 10. As instituições referidas no art. 1º devem realizar avaliação interna com o objetivo de identificar e mensurar o risco de utilização de seus produtos e serviços na prática da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo.

§ 1º Para identificação do risco de que trata o caput, a avaliação interna deve considerar, no mínimo, os perfis de risco: I - dos clientes; II - da instituição, incluindo o modelo de negócio e a área geográfica de atuação; III - das operações, transações, produtos e serviços, abrangendo todos os canais de distribuição e a utilização de novas tecnologias; e

§ 2º O risco identificado deve ser avaliado quanto à sua probabilidade de ocorrência e à magnitude dos impactos financeiro, jurídico, reputacional e socioambiental para a instituição.

Progresso, Redenção, Cumaru do Norte e Tucumã, no Pará. O documento estabelece, como dever das instituições financeiras, dedicar especial atenção às operações e situações suspeitas,¹³⁹ considerando “as partes envolvidas, os valores, as formas de realização, os instrumentos utilizados ou a falta de fundamento econômico ou legal”.¹⁴⁰ As análises devem ser formalizadas em dossiê¹⁴¹ e comunicadas ao Coaf (artigo 48).

Em que pese o privilégio injustificável previsto no artigo 39 da Lei nº 12.844/2013, *as DTVMs não estão eximidas de cumprir as obrigações de prevenção e combate à lavagem de dinheiro estabelecidas na Lei nº 9.613/1998 e na normativa do Banco Central, notadamente de identificar e qualificar seus clientes, bem como de reportar operações financeiras suspeitas, segundo os critérios delineados.* Ocorre que essas obrigações, as quais poderiam contribuir para o combate ao esquentamento do ouro ilegal, se devidamente observadas e aprofundadas, não vêm sendo implementadas por estas instituições financeiras, tampouco exigidas a contento pelo Banco Central.

Embora o ouro ilegal seja adquirido por Postos de Compra de Ouro localizados nas regiões auríferas produtoras, que possuem CNPJ próprio, o ato é praticado em nome das DTVMs. A relação contratual entre PCO e DTVM tem natureza jurídica de “mandato mercantil”, espécie do gênero contrato de mandato, disciplinado pelos artigos 653 a 666 do Código Civil. Conforme a dicção do artigo 653, a mandatária pratica os atos em nome da contratante, de modo que os PCOs atuam como mandatários das respectivas DTVMs, adquirindo o ouro em nome destas. As DTVMs remetem dinheiro para os PCOs adquirirem o ouro, sendo as Notas Fiscais de Aquisição de Ouro emitidas no CNPJ da própria DTVM. Os PCOs figuram como fiéis depositários do ouro, que deverá ser remetido às DTVMs mediante emissão de Notas Fiscais de Remessa de Ouro. A responsabilidade das DTVMs deveria ser reforçada pelo Banco Central, pois com frequência essas instituições financeiras tentam imputar os ilícitos exclusivamente aos PCOs que compraram diretamente ouro ilegal.

Diversas investigações conduzidas pela Polícia Federal e Ministério Público Federal demonstram que as DTVMs são protagonistas, não vítimas, dos mecanismos de lavagem e de introdução do ouro ilegal no

As DTVMs não estão eximidas de identificar seus clientes e reportar operações financeiras suspeitas. Mas essas obrigações (que poderiam contribuir para o combate à lavagem do ouro ilegal) não vêm sendo cumpridas, nem são exigidas a contento pelo Banco Central.

¹³⁹ Art. 38. As instituições referidas no art. 1º devem implementar procedimentos de monitoramento, seleção e análise de operações e situações com o objetivo de identificar e dispensar especial atenção às suspeitas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo. § 1º Para os fins desta Circular, operações e situações suspeitas referem-se a qualquer operação ou situação que apresente indícios de utilização da instituição para a prática dos crimes de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo.

¹⁴⁰ Artigo 39, I - as operações realizadas e os produtos e serviços contratados que, considerando as partes envolvidas, os valores, as formas de realização, os instrumentos utilizados ou a falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a existência de indícios de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo.

¹⁴¹ Artigo 43, § 2º A análise mencionada no caput deve ser formalizada em dossiê, independentemente da comunicação ao Coaf referida no art. 48.

mercado.¹⁴² Operações de combate ao comércio de ouro ilegal extraído da Terra Indígena Yanomami – como as Operações Xawara (2013), Warari Koxi (2015) e Tori (2018) – apontaram o envolvimento de cinco das oito instituições financeiras com PCOs ativos no país. Segundo o MPF, apenas entre 2019 e 2020 a Ourominas teria comprado ao menos 1.080,51 kg de ouro de origem irregular (somatório do ouro ilegal e potencialmente ilegal).¹⁴³ A Carol DTVM adquiriu 1.918,50 kg¹⁴⁴ e a FD'Gold, 1.370 kg.¹⁴⁵ Tais empresas estão entre as maiores compradoras de ouro do país, com base nos dados de recolhimento de Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM).¹⁴⁶

A Operação Dilema de Midas merece uma análise mais detida, pois trouxe à tona as diversas fragilidades regulatórias do comércio do ouro de garimpo.¹⁴⁷ É o primeiro caso de aplicação de método que permitiu identificar o esquentamento de ouro em larga escala. Com quebra de sigilo fiscal e busca e apreensão autorizadas judicialmente, a investigação teve acesso a mais de cinco mil Notas Fiscais de Aquisição de Ouro emitidas pelo PCO da Ourominas, em Santarém, entre 1º de janeiro de 2015 e 9 de maio de 2018. A propósito, as Notas Fiscais de Aquisição de Ouro permanecem sendo emitidas exclusivamente por meio físico (Instrução Normativa/SRF nº 49/2001),¹⁴⁸ não eletrônico, o que dificulta a sistematização e o cruzamento dos dados, e consequentemente a identificação das ilegalidades.

As Notas Fiscais de Aquisição de Ouro foram analisadas sob dois prismas: (i) perícia técnica ambiental sobre os polígonos das PLGs indicadas como de origem do ouro, a fim de identificar sinais compatíveis com a lavra garimpeira; (ii) verificação, por meio de termo de depoimento, do fato de o titular da PLG ter realmente autorizado terceiros a vender ouro de seu garimpo, sob a forma de contrato de parceria, tal como exigido pela legislação sempre que o vendedor não for o próprio titular da lavra.¹⁴⁹

Os investigadores constataram que o PCO da Ourominas em Santarém comprava ouro de garimpeiros sem qualquer documentação que

¹⁴² OLIVEIRA, Rodrigo; MOLINA, Luísa. Empresas do ouro enriquecem, indígenas padecem. Brasília: Le Monde Diplomatique Brasil, 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/empresas-do-ouro-enriquecem-indigenas-padecem>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

¹⁴³ Ação Civil Pública nº 1001834-34.2021.4.01.3908.

¹⁴⁴ Ação Civil Pública nº 1001833-49.2021.4.01.3908.

¹⁴⁵ Ação Civil Pública nº 1001832-64.2021.4.01.3908.

¹⁴⁶ Ver *A nova corrida do ouro na Amazônia: onde garimpeiros, instituições financeiras e falta de controle se encontram e avançam sobre a floresta*. São Paulo, Instituto Escolhas, 2020.

¹⁴⁷ Ação Civil Pública nº. 1003404-44.2019.4.01.3902.

¹⁴⁸ “Art. 5º Os documentos fiscais serão preenchidos à máquina ou manuscritos a tinta ou lápis-tinta, e as suas cópias extraídas por decalque a carbono ou em papel-carbonado, devendo os seus dizeres e indicação estar bem legíveis, em todas as vias”.

¹⁴⁹ “Lei nº 12.844/2013 Art. 38. O transporte do ouro, dentro da circunscrição da região aurífera produtora, até 1 (uma) instituição legalmente autorizada a realizar a compra, será acompanhado por cópia do respectivo título autorizativo de lavra, não se exigindo outro documento. § 1º O transporte de ouro referido no caput poderá ser feito também pelo garimpeiro, em qualquer modalidade de trabalho prevista no art. 4º da Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008, pelos seus parceiros, pelos membros da cadeia produtiva, e pelos seus respectivos mandatários, desde que acompanhado por documento autorizativo de transporte emitido pelo titular do direito minerário que identificará o nome do portador, o número do título autorizativo, sua localização e o período de validade da autorização de transporte”.



IBAMA



FERNANDO FRAZÃO/AGÊNCIA BRASIL

► **Os impactos do garimpo: na TI Munduruku (acima), o Greenpeace estimou que mais de 600km de rios foram destruídos pela atividade. Na Terra Indígena Yanomami (abaixo), o garimpo está alterando a coloração dos rios**

identificasse sua procedência. Segundo o MPF, os próprios funcionários do PCO se encarregavam de vincular, aleatoriamente, o ouro ilegal adquirido a PLGs que não correspondiam ao efetivo local de extração. Ou seja, o PCO tinha um conjunto de “PLGs guarda-chuvas” que eram utilizadas para esquentar o ouro adquirido, sem comprovação de origem. A partir de documentos obtidos em busca e apreensão, a PF e o MPF descobriram que o PCO também falsificava “contratos particulares para exploração de minério de ouro”, forjando uma relação contratual inexistente entre os titulares das “PLGs guarda-chuvas” e os vendedores de ouro.¹⁵⁰

Com base na metodologia, PF e MPF apuraram que o PCO da Ourominas teria realizado “ao menos 4.652 (quatro mil, seiscentos e cinquenta e duas) aquisições de ouro de origem clandestina, operações que totalizaram R\$ 70.277.172,17 (setenta milhões, duzentos e setenta e sete mil, cento e setenta e dois reais e dezessete centavos) e 610.854,5 gramas de ouro”. Em 2015 e 2016, segundo a investigação, todo o ouro adquirido pelo PCO da Ourominas em Santarém teria origem ilegal. A Dilema de Minas expõe perfeitamente a centralidade das DTVMs no processo de lavagem do ouro ilegal, utilizando-se da previsão legal de presunção de boa-fé da aquisição e do comprador como “escudo jurídico” para a lavagem.

Este grande volume de ouro ilegal esquentado ingressou no mercado com “aparência de legalidade” e foi comercializado com exportadoras, joalherias, bancos, investidores e empresas de tecnologia, entre outros consumidores intermediários e finais. A ausência de rastreabilidade do ouro de garimpo torna impossível ao consumidor aferir com segurança

a procedência do metal adquirido. Essa não rastreabilidade também inviabiliza a identificação dos compradores do ouro vendido pelas DTVMs, uma vez que, diferentemente da madeira, em que temos, por exemplo, o Documento de Origem Florestal (DOF) e o Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais (Sisflora), no caso do ouro de garimpo não há qualquer sistema informatizado de controle da cadeia de custódia do minério.

▶ SISFLORA: CONTROLE DA CADEIA MADEIREIRA

O Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais (Sisflora) é um sistema informatizado de controle da comercialização, transporte, beneficiamento e transformação de produtos florestais madeireiros do Estado do Pará, desde a extração nos planos de manejo até os vendedores finais da cadeia produtiva.

¹⁵⁰ “O modus operandi identificado na Ação Penal consistia na aquisição de ouro de origem clandestina, vendido por clientes que se apresentavam no PCO-OUROMINAS-SANTARÉM sem portar qualquer documentação de origem/procedência do minério (declaração de origem, identificando a área de lavra e o número do processo administrativo no órgão gestor de recursos minerais), como exige a Lei nº 12.844/2013. Os funcionários do PCO-OUROMINAS-SANTARÉM, então, expediam Notas Fiscais (NF) de Aquisição de Ouro e, em alguns casos, “contratos particulares para exploração de minério de ouro” ideologicamente falsos, vinculando o ouro clandestino adquirido a Permissões de Lavra Garimpeiras (PLG) que não correspondiam ao efetivo local de extração do minério. Portanto, o PCO-OUROMINAS-SANTARÉM comprava ouro clandestino e se encarregava, ela própria, de dissimular sua origem”.

2. O regime jurídico da Permissão de Lavra

As atividades de garimpo e de mineração possuem diferenças significativas quanto ao procedimento de licenciamento minerário.¹⁵¹ No caso da mineração, o título minerário abrange a lavra e todo o processo produtivo posterior, isto é, o beneficiamento (fundição, refino etc.), o transporte e a própria comercialização/exportação. O titular da concessão de lavra é responsável, assim, por todo o processo produtivo e pela comercialização.¹⁵² No caso do garimpo, o título minerário da PLG autoriza o titular tão somente a realizar a lavra (“aproveitamento imediato de jazimento mineral”), conforme o artigo 1º, parágrafo único da Lei nº 7.805/1989.

Outra diferença importante entre os regimes é a exigibilidade de pesquisa prévia e de dimensionamento da jazida mineral. Enquanto a concessão de lavra demanda tais procedimentos, o regime da PLG não os exige (Lei nº 7.805/1989, artigo 1º, parágrafo único). Essa dispensa – que não mais se justifica diante da realidade contemporânea da exploração garimpeira no país, com intensa mecanização e capitalização – facilita a utilização das PLGs para esquentar ouro proveniente de lavras ilegais, já que não há uma estimativa da capacidade de produção da lavra do título minerário. Sem que se saiba o tamanho da jazida, as PLGs podem ser utilizadas para lastrear grande volume de ouro extraído ilegalmente de áreas protegidas, o que será detalhado adiante.

Nesse sentido, a Ação Estratégica nº 03/2021, do painel intergovernamental Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA),¹⁵³ destaca que a ausência de estimativa do potencial da jazida mineral facilita o esquentamento de minério ilegal:

a.3) como, no processo simplificado de permissão de lavra garimpeira (PLG), não há exigência de pesquisas e da indicação do potencial aurífero, tem-se conhecimento da ocorrência, nos dias atuais, de permissões para lavras em áreas que não possuem metal precioso algum; em situações tais, os interessados requerem a autorização somente para ter um documento de “certificação”

O título minerário exige o dimensionamento da jazida, o que não ocorre no regime da PLG. Essa dispensa facilita a utilização das PLGs para esquentar ouro proveniente de garimpos ilegais, já que não há uma estimativa da capacidade de produção da lavra.

¹⁵¹ Para uma discussão mais aprofundada acerca das diferenças entre garimpo e mineração, ver BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas* – Brasília: MPF, 2020.

¹⁵² Decreto-Lei nº 227/1967. Art. 6º - A. A atividade de mineração abrange a pesquisa, a lavra, o desenvolvimento da mina, o beneficiamento, o armazenamento de estéréis e rejeitos e o transporte e a comercialização dos minérios, mantida a responsabilidade do titular da concessão diante das obrigações deste Decreto-Lei até o fechamento da mina, que deverá ser obrigatoriamente convalidado pelo órgão regulador da mineração e pelo órgão ambiental licenciador.

Decreto nº 9.406/2018. Art. 5º - A atividade de mineração abrange a pesquisa, a lavra, o desenvolvimento da mina, o beneficiamento, o transporte e a comercialização dos minérios e o aproveitamento e o armazenamento de estéréis e rejeitos.

¹⁵³ “A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, é a principal rede de articulação para o arranjo e discussões em conjunto com uma diversidade de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipal, bem como do Ministério Público de diferentes esferas, e para a formulação de políticas públicas e soluções voltadas ao combate àqueles crimes. O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, atua como secretaria-executiva da Enccla, por intermédio da Coordenação-Geral de Articulação Institucional do DRCI”

(a titularidade de uma PLG), para o fim de “esquentar” ouro produzido em áreas proibidas (áreas indígenas ou reservas ambientais, por exemplo) e/ou contrabandeado de outros países; nessa mesma esteira, há, ainda, permissões de lavra garimpeira que, embora documentalmente produzam toneladas de ouro, na prática nunca entraram em funcionamento, depois de anos e anos do ato de permissão – haja vista que a ANM não dispõe de efetivo para verificar, *in loco*, a efetiva produção informada, tampouco para acompanhar o atraso no início da exploração, para o fim de declarar a caducidade da permissão.¹⁵⁴

As diferenças nos regimes de títulos minerários e a ausência de controle efetivo da cadeia de custódia tornam inviável rastrear o ouro. Com isso, os atores da cadeia com responsabilidade pelos danos ambientais operam à margem de qualquer fiscalização ou controle social.

Estas diferenças nos regimes jurídicos dos títulos minerários, somadas à ausência de um sistema informatizado de controle da cadeia de custódia,¹⁵⁵ resultam na inviabilização da rastreabilidade do ouro. Com isso, diversos atores da cadeia que possuem responsabilidade civil solidária pelos danos ambientais causados pela garimpagem ilegal são desconhecidos e operam à margem de qualquer fiscalização ou controle social.

De volta à Operação Dilema de Midas, um dos prismas de análise das Notas Fiscais de Aquisição de Ouro foi a realização de perícia técnica ambiental sobre os polígonos das PLGs indicadas como origem do minério. A equipe pericial da Polícia Federal realizou a classificação visual dos polígonos e constatou a cobertura vegetal íntegra e a ausência de sinais compatíveis com lavra garimpeira em diversas PLGs (PLG 850.296/2016, Laudo nº 009/2019 – UTEC/DPF/SNM/PA; 850.602/1993, Laudo nº 032/2020 – UTEC/DPF/SNM/PA). São “garimpos fantasmas”, isto é, processos minerários onde não há qualquer exploração e que são utilizados para esquentar o ouro extraído ilegalmente de áreas protegidas. Chamaremos esta modalidade de *lavagem grosseira*, em razão da facilidade de sua identificação.

Este tipo de lavagem expõe o uso especulativo dos processos minerários, em que os títulos são utilizados tão somente para lastrear o ouro extraído ilegalmente de áreas protegidas. Como o regime jurídico da PLG não exige pesquisa prévia, não há nem mesmo garantia da existência de jazida de ouro nesses polígonos. A unidade técnica do Tribunal de Contas

¹⁵⁴ ENCCLA, “R1. Panorama de aspectos da mineração, importação, exportação e controles da origem e primeira comercialização do ouro, sua regulamentação e fiscalização”.

¹⁵⁵ “c) ausência de documentos e sistemas informatizados – ao longo dos trabalhos da Ação 3, houve consenso de que uma das maiores vulnerabilidades/deficiências detectadas na cadeia produtiva do ouro proveniente de PLGs é a ausência de documentos e sistemas eletrônicos que permitam o controle pelos órgãos estatais, nas suas diferentes fases; com efeito, nos dias atuais, a documentação fiscal ainda é em meio físico (nota fiscal e recibos de comercialização preenchidos em papel!), e não há sistemas e/ou cadastros nas diferentes instituições que permitam um inteligente cruzamento de informações, para as ações de controle e fiscalização da cadeia; nesse cenário, a rastreabilidade do ouro também fica praticamente inviabilizada, pela ausência de informações oportunas (afinal, os “papéis” comprobatórios das primeiras aquisições ou estão sob a guarda dos próprios emissores, ou estão sob a custódia de instituições autorizadas pelo Banco Central (DTVMs, dentre outras); também para as operações criminais, de repressão, há inequívoco prejuízo, haja vista que todos os levantamentos necessários têm que realizados manualmente, a partir de documentação física arquivada durante anos; foi concluído pelo colegiado da Ação 3 que, considerada essa realidade, faz-se premente a criação de documentos fiscais eletrônicos pela RFB, com a correspondente atualização da normatização fiscal de regência, bem como a criação de sistemas, cadastros e/ou documentos eletrônicos pela ANM (cadastros eletrônicos, declarações eletrônicas com informações a serem prestadas pelos principais atores da cadeia (titulares de PLG, primeiros adquirentes etc.)) – e que, por evidente, respeitadas as competências legais de cada instituição, haja integração entre todos essas ferramentas eletrônicas, de modo a incrementar o acompanhamento, os controles, a fiscalização e, quando necessárias, as operações de repressão a ilícitos na cadeia produtiva do ouro.” (ENCCLA, “R1. Panorama de aspectos da mineração, importação, exportação e controles da origem e primeira comercialização do ouro, sua regulamentação e fiscalização”.)

da União (TCU), em auditoria operacional sobre as Permissões de Lavra Garimpeira, constatou a utilização desses títulos minerários “para legalização de substâncias minerais extraídas em áreas não autorizadas”:

105. Constatou-se que [...] está ocorrendo concentração de permissões de lavra garimpeira em poder de determinadas pessoas físicas e empresas de mineração, sem amparo legal e sem o aproveitamento de substâncias minerais compatível com o potencial de extração regular da área, que está levando à descaracterização do regime de PLG, à exploração de garimpeiros sem acesso ao título minerário e ao uso do título para fins especulativos ou para legalização de substâncias minerais extraídas em áreas não autorizadas, impactando negativamente o direito à PLG de outros mineradores e a formalização da atividade garimpeira (TC 018.935/2019-2).

Outra constatação importante da unidade técnica do TCU, diretamente relacionada à especulação dos títulos minerários, foi a grande concentração de outorgas de PLGs em nome de poucas titulares pessoas físicas. No estado do Pará, por exemplo, apenas um permissionário detém 162 títulos, equivalente a uma superfície superior a oito mil hectares. O TCU identificou que “a maioria absoluta das áreas cujo permissionário detém mais de uma outorga encontra-se ociosa”, ou seja, a concentração de PLGs por um mesmo titular está diretamente relacionada aos “garimpos fantasmas” e ao esquentamento de ouro ilegal:

106. De fato, apenas 15 permissionários monopolizam 58,74% das 652 PLGs outorgadas no estado do Mato Grosso e outros 15 monopolizam 66,07% das 787 PLGs outorgadas no estado do Pará. Nesse universo há casos emblemáticos, como um permissionário no estado do Mato Grosso que detém 95 títulos, com área total de 4.442,08 hectares, e outro no estado do Pará que detém 162 títulos, com área total de 8.097,98 hectares. A primeira área equivale a quase 50% do limite máximo de 10.000 hectares que pode ser outorgado à cooperativa de garimpeiros na Amazônia Legal, enquanto a segunda é superior a 80%. [...]

130. Constatou-se na análise por amostragem que a maioria absoluta das áreas cujo permissionário detém mais de uma outorga encontra-se ociosa. Em comum, verificou-se as seguintes tipologias para a situação operacional da mina: “Não iniciada – Não obtenção da licença ambiental de operação”, “Não iniciada – Em fase de desenvolvimento”, “Não iniciada – Razões técnico-econômicas”, “Paralisada – Razões técnico-econômicas” (TC 018.935/2019-2).

O acúmulo de grande quantidade de PLGs nas mãos de pessoas físicas decorre de uma interpretação deturpada do artigo 5º, inciso III da Lei nº 7.805/1989, que limita a outorga de PLGs a pessoas físicas à superfície de 50 hectares.¹⁵⁶ A ANM entende que não haveria óbice legal ao acúmulo de

¹⁵⁶ “Art. 5º A permissão de lavra garimpeira será outorgada a brasileiro, a cooperativa de garimpeiros, autorizada a funcionar como empresa de mineração, sob as seguintes condições: III - a área permissionada não poderá exceder 50 (cinquenta) hectares, salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros”.

títulos minerários por pessoas físicas, desde que cada polígono não ultrapasse o limite de 50 hectares. Tal interpretação, no entanto, vai de encontro ao próprio sentido do estabelecimento de limites de área para a exploração garimpeira por pessoa física, conforme observou a unidade técnica do TCU.¹⁵⁷ A ENCCLA, na mencionada Ação Estratégica nº 03/2021, também critica o entendimento da ANM que permite a concentração de PLGs:

a.1) a multiplicidade de autorizações para lavras garimpeiras para a mesma pessoa/titular; em que pese a existência do limite legal de 50 hectares por PLG, essa limitação, na prática, não produz o efeito desejado, tendo em vista que a ANM tem o entendimento de que tal limite é “por solicitação de permissão” (isto é, por processo de permissão); com isso, o fato é que existem dezenas de PLGs deferidas para um mesmo detentor/titular, com área global que, em certos casos, ultrapassa uma municipalidade (quando somadas as áreas contíguas);¹⁵⁸

O Gráfico 6 indica que não houve uma alteração significativa na outorga de PLGs entre 2010 e 2021, havendo um pico em 2020, com 331 outorgas. Quanto aos requerimentos, tem-se um crescimento a partir de 2015, com um incremento mais significativo em 2020 e 2021.

Apesar de a quantidade de outorgas se manter relativamente estável ao longo dos anos, chama a atenção a aguda concentração de títulos minerários em favor de um reduzido número de pessoas físicas e de cooperativas. Vinte pessoas detêm 47% do total de títulos outorgados para pessoas físicas. José Antunes, o primeiro do ranking, titulariza 162 PLGs, equivalente a 14% dos títulos de PLGs nas mãos de pessoas físicas (Gráfico 7).

Considerando a soma da superfície dos processos minerários, essas vinte pessoas titularizam 43% das áreas de PLGs para pessoas físicas. As 162 PLGs titularizadas por José Antunes correspondem a uma superfície 8.097,98 hectares, ou 15% do total para pessoas físicas.

No caso das cooperativas, a concentração é ainda mais grave. Levando em consideração a soma das áreas titularizadas, as dez primeiras cooperativas do ranking detêm 82% da área outorgada. A Cooperativa dos Garimpeiros do Vale do Rio Peixoto (Coogavepe) detém 192.045,15 hectares em PLGs, ou 25% da área titularizada por cooperativas.

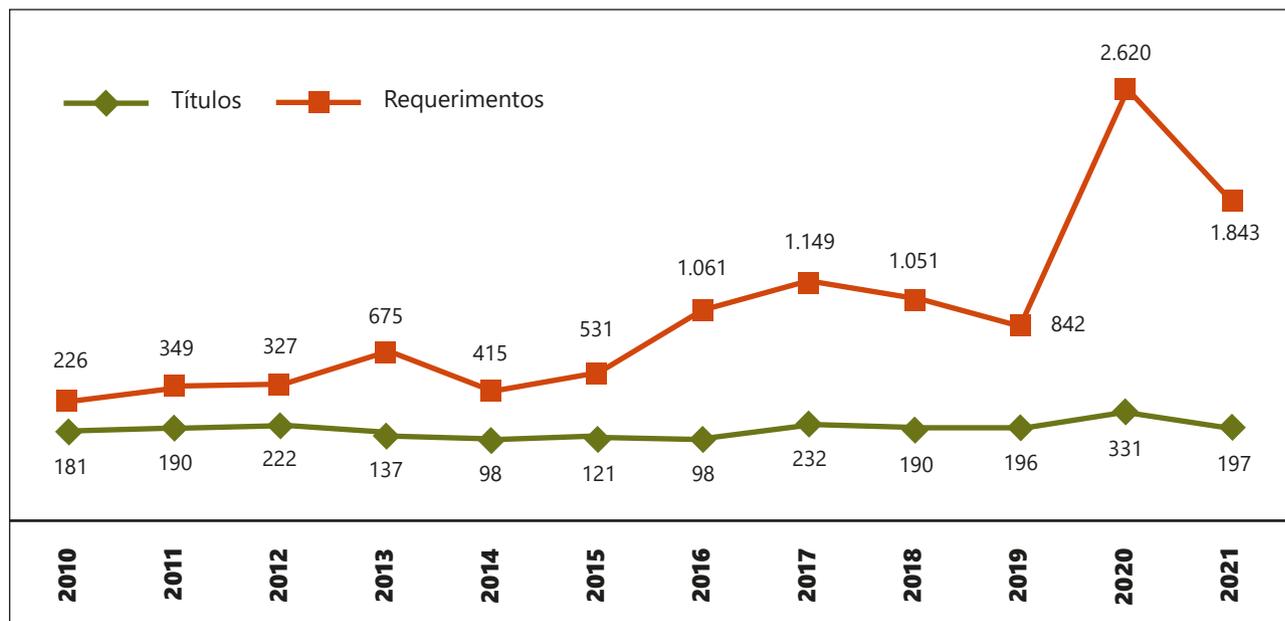
¹⁵⁷ “107. Essa situação está em desacordo com o art. 5º da Lei 7.805/1989, pelo o qual a PLG deve ser ‘outorgada a brasileiro, a cooperativa de garimpeiros, autorizada a funcionar como empresa de mineração’, sendo que a área permissionada a brasileiro não poderá exceder cinquenta hectares. Ela decorre de inovação interpretativa vigente no art. 44 da Portaria-DNPM 155/2016 que ampliou o conceito legal de ‘brasileiro’ para abarcar a firma individual e vinculou a área máxima de cinquenta hectares ao título de PLG, indo em sentido contrário ao espírito de cooperativismo estabelecido pelo art. 174 da Constituição Federal que deveria ser priorizado na outorga da lavra garimpeira.

111. De fato, a Lei 7.805/1989 não limita expressamente o número de títulos de PLG que poderá ser concedido a um mesmo interessado, brasileiro ou cooperativa de garimpeiros. No entanto, a ressalva na parte final do inciso III do art. 5º evidencia que a extensão da área de todos dos títulos de PLG outorgados a um mesmo brasileiro não poderá exceder 50 hectares.

115. Está claro, portanto, que a Lei 7.805/1989 restringe a cinquenta hectares a extensão máxima da área que pode ser permissionada a uma mesma pessoa física (ou brasileiro, na denominação legal), independentemente do número de títulos. Não faria sentido o legislador limitar a extensão da área permissionada, sem a concomitante restrição da atuação do órgão regulador quanto ao número de PLGs outorgadas a uma mesma pessoa (TC 018.935/2019-2).

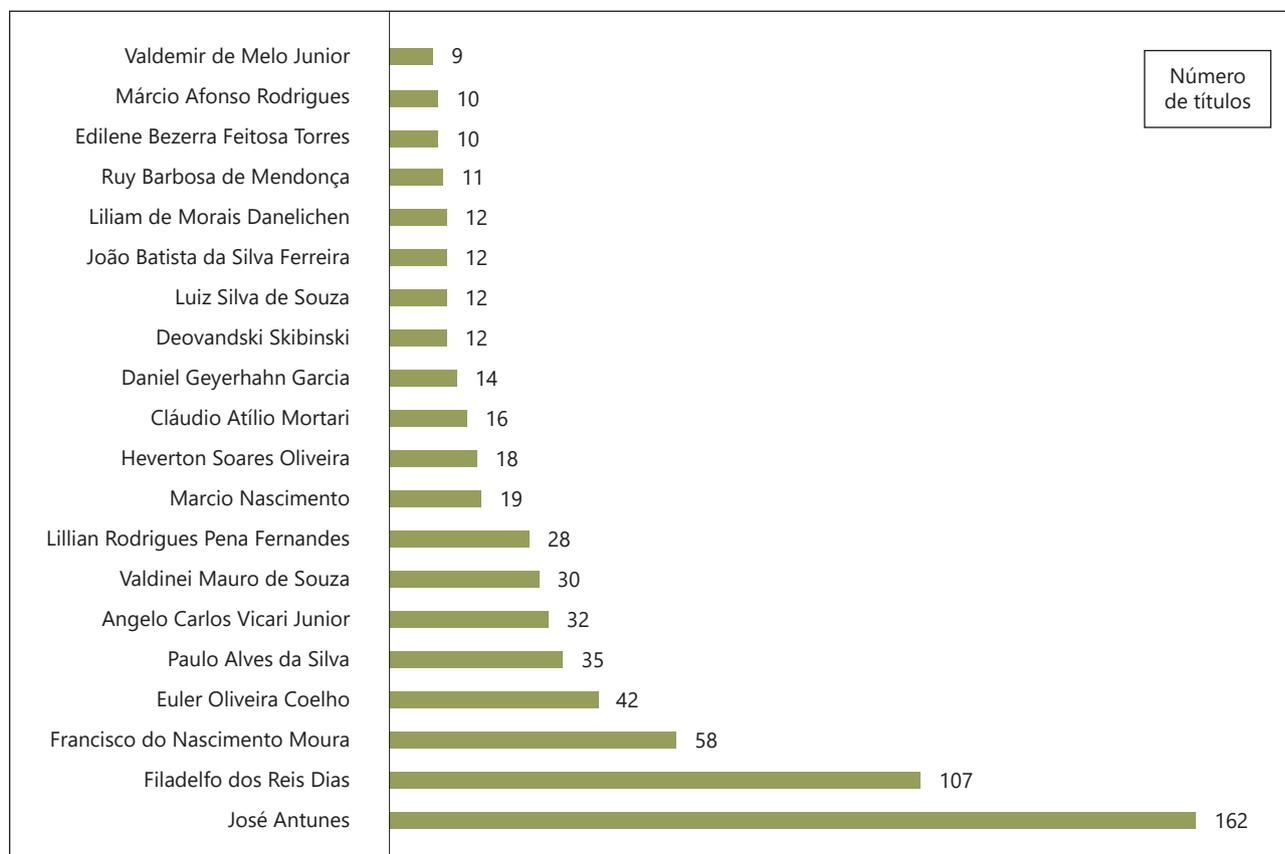
¹⁵⁸ ENCCLA, R1. *Panorama de aspectos da mineração, importação, exportação e controles da origem e primeira comercialização do ouro, sua regulamentação e fiscalização.*

GRÁFICO 6 Quantitativo de requerimentos e títulos minerários de PLGs por ano (2010-2021)



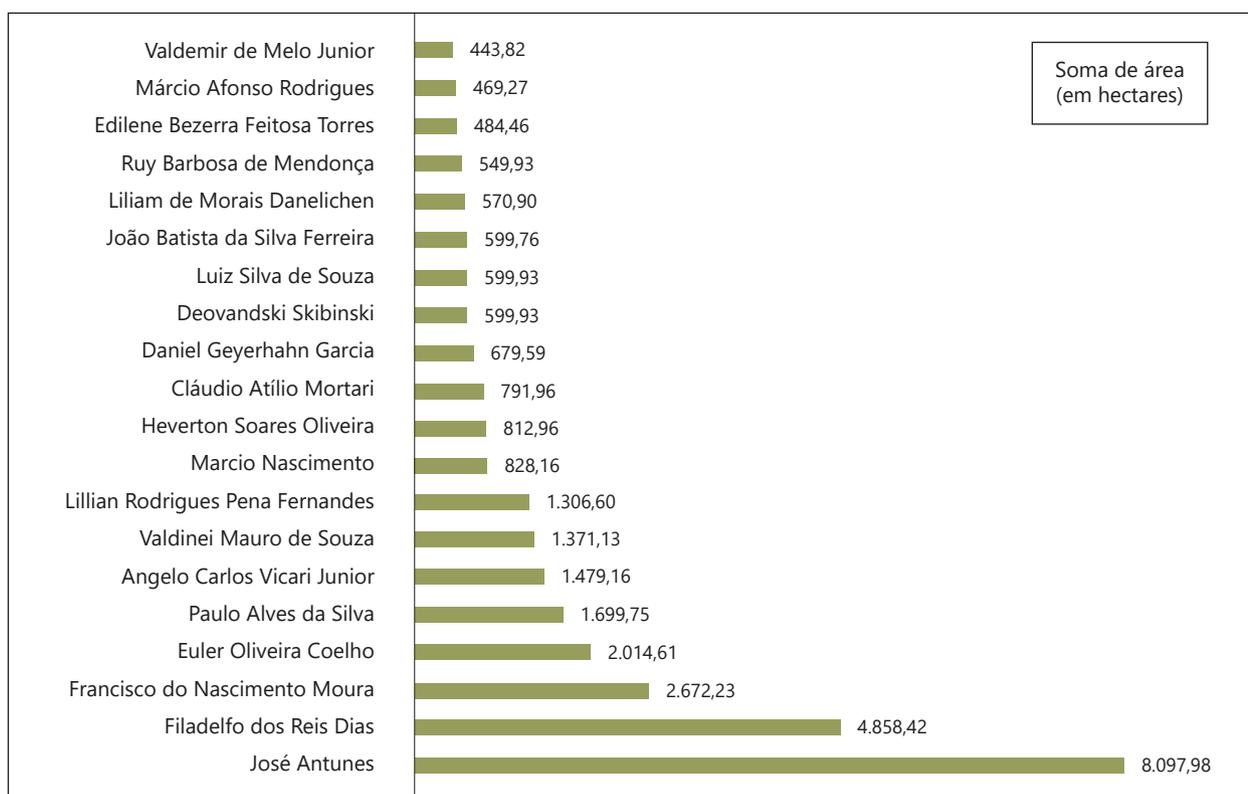
Fonte: ANM.

GRÁFICO 7 Ranking das vinte pessoas físicas com o maior número de títulos de PLGs (1990-2021)



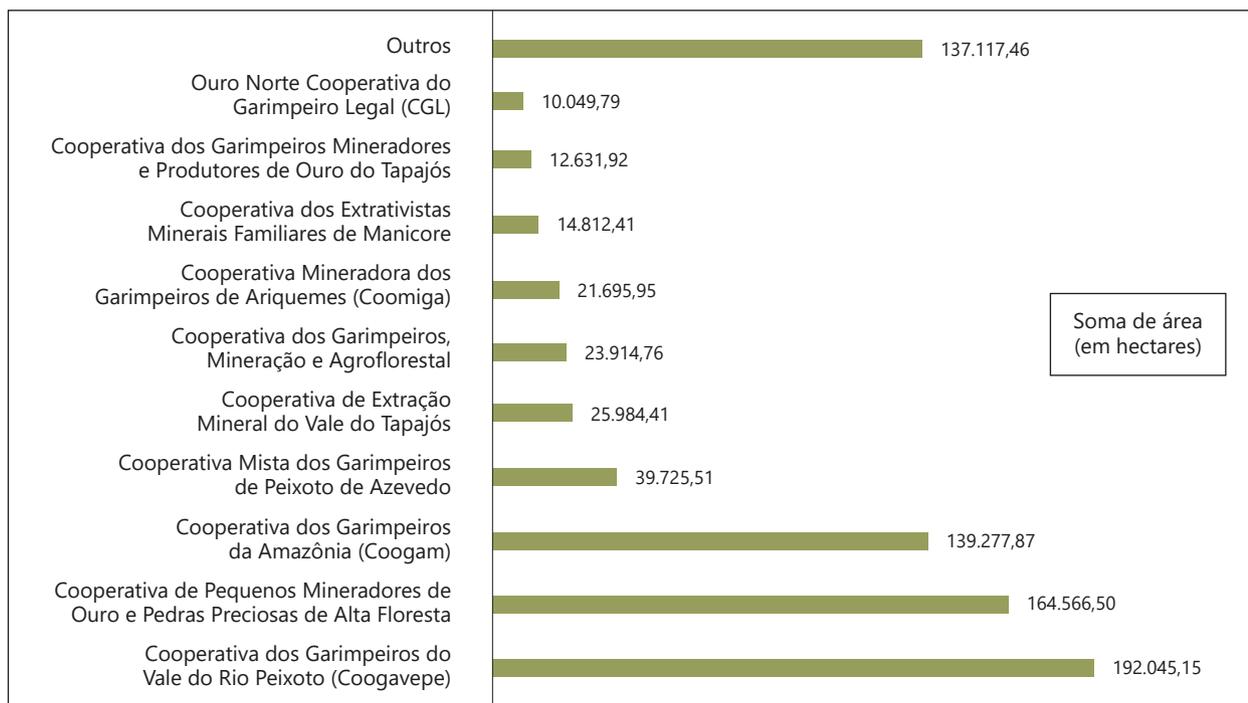
Elaborado por Rodrigo Oliveira a partir de dados da Agência Nacional de Mineração, 2022.

GRÁFICO 8 Ranking das vinte pessoas físicas com o maior superfície em títulos de PLGs (1990-2021)



Elaborado por Rodrigo Oliveira a partir de dados da Agência Nacional de Mineração, 2022.

GRÁFICO 9 Ranking das dez cooperativas com a maior superfície em títulos de PLGs (1990-2021)



Elaborado por Rodrigo Oliveira a partir de dados da Agência Nacional de Mineração, 2022.

3. Omissão fiscalizatória

Além da concentração de títulos, a *lavagem grosseira* conta com a omissão da Agência Nacional de Mineração no desempenho de uma de suas obrigações originais de fiscalizar o cumprimento dos deveres do permissionário de lavra garimpeira, particularmente a obrigação de “iniciar os trabalhos de extração no prazo de 90 (noventa) dias” (Lei nº 7.805/1989, art. 9º, I), sob pena de cancelamento do título minerário. A PLG destina-se ao “aproveitamento *imediate* do jazimento mineral”. A unidade técnica do TCU identificou casos de PLGs vigentes há mais de dez anos sem qualquer exploração, e sem que tenha sido objeto de fiscalização/cancelamento por parte da agência minerária.¹⁵⁹

Há, também, outra modalidade de esquentamento ou lavagem, que consiste na vinculação do ouro ilegal a PLGs onde há lavra garimpeira, mas que não correspondem ao local da efetiva extração. Em tais casos, não é possível identificar a lavagem mediante simples classificação visual dos polígonos minerários. A ausência de rastreabilidade e a fragilidade do controle regulatório da ANM dificultam a identificação da ilegalidade. Por isso, chamaremos esta modalidade de *lavagem sofisticada*.

A Operação Dilema de Midas descortinou a prática desta modalidade de esquentamento por meio da coleta de termos de depoimentos, nos quais a Polícia Federal questionou se o titular da PLG e o garimpeiro/vendedor teriam firmado contrato de parceria previamente à comercialização do ouro. Esses contratos são, em regra, particulares, e a ANM não os vincula à tramitação eletrônica do título minerário, ou seja, não é possível levantar os contratos de parceria relativos à determinada PLG em consulta ao Portal da Transparência Mineral.¹⁶⁰ Além dessa limitação, há casos em que a lavagem é acobertada por um contrato de parceria válido, o que torna ainda mais difícil a apuração da fraude.

Também é possível identificar indícios dessa modalidade de lavagem, em tese, mediante a confrontação das transações registradas nas Notas Fiscais de Aquisição de Ouro com as informações quantitativas de produção e comercialização declaradas pelo titular da PLG no Relatório Anual

A lavagem sofisticada é uma modalidade de esquentamento que vincula o ouro ilegal a PLGs onde há lavra, mas que não correspondem ao local da efetiva extração. A não rastreabilidade e a fragilidade do controle da ANM dificultam a identificação da ilegalidade.

¹⁵⁹ “131. Considerando-se que existem PLGs outorgadas há mais de dez anos nessa situação, é oportuno lembrar que o art. 9º, incisos I e VII, da Lei 7.805/1989 determina ao permissionário da lavra garimpeira iniciar os trabalhos de extração no prazo de 90 dias, contados da data da publicação do título, e não suspender os trabalhos por prazo superior a 120 dias, salvo motivo justificado” (TC 018.935/2019-2).

¹⁶⁰ “e) transporte do ouro – outra vulnerabilidade verificada foi a ausência de controles estatais dos chamados “parceiros” que realizam o transporte do ouro produzido numa PLG até uma instituição autorizada pelo BCB ou um Posto de Atendimento Bancário (PAB); constatou-se que, como esses “parceiros” são variados (pilotos de avião, fornecedores de combustíveis, fornecedores de mantimentos e alimentação etc.), e não há a obrigatoriedade de qualquer cadastramento prévio (“Cadastro de Transportadores”), o poder do Estado em exercer qualquer espécie de controle sobre a atuação deles, para o fim de responsabilização, é pouco assertivo” (ENCCLA, “R1. Panorama de aspectos da mineração, importação, exportação e controles da origem e primeira comercialização do ouro, sua regulamentação e fiscalização”).

de Lavra (RAL) enviado à ANM (Decreto-Lei nº 227/1967, artigo 50 e Lei nº 7.805/1989, artigo 9º, IX).¹⁶¹ A primeira dificuldade para aplicar este método é que o RAL não é declarado em um sistema informatizado, mas enviado à ANM até o dia 15 de março do ano subsequente. Ou seja, não é possível detectar a fraude em tempo real ou mediante dispositivos de bloqueio automático de transações suspeitas, mas apenas extemporaneamente, por meio de uma investigação cível ou criminal, pois o RAL é um documento sigiloso e não pode ser acessado publicamente no Portal da Transparência Mineral.

A segunda dificuldade é o descumprimento generalizado da obrigação de enviar o RAL por parte dos titulares das PLGs. Embora o descumprimento constitua infração administrativa (Lei nº 7.805/1989, art. 9º, §1º e Decreto-Lei nº 227/1967, art. 63, I e II), a ANM é omissa, não adotando as devidas providências sancionatórias (conforme apontou o Ministério Público Federal na Ação Civil Pública nº 1003404-44.2019.4.01.3902). Apesar de haver um aumento na quantidade de autos de infração aplicados nos últimos anos por descumprimento da obrigação de apresentar o RAL,¹⁶² o baixo valor da multa, de R\$ 3.554,82, reduz o potencial dissuasivo da sanção.

Com frequência as informações registradas no RAL são demasiadamente genéricas, indicando somente a produção total anual, sem discriminar as quantidades comercializadas por garimpeiros específicos, o que também inviabiliza o cruzamento de dados de forma eficiente. A unidade técnica do Tribunal de Contas da União afirmou que a ANM faz uma fiscalização “meramente formal” do RAL, sem analisar a produção mineral ou o cumprimento de outros deveres do permissionário.¹⁶³

Outra metodologia para identificar a *lavagem sofisticada* é a verificação da compatibilidade entre a área de lavra e o volume de ouro comercializado. No entanto, como o regime jurídico das PLGs dispensa pesquisa prévia e dimensionamento da jazida, o desconhecimento da capacidade de produção do processo minerário dificulta a aplicação desta metodologia, conforme observa o TCU.¹⁶⁴ É possível, porém, constatar indícios de lava-

¹⁶¹ “Lei nº 7.805/1989, Art. 9º São deveres do permissionário de lavra garimpeira: IX - apresentar ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, até o dia 15 de março de cada ano, informações quantitativas da produção e comercialização, relativas ao ano anterior”.

¹⁶² Dado obtido mediante consulta ao site da Agência Nacional de Mineração.

¹⁶³ “180. No tocante à extração mineral autorizada, constatou-se que a fiscalização da ANM sobre o Relatório Anual de Lavra é meramente formal, abrangendo apenas questões como a validade da ART do responsável técnico pela apresentação do relatório, sem adentrar as questões de produção mineral, início da exploração mineral dentro do prazo legal e outros deveres do permissionário de lavra garimpeira” (TC 018.935/2019-2).

¹⁶⁴ “182. A fiscalização é dificultada pela ausência de parâmetros para aferir a veracidade das informações que o minerador deve apresentar no RAL e da produção in loco, uma vez que a atividade de lavra garimpeira não depende de trabalhos prévios de pesquisa e o requerimento é instruído apenas com o memorial descritivo da área pretendida. Não é exigido, por exemplo, memorial explicativo das atividades de produção mineral que forneceria, por exemplo, a escala estimada de produção” (TC 018.935/2019-2).

gem quando há grande desproporção entre a área lavrada e o volume de ouro comercializado.

Nesse sentido, há parâmetros científicos que indicam a correlação entre a extensão da lavra ou da supressão vegetal e o garimpo de aluvião na Amazônia (embora a área de lavra seja o valor principal, o parâmetro também inclui o desmatamento para abertura de pista de pouso e de outras estruturas associadas ao garimpo). Estes parâmetros permitem estimar a área média de lavra que seria necessária para produzir quantidades específicas de ouro.

O Parecer Técnico nº 1495/2019 – SPPEA, elaborado pelo núcleo pericial do Ministério Público Federal, estima que é necessário desmatar 111 hectares para produzir 1 kg de ouro em garimpos de aluvião.¹⁶⁵ A estimativa é feita com base em Porto *et. al.*, que afirmam que a produtividade média de ouro no país é de 0,9 kg/km².¹⁶⁶ Mais recentemente, a Conservation Strategy Fund e o Ministério Público Federal lançaram a calculadora de impactos do garimpo, que apresenta uma metodologia mais conservadora e específica, indicando, por exemplo, que no município de Tucumã (PA) a produção de 1 kg de ouro gera um desmatamento de 6,96 hectares, para uma cava de profundidade média de 2,5 metros.¹⁶⁷

Além da utilização de PLGs, as Operações Gold Rush (2021-2022), Ganância (2022), Golden Green (2022) e Comando (2022), deflagradas pela Polícia Federal, apuraram indícios de materialidade de uso de título minerário na modalidade Guia de Utilização, pela mineradora Gana Gold Mineração, para esquentar grande quantidade de ouro proveniente de lavras ilegais, no distrito de Água Branca, em Itaituba (PA).¹⁶⁸

As sistemáticas descritas acima evidenciam uma interdependência entre o garimpo ilegal em áreas protegidas e os títulos minerários em áreas autorizadas. A expansão da exploração ile-

TABELA 1

Estimativa de desmatamento relativo à extração de 1.000g de ouro para diferentes profundidades de cava, para o município de Tucumã (PA)

Profundidade da cava (m)	Extensão do desmatamento (ha)
2,5	6,96
5	3,48
7,5	2,32
10	1,74
12,5	1,39
15	1,16
17,5	0,99
20	0,87

¹⁶⁵ “59. Uma vez que se procura estimar a relação entre a quantidade de ouro apreendida e o valor do dano ambiental, é preciso estipular a relação entre essa quantidade e a extensão da área afetada da floresta. Nesse ponto, conforme analisado no parágrafo 20, Porto et al. (2002) apresentam uma estimativa de produção de ouro por km² nos terrenos com potencial geológico de 0,9 kg/km² ou, convertendo-se para hectare, 9 g/ha.

¹⁶⁶ PORTO, Claudio Gerheim; PALERMO, Nely; PIRES, Fernando R. Mendes. Panorama da exploração e produção do ouro no Brasil. In: *Extração de ouro: princípios, tecnologia e meio ambiente*. Cap. 1. Rio de Janeiro: 2002, CETEM/MCT, p.1-22.

¹⁶⁷ Disponível em: <<https://calculadora.conservation-strategy.org/>>.

¹⁶⁸ Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/09/policia-federal-deflagra-operacao-gold-rush-para-apurar-crimes-envolvendo-a-extracao-ilegal-de-ouro-no-para>>.



Desmatamento crescente: parâmetros científicos indicam a correlação entre a extensão da lavra ou da supressão vegetal e o garimpo de aluvião na Amazônia

FOTO: MORENO SARAIVA MARTINS/ISA

gal de ouro está diretamente atrelada à utilização de um conjunto de PLGs para esquentar o ouro clandestino e falsear sua origem, condição para que o minério seja livremente comercializado no mercado. Portanto, para combater a lavagem de ouro clandestino é preciso intensificar a fiscalização tanto das lavras ilegais quanto das próprias PLGs.

A Agência Nacional de Mineração possui três macroprocessos finalísticos: regulação, outorga e fiscalização. A fiscalização “compreende os processos relacionados à verificação do cumprimento das obrigações decorrentes dos títulos minerários, e a respectiva ação da ANM em caso de não cumprimento”.¹⁶⁹ A atividade fiscalizatória subdivide-se em duas modalidades: (i) fiscalização da lavra autorizada ou em área titulada; e (ii) fiscalização da lavra não autorizada ou em área não titulada.

Embora a ANM possua um reduzido poder de polícia sobre lavras não autorizadas ou em áreas não tituladas, a ausência de fiscalização das PLGs autorizadas fomenta a lavagem do ouro ilegal — logo, sua própria exploração.¹⁷⁰ A propósito, o Tribunal de Contas da União realizou auditorias e proferiu acórdãos nos quais aponta o déficit de fiscalização por parte da ANM e determina medidas para o seu fortalecimento.¹⁷¹

Vale destacar, ainda, que outra auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União avaliou a “Exposição à Fraude e Corrupção” da Agência Nacional da Mineração, tendo constatado fragilidade alta ou muito alta por parte da agência minerária em todos os critérios avaliados, que consideram riscos relacionados ao poder econômico e ao poder regulatório.¹⁷²

A lavagem sofisticada é uma modalidade de esquentamento que vincula o ouro ilegal a PLGs onde há lavra, mas que não correspondem ao local da efetiva extração. A não rastreabilidade e a fragilidade do controle da ANM dificultam a identificação da ilegalidade.

¹⁶⁹ TC 018.935/2019-2.

¹⁷⁰ “54. O não-cumprimento dos deveres do permissionário da lavra garimpeira sujeita o infrator às sanções de advertência, multa ou cancelamento da permissão (art. 9º da Lei 7.805/1989). A extração mineral sem título autorizativo de lavra não está sujeita a medidas sancionatórias aplicáveis pela ANM, ensejando somente a lavratura do auto de paralisação de empreendimentos minerais pelo fiscal da ANM (art. 321, inciso I, da Portaria-DNM 155/2016)” (TC 018.935/2019-2).

¹⁷¹ TC 005.711/2011-8 Acórdão 657/2012-Plenário;
TC 005.711/2011-8 Acórdão 657/2012-Plenário;
TC 009.081/2017-8 Acórdão 513/2018-Plenário;
TC 018.935/2019-2.

¹⁷² Acórdão nº 2604/2018 - TCU - Plenário.

4. Estado de Coisas Inconstitucional

O comércio de ouro no Brasil, portanto, é um exemplo manualesco de um Estado de Coisas Inconstitucional — técnica decisória formulada pela Corte Constitucional Colombiana¹⁷³ e adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, para se referir a uma realidade fática de massiva e generalizada violação de direitos humanos de um grande contingente de pessoas, diretamente associada a ações e omissões de diferentes órgãos e entes da administração pública.

A caracterização de um Estado de Coisas Inconstitucional depende da concorrência de três elementos, sistematizados por Campos com base na jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana:¹⁷⁴

1. A constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, que afeta um número amplo de pessoas;
2. A falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e até judiciais, verdadeira “falha estatal estrutural”, que gera tanto a violação sistemática dos direitos quanto a perpetuação e agravamento da situação;
3. A superação dessas violações de direitos exige a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes — são necessárias mudanças estruturais, novas políticas públicas ou o ajuste das existentes, alocação de recursos etc.

O atual *boom* do garimpo no Brasil é responsável por graves e massivas violações aos direitos humanos dos povos indígenas, em especial dos Kayapó, Munduruku e Yanomami, como o direito à vida, ao território, à autodeterminação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à segurança alimentar e nutricional, à saúde e muitos outros. Não há dúvidas, portanto, de que a primeira condição para o enquadramento de uma realidade fática e institucional como Estado de Coisas Inconstitucional se faz presente.

A falta de coordenação entre medidas de diversas naturezas foi demonstrada ao longo deste trabalho. A Tabela 2, meramente exemplificativa, sistematiza as omissões das instituições com atribuição legal sobre a cadeia econômica do ouro.

A superação desse cenário demanda a coordenação entre estas instituições, aliada ao fortalecimento e à autonomia dos órgãos e entes respon-

¹⁷³ Sentencia de Unificación (SU) 559, de 1997; Sentencia T-068, de 5 de março de 1998; Sentencia SU-250, de 26/5/1998; Sentencia T-590, de 20/10/1998; Sentencia T-525, de 23/7/1999; Sentencia T-153, de 28 de abril de 1998.

¹⁷⁴ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 55.

O atual boom do garimpo é responsável por massivas violações aos direitos humanos dos povos indígenas, como o direito à vida, ao território, à autodeterminação, ao meio ambiente equilibrado, à segurança alimentar, à saúde e muitos outros.

TABELA 2

Responsabilidade das instituições com atribuição legal sobre a regulação, fiscalização e controle da cadeia econômica do ouro extraído em garimpo

ENTE	RESPONSABILIDADE
<p>Agência Nacional de Mineração</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ausência de implementação de um sistema eletrônico de controle da cadeia de custódia do ouro; ■ Déficit de fiscalização das PLGs que não apresentam o Relatório Anual de Lavra; ■ Déficit de fiscalização das PLGs cujas lavras não foram iniciadas no período legal; ■ Déficit de fiscalização quanto ao recolhimento da CFEM; ■ Interpretação equivocada da legislação, permitindo que poucas pessoas físicas e cooperativas concentrem um grande número de títulos minerários, desconsiderando a limitação legal; ■ Inexigência de pesquisa prévia, apesar da legislação lhe conferir discricionariedade para exercer esta prerrogativa;¹⁷⁵ ■ Não vinculação dos “contratos de parceria” à tramitação eletrônica dos processos minerários; ■ Outorga de PLGs sem anuência de outros entes com atribuição legal e institucional, como o ICMBio, no caso de sobreposição do processo minerário com unidade de conservação federal de uso sustentável (sobretudo área de proteção ambiental),¹⁷⁶ o INCRA, no caso de sobreposição a Projetos de Assentamento, e a FUNAI, no caso de PLGs próximas a terras indígenas.
<p>Banco Central do Brasil</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Déficit de fiscalização das DTVMs quanto à implementação dos mecanismos de prevenção e de combate à lavagem de bens e capitais, notadamente as obrigações de <i>due diligence</i> e <i>know your customer</i>; ■ Déficit de sancionamento das DTVMs envolvidas em ilegalidades.
<p>União (Receita Federal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Não implementação da Nota Fiscal de Aquisição de Ouro na modalidade eletrônica; ■ Autorização de exportação sem exigir comprovação de origem do ouro exportado;¹⁷⁷ ■ Autorização de exportação por “empresas comerciais” que não possuem autorização legal para efetivar a primeira aquisição do ouro, uma vez que não são DTVMs.

¹⁷⁵ Lei nº 7.805/1989, Art. 6º Se julgar necessária a realização de trabalhos de pesquisa, o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, de ofício ou por solicitação do permissionário, intima-lo-á a apresentar projetos de pesquisa, no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da publicação de intimação do Diário Oficial da União.

¹⁷⁶ Ver sentença na Ação Civil Pública nº 0002134-86.2016.4.01.3908.

¹⁷⁷ “f) comércio exterior – controles de exportação do ouro – foi consenso no colegiado da Ação 3 que, a despeito da relevância do comércio exterior de ouro realizado pelo Brasil, não há um procedimento específico para averiguações dos procedimentos de exportação de ouro (para o despacho aduaneiro nos aeroportos, por exemplo); representantes da PF e da RFB salientaram que, embora existam, em determinadas localidades (no aeroporto de Manaus/AM, por exemplo), efetiva interação entre esses dois órgãos, não há um acordo de cooperação institucional, de abrangência nacional, que estabeleça um procedimento padrão para operações de repressão por ocasião de exportações supostamente ilegais (com falsa declaração de origem do ouro, por exemplo).” (ENCCLA, R1. Panorama de aspectos da mineração, importação, exportação e controles da origem e primeira comercialização do ouro, sua regulamentação e fiscalização).



JOSE CRUZ/AGÊNCIA BRASIL



BRUNO KELLY/ISA

▶ **Acima: explosão de pista de garimpeiros na região do Surucucu, Terra Indígena Yanomami, em 1990. Abaixo: garimpo ativo na mesma região**

sáveis pela fiscalização, gestão e proteção territorial de áreas protegidas (terras indígenas e unidades de conservação), como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Fundação Nacional do Índio (Funai), especialmente no enfrentamento às lavras ilegais.

A fiscalização e o monitoramento das lavras legais demanda, além das medidas discutidas anteriormente, um maior rigor na condução do licenciamento ambiental. Embora a licença ambiental seja condição para outorga da PLG (Lei nº 7.805/1989, artigo 3º), na prática são estabelecidos procedimentos simplificados para a emissão de licenças, sem um mínimo controle ambiental sobre a atividade.

No caso do estado do Pará, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Coema) delegou aos municípios a competência material para conduzir o licenciamento ambiental das lavras garimpeiras de até 500 hectares (Resolução COEMA nº 162/2021),¹⁷⁸ consideradas de impacto ambiental local.¹⁷⁹ Além de desconsiderar a questão da precariedade de recursos técnicos, humanos e operacionais das secretarias municipais de meio ambiente, a delegação contraria a Lei Complementar nº 140/2011, tanto porque a atividade garimpeira implica a supressão vegetal em área rural, atividade que, via de regra, é de competência material estadual, mas especialmente porque os impactos ambientais desta atividade não são locais, mas microrregionais ou regionais, o que *per se* torna ilegal a delegação.¹⁸⁰

Os garimpos de aluvião provocam danos nas bacias hidrográficas, como assoreamento e contaminação por mercúrio — dois exemplos de que os impactos ambientais possuem abrangência microrregional ou regional, não local. Além disso, a fragmentação dos licenciamentos nas secretarias municipais não permite o dimensionamento dos impactos cumulativos das lavras garimpeiras sobre as bacias. O Laudo nº 091/2018-UTE/DPF/SNM/PA, produzido pela equipe de perícia ambiental da Polícia Federal de Santarém, demonstrou como o assoreamento provocado pelos garimpos localizados no alto Tapajós, em Jacareacanga, avançou até, ao menos, as cachoeiras São Luiz do Tapajós, em Itaituba

O Pará delegou aos municípios o licenciamento ambiental de garimpos até 500 hectares. Isso contraria a lei, porque implica supressão vegetal em área rural (matéria de competência estadual), e especialmente porque os impactos ambientais não são locais, mas regionais.

¹⁷⁸ Resolução/COEMA nº 162/2021, Artigo 4º, §1º. O Anexo I apresenta as tipologias classificadas como de impacto local, passíveis de licenciamento ambiental municipal até os limites estabelecidos nesta Resolução. §3º As atividades ou empreendimentos listados nos Anexos I e II não serão classificadas como de impacto ambiental local, quando: I – os impactos diretos ultrapassarem os limites territoriais de um município; ou II – localizadas em unidades de conservação instituídas pela União ou pelo Estado, à exceção das unidades de conservação na categoria Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

¹⁷⁹ Resolução/COEMA nº 162/2021, Artigo 2º. III - impacto ambiental local: qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do Município.

¹⁸⁰ Art. 9º. São ações administrativas dos Municípios: XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

(PA). O Laudo nº 206/2022 – SETEC/SR/PF/PR e a Nota Técnica sobre os sedimentos em suspensão na Bacia do Tapajós, elaborado pelo Mapbiomas,¹⁸¹ por sua vez, demonstraram que os garimpos localizados no médio e alto Tapajós, nos municípios de Itaituba e Jacareacanga (PA), estão contribuindo para o assoreamento e o aumento da turbidez da água em Alter do Chão, em Santarém (PA), na foz do rio Tapajós.

O rigor no licenciamento ambiental (e minerário) das PLGs não acompanhou as transformações técnicas e econômicas da atividade garimpeira na Amazônia. Há, portanto, um bloqueio institucional no que diz respeito à fiscalização, ao controle e ao enfrentamento das fragilidades estruturais da cadeia econômica do ouro extraído em garimpo. Mesmo tratando-se de um mercado intensamente concentrado – seja quanto às compradoras de ouro, seja quanto aos processos minerários –, os atores dessa cadeia econômica permanecem operando e obtendo lucros recordes à margem da agenda das instituições estatais. As ilegalidades só são expostas e combatidas por meio de operações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal.

Este cenário de fragilidade institucional contribui para que a exploração ilegal e a lavagem do ouro não sejam “casos isolados”. Nos últimos anos, as cifras de irregularidade, mesmo estimadas segundo metodologias conservadoras, superam a produção legal de ouro de garimpo. Foi o que revelou o estudo *Legalidade da produção de ouro no Brasil*, desenvolvido por pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em parceria com membros do Ministério Público Federal,¹⁸² que analisou todas as Permissões de Lavra Garimpeira do país, no período entre 2019 e 2020, classificando as movimentações de ouro conforme sua legalidade. Diferentemente da análise em escala aplicada pela Operação Dilema de Medidas, que envolveu as Notas Fiscais de Aquisição de Ouro, os pesquisadores utilizaram os dados públicos de recolhimento da Compensação Financeira por Exploração Mineral (CFEM), disponibilizados pela ANM, para avaliar a produção aurífera.

Antes de discutir a metodologia e os resultados do estudo, cabe tecer alguns comentários sobre o recolhimento da CFEM. No caso do regime de Permissão de Lavra Garimpeira, o recolhimento é realizado pelo comprador no ato da primeira aquisição do ouro, ou seja, pelas DTVMs (apesar de empresas comerciais não autorizadas seguirem comprando e recolhendo o tributo sem qualquer providência da ANM):

¹⁸¹ Disponível em: <https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Nota%20T%C3%A9cnica/Nota_T%C3%A9cnica_-_Sedimentos_Rio_Tapaj%C3%B3s-5.pdf>.

¹⁸² MANZOLLI, Bruno; RAJÃO, Raoni; BRAGANÇA, Ana Carolina Haliuc; OLIVEIRA, Paulo de Tarso Moreira; ALCÂNTARA, Gustavo Kenner de; NUNES, Felipe; SOARES FILHO, Britaldo. *Legalidade da produção de ouro no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/MPF, 2021.

Lei nº 7.990/1989

Art. 6º A exploração de recursos minerais ensejará o recolhimento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), nos termos do § 10 art. 20 da Constituição Federal, por ocasião:

III - do ato da primeira aquisição de bem mineral extraído sob o regime de permissão de lavra garimpeira;

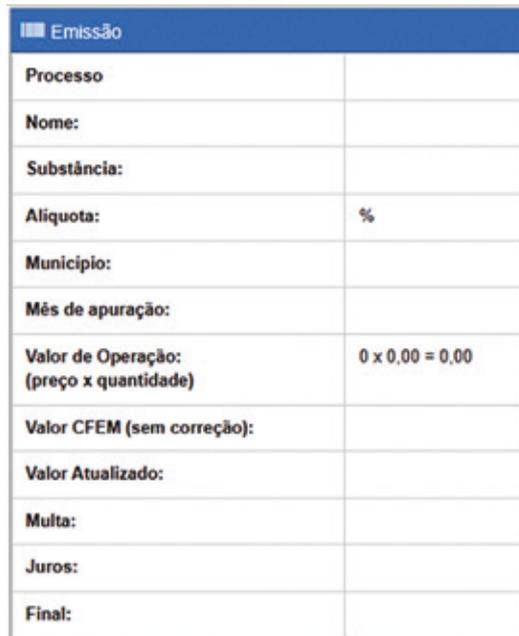
O pagamento deve ser efetivado pelo comprador “até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador [aquisição]”,¹⁸³ por meio de guia de recolhimento disponibilizado para preenchimento manual no site da Agência Nacional de Mineração (Figura 1).

Trata-se de um mecanismo de recolhimento falho. Como não há preenchimento ou checagem automática das informações inseridas, é comum encontrar erros de digitação e de preenchimento nos dados públicos de recolhimento. Tampouco há cruzamento de dados entre a produção das PLGs declarada no RAL e os valores pagos a título de CFEM, o que facilita a sonegação. A propósito, o Tribunal de Contas da União¹⁸⁴ e a Controladoria Geral da União (CGU)¹⁸⁵ apontam que as fragilidades no controle e no cruzamento de dados geram déficit significativo no recolhimento do tributo. A partir de uma pequena amostra, a CGU identificou diferenças significativas, de cerca 180% em média, no recolhimento da CFEM após a fiscalização de processos minerários do estado do Pará, o que antevê altas cifras de sonegação do tributo (Tabela 3).

Estes fatores sugerem que a produção e a ilegalidade podem ser muito superiores às indicadas no recolhimento da CFEM, de modo que as estimativas são conservadoras e subestimadas.

FIGURA 1

Guia de recolhimento da CFEM disponibilizado no site da ANM



Emissão	
Processo	
Nome:	
Substância:	
Aliquota:	%
Município:	
Mês de apuração:	
Valor de Operação: (preço x quantidade)	0 x 0,00 = 0,00
Valor CFEM (sem correção):	
Valor Atualizado:	
Multa:	
Juros:	
Final:	

¹⁸³ Lei nº 7.990/1989, “Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal”.

¹⁸⁴ “186. Outro fato complicador para a fiscalização é que, diferentemente dos outros regimes, o titular da PLG não é responsável pelo pagamento da CFEM. Assim, a efetividade da fiscalização depende do confronto da produção e comercialização informada pelo permissionário no RAL com o volume declarado nas notas fiscais da primeira aquisição do minério, que não é eletrônica e não tem acesso facilitado” (TC 018.935/2019-2).

¹⁸⁵ “Verifica-se, entretanto, que inexistente na ANM rotina automatizada de cruzamento das informações declaradas pelos mineradores para o pagamento da CFEM, com as informações constantes em outras bases de dados (a exemplo das bases das receitas estaduais), com o objetivo de confirmar as informações apresentadas pelas empresas. [...] Assim, na ausência de fiscalização, o recolhimento de CFEM ocorre conforme as informações de produção preenchidas pelos próprios mineradores, com o risco de um recolhimento a menor da CFEM, em função de possíveis erros nos dados declarados pelos mineradores. Ressalte-se que esse risco é expressivo, visto que, conforme detalhado neste relatório de auditoria, a fiscalização realizada pela Gerência Regional da ANM no Estado do Pará apurou débitos superiores a 100% da CFEM recolhida espontaneamente pelos mineradores, o que evidencia a necessidade de confirmação das informações prestadas pelos mineradores para o pagamento da CFEM, sendo recomendável que a ANM implemente rotina automatizada de cruza-

TABELA 3

Comparativo CFEM recolhida e CFEM apurada pela fiscalização

Gerência Regional da ANM no Pará – 2013 a 2018					
Ano	Processos fiscalizados	Valor da CFEM recolhida – R\$ (A)	Valor da CFEM apurada pela fiscalização – R\$ (B)	Acréscimo da CFEM em função da fiscalização: débito apurado – R\$ (B-A)	Acréscimo percentual – % ((B/A*100) - 100)
2013	73	12.633.480,95	41.240.038,90	28.606.557,95	226,43
2014	55	33.429.593,40	43.024.312,91	9.594.719,51	28,70
2015	35	1.898.461,38	3.967.836,75	2.069.375,37	109,00
2016	66	457.060.031,24	1.513.813.838,19	1.056.753.806,95	231,21
2017	41	470.494.648,02	1.116.382.440,20	645.887.792,18	137,27
2018	33	32.124.642,57	86.174.698,32	54.050.055,75	168,25
TOTAL	303	1.007.640.857,56	2.804.603.165,27	1.796.962.307,71	178,33

Fonte: CGU. Informação construída a partir da planilha encaminhada pelo Memorando nº 002/2019 DIAEM/ANM/PA, de 19 de fevereiro de 2019.

A metodologia desenvolvida pelos pesquisadores da UFMG consiste no cruzamento direto de informações disponíveis em duas bases de dados de acesso público mantidas pela ANM: a arrecadação da CFEM¹⁸⁶ e o Sistema de Informações Geográficas da Mineração (Sigmine).¹⁸⁷ Com isso é possível obter os dados, os nomes dos compradores (recolhedores) e as informações georreferenciadas dos processos minerários associados ao recolhimento do tributo. Diferentemente da Nota Fiscal de Aquisição de Ouro, o banco de dados da CFEM não fornece os dados dos garimpeiros que venderam ouro para as DTVMs ou comerciais. Os pesquisadores, então, aplicaram algoritmos de classificação das áreas de PLGs, reputando ilegais as compras de ouro associadas a processos minerários sem sinais

mento dessas informações. [...] Conclusões: As análises efetuadas demonstraram que os sistemas informatizados de gestão dos processos minerários, da CFEM e da TAH não garantem a integridade e a disponibilidade dos dados armazenados e não fornecem informações gerenciais necessárias para o controle dessas receitas pela ANM. Quanto ao planejamento das fiscalizações, evidenciou-se a ausência de um processo estruturado para escolha dos mineradores, a ausência de diretrizes para a composição das equipes de fiscalização e a existência de dúvida legal sobre as atividades que podem ser desempenhadas por servidores do Plano Especial de Cargos. Relativamente à fiscalização e cobrança da CFEM e da TAH, verificou-se a insuficiência da normatização do procedimento de fiscalização e a ausência de rotina automatizada de cruzamento e validação das informações declaradas pelos mineradores para a CFEM” (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Gerência Regional da Agência Nacional de Mineração no Estado do Pará Exercício 2018).

¹⁸⁶ Disponível em: <dados.gov.br/dataset/sistema-arrecadacao/resource/c1d989aa-3236-4f7c-9ef0-fddd7c1a8d91>.

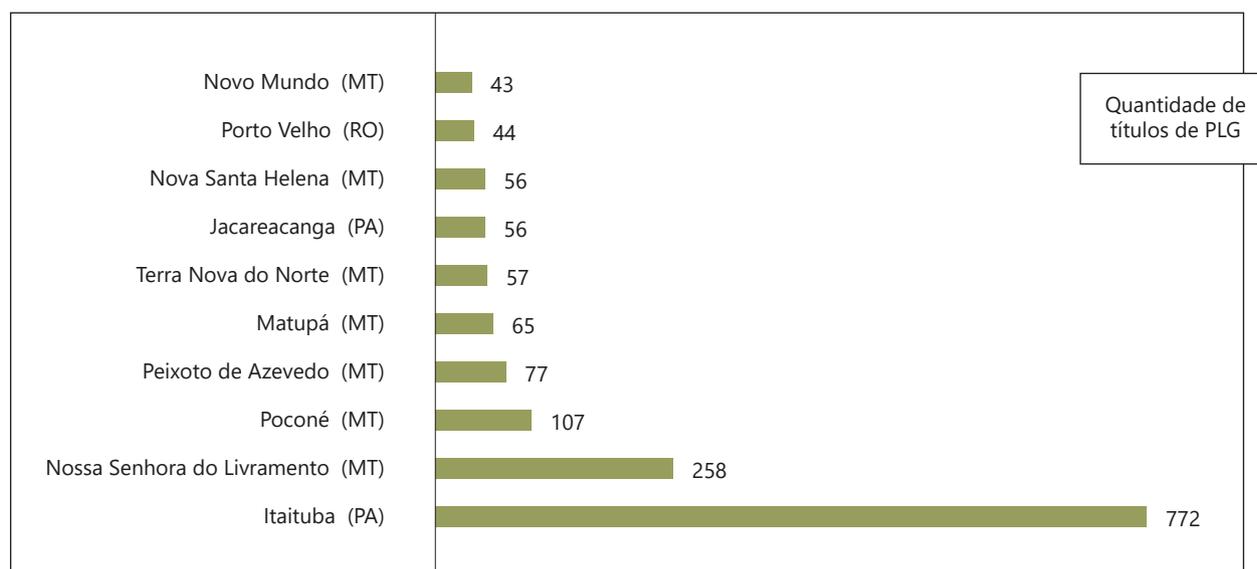
¹⁸⁷ Disponível em: <dados.gov.br/dataset/sistema-de-informacoes-geograficas-da-mineracao-sigmine/resource/b504a0e1-cead-4256-88aa-f6237679a030>.

de lavra (lavagem grosseira) e potencialmente ilegais as compras relacionadas a lavras que extrapolam os perímetros dos processos minerários.

No Pará e no Mato Grosso, estados que concentram 94% das autorizações minerárias para garimpo no país, a comercialização de ouro ilegal e potencialmente ilegal superou a do ouro de origem lícita em 2019 e 2020, segundo o estudo da UFMG. No mesmo período, o Pará produziu 30,4 toneladas de ouro de garimpo, dos quais ao menos 22,5 toneladas (74%) foram extraídas de maneira irregular.¹⁸⁸ Segundo o estudo, Itaituba, Jacareacanga e Novo Progresso responderam por 85,7% do comércio de ouro clandestino no mesmo período. O dado não significa que estes municípios concentrem todo esse montante de extração ilegal no país; há outras regiões com grande quantidade de lavras ilegais, como a Terra Indígena Yanomami, a Terra Indígena Kayapó e a bacia do rio Jari, na divisa dos estados do Pará e Amapá. Além de uma grande proporção de lavras ilegais, o dado indica que estes municípios, sobretudo Itaituba, podem ser polos não só de exploração mas também de lavagem de ouro, fornecendo processos minerários (PLGs) para acobertar a extração ilegal proveniente de outros estados. O município de Itaituba é o recordista do país em quantidade de Postos de Compra de Ouro e de títulos minerários: são 23 PCOs (ver Gráfico 10) e 772 Permissões de Lavra, o que corresponde a

GRÁFICO 10

Ranking dos dez municípios com maior concentração de títulos de lavra garimpeira (1990-2021)



¹⁸⁸ MANZOLLI, Bruno; RAJÃO, Raoni; BRAGANÇA, Ana Carolina Haliuc; OLIVEIRA, Paulo de Tarso Moreira; ALCÂNTARA, Gustavo Kenner de; NUNES, Felipe; SOARES FILHO, Britaldo. *Legalidade da produção de ouro no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/MPF, 2021.

► POLOS DE LAVAGEM DO OURO

Várias investigações realizadas ao longo dos últimos anos trouxeram à tona conexões entre as cadeias econômicas envolvidas na exploração ilegal de ouro nas Terras Indígenas Kayapó, Munduruku e Yanomami. As Operações Xawara (2013), Warari Koxi (2015), Tori (2018), Levigação (2018) e Terra Desolata (2021), por exemplo, levantaram que o ouro ilegal extraído nas terras indígenas seria comprado pelas mesmas DTVMs.

A Operação Terra Desolata apurou que parte do ouro extraído ilegalmente nas terras indígenas Kayapó e Yanomami pode estar sendo lavado com processo minerário titularizado pela Cooperativa de Garimpeiros de Ourilândia e Região (Cooperouri), localizado no município de Tucumã (PA). Para a Polícia Federal, o papel da Cooperouri na organização criminosa seria o de comprar ouro ilegal, esquentá-lo (vinculando-o à Permissão de Lavra Garimpeira nº 850.722/2017) e vendê-lo para DTVMs e empresas comerciais.¹⁸⁹ É o que evidencia o fluxo financeiro da conta bancária titularizada pela Cooperativa, como apontado pelo Relatório de Inteligência Financeira (RIF) nº 53.233 do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), que constitui uma das bases da investigação.

O RIF nº 53.233 indicou que entre os principais destinatários dos valores da Cooperouri figuram pessoas possivelmente ligadas à exploração garimpeira ilegal da Terra Indígena Kayapó¹⁹⁰ (R\$ 245.259,00 para Gustavo Machado Seixas,¹⁹¹ R\$ 1.372.968,00 para Dourivan Brito Chaves,¹⁹² R\$ 504.741,00 para José Antônio Mazzardo). Há também pessoas com capacidade financeira incompatível com o recebimento do montante de valores (R\$ 12.588.993,17 para Hadria Consuelo da Silva Souza,¹⁹³ R\$ 12.407.522,68 para Antônio Marcos Silva Teixeira,¹⁹⁴ R\$ 3.296.420,00 para Ronaldo da Silva Marinho¹⁹⁵), estas últimas residentes em Boa Vista (RR). Isso sinaliza que o processo minerário também pode ter sido utilizado para lavar ouro de lavras ilegais no estado de Roraima.¹⁹⁶

Segundo o Banco Central, não há nenhum Posto de Compra de Ouro ativo em Roraima. O estado possui apenas duas Permissões de Lavra Garimpeira ativas: (i) a PLG nº 844.041/2014, localizada em Amajari e titularizada por Rodrigo Martins de Mello, o Rodrigo Cataratas, e (ii) a PLG nº 884.033/2020, localizada em Caracarái, cujo titular é Nikolas Octavio Ayoub Godoy. Os títulos foram outorgados em 2019 e 2022, respectivamente. Nenhuma das duas PLGs registrou qualquer produção de ouro no Portal da Transparência Mineral. Estes fatos reforçam a hipótese de que o ouro ilegal extraído na Terra Indígena Yanomami é lavado em processos minerários localizados em outros estados, conforme constatou a Polícia Federal na Operação Terra Desolata.

41% dos títulos de lavra garimpeira do país, concentrados especialmente na chamada “área branca” da Reserva Garimpeira do Tapajós (Gráfico 10).

A hipótese é corroborada por operações realizadas nos últimos anos. As Operações Tori (2018) e Dakji II (2016), por exemplo, identificaram a utilização de PLGs localizadas em Itaituba para lavar ouro extraído ilegalmente na Terra Indígena Yanomami e no entorno da Terra Indígena Zo'é (no município de Óbidos, PA).

Um maior controle e fiscalização sobre as DTVMs é indispensável para o enfrentamento do garimpo em Terras Indígenas. Não raro as operações de fechamento de garimpos ilegais focadas apenas no território deixam de atingir os resultados esperados, por alcançar só os trabalhadores em atividade no local. Com isso, os grupos econômicos que coordenam e efetivamente lucram com a atividade conseguem se rearticular de forma rápida – principalmente quando não há destruição do maquinário utilizado na exploração ilegal – e recrutar novos trabalhadores para reocupar a lavra. As Operações Dakji I e II (2016), por exemplo, fecharam os garimpos Carlinhos e Pirarara, no entorno da Terra Indígena Zo'é. No entanto, as áreas foram sucessivamente reocupadas e a atividade garimpeira ilegal foi retomada pelo menos três vezes.

Daí a importância de articular as duas formas de combate ao garimpo em Terras Indígenas, aliando a fiscalização nos territórios às operações para responsabilizar e desestruturar os grupos econômicos envolvidos na exploração e lavagem do ouro ilegal. A articulação está de acordo com o princípio investigativo *follow the money*, ao buscar a responsabilização dos agentes que mais lucram e que possuem domínio dos fatos da atividade criminosa. A propósito, as oito DTVMs aqui mencionadas quadruplicaram o

Um maior controle das DTVMs é indispensável para enfrentar o garimpo. Não raro as operações de fechamento focadas apenas no território alcançam só os trabalhadores; os grupos econômicos se rearticulam de forma rápida e recrutam novos trabalhadores para reocupar a lavra.

¹⁸⁹ “Portanto é possível que a COOPEROURI, também, efetue a compra de ouro ilegal do estado de RORAIMA, onde, inclusive possui requerimento de lavra garimpeira, sem outorga da permissão, e realize a venda para tais empresas de comércio e exportação de minérios nos grandes centros, ocultando os reais exploradores ilegais de minério”.

¹⁹⁰ “A COOPEROURI também remeteu valores a pessoas da região Sul do Pará apontadas como exploradoras, compradoras e vendedoras de ouro ilegal, inclusive em Terras Indígenas, tais como DOURIVAN BRITO CHAVES, JOSE ANTONIO MAZZARDO e GUSTAVO MACHADO SEIXAS, este último figurando como um dos principais citados do RIF 53233. O que indica a atuação da COOPEROURI na organização criminosa.”

¹⁹¹ “COOPEROURI remeteu a quantia de R\$ 245.259,00 a GUSTAVO. A conta bancária de titularidade da Cooperativa foi objeto de comunicação pelo COAF no indexador 2, do RIF 53.233, com intensa movimentação, recebendo valores de diversas empresas do ramo de distribuição de títulos e valores mobiliários, e do ramo de metais preciosos”.

¹⁹² “DOURIVAN BRITO CHAVES recebeu de SIDNEY a quantia de R\$ 711.835,00 mediante 9 transações. Além desta transação constante no indexador 7, DOURIVAN foi citado nos indexadores 2 e 8. No indexador 2 aparece recebendo, mediante 8 transações, o montante de R\$ 1.372.968,00 da conta Pessoa Jurídica da COOPEROURI”.

¹⁹³ “A principal destinatária dos recursos da COOPEROURI, HADRIA CONSUELO DA SILVA SOUZA, CPF 022.647.402-05, residente em Boa Vista/RR, recebeu mediante 9 transações, o montante de R\$ 12.588.993,17. HADRIA, nascida em 26/05/1996, tem 24 anos atualmente, possui um veículo Honda Biz 100cc. NUH0189), e consta o último salário de R\$ 2.816,49 em agosto de 2019 como funcionária de uma empresa do ramo atacadista de alimentos”.

¹⁹⁴ “O marceneiro ANTÔNIO MARCOS SILVA TEIXEIRA, inscrito sob o CPF 348.128.222-20, também residente de Boa Vista/RR, foi beneficiário da COOPEROURI, em sua conta física, mediante 13 lançamentos, no montante de R\$ 12.407.522,68”.

¹⁹⁵ “Já o empresário individual de serviços de entrega rápida (oficínio boy), RONALDO BOY, inscrito sob CNPJ 40.300.324/0001-60, RONALDO DA SILVA MARINHO, CPF 446.920.802-72, residente em Boa Vista/RR, recebeu, da COOPEROURI, em sua conta, mediante 4 transações, R\$ 3.296.420,00”.

¹⁹⁶ “A conta apresentou movimentações típicas de lavagem de dinheiro, dentre os destinatários chama a atenção a quantidade de pessoas físicas sem capacidade financeira compatível com o recebimento das quantias vultuosas, sobretudo as residentes no estado de Roraima, região também conhecida pela exploração ilegal de ouro.”



BENJAMIN MASTRUA MOCHILA PRODUÇÕES/ISA



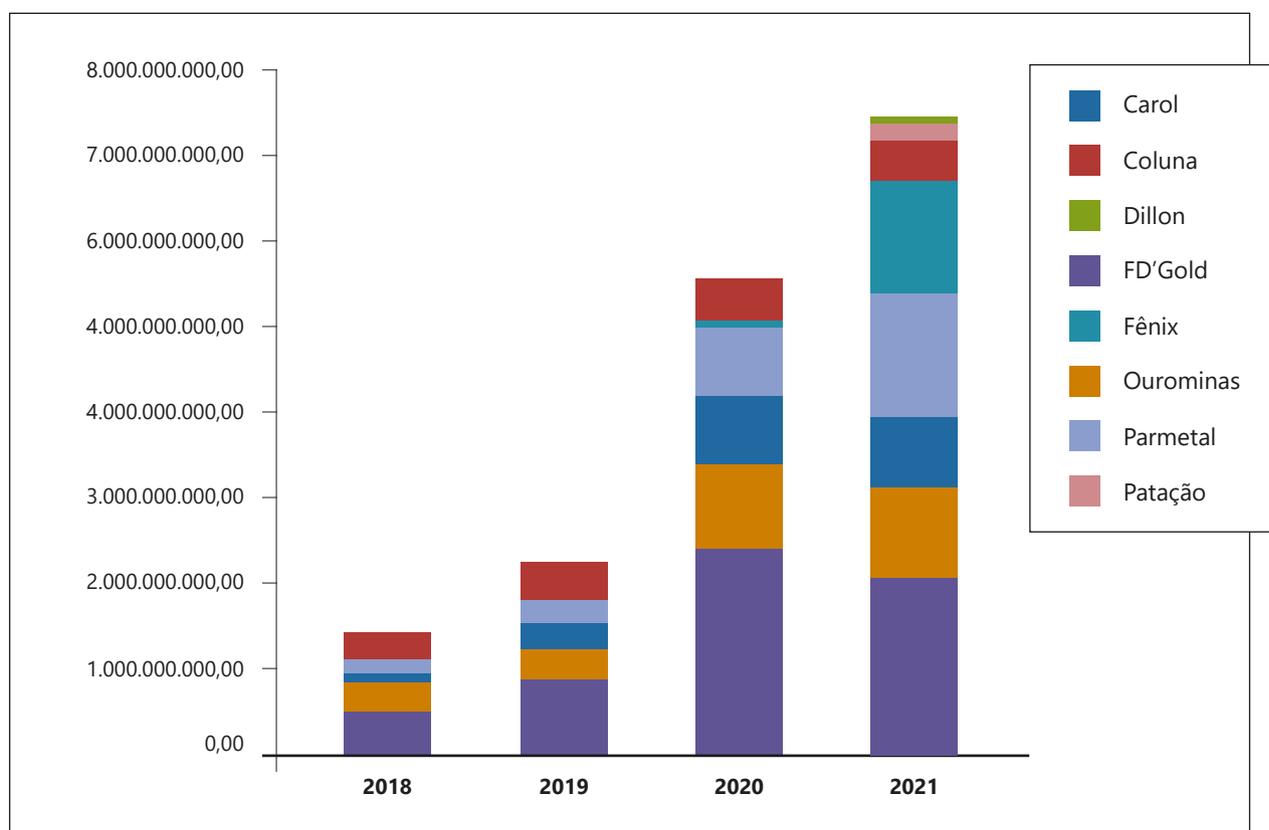
ADRIANO MACHADO/ISA

▶ **Acima: Indígenas reunidos no Acampamento Terra Livre, em Brasília. Abaixo: Intervenção artística com desenhos dos Xapiri, os espíritos da floresta do povo Yanomami, no Congresso Nacional**

valor de suas operações de aquisição de ouro de garimpo entre 2018 e 2021, saltando de R\$ 1.419.346.812,35 para R\$ 7.438.600.424,89 (Gráfico 11).

Em resumo, ao analisar as fragilidades jurídicas, regulatórias e institucionais que facilitam a lavagem e o esquentamento do ouro extraído em áreas protegidas, como as terras indígenas Kayapó, Munduruku e Yanomami, pode-se constatar que o crescimento do garimpo ilegal é viabilizado pelo completo descontrole da cadeia econômica do ouro, sob responsabilidade do Estado brasileiro, num cenário em que diversas instituições concorrem, mediante ações e omissões, para a expansão dessa atividade.

GRÁFICO 11 Valor total anual das operações de compra de ouro por DTVM



Fonte: Maiores Arrecadadores, ANM.

Capítulo 3



Medidas fundamentais para enfrentar o garimpo ilegal

É possível acabar com o garimpo ilegal que devasta as terras indígenas no Brasil. Há expertise suficiente nos órgãos públicos — conforme atestam as recentes operações conduzidas pela PF, em articulação com o MPF e o Ibama —, e há também um notável acúmulo de produção técnica por parte da sociedade civil. Conforme mostraram os capítulos anteriores deste dossiê, trata-se de um problema complexo, sistêmico e de múltiplas escalas. Qualquer plano para enfrentá-lo, portanto, precisará partir do entendimento desse caráter.

Este capítulo se concentra em duas frentes desse desafio: a proteção integral das terras indígenas e o controle da cadeia de produção e comercialização do ouro. É de fundamental importância que esses temas sejam encarados de maneira articulada, pois respondem a esquemas criminosos que se retroalimentam — esquemas que compõem um mesmo mosaico de crimes e violações, da produção que destrói territórios à comercialização descontrolada, dentro e fora do Brasil. As medidas propostas aqui são relativamente simples e podem ter sucesso no sentido de impedir que novos invasores entrem nas TIs, ou que os atuais invasores expandam as atividades ilegais em curso.

Também é preciso manter em mente, diante do caráter complexo, sistêmico e multiescalar do garimpo ilegal, que qualquer esforço para combater essa atividade demanda, desde o primeiro momento, uma fina articulação interinstitucional no âmbito do poder público. Não basta simplesmente colocar equipes em campo e destruir maquinário: deve-se efetivamente desarticular a organização criminosa por trás do garimpo e inviabilizar a utilização de equipamentos logísticos que dão apoio ao ilí-

A proteção das terras indígenas e o controle da cadeia de produção do ouro são temas que devem ser encarados de maneira articulada, pois respondem a esquemas criminosos que se retroalimentam e que compõem um mesmo mosaico de violações.



FÁBIO MASCIMENTO/GREENPEACE



**Acima: aldeia
Sawré Muybu, do
povo Munduruku,
Pará. Abaixo:
adorno na aldeia
Kubenkókre,
Terra Indígena
Menkragnoti, Pará**



LUIS CARLOS DA SILVA SAMPÃO/INSTITUTO KABU

cito. É dessa premissa que parte a Teoria da Fiscalização Integral (TFI), conforme apresentado por Loss *et. al.* em 2021.¹⁹⁷ Para eles, o combate a crimes ambientais demanda que se adotem medidas adequadas ao *modus operandi* dos infratores e que se foque na inviabilização econômica da prática criminosa — uma vez que há sempre uma expectativa de lucro futuro com os investimentos empregados nas ações de desmatamento.



MÍDIA NINJA

▶ Indígenas Kayapó fazem pintura corporais durante o 14º Acampamento Terra Livre, em Brasília

▶ TEORIA DA FISCALIZAÇÃO INTEGRAL (TFI)

Loss *et. al.* definem a TFI como a “realização de um conjunto de ações fiscalizatórias de grande impacto, coordenadas e orientadas pela identificação e desmobilização da rede logística do crime, utilizando-se da articulação interinstitucional e visando a responsabilização administrativa, criminal e civil dos principais elos da rede criminosa”. Há quatro bases de sustentação desse conceito, segundo os autores: **(i) temporalidade da ação**, que deve ser oportuna e duradoura;

(ii) interinstitucionalidade, isto é, coordenação colaborativa no desenvolvimento das ações de comando e controle e no exercício do poder de polícia das instituições; **(iii) integridade**, abarcando a cadeia de ilícitos que se beneficiam do alvo principal da ação ou o fomentam (fornecendo insumos, por exemplo); e **(iv) comunicação**, que se refere tanto à garantia de transparência da atuação estatal como à estratégia de coibir ou desestimular a realização futuros ilícitos.

¹⁹⁷ <https://oeco.org.br/analises/teoria-da-fiscalizacao-integral-uma-ferramenta-de-combate-ao-desmatamento-na-amazonia/>

1. Proteção integral de terras indígenas

Ações para reprimir o avanço do garimpo ilegal e impedir novas frentes de invasão

- Identificar, nos municípios localizados nas áreas de influência dos garimpos, o que compõe as cadeias de suprimento (lojas de equipamentos, postos de gasolina etc.) e quais são os pontos de apoio logístico para a atividade fora das terras indígenas (aeródromos privados em áreas vizinhas às TIs, por exemplo), para promover ações de fiscalização e controle dessas estruturas.
- Instalar bases de proteção e monitoramento nos limites territoriais das terras indígenas; instalar postos de vigilância em áreas estratégicas. Essas estruturas devem ser mantidas ativas ininterruptamente, contando com equipes de fiscalização que atuem de maneira coordenada com forças policiais no exterior da TI e regiões adjacentes que sejam estratégicas para a promoção do ilícito (pontos de apoio para a logística dos garimpos, por exemplo).
- Patrulhar os rios, a partir de postos de vigilância, para garantir a fiscalização e o controle do tráfego de embarcações utilizadas no garimpo. Garantir o envolvimento dos indígenas nas equipes que promovem o patrulhamento.
- Bloquear estradas e destruir pontes clandestinas que dão acesso aos territórios indígenas e facilitam o transporte de suprimentos e pessoas para os garimpos. Monitorar periodicamente a abertura de novas estradas e a construção de novas pontes no interior das TIs.
- Identificar e destruir pistas de pouso clandestinas no interior das terras indígenas. Monitorar periodicamente a abertura de novas pistas nessas áreas. Inserir essas ações em um plano para o controle do espaço aéreo desses territórios.
- Fiscalizar a operação de aeronaves irregulares a serviço do garimpo nessas áreas, controlando o tráfego aéreo em regiões de fronteira, quando for o caso. Identificar e fiscalizar periodicamente, junto à Agência Nacional do Petróleo (ANP), as distribuidoras e revendedoras de combustível aéreo nos estados onde há garimpo ilegal. Exigir o cumprimento dos requisitos da Resolução ANP nº 18, de 26/07/2006, sob pena de multa diária e responsabilização pessoal dos dirigentes da agência.
- Interromper o fornecimento de internet para garimpos no interior de terras indígenas, identificando as empresas que fornecem o serviço e garantindo, dentro das devidas medidas legais, o bloqueio definitivo do fornecimento.

- Garantir que as operações de fiscalização de garimpos ilegais sejam realizadas com frequência e em tempo oportuno, para inibir o avanço do ilícito em estágio inicial e inviabilizar as atividades em andamento. Conjuguar essas operações às investigações das organizações criminosas que financiam e fomentam os garimpos, responsabilizando todos os seus membros.
- Destruir *in loco* maquinário e bens apreendidos em operações de fiscalização, garantindo a presença da polícia judiciária da União para que as medidas legais necessárias também sejam tomadas *in loco*.
- Garantir a contínua e efetiva segurança dos indígenas expostos e ameaçados pela atividade garimpeira, resguardando o seu direito ao trânsito seguro dentro da Terra Indígena e nas cidades próximas, e garantindo, também, o retorno e a permanência de lideranças que tiveram que deixar o território.

**Ibama realiza
operação de combate
ao garimpo na Terra
Indígena Kayapó**



2. Controle da cadeia do ouro

Implementação de mecanismos já existentes

► *Agência Nacional de Mineração*

- Vedação ao acúmulo de Permissões de Lavra Garimpeira que ultrapassem os limites legais (50 hectares para pessoas físicas e 10.000 hectares para cooperativas, conforme a Lei nº 7.805/1989);
- Notificação dos permissionários para que manifestem opção pelos títulos minerários que desejam manter (considerando os limites legais para outorga de PLGs a pessoas físicas e cooperativas) e cancelamento dos demais títulos, de forma a coibir o acúmulo de títulos superior ao permitido em lei;
- Implementação de rotinas automatizadas de identificação das “PLGs fantasmas” e fiscalização prioritária das PLGs mais produtivas;
- Exercer a prerrogativa de exigir pesquisa prévia para a outorga de Permissões de Lavra Garimpeira em regiões de intensa exploração ilegal de ouro;
- Implementação de um sistema informatizado de controle da cadeia de custódia do ouro extraído em garimpo, semelhante ao DOF/Sisflora;
- Cancelamento das Permissões de Lavra Garimpeira ociosas por mais de 90 dias após a outorga do título minerário;
- Fiscalização eficiente da apresentação do Relatório Anual de Lavra;
- Cruzamento das informações de produção do Relatório Anual de Lavra com os respectivos dados de recolhimento da Compensação Financeira por Exploração Minerária (CFEM) ;
- Intensificação da fiscalização das lavras legais e ilegais;
- Notificação do Incri e do ICMBio prévia à outorga de PLGs que se sobreponham a Projetos de Assentamento e Unidades de Conservação, respectivamente.

► *Receita Federal*

- Fechamento das “empresas comerciais” (pessoas jurídicas sem autorização do Banco Central para operar a primeira aquisição de ouro extraído em garimpo);
- Bloqueio das exportações por parte das empresas comerciais que tenham efetivado a primeira aquisição de ouro;
- Implementação da Nota Fiscal de Aquisição de Ouro na modalidade eletrônica.



VALENTINA RICARDO/ISA

► *Banco Central*

- Cobrança junto às Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários para que implementem os mecanismos de prevenção e combate à lavagem de bens e capitais (Lei nº 9.613/1998), em especial as obrigações de qualificar seus clientes (*know your customer*) e de reportar transações financeiras suspeitas – o que deve considerar sua *área geográfica de atuação e a magnitude dos impactos financeiro, jurídico, reputacional e socioambiental relacionados*, conforme exigido pela Circular 3.978/2020;
- Reiteração da responsabilidade civil das DTVMs pelo ouro ilegal adquirido por seus Postos de Compra de Ouro, já que se trata de um vínculo de contrato de mandato mercantil, no qual os PCOs compram o ouro em nome das DTVMs e são apenas fiéis depositários desse produto;
- Aplicação mais ágil e rigorosa de sanções às DTVMs/PCOs que compraram ouro ilegal.

► *Estado do Pará*

- Restabelecimento da competência administrativa do Estado do Pará para conduzir o licenciamento ambiental da Lavra Garimpeira.



Foto aérea de escavadeiras atuando ilegalmente em terra indígena

▶ *Órgãos do Sisnama*

- Exigência de Estudo de Impacto Ambiental;
- Avaliação dos impactos cumulativos das PLGs sobre as bacias hidrográficas.

▶ *Polícia Federal*

- Apoio à implementação do Programa Ouro Alvo.

▶ *COAF*

- Estabelecimento de alertas de comunicações financeiras suspeitas relacionadas a cidades onde há exploração ilegal de ouro;
- Cruzamento de informações com a base de dados da Agência Nacional de Mineração, a fim de detectar comunicações financeiras suspeitas.

Novos mecanismos

▶ *Agência Nacional de Mineração*

- Exigência de pesquisa prévia (dimensionamento da jazida) ou, alternativamente, estipulação de limites de produção de acordo com a área da PLG;
- Vinculação dos “contratos de parceria” às respectivas Permissões de Lavra Garimpeira, no Portal da Transparência Mineral;
- Agência Nacional de Mineração: informatização e transparência pública ativa dos Relatórios Anuais de Lavra;

▶ *Agência Nacional de Mineração/
Serviço Geológico Brasileiro (CPRM)*

- Desenvolvimento de mecanismos de rastreabilidade do ouro, desde a origem até o vendedor final.

▶ *Congresso Nacional*

- Supressão da disposição que atribui exclusivamente ao vendedor a responsabilidade pela veracidade das informações prestadas (Lei nº 12.844/2013, §3º);
- Supressão das presunções de legalidade do ouro adquirido e de boa-fé da pessoa jurídica adquirente (Lei nº 12.844/2013, §4º).



CHRISTIAN BRAGA/ISA



GIOVANNI BELLOREDE XINGU +

Acima: ritual na Aldeia Xihopi, Terra Indígena Yanomami
Abaixo: aldeia Kamaú, do povo Kayapó, e o rio Curuá

