



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

**NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 6.432/2019 DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**EMENTA: OURO. COMERCIALIZAÇÃO DO METAL EXTRAÍDO SOB REGIME DE PERMISSÃO DE LAVRA GARIMPEIRA. PROJETO DE LEI Nº 6.432/2019, QUE AUTORIZA EMPRESAS COMERCIAIS A ADQUIRIR OURO DIRETAMENTE EM ÁREAS DE GARIMPO, NA CONDIÇÃO DE “OURO MERCADORIA”. PULVERIZAÇÃO DOS PONTOS DE PRIMEIRA AQUISIÇÃO E ESVAZIAMENTO DO CONTROLE ESTATAL SOBRE A ORIGEM DO MINÉRIO. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADIs Nº 7.273 E Nº 7.345). VIOLAÇÃO À PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO DEFICIENTE E À VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. DISSONÂNCIA COM A TRAJETÓRIA NORMATIVA DE RASTREABILIDADE E COM OS PADRÕES INTERNACIONAIS APLICÁVEIS À CADEIA DO OURO. FRAGILIZAÇÃO DO ENFRENTAMENTO À LAVAGEM DE ATIVOS E AO CRIME ORGANIZADO NA AMAZÔNIA. NECESSIDADE DE REJEIÇÃO DA PROPOSIÇÃO.**

1. Projeto de lei que altera os arts. 39 e 40 da Lei nº 12.844/2013 para admitir que empresas comerciais, dotadas apenas de inscrição estadual e de registro no CNPJ, adquiram diretamente dos garimpos o ouro extraído sob permissão de lavra garimpeira. 2. O regime vigente concentra a primeira aquisição do ouro garimpeiro nas instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil, sujeitas a supervisão prudencial e a obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro. Essa concentração constitui o principal instrumento de controle estatal sobre a origem do minério. 3. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs nº 7.273 e nº 7.345, declarou inconstitucional a presunção de legalidade do ouro adquirido e de boa-fé do adquirente (art. 39, § 4º, da Lei nº 12.844/2013) e determinou ao Poder Executivo a adoção de medidas para inviabilizar a extração e a aquisição de ouro garimpado em áreas protegidas e terras indígenas. A proposição colide frontalmente com a razão de decidir do precedente. 4. Assimetria de supervisão entre instituições autorizadas e empresas comerciais. A nota fiscal eletrônica comprova a operação, mas não certifica a licitude da origem do ouro. 5. Dados empíricos demonstram que parcela expressiva do ouro brasileiro apresenta indícios de ilegalidade e que o endurecimento dos controles, a partir de 2023, contraiu drasticamente o escoamento do metal de origem duvidosa. 6. Incompatibilidade com padrões internacionais (GAFI, OCDE, Convenções de Palermo e de Minamata) e risco à credibilidade do ouro brasileiro nos mercados externos. 7. O substitutivo aprovado na Comissão de Minas e Energia contém avanços de rastreabilidade, mas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

preserva o núcleo problemático da proposição e institui regime transitório fundado em autodeclaração do vendedor. **8.** Conclusão pela rejeição do Projeto de Lei nº 6.432/2019 e de seus apensados na parte em que autorizam a aquisição direta de ouro por empresas comerciais em áreas de garimpo.

**ÍNDICE**

1. Introdução.....	2
2. O Projeto de Lei nº 6.432/2019, seus apensados e o estado da tramitação.....	3
3. Regime jurídico da primeira aquisição do ouro garimpeiro: A função de controle das instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil.....	6
4. Incompatibilidade da proposição com a Constituição da República.....	8
4.1. Ouro como bem da União e deveres estatais de controle e rastreabilidade.....	8
4.2. Proibição de proteção deficiente e vedação ao retrocesso socioambiental.....	9
4.3. Livre iniciativa, ordem econômica e limites constitucionais à desregulação.....	11
5. Incompatibilidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: ADIs nº 7.273 e nº 7.345.....	12
6. Dissonância com a evolução normativa recente da cadeia de comercialização do ouro.....	15
7. Consequências fáticas da proposição.....	16
7.1. Assimetria de supervisão entre instituições autorizadas e empresas comerciais.....	16
7.2. Nota fiscal eletrônica como prova da operação, e não da licitude da origem.....	18
7.3. Dimensão empírica: ouro ilegal, terras indígenas, mercúrio e crime organizado.....	19
8. Incompatibilidade com compromissos e padrões internacionais.....	21
9. Exame crítico dos fundamentos da justificativa e dos pareceres favoráveis.....	22
10. Análise do substitutivo aprovado na Comissão de Minas e Energia.....	24
11. Conclusão.....	26

**1. Introdução**

A presente nota técnica tem por objetivo examinar o Projeto de Lei nº 6.432/2019, de autoria do deputado federal Joaquim Passarinho (PL/PA), que altera a Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013, para dispor sobre as operações com ouro mercadoria. Em essência, a proposição autoriza empresas comerciais, dotadas apenas de inscrição estadual e de registro



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, a adquirir diretamente das áreas de garimpo o ouro extraído sob regime de permissão de lavra garimpeira.

O tema exige atenção qualificada porque a cadeia do ouro constitui, na atualidade, o principal vetor econômico do garimpo ilegal na Amazônia. O ponto mais sensível dessa cadeia é a **primeira aquisição**, momento em que o metal extraído deixa a clandestinidade da lavra e ingressa no mercado formal com aparência de licitude. O ordenamento vigente enfrenta essa vulnerabilidade ao concentrar a compra do ouro garimpeiro nas instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil, criando um gargalo regulatório que viabiliza a fiscalização.

Nesse cenário, a proposição em exame caminha em sentido diametralmente oposto à evolução constitucional, jurisprudencial e normativa da matéria. Enquanto o Supremo Tribunal Federal invalidou a presunção de boa-fé na compra do ouro e o Poder Executivo instituiu a nota fiscal eletrônica para as operações com o metal, o projeto pretende multiplicar os agentes habilitados à primeira aquisição, transferindo-a para empresas comerciais desprovidas de supervisão prudencial. A análise desenvolvida a seguir demonstra que essa abertura representa **retrocesso normativo** incompatível com os deveres estatais de proteção ambiental, com a tutela dos povos indígenas e com o enfrentamento da lavagem de ativos e do crime organizado.

**2. O Projeto de Lei nº 6.432/2019, seus apensados e o estado da tramitação**

Apresentado em 12 de dezembro de 2019, o Projeto de Lei nº 6.432/2019 propõe nova redação aos arts. 39 e 40 da Lei nº 12.844/2013, diploma que disciplina a prova de regularidade da primeira aquisição do ouro produzido sob permissão de lavra garimpeira<sup>1</sup>. A

<sup>1</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 6.432/2019. Ficha de tramitação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2233895>. Acesso em: 15 jun. 2026.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

proposição acrescenta ao art. 39 um inciso III, para admitir, como prova de regularidade, a nota fiscal eletrônica de entrada emitida por empresa comercial, e um § 5º, destinado a incluir essas empresas entre as instituições legalmente autorizadas a comprar ouro em área de garimpo. Confira-se o teor do inciso projetado:

III - nota fiscal eletrônica de entrada emitida pela empresa comercial, que possua Inscrição Estadual emitida pelo órgão fazendário do Estado competente; Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica emitido pela Receita Federal do Brasil e cujo objeto social seja a comercialização de metais preciosos, para a compra do ouro mercadoria.

Além disso, o texto prevê o arquivamento, na sede da instituição adquirente, do cadastro, da declaração de origem do ouro e de cópia do documento de identidade do vendedor, pelo prazo de dez anos (§ 2º projetado), e estabelece, para o art. 40, que a prova da regularidade da posse e do transporte do metal, após a primeira aquisição, será feita mediante a apresentação da nota fiscal correspondente, para qualquer destino.

Segundo a justificativa da proposição, reproduzida nos pareceres proferidos na Comissão de Minas e Energia, parcela dos órgãos de fiscalização do setor minerário interpreta o inciso II do art. 39 da Lei nº 12.844/2013 no sentido de que o ouro proveniente de permissão de lavra garimpeira deve ser comercializado, obrigatoriamente, com instituição financeira, ainda que não destinado ao mercado financeiro. O autor sustenta que tal leitura careceria de lógica, uma vez que, no regime de concessão de lavra, a comercialização do metal não sofreria restrição semelhante. A alteração legislativa permitiria, assim, a aquisição direta do ouro dos garimpeiros e de suas cooperativas por empresas comerciais registradas, com alegado benefício ao setor joalheiro.

Ao projeto principal foram apensados os Projetos de Lei nº 1.572/2023 e nº 2.580/2023, ambos orientados por lógica inversa, de reforço dos controles. O primeiro cria documento fiscal eletrônico de controle da origem e do transporte do ouro para a primeira



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

compra de metal proveniente de permissão de lavra garimpeira, condiciona a validade jurídica do documento ao cadastramento prévio do emissor no órgão regulador e subordina a lavra garimpeira à aprovação de avaliação geológica preliminar e de plano de aproveitamento econômico simplificado. O segundo institui mecanismo de rastreamento digital do ouro produzido e comercializado em território nacional, com registro imutável das informações de procedência e das transações.

Três pareceres foram sucessivamente apresentados na Comissão de Minas e Energia. Em 7 de dezembro de 2021, o deputado Darci de Matos opinou pela aprovação do projeto em sua forma original, com fundamento na distinção constitucional entre o ouro ativo financeiro (art. 153, § 5º, da Constituição e Lei nº 7.766/1989) e o ouro mercadoria (Lei Complementar nº 87/1996). Esse parecer não chegou a ser votado, em razão do encerramento da legislatura e da saída do relator do colegiado.

Em 29 de abril de 2025, a deputada Silvia Waiãpi apresentou novo parecer, pela aprovação do PL nº 6.432/2019 em sua forma original e pela rejeição integral dos apensados. O voto qualifica as exigências de rastreabilidade como burocracia excessiva, sobreposição regulatória e risco de exclusão digital, e censura, de modo expresso, a revogação do § 4º do art. 39 da Lei nº 12.844/2013, sob o argumento de que a supressão da presunção de boa-fé afetaria a segurança jurídica e desestimularia investimentos no setor mineral. Importa registrar que, à data da apresentação desse parecer, o Supremo Tribunal Federal já havia declarado, por unanimidade, a inconstitucionalidade da referida presunção, em julgamento de mérito encerrado em 21 de março de 2025, circunstância que evidencia o descompasso da manifestação com o estado atual do direito.

Posteriormente, em 9 de dezembro de 2025, o deputado Sidney Leite, então designado relator, apresentou parecer pela aprovação do projeto principal e dos apensados na forma de substitutivo, que institui mecanismo digital de rastreabilidade do ouro, cria o documento



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

eletrônico de origem e movimentação (DEOM) e revoga a presunção de boa-fé. A Comissão de Minas e Energia aprovou o substitutivo em março de 2026<sup>2</sup>. A proposição tramita em caráter conclusivo, nos termos do art. 24, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e será apreciada, na sequência, pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O caráter conclusivo da tramitação intensifica a necessidade da presente nota técnica. Aprovada nas comissões e ausente recurso para deliberação do Plenário, a matéria seguirá diretamente ao Senado Federal, sem o escrutínio amplo que a relevância do tema recomenda. Embora o substitutivo contenha inegáveis avanços, examinados no item 10 desta nota, o núcleo original da proposição, consistente na abertura da primeira aquisição do ouro garimpeiro a empresas comerciais, permanece íntegro no texto aprovado, o que justifica a análise crítica que se segue.

**3. Regime jurídico da primeira aquisição do ouro garimpeiro: A função de controle das instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil**

A Constituição da República define os recursos minerais, inclusive os do subsolo, como bens da União (art. 20, inciso IX) e estabelece que as jazidas constituem propriedade distinta da do solo, cujo aproveitamento depende de autorização ou concessão federal (art. 176). A atividade garimpeira submete-se a regime especial, a permissão de lavra garimpeira, disciplinada pela Lei nº 7.805/1989 e caracterizada por requisitos simplificados de outorga e de licenciamento. Todo o ouro garimpado provém, portanto, de patrimônio público federal, circunstância que impõe ao Estado **dever qualificado de controle** sobre a extração e a circulação do minério.

---

<sup>2</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara de Notícias. Comissão aprova sistema digital de rastreamento para combater comércio ilegal de ouro. Brasília, 20 mar. 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1256321-comissao-aprova-sistema-digital-de-rastreamento-para-combater-comercio-ilegal-de-ouro>. Acesso em: 16 jun. 2026.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

---

No plano tributário e financeiro, o ordenamento distingue duas destinações possíveis para o metal. O ouro definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial sujeita-se exclusivamente ao imposto sobre operações financeiras, devido na operação de origem (art. 153, § 5º, da Constituição), e tem seu regime traçado pela Lei nº 7.766/1989, que reserva a primeira aquisição às instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil. O ouro destinado ao mercado comum, denominado ouro mercadoria, submete-se ao imposto sobre circulação de mercadorias, na forma da Lei Complementar nº 87/1996. Trata-se de classificação de natureza fiscal, que define o tributo incidente, e não de autorização para desregular o momento mais sensível da cadeia.

Sobre essa base, a Lei nº 12.844/2013 (arts. 37 a 42) estruturou verdadeiro **microssistema de controle da comercialização do ouro produzido sob permissão de lavra garimpeira**. O transporte do metal, na circunscrição da região produtora, deve dirigir-se às instituições legalmente autorizadas a efetuar a compra, e a prova da regularidade da primeira aquisição é feita, nos termos do art. 39, inciso II, por nota fiscal emitida por instituição autorizada pelo Banco Central do Brasil. Na prática, essa função é exercida pelas distribuidoras de títulos e valores mobiliários (DTVMS), que mantêm postos de compra nas regiões auríferas.

A racionalidade do desenho normativo é evidente. A primeira aquisição constitui o portal de ingresso do ouro no mercado formal e, por isso mesmo, o ponto de maior risco de branqueamento do metal de origem ilícita. Ao concentrar essa etapa em entidades integrantes do Sistema Financeiro Nacional, o legislador submeteu-a a um regime de supervisão robusto: autorização de funcionamento e fiscalização pelo Banco Central do Brasil, exigências de capital e de idoneidade dos controladores, programas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (Lei nº 9.613/1998 e Circular BCB nº 3.978/2020), dever de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

---

comunicação de operações suspeitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras e sujeição ao processo administrativo sancionador da Lei nº 13.506/2017.

Cumprе reconhecer que esse arranjo, isoladamente, revelou-se insuficiente, como demonstram os dados examinados no item 7 desta nota. A resposta do sistema jurídico, contudo, orientou-se ao fechamento das brechas, jamais à sua ampliação. A supressão da presunção de boa-fé pelo Supremo Tribunal Federal, a instituição da nota fiscal eletrônica do ouro ativo financeiro e as determinações dirigidas aos órgãos federais de controle convergem para um modelo de verificação efetiva da origem do metal no interior do canal autorizado. O Projeto de Lei nº 6.432/2019 propõe exatamente o contrário: em vez de qualificar o gargalo, pretende dissolvê-lo, distribuindo a primeira aquisição por número indeterminado de empresas comerciais sem qualquer supervisão financeira.

**4. Incompatibilidade da proposição com a Constituição da República**

**4.1. Ouro como bem da União e deveres estatais de controle e rastreabilidade**

O domínio público sobre os recursos minerais não é cláusula meramente patrimonial. Dele decorre, para o Estado, o dever de assegurar que a exploração de bens da coletividade observe as condicionantes constitucionais, entre as quais a função socioambiental da atividade econômica e a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O art. 225, § 1º, inciso V, da Constituição incumbe ao Poder Público controlar a produção e a comercialização de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida e o meio ambiente, e o § 2º do mesmo dispositivo impõe, a quem explora recursos minerais, a obrigação de recuperar o ambiente degradado. Um mercado de ouro sem rastreabilidade de origem inviabiliza a aplicação de ambos os comandos, pois impede a identificação do explorador, da área lavrada e do dano correspondente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

---

Acresça-se que a extração de minério sem título autorizativo configura, simultaneamente, crime contra o patrimônio da União (art. 2º da Lei nº 8.176/1991) e crime ambiental (art. 55 da Lei nº 9.605/1998). O ouro proveniente dessas lavras é, por definição, **produto de crime**, e sua aquisição consciente atrai as figuras da receptação e, conforme o caso, da lavagem de capitais (Lei nº 9.613/1998). O art. 225, § 3º, da Constituição determina que as condutas lesivas ao meio ambiente sujeitem os infratores a sanções penais e administrativas, além da obrigação de reparar os danos. Norma que dificulta a identificação da origem do minério **esvazia, por via reflexa, o próprio comando sancionatório constitucional**, pois torna praticamente impossível vincular o metal comercializado ao ilícito que o gerou.

A dimensão indígena do problema agrava o quadro. O aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas depende de autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas (art. 231, § 3º, da Constituição), e de lei específica que discipline as condições da atividade (art. 176, § 1º), diploma até hoje inexistente. Todo o ouro extraído de terras indígenas é, por conseguinte, **necessariamente ilícito**. A experiência demonstra que esse metal alcança o mercado justamente pela fraude na declaração de origem, com a indicação de títulos minerários situados fora dos territórios protegidos. Quanto mais numerosos e menos supervisionados forem os pontos de primeira aquisição, mais fácil se torna essa triangulação e mais rentável se revela a invasão dos territórios indígenas.

**4.2. Proibição de proteção deficiente e vedação ao retrocesso socioambiental**

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou a compreensão de que os deveres estatais de proteção derivados do art. 225 da Constituição vinculam o legislador em dupla direção: vedam o excesso e proíbem a insuficiência. Desde a Medida Cautelar na ADI nº 3.540/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, a Corte qualifica a preservação da integridade ambiental como expressão de direito fundamental que assiste à generalidade das



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

peçoas, dotado de densidade suficiente para invalidar atos normativos que fragilizem o sistema de tutela. Na ADPF nº 101/DF, o Tribunal assentou que a livre iniciativa e a liberdade de comércio devem ser interpretadas em harmonia com a proteção da vida, da saúde e do meio ambiente, e não o inverso.

Na mesma linha, ao julgar a ADPF nº 708/DF (rel. Min. Roberto Barroso, j. 1º/7/2022), o Supremo reconheceu que a omissão estatal em operar instrumentos de proteção ambiental configura violação de preceitos fundamentais, insuscetível de ser justificada por juízo de conveniência política. Na ADI nº 4.717/DF, por sua vez, a Corte afirmou que alterações redutoras do regime protetivo de espaços territoriais especialmente protegidos exigem lei formal e não toleram flexibilização que importe retrocesso. Desse conjunto de precedentes extrai-se um padrão claro: o legislador não dispõe de liberdade para desmontar estruturas normativas de proteção em contexto de risco documentado, sob pena de incorrer em **proteção deficiente**, na vertente negativa do princípio da proporcionalidade.

O quadro fático subjacente ao mercado do ouro torna essa vedação particularmente incisiva. A gravidade das violações associadas ao garimpo ilegal motivou a adoção de medidas cautelares pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em favor dos povos Yanomami e Ye'kwana<sup>3</sup>, seguidas de medidas provisórias determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>4</sup>, ambas fundadas na omissão estatal no enfrentamento da atividade. No plano interno, a ADPF nº 709/DF ensejou sucessivas determinações judiciais de proteção territorial e de retirada de invasores. Reabrir, nesse contexto, um canal desregulado de escoamento do ouro equivale a neutralizar, por via legislativa, os esforços de

<sup>3</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Medida Cautelar nº 563-20. Comunidade Indígena Yanomami, Brasil. Resolução nº 35/2020, de 17 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR-PT.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2026.

<sup>4</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolução de 1º de julho de 2022. Medidas provisórias em favor dos membros dos povos indígenas Yanomami, Ye'kwana e Munduruku. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/yanomami\\_se\\_01.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/yanomami_se_01.pdf). Acesso em: 22 jun. 2026.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

contenção ordenados pelas instâncias nacionais e internacionais de proteção de direitos humanos.

Sob a ótica da vedação ao **retrocesso socioambiental e institucional**, a conclusão é idêntica. O nível de proteção alcançado pela cadeia do ouro após 2023, com a supressão da presunção de boa-fé, a nota fiscal eletrônica e as determinações do Supremo Tribunal Federal, incorporou-se ao patrimônio jurídico da coletividade. Lei superveniente que restabeleça a opacidade, mediante a multiplicação de adquirentes sem supervisão, reduz o grau de tutela de direitos fundamentais sem qualquer medida compensatória, o que caracteriza retrocesso vedado pela ordem constitucional.

**4.3. Livre iniciativa, ordem econômica e limites constitucionais à desregulação**

A justificativa da proposição e os pareceres favoráveis invocam a livre iniciativa e a livre concorrência (art. 170 da Constituição) como fundamento da abertura pretendida. O argumento desconsidera, entretanto, que a própria ordem econômica constitucional elege a defesa do meio ambiente como princípio conformador da atividade produtiva (art. 170, inciso VI) e que o art. 174 atribui ao Estado, como agente normativo e regulador, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. A liberdade de empresa não compreende o direito de operar em mercado estruturalmente opaco, cujo objeto é bem público de origem frequentemente criminosa.

Convém recordar a razão de decidir da ADPF nº 101/DF, segundo a qual a economia legitima-se na medida em que se submete à exigência constitucional de proteção da vida, da saúde e do meio ambiente. Sob a ótica das três vertentes do princípio da **proporcionalidade**, a restrição da primeira aquisição do ouro garimpeiro a instituições supervisionadas é medida adequada, porque incide sobre o ponto de maior risco da cadeia; necessária, porque inexistente alternativa menos gravosa com eficácia equivalente, como demonstra a experiência



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

acumulada; e proporcional em sentido estrito, porque o ônus imposto ao particular, a intermediação por entidade autorizada, é diminuto em comparação com os bens jurídicos tutelados.

Tampouco procede a alegação de ofensa à **isonomia** em relação ao regime de concessão de lavra. Situações desiguais comportam disciplinas desiguais. A concessão pressupõe pesquisa mineral aprovada, plano de aproveitamento econômico, licenciamento ambiental ordinário e pessoa jurídica identificável, com ativos e responsabilidade patrimonial. A permissão de lavra garimpeira, por sua vez, opera com requisitos simplificados, elevada informalidade e histórico consistente de utilização fraudulenta como fachada para extração em áreas proibidas. **O risco diferenciado justifica, com sobra, o tratamento diferenciado do escoamento da produção.**

Por fim, o art. 9º da Lei nº 11.685/2008 (Estatuto do Garimpeiro), igualmente invocado nos pareceres, assegura ao garimpeiro a comercialização de sua produção, mas condiciona o exercício desse direito à comprovação da titularidade da área de origem. O dispositivo pressupõe, portanto, exatamente aquilo que a proposição fragiliza: a demonstração idônea da procedência lícita do minério. Nenhum direito subjetivo à venda de ouro autoriza a construção de um mercado imune à verificação de origem.

**5. Incompatibilidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: ADIs nº 7.273 e nº 7.345**

O § 4º do art. 39 da Lei nº 12.844/2013 estabelecia presunção de legalidade do ouro adquirido e de boa-fé da pessoa jurídica adquirente, bastando o arquivamento, na sede da instituição compradora, das informações prestadas pelo próprio vendedor. Eis o teor do dispositivo:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

§ 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.

Contra essa presunção foram ajuizadas a ADI nº 7.273/DF, pelo Partido Socialista Brasileiro e pela Rede Sustentabilidade, e a ADI nº 7.345/DF, pelo Partido Verde, ambas sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes<sup>5</sup>. Em abril de 2023, no contexto da crise humanitária na Terra Indígena Yanomami, o relator deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo e determinar a adoção de providências regulatórias pelo Poder Executivo, decisão referendada, à unanimidade, pelo Plenário<sup>6</sup>. Entre as providências então adotadas destaca-se a Instrução Normativa RFB nº 2.138, de 29 de março de 2023, que instituiu a nota fiscal eletrônica do ouro ativo financeiro<sup>7</sup>.

No julgamento de mérito, encerrado em sessão virtual de 21 de março de 2025, o Plenário, por unanimidade, conheceu integralmente da ADI nº 7.273/DF e, em parte, da ADI nº 7.345/DF, e as julgou procedentes para declarar a **inconstitucionalidade do § 4º do art. 39 da Lei nº 12.844/2013**. A Corte determinou, ademais, que o Poder Executivo federal, em especial a Agência Nacional de Mineração, o Banco Central do Brasil, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a Casa da Moeda do Brasil, adote medidas regulatórias e administrativas aptas a inviabilizar a extração e a aquisição de ouro garimpado em áreas de proteção ambiental e terras indígenas, com diretrizes normativas para a fiscalização do comércio e para a verificação da origem legal do metal adquirido pelas distribuidoras de títulos e valores mobiliários.

<sup>5</sup> STF, ADI nº 7.273/DF e ADI nº 7.345/DF, rel. Min. Gilmar Mendes. Andamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6522631>. Acesso em: 28 jun. 2026.

<sup>6</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Supremo suspende presunção de legalidade do ouro adquirido e a boa-fé. Notícias STF, Brasília, abr. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505163&ori=1>. Acesso em: 28 jun. 2026.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=129816>. Acesso em: 6 jul. 2026. A obrigatoriedade da NF-e Ouro Ativo Financeiro, inicialmente fixada para 3 de julho de 2023, foi prorrogada para 1º de agosto de 2023 pela Instrução Normativa RFB nº 2.150/2023.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

---

Os fundamentos do julgado importam tanto quanto o dispositivo. O relator assentou que a presunção legal afrontava o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, por sabotar a efetividade do controle de atividade inerentemente poluidora, e que a norma facilitava e até incentivava o comércio de ouro obtido por garimpo ilegal. Transcreve-se, por elucidativo, trecho do voto condutor:

Não é difícil verificar que a simplificação do processo de compra de ouro permitiu a expansão do comércio ilegal, fortalecendo as atividades de garimpo ilegal, o desmatamento, a contaminação de rios, a violência nas regiões de garimpo, chegando a atingir os povos indígenas das áreas afetadas.

A colisão entre a proposição em exame e essa razão de decidir é frontal. O Supremo Tribunal Federal invalidou um regime de controle fundado em declarações do vendedor arquivadas por instituições financeiras supervisionadas. **O Projeto de Lei nº 6.432/2019 pretende instituir regime ainda mais frágil:** a aquisição direta por empresas comerciais destituídas de qualquer supervisão prudencial, documentada por nota fiscal que reproduz, sem verificação, as informações do alienante. Se a autodeclaração era inconstitucional no interior do Sistema Financeiro Nacional, com muito maior razão o será fora dele.

Não se ignora que a declaração de inconstitucionalidade não vincula, em tese, a função legislativa, sendo juridicamente possível a denominada reação legislativa. O próprio Supremo Tribunal Federal, contudo, assentou que a superação legislativa de jurisprudência constitucional exige ônus argumentativo qualificado, com a demonstração de alteração relevante das premissas fáticas ou jurídicas que ampararam o precedente (ADI nº 5.105/DF, rel. Min. Luiz Edson Fachin). No caso em exame, nada mudou em favor da flexibilização; ao contrário, os dados supervenientes confirmaram o acerto do diagnóstico da Corte, como se demonstra adiante. Norma que reinstale a lógica invalidada nasce, por isso, sob fundada suspeita de inconstitucionalidade, com elevado potencial de judicialização e de insegurança jurídica para todo o setor.

---



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

**6. Dissonância com a evolução normativa recente da cadeia de comercialização do ouro**

Concebido em 2019, o projeto reflete um estado da arte normativo que deixou de existir. A partir de 2023, o ordenamento incorporou, em ritmo acelerado, **instrumentos de transparência e rastreabilidade que redesenharam o mercado do ouro**. A Instrução Normativa RFB nº 2.138/2023 substituiu os documentos fiscais impressos pela nota fiscal eletrônica do ouro ativo financeiro, de emissão obrigatória pelas instituições autorizadas, com campos específicos para a identificação do título de permissão de lavra garimpeira e da operação de primeira aquisição, permitindo o cruzamento eletrônico de dados entre vendedores e compradores.

Na sequência, o julgamento de mérito das ADIs nº 7.273 e nº 7.345 consolidou a diretriz de verificação ativa da origem e impôs ao Poder Executivo o dever de inviabilizar a aquisição de ouro proveniente de áreas protegidas e terras indígenas. O próprio Congresso Nacional acompanhou o movimento: os dois projetos apensados à proposição em exame, apresentados em 2023, e o substitutivo aprovado na Comissão de Minas e Energia em 2026 adotam a rastreabilidade digital como eixo estruturante, em reconhecimento implícito de que o problema central da cadeia é a opacidade da origem.

Os efeitos das medidas de 2023 são mensuráveis. Estudo do Instituto Escolhas demonstrou que a produção de ouro registrada pelos garimpos caiu de 31 toneladas, em 2022, para 17 toneladas em 2023, com retração acumulada de **84%** no período de janeiro a julho de 2024, em comparação com o mesmo intervalo de 2022; as exportações do metal recuaram 29% em 2023 e 35% nos sete primeiros meses de 2024, a despeito da forte valorização internacional do ouro<sup>8</sup>. O mesmo levantamento registra que, até 2022, o Brasil exportava

<sup>8</sup> INSTITUTO ESCOLHAS. Ouro em choque: medidas que abalaram o mercado. São Paulo, setembro de 2024. Disponível em: [https://escolhas.org/wp-content/uploads/2024/09/Estudo\\_Ouro-em-choque.pdf](https://escolhas.org/wp-content/uploads/2024/09/Estudo_Ouro-em-choque.pdf). Acesso em: 1º jul. 2026.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

cerca de sete toneladas a mais do que produzia oficialmente, padrão que se inverteu após o endurecimento dos controles.

A leitura desses números é inequívoca. A contração da produção declarada, em cenário de preços recordes, não traduz colapso da mineração legítima, e sim o fechamento das portas de “esquentamento” do metal ilegal: o ouro sem origem demonstrável deixou de encontrar caminho fácil para o mercado formal. A aprovação do Projeto de Lei nº 6.432/2019 reabriria precisamente essa porta, agora por um corredor mais largo e menos vigiado, oferecendo ao fluxo criminoso represado a rota de menor resistência que os controles de 2023 suprimiram. Em vez de consolidar a trajetória de saneamento do mercado, o Congresso Nacional estaria revertendo o único movimento normativo que produziu resultados verificáveis contra o garimpo ilegal em décadas.

**7. Consequências fáticas da proposição**

**7.1. Assimetria de supervisão entre instituições autorizadas e empresas comerciais**

O contraste entre os dois modelos de adquirente evidencia a dimensão do risco. As distribuidoras de títulos e valores mobiliários dependem de autorização de funcionamento concedida pelo Banco Central do Brasil, sujeitam-se a exigências de capital mínimo e de idoneidade de administradores e controladores, mantêm programas estruturados de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e respondem, perante a autoridade monetária, em processo administrativo sancionador que pode culminar na cassação da autorização. Trata-se de universo reduzido de entidades, identificadas, monitoradas e passíveis de responsabilização concentrada.

Empresas comerciais habilitadas nos moldes da proposição situam-se em patamar radicalmente diverso. Os requisitos projetados esgotam-se na inscrição estadual, no registro



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica e na indicação de objeto social compatível, condições de obtenção praticamente automática, sem juízo estatal prévio de idoneidade, sem exigência de capital e sem supervisão prudencial de qualquer natureza. A fiscalização fazendária estadual, única incidente sobre essas sociedades, volta-se à arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e não dispõe de instrumentos, de mandato ou de estrutura para aferir a licitude da origem mineral do produto transacionado.

É verdade que as pessoas jurídicas que comercializam joias, pedras e metais preciosos figuram entre os sujeitos obrigados da Lei nº 9.613/1998 (art. 9º, parágrafo único, inciso XI) e submetem-se à regulamentação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, a exemplo da Resolução COAF nº 23/2012, invocada na justificativa do projeto. **O registro perante a unidade de inteligência financeira, contudo, não equivale a supervisão.** A avaliação mútua do Brasil conduzida pelo Grupo de Ação Financeira Internacional, publicada em dezembro de 2023, classificou o segmento de negociantes de metais e pedras preciosas entre os de maior risco de lavagem de dinheiro no país e apontou lacunas relevantes na supervisão do setor não financeiro, com recomendação expressa de reforço da repressão à lavagem vinculada a crimes ambientais<sup>9</sup>.

A multiplicação dos pontos de compra completa o quadro de inviabilidade fiscalizatória. O modelo vigente concentra a primeira aquisição em algumas dezenas de instituições e postos autorizados, mapeados pela autoridade monetária. A proposição, em contrapartida, permitiria a habilitação de milhares de sociedades empresárias, constituíveis em poucos dias e dissolvíveis com igual rapidez, disseminadas por municípios remotos da Amazônia. A experiência investigativa demonstra que estruturas dessa natureza são o veículo clássico da interposição fraudulenta: empresas de fachada, abertas em nome de terceiros,

<sup>9</sup> GAFI; GAFILAT. Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Brazil. Fourth Round Mutual Evaluation Report. Paris: FATF, dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Mutualevaluations/Mer-Brazil-2023.html>. Acesso em: 2 jul. 2026.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

operam por curtos períodos, emitem a documentação necessária ao esquentamento do metal e desaparecem antes de qualquer providência estatal.

**7.2. Nota fiscal eletrônica como prova da operação, e não da licitude da origem**

Argumento recorrente nos pareceres favoráveis atribui à nota fiscal eletrônica a virtude de conferir transparência às operações e de auxiliar no combate à evasão fiscal e ao comércio ilegal. A premissa confunde funções distintas. O documento fiscal comprova a existência, o valor e as partes de um negócio jurídico, para fins tributários; nada atesta, porém, sobre a licitude da origem da mercadoria transacionada. Uma nota formalmente perfeita pode documentar, com aparência de regularidade, a venda de ouro extraído de terra indígena, de unidade de conservação ou de área desprovida de título minerário.

Sem a verificação georreferenciada da procedência, sem o cruzamento obrigatório com os títulos minerários e as licenças ambientais e sem a validação estatal prévia da informação, a exigência de nota fiscal apenas transfere a autodeclaração do papel para o meio eletrônico. O vendedor continua a ser a única fonte dos dados de origem, e o adquirente, agora dispensado de qualquer dever de diligência supervisionado, limita-se a reproduzi-los. O vício estrutural identificado pelo Supremo Tribunal Federal permanece intacto, com o agravante da dispersão dos emitentes.

Transparência pressupõe rastreabilidade, e rastreabilidade pressupõe verificação independente. A ordem lógica é inversa à adotada pela proposição: primeiro se constrói o sistema público de conferência da origem; somente depois, e se ainda subsistir justificativa, cogita-se de ampliar o rol de adquirentes. Autorizar a ampliação de imediato, sob a promessa de controle futuro, significa institucionalizar um intervalo de opacidade cujos beneficiários exclusivos são os agentes da ilegalidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

**7.3. Dimensão empírica: ouro ilegal, terras indígenas, mercúrio e crime organizado**

Os dados disponíveis dispensam conjecturas sobre a escala do problema. Levantamento do Instituto Escolhas, elaborado a partir do cruzamento de mais de quarenta mil registros de comercialização com imagens de satélite e processos minerários, identificou **229 toneladas de ouro com indícios de ilegalidade** comercializadas no Brasil entre 2015 e 2020, o equivalente a quase metade da produção nacional do período, com 54% desse volume proveniente da Amazônia<sup>10</sup>. O estudo serviu de base à petição inicial da ADI nº 7.273/DF e evidenciou a concentração das operações suspeitas em reduzido número de distribuidoras.

Sob o ângulo territorial, o mapeamento do projeto MapBiomias registrou que, em 2022, a Amazônia concentrava 92% da área garimpada do país e que a extração de ouro respondia por 85,4% dos 263 mil hectares ocupados pela atividade. Nas terras indígenas, a área atingida pelo garimpo mais que dobrou entre 2018 e 2022, ultrapassando 25 mil hectares, com incidência concentrada nos territórios Kayapó, Munduruku e Yanomami; naquele ano, 39% de toda a área garimpada no Brasil situava-se no interior de terra indígena ou de unidade de conservação<sup>11</sup>.

A crise humanitária verificada na Terra Indígena Yanomami, com colapso sanitário e mortalidade associados à invasão garimpeira, expôs ao país e à comunidade internacional o custo humano desse mercado. O ouro ali extraído somente adquire valor econômico no momento em que alguém o compra com aparência de licitude. **Cada facilidade adicional**

<sup>10</sup> INSTITUTO ESCOLHAS. Raio X do ouro: mais de 200 toneladas podem ser ilegais. São Paulo, fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/Ouro-200-toneladas.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2026.

<sup>11</sup> MAPBIOMAS. Amazônia concentra mais de 90% do garimpo no Brasil. 22 de setembro de 2023. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/en/2023/09/22/amazonia-concentra-mais-de-90-do-garimpo-no-brasil/>. Acesso em: 6 jul. 2026.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

---

**criada para essa compra eleva, na mesma proporção, o incentivo econômico à invasão dos territórios protegidos.**

A cadeia do ouro conecta-se, ainda, à do mercúrio, substância cuja circulação em território nacional é abastecida por rotas de contrabando oriundas de países vizinhos, conforme relatório conjunto da Agência Brasileira de Inteligência, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública<sup>12</sup>. O metal líquido é o principal insumo da amalgamação do ouro garimpeiro, e a demanda pela substância é função direta da facilidade de monetização do minério. Facilitar o escoamento do ouro significa, por via reflexa, estimular o consumo do insumo tóxico, na contramão dos compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na Convenção de Minamata sobre Mercúrio, promulgada pelo Decreto nº 9.470/2018, e da atuação estruturada do Ministério Público Federal no controle desse mercado.

Convém anotar, por fim, que a economia do ouro ilegal opera segundo logística e engenharia financeira análogas às do narcotráfico, com organizações transnacionais dedicadas ao transporte do minério, à interposição de pessoas e à internalização dos recursos. Essa constatação motivou a criação do Grupo de Trabalho sobre Mineração Ilegal no Brasil, em parceria com o UNODC, no âmbito do qual a preocupação com a presente proposição foi originalmente manifestada a este signatário. A monetização do metal constitui o elo final e indispensável de todas essas cadeias criminosas: sem comprador formalmente habilitado, o ouro ilegal é apenas um passivo de difícil liquidez; com ele, converte-se em capital de aparência lícita.

---

<sup>12</sup> AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Mercúrio na Amazônia. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mercúrio-na-amazonia/mercúrio>. Acesso em: 30 jun. 2026.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

**8. Incompatibilidade com compromissos e padrões internacionais**

No plano internacional, as **Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional** impõem aos países a submissão dos negociantes de metais e pedras preciosas a deveres de diligência e de comunicação de operações suspeitas, com supervisão efetiva (Recomendações nº 22, 23 e 28). A avaliação mútua de 2023, já referida, cobrou do Brasil justamente o fortalecimento dessa supervisão e da repressão à lavagem associada a crimes ambientais. Proposta legislativa que desloque a primeira aquisição do ouro do setor financeiro supervisionado para o comércio varejista fragiliza o cumprimento dessas recomendações e expõe o país a avaliações desfavoráveis, com reflexos sobre o custo de capital e a reputação do sistema financeiro nacional.

De igual modo, o guia de devida diligência da **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)** para cadeias de suprimento responsáveis de minerais provenientes de áreas afetadas por conflitos e de alto risco, dotado de suplemento específico para o ouro, estabelece o padrão global de conduta do setor e inclui, entre os riscos a serem prevenidos, a lavagem de dinheiro e a fraude na origem mineral<sup>13</sup>. O Regulamento (UE) nº 2017/821 tornou obrigatória a devida diligência para os importadores europeus de ouro, e as principais refinarias e bolsas internacionais condicionam o acesso do metal aos seus mercados à demonstração documentada de procedência. Um marco interno que pulverize a primeira aquisição sem rastreabilidade compromete a posição do ouro brasileiro legítimo nesses mercados, penalizando exatamente a mineração formal que a proposição alega beneficiar.

<sup>13</sup> OCDE. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. 3. ed. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-supply-chains-of-minerals-from-conflict-affected-and-high-risk-areas\\_9789264252479-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-supply-chains-of-minerals-from-conflict-affected-and-high-risk-areas_9789264252479-en.html). Acesso em: 29 jun. 2026.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

---

A perspectiva convencional reforça a conclusão. A **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**, promulgada pelo Decreto nº 5.015/2004, obriga o Estado brasileiro a adotar medidas eficazes contra a lavagem de capitais e contra as organizações criminosas, cujo financiamento na Amazônia passa, de modo central, pelo ouro. A **Convenção de Minamata sobre Mercúrio**, por sua vez, impõe estratégias de gerenciamento do comércio e de prevenção do desvio de mercúrio destinado à mineração de ouro artesanal e em pequena escala, comando incompatível com a criação de estímulos legislativos à expansão da atividade que consome a substância.

Diante desse quadro, a aprovação da proposição projetaria efeitos para além da política minerária interna. Ela sinalizaria aos parceiros internacionais o abandono da trajetória de conformidade inaugurada em 2023 e ofereceria, às redes criminosas transnacionais, um porto seguro normativo no coração da Amazônia.

**9. Exame crítico dos fundamentos da justificativa e dos pareceres favoráveis**

A par das objeções já desenvolvidas, convém enfrentar, de modo direto, cada um dos argumentos que sustentam a proposição. O primeiro deles, a livre iniciativa, foi examinado no item 4.3: o regime vigente não proíbe o comércio do ouro garimpeiro; disciplina o seu ponto de ingresso no mercado, exigência módica diante da natureza pública do bem e do risco criminal envolvido. **Liberdade econômica não compreende a prerrogativa de adquirir, sem verificação, produto de provável origem delitiva.**

Quanto à alegada assimetria em relação ao regime de concessão de lavra, os dois regimes são estruturalmente distintos e comportam, por isso, disciplinas distintas, como já demonstrado. A premissa, ademais, é parcialmente falsa, uma vez que a mineração industrial submete-se a controles societários, contábeis, ambientais e minerários incomparavelmente



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

---

mais densos que os da lavra garimpeira, de sorte que a equiparação pretendida nivelaria os regimes por baixo, universalizando a fragilidade em vez de corrigi-la.

O argumento de que a maior parte do ouro adquirido pelas instituições financeiras já se destina à indústria tampouco socorre a proposição. O destino final do metal é irrelevante para o problema regulatório, que se situa na origem. A triagem efetuada na porta de entrada do mercado é precisamente o que permite que qualquer destinação ulterior, financeira ou industrial, seja lícita. Suprimir a triagem porque o produto seguirá para a joalheria equivale a dispensar o controle aduaneiro porque a mercadoria importada será consumida no mercado interno.

Também não convence a invocação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, cujo fato gerador, para o ouro de lavra garimpeira, é a primeira aquisição (art. 6º da Lei nº 7.990/1989, com a redação da Lei nº 13.540/2017). A arrecadação e a fiscalização desse encargo pressupõem adquirentes identificáveis, estáveis e auditáveis. A pulverização da primeira compra por milhares de sociedades comerciais de existência potencialmente efêmera dificultaria o controle do recolhimento, com prejuízo direto aos estados e municípios produtores, exatamente os entes que a justificativa afirma beneficiar.

Merecem registro específico, ainda, os fundamentos do parecer que propôs a rejeição dos pensados de rastreabilidade. Os custos de conformidade e o risco de exclusão digital, ali invocados, não constituem razões jurídicas idôneas para preservar a opacidade sobre bem público. A nota fiscal eletrônica já é obrigatória nas operações com ouro ativo financeiro desde 2023, sem notícia de inviabilização da atividade; a infraestrutura estatal de documentos fiscais eletrônicos está consolidada há duas décadas; e o Estado não pode invocar a hipossuficiência tecnológica do particular para renunciar ao controle de recurso da União. Mais grave, o parecer propôs restaurar, por via transversa, presunção de boa-fé que o



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

Supremo Tribunal Federal acabara de declarar inconstitucional, o que bastaria para evidenciar a inviabilidade jurídica da orientação.

Resta o argumento de que as empresas comerciais interessadas já estariam cadastradas perante a unidade de inteligência financeira e sujeitas às exigências regulatórias correspondentes. Cadastro não é supervisão, como já assentado. O histórico de comunicações do segmento de metais preciosos é de subnotificação crônica, reconhecida nas avaliações internacionais do sistema brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro, e o órgão de inteligência financeira não dispõe de estrutura para fiscalizar, em campo, milhares de estabelecimentos dispersos pela região amazônica. Transferir para esse arranjo a guarda do portal de entrada do ouro no mercado equivale a substituir uma cancela vigiada por um aviso de advertência.

**10. Análise do substitutivo aprovado na Comissão de Minas e Energia**

O substitutivo apresentado pelo relator, deputado Sidney Leite, e aprovado pela Comissão de Minas e Energia representa inegável evolução em relação ao texto original. O novo desenho institui mecanismo digital de rastreabilidade do ouro, com uso preferencial de tecnologia de registro distribuído; cria o documento eletrônico de origem e movimentação do ouro (DEOM), exigível na primeira venda do metal de lavra garimpeira; prevê portal público de transparência mantido pela Agência Nacional de Mineração; estabelece a responsabilidade solidária de toda a cadeia de comercialização pela verificação da origem; comina sanções administrativas severas, incluídos a apreensão e o perdimento do ouro irregular; e revoga, em consonância com as ADIs nº 7.273 e nº 7.345, o § 4º do art. 39 da Lei nº 12.844/2013.

**Os avanços, contudo, não alcançam o núcleo problemático da proposição, que o substitutivo preserva e, sob certo aspecto, consolida.** O texto aprovado mantém as empresas comerciais entre as instituições legalmente autorizadas a comprar ouro em área de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

garimpo (art. 39, § 5º, alínea “b”, na redação projetada) e institui, para o período anterior à implantação do sistema de rastreamento, regime probatório transitório assim redigido:

III – nota fiscal eletrônica de entrada emitida pela empresa comercial e 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; e

A leitura do dispositivo dispensa maiores digressões: durante todo o interregno de implantação do sistema, **a prova da regularidade da primeira aquisição por empresa comercial repousará em recibo de venda e declaração de origem emitidos pelo próprio vendedor.** O texto reinstala, com outra roupagem, a sistemática autodeclaratória que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional, agora fora do perímetro do Sistema Financeiro Nacional. E o interregno não será breve: o substitutivo confere ao Poder Executivo o prazo de cento e oitenta dias para a regulamentação e fixa a obrigatoriedade do mecanismo de rastreamento, como única prova válida de regularidade, apenas a partir de 1º de janeiro de 2027.

Persistem, ainda, fragilidades no próprio desenho do documento de origem. Nos termos do art. 38-C projetado, a emissão do DEOM é de responsabilidade exclusiva do titular da permissão de lavra garimpeira, vale dizer, do próprio interessado na comercialização. Sem validação estatal prévia do conteúdo declarado e sem cruzamento georreferenciado automático com os limites do título minerário, das terras indígenas e das unidades de conservação, **o documento eletrônico corre o risco de apenas digitalizar a declaração unilateral, conferindo-lhe aparência tecnológica de fidedignidade.** A efetividade do sistema dependerá, ademais, da capacidade operacional da Agência Nacional de Mineração, autarquia cujo quadro fiscalizatório é notoriamente insuficiente diante da dimensão territorial sob sua responsabilidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

---

A sequência temporal desenhada pelo substitutivo revela-se, assim, invertida. A habilitação das empresas comerciais produziria efeitos imediatos com a eventual sanção da lei, ao passo que o instrumento de controle destinado a mitigá-la é remetido a regulamentação futura e a prazo de obrigatoriedade distante. Nesse intervalo, um mercado descentralizado de compra de ouro na boca do garimpo tenderia a consolidar-se, alimentado pelo fluxo ilegal represado desde 2023, e a implantação ulterior do rastreamento encontraria estrutura de interesses já estabelecida e refratária ao controle.

O aprimoramento da proposição, caso a Câmara dos Deputados opte por prosseguir na deliberação, exige a supressão da alínea “b” do § 5º e do inciso III do art. 39, na redação projetada, além dos dispositivos correlatos que pressupõem a aquisição direta por empresas comerciais. O mecanismo de rastreabilidade, o DEOM, o portal de transparência, a responsabilidade solidária da cadeia e o regime sancionatório podem e devem subsistir, aplicados ao canal das instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil, cuja manutenção como via exclusiva da primeira aquisição constitui condição de eficácia de todo o restante do sistema.

### **11. Conclusão**

À luz das premissas desenvolvidas ao longo desta nota técnica, a análise jurídica e empírica conduz a uma conclusão unívoca: o Projeto de Lei nº 6.432/2019, ao autorizar empresas comerciais a adquirir ouro diretamente em áreas de garimpo, desmonta o principal instrumento de controle estatal sobre a origem do metal precisamente no momento histórico em que a Constituição da República, o Supremo Tribunal Federal e a normatização superveniente convergiram para o reforço da rastreabilidade.

No plano jurídico, a proposição colide com os deveres estatais de proteção decorrentes dos arts. 20, inciso IX, 176, 225 e 231 da Constituição, com a proibição de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

proteção deficiente e com a vedação ao retrocesso socioambiental, além de reinstalar, sob nova roupagem, a lógica autodeclaratória que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, declarou inconstitucional no julgamento das ADIs nº 7.273 e nº 7.345. Eventual conversão em lei nasceria sob fundada arguição de invalidade, com o custo adicional da insegurança jurídica para todo o setor mineral.

No plano fático, os dados examinados demonstram que quase metade do ouro brasileiro comercializado no período recente apresentou indícios de ilegalidade, que a atividade se concentra na Amazônia e avança sobre terras indígenas e unidades de conservação, e que as medidas de controle adotadas a partir de 2023 contraíram de forma drástica o escoamento do metal de origem duvidosa. A abertura projetada ofereceria a esse fluxo represado a rota de menor resistência, com efeitos previsíveis sobre a invasão de territórios protegidos, o consumo de mercúrio, o financiamento do crime organizado e a credibilidade internacional do ouro brasileiro.

Por essas razões, este 6º Ofício de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental (OCITA) manifesta-se pela **rejeição do Projeto de Lei nº 6.432/2019 e de seus apensados**, na parte em que autorizam a aquisição direta de ouro por empresas comerciais em áreas de garimpo, inclusive na forma do substitutivo aprovado pela Comissão de Minas e Energia. Caso o Congresso Nacional delibere pelo aperfeiçoamento do marco de comercialização do ouro, o caminho constitucionalmente adequado consiste em preservar a exclusividade das instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil na primeira aquisição e em implantar, previamente a qualquer discussão sobre a ampliação do rol de adquirentes, o sistema público de rastreabilidade integral, com documento de origem validado pelo Estado, georreferenciamento obrigatório e responsabilidade de toda a cadeia.

A proteção efetiva da Amazônia, dos povos indígenas e da higidez do sistema financeiro não se compatibiliza com a reabertura de canais opacos de monetização do ouro. O



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**6º OFÍCIO DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL - COMBATE AO GARIMPO  
ILEGAL**

momento exige do Poder Legislativo a consolidação, e não a reversão, da trajetória de controle que produziu os primeiros resultados concretos contra o garimpo ilegal, em fidelidade à Constituição da República e aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Brasília, 6 de julho de 2026.

- assinatura eletrônica -

**ANDRÉ LUIZ PORRECA FERREIRA CUNHA**<sup>14</sup>

PROCURADOR DA REPÚBLICA

---

<sup>14</sup> Titular do **6º Ofício Administrativo de Coordenação e Integração da Tutela Ambiental**, com atuação administrativa, em âmbito nacional, no Combate ao Garimpo Ilegal. Titular do **2º Ofício da Amazônia Ocidental**, especializado no enfrentamento à mineração ilegal nos estados do Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia. Membro do **Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO)** do MPF no Amazonas. Integrante dos **grupos de trabalho** Barragens de Mineração (4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF), Portos e Aeroportos (2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF), Mineração Ilegal no Brasil (Escritório das Nações Unidas sobre Droga e Crime - UNODC) e Grupo de Trabalho Permanente sobre o Mercúrio (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima). **Coordenador e docente** em cursos de aperfeiçoamento oferecidos pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).