

Visão do Direito



Luiz Carlos Adami

Advogado especialista em direito da mineração.
Sócio no Caputo, Bastos e Serra Advogados

Por que o Brasil ainda não controla a extração e o comércio de ouro, mesmo sob pressão climática e comercial internacional

O Brasil ocupa posição de destaque no mercado global de ouro, figurando entre os maiores produtores do metal. Essa relevância econômica, contudo, convive historicamente com fragilidades estruturais que atravessam toda a cadeia de extração, comercialização e exportação.

A centralidade do debate climático internacional, reforçada pela realização da COP30 no Brasil, contrasta com a persistente incapacidade estatal de exercer controle efetivo sobre essa cadeia, apesar da recorrência de impactos sociais, ambientais e econômicos associados à extração ilegal.

Não se trata de desvios pontuais, mas de um padrão reiterado de disfunções institucionais, regulatórias e operacionais que permitem a continuidade da ilegalidade e sua absorção pelos fluxos formais da economia.

A recorrência desses problemas não decorre da ausência de diagnóstico ou da falta de evidências empíricas. Ao contrário, os efeitos da extração ilegal de ouro são amplamente conhecidos, reiteradamente documentados e objeto de sucessivas iniciativas normativas e fiscalizatórias.

A persistência do problema revela, portanto, que o núcleo da questão não está no desconhecimento, mas na incapacidade do Estado de transformar normas, diagnósticos e compromissos públicos em controle contínuo e coordenado.

A extração ilegal de ouro consolidou-se como vetor relevante de degradação ambiental na Amazônia e de instabilidade institucional.

Apesar de reiteradas operações policiais e de ajustes normativos recentes, a extração ilegal segue encontrando meios de operar e, sobretudo, de inserir o metal no mercado formal, frequentemente por meio de documentação irregular, evidenciando uma falha estrutural do Estado em exercer governança efetiva sobre a cadeia produtiva, mais do que uma simples insuficiência legislativa.

Estudos independentes indicam que parcela significativa do ouro exportado pelo Brasil — especialmente aquele

oriundo da região amazônica — apresenta elevado risco de ilegalidade. A recorrência desse dado expõe falhas sistêmicas na verificação da origem do metal e revela a fragmentação dos mecanismos de controle existentes. Além disso, a ausência de integração entre políticas públicas e sistemas de informação compromete a capacidade estatal de identificar inconsistências, rastrear fluxos e responsabilizar agentes ao longo da cadeia.

Os efeitos socioambientais dessa dinâmica são amplamente conhecidos: desmatamento, contaminação de recursos hídricos por mercúrio, perda de biodiversidade e intensificação de conflitos territoriais, com impactos diretos sobre povos indígenas e comunidades tradicionais. A esses danos somam-se externalidades institucionais relevantes, como evasão fiscal, lavagem de dinheiro e a inserção de organizações criminosas na economia formal, ampliando o alcance do problema para além da esfera ambiental.

No plano jurídico, avanços normativos importantes foram adotados, como o fim da presunção de boa-fé nas operações de compra e venda de ouro e a exigência de maior formalização fiscal.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade do dispositivo da Lei nº 12.844/2013 que atribuía presunção de legalidade às declarações do vendedor, reconheceu que tal modelo enfraquecia o controle estatal sobre uma atividade de elevado impacto ambiental e social. Ainda assim, a experiência recente demonstra que a multiplicação de normas, sem correspondente fortalecimento institucional, é insuficiente para alterar o padrão estrutural de ilegalidade.

Nesse contexto, emerge um elemento central frequentemente subestimado no debate público: a estruturação do aparato estatal responsável pela governança mineral. A Agência Nacional de Mineração (ANM), pilar do sistema regulatório do setor, opera sob limitações crônicas de ordem orçamentária, técnica e tecnológica. Essa fragilidade

compromete sua capacidade de exercer plenamente funções essenciais de regulação, supervisão e fiscalização, reduzindo a efetividade das políticas públicas e ampliando as brechas exploradas pela ilegalidade.

A mais do fortalecimento institucional da ANM, a eficiência regulatória no setor auferido depende da interoperabilidade entre os sistemas e políticas públicas dos órgãos envolvidos no controle da cadeia do ouro.

É evidente que a fragmentação informacional entre ANM, Ibama, Receita Federal, Polícia Federal, Coaf e entes subnacionais impede a formação de uma visão integrada dos fluxos do metal, limita ações preventivas e dificulta a repressão coordenada de ilícitos ambientais, fiscais e financeiros. Sem integração sistêmica, o controle permanece reativo, episódico e estruturalmente vulnerável.

No plano internacional, a realização da COP30, em Belém do Pará, reforçou a centralidade da governança dos recursos naturais na agenda climática global. Embora não tenha tratado diretamente da arquitetura regulatória interna da mineração, a conferência evidenciou que atividades como a extração ilegal de ouro comprometem metas climáticas, políticas de conservação e a credibilidade internacional do país.

A COP30, nesse sentido, funcionou como marco político-simbólico que ampliou a pressão por respostas estruturais no campo da governança ambiental e mineral.

Em paralelo, as pressões comerciais decorrentes de exigências ambientais mais rigorosas, especialmente no contexto das negociações entre União Europeia e Mercosul, expõem um problema estrutural: a ausência de mecanismos internos de controle capazes de assegurar rastreabilidade, conformidade ambiental e segurança jurídica ao ouro brasileiro.

Embargos e restrições a cadeias de suprimento opacas deixam claro que a fragilidade regulatória não é apenas um passivo ambiental, mas também um risco econômico e geopolítico.

Nesse cenário, o Projeto de Lei nº 3025/2023 desponta como a principal iniciativa legislativa voltada à reorganização do mercado de ouro no Brasil.

O projeto propõe um novo marco regulatório centrado no fortalecimento do controle da origem, da circulação e da custódia do metal, com destaque para a criação de instrumentos de rastreabilidade, como a Guia de Transporte e Custódia de Ouro (GTCO). Apesar do avanço conceitual, a ausência de deliberação final mantém um cenário de insegurança jurídica e limita a efetividade das ações estatais em curso.

A rastreabilidade é necessária, contudo, não deve ser compreendida como solução autônoma, mas como ferramenta dependente de capacidade institucional e coordenação interagências. Sem uma ANM fortalecida e sem integração entre sistemas públicos, mecanismos de rastreamento tendem a operar de forma fragmentada, permitindo que o ouro de origem ilegal continue a se misturar ao ouro regular, com impactos fiscais, ambientais e reputacionais.

A continuidade da extração ilegal e das fragilidades no comércio de ouro no Brasil revela um descompasso estrutural entre ambição normativa, capacidade institucional e efetividade regulatória.

Iniciativas legislativas como o PL nº 3025/2023 e o avanço de instrumentos de rastreabilidade sinalizam um caminho necessário, mas cujo alcance depende da consolidação de uma arquitetura estatal capaz de operar de forma integrada e tecnicamente estruturada.

Nesse cenário, a COP30 e o crescente rigor dos mercados internacionais não devem ser compreendidos apenas como pressões externas, mas como marcos que expõem, de forma inequívoca, os limites e as possibilidades da governança mineral brasileira.

A forma como o país responder a esse desafio determinará se o ouro continuará a alimentar ciclos de degradação e informalidade ou se passará a integrar um modelo regulatório compatível com responsabilidade ambiental, segurança jurídica e credibilidade internacional.