

Painel 1 - Supervisão Estatal e a Origem Legal do Ouro

Moderador - Júlio César Nery, Diretor de Assuntos Minerários do IBRAM

Flávia Maria Valente Carneiro – Coordenadora Geral de Fiscalização e Regulação, Diretoria de Supervisão, COAF

Eu vou me concentrar nos aspectos de prevenção da lavagem de dinheiro. Já começo porque frequentemente quando a gente conversa com a ANM uma questão que sempre é nos colocada é o que a Agência Nacional de Mineração tem a ver com prevenção de lavagem de dinheiro.

O meu primeiro *slide* traz aqui um recorte do artigo 9 da lei 9.613. A lei brasileira de prevenção de lavagem de dinheiro, ela tipifica o crime de lavagem de dinheiro e ela traz também o que a gente chama de regime administrativo, que se inicia no artigo 9 da lei. No artigo 9, o legislador listou atividades da economia que devem atuar nesse regime de prevenção de lavagem de dinheiro. Nós vamos ver no parágrafo único inciso 11, que está lá o comércio de pedras e metais preciosas, então, a legislação de mineração ela tem uma outra camada que é a legislação de prevenção de lavagem de dinheiro. Então daqui para frente a gente vai começar a explorar sobre essa temática.

Cada atividade listada no artigo 9 tem o seu regulador natural, no caso do comércio de pedras e metais preciosos o regulador natural é a ANM. Cada regulador natural deve disciplinar o cumprimento dos deveres atribuídos pela lei 9.103, que estão nos artigos 10 e 11, para seus setores regulados.

E a cadeia de comercialização de pedras e metais preciosos lá perpassa a competência regulatória de diferentes órgãos do estado.

- Na fase de produção, a Agência Nacional de Mineração é a autoridade responsável por disciplinar a prevenção de lavagem de dinheiro.
- Numa fase intermediária, nós demos a incidência de competência do Banco Central em relação às instituições que são autorizadas a comprar ouro na primeira aquisição.
- Temos o COAF, que não sendo a venda de ouro na primeira aquisição por uma instituição autorizada pelo Banco Central, outros que comercializam se submetem à regulação do próprio COAF.
- Temos o transporte também envolvido nessa cadeia de comercialização e a Polícia Federal tem sua norma de prevenção de lavagem de dinheiro para seus portadores de valores.
- No final dessa cadeia temos aqueles demandantes, que temos o comércio de joias que é uma atividade regulada pelo COAF e temos também no caso da exportação o contrato de câmbio de exportação e instituições autorizadas pelo Banco Central.

Então, cada um desses órgãos tem sua norma própria e vamos dizer aqui que a Agência Nacional de Mineração é o irmão caçula desse grupo, o Banco Central é o irmão mais velho, já que tem uma evolução desde 1999. A Agência Nacional de Mineração é o irmão caçula e ainda tem muito a fazer, porque entrou dentro do seu campo de regulação em matéria de prevenção de lavagem de dinheiro mais recentemente.

Eu trouxe aqui uma retrospectiva de iniciativas que a gente vem atuando desde 1999, contando inclusive a participação da Agência Nacional de Mineração, procurando identificar riscos, vulnerabilidades dentro dessa cadeia e adotar ações corretivas. Em 2019, nós fizemos um *workshop* lá no ambiente do COAF, com os assuntos discutidos sobre as vertentes de regulação, fiscalização e integração das autoridades e saímos desse *workshop* com plano de ação.

Em seguida, nós tivemos três ações já concluídas da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLA). A ENCLA é um ambiente que é gerenciado pelo Departamento de Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça, anualmente, vários órgãos se reúnem para debater temas relacionados à lavagem de dinheiro, combate à corrupção e a gente tem a cada ano plano de ação para o ano seguinte. Então nós tivemos esse tema sendo prestigiado em quatro anos e estamos em curso com a ação, então provavelmente o tema permanecerá na agenda da ENCLA no ano que vem.

Eu vou passar aqui no que já foi identificado como ações a serem encaminhadas. Então, vou fazer aqui um destaque, por exemplo, a norma de prevenção de lavagem de dinheiro da ANM, que por força de uma ação da ENCLA, essa norma foi concluída. Um outro ponto, havia uma questão jurídica sobre a primeira aquisição em 2019 quando esse tema foi tratado pela primeira vez, uma análise jurídica foi feita e essa questão já foi pacificada. Outro ponto que eu destaquei ali, é o aperfeiçoamento do processo de concessão e permissão de outorga, isso é objeto de uma ação da ENCLA neste ano de 2025.

Tivemos as notas fiscais emitidas pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central hoje tem a nota fiscal eletrônica. Ampliar os controles impostos a instituições reguladas. Tipologias de operações atípicas para comunicações a unidade de inteligência financeira no Brasil, outra ação também que já foi empreendida ao longo do ano.

Na ação da ENCLA que foi conduzida no ano de 2021, foi feito um panorama de toda a área produtiva, identificando principais vulnerabilidades. Foi feito um estudo sobre rastreabilidade, um estudo sobre tipologias e o aprimoramento normativo, no caso aqui especificamente para a ANM.

No ano de 2022 discutimos, no ambiente da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro apoiamos a ANM na elaboração de uma minuta de norma que é a norma de prevenção de lavagem de dinheiro da ANM, a resolução é ANM 129. Ela foi publicada, porém, não houve ainda sua efetiva implantação, não há uma fiscalização. Até agora, digamos assim, é uma norma que não produziu os efeitos que se espera.

No ano de 2023, fizemos o mapeamento de medidas prioritárias adotadas pelos outros participantes no plano da supervisão, foram propostas também diversas ações para o Banco Central, para a Receita Federal, para a COAF, para a Polícia Federal, eu fiz um recorte só das ações que são direcionadas para a ANM.

Temos ali a organização e depuração de informações cadastrais dos detentores de direitos minerários, avaliar o estabelecimento de critérios para as concessões e autorizações ou cassação de titularidade de direitos minerários por agentes envolvidos em práticas criminosas, disponibilizar o acesso do cadastro de primeiros adquirentes aos órgãos supervisores, avaliar com recorte a atualização dos dados mantidos por instituições e empresas que realize a primeira aquisição do cadastro de primeiros adquirentes e uma última proposta dirigida a ANM, que foi avaliar a possibilidade de disponibilizar informações do RAL (*Relatório Anual de Lavra*), aos demais órgãos supervisores. E chegamos então à ação que encontra em curso, no ano de 2024, ela que eu vou me deter mais um pouquinho.

No curso da ação em 2025, tivemos uma iniciativa muito importante da ANM, que foi a publicação da Resolução 208, que foi ao encontro de preocupações que vinham sendo debatidas no ambiente da ENCLA, como trouxe aqui uma resolução que procurou dar maior segurança jurídica e afastar interpretações que pudessem ampliar de forma indevida o alcance legal a respeito do que se pode fazer com o PLG (*Permissão de Lavra Garimpeira*).

Essa regulamentação da ANM voltou a dizer que a outorga dirigida a pessoas físicas e jurídicas fica limitada no global a 50 hectares e para cooperativas a 1000 hectares. Então isso já era um tema que já trazido e discutido na ação da ENCLA, a iniciativa da ANM foi ao encontro e foi muito bem-vista.

Além disso, a norma da ANM traz disposições transitórias de como lidar com passivo de PLGs hoje que não se enquadram nesses limites e os pedidos de novos PLGs que também não se enquadram nesses limites, é importante a iniciativa da ANM, porém, ainda é necessária a fiscalização para verificar a existência efetiva de atividade para aqueles que vão poder extrapolar esse limite, assim como rever o estoque de pedidos pendentes para indeferir aqueles que não se enquadram nesses limites.

Também estão sendo discutidos trazer avaliação de aspectos reputacionais e operacionais, incluindo antecedentes dos pleiteantes e irregularidade trabalhista para quem pleiteia as outorgas da ANM, identificar quem pleiteia, o que está pedindo, onde está pedindo e como vai fazer o que está dizendo o que vai fazer. Tudo isso tem que conversar entre si, fazer sentido e ter uma dimensão de concretude, de realidade.

Com que objetivo? Dificultar o acesso a esse importante setor da atividade econômica do desenvolvimento do país pelas organizações criminosas, um assunto que foi destacado em uma nossa fala de abertura. Em relação à PLG, como eu já falei, a iniciativa da ANM foi muito importante, muito bem-vista, porém ainda é insuficiente.

Um outro ponto que vou destacar por exemplo, impedir que permaneçam PLGs improdutivas e uma outra proposta que surgiu no ambiente da ação da ENCLA foi que exigir pesquisa breve em áreas sensíveis pela proximidade com terra indígena ou com o histórico de mineração ilegal. Um outro tema também que trouxe bastante debate no ambiente da ação da ENCLA foram as guias de utilização, que até o momento não está concluída, são recomendações de correções de lacunas normativas geradas pela resolução ANM nº 37, restaurando o caráter de excepcionalidade das regiões de utilização e a exigência de licença prévia, a recomposição e redefinição de competências técnicas e deliberativas do corpo técnico da agência na análise e aprovação da seguinte utilização, revisando a possibilidade de comercialização continuada restringindo acasos justificados por testes técnicos mercadológicos, restrição às *superguias* com volumes e substâncias que extrapolem os limites que estão fixados na regulamentação, dentro dos aspectos regulatórios operacionais.

Tudo isso a gente vem discutindo com colegas da ANM e algo que sempre foi trazido, a carência de recursos, como fazer nesses aspectos reputacionais regulatórios. E o que a gente traz e o que temos procurado demonstrar, é que outras agências já realizam isso há muito tempo. O Banco Central mesmo tem uma experiência vasta com relação a isso. Há casos que são judicializados? Ah sim, mas o esforço do Banco Central mesmo é de vencer sempre quando os assuntos são judicializados.

Então, o que se exige? A completa qualificação dos requerentes quando se tratar de pessoas jurídicas, de sócios, administradores, prepostos e beneficiários finais, justamente para impedir que empresas sejam constituídas, a real propriedade seja omitida, o que viabiliza o acesso de organizações criminosas à exploração dessa atividade econômica.

- A declaração do requerente quanto à existência de inquéritos e processos judiciais que lhe envolvam, no caso de pessoas jurídicas envolvendo procuradores, prepostos, sócios, administradores e o beneficiário.
- Declaração do requerente quando a sua qualificação é econômica-financeira, bem como sobre a origem mista dos recursos a serem utilizados, incluindo demonstrações contábeis e declaração de imposto de renda.
- A apresentação de plano de lavra que evidencia a viabilidade operacional do empreendimento, compatibilidade da infraestrutura, qualificação técnica, regularidade fiscal e trabalhista, licenciamento ambiental e anuência do órgão gestor de unidade de conservação.
- E dar a ANM autorização de acesso a informações a seu respeito, tanto em base de dados públicas como privadas, disponibilizar esse acesso, inclusive para informações protegidas por sigilo bancário fiscal. É assim que outros reguladores fazem, tá gente?

Bom e aí como é que se faria em indeferimento?

- Alteração do objeto em elementos que servem de base para o pedido de outorga no curso do processo.
- Descumprimento de prazos previstos na regulamentação.

- Inobservância das exigências regulamentares referentes a cada tipo de regime.
- Existência de circunstâncias que possam afetar a reputação do requerente.
- Falsidade ou omissão nas declarações ou nos documentos apresentados por discrepância entre eles e os fatos apurados na análise da ANM.
- Inconsistências entre as informações prestadas e as pesquisas realizadas e aos riscos das licenças ambientais.

O que eu trouxe aqui é para compartilhar com vocês que muito vem se discutindo ao longo do tempo e já caminhamos, demos pequenos passos, só que são pequenos passos insuficientes porque a caminhada é longa. Então precisamos acelerar o passo, precisamos caminhar passos mais largos e o COAF, comunidade de inteligência financeira do Brasil vem apoiando a ANM tanto no relacionamento direto e bilateral entre os dois órgãos, mas também por intermédio da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Estamos aqui também no intuito de colaboração e seguindo essa parceria que tem sido produtiva junto a ANM.

Valdemir Fortes Sousa – Chefe Adjunto de Unidade, Departamento de Supervisão de Conduta, Banco Central

Eu acredito que existe já um compromisso implícito de uma ação integrada e coordenada a partir de todo esse movimento, destaco principalmente, mais fortemente a partir de 2023, quando essa questão ganhou mais destaque prioridades dentro da sociedade brasileira, principalmente com a tragédia envolvendo o garimpo ilegal nas terras Yanomamis e decorrendo aí eu acho que foi um catalizador importante.

Eu vou falar aqui, já dentro desse compromisso, que todos nós temos de procurar integrar nossas ações para promover um ambiente, um sistema de mercado do ouro mais saudável. Primeiro eu vou colocar o que o Banco Central tem feito da parte dele, mas consciente de que só fazer a nossa parte é insuficiente, e na verdade, ele é um elo dentro da cadeia e esse elo tem que se integrar com as demais ações e com os demais aspectos que vão para muito além do trabalho que o Banco Central faz.

A Flávia trouxe um painel de 2019 para cá, vou ser mais restrito e trazer um painel de 2023 para cá.

O nosso papel é supervisionar as entidades autorizadas pelo Banco Central e que tem a autorização para fazer a aquisição de ouro, ativo financeiro. A perspectiva é a supervisão, visando a prevenção à lavagem de dinheiro (PLD), com sinergia com o COAF, mas não só, também aspectos de controles internos, e especialmente política social de exigência de riscos social, ambiental e climático.

A primeira aquisição de ouro, ativo financeiro a partir desse momento passa a ser uma preocupação do Banco Central e nesse sentido no final de 2022, já havia um debate sobre a questão do ouro. Essa questão ficou mais latente com a questão que está acontecendo nas terras dos Yanomamis e também com a medida cautelar do Supremo

Tribunal Federal que determinou ações para os entes de Estado. A gente já determinou as ações de supervisão decorrentes, elas tiveram dois eixos, um eixo regulatório e um eixo administrativo.

Com a queda da presunção da Boa-fé no âmbito regulatório, tivemos:

1. Criação de dois incisos (18 e 19) na Carta Circular de 2001, que estipula 14 situações por indicativos de suspensão para o mercado de ouro, chamando atenção das instituições para a seleção e análise de operações suspeitas.
2. Instrução normativa 406, orientando as entidades a respeito da queda da presunção da Boa Fé, chamando atenção para o redesenho dos controles e a questão da rastreabilidade.

Em 2023 a primeira ação foi determinar que as DTVMs (Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários) fizessem todo o redesenho de sustento de controles internos, exigindo um relatório de auditoria interna atestando a implementação.

Em 2024, a gente se dedicou a supervisionar o compliance e a relação dessas DTVMs com seus postos/mandatários que fazem a aquisição de ouro de garimpo. Foi um foco muito prioritário em cima da porta de entrada do ouro no sistema financeiro.

Uma situação importante que foi determinada em 2024 é que todas as DTVMs que façam aquisição de ouro de garimpo fizessem o pagamento direto ao vendedor, subtraindo essa responsabilidade dos postos de compra de ouro. O pagamento tem que ser direto, sem transitar pela conta dos postos. Em 2025, o que estamos verificando é que as DTVMs estão fazendo essa aquisição direta.

Um resultado interessante e instigante, foi que a aquisição de ouro bruto, por parte das DTVMs, ela saiu de um patamar de 28 toneladas em 2022 para um patamar de 6 toneladas em 2024, e tudo está indicando que em 2025 a gente deve repetir esse desempenho.

A pergunta que é interessante fazer é: o que aconteceu com as outras 22 toneladas? É uma pergunta para todos nós agentes de Estado. Precisamos fechar eventuais porteiças que estejam abertas, porque quem quer praticar isso no mercado vai procurar achar uma outra maneira de atuar, dada a nova condição.

O PLD tem uma característica específica: a prevenção do uso de entidades com atividades ilícitas. A tendência é controlar custos nesse ponto. Tem que ter atuação contínua de supervisão, de fiscalização, para a formação dessa cultura no ente supervisionado. A questão reputacional também é muito importante na entrada do agente, para mitigar o risco do negócio ser controlado por agentes com má reputação.

O compromisso do Banco Central é atuar conjuntamente com todos os órgãos aqui presentes e coordenados pela ANM nessa estratégia de melhorar o ambiente do mercado de ouro como um todo.

Erich Adam Moreira Lima – Perito Criminal Federal, Polícia Federal

Tenho um *background* de ter trabalhado cinco anos na Amazônia, sobretudo em crise de mineração. Na época (2019-2023), crimes associados à mineração era meio o patinho feio na polícia federal. Isso mudou recentemente com a diretoria da Amazônia e meio ambiente, que possibilitou uma melhoria na estrutura das delegacias de meio ambiente.

Eu trago aqui o termo que a mídia adora, o Narcogarimpo. Não vejo de um olhar tão ruim, porque isso traz interesse da sociedade para esse tema, sobretudo com a lavagem de dinheiro.

Lá na ação 3/2021 pudemos ajudar a estudar a tipologia de lavagem, que até então nunca havia sido debruçado. Isso mostrou que o clima é muito dinâmico ali na parte do garimpo ilegal. A discussão no *workshop* do COAF foi onde nasce o Ouro Alvo.

A discussão colocada era sobre a rastreabilidade do ouro, se isso era possível ou não. Na minha formação como geólogo, comecei a entender e pesquisar sobre o que estava sendo feito no mundo, e aí assim, uma pendência mundial nessa área científica. Esse trabalho é muito interessante de mostrar o fluxo de rastreabilidade, além da rastreabilidade documental que é importante, mas também a rastreabilidade geológica do ouro.

Tivemos uma explosão de apreensões de ouro por uma questão de valorização do metal (o preço subiu de 200 para mais de 600 reais). A partir da criação do programa Ouro Alvo, tivemos mais de uma tonelada e meia de ouro apreendido, o que considero pouco, já que estudos apontam que 47% da produção nacional é ilegal (cerca de 50 toneladas por ano).

Tivemos um projeto pretérito de rastreabilidade de diamantes, onde o GAFI se preocupa muito. O programa Ouro Alvo não é criação da Polícia Federal, não é criação brasileira, a gente só está utilizando protocolos científicos que já existem. Foi começado pelo Roger Dixon, na África do Sul, em 2007.

Houve trabalho do Serviço Geológico da Alemanha na República Democrática do Congo, impulsionado pela lei dos Estados Unidos chamada Dodd-Frank Act, que exige que empresas listadas na bolsa americana declarem a origem de minerais de conflito (ouro, tungstênio, estanho e tântalo). A Polícia Federal começou a usar isso nas suas análises.

Somos parceiros da Interpol no projeto Gaia, junto do Ministério do Meio Ambiente da Alemanha, WWF, Universidades, Serviço Geológico do Brasil, e a Universidade de Harvard (protocolo com o Museu de Mineralogia e Geologia, que tem duas mil amostras de ouro de referência).

Temos feito trabalhos com países como Colômbia, Guiana Francesa, e agora no Panamá, tentando levar a ideia da estabilidade.

O nosso foco de mapeamento é a bacia amazônica. Em 2023, durante a crise Yanomami (ADPF 709), pudemos ir duas vezes e fomos acionados para monitorar o ouro ilegal e o trauma de mercúrio nessas populações.

Outro trabalho recente é com a Guiana Francesa (após declaração de intenções entre Lula e Macron), para conjugar o protocolo conjunto de rastreabilidade. Muitos garimpeiros saíram das terras Yanomamis e foram para a Guiana Francesa, onde o problema é sério.

Estamos comprando equipamentos de alto nível tecnológico com recursos do Fundo da Amazônia (projeto estruturante do Plano AMAS), com o eixo voltado ao Ouro Alvo, para gerar uma produção muito mais alta.

- Sistemas de laser: Conseguem analisar a assinatura geoquímica do ouro sem destruir muito da amostra, sendo rápido e robusto.
- Microscópios eletrônicos (varredura e transmissão).
- Microtomógrafo: Para olhar dentro de uma pepita sem destruí-la.

O fim da presunção de boa-fé (voto do ministro Gilmar Mendes na ADI 7273 e 7345) é um marco importante, e o setor da PF ajudou nesse voto, destacando a rastreabilidade.

As estatísticas oficiais mostram que o Brasil caiu na produção e o Peru subiu, entrando no *top 7*. Começamos a ver muita saída de ouro para a Venezuela, e as agências precisam mudar sua estratégia.

Temos um banco de perfis auríferos com a UNB (amostras questionadas). O artigo Yanomami (coleta em seis localidades em 2023) conseguiu separar as populações de ouro por suas assinaturas geoquímicas. Temos o projeto Fred Mercury (monitoramento ambiental de Mercúrio em Yanomami). O projeto Ouro Alvo tem um Qrcode com todos os detalhes do que a Polícia Federal está fazendo.

Fernando Drummond – Superintendente de Fiscalização, ANM

Eu chamo de dilema, porque por mais que tenhamos iniciativas legais e judiciais, o problema é a cifra negra do crime. Não adianta nada ter iniciativas legais se não canalizamos os esforços na efetiva fiscalização.

O ouro é um ativo estável (*supra governo*), um mitigador contra o risco e a inflação. Enfrentamos a crise onde o ouro só aumenta de valor (quase 130% de aumento em real/dólar nos últimos dois anos), o que atrai o mercado informal.

Com a implementação da nota fiscal eletrônica (2023) e a extinção da presunção da boa-fé (2025), o valor do ouro no mercado internacional dobrou, mas o recolhimento da nossa CFEM (*Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais*) está praticamente estável e os processos minerários caíram. O recolhimento da CFEM

reduziu 75%, sendo que grande parte era feita pelas DTVMs como primeiras compradoras.

Isso nos leva ao dilema: as medidas legítimas para proibir a atividade ilegal estão, ao nosso ver, incentivando o mercado paralelo e a ilegalidade.

A Resolução ANM 208, que limitou as outorgas (PLG) a 50 hectares para pessoa física e 1000 hectares para cooperativas, é insuficiente se não for seguida de incentivos à regularização de área. Os efeitos colaterais são a humanidade retraída e a ilegalidade estimulada.

A inércia do Legislativo em regular mineração em terras indígenas favorece o garimpo ilegal. Sem fiscalização, a lei ou os julgados são letras mortas.

Os caminhos para a fiscalização são:

- Tecnologia e inteligência fiscalizatória: Imagem de satélite, sensoriamento remoto, algoritmos (IA) para detectar inconsistências no RAL e CFEM.
- Rastreabilidade obrigatória.
- Foco em áreas ociosas e operações suspeitas (RAL zero).
- Parcerias institucionais (PF, MP, IBAMA).

A gestão de recursos é escassa para a ANM. A agência recebe menos de 100 milhões de reais, quando o CFEM destina legalmente 7% da receita (quase 500 milhões de reais). O recurso de leilões de bens apreendidos não é revertido para a ANM.

Sem fiscalização, o ouro ilegal seguirá circulando no Brasil e nas fronteiras. Medidas normativas sem fiscalização apenas deslocam o problema. O combate ao garimpo ilegal depende de presença, inteligência e ação coordenada. A supervisão estatal da origem ilegal do ouro é uma necessidade estratégica para a credibilidade do nosso mundo financeiro e para o combate ao crime organizado.

Júlio César Nery Ferreira, Diretor de Assuntos Minerários, IBRAM

A quem interessa essa falta de recursos para a fiscalização? A ANM recebe menos de 100 milhões de reais, quando a destinação legal do CFEM é de 7% da receita (quase 500 milhões de reais). A agência trabalha com 30% da força de trabalho prevista em lei, vivendo em permanente estado de greve.

Não vai existir uma mineração forte no Brasil sem que a agência seja forte. Temos um potencial enorme, mas dificuldades enormes com os prazos e questionamentos dos licenciamentos ambientais, o que é sério para empresas que precisam de capital e têm o risco de suspensão de licença.

Precisamos de recursos previstos em lei para a agência e para o CETEM (*Centro de Tecnologia Mineral*), nossa EMBRAPA da mineração. Temos poucos centros de pesquisa mineral, e é urgente reforçar as pesquisas.

A arrecadação do CFEM poderia ser dobrada (relatório do TCU), mas quatro pessoas não dão para fiscalizar o Brasil todo (20-30 mil empresas). É preciso trabalhar para que a agência possa ser destinatária desses recursos que ela tem por direito legal. Lei tem que ser obedecida, e se não é boa, que se mude no Congresso.