

# **COMO FALHAS REGULATÓRIAS RELACIONADAS À RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO DE OURO DE GARIMPO TÊM PROPICIADO A ILEGALIDADE?**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como parte dos requisitos para  
obtenção do grau de Especialista em  
Governança e Controle da Regulação.

Aluno: Marco Antônio Silva Ribeiro

Orientador: Prof. Dr. Flávio Saab

Brasília – DF

Maio/2024

## **COMO FALHAS REGULATÓRIAS RELACIONADAS À RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO DE OURO DE GARIMPO TÊM PROPICIADO A ILEGALIDADE?**

Autor: Marco Antônio Silva Ribeiro  
Controladoria-Geral da União (CGU)

### **Palavras-chave:**

Comercialização de ouro de garimpo; Cooperativismo mineral; Falhas regulatórias.

### **Resumo:**

A legislação que regula a comercialização de ouro de garimpo é restritiva: obriga garimpeiros e cooperativas minerais a venderem o ouro como Ativo Financeiro para instituições financeiras, as Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM). Essa restrição foi estabelecida após a CF de 1988, com a instituição da Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) e a definição de regras fiscais e tributárias específicas para o Ouro Ativo Financeiro. Assim, o presente estudo pretende expor os motivos que teriam levado o legislador a restringir a comercialização de ouro de garimpo e identificar possíveis falhas regulatórias decorrentes dessa restrição legal. Foram analisados documentos de época, efetuados levantamentos de dados oficiais e realizadas entrevistas com garimpeiros cooperados de três estados da Região Amazônica. Os resultados indicam a existência de falhas regulatórias que têm contribuído para o deslocamento de parte da Cadeia Produtiva para a extração e a venda ilegais de ouro.

## Introdução

A produção de ouro por meio de lavras garimpeiras é uma atividade econômica que existe desde a época do Brasil-Colônia. Foi o garimpo que alçou o Brasil a líder mundial em extração aurífera durante o século XVIII e grande produtor até meados do século XIX. Durante o século XX, a produção brasileira de ouro perdeu relevância em relação à produção mundial, inclusive com o país passando a ter que importar o mineral. Somente ao final da década de 1970, com a valorização do ouro no mercado, o risco de insolvência do país em decorrência do aumento dos juros internacionais e a descoberta da mina de Serra Pelada, que o Estado Brasileiro voltou a contemplar a atividade garimpeira (Costa, 1993; Metamig, 1981).

Em 2021, 35% da venda oficial de ouro no país (portanto, sem contabilizar o descaminho e o comércio interno ilegal) foi produzido por meio do regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG). Isso representou 32,4 toneladas de ouro, comercializado no montante de R\$ 8,7 bilhões (ANM, 2022). Com esses números, as cooperativas minerais têm se tornado cada vez mais relevantes e influentes no mercado da mineração, especialmente no setor da Cadeia Produtiva do Ouro.

Todavia, os incentivos ao cooperativismo mineral – existentes nos normativos que regulam o setor garimpeiro, especialmente os publicados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – têm se limitado, basicamente, ao acesso prioritário a áreas para extração mineral. Quanto à comercialização do ouro extraído, os garimpeiros não têm sido apoiados; mas, ao contrário, as regras atuais não lhes garante o princípio da livre iniciativa econômica, na medida em que são obrigados a venderem o ouro para instituições financeiras específicas, as Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM). Em outras palavras, as cooperativas minerais não podem vender o seu produto diretamente a empresas interessadas no mercado interno (por exemplo, joalherias), como tampouco exportar.

Convém, portanto, compreender os motivos que teriam levado o legislador a restringir a comercialização de ouro de garimpo (as falhas de mercado que precisavam ser mitigadas ou controladas) e tentar identificar possíveis efeitos na Cadeia Produtiva de falhas regulatórias relacionadas a tais restrições.

Com o novo ciclo de alta do valor do ouro no mercado internacional, iniciado em 2019, a busca por ouro tem se intensificado e, com isso, a propagação de notícias e estudos sobre a produção de ouro no país (Manzoli *et al.*, 2021; Molina *et al.*, 2023). Tais notícias e estudos têm

enfocado suas análises, com razão, na extração ilegal de ouro e na incapacidade de uma resposta adequada dos agentes reguladores às externalidades negativas ambientais e sociais provocadas pela extração ilegal. Com este estudo, no entanto, altera-se o enfoque das análises para a produção de garimpo legalizada, tentando entender a regulação restritiva à comercialização de ouro de garimpo e buscando identificar os impactos dessa regulação ao cooperativismo mineral na Cadeia Produtiva do Ouro.

## Referencial Teórico

### 1. Regulação econômica

A regulação é um tipo de política pública<sup>1</sup> que visa estabelecer, tanto para o setor privado quanto para o público, padrões de comportamento e regras para prestadores de serviços e fornecedores de produtos.

Mas não há consenso sobre um conceito único de regulação. Considerando a sua amplitude de atuação e efeitos, a regulação pode ser definida<sup>2</sup>: a) como um conjunto específico de regras ou comandos a serem aplicados por um organismo dedicado para tal fim; b) como uma influência deliberada do Estado sobre negócios e comportamentos; c) como todas as formas de influência social e econômica sobre comportamentos, originados do Estado ou de outras fontes não estatais; e d) como uma atividade que restringe ou facilita determinados comportamentos visando, respectivamente, evitar ocorrências socialmente indesejáveis ou incentivar determinadas atitudes.

Para os propósitos deste trabalho, convém focar numa visão mais restritiva da regulação, segundo a qual ela visaria coibir práticas inadequadas de agentes econômicos (que são a origem das denominadas “falhas de mercado”), para garantir um equilíbrio de mercado ou o mercado competitivo.

No campo das Ciências Econômicas, as análises sobre regulação vem sendo desenvolvidas por meio duas teorias: a Teoria Normativa (ou Teoria do Interesse Público) e a Teoria Positiva (ou Teoria do Interesse Privado). O enfoque normativo argumenta que a necessidade de intervenção regulatória decorre do fato da existência de falhas de mercado (por exemplo, um monopólio natural). Portanto, para a sociedade alcançar uma situação melhor (maximizar o bem-estar social), dever-se-ia definir uma regulação que fosse capaz de corrigir a falha de mercado. O enfoque positivo, por sua vez, também parte do fato da existência e da necessidade de identificação da falha de mercado. No entanto, em função das políticas públicas geralmente ocasionarem disputas sobre como são alocados e distribuídos os recursos escassos (todas ou apenas determinadas pessoas financiam; há favorecidos e desfavorecidos), o enfoque positivo concentra suas análises sobre a

---

<sup>1</sup> Conforme SECCHI (2016), baseando-se na Tipologia de Lowi, desenvolvida por Theodore J. Lowi

<sup>2</sup> Este elenco de possíveis conceitos para regulação se baseou em BALDWIN (2012). Para aprofundar análises conceituais sobre o termo “regulação”, sugere-se a leitura de DI PIETRO (2004).

importância e o papel das instituições políticas e dos agentes econômicos, ou seja, em como são tomadas as decisões sobre como será resolvida ou mitigada a falha de mercado<sup>3</sup>.

Portanto, em função de limitações à aplicação de soluções regulatórias baseadas estritamente no enfoque normativo, desenvolveu-se o enfoque positivo – também denominado de Teoria Política Positiva da Regulação – que incorpora estudos sobre ciências políticas com vistas a identificar e analisar possíveis falhas de governo. Foi no começo dos anos 70 que George J. Stigler publicou um artigo<sup>4</sup> por meio do qual aprofundava o conceito de ‘captura da regulação’, no que ficou comumente conhecido como Teoria da Captura. Segundo essa Teoria, a regulação é “adquirida” pelos regulados, geralmente a indústria, para ser operacionalizada em benefício destes. Portanto, a regulação estaria fundamentada na própria ‘demanda por regulação’ por parte do mercado ou acabava sendo utilizada para cumprir os interesses dos próprios regulados. Desse modo, cumpriria aos políticos (os legisladores) decidir sobre o rumo da regulação para atender as demandas por regulação dos agentes econômicos afetados; pois, em caso negativo, tais políticos não conseguiriam se manter no poder decisório (seriam substituídos). Convencionou-se denominar essa linha de estudos de Teoria Econômica da Regulação.

Mas essa linha também apresentava uma deficiência: tinha como premissa que a política pública definida pelo legislador seria totalmente implementada pelas agências ou entes reguladores, para os quais foram delegados algum nível de poder sobre a regulação. Tornou-se importante, então, entender como são efetivamente tomadas as decisões regulatórias, ou seja, como os legisladores conseguem responder à demanda por regulação, oferecendo soluções aos regulados (ou como é elaborada a ‘oferta de regulação’). Como cada vez mais tais decisões têm sido delegadas à burocracia estatal ou a agências reguladoras, a questão da assimetria de informações acabou emergindo como tema central para as análises, dado que os legisladores (principal) não têm o mesmo nível de informação dos reguladores (agentes). Mueller (2001) resumiu o problema do principal-agente:

Em uma relação principal-agente, o principal, que delega a tarefa ao agente, não tem informação sobre a capacidade (tipo) do agente ou o esforço colocado pelo agente na consecução da tarefa. Sendo assim o principal não tem como avaliar o desempenho do agente dado que o resultado obtido por este, que é observável pelo principal, não é

---

<sup>3</sup> MUELLER (2001, p.12) explica que: “(...) a Teoria Política Positiva da Regulação é capaz de apresentar hipóteses para explicar por que a atividade regulatória toma a forma que se observa na prática, que raramente é o resultado Pareto ótimo da Teoria Normativa”.

<sup>4</sup> STIGLER, George J. The theory of economic regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 2, n. 1, p. 3, Spring 1971.

perfeitamente correlacionado com o esforço colocado pelo agente, que não é observável e é o parâmetro no qual a remuneração do agente deveria estar baseada. O agente sabendo disto terá incentivos para oferecer uma quantidade sub-ótima de esforço (*moral hazard*)<sup>5</sup> e a mentir sobre seu tipo ou capacidade (seleção adversa). O principal por sua vez também terá ciência desta situação e poderá optar por evitar a relação ou incorrer em monitoração custosa, ambos os quais representam perdas de bem-estar social comparado com a situação onde a relação pudesse ser estruturada para funcionar sem os incentivos perversos.

Ainda sobre as linhas de estudo com enfoque na Teoria Positiva, importa citar a Teoria da Escolha Pública. Essa Teoria se baseia no argumento que tanto o mercado quanto os políticos e os indivíduos comportam-se igualmente, pois todos são movidos pelo seu próprio interesse. Assim, a condução das políticas públicas, em especial das regulações, não é feita visando um objetivo geralmente abstrato de interesse público; mas, sim, depende do interesse pessoal de quem se envolve no processo decisório (a maximização do auto interesse). Para essa Teoria, então, torna-se importante compreender o sistema político no qual são tomadas as decisões, analisando a atuação de eleitores, políticos, burocratas e grupos de interesse.<sup>6</sup>

Apesar dos diferentes focos de suas análises, ambas as teorias, normativa (ou do interesse público) e positiva (ou do interesse privado), partem da necessidade de se identificar as falhas de mercado.

## 2. Falhas de mercado

Antes de relacionar as falhas de mercado e suas implicações, convém esclarecer o que é um mercado e a importância de um mercado competitivo. Mercado é um ambiente, social ou virtual, onde ocorrem as trocas de bens ou serviços entre compradores e vendedores. Os vendedores ofertam e os compradores demandam produtos e serviços. Se alguma das partes não existir, não haverá trocas e, portanto, também não haverá mercado.

---

<sup>5</sup> Risco Moral.

<sup>6</sup> O artigo “*A pesquisa em Teoria da Escolha Pública: o perfil, as fontes e a produção*”, de Sallaberry *et al* (2019), apresenta um diagnóstico da produção científica nacional sobre Teoria da Escolha Pública.

Quando os indivíduos (produtores e consumidores) atuam no mercado guiados pelos seus próprios interesses, eles acabam produzindo resultados que se alinham ao interesse social, ou seja, que conduzem à maximização do bem-estar social<sup>7</sup> (atuação da “mão invisível do mercado”, de Adam Smith). Isso ocorre especialmente em um mercado com características competitivas. Corina (2012) apresenta o seguinte conceito de mercado competitivo:

É aquele mercado em que existe um número muito grande de compradores e vendedores de um bem ou serviço, onde ninguém tenha poder suficiente para influenciar o preço de mercado. Por esta razão, diz-se que tanto compradores quanto vendedores são “aceitantes de preço”, uma vez que eles não podem influenciar o preço, mas sim este é determinado pelo mercado.

O mercado para ser caracterizado como competitivo precisa seguir ou ter algumas condições: i) os preços não serem influenciados ou definidos por um agente econômico específico, havendo muitos compradores e vendedores; ii) o bem ou serviço ser homogêneo; iii) não haver assimetria de informações, ou seja, o consumidor está perfeitamente informado das condições de negociação; iv) não há barreiras de entrada e de saída de empresas (acesso ao mercado); e v) os direitos de propriedade dos bens e recursos estão bem definidos.

Tais condições possibilitariam o funcionamento eficiente do sistema de trocas no mercado, gerando benefícios à sociedade. O critério mais utilizado pelos economistas para definição de um mercado eficiente é a ‘Eficiência de Pareto’: um mercado demonstra-se eficiente “*se for impossível mudar a alocação de recursos para aumentar o bem-estar de um indivíduo sem piorar o bem-estar de outro indivíduo*”<sup>8</sup>.

Portanto, em mercados competitivos, nos quais as próprias forças do mercado acabam alocando eficientemente os recursos disponíveis, não haveria a necessidade de intervenção do Estado. A regulação apenas seria recomendada quando o mercado falhasse, ou seja, demonstrando-se ineficiente quanto à quantidade produzida, ao preço praticado e/ou à qualidade do produto ofertado / serviço prestado.

A teoria econômica costuma classificar as principais falhas de mercado em cinco tipos:

---

<sup>7</sup> CORINA (2012), p.9.

<sup>8</sup> CORINA (2012), p.11.

#### a) Falhas de concorrência

A falha concorrencial<sup>9</sup> ocorre quando o mercado não se apresenta competitivo em função de uma concentração natural em sua oferta, havendo um único ou poucos fornecedores de bens ou prestadores de serviços. Esses poucos ofertantes acabam aproveitando seu poder de influenciar o funcionamento do mercado para alcançar maiores rendas, mantendo preços superiores e/ou produzindo quantidades inferiores àqueles(as) que seriam obtidos(as) caso o mercado fosse competitivo. Ademais, a única empresa ou o cartel de empresas também pode utilizar seu poder econômico para dificultar a entrada de outras empresas no mercado.

O monopólio natural é o exemplo clássico de falha concorrencial, que ocorre quando apenas uma empresa oferta o bem ou presta o serviço. Tal situação decorre das características do próprio mercado: i) que exige altos níveis de investimento, resultando em altos custos fixos, os quais, às vezes, são irrecuperáveis (a estrutura de custos conduz à concentração); e ii) a demanda pelo bem ou serviço é limitada, assim não cabe muitos competidores no mercado.

Um monopólio natural acontece quando há<sup>10</sup>: a) economia de escala: o custo médio de produção diminui quanto maior for a quantidade produzida (fica mais barato produzir muito); e b) economia de alcance ou escopo: o custo médio de produção decresce quando a empresa consegue produzir mais bens ou prestar mais tipos de serviços com o mesmo investimento feito (relaciona-se com o conceito de sub-aditividade de custos: fica mais barato se apenas uma empresa produzir do que duas ou mais).

Os mercados de telecomunicações, ferrovias e aeroportos são exemplos nos quais é comum ocorrerem falhas de concorrência.

#### b) Externalidades

Quando as ações de produção ou de consumo de um agente econômico em determinado mercado produzem ou ocasionam efeitos indiretos sobre outras pessoas (ou seja, os efeitos são transmitidos fora dos mecanismos próprios do mercado; por exemplo, não são repassados por meio do preço), diz-se que tais ações estão provocando externalidades<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Conforme BALDWIN (2012, p.15-16) e CORINA (2012, p.16-17).

<sup>10</sup> CORINA (2012), p.18, com base em estudos de Kenneth E. Train: *Optimal Regulation, The Economic Theory of Natural Monopoly* (1991).

<sup>11</sup> Conforme BALDWIN (2012, p.18) e CORINA (2012, p.22).

As externalidades podem ser positivas ou negativas. Elas são positivas quando os efeitos das ações do agente econômico ocasionam benefícios, financeiros ou não, a outras pessoas ou à sociedade, sem que estas tenham que pagar por isso. Como exemplo de externalidade positiva, uma pessoa que mantém limpo o seu terreno está indiretamente beneficiando terceiros, na medida em que evita a propagação de mosquitos causadores de doenças (por exemplo, da dengue).

Quanto às externalidades negativas, um exemplo muito comum de externalidade negativa é a poluição. Ocorrerá a falha de mercado (a externalidade), se o custo pago por quem está gerando a poluição for inferior ao valor que a sociedade está pagando pelos seus efeitos negativos. Como consequência dessa falha de mercado, há uma tendência a uma ‘sobre produção’ (produzir mais do que o socialmente ótimo), pois o agente poluidor não repassa para seus preços os custos sociais com a poluição.

Contudo, dentro do sistema de funcionamento do mercado, pode ocorrer de o agente econômico conseguir compensar as pessoas afetadas pela externalidade negativa, no que se denomina ‘internalização da externalidade’. Esse mecanismo de compensação é explicado pelo Teorema de Coase:

O Teorema afirma que, desde que os direitos de propriedade sejam bem definidos (independentemente de qual parte) e as negociações sejam gratuitas (os custos de transação da negociação não são significativos), um acordo entre a causa da externalidade e os afetados os levará ao ótimo social.<sup>12</sup>

Portanto, caso o acordo ou a negociação entre o agente causador da externalidade negativa e o afetado tragam benefícios mútuos, conseguindo-se obter a solução mais simples e eficiente, não haveria a necessidade de intervenção ou intermediação por parte do Estado. Contudo, há uma dificuldade muito grande de aplicação do Teorema de Coase à realidade dos mercados, pois as partes envolvidas no acordo precisariam ter o mesmo nível de informação e atuarem com máxima transparência.

### c) Bens públicos

---

<sup>12</sup> CORINA (2012, p.25), baseando-se em Ronald H. Coase: *The Problem of Social Cost* (Journal of Law and Economics, 1960).

Os bens públicos são um tipo de bem que possuem duas características particulares relacionadas ao seu consumo<sup>13</sup>: i) quando uma pessoa consome tal bem, ela não afeta ou impede que outra pessoa consuma esse mesmo bem de forma simultânea (princípio da não rivalidade); ii) todos podem consumir esse tipo de bem, não sendo possível excluir determinadas pessoas ou grupos (princípio da não exclusão).

Como consequência dessas duas características, é comum que pessoas que não pagaram pelos serviços se beneficiem dos bens públicos custeados ou financiados por terceiros (problema do caroneiro). Não é possível proibir o consumo ou uso pelas pessoas que não pagaram, porque é inviável ou muito custoso tal controle.

Os bens públicos se apresentam como uma falha de mercado, pois, como geralmente não há uma responsabilidade individual pela sua conservação e manutenção, acaba se produzindo ou disponibilizando uma quantidade menor do que o desejável socialmente. Ou seja, faltaria esse tipo de bem caso o Estado não intervisse para prover a sociedade.

Um exemplo conhecido de bem público são os monumentos históricos e naturais. Geralmente as pessoas desejam os serviços desses bens, inclusive se dispondo a pagar algum valor pelo seu consumo; mas, individualmente, ninguém está disposto a manter e oferecer esse tipo de bem.

#### d) Falhas ou problemas de informação

Para demonstrar como uma falha ou problema de informação se torna uma falha de mercado, é comum utilizar o exemplo do mercado de veículos usados. Nesse mercado, há uma tendência à oferta apenas de veículos usados de baixa qualidade. Isso decorre basicamente de dois fatores: i) os compradores não conseguem diferenciar um veículo usado de boa qualidade de um ruim, então tendem a pagar o mesmo preço por ambos; e ii) os vendedores de veículos usados de boa qualidade não aceitam o preço a que o mercado estaria disposto a pagar. Esse problema no mercado de carros usados demonstra o que ocorre quando há ‘informação assimétrica’, ou seja, quando uma das partes faz escolhas erradas por ter uma informação incompleta ou equivocada sobre a negociação (os compradores); mas, também, a possibilidade de comportamentos

---

<sup>13</sup> Conforme CORINA (2012, p.26-29), baseando-se em Joseph E. Stiglitz, *La Economía del Sector Público* (1988).

oportunistas por parte do agente econômico que possui mais informações ou informações privilegiadas (os vendedores).

Na regulação, ficou famosa a representação de George A. Akerlof<sup>14</sup> sobre falhas de informação utilizando o termo ‘problema dos limões’: não se sabe quanto suco tem um limão apenas olhando-se para ele.

As falhas ou problemas de informação são um tipo de falha de mercado que ocasionam dois fenômenos comumente reconhecidos em teorias regulatórias<sup>15</sup>: i) a seleção adversa: há uma tendência a escolhas erradas em função do alto custo para se obter mais informação (por exemplo: apenas carros ruins ficam no mercado; apenas pessoas com saúde precária contratam planos de saúde); e ii) o risco moral: possíveis mudanças de comportamento ou forma de agir na relação entre comprador e empresa vendedora do bem ou serviço (por exemplo: a partir do momento que o dono do veículo faz seguro, ele passa a ter menos cuidado; um beneficiário de plano de saúde que passa a utilizar em excesso os serviços médicos contratados).

As situações com ocorrência de seleção adversa decorrem de comportamentos oportunistas de agentes econômicos que possuem mais ou melhor informação que terceiros no momento anterior à negociação ou contratação. Informações relevantes são omitidas por uma das partes, devendo-se, então, buscar mecanismos que reduzam a assimetria no momento da contratação/negociação, tais como: i) a sinalização (*signaling*): emissão de sinais ou fornecimento de dados e informações pelo agente em melhor situação de negociação (por exemplo, o fornecimento de garantias para bens duráveis); e ii) a triagem (*screening*): o agente interessado em obter mais informações introduz incentivos para que a outra parte compartilhe suas informações (por exemplo, em processos que envolvem recrutamento e seleção de pessoas). A diferença entre sinalização e triagem é que, na sinalização, o agente econômico depende que a outra parte revele mais informações relevantes, precisando confiar nas informações prestadas; enquanto, na triagem, a parte desinformada induz a parte informada a revelar informações<sup>16</sup>.

Nas situações que denotam ocorrência de risco moral, os comportamentos oportunistas ocorrem posteriormente à contratação ou negociação entre os agentes econômicos. As soluções que mitiguem a assimetria de informações para compensar possíveis ocorrências de risco moral

---

<sup>14</sup> George A. Akerlof: “*The market for ‘lemons’: quality uncertainty and the market mechanism*”. (1970).

<sup>15</sup> MUELLER (2001, p.12-13) relaciona tais fenômenos à ocorrência de assimetrias de informações.

<sup>16</sup> PINTO JR. (2000), seguindo abordagem de Williamson (1985), p.5.

seriam: i) o monitoramento preventivo das condições de execução do contrato ou do cumprimento de exigências ou critérios previamente definidos, podendo ser realizado com o apoio de auditorias independentes; ii) o estabelecimento de cláusulas contratuais que busquem incentivar determinados comportamentos que sejam positivos para ambas as partes; iii) a associação entre empresas por meio de *joint-ventures* para a posse conjunta de ativos e, assim, evitar o comportamento oportunista<sup>17</sup>.

As falhas ou problemas de informação decorrentes de assimetrias também podem ocorrer nas relações entre agências reguladoras e agentes econômicos regulados. Naturalmente, os regulados possuem um conhecimento profundo de seus negócios e atividades, que não é integralmente repassado às agências reguladoras ou ao Estado. Desse modo, as decisões da agência reguladora tendem a se basear em informações incompletas ou parciais fornecidas pelos agentes regulados (situação que aumenta o risco de captura da regulação pelos agentes regulados). Por isso há a necessidade de se criar incentivos para que os agentes regulados prestem mais informações ou para que se tornem mais eficientes.

Mas o problema da assimetria de informações entre agentes regulados e ente regulador somente pode ser mitigado. Não é possível eliminar esse problema, pois o custo para se obter mais informações, tempestivas e relevantes, é elevado.

#### e) Mercados incompletos

Os mercados incompletos existem quando os agentes privados não estão dispostos a fornecer um bem ou prestar um serviço, mesmo quando o custo de produção seja inferior ao preço que os consumidores estariam dispostos a pagar<sup>18</sup>. Portanto, a falha de mercado decorre do não fornecimento do bem ou da prestação de determinado serviço pelos entes privados, precisando que o Estado intervenha para que seja viável a sua oferta.

A intervenção estatal, definindo diretrizes de planejamento e metas ou mesmo disponibilizando linhas de financiamento, às vezes é necessária para que determinados mercados funcionem ou se desenvolvam. Como exemplo de mercado incompleto, o Estado foi indutor para que houvesse a transição da TV analógica para a TV digital. Apesar de haver consumidores dispostos a pagar por uma TV digital, que possui melhor qualidade de imagem, esse mercado

---

<sup>17</sup> PINTO JR. (2000), *ibidem*, p.6.

<sup>18</sup> CORINA (2012, p.35) e MAJONE (2012, p.19), ambos baseando-se em Joseph E. Stiglitz, “*La Economía del Sector Público*” (1988).

precisava que o Estado garantisse a oferta de sinal, antenas e codificadores que permitissem a substituição tecnológica.

### 3. Falhas de regulação

A literatura sobre regulação e a própria mídia relatam regularmente diversos casos e situações de falhas regulatórias ocorridas em diversos mercados e setores produtivos, como o financeiro/bancário (Crise de 2007/2008 iniciada nos Estados Unidos), a mineração (Caso da Braskem em Maceió/AL), a energia elétrica (Apagão no setor ocorrido em 2023) e outros. A existência de falhas regulatórias parece ser um fato incontroverso, no entanto a identificação de suas causas e do que constitui uma falha de regulação geram dúvidas e bastante discussões.

Baldwin (2012) separa as falhas regulatórias em dois tipos<sup>19</sup>: i) em falhas de resultado, quando os reguladores não alcançam os resultados estipulados ou obtêm resultados ineficientes; e ii) em falhas processuais, quando os reguladores não desenvolvem ou não seguem procedimentos, tais como: insuficiência de abertura e transparência no ciclo regulatório; falta de responsabilização e prestação de contas – *accountability*.

As falhas de resultado se relacionam a um baixo desempenho do órgão regulador no cumprimento de suas principais tarefas: monitoramento do mercado regulado para detectar comportamentos indesejáveis ou errôneos; definição de estratégias regulatórias adequadas; aplicação das ferramentas de intervenção no setor regulado; analisar impactos e avaliar resultados para mudar o desempenho da regulação. Mas a principal dificuldade está em saber se está ocorrendo ou não a falha de resultado. Isso porque, como os mandatos regulatórios são abertos a variadas interpretações (são deliberadamente amplos), há diferentes entendimentos sobre o problema e os objetivos regulatórios tratados pela agência.

Nas falhas regulatórias decorrentes de ‘*enforcement*’ – falha de resultado que se relaciona aos mecanismos de imposição criados para fazer com que os regulados cumpram a regulação – é comum ocorrências que demonstram alterações comportamentais por parte dos regulados, tais como:

---

<sup>19</sup> BALDWIN (2012), Cap 5, p.69.

i) Adaptação criativa: quando os regulados contornam o regulamento, obedecendo a regra regulatória, mas descumprindo o propósito dela, ou seja, cumprem apenas a conformidade (a forma).

ii) Efeito deslocamento: quando os regulados migram para onde não há regulação, alterando os riscos regulatórios e impactando outros mercados ou setores.

Também como uma falha regulatória que decorre do ‘*enforcement*’, há situações nas quais o regulador implementa medidas visando reduzir o risco no mercado ou em determinada atividade, porém o efeito dessa nova intervenção é o contrário, ocorre um aumento do risco, no que tem se convencionado denominar de ‘Efeito escalonamento’. Como exemplo desse tipo de falha, a proibição ou restrição ao uso de determinado bem que causa poluição ocasionando a sua substituição por outro bem que provoca mais poluição.

Outras falhas regulatórias, também relacionadas aos resultados a serem alcançados pelo regulador, são as ‘falhas de avaliação e monitoramento’. Se uma agência regulatória não consegue “*avaliar o seu próprio desempenho e ajustar suas estratégias*”, ela não conseguirá responder às mudanças e aos novos desafios do mercado. Tais falhas na capacidade de resposta do regulador podem decorrer de: sistemas de informação obsoletos que não captam ou não trabalham os dados encaminhados e as informações prestadas pelos regulados; insuficiência de recursos financeiros e técnicos. Mas, conforme menciona Baldwin (2012), há uma dificuldade em especial em ‘falhas de avaliação e monitoramento’:

(...) pode ser que o regulador é incapaz de enfrentar os desafios da mudança porque está paralisado por uma legislação excessivamente rígida e por uma relutância política em contemplar ajustes legais nos poderes.<sup>20</sup>

Dois aspectos ainda devem ser considerados em análises sobre falhas regulatórias. O primeiro é que, em regimes com regulação descentralizada (para estados e municípios, por exemplo) ou de regulação em rede (regulados agindo de forma colaborativa), tornar-se mais complexa a identificação de causas e responsáveis. O segundo aspecto é a necessidade de separar a falha regulatória de possíveis falhas organizacionais dos entes regulados.

---

<sup>20</sup> BALDWIN (2012), Cap 5, p.71.

## A Comercialização do Ouro de Garimpo

### 1 – Os incentivos ao cooperativismo mineral no pós-Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal (CF) de 1988 consolidou o reconhecimento da importância do cooperativismo para o desenvolvimento da mineração no Brasil, em especial para a mineração em pequena escala como o garimpo. À vista disso que a CF de 88 estabeleceu que é dever do Estado incentivar a atividade garimpeira por meio de cooperativas minerais, determinando que tais cooperativas sejam priorizadas no acesso ao bem mineral garimpável<sup>21</sup>:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (...)

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da **atividade garimpeira em cooperativas**, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior **terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis**, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei. (*grifos nossos*)

No ano seguinte à promulgação da CF de 88, foi publicada a Lei 7.805/1989 que instituiu o regime de aproveitamento mineral ‘Permissão de Lavra Garimpeira’ (PLG), em substituição ao antigo Regime de Matrícula. Em cumprimento às diretrizes da CF, a Lei 7.805/1989 previu o favorecimento ao cooperativismo nas atividades de garimpo, com destaque à possibilidade de outorgas de áreas maiores para as cooperativas.

Art. 5º A permissão de lavra garimpeira será outorgada a brasileiro, a cooperativa de garimpeiros, autorizada a funcionar como empresa de mineração, sob as seguintes condições: (...)

---

<sup>21</sup> A Lei nº 11.685/2008 (artigo 2º, inciso III) apresenta, de forma exemplificativa, uma lista de minerais garimpáveis, tais como o ouro, o diamante, a cassiterita (estanho), o quartzo etc.

III - a área permissionada não poderá exceder 50 (cinquenta) hectares, **salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros.** (...)

Art. 15. Cabe ao Poder Público **favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas**, devendo promover o controle, a segurança, a higiene, a proteção ao meio ambiente na área explorada e a prática de melhores processos de extração e tratamento. *(grifos nossos)*

As disposições da Lei que instituiu a PLG foram regulamentadas pelo Decreto nº 98.812/1990 (posteriormente substituído pelo Decreto nº 9.406/2018). Mas a definição sobre limites de tamanho para outorgas de áreas de garimpo a cooperativas ficou a cargo da agência reguladora. À época, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) emitiu a Portaria nº 10/1991 para tratar de PLG. Atualmente vigora as disposições da Portaria DNPM nº 155/2016:

Art. 44. No regime de permissão de lavra garimpeira o título ficará adstrito às áreas máximas de:

I - 50 (cinquenta) hectares, para pessoa física ou firma individual nos termos do art. 5º, III, da Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989; e

**II - 10.000 (dez mil) hectares na Amazônia Legal e 1.000 (mil) hectares para as demais regiões, para cooperativa de garimpeiros.**

Com o Estatuto do Garimpeiro, instituído pela Lei nº 11.685/2008, buscou-se definir conceitos relacionados à atividade de garimpagem, relacionar as modalidades de trabalho e disciplinar os direitos e deveres do garimpeiro. Para promover o cooperativismo mineral, a Lei 11.685/2008 reafirmou os seguintes incentivos: a prioridade a cooperativas para disponibilidade de áreas cujo título minerário esteja em processo de baixa ou tenha sido declarado caduco (artigos 6º e 7º)<sup>22</sup>; e a possibilidade de aproveitamento de substâncias minerais garimpáveis por cooperativas em áreas de manifesto de mina e em áreas oneradas por alvarás de pesquisa ou portarias de lavra quando houvesse exequibilidade de lavra por ambos os regimes (artigo 8º)<sup>23</sup>.

A priorização ao modelo cooperativo no regime de PLG – com a CF de 88, leis posteriores e a regulação conduzida pelo antigo DNPM (e a ANM a partir de 2018) – tem resultado num

---

<sup>22</sup> O procedimento de disponibilidade de áreas foi regulamentado pela ANM por meio da Resolução nº 24, de 03/02/2020. O Edital nº 1, assinado em 14/09/2022 e relacionado à 6ª Rodada de Disponibilidade de Áreas, conferiu o direito de requerer, com prioridade a garimpeiros e cooperativas, 420 áreas com títulos de PLG.

<sup>23</sup> O Decreto nº 98.812/1990 em seu artigo 9º já previa à época esse tipo de incentivo.

crescimento do número de cooperativas minerais que requerem anualmente títulos minerários ao agente regulador. Contudo, esse crescimento não tem sido contínuo. A participação de cooperativas na Cadeia Produtiva do Ouro foi influenciada pelos incentivos estatais, mas, também e principalmente, pelo aumento do valor do ouro no mercado internacional<sup>24</sup>, como demonstrado no gráfico a seguir. O gráfico apresenta um nível elevado de correlação entre a evolução anual do número de cooperativas que requerem títulos minerários para extração de ouro e do preço do ouro, principal mineral garimpável do País.



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados do Sistema Cadastro Mineiro (ANM)<sup>25</sup> e de sites especializados<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> O ouro é uma mercadoria (*commodity*) que tem seu preço definido pela oferta e procura internacional.

<sup>25</sup> Disponível em: <https://sistemas.anm.gov.br/scm/extra/site/admin/default.aspx>

<sup>26</sup> <https://tradingeconomics.com/commodity/gold> e <https://br.investing.com/commodities/gold-historical-data>

## 2 – A restrição à comercialização de ouro extraído de garimpo

O ouro é um metal precioso que possui características de uma *commodity*:<sup>27</sup> é um bem homogêneo (o mercado consegue avaliar a qualidade e o teor); é negociado em grandes quantidades nas principais bolsas de valores; e os custos de transporte são baixos.

A produção comercializada de ouro no Brasil<sup>28</sup> alcançou 94,6 toneladas em 2021: 62,2 toneladas foram produzidas por meio do regime de Concessão de Lavra (mineração industrial) e 32,4 toneladas do regime de PLG (garimpo)<sup>29</sup>. A maior parte da produção é direcionada ao mercado externo (entre 75 e 80%), dado que o País produz mais do que consome no mercado interno<sup>30</sup>. Por isso, também, as importações de ouro para consumo interno não são representativas.

A demanda por ouro sucede de dois mercados distintos: i) demanda industrial: joalheria (principal cliente) e, secundariamente, eletrônica, de produtos odontológicos ou outros fins; ii) demandas especulativas, para investimento ou como instrumento cambial: compras oficiais (estatais) e entesouramento privado. Para a demanda industrial, o ouro é denominado Ouro Mercadoria; enquanto, para a demanda especulativa ou de investimentos, o ouro é denominado Ouro Ativo Financeiro. Essa diferenciação é importante, pois a tributação do ouro é alterada conforme a sua destinação.

Os ofertantes de ouro não conseguem individualmente influenciar os preços praticados nesses mercados. Em função disso, quem vende o ouro como mercadoria ou como ativo financeiro usa como parâmetro de preços os definidos diariamente pelas bolsas de valores de Londres e de Nova Iorque<sup>31</sup>.

A distinção do ouro como mercadoria ou ativo financeiro se consolidou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. À época, o antigo Imposto Único sobre Minerais (IUM) estava para ser extinto e incorporado ao novo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Porém, para que o ouro destinado ao mercado financeiro não sofresse uma alta tributação

---

<sup>27</sup> As características do ouro como mercadoria são apresentadas em CADE (2022, Seção 4.14).

<sup>28</sup> Não contabiliza o ouro comercializado ilegalmente (descaminho ou comércio interno ilegal).

<sup>29</sup> Anuário Mineral Brasileiro – ANM (2022, p.6).

<sup>30</sup> O percentual de consumo interno em relação à produção de ouro do País baseou-se nas informações do “Sumário Mineral Brasileiro”, elaborado pela ANM e disponível em: < <https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral> >.

<sup>31</sup> Conforme CADE (2022, Seção 4.14): “O preço do ouro é formado a partir das negociações em bolsas de valores, refletindo a influência dos bancos de metais internacionais e o nível das reservas de metal já extraídos do solo.”

(os Estados poderiam passar a cobrar até 25% de ICMS e isso aumentava os riscos de sonegação e descaminho), decidiu-se distinguir o metal em Ouro Mercadoria e em Ouro Ativo Financeiro. Portanto, essa distinção teria decorrido da necessidade de se aplicar um tratamento fiscal que consideravam à época mais apropriado: sobre o Ouro Mercadoria incidiria o ICMS de 18%; e sobre o Ouro Ativo Financeiro apenas o IOF de 1%.

Foi por meio da Lei nº 7.766/1989 que o Estado dispôs sobre o ouro como ativo financeiro e definiu o seu tratamento tributário.

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

Art. 4º O ouro destinado ao mercado financeiro sujeita-se, desde sua extração inclusive, exclusivamente à incidência do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários [IOF]. (...)

Art. 8º O fato gerador do imposto é a **primeira aquisição do ouro, ativo financeiro, efetuada por instituição autorizada, integrante do Sistema Financeiro Nacional.**

Parágrafo único. Tratando-se de ouro físico oriundo do exterior, ingressado no País, o fato gerador é o seu desembaraço aduaneiro.

A Lei nº 7.990/1989, por sua vez, instituiu a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)<sup>32</sup>, a qual seria devida, dentre outras situações, no ato da primeira aquisição do bem mineral extraído sob o regime de PLG. Atualmente a alíquota da CFEM para o ouro, independentemente de sua destinação, é de 1,5%<sup>33</sup>.

Portanto, no pós-CF de 88 com a regulação do ouro como ativo financeiro e a instituição da CFEM, foram estabelecidas as regras e condições para que o ouro extraído de garimpo pudesse

---

<sup>32</sup> A CFEM não é tributo, não é taxa e nem contribuição; mas, sim, uma receita patrimonial originária decorrente da participação no resultado da exploração mineral (STF – Recurso Extraordinário nº 228.800-5 – DF, de 25/09/2001).

<sup>33</sup> Conforme Anexo da Lei nº 8.001/1990, alterado pela Lei nº 13.540/2017.

ser comercializado como Ouro Ativo Financeiro, ou seja, direcionado ao mercado financeiro. Definiu-se que, quando da primeira aquisição de ouro de garimpo como ativo financeiro, o recolhimento do IOF e da CFEM ficaria a cargo do primeiro adquirente, uma instituição autorizada pelo Banco Central integrante do Sistema Financeiro Nacional.

Em que pese o artigo 9º da Lei nº 11.685/2008, que instituiu o Estatuto do Garimpeiro, afirmar que *“fica assegurado ao garimpeiro, em qualquer das modalidades de trabalho, o direito de comercialização da sua produção diretamente com o consumidor final, desde que se comprove a titularidade da área de origem do minério extraído”*, os garimpeiros e as cooperativas minerais que extraem legalmente por meio do regime de PLG continuavam comercializando seu ouro como ativo financeiro junto a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central. Essa restrição à comercialização de ouro de garimpo apenas como Ouro Ativo Financeiro foi posteriormente corroborada com a publicação da Lei nº 12.844/2013.

A Lei nº 12.844/2013, nos seus artigos de 37 a 42, fixou regras e condições para a compra, a venda e o transporte de ouro produzido em áreas de garimpo autorizadas pelo agente regulador federal (com título minerário outorgado de PLG), deixando, de forma mais explícita, a obrigatoriedade de venda do ouro de garimpo como ativo financeiro junto a instituições autorizadas.. No artigo 39, fica definido que o ouro produzido de PLG será destinado ao mercado financeiro, pois estabelece que o ouro extraído de garimpo deverá ser negociado com instituição autorizada pelo Banco Central. De fato, o Ouro Ativo Financeiro tem sido adquirido em Postos de Atendimento (também conhecidos como Postos de Compra de Ouro) geralmente vinculados a Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM)<sup>34</sup>.

**Art. 37. Fica permitida a compra, venda e transporte de ouro produzido em áreas de garimpo autorizadas pelo Poder Público Federal, nos termos desta Lei. (...)**

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

**II - nota fiscal de aquisição emitida pela instituição autorizada pelo Banco Central do Brasil a realizar a compra do ouro.**

---

<sup>34</sup> Atualmente, o artigo 5º da Resolução CMN nº 4.072/2012 define o que é um Posto de Atendimento (PA). Os tradicionais postos de compra de ouro (PCO) passaram a ser considerados um tipo de PA, conforme disposto no artigo 15.

Contudo, uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 04/04/2023, que julgou duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI)<sup>35</sup>, suspendeu dispositivo específico da Lei nº 12.844/2013 que permitia a presunção da legalidade do ouro adquirido de PLG e a boa-fé da pessoa jurídica adquirente (a instituição financeira). Mais precisamente, foi suspenso o disposto no parágrafo 4º do artigo 39 da Lei nº 12.844/2013<sup>36</sup>. Essa decisão do STF é um indicativo de que, em função de falhas de governo, a regulação sobre a comercialização do ouro não estaria mitigando as falhas de mercado; em outras palavras, haveria falhas regulatórias.

---

<sup>35</sup> ADI nº 7273 e 7345.

<sup>36</sup> Em função da decisão do STF, o Banco Central do Brasil publicou a Instrução Normativa BCB nº 406, de 31/07/2023, visando orientar sobre os normativos vigentes, emitidos pelo Conselho Monetário Nacional ou pelo próprio Banco Central, que indicam procedimentos a serem adotados quando da compra de ouro.

## Procedimentos Metodológicos

Para a elaboração deste Artigo, várias etapas foram cumpridas e alguns procedimentos foram realizados desde os estudos iniciais até a apresentação das considerações finais do estudo.

Como primeira etapa, foram feitas buscas nas bases de dados do Google Acadêmico<sup>37</sup> com vistas à identificação de literatura científica sobre os temas ‘cooperativismo mineral’ e ‘garimpos’; assim como, foram buscados dados oficiais, divulgados pela ANM<sup>38</sup>, sobre a produção de ouro no país. Também foram levantados os normativos (leis, decretos-lei, decretos, instruções normativas e portarias), vigentes ou não, que estabelecem regras para a comercialização de ouro no mercado interno. Com base nesses levantamentos, foi elaborado um resumo sobre a evolução da legislação que disciplina a comercialização de ouro no Brasil desde 1967<sup>39</sup> e dos incentivos ao cooperativismo no Pós-Constituição Federal de 1988.

Em uma segunda etapa, foi realizada uma revisão da literatura sobre os temas: ‘falhas de mercado’ e ‘falhas regulatórias’, visando obter um referencial teórico básico sobre regulação econômica. Ainda nesta etapa, foram obtidos documentos relacionados à aprovação de projetos de leis que tratam de comercialização de ouro, tais como: pareceres, exposições de motivos, emendas apresentadas, registros de discussões e outros documentos de época.

Na terceira etapa, foram feitas análises documentais e realizadas entrevistas com garimpeiros. Foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturado que visou obter a percepção de garimpeiros sobre a regulação que impõe restrições à comercialização do ouro de garimpo e os efeitos positivos ou negativos advindos dessa regulação restritiva.

Foram entrevistados apenas garimpeiros cooperados, ou seja, que possuem vínculos formais com cooperativas minerais, as quais os apoiam na extração e/ou na venda de sua produção. Como primeiro passo, foram selecionadas cooperativas atuantes em três estados integrantes da Região Amazônica (Pará, Mato Grosso e Rondônia), dado que esta é a região onde mais se desenvolve o garimpo de ouro no país. Em seguida, solicitou-se às cooperativas que indicassem garimpeiros com experiência para serem entrevistados, ou seja, que atuam na Cadeia Produtiva do Ouro a vários anos. Utilizou-se, portanto, a Metodologia “Bola de Neve”, na qual os entrevistados

---

<sup>37</sup> <https://scholar.google.com/>

<sup>38</sup> <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/economia-mineral/publicacoes>

<sup>39</sup> Ano em que foi publicado o Código de Mineração: Decreto-Lei nº 227/1967.

são indicados pelos próprios participantes da pesquisa. As entrevistas virtuais foram realizadas até o ponto em que houve saturação dos dados, quando as respostas ficaram previsíveis e repetidas.

Como última etapa da pesquisa, as informações obtidas nas entrevistas foram analisadas e consolidadas; bem como, realizadas buscas de novas evidências, quando necessário, que complementassem ou confirmassem tais informações.

## Análise dos Resultados

### 1 – As falhas de mercado que motivaram a regulação que restringe a comercialização de ouro de garimpo

As análises dos normativos e de documentos que integram os processos legislativos de elaboração e votação desses normativos, bem como de outros documentos contemporâneos, permitiram identificar as motivações que teriam fundamentado a decisão de restringir a comercialização de ouro proveniente de garimpos somente como ativo financeiro.

Antes de apresentar as motivações propriamente ditas para os normativos que expressamente restringem a comercialização de ouro de garimpo, é preciso registrar que nem sempre houve a restrição que obriga a venda de ouro de garimpo a instituições financeiras oficiais autorizadas pelo Banco Central. Conforme dispunha o parágrafo 2º do artigo 20 do Decreto-Lei nº 1.038, de 1969, o primeiro adquirente de ouro extraído por meio do Regime de Matrícula<sup>40</sup> (ou seja, garimpo) não necessariamente precisaria obter uma autorização do Ministério da Fazenda:

Art. 20. O comércio de pedras preciosas, semipreciosas, carbonados, metais nobres e demais substâncias minerais, em bruto, **cujá extração se faça pelo regime de matrícula definido no artigo 9º do Código de Mineração**, somente poderá ser exercido, e a título precário, por pessoas jurídicas autorizadas pelo Ministério da Fazenda.<sup>41</sup>

§ 1º A autorização só poderá ser dada a pessoa jurídica inscrita no Cadastro Geral de Contribuintes e que preencha as condições estabelecidas em Portaria do Ministro da Fazenda;

§ 2º **As pessoas legalmente estabelecidas, registradas na repartição fiscal do Ministério da Fazenda a que estejam jurisdicionadas, independem da autorização de que trata o parágrafo anterior para a aquisição dos minerais a que se refere este artigo e dos metais nobres puros ou titulados destinados à aplicação exclusiva nas respectivas indústrias, manufaturas ou atividades afins.**

---

<sup>40</sup> Esse regime de aproveitamento foi extinto e substituído pelo Regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) – Lei nº 7.805/1989.

<sup>41</sup> A redação do artigo 20 foi alterada pelo Decreto-lei nº 2.016/1983: “Art. 20. O comércio e a primeira aquisição de pedras preciosas, semipreciosas, carbonados, metais nobres e demais substâncias minerais, em bruto, cuja extração se faça pelo regime de matrícula definido no artigo 9º do Código de Mineração, somente poderão ser exercidos, e a título precário, por pessoas jurídicas autorizadas pelo Ministério da Fazenda.”

§ 3º O conselho Monetário Nacional poderá, por proposta do Ministro da Fazenda, modificar o regime especial de comercialização dos metais nobres de produção nacional ou de procedência estrangeira.

Portanto, havia permissivo legal para que o ouro originado de garimpo fosse comercializado como mercadoria, por exemplo, destinando-o à indústria joalheira<sup>42</sup>. Nesse sentido, Metamig (1981, p.196) explica como era comercializado o ouro de garimpo ao final da década de 70 quando ainda vigia as regras do Decreto-Lei nº 1.038/1969:

No Brasil a compra e venda é perfeitamente legal e livre, bastando que o metal tenha um certificado de origem. A posse também é legal e declarável na relação de bens patrimoniais entregues ao Imposto de Renda, visto que a compra dá origem a uma nota fiscal como qualquer outra mercadoria. (...)

O ouro, até chegar à indústria joalheira, percorre grande trajeto: no garimpo o comprador vende ao dono do armazém de ouro, este a um piloto que leva o metal para São Paulo, onde existe uma compra centralizada para o ouro em pó. Surgem, então, as comercializadoras que analisam, compram, purificam e o transformam em lingotes, laminam e estampam.

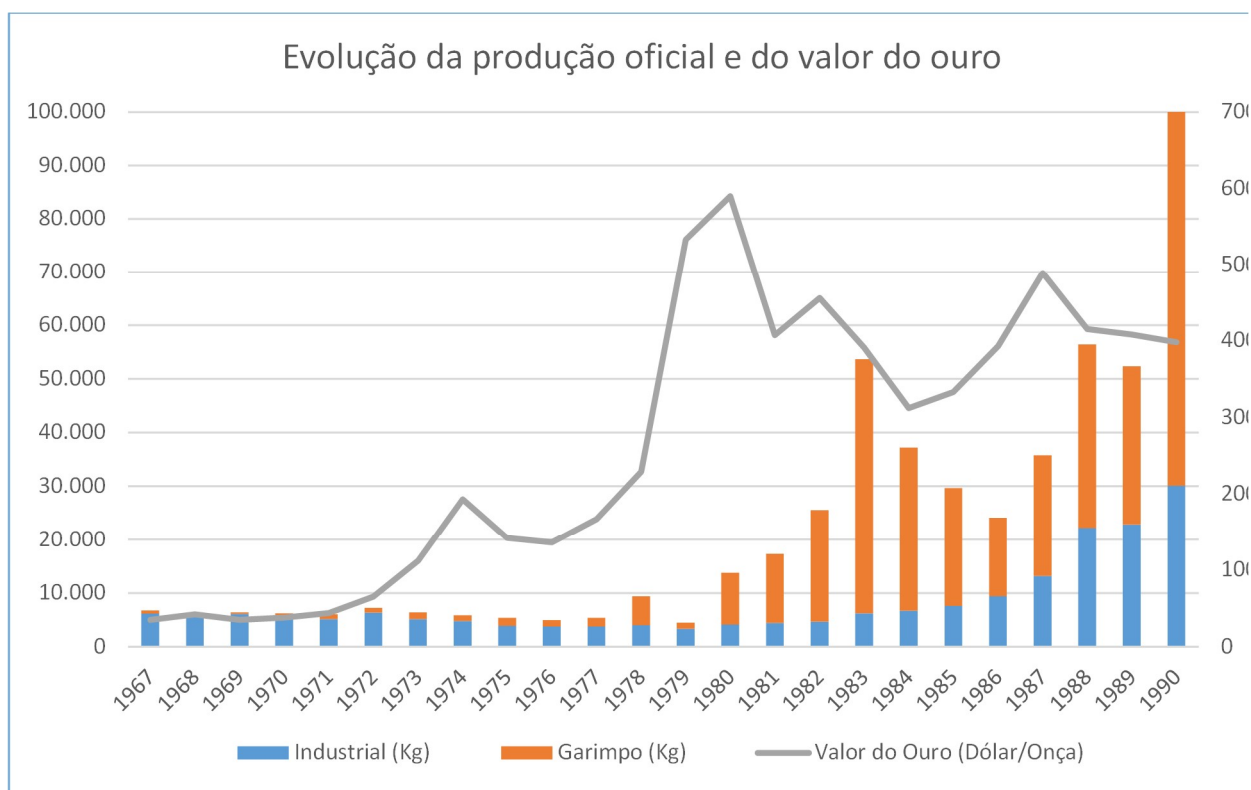
No entanto, essa situação – de uma comercialização do ouro de garimpo mais livre, ou seja, que permitia a venda como mercadoria – começou a mudar quando o Estado Brasileiro passou a dispensar uma maior consideração à Cadeia Produtiva do Ouro, em especial ao setor garimpeiro.<sup>43</sup> Mas, fica mais evidente a falta de interesse que havia do poder público sobre a Cadeia Produtiva do Ouro quando se analisa os números de extração mineral da época. Antes de 1980, a produção total de ouro no Brasil era insuficiente ao consumo nacional, assim como apresentava-se como inexpressiva se comparada à produção mundial (a participação do país geralmente era inferior a

---

<sup>42</sup> Até o final da década de 80 ainda era esse o entendimento, conforme consta na Instrução Normativa SRF nº 48, de 15/04/1987: “*Considera-se pessoa jurídica habilitada ao comércio do metal aquela registrada junto à Secretaria da Receita Federal na forma da Instrução Normativa do SRF nº 013, de 12 de fevereiro de 1981 [que disciplinava a habilitação para o comércio de ouro cujo extração tivesse sido pelo Regime de Matrícula], ou credenciada, para tal finalidade, junto ao Banco Central do Brasil*”.

<sup>43</sup> Esse entendimento é expresso em METAMIG (1981, p.198) e MONTEIRO *et al.* (2010, p.145). Um exemplo dessa ‘maior consideração’ foi a aprovação da Lei nº 6.403/1976, que modificou diversos dispositivos do Código de Mineração, dentre os quais o artigo 76 para possibilitar a delimitação de áreas específicas nas quais o aproveitamento dos recursos minerais seria feito exclusivamente por meio de garimpagem, as denominadas “reservas garimpeiras”. Outro exemplo é o fato que somente no II Plano Decenal de Mineração – 1981-1990 (MME, 1980) a mineração de pequeno porte foi citada em uma ‘Ação Política a Adotar’, no Capítulo IV.2 - Produção Mineral.

1%)<sup>44</sup>. O gráfico a seguir apresenta a evolução da produção oficial de ouro até o final da década de 80, comparando a produção garimpeira e a industrial.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados apresentados por Miranda (1997, p.37) e de sites especializados<sup>45</sup>.

Entre 1967<sup>46</sup> e 1977, a participação do garimpo na produção total de ouro do país não chegou a alcançar 30%. Somente a partir de 1978, com um aumento mais expressivo do valor do ouro no mercado internacional<sup>47</sup> (até 1972, a cotação do ouro não passava de US\$65/onça troy<sup>48</sup>; ao final de 1978 alcançou US\$229/onça e US\$590/onça em 1980), nota-se um crescimento da participação do garimpo na produção total de ouro produzido no país<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Com base em dados apresentados por METAMIG (1981, p.199). Atualmente, a produção nacional é suficiente para atender o mercado interno e o excedente é exportado; em termos de valores, o ouro é a segunda substância mineral mais exportada, ficando atrás somente do minério de ferro, conforme ANM (2022, p.14).

<sup>45</sup> <https://tradingeconomics.com/commodity/gold> e <https://br.investing.com/commodities/gold-historical-data>

<sup>46</sup> Ano em que foi publicado o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967), principal lei que regula o mercado mineral, ainda vigente.

<sup>47</sup> Em 1973, o aumento do valor do ouro tem relação com a denominada “Primeira crise do petróleo” (membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – Opep aumentaram em 400% os preços do barril); em 1979, ocorreu a “Segunda crise do petróleo” (nova escalada dos preços do petróleo decorrente da Revolução Islâmica no Irã).

<sup>48</sup> O peso do ouro é expresso internacionalmente em “onça troy”, que equivale a 31,1035 gramas.

<sup>49</sup> A queda excepcional na produção oficial de ouro de garimpo no ano de 1979, segundo Gomes (1978 apud Miranda, 1997, p.36), teria decorrido da “venda clandestina do metal”.

Mas outros fatores, além do valor do ouro, contribuíram para esse crescimento, especialmente: a) a existência de uma força de trabalho excedente disponível na Amazônia, destacando-se o crescente número de garimpeiros de ouro na Região Aurífera de Tapajós no Pará<sup>50</sup>; b) a descoberta de ouro em uma colina no Pará, denominada Serra Pelada, que acabou se tornando no maior garimpo de ouro a céu aberto do mundo<sup>51</sup>; c) o aumento da dívida externa brasileira, em face da situação econômica internacional e de novas oscilações cambiais (Crise de 1979), que acabou orientando o Estado Brasileiro à necessidade de aquisição de ouro para ser utilizado como reserva ou instrumento cambial, visando evitar a insolvência do país<sup>52</sup>.

Portanto, no início da década de 80, havia os elementos socioeconômicos que justificariam o que pode ser considerado a primeira intervenção do governo federal na forma como era comercializado o ouro de garimpo àquela época. Por meio da Portaria Interministerial nº 247, de 15/05/1980, os Ministros de Estado da Fazenda e de Minas e Energia resolveram:

I – Autorizar a Caixa Econômica Federal, **com exclusividade**, a comercializar, com o titular da pesquisa, o ouro extraído em áreas vinculadas à respectiva autorização, **na região de Serra Pelada, Município de Marabá, no Estado do Pará.**

II – A Secretaria da Receita Federal e o Departamento Nacional de Produção Mineral, no âmbito das respectivas áreas de competência, baixarão as normas necessárias à regulação das disposições contidas nesta Portaria.

III – Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Posteriormente, visando aumentar o controle sobre a produção de ouro na região, o Governo Federal emitiu a Portaria Interministerial nº 43, de 06/02/1981, ampliando a exclusividade de comercialização de ouro pela Caixa aos municípios de Marabá, Conceição do Araguaia e São Félix do Xingu.

---

<sup>50</sup> Conforme Costa (1993), o primeiro grande garimpo de ouro da região ocorreu no Rio das Tropas, afluente do Rio Tapajós, ainda em 1958. A garimpagem de ouro se expandiu rapidamente na Amazônia durante os anos 70, com estimativas de que haveria aproximadamente 145.000 pessoas atuando no garimpo somente no Estado do Pará. Esse quantitativo aumentaria ainda mais após a descoberta de Serra Pelada.

<sup>51</sup> Estima-se que foram extraídas de Serra Pelada aproximadamente 42 toneladas de ouro no período de 1980 e 1992, conforme: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/corrida-do-ouro-em-serra-pelada/noticia/corrida-do-ouro-em-serra-pelada.ghml>.

<sup>52</sup> METAMIG (1981, p.197) e MIRANDA (1997, p.38).

Definiu-se, então, que todo o ouro que estava sendo extraído de garimpo na região de Serra Pelada deveria ser comercializado com a Caixa Econômica Federal. Isso representou uma “estatização” da compra do ouro de garimpo, mesmo que delimitado a uma região específica do país. A principal motivação para essa decisão radical foi aumentar as reservas de ouro do Banco Central, assim como a arrecadação federal com o Imposto Único sobre Minerais – IUM (para o ouro, era aplicada a alíquota de 1% sobre o valor tributável, conforme artigo 10 do Decreto-Lei nº 1.038/1969).<sup>53</sup> O Governo Federal, à época, não queria que parte da produção de ouro de Serra Pelada – cuja extração estava em rápida ascensão – fosse desviada para mercados não oficiais ou não autorizados, ou seja, para o descaminho ou o comércio interno paralelo. Isso era um risco porque, apesar de existirem regras vigentes para a comercialização de ouro de garimpo<sup>54</sup>, somente o garimpeiro tinha informações sobre quanto efetivamente estava conseguindo extrair de ouro, principalmente no excepcional caso de Serra Pelada. Havia, então, elevado risco de que garimpeiros, após obterem a permissão para a extração na região, passassem a desviar parte de sua produção para a venda em “mercados mais rentáveis”. Tal comportamento é denominado, na Teoria da Regulação, de “risco moral”.

A intervenção estatal sobre a comercialização de ouro produzido na região de Serra Pelada não durou muito tempo<sup>55</sup>. Por meio da Lei nº 7.194, de 11/06/1984, delimitou-se a reserva garimpeira de Serra Pelada, estabeleceu-se o prazo de três anos para o término da garimpagem<sup>56</sup> e definiu-se que a administração dos trabalhos de garimpagem passariam à Cooperativa de Garimpeiros de Serra Pelada. Segundo Monteiro (2010, p.147), a intervenção federal no garimpo de Serra Pelada foi encerrada em setembro de 1985 com a Cooperativa de Garimpeiros assumindo o controle.

Com o término da ditadura militar, abriu-se caminho para que, ao final da década de 80, ocorressem mudanças significativas no arcabouço legal e infralegal que regulavam o cooperativismo mineral e a atividade de garimpo, em especial: a promulgação da Constituição Federal de 88; a criação do Regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) em substituição ao

---

<sup>53</sup> Tais motivos condizem com a leitura de COSTA (1993, p.16).

<sup>54</sup> Previstas no art. 20 do Decreto-Lei nº 1.038/1969, nos Capítulos IX e X do Decreto nº 66.694/1970 (Regulamento do IUM) e na Instrução Normativa SRF nº 22/1973.

<sup>55</sup> MONTEIRO (2010, p.146) apresenta alguns fatores que teriam obrigado o Estado a se retirar do papel de gestor de Serra Pelada.

<sup>56</sup> Contudo esse prazo nunca foi cumprido, visto que foi prorrogado sucessivamente por leis e decretos posteriores.

Regime de Matrícula<sup>57</sup>; a definição de regras fiscais e tributárias específicas para o ouro como ativo financeiro<sup>58</sup>, visando diferenciá-lo do ouro mercadoria; e a instituição da CFEM<sup>59</sup>.

No pós-CF de 88, estabeleceram-se novas regras e condições que direcionavam para que o primeiro adquirente de ouro de garimpo fosse uma instituição financeira autorizada pelo Banco Central, ou seja, que o ouro de PLG fosse destinado ao mercado financeiro<sup>60</sup>. Com a extinção do Regime de Matrícula e a não renovação dos certificados<sup>61</sup>, foi tacitamente revogada a Instrução Normativa SRF nº 013, de 12/02/1981, que disciplinava a habilitação para o comércio de substâncias minerais, em bruto, cuja extração fosse feita por meio do Regime de Matrícula, ou seja, a comercialização do ouro de garimpo como mercadoria. Quanto à comercialização do ouro como ativo financeiro, ao contrário, a Receita Federal emitiu uma nova Instrução Normativa, nº 108 de 24/10/1989, com vistas a regulamentar as disposições da Lei nº 7.766/1989.

A Exposição de Motivos (EM) nº 38, de 17/02/1989 – parte integrante do Projeto de Lei nº 1.516-A (1989, p. 299)<sup>62</sup> – traz uma breve explanação de motivos para se incentivar que as aquisições de ouro de garimpo fossem feitas por instituições financeiras:

4. Ademais, é de relevante interesse para a economia do País, notadamente no que se refere à política cambial, **que o volume de ouro, produzido no território nacional ou trazido de outros países, seja conhecido pelas autoridades da área econômica. Para tanto, é necessário um mínimo de controle sobre as operações, de modo a torná-las, o mais possível, transparentes,** mas sem inibir a sua realização.

O legislador demonstra uma preocupação sobre a necessidade de controlar e conhecer a produção de ouro no território nacional. Nesse sentido, também fala da necessidade de mais transparência. Depreende-se, então, que ocorria uma falha de mercado relacionada a ‘falhas ou problemas de informação’. Tais ‘falhas ou problemas de informação’ decorreriam de assimetrias informacionais entre entes reguladores (RFB, Banco Central e DNPM) e agentes regulados

---

<sup>57</sup> Lei nº 7.805/1989.

<sup>58</sup> Lei nº 7.766/1989.

<sup>59</sup> Lei nº 7.990/1989.

<sup>60</sup> Vide artigos 2º e 8º da Lei nº 7.766/1989. Foi também a partir do início da década de 90 que instituições financeiras privadas, em especial DTVM, passaram a ocupar de forma crescente o espaço deixado pela Caixa Econômica Federal como intermediária na compra de ouro de garimpo como ativo financeiro.

<sup>61</sup> Conforme parágrafo único do artigo 22 da Lei nº 7.805/1989.

<sup>62</sup> O Projeto de Lei nº 1.516-A foi convertido na Lei nº 7.766/1989.

(garimpeiros); ou seja, os entes reguladores não possuíam todos os dados sobre onde efetivamente e quanto se estava extraindo de ouro, pois os agentes regulados não se sentiam compelidos a prestarem informações completas. Por isso, justificava-se a interveniência de uma instituição financeira, autorizada pelo poder público (o Banco Central), que poderia minimizar o problema ou a falta de informação na comercialização de ouro de garimpo.

O tema da comercialização de ouro de garimpo somente voltou a ser objeto de nova deliberação legislativa com a aprovação da Lei nº 12.844/2013, a qual provém da adoção da Medida Provisória nº 610/2013. A MPV nº 610/2013 não tinha, originalmente, o assunto ‘comercialização de ouro’ em seu texto. Por isso, a Exposição de Motivos nº 0067-A/2013-MF-MDA-MP-MAPA, de 01/04/2013, enviada pelo Poder Executivo, não apresentava justificativas sobre a proposta de regulação sobre compra, venda e transporte de ouro. Somente com a tramitação do Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2013, uma Comissão Mista do Congresso Nacional apresentou justificativas para a inserção do assunto ‘comercialização de ouro de garimpo’ no texto do Projeto de Lei<sup>63</sup>.

Estamos dispondo sobre a compra, venda e transporte de ouro produzido em áreas de garimpo autorizadas pelo Poder Público Federal. As Leis nºs 8.176, de 8 de fevereiro de 1991 [*Definiu crimes contra a ordem econômica*], e 11.685, de 11 de junho de 2008 (Estatuto do Garimpeiro), se consolidaram como importantes instrumentos para o combate da extração mineral não autorizada. Entretanto, **no caso particular do ouro garimpável, é importante regulamentar procedimentos operacionais de transporte e compra para atribuir segurança jurídica aos agentes da cadeia produtiva e melhores condições de controle aos órgãos de fiscalização.** Isso tudo levando-se em consideração usos e costumes do setor e ainda o que define o Estatuto do Garimpeiro.

Desta vez, o legislador apresentou duas justificativas para a inserção de artigos que tratam de comercialização de ouro de garimpo no Projeto de Lei. Primeiramente, cita a importância de definir procedimentos operacionais de transporte e compra para dar ‘segurança jurídica’ aos agentes da cadeia produtiva. Mas não explica quais agentes, se os compradores, os vendedores ou

---

<sup>63</sup> As justificativas constam no Parecer nº 24, de 2013-CN, elaborado pela Comissão Mista.

ambos. E completa que a regulamentação de tais procedimentos operacionais também permitiriam melhores condições de controle aos órgãos fiscalizatórios (subentende-se: Banco Central, RFB e DNPM). O legislador apresenta uma preocupação com a qualidade e completude das informações fiscais e minerárias na comercialização de ouro de garimpo. Novamente, apresenta-se uma falha de mercado relacionada a ‘falhas ou problemas de informação’, que decorrem de assimetrias informacionais entre entes reguladores e agentes regulados.

## 2 – As falhas regulatórias decorrentes de restrições à comercialização de ouro de garimpo

As entrevistas com garimpeiros de três estados da Região Amazônica permitiram obter informações importantes sobre como e em que condições a comercialização de ouro, extraído com o apoio de cooperativas minerais, vem ocorrendo no país. Como todos os garimpeiros entrevistados possuem experiência de vários anos na atividade produtiva – alguns, inclusive, já trabalharam em Postos de Compra de Ouro (PCO) e/ou exerceram a atividade de garimpo na época anterior à CF de 88 – também foi possível obter percepções sobre a evolução das exigências da regulação para se comprovar a regularidade da extração e da comercialização do minério de ouro produzido em lavras garimpeiras.

O quadro a seguir relaciona as cinco entrevistas realizadas com o Estado onde se localiza a lavra garimpeira do entrevistado. Os cinco garimpeiros possuem vínculo com quatro cooperativas diferentes, alguns exercendo suas atividades em leitos de rio (dragas) e outros em terra (baixão, filão a céu aberto).

| Entrevistas realizadas em Abril de 2024 |                                           |             |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------|-------------|
| Garimpeiro                              | Estado onde exerce a atividade de garimpo | Cooperativa |
| A                                       | Mato Grosso                               | I           |
| B                                       | Rondônia                                  | II          |
| C                                       | Rondônia                                  | II          |
| D                                       | Pará                                      | III         |
| E                                       | Pará                                      | IV          |

Fonte: Elaborado pelo autor.

As análises das respostas obtidas nas entrevistas estão agrupadas por tópicos. Ao final, com base nas informações prestadas e em dados complementares levantados, relatam-se efeitos de falha regulatória relacionada à legislação que impõe restrições à comercialização do ouro de garimpo.

**► Os garimpeiros geralmente têm poucas opções de postos de compra para negociar o ouro e esse contexto ficou ainda mais restrito ao final de 2023.**

Todos os cinco entrevistados relataram que houve queda expressiva na produção e venda de ouro em 2023, principalmente no segundo semestre quando as DTVM reduziram drasticamente as aquisições. Artigos publicados e notícias veiculadas na Internet<sup>64</sup> alertaram sobre a diminuição das exportações de ouro em 2023, principal destino do ouro do país.

A ANM ainda não divulgou, por meio de suas publicações oficiais, os resultados da mineração no ano de 2023. Não obstante, foi possível levantar os dados de produção e comercialização do ano de 2023 e comparar com o ano anterior, para as quatro cooperativas selecionadas. Os dados confirmam a informação prestada pelos entrevistados, importando ressaltar que, em 2023, não houve tendência de queda no valor do ouro no mercado; mas, ao contrário, tendência de alta nos preços.

| <b>Expressiva queda na produção e no faturamento das cooperativas em 2023</b> |                                                       |                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Cooperativa                                                                   | Variação da produção do ano de 2023 em relação a 2022 | Variação do faturamento do ano de 2023 em relação a 2022 |
| I                                                                             | - 35,4 %                                              | - 32,7 %                                                 |
| II                                                                            | - 29,8 %                                              | - 27,4 %                                                 |
| III                                                                           | - 81,2 %                                              | - 80,6 %                                                 |
| IV                                                                            | - 45,6 %                                              | - 43,8 %                                                 |

Fonte: Elaborado pelo autor, utilizando dados dos Relatórios Anuais de Lavra (RAL) dos últimos dois anos encaminhados pelas cooperativas à ANM.

Principalmente em função de dificuldades para exportação – mas também por causa de novas exigências para a compra de ouro definidas em 2023<sup>65</sup> – vários postos de compra (PCO),

<sup>64</sup> Por exemplo: Jornal Valor Econômico < <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/02/06/exportacoes-de-ouro-caem-apos-novas-regras-contramercado-ilegal.ghtml> >; Brasil 61 < <https://brasil61.com/n/atraso-da-receita-em-liberar-exportacao-de-ouro-do-mt-nao-se-justifica-diz-especialista-bras2310101> >.

<sup>65</sup> Tais como: instituição da Nota Fiscal Eletrônica (Instrução Normativa RFB nº 2.138, de 29/03/2023); fim da presunção da legalidade do ouro adquirido de PLG e a boa-fé da pessoa jurídica adquirente (Decisão do STF de 04/04/2023 sobre as ADI nº 7273 e 7345); orientação do Banco Central sobre os procedimentos a adotar pelas DTVM (Instrução Normativa BCB nº 406, de 1/07/2023).

que representam as DTVM em seus municípios, simplesmente fecharam as portas, conforme noticiado pelos entrevistados.

*Garimpeiro D: Ano passado [2023], aqui no Pará, a gente tinha cinco DTVM. E hoje a gente só tem uma. Então, infelizmente desde o último dezembro a gente só está operando com uma DTVM, quando está operando. (...) Elas [as DTVM] que decidiram sair do Pará por segurança jurídica. (...) Permaneceu a Parmetal. Antes tinha Fênix, D'Gold, Coluna, Carol. [Todas fecharam] no estado do Pará!*

*Garimpeiro E: Nós tínhamos sete DTVM aqui no Tapajós. Hoje só temos uma. E o compliance que ela está fazendo se torna inviável para as cooperativas tentarem vender o ouro legalizado.*

Essa situação de falta de opção para a venda de ouro se agravou especialmente no Estado do Pará. Em Rondônia, sempre houve poucos PCO; e, em Mato Grosso, o entrevistado indicou que ainda conseguia realizar cotações em mais de um posto de compra. Em levantamento de dados feito no sítio eletrônico do Banco Central, foi possível constatar que as informações prestadas pelos entrevistados procedem, conforme exposto na tabela abaixo:

| Evolução do número de PCO em atendimento por Estado da Região Amazônica |           |           |           |           |           |           |           |           |           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Estado                                                                  | Jul/2016  | Jan/2017  | Jan/2018  | Jan/2019  | Jan/2020  | Jan/2021  | Jan/2022  | Jan/2023  | Jan/2024  |
| AP                                                                      | 5         | 6         | 4         | 5         | 3         | 3         | 3         | 4         | 1         |
| AM                                                                      | 3         | 3         | 4         | 4         | 3         | 3         | 4         | 1         | 0         |
| MT                                                                      | 25        | 27        | 29        | 27        | 28        | 40        | 46        | 48        | 40        |
| PA                                                                      | 32        | 37        | 40        | 33        | 28        | 35        | 35        | 26        | 1         |
| RO                                                                      | 2         | 3         | 2         | 3         | 2         | 2         | 3         | 2         | 1         |
| RR                                                                      | 0         | 0         | 1         | 1         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         |
| <b>Total</b>                                                            | <b>67</b> | <b>76</b> | <b>80</b> | <b>73</b> | <b>64</b> | <b>83</b> | <b>91</b> | <b>81</b> | <b>43</b> |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do BCB: <https://www.bcb.gov.br/fis/info/agencias.asp?frame=1>.

Nota: O Banco Central passou a divulgar dados mensais sobre PCO a partir de Julho de 2016.

Nota-se uma queda expressiva no número de PCO ao final de 2023, com destaque para o Pará. A disponibilidade de apenas um posto de compra de ouro para todo o Estado do Pará, mesmo que localizado no município de Itaituba (reconhecido como a capital nacional do garimpo), dificulta a venda legal do ouro, além de não viabilizar que os produtores tenham opções comparativas de preço.

Desde que o Estado (em especial, a Caixa Econômica Federal) se afastou do mercado de compra de ouro de garimpo ao final da década de 80, as instituições financeiras privadas têm tomado frente na tarefa de negociação por meio de seus representantes, os postos de compra. Mas, apesar de haver 105 instituições registradas no Banco Central para atuarem no segmento de Sociedade Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM), poucas se aventuram no arriscado mercado de aquisição de ouro de garimpo. Historicamente, apenas cinco ou seis DTVM têm investido nesse mercado.

► **Como consequência da falta de concorrência, os postos de compra têm conseguido aumentar o percentual de deságio que descontam do valor da grama de ouro.**

Os entrevistados descreveram como ocorre a venda do ouro produzido no seu garimpo e o papel desempenhado pela cooperativa no apoio à comercialização. De todas as etapas a serem cumpridas, desde a extração até a entrega do ouro no posto de compra, os entrevistados ressaltaram o momento em que é definido o preço de venda, expondo a questão da carga tributária<sup>66</sup> e a evolução do custo com deságio cobrado pelas DTVM. O deságio é uma prática tradicional no mercado do ouro de garimpo do Brasil, que consiste numa precificação da grama de ouro inferior ao valor de mercado. Lembrando que, como o ouro é uma *commodity*, seu valor é diariamente definido por cotações em bolsas de valores.

*Garimpeiro A: Desde que eu estou nessa atividade sempre houve um deságio comparado com preço de bolsa. Porque, eu compreendo, tem a questão dos custos que a empresa [DTVM] tem em relação ao mercado e as outras questões ..., mas, de uns anos para cá ... lá atrás o deságio chegava, vamos dizer assim, a 5%, só um exemplo. Hoje em dia, está em torno de 7, 8, 10%, dependendo do período e dependendo da situação. Muita coisa mudou. O CFEM, por exemplo, lá atrás era 0,2, hoje é 1,5%. (...) Outra coisa, o Mato Grosso, hoje, tem uma TFRM [Taxa de Fiscalização] que é um tanto quanto pesada. Essas alterações, essas questões no meio aí, vão onerando o processo e pra nós acaba sobrando um custo maior.*

*Garimpeiro B: Por um período bem antes de existir essa nossa realidade hoje, o deságio era até maior. Conseguimos reduzir bastante.*

---

<sup>66</sup> CFEM, Imposto de Renda, IOF, taxas de fiscalização.

*Mas no período de pandemia deu uma volta e teve a tendência a aumentar. Hoje a gente está buscando e reduzindo cada vez mais, mas ainda está batendo lá na casa do seus 7,5%, se brincar, eles sobem para 10%. É nessa faixa, mais de 7,5 a 10%. Nossa realidade aqui.*

*Garimpeiro D: Aqui a nossa luta é grande porque trabalha de forma legal, mas o preço, entendeu? O que aconteceu? Como houve a desistência das DTVM aqui no Pará, o deságio pago pela DTVM que ficou, ficou só uma, chegou a 12% de deságio da Bolsa e o Mercado B está pagando 3%. Então, assim ... chegou uma época aqui, na grama, de 28 a 30 reais na grama, a diferença do mercado legal para o Mercado B.*

Todos os entrevistados explicaram que o valor do deságio tem variado bastante, às vezes com tendência de queda, mas, no longo prazo, com tendência de aumento do percentual. Depreende-se que a falta de concorrência no mercado de aquisição de ouro de garimpo tem provocado essa tendência de alta. O atual quadro restritivo de opções de venda (com poucos postos de compra disponíveis) piora a situação para os garimpeiros.

**► As dificuldades de acesso ao mercado legal de comercialização impactam nas atividades desenvolvidas pelas cooperativas minerais para o setor de garimpo.**

Todos os entrevistados destacaram a importância do cooperativismo mineral no apoio prestado aos garimpeiros cooperados. Assim como, citaram a necessidade de evolução das atividades desenvolvidas pelas cooperativas. A seguir, dois trechos destacados:

*Garimpeiro C: No Rio Madeira, aqui, a gente trabalhava porque aqui é uma reserva garimpeira. Essa reserva garimpeira foi criada em 1979 e até hoje ainda existe essa reserva garimpeira. (...) Aí praticamente a gente trabalhava sem documento, assim, legal, digamos assim, né? Como tinha reserva garimpeira, a gente trabalhava baseado nisso. E aí a gente achou que tinha necessidade de fundar uma cooperativa para ficar mais forte, porque uma pessoa só não consegue legalizar uma área. Muito difícil. Tu tem que ter engenheiro de mina, tem que ter bióloga, tem que ter muita coisa, né! Uma pessoa sozinha, não dá conta*

*não. Aí foi quando fizemos essa reunião e decidimos fundar uma cooperativa para criar força. Para poder legalizar as áreas.*

*Garimpeiro D: Então, as DTVM tinham PCOs nas cidades ali próximas, né, e os garimpeiros e o gestor levavam aos PCOs, pra poder fazer a venda ali. Hoje, já não. A comercialização está sendo internalizada na Cooperativa. O cooperado vai até a Cooperativa para a entrega do material, que também saía com a guia de transporte. A gente inicialmente começou com uma [guia de transporte] manual e agora a gente tem até um aplicativo. (...) que é a questão da guia de trânsito digital, com a carteirinha digital também. E aí a gente faz, então, a internalização na Cooperativa. A Cooperativa internaliza, depois ela faz a venda para a DTVM.*

Mas, a interrupção ou mesmo a queda brusca das aquisições de ouro pelos postos de compra – o único canal de venda legal da produção para o setor – necessariamente provoca efeitos diretos nas atividades e funções desempenhadas pelas cooperativas minerais. Um dos entrevistados conseguiu expor, de certa forma, a dimensão da recente crise de falta de acesso ao mercado para o cooperativismo.

*Garimpeiro E: Olha o efeito foi tudo, né? Porque você vem, vamos dizer assim, tendo um recolhimento, um conhecimento, uma educação das pessoas lá dentro [da Cooperativa] que a gente tem que fazer o legal e, de repente, você chega aqui no PCO para vender essa mercadoria legal e eu falo: ‘Não, eu não posso emitir nota’. Você fica sem pai e sem mãe. Sem saber pra onde correr e o que fazer. Então, a queda foi brusca. Foi um negócio, assim ... Só pra você ter uma ideia, hoje no estado do Pará, dentro do Sistema OCB [Organização das Cooperativas Brasileiras] nós temos 24 cooperativas e dentro da Federação [a Fecogap], nós temos 12. Dessas 12, cinco mandaram ofício para nós informando da interrupção dos trabalhos. Das 24 da OCB, também quase que 10 pararam de pagar as mensalidades, pararam de correr atrás de documentação, pararam tudo, até dos treinamentos. Capacitação, que a OCB dá para as cooperativas, ninguém fez nesses últimos sete meses. Ninguém!*

► A regulação sobre a comercialização de ouro de garimpo não está mitigando a falha de mercado (falha ou problema de informação sobre a efetiva produção de ouro), na medida em que tem contribuído para o deslocamento de parte da Cadeia Produtiva para a informalidade.

Os entrevistados relataram que a falta ou a dificuldade de acesso ao mercado legal para a venda de ouro de garimpo – seja em decorrência do fechamento dos postos de compra ou da oferta de preços muito abaixo do mercado – tem resultado na paralisação de atividades e no crescimento da informalidade (extração em locais não permitidos e/ou venda do ouro em mercados ilegais).

*Garimpeiro A: Ocasionalmente que alguns cooperados, naquele período que a gente teve essa situação [falava de 2023, especialmente no 2º semestre], alguns garimpeiros chegaram a parar. Já fiquei sabendo em outras regiões, em outras localidades, que, nesse contexto, sim, teve garimpeiro que falou: “Se não tem como eu comercializar de forma legal, da forma certa ...”. O que ele fez? Ele parou um pouco a atividade dele ali [garimpo legal] e foi atuar em outras regiões. São regiões que não tem o forte de legalização.*

*Garimpeiro D: Com isso, o que acabou acontecendo? Quem não tem consciência da venda legal ... aí você já sabe o que aconteceu, né? O que acontece quando você não tem opção de venda? Para você ter noção do que a gente passou ... nós tivemos que segurar a nossa produção, de dezembro a janeiro, porque não tinha DTVM. Novembro, quando parou, na realidade. Ficou aí 45 dias, devido aquele travamento lá na Receita. Quem, nós sabemos, para fora em outras cidades, por aí, acabou vendendo para o B [Mercado B], né! O próprio governo travou! O cara vai vender para algum lugar! (...) O cara tem conta pra pagar, tem família pra alimentar (...) Nós, que não atuamos como operador, como lhe falei, a gente segurou, né. A gente conseguiu segurar, mas o nosso garimpeiro lá, o trabalhador mesmo do “baixão”, não deu conta de segurar, não. (...) Na verdade, foi vender em outros locais e até em outros estados, igual lá no Mato Grosso. Como a gente está próximo do Mato Grosso, né. Então, muita gente saiu aqui do Pará e foi vender em Mato Grosso de forma legal, que é*

*uma lavra que a gente tem lá. Mas teve outros que não, infelizmente foram para o ilegal.*

*Garimpeiro E: Teve várias cooperativas que pararam. Teve várias frentes de lavra, em nome do CPF de pessoa física, que pararam. Mas, assim, eu consegui parar e esperar. Já o João, a Maria e sucessivamente ... eles têm que continuar, porque é somente essa fonte de renda que eles têm, e aí, eles estão vendo que tem como extrair dali, mas não tem como vender legal, eles somem, né? Vazam, como a gente chama. (...) não é só para uma região, não. O percentista [que recebe um percentual da produção] que nós temos, em toda a região de garimpo, ele é nômade. Quando ele se vê acuado, eles vão para o Mato Grosso, eles vão para o Amapá, eles vão para Rondônia, eles vão para as Guianas Francesas, eles vão para tudo quanto é lugar. Onde falou que tem ouro, eles estão indo.*

Também ressaltaram que as paralisações nas aquisições pelos postos de compra ou as ofertas de preços não competitivos provocam efeitos diferentes quando se compara o comportamento do garimpeiro gestor/investidor (que investe na frente de lavra) e do garimpeiro operador (parceiro que recebe um percentual da produção).

*Garimpeiro C: Eu tentei guardar o máximo possível de ouro, pegar um dinheiro que eu tinha guardado e pagando as contas e tal. Tentei guardar um pouquinho pra vender depois para ver se melhorava o preço, mas teve muita, muita gente que parou. Teve muita draga que parou, entendeu? Acredito aí que uns 30 a 40% das dragas pararam de funcionar. (...) Acontece que, no nosso caso, que somos parceiros investidores, a gente tem que parar. Não se consegue tirar o equipamento de um lugar, por exemplo, que nós estamos. Nós temos duas usinas, como que tu vai tirar o equipamento daí pelo Rio? Não dá para navegar, tu tem que desmontar esse equipamento e levar para outro local. Isso é muito caro. Você não faz ideia do tanto que é caro. Então, no nosso caso que somos parceiro investidor, a gente parou as dragas. Eu, no meu caso, não, mas teve muita gente que parou. E os operadores nossos foram para outros lugares, entendeu? O cara vai procurar vaga em outro lugar. O operador, como diz, assim, só tem a*

*“boroça”, né! A “boroça” é a Bolsa. Ele bota a mochila dele nas costas e vai para outros garimpos afora aí.*

A busca por outros mercados em decorrência de falhas ou insuficiência da legislação que regula o setor produtivo – como é o que vem acontecendo na Cadeia de Ouro, mais especificamente na atividade garimpeira – é o que na Teoria da Regulação se denomina “Efeito Deslocamento”, um tipo de falha regulatória. O agente regulado se deslocando para outros mercados (ilegais ou não) nos quais a legislação ou a fiscalização não existe ou não é aplicada, tais como: terras indígenas, locais de preservação ou conservação ambiental, áreas de fronteira ou remotas etc.

A legislação que restringe a comercialização de ouro de garimpo também estava provocando outra falha regulatória. A presunção da legalidade do ouro adquirido de garimpo e a boa-fé da pessoa jurídica adquirente, previsto no parágrafo 4º do artigo 39 da Lei nº 12.844/2013, facilitava a comercialização de ouro produzido ilegalmente, ou seja, era um incentivo à lavagem de ouro. Portanto, a legislação que deveria estar mitigando o problema regulatório, na realidade estava o aumentando ou favorecendo, no que se denomina na regulação de “Efeito Escalonamento”. Esta falha regulatória foi motivo de análise pelo STF<sup>67</sup>, que decidiu pela suspensão de parte do dispositivo legal.

---

<sup>67</sup> ADI nº 7273 e 7345.

## **Considerações finais**

Este estudo conseguiu atingir os seus objetivos, quais sejam: 1º) compreender os motivos que levaram o legislador federal a restringir a comercialização de ouro de garimpo no país, apresentando as falhas de mercado que se pretendia mitigar ou controlar; e 2º) expor os efeitos dessa legislação restritiva no setor produtivo, identificando falhas regulatórias.

As análises documentais, o levantamento de dados oficiais e as informações prestadas por garimpeiros cooperados permitiram entender a evolução da legislação que regula a comercialização de ouro de garimpo no país. Por motivos relacionados a falhas ou problemas de informação sobre o ouro produzido e sua destinação, essa legislação começou a ser alterada no início da década de 80, mas para uma região específica do país. Foi somente após a CF de 88 que se consolidou a restrição à comercialização de ouro de garimpo, como Ouro Ativo Financeiro, em todo o território nacional. O legislador sempre apresentou justificativas econômicas ou fiscais para a sua decisão por uma regulação mais restritiva à comercialização, não se identificando em suas motivações a necessidade de mitigar as externalidades negativas ambientais ou sociais tão comuns em atividades minerais.

Também ficou evidenciado que a regulação que restringe a comercialização de ouro de garimpo somente com instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central (os postos representantes de DTVM) tem, ao contrário do que se pretendia, dificultado o acesso de garimpeiros e cooperativas ao mercado legal. Isso ficou ainda mais crítico em 2023 com a paralisação de aquisições de ouro e o fechamento de postos de compra. A disponibilidade de apenas um ou poucos locais para venda da produção tem reduzido o poder de negociação do garimpeiro e da cooperativa mineral, que acabam tendo que aceitar o crescente deságio cobrado pelos postos de compra para conseguir vender no mercado legal.

Nesse contexto, todos os garimpeiros entrevistados relataram que a falta ou a dificuldade de acesso ao mercado legal para a venda de ouro tem resultado, em maior ou menor grau, na paralisação de atividades e no crescimento da informalidade (extração em locais não permitidos e/ou venda do ouro em mercados ilegais). A busca por outros mercados em decorrência de falhas ou insuficiência da legislação que regula o setor produtivo é um indicativo de ocorrência da falha regulatória denominada “Efeito Deslocamento”. Outra falha regulatória, o “Efeito Escalonamento” com a aquisição de ouro ilegal, foi motivo de análise pelo STF, que decidiu pela suspensão de parte do dispositivo legal que o incentivava.

Os resultados deste estudo indicam a necessidade de revisão das condições restritivas à comercialização de ouro que tem sido impostas ao setor garimpeiro. Projetos de lei em andamento no Congresso Nacional, como o PL nº 3.025/2023, tem fomentado o debate sobre a definição de novas regras de controle e o uso de tecnologias que permitam a rastreabilidade do ouro desde a sua extração. Caso viável a implementação dessa inovação – a qual ajudaria a combater a lavagem do ouro e a evasão fiscal, na medida em que possibilitaria uma efetiva mitigação das falhas de informação típicas do setor garimpeiro – abre-se uma oportunidade para que os agentes reguladores viabilizem o acesso das cooperativas minerais a novos mercados, como, por exemplo, o mercado joalheiro. Isso, além de trazer um novo incentivo ao cooperativismo mineral na Cadeia Produtiva do Ouro, seria um estímulo ao desenvolvimento dos mercados internos que utilizam o ouro como insumo.

Por fim, com vistas ao desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, a realização de estudos que analisassem casos específicos de cooperativas minerais permitiria aprofundar no conhecimento das questões produtivas e de comercialização do setor garimpeiro. Há necessidade de pesquisas que façam estimativas mais precisas sobre os trabalhadores do garimpo, inclusive para se tentar compreender por que a informalidade no setor é mais prevalente em determinado estado ou região aurífera do que em outros. Também seria interessante que estudos levantassem como outros países têm enfrentado o desafio de regularizar a produção e controlar a comercialização de ouro produzido em pequena escala por diversos trabalhadores autônomos.

### Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Anuário Mineral Brasileiro**: principais substâncias metálicas. Coordenação técnica de Karina Andrade Medeiros – Brasília: ANM, 2022.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Introduction & Fundamentals. In: **Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice**. 2a ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. Cap. 1 a 5, p. 1-82.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.038, de 21 de outubro de 1969**. Estabelece normas relativas do Imposto Único sobre Minerais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1038.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1038.htm).

BRASIL. **Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989**. Dispõe sobre o ouro, ativo financeiro, e sobre seu tratamento tributário. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7766.htm).

BRASIL. **Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989**. Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7805.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.805%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%201989.&text=Altera%20o%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA,matr%C3%ADcula%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7805.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.805%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%201989.&text=Altera%20o%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA,matr%C3%ADcula%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs).

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7990.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm).

BRASIL. **Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008.** Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111685.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111685.htm).

BRASIL. **Lei nº 12.884, de 19 de julho de 2013.** (...) regula a compra, venda e transporte de ouro; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112844.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112844.htm).

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério de Minas e Energia. **Portaria Interministerial nº 247, de 15 de maio de 1980.** Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano CXVIII, n.98, p.10.453, 27 mai. 1980.

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério de Minas e Energia. **Portaria Interministerial nº 43, de 6 de fevereiro de 1981.** Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano CXIX, n.27, p.2.641, 9 fev. 1981.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **II Plano Decenal de Mineração: Diretrizes Básicas (1981-1990).** Brasília: DNPM/MME, 1980. Disponível em: <https://antigo.mme.gov.br/web/guest/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/publicacoes>.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.516-A, de 1989.** Diário do Congresso Nacional: Seção I, Brasília, DF, ano XLIV, n.6, p.299, 24 fev. 1989:

BRASIL. **Parecer nº 24, de 2013-CN.** Comissão Mista sobre a Medida Provisória nº 610, de 2 de abril de 2013. Câmara dos Deputados: Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=584306> Acesso em: 19 abr. 2024.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Cadernos do Cade – Mercados de Mineração.** Departamento de Estudos Econômicos (DEE) – Cade; Brasília: Novembro de 2022; Seção 4.14.

CORINA, Margherita; PÉREZ, Alfonso Carballo. **Fallos de Mercado.** Teoría de la Regulación y Gobernanza Regulatoria: Módulo I, 3ª Lectura. Secretaría de Economía, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2012.

COSTA, F. A. **Nem tudo no ouro reluz: Considerações para uma economia política da garimpagem na fronteira amazônica.** In: MHATIS, A.; REHAAG, R. (Orgs.). Consequências da garimpagem no âmbito social e ambiental da Amazônia. Belém: FASE, 1993, v.1, p. 10-20.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. **Portaria DNPM nº 155, de 12 de maio de 2016.** Aprova a Consolidação Normativa do DNPM e revoga os atos normativos consolidados. Brasília, DF: DNPM. Disponível em: [https://anmlegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=POR&numeroAto=00000155&seqAto=000&valorAno=2016&orgao=DNPM/MME&cod\\_modulo=351&cod\\_menu=7909](https://anmlegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=POR&numeroAto=00000155&seqAto=000&valorAno=2016&orgao=DNPM/MME&cod_modulo=351&cod_menu=7909).

DI PIETRO, M. S. Z. **Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade.** In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanello (Coord.) Direito regulatório: temas polêmicos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 19-29.

MAJONE, G. **As transformações do Estado Regulador.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 262, p. 11-43, jan./abr. 2013. RDA: 2013. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8898>.

MANZOLLI, B.; *et al.* **Legalidade da Produção de Ouro no Brasil.** UFMG e MPF: Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://csr.ufmg.br/csr/publicacoes/>

METAIS DE MINAS GERAIS S.A. **Ouro.** 1ª ed. Governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Metamig, 1981.

MIRANDA, J. G. de; *et al.* **Atividades Garimpeiras no Brasil:** aspectos técnicos, econômicos e sociais. Rio de Janeiro: CETEM/CNPq/MCT, 1997. Série Estudos e Documentos, 38.

MOLINA, L. P.; *et al.* **Terra rasgada: como avança o garimpo na Amazônia brasileira.** 1ª Edição. EDF: Brasília, 2023. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/o3d00050.pdf>

MONTEIRO, M. de A.; *et al.* **Ouro, empresas e garimpeiros na Amazônia: o caso emblemático de Serra Pelada.** Revista Pós Ciências Sociais v.7, n.13, p.131-158. UFMA: 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/233145459.pdf>

MUELLER, B. **Regulação, informação e política: uma resenha da teoria política positiva da regulação**. Revista Brasileira de Economia de Empresas, 2001. Vol.1, nº 1, p. 9-29.

PINTO JR., H. Q.; PIRES, M. C. P. **Assimetria de informações e problemas regulatórios**. ANP: Nota Técnica nº 9, de fevereiro de 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/notas-e-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/arquivos/2000/nota-tecnica-9-2000.pdf>.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Instrução Normativa SRF nº 013, de 12 de fevereiro de 1981**. Disciplina a habilitação para o comércio de substâncias minerais, em bruto, cuja extração se faça pelo Regime de Matrícula definido no Código de Mineração. Brasília, DF: SRF. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=108665>

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Instrução Normativa SRF nº 108, de 24 de outubro de 1989**. Institui documentos fiscais para controle de operações com ouro, ativo financeiro ou instrumento cambial. Brasília, DF: SRF. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=106919>

SALLABERRY, Jonatas D.; QUAESNER, Liz D. C. S. A.; COSTA, Mayla C.; CLEMENTE, Ademir. **A pesquisa em Teoria da Escolha Pública: o perfil, as fontes e a produção**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online), Rio de Janeiro, v. 24, n.1, p. 56 - p. 73, jan/abr., 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/>.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas. Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016. Cap. 2, p. 25-26.