

## NOTA TÉCNICA

**DE:** Assessoria Parlamentar da Agência Nacional de Mineração (ASPAR/ANM).

**ASSUNTO:** Análise do Substitutivo do PL 3025/2023.

### **1. Introdução**

Esta nota técnica refere-se à análise do Substitutivo ao PL 3025/23, apresentado junto ao Parecer de Plenário, elaborado pelo deputado Marx Beltrão (PP-AL). O PL 3025/23 dispõe sobre normas de controle de origem, compra, venda e transporte de ouro no território nacional e altera a Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989. O projeto é de autoria do poder executivo e foi apresentado à Câmara dos Deputados em 13 de junho de 2023.

O PL 3025/23 foi construído por um grupo de trabalho, criado pela Portaria nº 292, de 26 de janeiro de 2023, instituído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública com a finalidade de propor medidas contra a atuação de organizações criminosas, inclusive com a exploração de garimpos, em terras indígenas. O grupo de trabalho envolveu diversos ministérios e órgãos executivos, incluindo a Secretaria de Acesso à Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ministérios dos Povos Indígenas, de Minas e Energia, da Defesa, dos Direitos Humanos e da Cidadania e da Fazenda.

Em 23/11/2023, o deputado Marx Beltrão (PP/AL) foi designado relator pelo Plenário, e este já apresentou 3 (três) PRPL (Parecer Preliminar de Plenário). O PRPL n.1 foi apresentado em 09/12/2023, o PRPL n.2, em 18/11/2025, e por fim, em 08/12/2025, o PRPL n.3 foi apresentado, cujo teor é analisado nesta nota técnica. Em 26/08/2025, o regime de tramitação da proposição foi alterado, por requerimento, passando a ser de urgência.

### **2. Substitutivo - alterações no projeto original**

O PL 3025/23 possui 11 (onze) artigos e o Substitutivo, proposto no PRPL n.3, possui 15 (quinze) artigos, portanto, acrescentando 4 (quatro) artigos ao projeto original. Por outro lado, alguns dispositivos de artigos originais do PL 3025/23 foram suprimidos pelo Substitutivo. Além dessas alterações de conteúdo foram propostas correções gramaticais e outras pequenas mudanças no texto. Estas alterações foram classificadas em três tipos: 1) inclusão de novos artigos; 2) exclusão de dispositivos; e 3) pequenas alterações no texto e correções gramaticais.

## 2.1. Inclusão de novos artigos

O Substitutivo analisado inclui 4 (quatro) novos artigos ao projeto original. A ideia principal foi criar um sistema de rastreabilidade do ouro (art. 7º), incluindo sua marcação pela Casa da Moeda e criando uma taxa para este serviço (art. 6º).

O art. 7º do Substitutivo institui o sistema de rastreabilidade do ouro e possui 7 (sete) parágrafos, conforme transcrito abaixo:

*Art. 7º Fica instituído o sistema de rastreabilidade do ouro que deverá incluir o registro obrigatório de todas as transações e de todos envolvidos na cadeia produtiva, com marcação, física e digital, com fim de identificar a origem legítima e combater a comercialização ilegal em todo território nacional.*

*§1º A marcação inequívoca e segura, será confeccionada, aplicada e gerida pela Casa da Moeda do Brasil, e conterá dispositivos de segurança aprovados pela ANM, possibilitando a verificação de sua autenticidade no momento da aplicação e ao longo da cadeia produtiva, mediante a utilização de equipamentos de inspeção exclusivos dos órgãos de controle.*

*§ 2º O sistema de que trata o caput não exclui as competências dos órgãos ambientais, fiscais, regulatórios, as atividades de perícia ou o gerenciamento de bancos de dados de perfis auríferos de responsabilidade técnico-científica da Polícia Federal.*

*§ 3º A operacionalização do sistema de que trata o caput será realizada pela Casa da Moeda do Brasil, com exclusividade, e engloba a implantação, manutenção preventiva e corretiva do sistema de rastreabilidade de ouro, o fornecimento dos equipamentos exclusivos de inspeção e o desenvolvimento contínuo de tecnologia, em observância aos requisitos estabelecidos pelo regulamento da ANM.*

*§ 4º Regulamento expedido pela ANM, no prazo de até 60 dias, detalhará os procedimentos, auditoria por órgãos regulares e de segurança, o cronograma para entrada em operação, a qual iniciará em até 90 dias a partir do regulamento, a forma e o valor mínimo da taxa de registro das transações e de marcação física do ouro.*

*§ 5º A taxa de que trata o § 4º decorre do uso, registro das transações e dos envolvidos, emissão da Guia de Transporte e Custódia de Ouro e a marcação, e será custeada, previamente, pelas pessoas físicas e jurídicas indicadas no § 7º deste artigo, cujo financiamento é indispensável para o regular funcionamento do sistema.*

*§ 6º As receitas previstas no § 5º serão destinadas à Casa da Moeda do Brasil e não se sujeitarão a desvinculação orçamentária da União.*

*§ 7º As pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividades autorizadas de extração, tratamento, refino, beneficiamento, depósito, custódia, transporte, primeira aquisição, compra e venda de ouro, inclusive para exportação, ficam obrigadas à utilização do sistema de rastreabilidade e serão responsáveis pela remuneração à CMB, prevista no § 5º.*

O que se apresenta de novo é a marcação física do ouro, que será de exclusividade da Casa da Moeda do Brasil. O sistema digital de rastreabilidade já está previsto no PL 3025/2023, nos §§7º e 8º do art. 5º. O rastreamento físico do ouro também está previsto no §8º do art. 5º original. Destaca-se aqui, que o mecanismo previsto neste parágrafo prevê a utilização de tecnologia capaz de atestar a origem do ouro e, portanto, muito mais eficiente do que simplesmente a marcação na Casa da Moeda. Os parágrafos citados acima estão sendo suprimidos pelo Substitutivo do PRPL n.3.

Outra questão que merece destaque no art. 7º do Substitutivo é que a operacionalidade do sistema será de exclusividade da Casa da Moeda (§3º), porém, todo o regulamento será expedido pela ANM, inclusive sobre o valor mínimo da taxa a ser paga para a Casa da Moeda (§4º).

O autor do Substitutivo inclui, também, que a Casa da Moeda deverá fornecer equipamentos exclusivos de inspeção para os órgãos de controle (§§1º e 3º, art. 7º), sem especificar que equipamento é esse capaz de inspecionar ouro.

O art. 6º, incluído no Substitutivo, cria a taxa de registro das transações e de marcação física do ouro e possui 6 (seis) parágrafos, conforme transcrito abaixo:

*Art. 6º Fica criada a Taxa de Registro das Transações e de Marcação Física do Ouro, pela utilização do Sistema de Rastreabilidade do Ouro (TOURO), de competência da Casa da Moeda do Brasil (CMB).*

*§ 1º O fato gerador da TOURO é o registro das transações no sistema e a marcação física do metal.*

*§ 2º Os contribuintes da TOURO são as pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividades autorizadas de extração, tratamento, refino, beneficiamento, depósito, custódia, transporte, primeira aquisição, compra e venda de ouro, inclusive para exportação, responsáveis pelo registro das transações no sistema e pelo pedido de realização da marcação física do metal.*

*§ 3º A taxa incidirá mediante alíquota específica por barra de ouro, nos termos estabelecidos em ato administrativo da CMB, de acordo com os custos efetivos da prestação do serviço de marcação física do metal para fins de rastreabilidade.*

*§ 4º A alíquota específica de que trata o § 3º deste artigo poderá ser reajustada, anualmente, mediante ato administrativo da CMB, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e observada a variação dos custos da operação e dos investimentos no sistema de rastreabilidade.*

*§ 5º A taxa deverá ser recolhida pelos contribuintes, mensalmente, até o quinto dia útil do mês seguinte ao pedido de marcação formulado pelo interessado, condicionando-se a realização desta ao devido pagamento.*

*§ 6º O produto da arrecadação da TOURO constitui receita vinculada no orçamento geral da União, destinada à CMB, exclusivamente, a título de remuneração dos serviços públicos prestados.*

O art. 11 do Substitutivo, também novo, diz respeito à responsabilização civil e criminal, conforme transcrito abaixo:

*Art. 11. A custódia, comercialização e o transporte de ouro em desacordo com o previsto nesta Lei sujeitarão os envolvidos à responsabilização cível e criminal, além das penalidades previstas nos arts. 70 a 76 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), e nos arts. 63 e 64 do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.*

De certa forma, esta responsabilização já está expressa do §2º do art. 4º do projeto original, mantido no Substitutivo.

Por fim, o Substitutivo inclui, ainda, o art. 13, que propõe alterar a Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001, conforme transcrito abaixo:

*Art. 13. A Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar com a seguinte alteração:  
“Art. 68. Quando houver indícios de infração punível com a pena de perdimento, a mercadoria importada ou a exportar será retida pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, até que seja concluído o correspondente procedimento de fiscalização.” (NR)*

Esta Medida Provisória diz respeito à legislação das contribuições para a Seguridade Social – COFINS, para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP e do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências. O art. 68, em questão, está relacionado a outras providências e diz respeito à importação de produtos diversos, não sendo específico para ouro. A alteração proposta inclui o termo “ou a exportar”, alterando o sentido do artigo original.

Destaca-se aqui, que as penalidades apreensão e perdimento já estão previstos no §5º do art. 4º do projeto original, alterado pelo Substitutivo.

## **2.2. Exclusão de dispositivos**

O Substitutivo PRPL n.3 exclui alguns dispositivos do PL 3025/2023, discutidos a seguir:

No Parágrafo Único do art. 3º retira-se o prazo “a partir de 1º de julho de 2023” para emissão de nota fiscal eletrônica. Realmente, esta data presente no PL 3025/23 está prejudicada e, na verdade, a obrigatoriedade da emissão de nota fiscal eletrônica para compra e venda de ouro já está implementada.

O Substitutivo retira os incisos do §5º do art. 4º do PL 3025/23, alterando o pressuposto, pois, a penalidade de apreensão e perdimento recairá apenas para o ouro transportado para fora da região aurífera produtora, excluindo o ouro sem a Guia de Transporte e Custódia de Ouro ou em desacordo com esta, ou que contenha informações falsas (alíneas a, b e c do inciso II).

Excluiu-se, também, os §§8º e 9º do art. 4º do projeto original, transcritos abaixo:

*Art. 4º .....*  
*.....*  
*§ 8º A ANM adotará as medidas necessárias para a implementação do sistema eletrônico de que tratam os § 1º do art. 2º e § 7º deste artigo.*  
*§ 9º Fica a ANM autorizada a implementar, manter e operacionalizar, direta ou indiretamente, mecanismo de rastreabilidade que utilize tecnologia capaz de atestar a origem do ouro.*

Desta forma, a ANM não seria responsável pela implementação do sistema eletrônico, que ficaria a cargo da Casa da Moeda. Retira, também, a autorização para a ANM implementar mecanismo de rastreabilidade capaz de atestar a origem do ouro.

No art. 10 do Substitutivo (art. 8º do PL 3025/23), que altera o art. 1º da Lei nº 7.766, de 1989, excluiu-se o inciso I, pois, este não é alterado. No projeto original este inciso é transcrito como se fosse ser alterado, porém, nenhuma alteração é apresentada. Desta forma, está correta a exclusão feita no Substitutivo.

### **2.3. Pequenas alterações no texto e correções gramaticais**

Uma série de pequenas alterações no texto original do projeto é observada no Substitutivo PRPL n.3, discutidas a seguir.

No art. 1º, o Substitutivo inclui o texto “e rastreabilidade obrigatória de ouro de qualquer natureza, origem ou regime de aproveitamento no território nacional” e substitui “compra e venda” por “alienação”. A primeira alteração citada não vai resultar em nenhuma mudança de fato, porém, alienação não é exatamente sinônimo de compra e venda. A princípio, a alteração não está incorreta, mas vale destacar que nem toda alienação é compra e venda. Melhor seria manter o texto original para evitar a utilização de outras formas de alienação.

No §2º do art. 2º, o Substitutivo inclui alguns incisos e alíneas para relacionar outros dados de identificação necessários para registro das instituições financeiras, porém, uma alteração sem muita importância porquanto outras informações podem ser exigidas pela ANM.

No inciso II, §6º, do art. 4º, o Substitutivo alterou o texto “o local de origem do ouro – Estado e Município” para “o Estado e Município do local de origem do ouro”. Também, uma alteração sem muito sentido e importância, que na verdade exclui a informação do local de origem, passando obrigar apenas o Estado e Município como informação.

No Parágrafo Único do art. 5º, o Substitutivo inclui dois incisos para relacionar outras irregularidades sujeitas à apreensão e perdimento do ouro, incluindo a falta de registro das operações no sistema de rastreabilidade e marcação física ou que contenha informações incompletas ou falsas. No texto original do PL 3025/23 está apenas o ouro acompanhado de documentação fiscal irregular, que, de certa forma, cobre as demais irregularidades.

O art. 8º do Substitutivo (ref. art. 6º do PL 3025/23) apresenta três novos parágrafos e altera o Parágrafo Único original (§3º do Substitutivo). Os quatro parágrafos do Substitutivo são transcritos abaixo:

*Art. 8º.....*

*§ 1º As instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional autorizadas a funcionar pelo Bacen devem manter em seus arquivos, por 10 (dez) anos e em via digital, independentemente do valor da operação, todos os documentos que comprovem as informações da alienação do ouro.*

*§ 2º Os documentos referidos no § 1º deste artigo poderão ser solicitados a qualquer tempo pelo Bacen, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) ou pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).*

*§ 3º Verificada qualquer irregularidade na tentativa de alienação de ouro, a instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional a que se refere o caput reportará o ocorrido à ANM, à RFB e à autoridade policial competente, para adoção das providências cabíveis.*

*4º As instituições financeiras e seus representantes que descumprirem o disposto nesta Lei estarão sujeitos às penalidades previstas no art. 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da CVM), e nos arts.5º a 10 da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017.*

Desta forma, o Substitutivo traz novas obrigações às instituições financeiras e inclui penalidades por descumprimento. Para melhor entendimento, transcreve-se abaixo o Parágrafo Único do art. 6º do PL 3025/23, cujo caput e incisos são mantidos iguais no Substitutivo.

*Art. 6º.....*

*Parágrafo único. Na hipótese em que for verificada tentativa de venda de ouro de origem ilegal ou desacompanhado de Guia de Transporte e Custódia de Ouro válida, a instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional de que trata o caput reportará o ocorrido à ANM e ao órgão de segurança pública competente, para adoção das providências cabíveis.*

Verifica-se pequenas alterações na substituição para o §3º do art. 8º do Substitutivo, transcrito acima.

Há um erro material na Alínea j, do art. 9º do Substitutivo PRPL n.3, quando altera para art. 311-A do Decreto Lei nº 2.848, de 1940. O correto é manter art. 311, como está

originalmente no PL 3025/23. Até existe o art. 311-A no referido decreto, porém, já faz parte de outro capítulo - das fraudes em certames de interesse público, assunto não tratado no tópico.

Uma pequena alteração é percebida, também, na proposição de alteração do §2º do art. 3º da Lei nº 7.766, de 1989 (art. 8º do PL 3025/23 e art. 10 do Substitutivo). Enquanto no PL 3025/23, o referido §2º tem o seguinte texto: “o ouro acompanhado por documentação fiscal irregular estará sujeito à apreensão e ao perdimento, sem prejuízo da responsabilidade cível e criminal”, no Substitutivo PRPL n.3, a alteração inclui alíneas, conforme transcrito abaixo:

*§2º O ouro fora do sistema de rastreabilidade estará sujeito a:*

- a) apreensão pelos órgãos competentes; e*
- b) perdimento pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).*

A mudança de fato, neste caso, foi a alteração de “acompanhado por documentação fiscal irregular” para “fora do sistema de rastreabilidade”.

O artigo referente à revogação de outros dispositivos (art. 10 do PL 3025/23), o Substitutivo também propõe alteração, distinguindo em seu art. 14 o prazo de 90 dias para a alteração do art. 9º da Lei nº 11.685, de 2008, após a publicação da Lei.

Observa-se, ainda, no Substitutivo PRPL n.3, a inclusão ou alteração de palavras para uma adequada correção gramatical do texto. Alguns exemplos são:

- 1) no §3º do art. 4º, retirou-se a palavra “limite” antes de circunscrição;
- 2) no §4º do art. 4º, corrigiu-se a concordância verbal para “Entendem-se”;
- 3) a inclusão do termo “de algum” no inciso III do art. 9º; etc.

### **3. Discussão**

A principal alteração apresentada pelo Substitutivo PRPL n.3 ao PL 3025/23 é a obrigação de marcação de todo ouro comercializado no Brasil na Casa da Moeda, como forma de rastreamento físico do ouro. Outras alterações, correlatas à primeira, designam a Casa da Moeda como operadora, também, de sistema digital de rastreamento do ouro, a ser desenvolvido pela ANM. Além disso, cria a Taxa de Registro das Transações e de Marcação Física do Ouro, cuja receita será destinada exclusivamente à Casa da Moeda, a título de remuneração dos serviços públicos prestados.

Algumas questões importantes surgem a partir da análise destas alterações principais, relacionadas à capacidade operacional da Casa da Moeda e ao rastreamento físico do ouro, discutidas a seguir.

#### **3.1. Incumbência para a Casa da Moeda**

A Casa da Moeda do Brasil (CMB) é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, focada na produção de dinheiro, passaportes e selos. A CMB não possui agências de atendimento ao público espalhadas pelo país. Sua única sede industrial e administrativa está localizada no Distrito Industrial de Santa Cruz, na Zona Oeste do Rio de Janeiro. Desta forma, é difícil compreender como será feita a operação para marcação do ouro pela Casa da Moeda. Todo o ouro extraído no vasto território brasileiro será encaminhado para a Casa da Moeda no Rio de Janeiro? Em caso afirmativo, como será feito o transporte até lá?

Questiona-se, também, a marcação física de todo ouro comercializado como a forma adequada de seu rastreamento físico. E se fosse esse o caso, melhor seria repassar essa incumbência para as instituições financeiras que compram o ouro, pois assim, não precisaria deslocar o ouro para fora da circunscrição regional.

Além disso, o rastreamento digital com as informações históricas do ouro deve ser feito pela ANM, como expresso originalmente no PL 3025/23, pois, é a entidade responsável por regular todo o setor e terá mais facilidade para acompanhar a veracidade das informações prestadas. Acrescenta-se, neste caso, que a Casa da Moeda não possui quadro técnico para este fim, teria que passar por uma reformulação estrutural e de pessoal.

### **3.2. Rastreabilidade física do ouro**

A Rastreabilidade de produtos é a capacidade de acompanhar todo o histórico, movimentação e localização de um item, da matéria-prima ao consumidor final. Utiliza tecnologias como códigos de barras e registros de dados para garantir segurança, qualidade e conformidade regulatória. Toda a cadeia produtiva deve ser mapeada no rastreamento: produção, distribuição, comercialização etc.

Uma questão importante na rastreabilidade, sobretudo, no comércio de ouro, é a identificação de sua procedência, ou seja, o local de extração. O ouro possui características físico-químicas distintas, que variam de acordo com o local de extração. Desta forma, havendo um banco de amostras e dados, para fins de comparação, contendo os diferentes perfis do ouro produzido no Brasil, será possível verificar se uma determinada amostra foi realmente extraída do local declarado pelo produtor.

Esta medida é importante no âmbito do combate à extração ilegal do ouro e do controle da produção aurífera nacional. No entanto, leva-se tempo para alcançar um banco de dados suficientes para se conhecer e classificar o ouro das diversas províncias do território nacional. Será necessário o incentivo à pesquisa acadêmica sobre o assunto e estabelecer critérios para obtenção de dados geoquímicos, impondo aos produtores a realização de análises periódicas e abastecimento do banco de dados.

Este tipo de rastreamento físico já é adotado pela Polícia Federal em perícias técnicas e é muito mais eficiente do que simplesmente a marcação física pela Casa da Moeda, pois esta marcação, como proposta no Substitutivo, não impediria a ocorrência de fraudes e ilegalidades.

A criação do Banco Nacional de Perfis Auríferos (BANPA), cuja ideia principal é o arquivamento de amostras e dados geoquímicos do ouro de cada província mineral, foi proposto pelos PLs 3587/2023 e 2993/2023, que tramitam no Senado Federal.

### **3.3. Impactos para a ANM**

Inicialmente, a maior incumbência para a ANM será o atendimento ao §4º do art. 7º do Substitutivo e ao §6º do art. 4º, sobre procedimentos para emissão da Guia de Transporte e Custódia de Ouro.

O §4º do art. 7º do Substitutivo PRPL n.3 determina que a ANM faça o regulamento para o sistema de rastreamento do ouro, no prazo de 60 dias, incluindo o detalhamento dos procedimentos, auditoria por órgãos regulares e de segurança, o cronograma para entrada em operação, a qual iniciará em até 90 dias a partir do regulamento, a forma e o valor mínimo da taxa de registro das transações e de marcação do ouro.

## **4. Considerações finais**

Existe mais de uma dezena de projetos de lei tramitando na Câmara dos Deputados e Senado Federal com objetivos semelhantes ao PL 3025/23. O PL 836/2021, por exemplo, apresentado pelo deputado Fabiano Contarato, em abril de 2024, é idêntico ao PL 3025/23. Este projeto de lei abarca as principais questões já amplamente discutidas sobre o assunto. É, talvez, o que reuni e constitui as melhores propostas apresentadas com o intuito de combater a extração ilegal de ouro no Brasil.

O Substituto PRPL n.3, apresentado pelo deputado Marx Beltrão (PP/AL), no entanto, apresenta problemas porquanto impõe à Casa da Moeda a marcação de todo ouro extraído no país, como forma de rastreamento físico.

Recomenda-se, pelo exposto, a elaboração de parecer favorável à aprovação do PL 3025/23 e rejeição do Substitutivo apresentado no Parecer de Plenário.

Luciano Versiani Ribeiro

SIAPE 1254227