



ANÁLISE DOS MARCOS REGULATÓRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE LACUNAS E REFORMAS REGULATÓRIAS NECESSÁRIAS PARA A RATIFICAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO ANTECIPADA DA CONVENÇÃO DE MINAMATA NO BRASIL

Apresentação dos Resultados

Brasília
09/08/2017



ANÁLISE DOS MARCOS REGULATÓRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE LACUNAS E REFORMAS REGULATÓRIAS NECESSÁRIAS PARA A RATIFICAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO ANTECIPADA DA CONVENÇÃO DE MINAMATA NO BRASIL

Estudo realizado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD,
no âmbito do Projeto SB-001062.03.01 – Projeto MIA Brasil –
"Desenvolvimento da Avaliação Inicial da Convenção de Minamata sobre Mercúrio no Brasil",
pelo Instituto de Avaliação, Pesquisa, Programas e Projetos Socioambientais

Contrato BRA10-34947/2017 – Licitação JOF-0200/2016



ANÁLISE DOS MARCOS REGULATÓRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE LACUNAS E REFORMAS REGULATÓRIAS NECESSÁRIAS PARA A RATIFICAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO ANTECIPADA DA CONVENÇÃO DE MINAMATA NO BRASIL

As opiniões emitidas neste trabalho são de exclusiva e inteira responsabilidade dos consultores contratados para sua elaboração, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Avaliação, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – ONU Meio Ambiente ou do Ministério do Meio Ambiente

OTAVIO LUIZ GUSSO MAIOLI
Coordenador

HASSAN SOHN
Consultor Jurídico

JOÃO BOSCO COSTA DIAS
Consultor de Gestão Ambiental



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



O objetivo desta Convenção é proteger a saúde humana e o meio ambiente das emissões e liberações antropogênicas de mercúrio e de compostos de mercúrio.



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



UN  **MINAMATA
CONVENTION
ON MERCURY**

#MakeMercuryHistory
@minamataMEA

AUGUST
16 **ENTRY INTO FORCE**
2017

70 ratifications as
of 29 June 2017

First Conference of the Parties
24-29 September 2017
Geneva, Switzerland



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



OBJETIVO DO TRABALHO

Análise das legislações em todos os diversos campos em que o mercúrio seja ou possa ser regulado, bem como as atribuições e responsabilidades das instituições envolvidas com a gestão de mercúrio



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



METODOLOGIA

- Análise das obrigações assumidas com a Convenção de Minamata;
- Identificação das principais instituições governamentais primariamente envolvidas na gestão de mercúrio e possíveis interlocutores não governamentais;
- Levantamento da legislação pertinente ao mercúrio;
- Análise legal para identificar a suficiência da legislação e avaliar a existência de lacunas ou conflitos.



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS

17 dos 35 artigos da Convenção demandam alguma medida para as Partes





**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



IDENTIFICAÇÃO DE INSTITUIÇÕES CHAVE

- Instituições Governamentais Federais:
(Conselho: 1 - Ministérios: 11 – Autarquias/Agências: 9)
- Instituição interlocutora com os Estados: ABEMA
- Instituições Não Governamentais:
(Entidades Profissionais: 2 - Entidades Empresárias: 13 - ONGs especializadas: 6)



Relação não exaustiva → ponto de partida para as ações do MMA.

Não exclui outras entidades que possam ser relevantes para ações específicas.



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



RELAÇÃO DE INSTITUIÇÕES CHAVE

- MMA
- IBAMA
- CONAMA
- MS
- ANVISA
- FIOCRUZ
- MTPS
- FUNDACENTRO
- MDIC
- INMETRO
- MCTIC
- CETEM

- MME
- DNPM
- MAPA
- MRE
- Agência Brasileira de Cooperação
- MJSP
- PF
- PRF
- MEC
- MF

• ABEMA

- CFO
- ABO
- IBRAM
- ABM
- ABIQUIM
- ABICLOR
- ABCP
- ABCM
- ABINEE
- ABILUX

- ABILUMI
- RECICLUS
- ABRELPE
- ABETRE
- ABRAGET

- FBOMS
- AEIMM
- APROMAC
- ACPO
- TOXISPHERA
- Hospitais Saudáveis



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO

Foco na Legislação Federal



Competência Exclusiva da União → ex.: comércio exterior, mineração, metalurgia, exercício profissional

União fixa normas gerais (mínimo aceitável) → ex.: produção e consumo, saúde, meio ambiente



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO

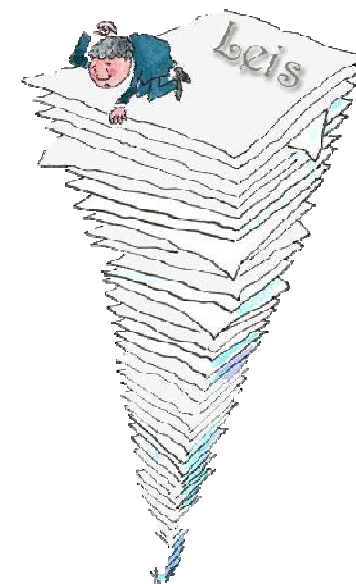
- Normas Federais (com menção específica ao mercúrio):

Leis: 1

Decretos: 10

Resoluções: 29 (10 CONAMA)

Outras: 22





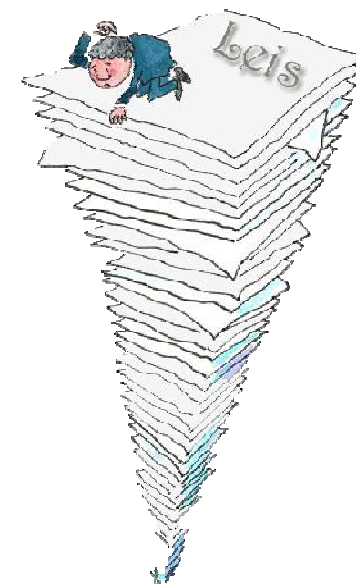
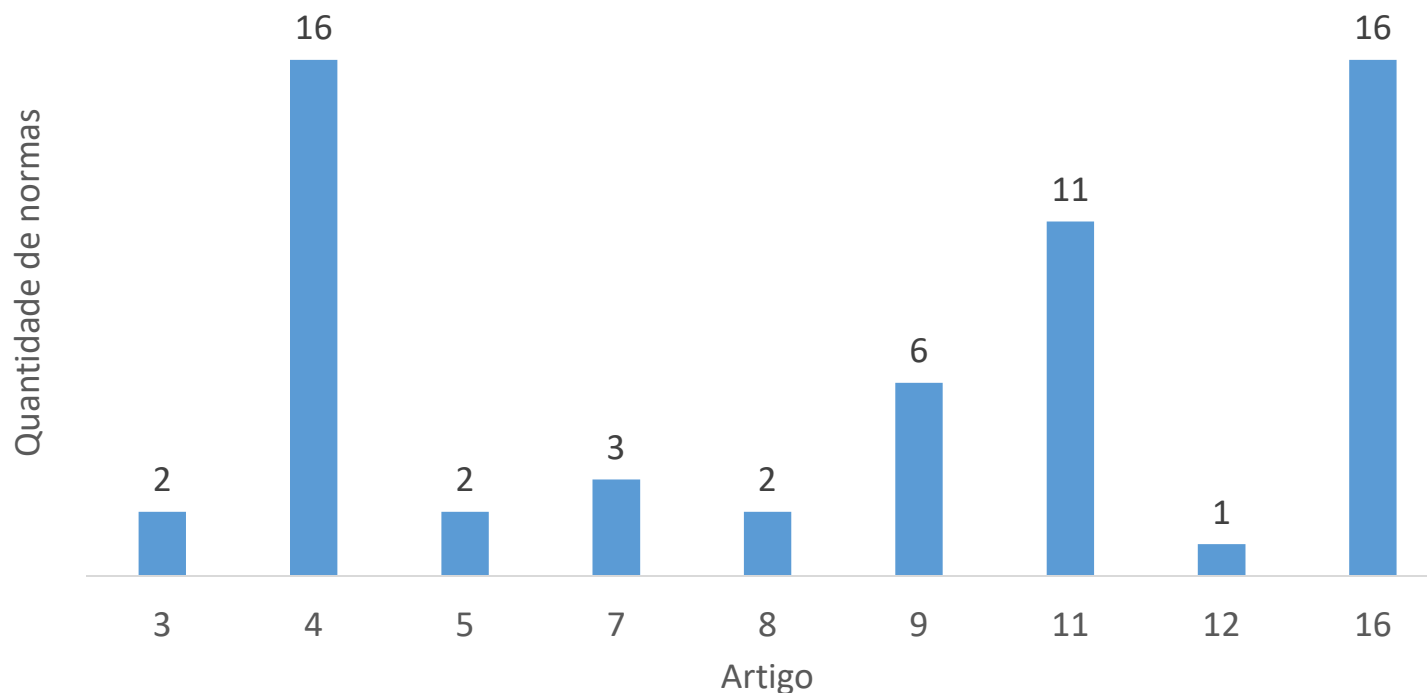
**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO

Distribuição das normas nos artigos da Convenção





**Minamata
Convention
on Mercury**

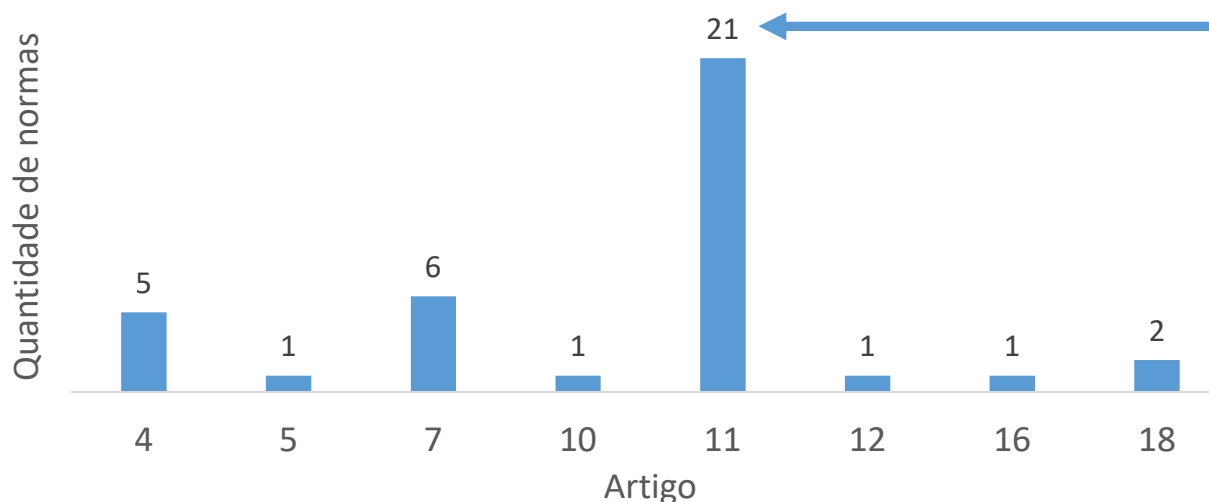
Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO

Normas Estaduais superiores com menção específica ao mercúrio:
Presentes em 19 Estados + DF (37 normas identificadas);

Distribuição das normas nos artigos da Convenção



Concentradas
na gestão de
resíduos

Relação não exaustiva → precariedade de acesso à informação.
Caráter Ilustrativo
Objetivo de identificar potenciais conflitos ou iniciativas inovadoras



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Hierarquia normativa e efeitos da ratificação:

- Tratados ratificados possuem força normativa equivalente à Lei ordinária* especial para o tema – logo, a partir da data de publicação do decreto que os ratifica, independente de depósito, revogam/suspendem a eficácia de disposições contrárias anteriores e afastam a aplicação das normas gerais para o tema específico.
- Convenção de Viena, artigo 27: “uma parte na pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”.

* Exceto quando tratando de Direitos Humanos, quando possuem caráter constitucional.



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Funções principais da Análise:

- Identificar disposições normativas incompatíveis com a Convenção de Minamata, para eventual adaptação e minoração dos impactos sociais.
- Identificar eventuais pontos da Convenção de Minamata que requeiram alguma forma de regulamentação, para esclarecer seu conteúdo ou permitir execução de suas prescrições de forma harmônica dentro do sistema normativo.



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Princípios orientadores da Análise:

- Interpretação do sentido e finalidade do texto original em inglês (gramatical+lógica+sistemática / axiológica+teleológica);
- Princípios estabelecidos na própria Convenção de Minamata;
- Mínimo normativo X publicidade, acessibilidade e eficácia;
- Respeito à prerrogativa da Administração quanto à conveniência e oportunidade de adoção das espécies normativas disponíveis.



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Artigo 3 - FONTES DE OFERTA DE MERCÚRIO E COMÉRCIO

- 9 parágrafos com demandas;
- 4 recomendações normativas + 1 opcional;
- 6 recomendações de ações administrativas.

Apreensão de 70Kg de mercúrio contrabandeado.
MS, mar./2015 – Foto: IBAMA/MS





**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Artigo 4 - PRODUTOS COM MERCÚRIO ADICIONADO

- 4 parágrafos com demandas;
- 12 recomendações normativas + 1 colateral;
- 13 recomendações de ações administrativas;
- 2 contextos análogos identificados.





**Minamata
Convention
on Mercury**

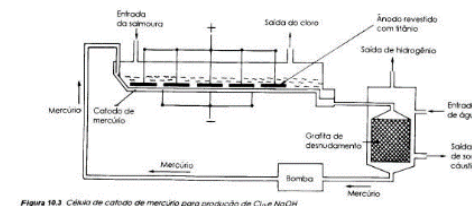
Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Artigo 5 - PROCESSOS INDUSTRIAIS NOS QUAIS O MERCÚRIO OU COMPOSTOS DE MERCÚRIO SÃO UTILIZADOS

- 7 parágrafos com demandas;
- 4 recomendações normativas;
- 8 recomendações de ações administrativas.



Células eletrolíticas com mercúrio para produção de cloro e soda



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Artigo 7 - MINERAÇÃO DE OURO ARTESANAL E EM PEQUENA ESCALA

- 2 parágrafos com demandas;
- 2 recomendações normativas + 1 futura;
- 7 recomendações de ações administrativas.





**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Artigo 8 - EMISSÕES DE MERCÚRIO E SEUS COMPOSTOS

- 6 parágrafos com demandas;
- 9 recomendações normativas + 1 futura;
- 3 recomendações de ações administrativas.



1. Geração térmica com carvão mineral; 2. ustulação de não-ferrosos;
3. Incineradores de resíduos; 4. Produção de cimento clínquer.



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Artigo 9 - LIBERAÇÃO DE MERCÚRIO E SEUS COMPOSTOS

- 5 parágrafos com demandas;
- 5 recomendações normativas;
- 3 recomendações de ações administrativas.





**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Artigo 10 - ARMAZENAMENTO AMBIENTALMENTE SAUDÁVEL DE MERCÚRIO

- 2 parágrafos com demandas;
- 1 recomendação normativa + 1 futura;
- 1 recomendação de ação administrativa.



Depósito de mercúrio em Hillsborough/NJ (EUA) em 2009.

Foto: Associated Press



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Artigo 11 - RESÍDUOS DE MERCÚRIO

- 2 parágrafos com demandas;
- 1 recomendação normativa;
- 1 recomendação de ação administrativa.





**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Artigo 12 - ÁREAS CONTAMINADAS

- 2 parágrafos com demandas;
- 1 recomendação normativa futura;
- 3 recomendações de ações administrativas.





**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Artigo 13 - RECURSOS FINANCEIROS E MECANISMO FINANCEIRO

Artigo 14 - CAPACITAÇÃO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

Artigo 16 - ASPECTOS DE SAÚDE

Artigo 17 - INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES

Artigo 18 - INFORMAÇÕES PÚBLICAS, CONSCIENTIZAÇÃO E EDUCAÇÃO

Artigo 19 - PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E MONITORAMENTO

Artigo 20 - PLANOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Artigo 21 - APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS

Nenhuma recomendação normativa;

Recomendações de ações administrativas → ações internas





**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Resumo



Nenhuma incompatibilidade legal grave ou insanável identificada



QUADRO RESUMO DE DEMANDAS

3	Fontes de oferta de mercúrio e comércio		§ 6	Providência normativa	
	§ 3	Providência normativa	§ 7	Providência normativa	
	§ 4	Não se aplica	§ 8	Providência administrativa	
	§ 5a	Providência administrativa	7	Mineração de ouro artesanal/p. escala	
	§ 5b	Providência normativa		§ 2	Providência normativa
	§§ 6-7	Providência normativa		§ 3	Providência administrativa
	§§ 8-10	Providência normativa		§§ 3a-3c	Providência administrativa
11	Providência administrativa	§ 4	Providência administrativa		
4	Produtos com mercúrio adicionado		8	Emissões	
	§ 1	Providência normativa		§ 3	Providência normativa
	§ 3	Providência normativa		§ 3 (fin)	Providência administrativa
	§ 5	Providência administrativa		§ 4	Providência normativa
	§ 6	Providência normativa		§§ 5-6	Providência normativa
5	Processos industriais		§ 7	Providência administrativa	
	§ 2	Providência normativa	§ 11	Providência administrativa	
	§ 3	Providência normativa	9	Liberações	
	§ 5a	Providência normativa		§§ 3-5	Providência normativa
	§ 5b	Providência administrativa		§ 6	Providência administrativa
	§ 5c	Providência administrativa		§ 8	Providência administrativa



QUADRO RESUMO DE DEMANDAS

10	Armazenamento provisório		17	§ 1d	Providência administrativa	
	§ 2	Providência normativa		Intercâmbio de Informações	§§ 1-2	Providência administrativa
	§ 4	Providência administrativa			§ 4	Providência administrativa
11	Resíduos de mercúrio		§ 5		Providência administrativa	
	§ 1	Nenhuma Providência	18	Inf. Públicas, conscientização, educação		
	§ 3	Providência normativa		§ 1ª	Providência administrativa.	
	§ 5	Providência administrativa		§ 1b	Providência administrativa	
12	Áreas contaminadas			§ 2	Providência administrativa	
	§ 1	Providência administrativa	19	Pesquisa, desenvolv. e monitoramento		
	§ 2	Providência administrativa		§§ 1-2	Providência administrativa	
	§ 4	Providência administrativa		20	Planos de Implementação	
13	Recursos financeiros		§§ 1-4		Providência administrativa	
	§ 1	Providência administrativa	21	Apresentação de relatórios		
14	Capacitação, assistência técnica			§§ 1-2	Providência administrativa	
	§§ 1-3	Providência administrativa				
16	Aspectos de saúde					
	§ 1ª	Providência administrativa				
	§ 1b	Providência administrativa				
	§ 1c	Providência administrativa				



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Ressalvas quanto às medidas recomendadas:

- Espelham o melhor entendimento da equipe de consultores no momento de realização do trabalho, mas admitem eventuais divergências quanto à interpretação da norma jurídica, extensão e efeitos de normas jurídicas, adequação e suficiência de prescrições normativas relacionadas a políticas públicas, segurança ambiental e a todos os demais temas envolvidos;
- Possibilidade de divergência é um componente intrínseco do processo republicano e participativo de construção de políticas públicas.



**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



ETAPA PÓS-ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

- Identificar e solucionar eventuais divergências de entendimento em relação à análise de legislação.
- Colher subsídios e demandas para regulamentação dos contextos legais alterados pela ratificação da Convenção de Minamata.
- Colher subsídios para discussão das questões em desenvolvimento no âmbito da Convenção de Minamata.
- Colher subsídios para proposições aditivas que o Brasil possa fazer às normas da Convenção de Minamata.

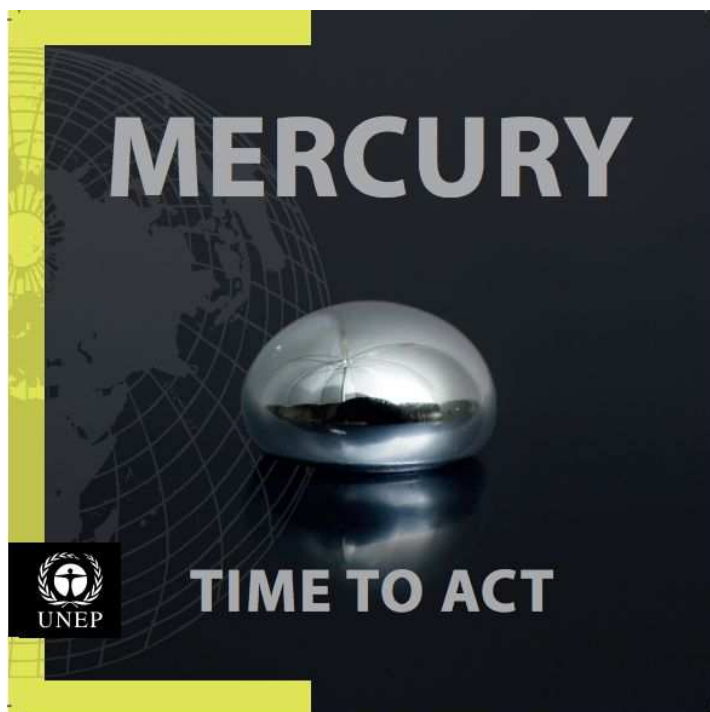


**Minamata
Convention
on Mercury**

Análise dos Marcos Regulatórios para Identificação de Lacunas e Reformas Regulatórias Necessárias para a Ratificação e Implementação Antecipada da Convenção de Minamata no Brasil



Contribuir para a efetividade da implementação da Convenção de Minamata.



Nosso agradecimento pela presença e atenção de todos.

OTAVIO LUIZ GUSSO
MAIOLI
Coordenador

HASSAN SOHN
Consultor Jurídico

JOÃO BOSCO COSTA
DIAS
Consultor de Gestão
Ambiental