



# 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.

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



## 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





## 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 Empresarias: 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.



## 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



## LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO

### Foco na Legislação Federal



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

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



## LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO

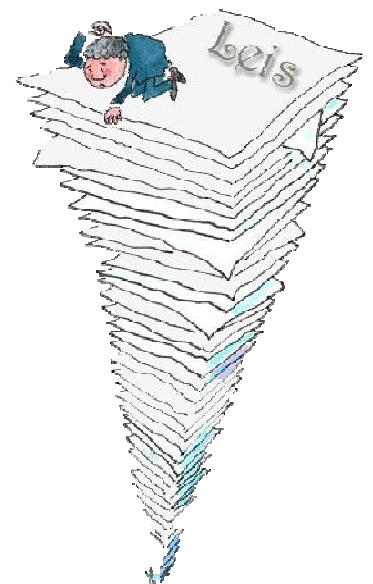
- Normas Federais (com menção específica ao mercúrio):

Leis: ..... 1

Decretos: ..... 10

Resoluções: .... 29 (10 CONAMA)

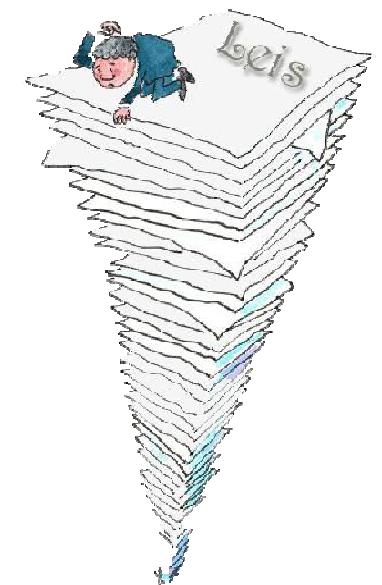
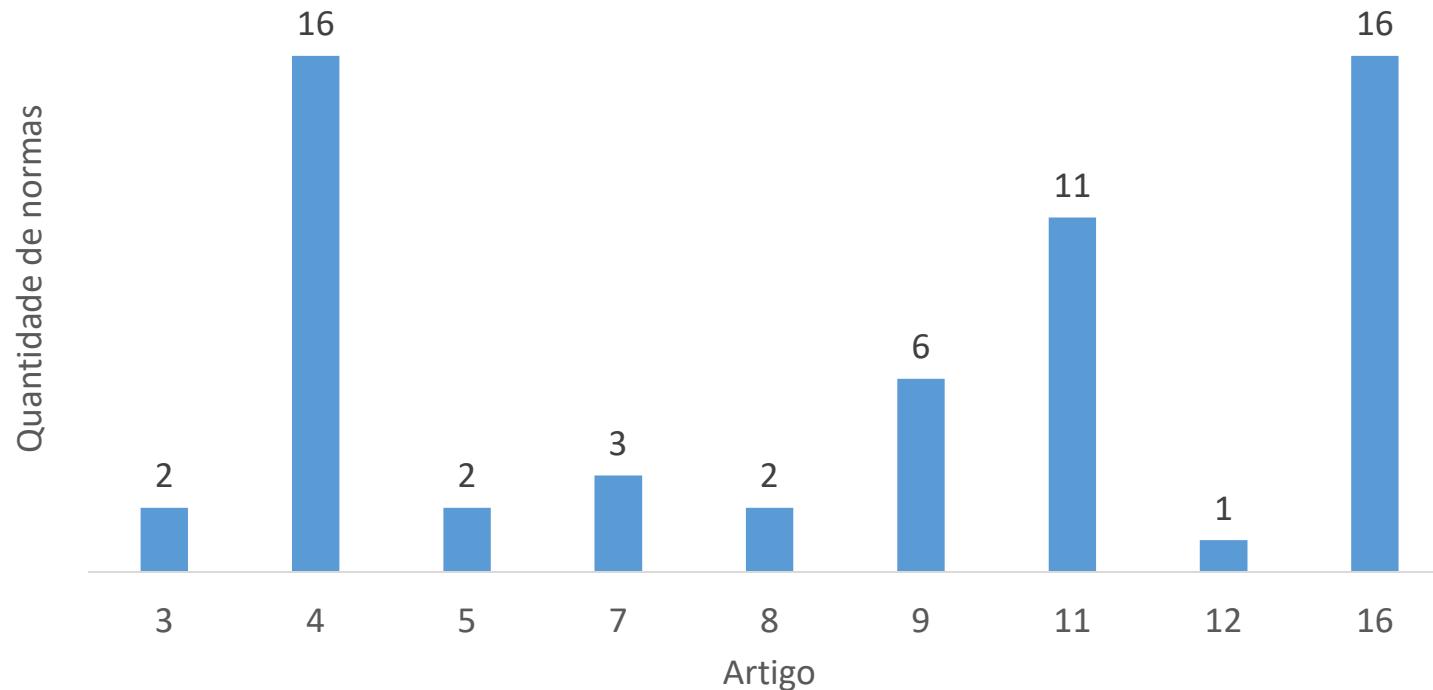
Outras: ..... 22





## LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO

Distribuição das normas nos artigos da Convenção



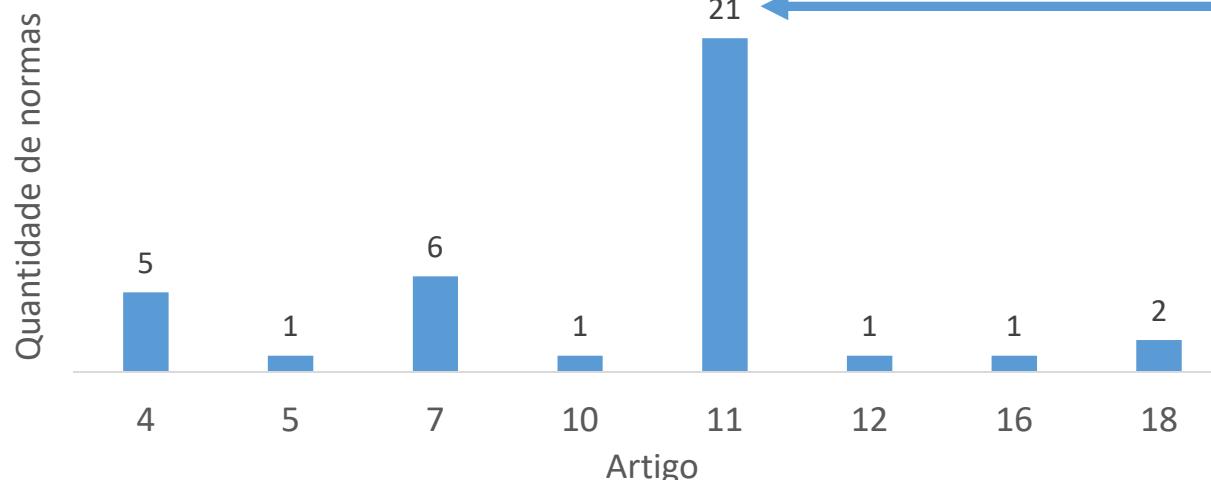


## LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO

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



## 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.



## 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.



## 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.



## 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

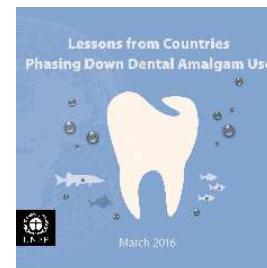




## ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

### Artigo 4 - PRODUTOS COM MERCÚRIO ADICIONADO

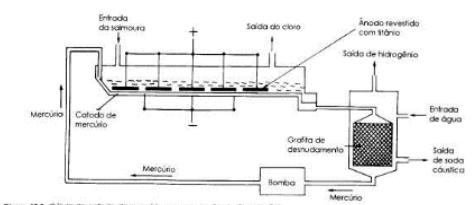
- 4 parágrafos com demandas;
- 12 recomendações normativas + 1 colateral;
- 13 recomendações de ações administrativas;
- 2 contextos análogos identificados.



## ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

### Artigo 5 - PROCESSOS INDUSTRIAS 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



## ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

### Artigo 7 - MINERAÇÃO DE OURO ARTESANAL E EM PEQUENA ESCALA

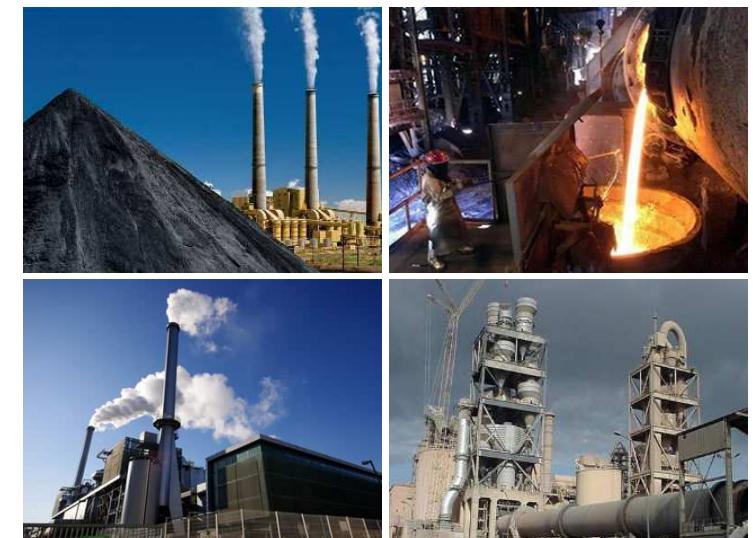
- 2 parágrafos com demandas;
- 2 recomendações normativas + 1 futura;
- 7 recomendações de ações administrativas.



## 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.

## ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

### Artigo 9 - LIBERAÇÃO DE MERCÚRIO E SEUS COMPOSTOS

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





## 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.

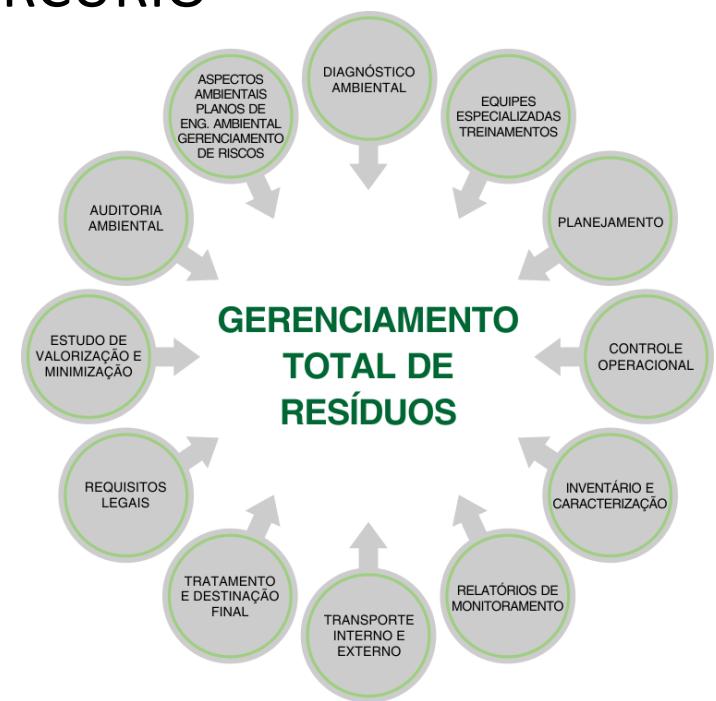
Foto: Associated Press



## ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

### Artigo 11 - RESÍDUOS DE MERCÚRIO

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





## ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

### Artigo 12 - ÁREAS CONTAMINADAS

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





## 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;

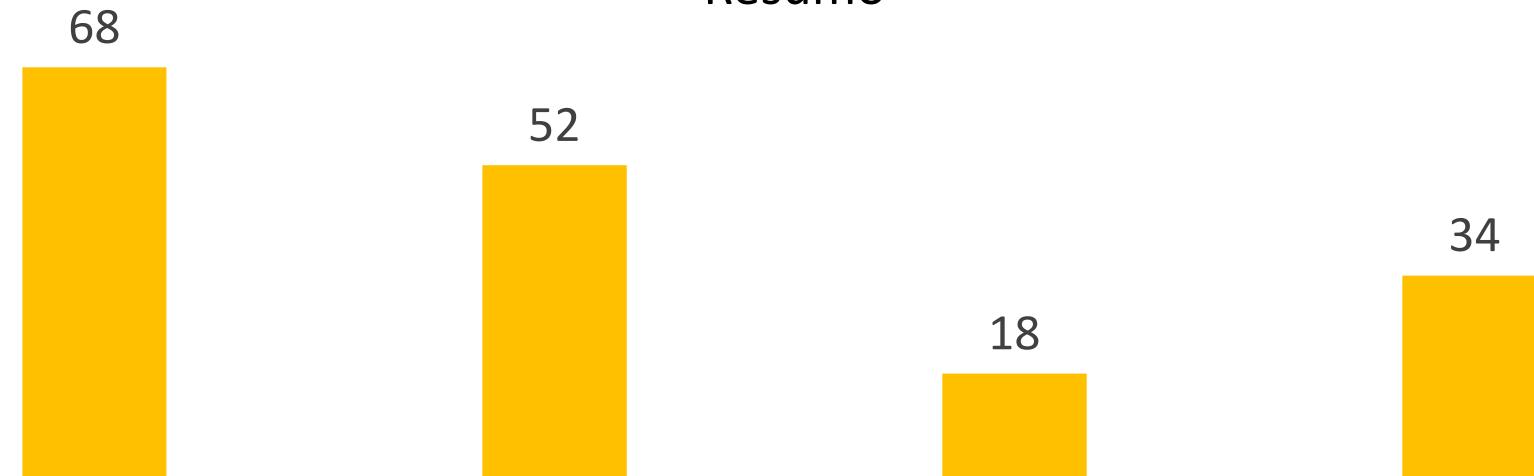
Recomendações de ações administrativas → ações internas





## ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

### Resumo



Total de dispositivos na Convenção

Demandas medidas ou providências

Recomendações normativas

Recomendações administrativas

Nenhuma incompatibilidade legal grave ou insanável identificada

## QUADRO RESUMO DE DEMANDAS

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

## QUADRO RESUMO DE DEMANDAS

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



## 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.



## 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 da 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.

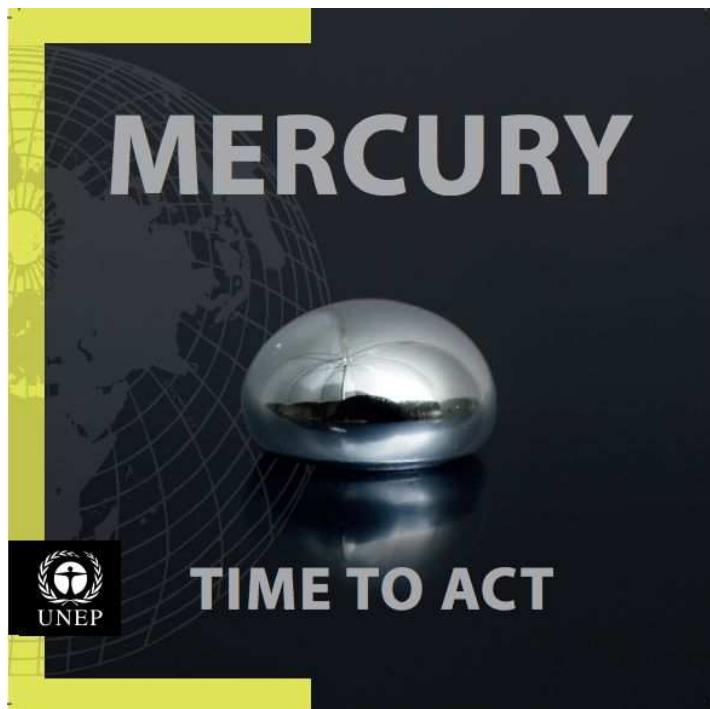


**Minamata  
Convention  
on Mercury**

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