



## Proposta de Instrução Normativa sobre controle da importação, exportação, reciclagem, recuperação, comércio, uso e transporte de mercúrio metálico.

### Contribuições do Instituto Escolhas

Abril de 2024

Em resposta à Consulta Pública aberta pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, no âmbito do Processo 02001.004821/2013-63, sobre proposta de Instrução Normativa (IN) que estabelece exigências e procedimentos relacionados ao controle de mercúrio metálico, o **Instituto Escolhas apresenta as seguintes contribuições:**

Conforme demonstrado por diversos estudos e reconhecido, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 5077, ADI 7200, ADI 7203, ADI 7273), a extração ilegal de ouro teve aumento exponencial nos últimos anos, sobretudo na Amazônia, com enormes prejuízos ambientais e sociais. Somente dentro de Terras Indígenas, a área de garimpos ilegais cresceu 6,5 vezes em dez anos<sup>1</sup>. Segundo dados do Instituto Escolhas, em 2021, o Brasil produziu 52,8 toneladas de ouro com indícios de ilegalidade – o equivalente a 54% da produção nacional<sup>2</sup>. Conforme dados da Fundação Oswaldo Cruz<sup>3</sup>, a contaminação ocasionada pelo mercúrio metálico, insumo amplamente utilizado na extração do ouro, é alarmante e constitui grave problema de saúde pública. Ainda, como já constatado pelo próprio IBAMA<sup>4</sup> e indicado no *Inventário Nacional de Emissões e Liberações de Mercúrio no Âmbito da Mineração Artesanal e de Pequena Escala no Brasil*, documento referenciado pelo Brasil no Relatório Nacional enviado à Convenção de Minamata, em 2021, a maior parte do mercúrio metálico utilizado nos garimpos de ouro é de origem ilegal<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Dados do Projeto Mapbiomas, Coleção 8, disponíveis em: <https://brasil.mapbiomas.org/estatisticas/>

<sup>2</sup> INSTITUTO ESCOLHAS (2022), *Ouro com indícios de ilegalidade bate recorde e ultrapassa 50 toneladas*. Disponível em: [https://escolhas.org/wp-content/uploads/2022/12/Onepage\\_Raio-X-Ouro.pdf](https://escolhas.org/wp-content/uploads/2022/12/Onepage_Raio-X-Ouro.pdf)

<sup>3</sup> Ver, por exemplo: BASTA, Paulo; HACON, Sandra (2020). *Impacto do Mercúrio em Áreas Protegidas e Povos da Floresta Amazônica Oriental: uma abordagem integrada saúde-ambiente*. Aspectos metodológicos e resultados preliminares. Disponível em: <https://repositorio.bvspovosindigenas.fiocruz.br/items/37d0b467-c8b4-4f50-8c01-60b5f8ee1c96>

Ver também: VASCONCELLOS, A; BARROCAS, P; RUIZ, C; MOURÃO, D; HACON, S. *Burden of Mild Mental Retardation attributed to prenatal methylmercury exposure in Amazon: local and regional estimates*. *Cien Saude Colet*. 2018. Nov.23(11):3535-3545. Doi: 10.1590/1413-812320182311.1581216. PMID: 30427427

<sup>4</sup> Uol (2023), *Como frascos de xampu escondem mercúrio ilegal usado em garimpos de ouro*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reporter-brasil/2023/11/10/como-frascos-de-xampu-escondem-mercúrio-ilegal-usado-em-garimpos-de-ouro.htm>

<sup>5</sup> CASTILHOS, Zuleica (Coord). *Inventário Nacional de Emissões e Liberações de Mercúrio no Âmbito da Mineração Artesanal e de Pequena Escala no Brasil*: RELATÓRIO FINAL. 2018. p.5. Disponível em: <https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2020/05/Invent%C3%A1rio-das-emiss%C3%B5es-de-merc%C3%B4rio.pdf>



Nesse contexto, é bem-vinda a iniciativa do IBAMA de revisar as regras de controle da substância, o que é feito com fundamento nas competências que lhe foram concedidas pelo Decreto nº 97.634/1989.

De modo geral, a proposta apresentada em consulta aprimora a sistemática que havia sido estabelecida com a Instrução Normativa nº 8/2015, sanando importantes fragilidades deste regramento. Em primeiro lugar, o novo texto passa a incluir os compradores como sujeitos regulados, o que não ocorre na IN nº 8/2015. Com isso, para comprar mercúrio metálico, será necessário cadastro e habilitação prévia no IBAMA, o que dará mais instrumentos para o órgão ambiental monitorar e fiscalizar as operações comerciais, dispondo de mais elementos para identificar fraudes e irregularidades. Além disso, com a proposta, o Documento de Operações com Mercúrio Metálico (DOMM) ganha relevância, tornando-se “autorização obrigatória para o comércio” (ar. 2º V), cuja emissão, impressão e porte passa a ser requisito para importações, exportações, transportes e armazenamentos, inclusive temporários. A emissão do DOMM passa a depender da submissão, pelo interessado, de informações sobre os sujeitos, as quantidades, as origens e os fins das relações comerciais. Depende também da prévia obtenção de Licença Ambiental de Operação. A partir dessas informações, serão contabilizados os saldos de mercúrio metálicos de importadores, exportadores, comerciantes e utilizadores. Essa nova sistemática ampliará as informações à disposição do IBAMA, constituindo-se em ferramenta relevante para atuação estratégica do órgão.

O texto proposto também inova positivamente ao explicitar os procedimentos que serão adotados para autorizar cada tipo de operação, o que traz previsibilidade e segurança jurídica para os entes privados que comercializam mercúrio. Ainda, disciplina a recuperação e a reciclagem da substância, assuntos que são praticamente ignorados pela Instrução Normativa de 2015. Por fim, em relação à venda de mercúrio para pessoas físicas que atuam em garimpos, traz regra bastante benéfica, limitando-a apenas ao titular da Permissão de Lavra Garimpeira. Isso contribui para identificar o responsável pelo mercúrio utilizado, sendo medida fundamental para que se possa punir fraudes e ilegalidade e, por consequência, dissuadir o uso ilícito da substância.

**Diante dessas inovações positivas, a proposta é vista como meritória pelo Instituto Escolhas. Para contribuir com o seu aprimoramento apresentamos cinco sugestões:**

### **1. Substituição dos termos “lavra garimpeira” e “Mineração de ouro artesanal e em pequena escala” por “extração mineral”.**

Sugerimos que a Instrução Normativa, no que se refere à utilização de mercúrio metálico em atividades de extração de ouro passe, a adotar o termo ‘extração mineral’ ao invés de ‘lavra garimpeira’ ou “mineração de ouro artesanal e em pequena escala”. Isso para garantir que as exigências previstas não sejam interpretadas como circunscritas a um regime de aproveitamento mineral específico, como



o regime de permissão de lavra garimpeira, ou a determinado porte de operação, mas sejam aplicáveis a todas as atividades de extração de ouro que utilizem o mercúrio.

Entendemos que essa substituição é extremamente relevante para refletir a realidade atual do setor, já que o uso do mercúrio é determinado pelas práticas de extração de ouro e não, necessariamente, pelo regime de aproveitamento mineral ou porte artesanal. Isso evitará que utilizadores de mercúrio já enquadrados, ou que eventualmente venham a se enquadrar em outros regimes que não o de permissão de lavra garimpeira, ou que possuam distintos portes operacionais, não tenham interpretação imprecisa das exigências. Assim, sugerimos alterações na redação do Art. 4º e do ANEXO I:

**[redação sugerida]** Art. 4º. *A habilitação requerida para desenvolvimento das atividades com mercúrio metálico considerará a situação cadastral e regularidade no CTF/APP e exigirá a prestação de informações e de documentos comprobatórios listados a seguir:*

[...]

V - quando for atividade de **extração mineral [lavra garimpeira]** com utilização de mercúrio metálico:

- a) licença ambiental de operação válida expedida pelo órgão ambiental competente;
- b) informações do local onde ocorrerá a **lavra [garimpeira]** com coordenadas geográficas;
- c) estimativa ou previsão anual de utilização de mercúrio metálico, em quilogramas (kg); e,
- d) autorização para funcionar como empresa de mineração, sob o regime de permissão de lavra garimpeira, de pesquisa mineral, de concessão, de licenciamento ou de monopolização, segundo os critérios estabelecidos pela Agência Nacional de Mineração.

**[redação sugerida]** ANEXO I – ATIVIDADES COM MERCÚRIO SUJEITAS A CONTROLE E USOS PERMITIDOS

[...]

Atividade: **Extração mineral [Mineração de ouro artesanal e em pequena escala (Artigo 2, (a))]**  
Descrição ou produto: **Extração de ouro por mineradores ou empreendimentos devidamente licenciados ambientalmente [Mineração de ouro conduzida por mineradores individuais ou pequenos empreendimentos com investimento de capital e produção limitados, devidamente licenciados ambientalmente]**

## 2. Obrigação de apresentação do Documento de Operações com Mercúrio Metálico (DOMM) também por pessoas físicas.

O Art. 37 da instrução normativa proposta isenta pessoas físicas de apresentarem o Documento de Operações com Mercúrio Metálico (DOMM). No entanto, isso enfraquece os controles, principalmente no setor de extração mineral, e vai, inclusive, na direção contrária da sistemática proposta pela própria



instrução, que, em seu artigo 7º, diz que o DOMM “constitui autorização obrigatória para o comércio de mercúrio metálico, instituída pelo Decreto nº 97.634, de 10 de abril de 1989, devendo ser portada e apresentada, no transporte, utilização e armazenamento temporário deste elemento”.

Julgamos importante que o DOMM seja também apresentado pela pessoa física, seja para o porte, o transporte, o armazenamento ou o uso de mercúrio metálico. No caso de pessoa física utilizadora de mercúrio, o DOMM precisaria ser apresentado até que ela tenha concluído por completo o uso do lote de mercúrio adquirido. Assim, sugerimos as seguintes alterações no Art. 37:

**[redação sugerida]** Art. 37. O porte, o transporte, o armazenamento ou o uso de mercúrio metálico por pessoa física somente poderá ocorrer mediante a apresentação do DOMM **e da nota fiscal de compra do mercúrio, contendo o seu número de CPF, que comprove que a compra se deu em estabelecimento de comerciante devidamente regular.**

**~~Parágrafo único. Nos casos em que for apresentada somente a nota fiscal, o IBAMA poderá exigir a comprovação de que o uso a que se destina o mercúrio seja permitido, conforme atividades descritas no Anexo I desta Instrução Normativa.~~**

### 3. Previsão expressa de divulgação de dados.

Para ampliar a transparência ativa dos dados sobre as operações comerciais com mercúrio metálico, franqueando acesso à informação e contribuindo para o controle social da atividade, sugerimos que os dados, obtidos pelo IBAMA, no sistema SEI-IBAMA, a partir do cadastramento, habilitação e emissão de DOMM, sejam sistematizados e divulgados ao público. A medida estaria em linha com tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil, como o *Acordo de Escazú*, com a legislação interna<sup>6</sup>, com a Política Nacional de Dados Abertos<sup>7</sup> e com as recomendações feitas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao país, na Avaliação de Governo Aberto do Brasil<sup>8</sup> (de julho de 2022), especialmente no capítulo dedicado à *transparência*.

Para a divulgação é fundamental que o IBAMA disponibilize base de dados contendo, no mínimo, todos e cada registro do DOMM, com data de emissão, dados do emissor, tipo de operação, origem, destino e quantidade do mercúrio. A publicação desse tipo de dado não seria uma novidade. Informações semelhantes do setor madeireiro, registradas em Documentos de Origem Florestal –

<sup>6</sup> Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e Lei nº 10.650/2003 (Lei de Acesso à Informação Ambiental).

<sup>7</sup> Decreto nº 8.777/2016, Resolução CGINDA n.3, de 13 de outubro de 2017 e Plano de Ação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (2023-2025).

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3f9009d4-en/1/1/index.html?itemId=/content/publication/3f9009d4-en&csp=58441e4f472b28727da7676f095f1968&itemIGO=oced&itemContentType=book>



DOF, estão incluídas nas bases de dados abertos do órgão<sup>9</sup>. Assim, ao abrir os registros do DOMM, o IBAMA replicaria uma boa prática já instituída, reforçando a transparência da administração pública.

Neste sentido, propomos a inclusão de um novo artigo no Capítulo VI, Das Disposições Transitórias e Finais, da proposta apresentada em consulta, nos seguintes termos:

**[sugestão de inclusão] – Art. X – As informações relacionadas a cada emissão do DOMM, com data de emissão, dados do emissor, quantitativos, tipo de operação, origens e destinos da importação, exportação, produção, comercialização, transporte e utilização do mercúrio metálico serão sistematizadas e disponibilizadas para consulta pública no sítio eletrônico do IBAMA.**

#### **4. Inclusão de código identificador para cada Documento de Operações com Mercúrio Metálico.**

Para dificultar as fraudes, aumentar o controle e viabilizar a sistematização e o cruzamento de dados das operações comerciais com mercúrio metálico, é fundamental que o Documento de Operações com Mercúrio Metálico tenha numeração individualizada. Tal sugestão coaduna-se com o disposto no artigo 8º, parágrafo 3º, da proposta apresentada em consulta, que estabelece que “o DOMM deverá ser utilizado uma única vez para acobertar o transporte e o armazenamento do quantitativo de mercúrio nele consignado, sendo considerada infração ambiental a sua reutilização, nos termos da legislação vigente”. A numeração individualizada pode servir como instrumento para evitar a reutilização do Documento, servindo como informação útil para o controle. Por isso, sugerimos que o artigo 8º, parágrafo 2º, passe a vigorar com a seguinte redação:

**[redação sugerida] § 2º. O DOMM será emitido pelo IBAMA, em formato de Ofício, dotado de numeração própria e única, que deve ser obrigatoriamente impresso pelo requerente, e a cópia física acompanhará o quantitativo de mercúrio metálico, da origem ao destino nele consignado, inclusive no transporte e armazenamento, até sua utilização.**

#### **5. Definição de código de identificação de importadores e comerciantes, nos moldes da IN nº 8/2015.**

Apesar de a proposta apresentada em consulta aprimorar as regras de controle do mercúrio metálico que constam da IN nº 8/2015, não repetiu a fórmula constante dos artigos 3º, 5º e 6º desta IN, que

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://dadosabertos.ibama.gov.br/dataset/dof-transportes-de-produtos-florestais>



explicita os códigos de cadastramento de importadores, produtores e comerciantes no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras – CTF/APP<sup>10</sup>.

Consideramos tal fórmula adequada, pois traz exatidão para o cadastramento, possibilitando a consulta, a pesquisa e a investigação sobre os cadastrados, a partir dos dados abertos do CTF/APP. A medida aumenta a transparência e a confiabilidade das informações.

Por isso, propomos a inclusão de mais 2 parágrafos ao artigo 3º, que passaria a ter a seguinte redação:

**[sugestão de inclusão]** Art. 3º. *As atividades de importação, exportação, recuperação, comercialização e uso de mercúrio metálico seguirão as disposições da Convenção de Minamata sobre Mercúrio e as pessoas físicas ou jurídicas deverão ser cadastradas e habilitadas pelo IBAMA.*

§ 1º. *Para efeito desta Instrução Normativa, as atividades desenvolvidas por pessoas jurídicas a que se refere o caput deverão ser cadastradas no CTF/APP como empreendimento.*

§ 2º. *No cadastramento de empreendimentos é obrigatória a vinculação da empresa filial à sua matriz, quando couber, devendo as mesmas estarem regularizadas no CTF/APP.*

§ 3º. *O utilizador deverá cadastrar seu empreendimento, conforme o ramo de atividade dentro do segmento produtivo, obedecendo as atividades estabelecidas no Anexo I desta Instrução Normativa.*

**§4º O importador e o comerciante de mercúrio metálico deverão cadastrar seu empreendimento na atividade enquadrada na categoria: Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio, Código 18-8, descrição: Comércio de produtos químicos e produtos perigosos - mercúrio metálico.**

**§5º O produtor e o reciclador de mercúrio metálico deverão cadastrar seu empreendimento na atividade enquadrada na categoria: Serviços de Utilidade, Código 17-58, descrição: tratamento e destinação de resíduos industriais líquidos e sólidos - operações de disposição final de resíduos sólidos.**

---

<sup>10</sup> **IN nº8/15:** Art. 3º A importação de mercúrio metálico está condicionada à inscrição do importador no CTF/APP, na atividade enquadrada na categoria: Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio, Código 18-8, descrição: Comércio de produtos químicos e produtos perigosos - mercúrio metálico, e ao correto preenchimento dos formulários do Relatório de Mercúrio Metálico.

Art. 5º A produção de mercúrio metálico está condicionada à inscrição do produtor no CTF/APP, na atividade enquadrada na categoria: Serviços de Utilidade, Código 17-58, descrição: tratamento e destinação de resíduos industriais líquidos e sólidos - operações de disposição final de resíduos sólidos, e ao correto preenchimento dos formulários do Relatório de Mercúrio Metálico.

Art. 6º A comercialização de mercúrio metálico está condicionada à inscrição do comerciante no CTF/APP, na atividade enquadrada na categoria: Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio, Código 18-8, descrição: Comércio de produtos químicos e produtos perigosos - mercúrio metálico, e ao correto preenchimento dos formulários do Relatório de Mercúrio Metálico.