



PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.011, de 2023, do Senador Randolfe Rodrigues, que *institui a Política Nacional de Prevenção da Exposição ao Mercúrio no país e dá outras providências*.

Relatora: Senadora **LEILA BARROS**

I – RELATÓRIO

Vem a apreciação da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 1.011, de 2023, do Senador Randolfe Rodrigues, que *institui a Política Nacional de Prevenção da Exposição ao Mercúrio no país e dá outras providências*.

O projeto de lei, composto de 19 artigos distribuídos em seis capítulos, busca instituir a Política Nacional de Prevenção da Exposição ao Mercúrio, estabelecendo a colaboração entre os diferentes níveis de governo para sua implementação. Essa política visa a prevenir a exposição humana ao mercúrio acima dos limites recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como uma ação contínua do Poder Público.

Tratadas no capítulo I, as diretrizes abrangem várias áreas de ação estatal, como a promoção da saúde, segurança alimentar e qualidade de vida, bem como o desenvolvimento de instrumentos para informação, monitoramento e controle da exposição ao mercúrio. Também são previstas ações de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico relacionado ao tema e a sensibilização da sociedade sobre os riscos do mercúrio. Ao final, o capítulo traz a definição de termos relevantes para a aplicação da lei.

Detalha-se no capítulo II os critérios para determinar a exposição humana ao mercúrio, estabelecendo, no art. 6º, limites máximos aceitáveis de mercúrio em diferentes amostras biológicas: 2,3 microgramas de mercúrio total





por grama de cabelo, 9,2 microgramas de mercúrio total por litro de sangue e 50 microgramas de mercúrio total por grama de creatinina na urina. Esses limites podem ser atualizados por recomendação da OMS.

O capítulo III propõe a criação do Sistema de Controle da Exposição ao Mercúrio (SICEM), destinado a monitorar os casos de exposição no País. A União seria responsável por orientar, assessorar e elaborar normas operacionais para esse sistema, garantindo sua integração em todo o território nacional.

No tocante à segurança alimentar e prevenção da exposição, o capítulo IV sugere medidas para fortalecer programas de saúde, recomendar alimentos com baixo teor de mercúrio e estabelecer diretrizes para o consumo alimentar, visando proteger especialmente os grupos vulneráveis.

A campanha permanente de enfrentamento à exposição e intoxicação por mercúrio, delineada no capítulo V, tem como objetivo educar e prevenir a população sobre os riscos do mercúrio, com especial atenção aos grupos vulneráveis, como crianças e gestantes. O dia 8 de novembro é proposto como o Dia Nacional do Enfrentamento à Exposição e Intoxicação por Mercúrio.

Por fim, o capítulo VI restringe-se a fixar a vigência da lei em que se converter o projeto para a data de sua publicação.

De acordo com a justificação, a contaminação por mercúrio pode ocorrer de diversas formas, incluindo a ingestão de alimentos contaminados, como peixes, e a inalação de vapores. Mesmo exposições aparentemente seguras podem causar danos significativos ao longo do tempo, especialmente no desenvolvimento infantil. Além disso, estudos recentes demonstraram que a exposição ao mercúrio está associada a problemas cardiovasculares, aumentando a urgência de medidas de prevenção.

Ainda segundo o autor da proposta, a legislação brasileira aborda principalmente casos de intoxicação por mercúrio, deixando uma lacuna na detecção precoce e na prevenção da exposição. Portanto, a implementação de uma política nacional de prevenção da exposição ao mercúrio faz-se necessária para proteger a saúde pública.





O projeto foi analisado primeiramente pela Comissão de Meio Ambiente (CMA), onde recebeu parecer favorável acolhendo as duas emendas apresentadas pelo Senador Weverton (Emendas 1-T e 2-T) no prazo regimental e uma outra acrescida pelo relator, Senador Otto Alencar (Emenda 3).

A Emenda 1-T adiciona o inciso VI no art. 9º, inserindo entre as atribuições da União a de mapear e gerar estatísticas de: a) áreas de garimpo que utilizem mercúrio; e b) incidência de casos de exposição por área mapeada, para posterior monitoramento. A Emenda 2-T acrescenta o inciso IX ao art. 3º do projeto, a fim de incluir nas diretrizes da Política a promoção e a articulação intersetorial para as ações de tratamento e minimização de efeitos à saúde, em caso de exposição ao mercúrio, seguindo os parâmetros do art. 7º.

A Emenda 3-CMA, do relator, retira a menção específica a limites máximos de conteúdo em mercúrio nas amostras de monitoramento humano para cabelo, sangue e urina, deixando o estabelecimento de tais limites ao regulamento, conforme recomendações da OMS e suas atualizações mais recentes.

Não foram apresentadas emendas na CAS.

II – ANÁLISE

Compete à CAS opinar sobre proposições que digam respeito à proteção e defesa da saúde, temática abrangida pelo projeto em análise, nos termos do inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Por incumbir a este colegiado a apreciação do PL nº 1.011, de 2023, em sede terminativa, também é necessária a análise da matéria sob o prisma da constitucionalidade das propostas.

Embora a defesa da saúde seja matéria de competência legislativa concorrente da União, estados e Distrito Federal, conforme preceitua o art. 24, inciso XII, da Constituição, cabendo à União estabelecer normas gerais, alguns dispositivos do projeto pretendem criar obrigações para o Ministério da Saúde, em desconformidade com o disposto no art. 61 da Constituição, bem como o princípio da separação entre os Poderes (art. 2º da Constituição), já que compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e competência dos órgãos do Poder Executivo. Ressalte-se que o projeto fala em “autoridade de saúde competente”, mas os arts. 4º, III, e 9º do próprio projeto, além do art. 9º, I, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990,





deixam claro que se trata do Ministério da Saúde no âmbito federal e das Secretarias de Saúde em âmbito estadual e municipal.

Ademais, o projeto impõe deveres para outras unidades da Federação – obrigando os estados e municípios a tomar providências consentâneas com a política nacional criada pelo projeto, conferindo-lhes atribuições que dizem respeito à organização e ao funcionamento dos serviços públicos, os quais, em sua maioria, pertencem à sua esfera administrativa – e, assim, afronta-se o princípio federativo, resguardado pelo art. 1º, *caput*, da Constituição, além de cercear-se a autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assegurada pelo art. 18, *caput*, da Carta Magna.

Por essa razão, a fim de garantir a validade da lei em que se converter o projeto, propomos emendas para suprimir os dispositivos que incorrem nesse tipo de inconstitucionalidade, preservando o espírito do projeto.

No mérito, acreditamos que o projeto materializa uma ação legítima e efetiva do Estado, voltada para proteger a população das nefastas consequências para a saúde da contaminação por mercúrio, que é altamente tóxico e pode afetar diversos órgãos e sistemas do corpo, com efeitos neurotóxicos significativos, especialmente em fetos, lactentes e crianças em desenvolvimento. A exposição das gestantes e das crianças ao mercúrio durante períodos críticos de desenvolvimento pode levar a defeitos congênitos, retardo no crescimento e a danos cerebrais permanentes, comprometendo o desenvolvimento cognitivo, motor e sensorial, o que resulta em dificuldades de aprendizado, problemas de memória, coordenação motora prejudicada e deficiência intelectual.

Foram identificados efeitos também sobre o sistema cardiovascular, incluindo maior risco de hipertensão arterial e eventos cardíacos, e sobre o sistema imune, tornando os expostos mais suscetíveis a infecções e doenças. A exposição ao vapor de mercúrio metálico pode causar irritação das vias respiratórias, levando a sintomas como tosse, dificuldade respiratória e dor no peito, e a inalação prolongada de vapores de mercúrio pode causar danos pulmonares graves e permanentes. O acúmulo nos rins pode levar à insuficiência renal. Outros sinais e sintomas frequentemente associados à exposição ao mercúrio são náuseas, vômitos, dor abdominal e diarreia, irritação da pele e erosões cutâneas.





A vigilância da exposição ao mercúrio emerge como uma necessidade na promoção da saúde pública, especialmente em locais em que a questão é mais preocupante e o controle é mais difícil, como na vasta região amazônica.

A proposição original sugeria a instituição de um sistema autônomo para o controle da exposição ao mercúrio, entretanto, optamos por incorporar este monitoramento ao já existente Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), que tem por objetivo justamente coletar, transmitir e disseminar dados gerados rotineiramente pelo Sistema de Vigilância Epidemiológica das três esferas de governo, por intermédio de uma rede informatizada, para apoiar o processo de investigação e dar subsídios à análise das informações de vigilância epidemiológica das doenças de notificação compulsória.

Neste sentido, determinamos que a autoridade de saúde competente deverá incluir na Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública o agravo “Contaminação por Mercúrio.

Consideramos meritório o projeto e reputamos adequadas as diretrizes estabelecidas, bem como a estruturação dos fundamentos de um controle de exposição mercúrio, o estabelecimento de normas gerais de controle alimentar e de uma campanha permanente de enfrentamento à exposição e à intoxicação por mercúrio.

Além disso, ouvido o Ministério de Meio Ambiente, optamos por tratar também das preocupações ambientais relacionadas ao tema, acrescentando dentre as diretrizes a promoção da gestão apropriada do mercúrio por meio da adoção de práticas ambientais e tecnologias viáveis do ponto de vista ambiental, técnico, social e econômico, a fim de prevenir a poluição por mercúrio; o desenvolvimento de estratégias para prevenir o desvio de mercúrio ou compostos de mercúrio; e o desenvolvimento de estratégias para recuperação de áreas contaminadas por mercúrio ou compostos de mercúrio.

Em relação à juridicidade e a técnica legislativa, entendemos desnecessário o estabelecimento de definições legais para conceitos já bem sedimentados na literatura atinente ao tema. Além disso, há detalhes que se enquadram melhor no regulamento da matéria, sendo de melhor técnica que a





lei preveja as diretrizes gerais da política criada. Por isso, propomos a supressão de alguns dispositivos e o reposicionamento de outros, sem prejuízo de seus objetivos.

No que tange à definição do dia 8 de novembro como o Dia Nacional do Enfrentamento à Exposição e Intoxicação por Mercúrio, a Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, exige que sejam realizadas audiências e consultas públicas para a instituição de datas comemorativas, com ampla divulgação pelos canais oficiais. Como esses requisitos não foram atendidos, excluimos o dispositivo do projeto.

Quanto às emendas aprovadas na CMA, a Emenda 1-T deve ser rejeitada, pois também fixa atribuições para o Ministério da Saúde, o que configura vício de iniciativa, conforme expusemos. A Emenda 2-T estabelece diretriz adequada para a Política Nacional de Prevenção da Exposição ao Mercúrio e, portanto, deve ser mantida.

Também tem razão o relator na CMA quando defende que não devem ser fixados na lei limites pré-estabelecidos de exposição ao mercúrio, uma vez que tais padrões podem mudar em função da evolução do conhecimento científico e são mais adequados à definição regulamentar, levando em conta o maior engessamento característico do texto legal.

III – VOTO

Por essas razões, o voto é pela aprovação do projeto, pela rejeição da Emenda 1-T e pela aprovação das emendas 2-T e 3-CMA, bem como das emendas abaixo apresentadas, consolidadas na forma de substitutivo global à matéria.

EMENDA Nº -CAS (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 1.011, de 2023

Institui a Política Nacional de Prevenção da Exposição ao Mercúrio no País e dá outras providências.





O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DA POLÍTICA NACIONAL DE PREVENÇÃO DA EXPOSIÇÃO AO MERCÚRIO

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Prevenção da Exposição ao Mercúrio, como ação permanente para prevenção da exposição humana ao mercúrio.

Art. 2º São diretrizes da Política Nacional de Prevenção da Exposição ao Mercúrio:

I – a prevenção da exposição ao mercúrio, atendidos as recomendações e os limites de exposição estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS);

II – a ênfase em ações preventivas interdisciplinares na promoção da saúde, da segurança alimentar e da qualidade de vida;

III – o desenvolvimento de instrumentos de informação, monitoramento, avaliação e controle da contaminação por mercúrio por parte da autoridade de saúde;

IV – o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico voltado ao enfrentamento da exposição ao mercúrio e dos problemas e determinantes a ela relacionados;

V – o apoio à formação continuada dos trabalhadores da rede de atenção à saúde sobre a exposição humana ao mercúrio;

VI – a informação e a sensibilização da sociedade sobre os riscos da exposição e intoxicação por mercúrio como problema de saúde pública passível de prevenção;

VII – a promoção e articulação intersetorial para a prevenção, tratamento e minimização de efeitos à saúde da exposição ao mercúrio,





envolvendo entidades, do setor público e da iniciativa privada, das áreas de saúde, educação, comunicação, entre outras;

VIII – a promoção da notificação da contaminação por mercúrio, bem como o desenvolvimento e o aprimoramento de métodos de coleta e análise de dados sobre a contaminação por mercúrio, para subsidiar a formulação de políticas públicas e tomadas de decisão;

IX – a promoção e articulação intersetorial para as ações de tratamento e minimização de efeitos à saúde, em caso de exposição ao mercúrio;

X – o fortalecimento dos programas de atenção básica de saúde, para incluir em suas ações os serviços de prevenção e tratamento às pessoas expostas ao mercúrio, especialmente as mulheres grávidas ou em idade fértil e as crianças;

XI – a participação da comunidade, dos trabalhadores e do controle social;

XII - a promoção da gestão apropriada do mercúrio por meio da adoção de práticas ambientais e tecnologias viáveis do ponto de vista ambiental, técnico, social e econômico, a fim de prevenir a poluição por mercúrio;

XIII - o desenvolvimento de estratégias para prevenir o desvio de mercúrio ou compostos de mercúrio;

XIV - o desenvolvimento de estratégias para recuperação de áreas contaminadas por mercúrio ou compostos de mercúrio.

CAPÍTULO II

DA EXPOSIÇÃO AO MERCÚRIO

Art. 3º Serão estabelecidos em regulamento limites máximos de conteúdo de mercúrio nas amostras biológicas humanas, observadas as recomendações da OMS e suas atualizações mais recentes





§ 1º A contaminação humana por mercúrio será determinada pela quantidade deste elemento em amostras biológicas humana.

§ 2º Será considerado contaminado por mercúrio, o indivíduo com níveis de mercúrio nas amostras biológicas acima dos limites permitidos, nos termos do art. 3º desta lei, independentemente da presença de intoxicação por mercúrio.

CAPÍTULO III

DA NOTIFICAÇÃO COMPULSÓRIA DA CONTAMINAÇÃO POR MERCÚRIO

Art. 4º A autoridade de saúde competente deverá incluir na Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública o agravo “Contaminação por Mercúrio”.

Art. 5º Para fins de biomonitoramento da contaminação por mercúrio, serão considerados os seguintes objetivos:

I – promover a avaliação periódica dos dados de notificação da contaminação por mercúrio na população brasileira;

II – incluir como exame de rotina, em localidades identificadas como de risco pela autoridade de saúde, a quantificação de mercúrio para grávidas e lactantes, como parte dos programas de saúde de acompanhamento pré-natal e de desenvolvimento infantil;

III – estimular o financiamento de pesquisas voltadas para o monitoramento da exposição ao mercúrio na população brasileira, com ênfase em grupos vulneráveis;

IV – criar e fortalecer a infraestrutura necessária para a quantificação de mercúrio nas regiões afetadas;

V – criar programas que apoiem laboratórios itinerantes de biomonitoramento nas regiões afetadas;





VI – promover termos de cooperação mútua entre órgãos e entidades públicas e privadas, destinados ao biomonitoramento da exposição humana ao mercúrio na população brasileira, especialmente nos grupos vulneráveis.

Art. 6º Para a alimentação de informações no Sinan, a autoridade de saúde competente criará um formulário específico denominado “Ficha de Investigação de Contaminação por Mercúrio”, permitindo-se o registro individual dos casos confirmados de exposição ao mercúrio, bem como o monitoramento geográfico da população avaliada.

§ 1º Na Ficha de Investigação de Contaminação por Mercúrio constarão, obrigatoriamente:

I - os níveis de mercúrio nas amostras biológicas;

II - os dados demográficos das pessoas avaliadas divididos em três blocos - dados gerais; notificação individual; e dados de residência;

III – os dados complementares do caso, divididos em quatro blocos - antecedentes epidemiológicos; dados da exposição; dados do atendimento; e conclusão do caso;

IV – os dados do investigador.

§ 2º A contaminação por mercúrio será obrigatoriamente notificada após a confirmação do caso somente quando o nível de mercúrio no material biológico exceder os limites máximos permitidos, nos termos do art. 3º desta lei, facultada a notificação da exposição ao mercúrio em outras condições.

§ 3º A autoridade de saúde competente publicará anualmente relatório, mapeando distribuição geográfica e o nível de contaminação por mercúrio da população brasileira no período.

CAPÍTULO IV

DA SEGURANÇA ALIMENTAR E DA PREVENÇÃO DA EXPOSIÇÃO AO MERCÚRIO





Art. 7º Sem prejuízo das demais medidas previstas na legislação e na regulamentação da matéria, as medidas de segurança alimentar e de prevenção da exposição ao mercúrio, com ênfase em grupos vulneráveis, serão implementadas por meio de estratégias e programas desenvolvidos com a participação da sociedade, para assegurar o direito à segurança e à soberania alimentar, com base nos seguintes objetivos:

I – implementar políticas públicas de avaliação dos potenciais riscos da exposição ao mercúrio causados pela ingestão de alimentos contaminados aos povos e à população brasileira, com ênfase nos grupos vulnerabilizados;

II – recomendar a ingestão de alimentos que possuam menor bioacumulação de mercúrio, levando em consideração a frequência da ingestão de cada alimento pela população e, especialmente, pelos grupos vulnerabilizados;

III – estabelecer recomendações sobre a ingestão de alimentos, de acordo com o conhecimento sobre a bioacumulação do mercúrio em cada alimento, em atenção à frequência de ingestão do alimento pela população, especialmente grupos vulnerabilizados, e a ingestão semanal tolerável provisória de mercúrio recomendada;

IV – incentivar políticas públicas de produção de alimentos respeitando a sociobiodiversidade, a tradição e a cultura alimentar da população brasileira e, especialmente, dos grupos vulneráveis, como alternativas à ingestão de alimentos contaminados por mercúrio;

V – criar um grupo de trabalho intersetorial multidisciplinar no âmbito da segurança alimentar e da exposição ao mercúrio para atuar junto a entidades representativas das populações expostas ao mercúrio, em consonância com o disposto no art. 12º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;

VI – estimular o desenvolvimento de pesquisas científicas relacionadas à segurança alimentar no âmbito da exposição ao mercúrio na população brasileira, com ênfase nos grupos vulneráveis;

VII – incluir no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e





Nutricional (CONSEA), conforme a Lei nº 11.346, de 2006, em caráter permanente, o debate acerca da prevenção da exposição ao mercúrio na segurança alimentar da população brasileira, com ênfase nos grupos vulneráveis;

VIII – incluir em serviços telefônicos de informação sobre saúde orientações para atendimento de pessoas expostas ao mercúrio que estejam ou não com sintomas de intoxicação por mercúrio;

IX – publicar e atualizar um Guia Básico de Prevenção da Exposição ao Mercúrio, a fim de orientar o trabalho dos agentes de saúde em relação à exposição humana ao mercúrio.

Parágrafo único. As medidas previstas neste artigo deverão ser acompanhadas por ações permanentes de monitoramento ambiental, destinadas a identificar e prevenir a contaminação de pescado, água e demais recursos naturais utilizados para consumo humano, assegurando a redução dos riscos de exposição da população ao mercúrio.

CAPÍTULO V

DA CAMPANHA PERMANENTE DE ENFRENTAMENTO À EXPOSIÇÃO E INTOXICAÇÃO POR MERCÚRIO

Art. 8º A campanha permanente de enfrentamento à exposição e intoxicação por mercúrio no País terá como público-alvo toda a população brasileira, com ênfase nos grupos vulneráveis, e será orientada pelos seguintes princípios:

I – enfrentamento à exposição e intoxicação por mercúrio;

II – garantia à saúde e à segurança alimentar;

III – dever do Poder Público de garantir políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de dano à integridade física ou mental do indivíduo pela exposição ao mercúrio, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a prevenção, proteção e recuperação;

IV – incentivo aos programas educacionais que divulguem os riscos da exposição ao mercúrio;





V – cuidado e acompanhamento das pessoas intoxicadas por mercúrio no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS;

VI – educação permanente de profissionais da saúde sobre a exposição ao mercúrio e doenças e agravos relacionados, especialmente sobre o diagnóstico dos sintomas da intoxicação por mercúrio e os primeiros socorros de forma adequada.

Art. 9º A campanha permanente de enfrentamento à exposição, contaminação e intoxicação por mercúrio será educativa e preventiva, respeitadas outras opções de campanhas aplicáveis ao tema.

Art. 10. Serão celebrados convênios que possam englobar de forma voluntária instituições governamentais e não governamentais, empresas, universidades públicas e privadas e a sociedade civil, a fim de, em conjunto, realizarem as ações da campanha permanente de enfrentamento à exposição, contaminação e intoxicação por mercúrio.

Art. 11. A campanha permanente de enfrentamento à exposição, contaminação e intoxicação por mercúrio aplicará em suas ações cartilha do Sistema de Informações de Agravos de Notificação - SINAN.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

