



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Wellington Fagundes  
Senado Federal Anexo I - 1º Andar  
(61) 3303-6213 wellington.fagundes@senador.leg.br

Ofício-Circular nº 440/2020/GSWFAGUN

Brasília, 22 de setembro de 2020

As Suas Excelências Senhoras e Senhores  
membros da CTEPANTANAL

**Assunto: Encaminhamento de minuta do Estatuto do Pantanal**

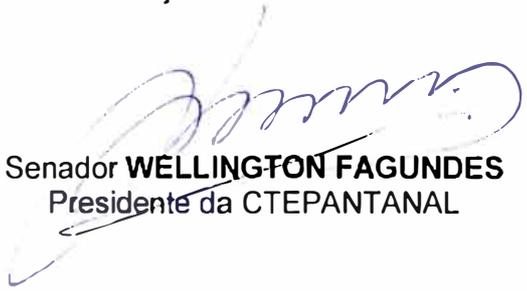
Senhoras e Senhores,

Ao apresentar os meus cumprimentos, dirijo-me as Vossas Excelências para encaminhar minuta de projeto de lei sobre o qual temos nos empenhado com muita dedicação e comprometimento, que institua a norma geral de proteção ao Bioma Pantanal, denominada "Estatuto do Pantanal".

A ideia é que esse Estatuto contemple objetivos, princípios, diretrizes gerais para promover o desenvolvimento sustentável da região, com ênfase nas características do bioma e nos anseios do povo pantaneiro, que, há mais de 200 anos, ocupa aquela região, proporcionando, assim, a certeza de proteção e conservação e reconhecendo definitivamente o valor da biodiversidade desse bioma para as futuras gerações.

Contamos com as valiosas sugestões, críticas e recomendações de Vossas Excelências para aprimorar esse nosso projeto tão relevante e mais do que nunca necessário, para que a versão final do referido Estatuto do Pantanal seja encaminhada por esse Colegiado para posterior tramitação na Casa.

Atenciosamente,



Senador **WELLINGTON FAGUNDES**  
Presidente da CTEPANTANAL



## PROJETO DE LEI Nº      , DE 2020

Dispõe sobre a conservação, a proteção e o uso do bioma Pantanal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A conservação, a proteção e o uso do bioma Pantanal, patrimônio nacional, observarão o que estabelecem esta Lei e a legislação vigente, em especial as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; 9.985, de 18 de julho de 2000; 11.284, de 2 de março de 2006; 12.651, de 25 de maio de 2012; e 13.465, de 11 de julho de 2017.

**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei, a delimitação do bioma Pantanal é aquela estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

**Art. 3º** As políticas públicas para a proteção, a conservação e o uso do bioma Pantanal terão como objetivo principal a promoção do seu desenvolvimento sustentável, tendo como fundamentos:

I – a conservação e o uso sustentável do seu patrimônio natural;

II – o apoio e o incentivo a atividades econômicas compatíveis com a proteção desse patrimônio e que assegurem emprego e renda à sua população;

III – a melhoria da qualidade de vida de todos os segmentos da sociedade, com inclusão social e redução das desigualdades regionais;

IV – o reconhecimento da organização social, da cultura, dos costumes, das línguas, das crenças, das tradições e do desenvolvimento dos povos indígenas e das comunidades tradicionais.

**Art. 4º** A conservação, a proteção e o uso do bioma Pantanal obedecerão às seguintes diretrizes gerais:



I – governabilidade sobre os processos de ocupação territorial e de uso dos recursos naturais, orientando os processos de transformação do setor produtivo e garantindo o atendimento dos direitos essenciais das populações locais;

II – cooperação e integração entre as políticas públicas das três esferas de governo, assegurada a participação da sociedade civil e dos setores científico, acadêmico e privado nos processos de formulação de políticas e de tomada de decisão;

III – promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos povos indígenas e das comunidades tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;

IV – garantia dos direitos territoriais e proteção da integridade social e cultural dos povos indígenas e das comunidades tradicionais do Pantanal;

V – valorização da diversidade sociocultural e ambiental e redução das desigualdades regionais;

VI – ampliação da infraestrutura regional e da prestação de serviços essenciais à qualidade de vida de seus habitantes;

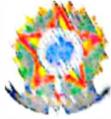
VII – prevenção e combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios florestais;

VIII – adoção de ações de mitigação da mudança do clima e de adaptação aos seus efeitos adversos;

IX – conservação e uso sustentável da diversidade biológica e repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos seus recursos genéticos;

X – proteção, conservação e revitalização das bacias hidrográficas;

XI – recuperação e utilização de áreas desmatadas e degradadas, incorporando-as ao processo produtivo, respeitada a obrigação de



manutenção da vegetação em áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente;

XII – diversificação da economia regional, com ênfase em incentivos para o desenvolvimento da bioeconomia e do turismo sustentável;

XIII – ampliação de crédito e de apoio para atividades e cadeias produtivas sustentáveis, incluindo o pagamento por serviços ambientais;

XIV – elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico (ZEE) do bioma e incentivo e apoio à elaboração e implementação do ZEE das unidades da Federação;

XV – promoção da regularização fundiária;

XVI – redução dos impactos socioambientais das obras de infraestrutura, asseguradas, nas decisões do poder público a elas relacionadas, a audiência e a participação das populações humanas nas áreas de influência dessas obras;

XVII – incentivo e apoio à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico;

XVIII – garantia da soberania nacional, da integridade territorial e dos interesses nacionais e fortalecimento da integração do Brasil com os países fronteiriços com o bioma Pantanal;

XIX – incentivo a ações que se coadunam com os objetivos dos acordos internacionais na área ambiental assinados pelo Brasil, em particular a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seus acordos subsidiários;

XX – promoção da cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento e a produção de conhecimentos científicos e tecnológicos que visem à implementação das ações previstas nesta Lei;

XXI – coordenação e integração entre as diretrizes e as políticas públicas orientadas aos demais biomas brasileiros, visando a promover a sua



sinergia e a reduzir os impactos negativos sobre o Pantanal decorrentes de eventuais desequilíbrios ecológicos nesses biomas;

XXII – promoção do desenvolvimento territorial integrado entre campo e cidade.

**Art. 5º** A elaboração do zoneamento ecológico-econômico do bioma Pantanal, referido no art. 4º, inciso XIV, obedecerá às seguintes diretrizes, que nortearão, a cada dez anos, sua avaliação e sua revisão:

I – regularização fundiária;

II – criação e manutenção de unidades de conservação;

III – reconhecimento das territorialidades de comunidades tradicionais e de povos indígenas e fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade;

IV – fortalecimento das políticas públicas para a pesca e a aquicultura sustentáveis;

V – planejamento integrado das redes logísticas;

VI – organização de polos industriais;

VII – estruturação de polos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, visando à promoção da bioeconomia, à agregação de valor e ao uso sustentável dos produtos da região;

VIII – planejamento da expansão e da conversão dos sistemas de produção agrícola, visando maior produção e maior proteção ambiental;

IX – conservação e gestão integrada dos recursos hídricos;

X – desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis, com ênfase nas atividades de base comunitária;

XI – redução das emissões de gases de efeito estufa provocadas pela mudança do uso do solo, pelo desmatamento e pelas queimadas;



XII – incentivo e apoio à elaboração dos ZEE estaduais, com base em metodologia unificada definida pelo poder público federal;

XIII – previsão de medidas de controle e de ajustamento de planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais resultantes da iniciativa dos municípios.

*Parágrafo único.* O zoneamento ecológico-econômico do bioma Pantanal constitui instrumento de orientação para a formulação e a espacialização das políticas públicas de desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente, assim como para a tomada de decisão pelos agentes públicos e privados.

**Art. 6º** As políticas nacionais de prevenção e de combate ao desmatamento no bioma Pantanal obedecerão às seguintes diretrizes:

I – gestão descentralizada e compartilhada de políticas públicas e ações administrativas, por meio de cooperação institucional entre a União, os Estados e os Municípios;

II – participação dos diferentes setores da sociedade, fortalecendo a transparência e o controle social;

III – apoio aos planos estaduais de prevenção e controle do desmatamento;

IV – elaboração e implementação de pactos setoriais com o setor produtivo, visando fortalecer a governança, a rastreabilidade e a sustentabilidade das cadeias produtivas do Pantanal;

V – regularização fundiária e combate à grilagem de terras e à ocupação desordenada do bioma;

VI – fortalecimento e apoio à gestão das áreas protegidas no Pantanal, incluindo unidades de conservação, terras indígenas e demais áreas sob regime especial, como reservas legais e áreas de preservação permanente;

VII – fortalecimento do sistema de monitoramento ambiental e de fiscalização no Pantanal;



VIII – apoio e incentivo à implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais e compor base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento;

IX – promoção do manejo florestal sustentável, com valorização dos produtos madeireiros e não madeireiros e dos serviços ambientais da floresta, de modo a incentivar preferencialmente o uso múltiplo de seus recursos naturais em relação à sua supressão para uso alternativo do solo;

X – apoio e incentivo à adoção de práticas agropecuárias sustentáveis, de modo a reduzir a demanda por novas áreas para produção.

**Art. 7º** As políticas nacionais de manejo integrado do fogo, incluindo a prevenção e o combate aos incêndios florestais, no bioma Pantanal obedecerão às seguintes diretrizes:

I – integração e coordenação de instituições, públicas, privadas e da sociedade civil, e de políticas, públicas e privadas, na promoção do manejo integrado do fogo;

II – gestão participativa e compartilhada entre os entes federativos, a sociedade civil organizada, os povos indígenas, as comunidades tradicionais e a iniciativa privada;

III – implementação de ações, métodos e técnicas de manejo integrado do fogo;

IV – priorização de investimentos em estudos, pesquisas e projetos científicos e tecnológicos destinados ao manejo integrado do fogo, à recuperação de áreas atingidas por incêndios florestais e às técnicas sustentáveis de substituição gradativa do uso do fogo como prática agrossilvipastoril;

V – substituição do uso do fogo em ambientes sensíveis a esse tipo de ação, sempre que possível;

VI – promoção da abordagem integrada, intercultural e adaptativa do uso do fogo;



VII – valorização das práticas de uso tradicional e adaptativo do fogo e de conservação dos recursos naturais por povos indígenas e comunidades tradicionais, de forma a promover o diálogo e a troca entre os conhecimentos tradicionais, científicos e técnicos;

VIII – criação de programas de brigadas florestais, assim consideradas as ações necessárias à formação de recursos humanos capacitados, equipados e organizados para a implementação dos planos de manejo integrado do fogo e dos planos operativos para o combate aos incêndios florestais e para a execução de atividades operacionais de proteção ambiental.

**Art. 8º** No bioma Pantanal, a exploração ecologicamente sustentável prevista no art. 10 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, será feita de forma a garantir a manutenção da diversidade da paisagem e a conservação da diversidade biológica, dos processos ecológicos e dos serviços ecossistêmicos, conforme dispuser o regulamento.

**Art. 9º** Os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação no bioma Pantanal serão implantados preferencialmente em áreas já desmatadas, substancialmente alteradas ou degradadas, respeitado o disposto no ZEE do Pantanal, bem como os zoneamentos dos estados e dos municípios.

**Art. 10.** O corte e a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público quanto de domínio privado, no bioma Pantanal, dependerão do cadastramento do imóvel no CAR e de prévia autorização do órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

*Parágrafo único.* Ficam vedadas as ações de que trata o *caput* no caso de:

I – a vegetação:

a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção puser em risco a sobrevivência dessas espécies;



- b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;
- c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;
- d) proteger o entorno das unidades de conservação;
- e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA);
- f) for considerada área prioritária para conservação da biodiversidade, assim reconhecida pelos órgãos competentes do Sisnama;

II – o proprietário ou o posseiro não cumprir os dispositivos da legislação, em especial as exigências da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, no que diz respeito às áreas de preservação permanente e à reserva legal.

*Parágrafo único.* Verificada a ocorrência do previsto na alínea *a* do inciso I deste artigo, serão adotadas as medidas necessárias para proteger as espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção e fomentar e apoiar as ações e os proprietários de áreas que estejam mantendo ou sustentando a sobrevivência dessas espécies.

**Art. 11.** A atividade de mineração no bioma Pantanal somente será admitida, mediante, cumulativamente:

I – licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), pelo empreendedor;

II – adoção de medida compensatória que inclua a recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e, sempre que possível, na mesma microbacia hidrográfica, independentemente do disposto no art. 225, § 2º, da Constituição Federal, no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e no art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.



**Art. 12.** A exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa, para consumo nas propriedades ou nas posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, independe de autorização dos órgãos competentes, exceto nas áreas de reserva legal e nas áreas de preservação permanente, conforme regulamento.

*Parágrafo único.* Sem prejuízo do disposto no *caput*, será oferecida assistência às populações tradicionais e aos pequenos produtores no manejo e na exploração sustentáveis das espécies da flora nativa.

**Art. 13.** Sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, e conforme definido em regulamento, as ações de proteção e de uso sustentável do bioma Pantanal contarão com apoio e incentivo, incluído o pagamento por serviços ambientais, obedecidos os critérios de progressividade e as categorias e linhas de ação elencadas no art. 41 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

**Art. 14.** Regulamento contemplará a cooperação entre a União e os Estados do Pantanal, com a participação da sociedade civil, para a implementação das regras previstas nesta Lei, com prioridade para o zoneamento ecológico-econômico do bioma Pantanal e a indicação das atividades de baixo impacto ambiental em conformidade com a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

**Art. 15.** A ação ou a omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei e a seus regulamentos ou que resulte em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais do bioma Pantanal sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial aquelas dispostas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e em sua regulamentação, sem prejuízo das demais sanções penais e administrativas cabíveis e da obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, conforme § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

**Art. 16.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Os incêndios que consomem o Pantanal nos últimos dois meses têm atraído as atenções do País e do exterior, por representarem uma das



maiores tragédias por que já passou esse bioma nos últimos anos, tendo cerca de 15% de sua área consumida pelas chamas. Até meados de setembro, dados de satélites coletados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o Inpe, apontavam uma quantidade de focos de incêndio, ao longo de 2020, que constituem os maiores números da série histórica da instituição, iniciada em 1998. São dezenas de frentes descontroladas de queimadas.

Esses números traduzem-se em um grave desastre ambiental para um dos biomas mais preservados do País e são resultado de uma rara e perversa combinação de fatores: nos primeiros sete meses deste ano, o principal rio do Pantanal atingiu o menor nível em quase cinco décadas; a chuva foi escassa; o desmatamento cresceu; os incêndios aumentaram; e a fiscalização por parte do poder público, segundo entidades que atuam na conservação da área, diminuiu.

Os danos causados ao rico e singular meio ambiente local levarão décadas para serem reparados, comprometendo de maneira implacável a qualidade de vida do pantaneiro e a economia local. O bioma Pantanal, segundo as delimitações estabelecidas em mapa pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui área aproximada de 150.355 km<sup>2</sup>, ocupando 1,76% da área total do território brasileiro. Considerado uma das maiores extensões úmidas contínuas do planeta, o bioma ocupa parte dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e se estende pela Bolívia e pelo Paraguai. O Pantanal possui rica biodiversidade (flora e fauna), além da presença de comunidades tradicionais e povos indígenas e da prestação de diversos serviços ecossistêmicos.

O Pantanal, apesar de sua importância ambiental, possui apenas 4,6% de seu território protegido por unidades de conservação, mas mantém mais de 83% de sua vegetação nativa, segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Mesmo caracterizado como um bioma que possui as estações seca e chuvosa fortemente demarcadas, com maior frequência de focos de incêndio no período da seca (agosto a outubro), o aumento do registro de queimadas entre os meses de janeiro e agosto de 2020, em comparação com os anos anteriores, tornou-se um dos assuntos mais discutidos no Brasil e no exterior, tendo em vista os riscos para o meio ambiente e a biodiversidade desses ecossistemas únicos.



A situação é agravada pelo fato de que as queimadas, mais características do período das secas, a partir de agosto, neste ano, com a estiagem mais severa dos últimos 47 anos, já se iniciaram em janeiro. Portanto, com o esperado aumento de temperatura e redução da umidade do ar nas próximas semanas, o Pantanal pode ter danos ambientais incomensuráveis, além dos negativos impactos à saúde da população local.

A grave situação de degradação do bioma Pantanal exige a reação rápida e enérgica do poder público para eliminar focos de incêndios, impedir novos desmatamentos e, assim, evitar novas queimadas. No entanto, as ações não devem se restringir a medidas emergenciais e temporárias.

Cabe lembrar, para ressaltar a importância da conservação do bioma, que o Pantanal é reconhecido como Reserva da Biosfera pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), tendo parte de sua área inscrita como Sítio do Patrimônio Mundial Natural, também pela Unesco, e tem natureza jurídico-constitucional de patrimônio nacional, de acordo com o disposto no § 4º do art. 225 da Constituição Federal (CF), que prevê sua utilização na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

Todavia, inexistente um marco normativo federal que complete essa lacuna da legislação federal, específico para o bioma Pantanal, que possui tão significativa importância cultural, social, econômica e ecológica ao Brasil e ao mundo. Tampouco há tramitação de proposições sobre o mesmo assunto no Senado Federal. A apresentação de um projeto de lei que institua uma norma geral de proteção ao bioma Pantanal, a qual pode ser denominada *Estatuto do Pantanal*, não apenas possui fundamentação constitucional, mas também é meritória, uma vez que uma legislação específica de proteção ao Pantanal, ao regular uso, proteção, princípios e regime jurídico do bioma, possibilitará maior segurança jurídica e ações integradas e coordenadas pelos estados que fazem parte da região.

A proposta que ora submetemos a nossos Pares visa preencher esse hiato no momento em que, mais do que nunca, o valor desse bioma tem sido discutido e reconhecido. Trata-se de norma geral, que contempla objetivos, princípios e diretrizes gerais para promover o desenvolvimento sustentável da região, com ênfase nas características do bioma e nos anseios do povo pantaneiro. Norma que, espera-se, venha a se beneficiar e aperfeiçoar a partir do rico debate a que vem sendo submetido o Pantanal nos últimos meses.



O presente projeto de lei inspira-se na Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que *dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação do Bioma Mata Atlântica*. Incorpora, também, os resultados de debates em torno de proposições semelhantes que já tramitaram no Congresso Nacional. Nesse sentido, firma o entendimento sobre a definição do bioma e sua abrangência e diretrizes, entre outros, sobre: *i)* aplicação da legislação ambiental, em especial a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal); *ii)* ações voltadas a garantir a sustentabilidade socioambiental da Bacia do Alto Paraguai; *iii)* proteção dos cursos hídricos e nascentes; *iv)* políticas públicas integradas entre os estados do Pantanal, com ênfase no fomento ao desenvolvimento sustentável; *v)* incentivo a atividades que conservem o ecossistema, com o necessário olhar para a carência de infraestruturas; *vi)* instrumentos de planejamento territorial (como o zoneamento ecológico-econômico); e *vii)* o estímulo à criação de mecanismos econômicos de incentivo às atividades de preservação e conservação ambiental e de combate aos incêndios florestais.

No momento em que o bioma Pantanal adquire rara visibilidade nacional e internacional, ainda que em razão de uma tragédia sem precedentes, temos a convicção de que a presente proposição poderá desencadear importantes discussões que promovam o entendimento do Congresso Nacional e da sociedade brasileira sobre o uso e a proteção desse bioma, razão pela qual contamos com o apoio de nossos Pares para vê-la aprovada.

Sala das Sessões,

  
Senador WELLINGTON FAGUNDES