

Nota Técnica - Projeto de Lei nº 5.482/2020

Abril de 2024

Introdução

O Projeto de Lei nº 5.482/2020, de autoria do Senador Wellington Fagundes (PL/MT), dispõe sobre a conservação, proteção, restauração e exploração sustentável do bioma pantanal e pretende alterar o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Após deliberação da mesa do Senado Federal, a matéria foi à Comissão de Meio Ambiente (CMA) que obteve relatório de aprovação pelo relator, o Senador Jayme Campos (União/MT), nos termos da emenda substitutiva.

O substitutivo apresentado na CMA, é composto por 27 (vinte e sete) artigos que alteraram em diversos pontos o texto original proposto pelo Sen. Wellington. Em sua justificativa é nítido que o relator tentou ajustar a redação do PL para enquadrá-la como uma norma geral. Do texto original foram suprimidas previsões como as “diretrizes para elaboração do zoneamento ecológico-econômico” (capítulo IV) e a de uma “Política de desenvolvimento do turismo do bioma Pantanal” (capítulo VII do texto original). Nessa ideia, a supressão de artigos que permitiam a mineração no Pantanal, veio como um ponto benéfico à nova versão, tendo em vista as diversas tentativas no Congresso de impulsionar atividades relacionadas à mineração, bem como em flexibilizar as legislações existentes na matéria que já dispõe de mecanismos próprios, como a necessidade de licenciamento ambiental com apresentação de estudo de impacto ambiental.

Em contrapartida, restou no PL parte das disposições principiológicas já existentes e outras que foram adicionadas pelo substitutivo, como, por exemplo, um rol taxativo que reúne

princípios esparsos no ordenamento jurídico, no capítulo II. De certa forma, essa ideia acabou por tornar o novo texto do PL excessivamente genérico, com prejuízos à sua aplicabilidade prática pelos Estados que compõem o bioma, abrindo caminho para que estes regulamentem ou flexibilizem as leis estaduais que hoje regulamentam os usos do Pantanal de formas mais restritivas, com a justificativa de que estão efetivando à norma geral, a partir de suas interpretações individuais.

Perde-se, assim, uma oportunidade primorosa de se estabelecer um patamar adequado nacional que garanta, de fato, a conservação do bioma pantaneiro em sua integralidade. Para esmiuçar, fez-se uma análise comparativa entre o texto original do PL 5.482/2020 e o seu substitutivo apresentado pelo relator Sen. Jayme Campos na CMA, a ser descrito no próximo tópico.

Principais questões impactantes do substantivo ao PL nº 5.482/2020

Em análise comparativa¹ ao texto original e ao substitutivo do projeto, é possível perceber que, o substitutivo limita-se a tratar do Pantanal no âmbito do artigo 10 da Lei 12.651/2012, Código Florestal, disciplinando o uso, a conservação, a proteção e a restauração da vegetação nativa do bioma Pantanal. Nesse aspecto o texto original trazia com mais robustez o arcabouço legislativo já vigente que tratam de matérias correlatas à proteção do meio ambiente, como a Lei de Crimes Ambientais, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), a Lei de gestão de florestas públicas, a lei da biodiversidade, o Código Florestal, a Lei da regularização fundiária e urbana, a Política Nacional de Recursos Hídricos. A previsão de observância a esse arcabouço legislativo ambiental é importante para que seja firmado as correlações entre os diplomas legais. O substitutivo ao limitar-se na regulamentação que se atenha ao art. 10 do Código Florestal deixa de reforçar a própria previsão constitucional que elenca o bioma pantaneiro como um patrimônio nacional, resguardado por uma proteção constitucional garantida por todos os entes federativos que o compõe, em estrito cumprimento ao pacto federativo.

¹ Anexada a esta Nota Técnica documento com a tabela comparativa entre os textos, para melhor visualização das alterações, com supressões e inovações feitas pelo substitutivo na CMA.

Essa questão é observada já na redação do Capítulo I “Do objeto e da definição do bioma Pantanal”, pelo art. 2 que estabelece como delimitação do bioma a mesma estabelecida pelo Mapa de Biomas do IBGE que considera apenas a planície pantaneira. **Essa previsão limita a proteção do bioma pois, para uma proteção eficiente é necessária uma legislação que considere os limites da Bacia Hidrográfica do Alto Paraguai (BAP) que incluem a planície e o planalto.** No substitutivo é suprimido a previsão estabelecida no parágrafo único do art. 2 do texto original, que fazia menção à BAP e trazia a previsão de uma política pública específica, para fins de preservação do regime hidrológico e conservação e recuperação da biodiversidade no bioma pantanal e da região hidrográfica Paraguai.

Ao fazer tal limitação, **o Relator suprime toda e qualquer menção do texto às bacias hidrográficas** - antes previstas também no art. 4º, incisos XXVII e XXX, e art. 5 incisos X, XXVIII e XXX do texto original - **o que, em uma proposta legislativa para o Pantanal, se configura como um grave prejuízo pela necessária definição de prioridades de conservação a partir do olhar da paisagem na Bacia Hidrográfica**, fundamentais para a conservação da dinâmica hídrica característica do bioma, caracterizada como a maior área úmida do planeta dependente (científica e empiricamente) das ações do planalto, nas quais cadeias produtivas sustentáveis estão diretamente ligadas com a manutenção hídrica para garantia de pastagens nativas no Pantanal. **Sem essa manutenção hídrica, o pantanal seca, o pasto nativo é trocado por exótica, sendo imprescindível a conservação de nascentes, a manutenção dos rios que descem para a planície, a proteção de áreas nativas, entre outras.**

No Capítulo II “Dos Princípios” do substitutivo, é feita uma alteração que se adequa à proposta do Relator de tornar a lei mais ‘genérica’, ao elencar em rol taxativo de princípios dispersos em diferentes matérias e não detalha seus significados, nem indica outro texto normativo que o faz. Dessa forma, apesar de tentar elencar princípios relevantes para a matéria, não há de fato nenhuma inovação, já que tais princípios já existem no ordenamento jurídico brasileiro e já compõem a base principiológica que norteia o sistema normativo no país.

O art. 4 inicia o Capítulo III “Dos objetivos das políticas públicas para o bioma Pantanal” que dispõe sobre os objetivos das políticas públicas para o bioma, no qual destaca-se no inciso II a previsão de uma *“garantia de segurança jurídica e o respeito ao ato jurídico perfeito em relação à continuidade das atividades econômicas implantadas e consolidadas”*. Tal dispositivo abre margem para uma interpretação expansiva sobre uma segurança jurídica de atividades

econômicas existentes no bioma, já que muitas vezes, em decorrência da dificuldade de fiscalização e devido monitoramento dos usos realizados no território, há riscos de legalização de atividades irregulares. Esse dispositivo pode ser um atalho que abre margem para a legalização de atividades que, embora irregulares, sejam consideradas consolidadas, o que é incompatível com a jurisprudência do Direito Ambiental de que não existe o direito adquirido a praticar a degradação ambiental.

Os incisos III a VIII foram adicionados pela nova proposta normativa e trazem aspectos importantes quanto ao reconhecimento dos saberes tradicionais, da proteção da diversidade biológica e da valorização dos produtos oriundos do bioma, mas os incisos IX e X apresentam redações preocupantes ao elencarem a *'promoção do desenvolvimento das atividades agropecuárias por meio da capacitação e extensão rural'* assumindo-a com uma função 'estratégica' que pode abrir caminhos para a promoção do desenvolvimento das atividades agropecuárias que provoquem a conversão de novas áreas de vegetação nativa e ameaças aos corpos hídrico.

No Capítulo IV "Das diretrizes gerais para o bioma Pantanal" destaca-se a retirada da previsão expressa da garantia dos direitos territoriais dos povos indígenas e das comunidades tradicionais do Pantanal, que constava no art. 5, inciso IV, do texto original. Na alteração restou apenas a proteção da integridade social e cultural dos povos indígenas e das comunidades tradicionais do Pantanal, ao passo em que o substitutivo inova ao criar uma nova categoria de valorização sociocultural, denominado como *"homem pantaneiro"* expressão abrangente e que não encontra definição em nenhum outro diploma legal.

Se há que se falar em indivíduos que habitam, usufruem e coexistem na região, as próprias comunidades tradicionais e povos indígenas já se configuram como tal mas, o que se observa é que em diversos artigos e incisos diferentes, o substitutivo suprimiu dispositivos que tratavam de temas importantes a esses segmentos, como o fortalecimento e apoio à gestão de áreas protegidas no bioma, incluso as terras indígenas e territórios quilombolas (art. 6, VI), a gestão participativa e compartilhada entre eles (art. 7, IV) e de valorização das práticas tradicionais e adaptativas do fogo e conservação dos recursos naturais (art. 7, XI), entre outros. O Pantanal possui áreas de proteção e de usufruto de comunidades tradicionais e povos indígenas já muito aquém do justo e adequado, comparado com todo o território pantaneiro que têm 90% da sua área sob domínio privado. Portanto, a supressão desses dispositivos enfraquece e traz insegurança jurídica sobre o uso de recursos locais que esses grupos produzem e utilizam.

No art. 5, inciso VI, o substitutivo, assim como o original, aponta a “*ampliação da infraestrutura regional*”, sem especificar limites ou restrições. As propostas de instalação de mais de 100 hidrelétricas e de portos no Tramo Norte do rio Paraguai, o trecho mais sensível do sistema em termos geomorfológicos e hidrodinâmicos, e outras obras planejadas para a implementação da hidrovia Paraguai-Paraná são grandes ameaças à região. Outra ameaça recente à hidrodinâmica do sistema é a proposta de se prolongar a rodovia Transpantaneira de Poconé - Porto Jofre (MT) até Corumbá (MS), aproveitando os últimos anos mais secos.

Dessa forma, apesar das previsões do substitutivo nesta matéria serem melhores do que as previstas no texto original, ainda assim o projeto de Lei deve prever especificidades que atendam às particularidades supracitadas já que, sem um rol taxativo, pode-se incentivar a implementação de hidrovias e barragens, incompatíveis com a preservação do bioma. Diante disso, **é importante que a norma federal traga expressamente a proibição desse tipo de infraestrutura e, para os demais casos, estabeleça os requisitos e critérios para a implementação.**

O texto original previa no Capítulo IV “Diretrizes para elaboração do zoneamento ecológico-econômico do bioma Pantanal” e foi totalmente suprimido pelo substitutivo apresentado. Apesar dos avanços estaduais na elaboração de ZEE, uma lei federal que direcionasse o tema poderia orientar e uniformizar os processos de ZEE estaduais, considerando que as atividades autorizadas em um estado podem impactar em outros. Na prática isso já acontece, o Mato Grosso do Sul (MS) já tem 2 versões do ZEE enquanto o Mato Grosso (MT) ainda não elaborou uma versão preliminar. **A dinâmica de planejamento territorial do bioma fica prejudicado como um todo, principalmente considerando que a parte do Pantanal em MT influencia totalmente a dinâmica hídrica do fluxo hídrico** para a região Sul e até para os países vizinhos.

Quanto ao capítulo VI “Do manejo integrado do fogo e do controle dos incêndios”, percebe-se uma certa desconexão com o que os governos estaduais já estão construindo a partir dos Comitês Estaduais do Fogo², que incluem em sua composição o governo, os militares bombeiros, as Organizações da Sociedade Civil, os proprietários, entre outros atores envolvidos na construção de estratégias para otimizar as ações no Pantanal. Na medida em que já existe um espaço de diálogo e construção de estratégias que tratam sobre a mesma

² No Mato Grosso do Sul (MS), há o Plano Estadual de Manejo Integrado do Fogo, no qual prevê as atribuições e responsabilidades, inclusive ao comitê do fogo: [Decreto 15654 2021 de Mato Grosso do Sul MS \(leisestaduais.com.br\)](https://leisestaduais.com.br/Decreto-15654-2021-de-Mato-Grosso-do-Sul-MS).

matéria, é de suma importância que seja alinhado e incorporado na proposta legislativa dispositivos que se adequem aos preceitos já formulados por esses coletivos e que mantenham, por certo, restrições necessárias ao uso do fogo, principalmente, mas não só, em áreas de fitofisnomias sensíveis. Vale a pena incorporar o reconhecimento das brigadas voluntárias e privadas como ação de primeira resposta ao fogo, assim como o trabalho do IBAMA e PrevFogo como instituições que atuam com a temática em áreas federais, como as terras indígenas e unidades de conservação federais.

No capítulo VII “Da exploração ecologicamente sustentável do bioma Pantanal” do substitutivo, em seu art. 15, foi realizada uma supressão perigosa em relação ao texto original, que confunde a aplicabilidade correta da lei. Isso porque, a compensação ambiental prevista na redação do artigo no texto original (art. 17, caput e §2º) é um requisito para emissão de Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), nos termos do art. 24, § 4º, inciso II do Código Florestal. Ao suprimir trechos que mencionam expressamente a compensação ambiental, abre-se margem para uma interpretação que entenda como desnecessária a sua implementação no bioma Pantanal. Situação semelhante ocorre com a supressão do inciso I do art. 17 no texto original, que vedava o corte e a supressão nos casos de o imóvel rural possuir área desmatada passível de utilização. Nesse teor, o art. 28 do Código Florestal aduz que não é permitida a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo no imóvel rural que possuir área abandonada.

A lei não prevê critérios mais rigorosos para concessão de autorizações de supressão de vegetação. No artigo 14, apenas há a diretriz de que novos empreendimentos sejam implantados preferencialmente em áreas já desmatadas, substancialmente alteradas ou degradadas. **No cenário atual de desmatamento e expansão das fronteiras agropecuárias, critérios específicos para o Pantanal seriam pertinentes e necessários, como o uso dos corredores de biodiversidade como medida para a delimitação das áreas passíveis ou não de licenças de supressão vegetal.**

Em geral, os dispositivos do substitutivo neste capítulo causam uma certa confusão sobre o que é planejamento territorial. A vegetação poderia ser suprimida em áreas cuja importância ecológica-biológica seja menos relevante quando comparada a outras - daí o raciocínio sobre a delimitação dos corredores de biodiversidade como ferramentas de planejamento de uso e manejo das propriedades e da paisagem. Na Lei Estadual nº 6.160/2023,

do Mato Grosso do Sul, o art. 2 disciplina sobre os 'tipos' de supressão permitidos e uso dos corredores como parâmetro para conservação e, conseqüentemente, melhoria de conectividade, produtividade, promoção de pesquisa e para a criação de novas unidades de conservação, bem como no art. 9 que dispõe sobre a escolha das áreas de reserva legal que deverá levar em conta a formação de corredores ecológicos. Tais aspectos deveriam ser incorporados na norma federal, de modo a aprimorar o PL 5482/2020.

Tanto no texto original como no substitutivo há um capítulo direcionado para a criação do selo “Pantanal Sustentável” com intuito de distinguir pessoas jurídicas e físicas que realizem ou participem de iniciativas e ações que contribuam para o desenvolvimento sustentável do bioma. A iniciativa é importante e válida para que sejam valorizados os produtos e serviços no Pantanal que envolvam o turismo, pecuária e produtos da sociobiodiversidade. Para tanto, é essencial que se tenha diferentes abordagens que garantam a efetividade do selo e sua justa aplicação local, conferindo benefícios aos produtores de pequeno, médio e grande porte, e, auxiliando no desenvolvimento e dos produtos e serviços oriundos das cadeias econômicas da sociobiodiversidade. Entretanto, no texto analisado ainda resta margem para definição desses aspectos, além de inexistir delimitação de competências e requisitos mais concretos.

O que deveria ser considerado em uma lei que vise a conservação e o desenvolvimento sustentável do bioma Pantanal?

É importante contextualizar o momento político no qual se insere esse debate. Desde 2021, a Procuradoria-Geral da União pediu, no bojo da Ação direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 63, para que o Supremo Tribunal Federal (STF) declare a omissão do Congresso Nacional na edição de lei federal que regule dispositivo constitucional que assegure a preservação do meio ambiente na exploração de recursos do Pantanal. Isso porque, o parágrafo 4º do artigo 225 da Constituição Federal assegura a proteção especial a determinadas regiões e biomas do país, no qual insere o bioma pantaneiro como um patrimônio nacional de maneira a submeter a sua utilização a condições restritas de exploração.

A mora em regulamentar o dispositivo constitucional frustra a proteção a esse ecossistema que, a cada ano sofre com queimadas, uso ilegal de áreas, perda de fauna e flora e resulta em um quadro deficitário de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consolidado como um direito fundamental indisponível e inalienável. Em tempos recentes, o STF determinou que a União elabore um plano de prevenção e combate a incêndios no Pantanal a ser apresentado e implementado ainda neste ano, em decisão histórica no que diz respeito à matéria ambiental.

Essa decisão sinaliza a necessidade de uma atuação integrada pela preservação em um patamar ecológico adequado ao Pantanal, na qual evidencia a importância de uma legislação específica às necessidades do bioma, desde que seja fundamentada por dispositivos que configurem uma proteção, preservação e uso que impeçam brechas para continuidade da degradação ambiental. Assim, é de suma importância que o Congresso Nacional se debruce na formulação de uma norma própria para o Pantanal, desde que o faça com o intuito de conferir e assegurar a proteção necessária ao bioma. Tal medida é extremamente oportuna para que seja estabelecido um patamar minimamente adequado de proteção.

Justamente por isso, é que se firma a importância de abranger a Região Hidrográfica do Paraguai aos dispositivos protetivos da lei e não a restringir apenas à estrita delimitação da planície pantaneira, o qual é totalmente dependente do planalto para sua existência. Além disso, há que se considerar especificidades do bioma no PL 5482/2020, de maneira tratar mais profundamente sobre aspectos relacionados a vedação de atividades ou obras que fossem potencialmente perigosas, como uso de agrotóxicos, plantio de variedades transgênicas e de cultivos de monoculturas, pastagens exóticas, silvicultura e cana de açúcar com uso de insumos prejudiciais ao bioma, plantio ou introdução de espécies invasoras, transporte de cargas perigosas, introdução ou cultivo de espécies exóticas de peixes, construção de diques, poços de draga, tanques, barragens, estradas, drenos ou outras intervenções que impeçam ou prejudiquem o fluxo natural das águas.

Além disso, de modo a reduzir a conversão de vegetação nativa, a norma federal deveria prever mecanismos para evitar novas conversões na região da planície pantaneira, nos termos dos estudos da Embrapa Pantanal³, e incentivar a produção pecuária no planalto

³Para conferir, acesse: [Publicações - Portal Embrapa](#)

apenas em áreas de pastagem nativa, sem novas conversões. Outra medida de corrobora com esse objetivo e que poderia ser agregado ao PL é o incentivo a criação de novas áreas protegidas, sejam elas unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas etc.

Como já mencionado, ao suprimir diversos trechos que mencionavam os povos indígenas e comunidades tradicionais seria, ao revés, importante que, além de retomar os dispositivos previstos do texto original, a legislação abarcasse singularidades necessárias à proteção e manutenção da vida desses coletivos no bioma, como exemplo, reafirmando a garantia efetiva da consulta prévia, livre e informada (prevista da Convenção OIT 169 ratificada pelo Brasil), assegurando a participação e respeito à vontade das populações impactadas por qualquer projeto de infraestrutura pensado para a Região.

Conclusão

Pelo exposto, as organizações que subscrevem esta nota técnica entendem que o PL 5482/2020 não corresponde ao que deveria ser uma norma federal que regulamente o bioma Pantanal em toda a sua complexidade. Além dos riscos elencados em dispositivos específicos, a norma deixa de tratar de aspectos essenciais para garantir a conservação e desenvolvimento sustentável do bioma e de toda a sociedade pantaneira.