

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## PROJETO DE LEI Nº 9.950, DE 2018

Dispõe sobre a conservação e o uso sustentável do Bioma Pantanal e dá outras providências.

**Autor:** Deputado ALESSANDRO MOLON

**Relator:** Deputado NILTO TATTO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 9.950, de 2018, dispõe sobre a conservação e o uso sustentável do Bioma Pantanal. Inicialmente, a proposição conceitua diversos termos técnicos, entre os quais o do próprio Bioma, definido como “a bacia hidrográfica do Alto Paraguai, incluindo a área de drenagem compreendida desde as nascentes do rio Paraguai e seus formadores até a saída desse curso d’água do território brasileiro”.

Conforme a proposição, a conservação e o uso sustentável do Pantanal visam o desenvolvimento sustentável, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social no Bioma. Deverão ser asseguradas as seguintes condições: manutenção e recuperação da biodiversidade e dos recursos hídricos; cumprimento dos objetivos das Metas de Aichi, da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), e da Convenção de Ramsar (que dispõe sobre a proteção de áreas úmidas de interesse internacional); compatibilidade das atividades socioeconômicas públicas e privadas com a capacidade de suporte dos ecossistemas naturais; e valorização e respeito ao conhecimento tradicional, ao território, aos recursos naturais utilizados por comunidades extrativistas e às fazendas pantaneiras

sustentáveis. Para tanto, o Poder Público deverá promover a gestão integrada da biodiversidade, dos recursos hídricos e do solo e disciplinar a ocupação urbana e rural.

No Pantanal, deverão ser estimulados o extrativismo sustentável da flora nativa; a gestão sustentável dos recursos pesqueiros, a piscicultura com espécies nativas nas áreas de planalto e criatórios de fauna de espécies nativas; o turismo cultural e ecológico, incluído o turismo de pesca; a pecuária em pastagem nativa; e a agricultura orgânica e sistemas agroflorestais, práticas de conservação de solo, especialmente em áreas de médio a alto potencial de erosão, manejo integrado e controle biológico de pragas e redução do uso de pesticidas.

A conservação e o uso sustentável da vegetação nativa do Bioma Pantanal deverão ser objeto de política de pagamento por serviços ambientais (PSA), priorizando-se fazendas pantaneiras sustentáveis e áreas de uso restrito previstas, definidas na proposição. São estabelecidas características das áreas e condições a serem observadas na seleção daquelas que serão beneficiadas por essa política.

São também indicadas diversas atividades a serem vedadas no Bioma Pantanal. Mas não será vedada a construção de açudes, poços de draga e tanques para piscicultura e pecuária extensiva estabelecidos fora das linhas de drenagens, ou quando destinados à recuperação ambiental, obedecidas as normas técnicas expedidas pelo órgão ambiental competente.

O corte ou a supressão da vegetação nativa somente será autorizado em caso de utilidade pública, interesse social e atividade de baixo impacto ambiental e está condicionado à compensação ambiental. A proposição define os casos de utilidade pública, interesse social e atividade de baixo impacto ambiental. O corte ou supressão de vegetação nativa ficará vedado em área que abrigue espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção declaradas pela União ou pelo Estado, bem como as áreas que exerçam função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão. É livre a coleta de subprodutos florestais como frutos, folhas ou sementes, desde que não coloque em risco as espécies da fauna e

flora, observando-se as limitações legais específicas e em particular as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e à biossegurança.

O projeto de lei define fitofisionomias e tipos vegetacionais a serem consideradas áreas de uso restrito no Bioma Pantanal. Essas áreas deverão ser mapeadas e serão prioritárias na política de PSA, nelas admitindo-se o turismo ecológico e o manejo florestal sustentável. A pastagem extensiva será permitida em algumas áreas de uso restrito especificadas. Nelas, o desmatamento será permitido apenas para implantação de acesso a habitação de ribeirinhos, sede e retiros de fazendas e instalações destinadas às atividades turísticas.

A proposição elenca as atividades cujo funcionamento dependerá de licenciamento ambiental, além daquelas já previstas na legislação em vigor, o qual dependerá de vistoria prévia do órgão ambiental competente ao empreendimento ou obra. Os novos empreendimentos deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas, que não impliquem supressão de vegetação nativa. Ficará vedado o licenciamento de piscicultura e criatório com uso de espécies exóticas ao Bioma Pantanal. São estabelecidas normas para construção de estradas, navegação comercial, construção de barramentos para geração de energia elétrica e mineração.

São estabelecidas competências aos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que incluem Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Pantanal, monitoramento contínuo do Bioma, definição de regras para a pesca e apoio técnico e financeiro à criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). O sistema de unidades de conservação deve assegurar a proteção integral de no mínimo 17% do Bioma Pantanal, meta a ser alcançada no prazo de cinco anos, contados a partir da data de publicação da futura lei. Também são instituídas atribuições ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), entre as quais a definição de zona de amortecimento para a planície inundável do Bioma Pantanal.

A proposição insere alteração ao art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências”. O objetivo da inserção é excluir as áreas de uso restrito da área tributável do imóvel. Também é feita alteração ao art. 12 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Lei Florestal), para definir o percentual de 50% de Reserva Legal de imóvel situado no Bioma Pantanal, situado fora ou dentro da Amazônia Legal.

O autor justifica a proposição argumentando que o Bioma Pantanal, patrimônio nacional instituído pelo art. 224, § 4º da Constituição Federal, é uma das mais importantes áreas alagáveis do Planeta. Além da Planície Pantaneira, o Bioma inclui áreas adjacentes superiores a 200 m de altitude, onde estão situadas as nascentes dos rios que vertem para a bacia. Por conta da declividade quase nula e da presença de apenas um vertedouro – o rio Paraguai –, o Bioma é marcado por inundações sazonais de grande extensão e longa duração. A alternância entre seca e cheia produz grandes mudanças ambientais, transformando ambientes terrestres em aquáticos. Dessa forma, a paisagem constitui um grande mosaico de baías, cordilheiras, vazantes, corixos etc. Além disso, como a frequência, a altura e a duração das inundações não são uniformes, ocorrem, de fato, diversos “pantanais”, ricos em vida selvagem. O autor acrescenta que o Bioma vem perdendo biodiversidade, por conta da mudança nos padrões de uso do solo da pecuária extensiva para as pastagens plantadas e culturas agrícolas. O desmatamento e o uso de pesticidas acarretam a erosão e a alteração do fluxo da água, interferindo no ciclo hidrológico que mantém a vida na região. Tais alterações afetam a economia tradicional, pois inviabilizam as pastagens extensivas e reduzem o estoque pesqueiro. As próprias pastagens plantadas são mal manejadas e estão sujeitas a processos erosivos e degradação do solo, que se revertem em prejuízos à economia. O autor cita, ainda, outras atividades que têm causado desmatamento e degradação, como a construção de barragens e a pesca predatória. As normas propostas visam proteger toda a bacia do Alto Paraguai, de forma a permitir o uso sustentável do Bioma.

O projeto de lei foi encaminhado a esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e, no prazo regimental, não recebeu emendas.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 9.950, de 2018, trata da conservação e do uso sustentável do Bioma Pantanal, que se estende pelos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e constitui patrimônio nacional, nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição Federal. A planície pantaneira abrange 170.501 km<sup>2</sup> - 62% no Brasil, 20% na Bolívia e 18% no Paraguai – e constitui a maior área úmida continental do Planeta. No Brasil, cerca de 40% da planície situa-se no Estado de Mato Grosso e 60% no Mato Grosso do Sul.

O Pantanal apresenta duas estações climáticas: a chuvosa, entre outubro e março, e a seca, entre abril e setembro. É formado pelo rio Paraguai e seus afluentes, que vertem da região planáltica adjacente à planície. De acordo com estudo realizado pelo Instituto SOS Pantanal e pelo WWF Brasil, em parceria com a Embrapa Pantanal<sup>1</sup>, a Bacia do Alto Paraguai (BAP) abrange 368.656 km<sup>2</sup>, sendo 151.096 km<sup>2</sup> de planície e 217.560 km<sup>2</sup> de planalto. Em relação aos Estados, 48% da BAP situa-se no Mato Grosso e 52% no Mato Grosso do Sul. A planície apresenta terras planas, próximas ao fundo do vale do rio, de baixa declividade de norte a sul.

A região é marcada pelo regime hidrológico de cheia e vazante. As cheias duram de três a seis meses e apresentam amplitude de dois a cinco metros. Na porção norte, os níveis de água respondem diretamente ao regime de chuvas e são muito variáveis. Na porção sul, há retenção natural das inundações, o que amortece a variação do nível das águas. Além disso, o pico da cheia do sul da planície ocorre aproximadamente quatro meses depois do pico no Norte. As cheias trazem o aporte de grande quantidade de matéria

---

<sup>1</sup> Instituto SOS Pantanal / WWF – Brasil. Monitoramento das alterações da cobertura vegetal e uso do solo na Bacia do Alto Paraguai – porção brasileira – período de análise: 2012 – 2014. 2015. Disponível em: <https://www.embrapa.br/pantanal/bacia-do-alto-paraguai>. Acesso em 06 mai. 2019.

orgânica e nutrientes para a planície e fornecem alimento abundante para a fauna.

Conforme salientado pelo autor do projeto em sua Justificação, o Pantanal é rico e abundante em vida selvagem. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) afirma que foram catalogadas no Bioma: 263 espécies de peixes, 41 de anfíbios, 113 de répteis, 463 de aves, 132 de mamíferos e, segundo a Embrapa Pantanal, quase duas mil espécies de plantas. O Bioma abriga as maiores populações de veado campeiro, cervo do pantanal, ariranha e onça pintada e é importante rota de espécies migratórias, recebendo mais de 130 espécies de aves oriundas dos Pampas, da Floresta Atlântica e do Hemisfério Norte. A vegetação é formada por um mosaico de fitofisionomias: campos secos e inundáveis, cerrado, cerradão, floresta semidecídua, mata de galeria e vegetação flutuante.

A região também é marcada pela presença de inúmeras comunidades indígenas e quilombolas e por uma economia baseada em pesca e pecuária tradicionais, adaptadas à dinâmica hidrológica regional. Desde a chegada dos europeus, no século XVI, e sua miscigenação com índios e negros, formou-se uma cultura cabloca caracterizada por estilo de vida extremamente simples. As fazendas pantaneiras, originárias dessa cultura, baseiam-se na pecuária extensiva adaptada aos elementos naturais da região. Tanto a pecuária extensiva quanto a pesca artesanal não alteraram a qualidade ambiental do Bioma.

No entanto, esse padrão vem se alterando nas últimas décadas, com a substituição de atividades tradicionais por modelos baseados no desmatamento e na exploração intensiva dos recursos naturais. Entre as atividades desenvolvidas, destacam-se a expansão agropecuária desordenada, com uso intensivo de agrotóxicos, e a mineração, com uso de mercúrio na exploração de ouro. A agropecuária tem se expandido sem o controle adequado das práticas de manejo do solo, ocasionando erosão nas bordas do planalto e assoreamento da planície inundável. Causam preocupação, ainda, a implantação do gasoduto Brasil/Bolívia, os possíveis impactos da hidrovía

Paraguai-Paraná, a caça e a pesca predatórias, a introdução de espécies exóticas e o ecoturismo realizado sem planejamento<sup>2</sup>.

O Diagnóstico Consolidado da Região Hidrográfica do Rio Paraguai, da Agência Nacional de Águas<sup>3</sup>, destaca que o desmatamento se intensificou a partir da década de 1970, especialmente para a implantação de pastagens.

O Bioma ainda não conta com monitoramento oficial contínuo de cobertura vegetal. Dados do MMA indicam que, até 2009, o Pantanal havia perdido em torno de 15% de sua cobertura original<sup>4</sup>. O MapBiomias<sup>5</sup> (Projeto de Mapeamento Anual de Cobertura e Uso do Solo do Brasil, produzido por uma rede colaborativa de especialistas de organizações não governamentais, universidades e empresas de tecnologia) aponta que, no Pantanal – no caso, a planície inundável –, a área de pastagens cresceu de 1.182.364 ha, em 1985, para 2.528.129 ha em 2017. Assim, a área de pastagens mais que dobrou na região e expandiu aproximadamente 13.458 km<sup>2</sup>, no período 1985-2017. Portanto, em torno de 15% da área da planície destina-se apenas a esse uso.

A situação mais emblemática ocorre na bacia do rio Taquari, um dos principais formadores do Pantanal, conforme descrito no estudo “Impactos Ambientais e Socioeconômicos na Bacia do Rio Taquari”<sup>6</sup>. A Bacia do Alto Taquari (BAT) abrange área de planalto com solos de alto potencial erosivo. Entre 1977 e 2000, a superfície de lavouras e pastagens saltou de 3,4% para 61,9% da BAT. Embora a produção de sedimentos na BAT e sua deposição no Baixo Taquari seja um fenômeno natural, o desmatamento

---

<sup>2</sup> Embrapa Pantanal. Pesquisa e desenvolvimento – impactos ambientais e socioeconômicos no Pantanal. Disponível em: <https://www.embrapa.br/pantanal/impactos-ambientais-e-socioeconomicos-no-pantanal>. Acesso em 06 mai. 2019.

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Monitoramento do desmatamento nos biomas brasileiros por satélite/Acordo de Cooperação Técnica MMA/IBAMA. Monitoramento no Bioma Pantanal. 2008-2009. Disponível em: [http://siscom.ibama.gov.br/monitora\\_biomias/PMDBBS%20-%20PANTANAL.html](http://siscom.ibama.gov.br/monitora_biomias/PMDBBS%20-%20PANTANAL.html). Acesso em 06 mai. 2019.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.imasul.ms.gov.br/plano-de-bacia-do-alto-paraguai/>. Acesso em 06 mai. 2019.

<sup>4</sup> Ministério do Meio Ambiente (MMA). Monitoramento do desmatamento nos biomas brasileiros por satélite/Acordo de Cooperação Técnica MMA/IBAMA. Monitoramento no Bioma Pantanal. 2008-2009. Disponível em: [http://siscom.ibama.gov.br/monitora\\_biomias/PMDBBS%20-%20PANTANAL.html](http://siscom.ibama.gov.br/monitora_biomias/PMDBBS%20-%20PANTANAL.html). Acesso em 06 mai. 2019.

<sup>5</sup> <http://mapbiomas.org/>

<sup>6</sup> GALDINO, SÉRGIO; VIEIRA, LUIZ MARQUES & PELLEGRIN, LUIZ ALBERTO. Impactos ambientais e socioeconômicos na Bacia do Rio Taquari-Pantanal. Corumbá: Embrapa Pantanal. 2006.

acelerado intensificou o processo de erosão das terras altas e assoreamento das baixadas. A quase totalidade dos corpos d'água a jusante das pastagens encontra-se com bancos de areia ou estão totalmente assoreados.

O aporte de sedimentos do Taquari para o Pantanal aumentou 44,6%, entre 1977/1982 e 1994/1995. Conseqüentemente, as águas passaram a verter sobre as margens, provocando os “arrombamentos”, isto é, rompimentos das próprias margens, desviando o rumo das águas. O Arrombado do Zé da Costa, um dos mais conhecidos, surgiu na década de 1980 e desviou as águas de seu curso normal, desconectando e secando o canal do rio a jusante.

Com o assoreamento e o surgimento dos arrombados, áreas antes drenadas passaram a ficar permanentemente inundadas. A região dos Paiaguás foi a mais afetada nas últimas duas décadas. A inundação permanente alterou a cobertura vegetal nativa de grandes extensões de campo e cerrado. Tornou-se comum na paisagem, a formação de paliteiros de grandes árvores mortas. As mudanças afetaram também o ciclo de vida da fauna aquática e provocaram declínio da produção pesqueira. Grandes extensões de pastos nativos, utilizados no modo de produção artesanal, encontram-se submersos e as fazendas improdutivas. Os agricultores familiares de Paiaguás tiveram que abandonar a área e migrar para as cidades.

Portanto, o desmatamento tem provocado inúmeros impactos ecológicos, sociais e econômicos e assola não apenas a região inundada, mas principalmente as áreas de planalto. A ocupação das áreas de nascentes e o carreamento de partículas de solo das áreas altas provoca o assoreamento das áreas baixas, dificultando o escoamento das águas. Desse modo, rompe-se o ciclo ao qual estão adaptadas as espécies da fauna e da flora e as atividades humanas, comprometendo-se a riqueza ecológica e econômica regional. No Pantanal, as águas têm papel crucial, não sendo possível proteger isoladamente a planície inundada sem executar medidas de controle do desmatamento e do manejo do solo nas terras planálticas.

O projeto de lei em análise vem ao encontro dessa perspectiva e busca proteger a Bacia do Alto Paraguai no seu conjunto. O conceito de

Bioma proposto no projeto abrange toda a bacia, tendo em vista garantir o equilíbrio do ciclo das águas. As medidas previstas aplicam-se, portanto, a toda a área de drenagem da bacia, até a saída do rio Paraguai do território brasileiro.

Essas medidas incluem:

- o estímulo a atividades sustentáveis, incluídos o extrativismo vegetal, a pesca, o turismo, a pastagem tradicional e a agricultura orgânica;
- o pagamento por serviços ambientais para conservação e uso sustentável da vegetação nativa;
- a vedação a atividades que comprometam o fluxo das águas e causem poluição;
- a vinculação da autorização de desmatamento aos casos de utilidade pública, interesse social e atividade de baixo impacto, os quais são especificados na proposição;
- a definição de áreas de uso restrito no Bioma, onde são definidas normas específicas de uso dos recursos naturais, excluindo-se essas áreas da cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural;
- a indicação de atividades sujeitas a licenciamento ambiental, além daquelas previstas na legislação em vigor, e a definição de normas específicas para empreendimentos de maior impacto;
- a vedação de licenciamento ambiental a piscicultura e criatórios de espécies exóticas;
- a previsão de Zoneamento-Ecológico Econômico para o Bioma, de monitoramento contínuo da cobertura vegetal e da educação ambiental, entre outras ações, a serem executados pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente;
- o apoio técnico e financeiro do Poder Público à criação e implantação das Reservas Particulares do Patrimônio nacional (RPPNs);
- a meta de conservação de 17% do Bioma em unidades de conservação de proteção integral;
- a determinação, ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, de que defina, entre outras normas, critérios de certificação de imóvel rural como fazenda pantaneira sustentável; e
- a definição de Reserva Legal única de 50% para todo o Bioma;

A implantação desse conjunto de medidas terá muito impactos positivos sobre o Bioma, pois coibirá o desmatamento; reduzirá os processos de erosão, assoreamento e alteração do ciclo das águas; fomentará uma economia amigável com a conservação do Bioma; apoiará proprietários rurais interessados na continuidade de atividades em equilíbrio com a capacidade de suporte dos ecossistemas; garantirá, enfim, a permanência de uma das principais áreas alagadas do Planeta em todo o seu esplendor.

Entretanto, consideramos que a proposição pode ser aperfeiçoada em dois pontos. O primeiro refere-se ao art. 6º, VIII, que proíbe o transporte de produtos perigosos no Pantanal. Como a proibição generalizada poderia criar embaraços ao transporte de produtos essenciais à população, como os combustíveis, entendemos que ela deve se restringir ao transporte fluvial de produtos perigosos, que representam efetivo risco de contaminação e perda de biodiversidade na planície inundada. O segundo aperfeiçoamento visa incluir a expressão “no Bioma Pantanal”, no art. 7º, *caput*, que trata da autorização de corte e supressão de vegetação nativa, para deixar claro que esse dispositivo se aplica ao Bioma.

Assim, em vista dos argumentos aqui expostos, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 9.950, de 2018, com as duas Emendas anexas.

Sala da Comissão, em 08 de maio de 2019.

Deputado NILTO TATTO PT/SP  
Relator

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

**PROJETO DE LEI Nº 9.950, DE 2018**

Dispõe sobre a conservação e o uso sustentável do Bioma Pantanal e dá outras providências.

**EMENDA Nº 1**

Dê-se ao art. 6º, inciso VIII, do Projeto de Lei nº 9.950, de 2018, a seguinte redação:

"Art. 6º .....  
.....  
VIII – transporte fluvial de produtos potencialmente perigosos;  
....."

Sala da Comissão, em 08 de maio de 2019.

Deputado NILTO TATTO PT/SP  
Relator

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## PROJETO DE LEI Nº 9.950, DE 2018

Dispõe sobre a conservação e o uso sustentável do Bioma Pantanal e dá outras providências.

### EMENDA Nº 2

Dê-se ao art. 7º, *caput*, do Projeto de Lei nº 9.950, de 2018, a seguinte redação:

"Art. 7º No Bioma Pantanal, o corte ou a supressão da vegetação nativa somente será autorizado em caso de utilidade pública, interesse social e atividade de baixo impacto ambiental e está condicionado à compensação ambiental.

.....  
.....  
"

Sala da Comissão, em 08 de maio de 2019.

Deputado NILTO TATTO PT/SP  
Relator