

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DA AMAZÔNIA E DOS POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS; DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL; DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Apresentação: 26/08/2025 15:45:43.683 - PLEN
PRLP 1 => PL 2334/2024

PRLP n.1

PROJETO DE LEI Nº 2.334, DE 2024

Apensado: PL nº 5.482/2020

Dispõe sobre a conservação, a proteção, a restauração e o uso sustentável do bioma Pantanal e dá outras providências.

Autora: Deputada CAMILA JARA

Relator: Deputado DAGOBERTO NOGUEIRA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.334, de 2024, de autoria da ilustre Deputada CAMILA JARA, pretende instituir marco federal para a conservação, proteção, restauração e uso sustentável do bioma Pantanal. Em linhas gerais, o texto define os limites do bioma conforme o Mapa de Biomas do IBGE e estabelece princípios como poluidor-pagador, protetor-recebedor, participação social e segurança jurídica, além de diretrizes de governança integrada entre União, Estados, Municípios e sociedade civil.

Os principais objetivos incluem a preservação e restauração do patrimônio natural; o estímulo a atividades econômicas compatíveis; a promoção da qualidade de vida e redução de desigualdades; o reconhecimento dos saberes e direitos das comunidades indígenas e tradicionais; a manutenção dos processos hidro-ecológicos essenciais; e a prevenção do desmatamento ilegal e dos incêndios florestais.



Na justificação, a autora mostra grande preocupação em relação aos danos ambientais ao Pantanal. A Deputada aponta a declaração de situação crítica de escassez quantitativa de recursos hídricos para 2024 pela ANA como evidência da urgência de um arcabouço nacional que complemente as iniciativas estaduais existentes, e sugere a incorporação de instrumentos como zoneamento ecológico-econômico, manejo integrado do fogo e o selo "Pantanal Sustentável".

Encontra-se apensado o Projeto de Lei nº 5.482/2020, de autoria do Senador WELLINGTON FAGUNDES, aprovado pelo Senado Federal e em revisão nesta Casa, que trata também do uso, conservação, proteção e recuperação do bioma Pantanal, com objetivos semelhantes e dispositivos que estabelecem princípios, diretrizes de gestão integrada e instrumentos de promoção da sustentabilidade socioambiental do bioma Pantanal.

O projeto foi distribuído às Comissões de Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 - Mérito

O Pantanal é o maior sistema contínuo de áreas alagáveis tropicais do planeta, estendendo-se por cerca de 150 000 km² no centro-oeste da América do Sul, sobretudo nos estados brasileiros de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com porções na Bolívia e no Paraguai. O bioma é sazonalmente inundado pelo transbordamento gradual dos rios da Bacia do



Alto Paraguai, criando um mosaico dinâmico de campos, savanas, matas ripárias, lagoas temporárias e permanentes.

Essa alternância entre períodos de cheia e estiagem sustenta uma extraordinária diversidade biológica: mais de 4 700 espécies catalogadas, incluindo cerca de 650 aves, 260 peixes, 120 mamíferos e 190 répteis. A estrutura topográfica plana, a troca constante de nutrientes trazidos pelas águas e o regime climático tropical semi-úmido fazem do Pantanal um ecossistema singular em produtividade primária e complexidade trófica.

Sua importância transcende os limites regionais. Ecologicamente, o Pantanal funciona como imenso reservatório de água doce, regulando o fluxo dos rios que alimentam o Aquífero Guarani e atenuando eventos de seca e enchentes rio abaixo. O bioma também atua como sumidouro de carbono em pastagens naturais e áreas úmidas, contribuindo para a mitigação das mudanças climáticas.

Do ponto de vista socioeconômico, sustenta atividades de pecuária extensiva de baixo impacto, pesca artesanal e um ecoturismo crescente que gera emprego e renda para comunidades locais, além de preservar tradições culturais como a lida pantaneira.

A conservação do Pantanal, portanto, não é apenas vital para manter sua biodiversidade emblemática — onças-pintadas, araras-azuis, cervos-do-pantanal — mas também para assegurar serviços ecossistêmicos essenciais, segurança hídrica e oportunidades de desenvolvimento sustentável para toda a região Centro-Oeste e países vizinhos.

Tamanha é a importância da conservação do bioma que o Supremo Tribunal Federal (STF), em junho de 2024, reconheceu a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em não editar lei específica para a proteção do bioma Pantanal, conforme determina o artigo 225, § 4º, da Constituição Federal¹. A Corte entendeu que a falta de legislação específica compromete a efetividade da proteção ambiental do bioma e estabeleceu prazo de 18 meses para que o Congresso Nacional suprisse a omissão.

1



Considero, portanto, meritórios e oportunos os dois projetos ora examinados, na medida em que pretendem dispor sobre o uso sustentável, a conservação, a proteção e a recuperação do bioma Pantanal.

Além de convergir em seus objetivos principais, uma análise comparativa das duas propostas revela semelhanças notáveis em quase todos os temas abordados.

Ambas as propostas reconhecem o Pantanal como patrimônio nacional e enfatizam sua conservação, proteção, restauração e uso sustentável; elas estipulam ainda que suas disposições observarão a legislação ambiental vigente, como a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). Também promovem atividades econômicas compatíveis com a proteção ambiental, visando assegurar trabalho e renda para a população local. Além disso, destacam a importância de reconhecer e respeitar a organização social, cultura, costumes e tradições dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Os dois projetos abordam a questão crítica do manejo do fogo no Pantanal, indicando a necessidade de planos para prevenir e combater incêndios florestais. Também visam fomentar o turismo sustentável no bioma como ferramenta de desenvolvimento econômico, valorização cultural e conservação ambiental. Ambos propõem a criação de um "Selo Pantanal Sustentável" para reconhecer entidades que contribuem para atividades e produtos sustentáveis no bioma. Por fim, delineiam as competências dos órgãos ambientais nacionais e estaduais no planejamento territorial sustentável, monitoramento e fiscalização do Pantanal.

Entretanto, a mesma análise comparativa entre as propostas revela seus pontos de divergência, que podem ser visualizados tanto no formato das proposições quanto na ideologia que embasa os dispositivos propostos.

No que concerne ao formato da proposição, o PL nº 2.334, de 2024, mostra-se muito mais detalhado nos conceitos que apresenta, afastando-se do que se espera de uma norma geral e entra em temas já regulamentados pelas leis estaduais do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que tratam sobre o



bioma. Por sua vez, o texto oriundo do Senado Federal (PL nº 5.482, de 2020) apresenta estrutura típica de lei federal, com estabelecimento de princípios e diretrizes, mostrando-se mais apropriada com a disposição constitucional da repartição de competência concorrente, resultando em norma mais refinada e juridicamente robusta.

Por sua vez, no que chamamos de ideologia que embasa as propostas, observamos que, enquanto o PL nº 5.482, de 2020, está pautado na conservação do bioma, ou seja, buscando sua proteção, mas permitindo a utilização racional dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável da região, o PL nº 2.334, de 2024, está firmemente ancorado na preservação do bioma, buscando a proteção integral dos recursos naturais, mantendo a natureza intocada, sem permitir, de fato, seu uso sustentável.

Citamos como exemplo das divergências aqui apontadas o tratamento do zoneamento ecológico-econômico (ZEE) pelas duas proposições: O PL nº 2.334/2024 propõe um ZEE específico para o Pantanal e a Bacia do Alto Paraguai, atribuindo ao Poder Executivo Federal a responsabilidade de elaborá-lo em cinco anos, com revisões periódicas, e estabelecendo diretrizes detalhadas sobre regularização fundiária, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável. Em contraste, o PL nº 5.482/2020, vindo do Senado, remove a exigência de um ZEE federal específico, destacando que Mato Grosso e Mato Grosso do Sul já estão avançados em seus próprios ZEEs estaduais. Essa segunda abordagem evita redundâncias, gastos federais desnecessários e possíveis conflitos jurídicos.

No mesmo sentido, em relação ao manejo do fogo, a recente sanção da Lei nº 14.944, de 31 de julho de 2024, que institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo, reforça a pertinência de uma abordagem mais enxuta para o tema em legislações sobre biomas específicos, como a proposta do Senado para o Pantanal. O projeto da Deputada Camila Jara, ao detalhar o manejo do fogo, poderia gerar redundâncias e incompatibilidades com a nova lei nacional.

O PL nº 2.334/2024 propõe detalhamentos sobre o plano de manejo e o uso do fogo no Pantanal, mas muitos desses dispositivos já estão contemplados de forma mais abrangente e cogente pela Lei nº 14.944/2024,



que trata nacionalmente do manejo integrado do fogo. A duplicação de definições e a repetição de hipóteses de uso permitido do fogo – como queima controlada, prescrita ou para práticas tradicionais – podem gerar redundância normativa e até conflitos interpretativos. Além disso, a alteração no Código Florestal promovida pela nova lei já obriga a elaboração e implementação desses planos de forma geral, o que enfraquece a justificativa para normas específicas no projeto da Câmara.

Ao insistir em tratar com minúcia um tema já regulado em nível nacional, o PL nº 2.334/2024 ameaça engessar a gestão adaptativa do Pantanal, dificultando atualizações técnicas e científicas por parte dos órgãos ambientais. Por sua vez, o PL nº 5482/2020, ao se apoiar nas normas gerais já vigentes e evitar sobreposição normativa, preserva a coerência do ordenamento jurídico ambiental e confere maior flexibilidade para que as autoridades competentes apliquem os instrumentos de manejo conforme as realidades locais e os avanços no conhecimento sobre o bioma.

Assim, uma lei de bioma deve focar nas peculiaridades que não são suficientemente cobertas pela legislação geral, e não em reproduzir ou redefinir temas já abordados. Além disso, o respeito a iniciativas estaduais já consolidadas, além de imperativo constitucional, é essencial para otimizar recursos públicos e evitar redundância normativa. Pode-se, assim, ter um marco geral que aproveite os avanços realizados pelos estados e mantenha a possibilidade de atuação federal apenas quando necessário, sem obrigatoriedade adicional que gere duplicidade de esforços e conflitos legais.

Por todo o exposto, entendemos que o Projeto de Lei nº 5.482/2020 configura uma proposta muito mais robusta e equilibrada que o Projeto de Lei nº 2.334/2024, conciliando, de fato, a conservação ambiental do bioma com o desenvolvimento sustentável da região, dialogando com as leis estaduais e federais vigentes, sem incorrer em duplicidades ou conflitos normativos.

II.2 - Adequação orçamentário-financeira



O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h", e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e como adequada "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual".

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Ambas as propostas em análise não implicam em aumento ou diminuição da receita, pois não criam obrigação financeira, nem implicam renúncia da receita, tendo caráter majoritariamente programático.

II.3 - Da Constitucionalidade e juridicidade

Finalmente, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o exame da constitucionalidade envolve a verificação de legitimidade das iniciativas legislativas, da competência para legislar e da adequação das espécies normativas à matéria regulada.



Não há vícios a apontar quanto à adequação da espécie normativa. Ademais, a matéria integra o rol de competências constitucionais da União. A proposição coaduna-se com os princípios e normas que alicerçam o ordenamento jurídico pátrio. Os dispositivos nela disciplinados são oportunos, encontrando razoabilidade e coerência lógica com o direito positivo.

Quanto à técnica legislativa, não há reparos a fazer, porquanto as proposições seguem os ditames da Lei Complementar nº 95/1998, que trata de regras de elaboração legislativa.

II.4 - Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito das Comissões da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e Finanças e Tributação somos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 2.334, de 2024 e pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 5.482, de 2020, apensado.

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária dos dois projetos e, no mérito, pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 2.334, de 2024 e APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 5.482, de 2020.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.334, de 2024, e do Projeto de Lei nº 5.482, de 2020.

Sala das Sessões, em 26 de agosto de 2025.

Deputado DAGOBERTO NOGUEIRA
Relator

