



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE CONTROLE DO DESMATAMENTO E ORDENAMENTO AMBIENTAL
TERRITORIAL

DEPARTAMENTO DE ORDENAMENTO AMBIENTAL TERRITORIAL
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS DE CONTROLE DO DESMATAMENTO E QUEIMADAS

Nota Técnica nº 1520/2023-MMA

PROCESSO Nº 02000.005237/2023-15

INTERESSADO: SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE CONTROLE DO DESMATAMENTO E ORDENAMENTO AMBIENTAL TERRITORIAL

1. ASSUNTO

1.1. Análise de Impacto Regulatório sobre a necessidade de se estabelecer critérios comuns, em todo o Pantanal, para a realização de estudos técnicos que visam fundamentar a exploração ecologicamente sustentável dos recursos naturais do bioma, nos termos do artigo 10 da Lei nº 12.651/2012.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Constituição Federal de 1988.
- 2.2. Lei nº 6.938/1981.
- 2.3. Lei nº 7.661/1988.
- 2.4. Lei nº 9.985/2000.
- 2.5. Lei nº 11.428/2006.
- 2.6. Lei nº 12.651/2012.
- 2.7. Recomendação CNZU nº 02/2012
- 2.8. Recomendação CNZU nº 06/2012.
- 2.9. Recomendação CNZU nº 10/2018.
- 2.10. Recomendação CNZU nº 11/2018.
- 2.11. Recomendação CNZU nº 12/2021.
- 2.12. Decreto Estadual do Mato Grosso do Sul nº 14.273/2015.
- 2.13. Resolução Semade nº 9/2012, do Mato Grosso do Sul.
- 2.14. Resolução Semadesc nº 15/2023, do Mato Grosso do Sul.
- 2.15. Lei Estadual nº 8.390/2008, do Mato Grosso, modificada pela Lei Estadual nº 11.861/2022.
- 2.16. Resolução Consema nº 45/2022, do Mato Grosso.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. O Pantanal é conhecido internacionalmente por ser a maior área úmida contínua do mundo, sendo ainda considerado patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988. No entanto, sofre atualmente com relevantes e crescentes taxas de desmatamento e queimadas, aumentando as emissões nacionais de gases de efeito estufa e prejudicando a conservação da biodiversidade. O artigo 10 da Lei nº 12.651/2012 estabelece que pantanais e planícies pantaneiras são áreas de uso restrito, onde eventual autorização de supressão da vegetação e uso devem considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa. Devido à falta de normativa que especifica os aspectos que devem ser considerados

por tais recomendações técnicas, os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul publicaram normas divergentes entre si e que geram dúvidas sobre a segurança jurídica dos atos administrativos à luz da Lei nº 12.651/2012 e da integridade ambiental do bioma Pantanal.

3.2. Esta Análise de Impacto Regulatório busca, portanto, apresentar uma definição do problema regulatório com a identificação da falha a ser endereçada, uma síntese dos atos normativos que regulamentam a ação governamental sobre o tema, as alternativas para enfrentar a situação identificada e a estratégia de implementação da opção privilegiada, que consiste na elaboração e publicação de uma resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente estabelecendo critérios comuns, em todo o bioma, para realização de estudos técnicos que visam fundamentar a exploração ecologicamente sustentável dos recursos naturais do Pantanal.

4. ANÁLISE

4.1. Definição do Problema Regulatório e de sua Natureza

4.1.1. O Pantanal é o menor dos seis biomas brasileiros, ocupando uma área de 150.988 km², dos quais 64,5% situam-se no estado do Mato Grosso do Sul e 35,5% no estado do Mato Grosso. No entanto, ainda que represente apenas 1,8% do território nacional, o Pantanal constitui a maior área úmida contínua do mundo.

4.1.2. O ciclo hidrológico e a dinâmica hídrica do Pantanal são condicionantes importantes para a alta biodiversidade regional e mantêm os serviços ecossistêmicos prestados pelo bioma, com uma estação seca pronunciada de maio a setembro e uma estação chuvosa de outubro a abril. Devido à baixa declividade do terreno, as depressões e planícies do Pantanal são constantemente inundadas devido às chuvas locais e ao transbordamento dos rios, formando os corixos, canais que ligam as águas de baías, lagoas e alagados com os rios próximos. Já durante o período de vazante ocorre gradativamente a diminuição do volume de água e o aumento da área não inundada, quando são descobertos campos, bancos de areia e ilhas e os rios retomam seus leitos naturais, nem sempre seguindo o curso do período anterior.

4.1.3. As inundações sazonais do Pantanal – e sua própria diversidade de paisagens, habitats e espécies – dependem em grande parte, portanto, das águas que são trazidas das cabeceiras dos rios do planalto, sobretudo à nordeste da planície pantaneira, e do transporte de nutrientes e material orgânico pelo pulso de inundação. Essas áreas de mananciais, situadas em regiões mais altas e que compõem a Bacia Hidrográfica do Alto Paraguai, também possuem áreas úmidas, ainda que em menores dimensões. Não obstante, essas áreas úmidas fornecem água e regulam o pulso de inundação, proporcionando uma interligação com as águas subterrâneas e os aquíferos e formando áreas de recarga, olhos d'água e nascentes, o que significa que alterações nessas áreas de mananciais irão gerar impactos no pulso de inundação e na quantidade e qualidade das águas que abastecem o Pantanal.

4.1.4. Ao mesmo tempo, essa potencialidade do bioma em termos hídricos o torna central para a preservação dos estoques de água e, conseqüentemente, para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, o que vem de encontro às constatações recentes do MapBiomas de que a superfície hídrica do Pantanal observou uma redução de 29% nos últimos trinta anos.

4.1.5. Justamente em razão de sua importância, o Pantanal brasileiro foi categorizado pela Unesco como uma Reserva da Biosfera – espécie de área protegida regulamentada pelo artigo 41 da Lei Federal nº 9.985/2000. Ademais, há quatro áreas do bioma – Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense, Estação Ecológica Taimã, Reserva Particular do Patrimônio Natural SESC Pantanal e Reserva Particular do Patrimônio Natural Fazenda Rio Negro – que também são reconhecidas como zonas úmidas de importância internacional pela Convenção de Ramsar (Decreto nº 1.905/1996), nas quais o país assumiu o compromisso de promover a conservação e o uso sustentável para manter suas características ecológicas. Não obstante, as demais áreas úmidas do Pantanal também são objeto de promoção da conservação e do uso sustentável, uma vez que a convenção também abrange essas áreas.

4.1.6. Em âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, § 4º, prevê que algumas porções do território nacional – Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira – são consideradas patrimônio nacional, devendo seu uso ocorrer na forma da lei e em consonância com sua preservação ambiental.

4.1.7. Contudo, apesar de 35 anos decorridos desde a promulgação da Constituição, não foi editada lei específica dispendo sobre a proteção e o uso sustentável do Pantanal. Há apenas a previsão, no artigo 10 da Lei nº 12.651/2012, apontando que o Pantanal é uma área de uso restrito, podendo ser explorado de forma ecologicamente sustentável e de acordo com as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa.

4.1.8. Diante da ausência de uma normatização única e integrada para o bioma, os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul têm editado normas próprias, especialmente para a exploração de atividades econômicas na região. Tais normas, contudo, criam regimes jurídicos diferentes para uma mesma realidade ambiental e promovem a compartimentalização e regionalização do bioma, incompatíveis com a proteção do Pantanal como patrimônio nacional.

4.1.9. Pode-se citar, principalmente, o Decreto Estadual do Mato Grosso do Sul nº 14.273/2015, que, a pretexto de regulamentar o artigo 10 da Lei nº 12.651/2012 em âmbito estadual, e baseando-se na suposta exploração ecologicamente sustentável do bioma, permite a supressão de 60% da vegetação nativa não arbórea e de 50% da vegetação nativa arbórea da planície do Pantanal, não prevendo regras para a necessária proteção dos planaltos da Bacia do Alto Paraguai.

4.1.10. Contudo, além dos níveis de proteção indicados serem inferiores aos de outros importantes biomas tidos igualmente como patrimônio nacional, como a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica, a norma sul-mato-grossense contraria as recomendações técnicas do estudo solicitado pelo próprio governo estadual à Embrapa Pantanal, que sugeriu, em 2014, a possibilidade de substituição das diferentes categorias de vegetação entre 35% e 45%, não ultrapassando o limite de redução de até 15% da diversidade da paisagem original.

4.1.11. Já no estado do Mato Grosso, a principal legislação que regulamenta a proteção do Pantanal é a Lei Estadual nº 8.390/2008. Assim como a normativa do Mato Grosso do Sul, a legislação não se aplica aos planaltos da Bacia do Alto Paraguai, referindo-se apenas às planícies pantaneiras, o que, conforme dito, prejudica a conservação do meio ambiente regional. A lei estadual também é falha no que diz respeito às atividades com médio ou alto impacto de poluição e degradação. Apesar de, originalmente, tais atividades serem proibidas, a Lei Estadual nº 11.861/2022, que alterou a redação da Lei Estadual nº 8.390/2008, revogou a proibição e passou a admitir o desenvolvimento da pecuária extensiva na planície pantaneira, inclusive com a substituição da pastagem nativa por exótica em até 40% da planície alagável.

4.1.12. Acrescenta-se, ainda, que o Conselho Estadual de Meio Ambiente do estado do Mato Grosso publicou a Resolução nº 45/2022, que autoriza a regularização e licenciamento de drenos em áreas úmidas. Ainda que seja vedada a instalação de drenos na planície inundável do Pantanal, a atividade é permitida no restante da área do bioma, bem como no planalto das áreas de Cerrado, cujo equilíbrio ambiental e hídrico é fundamental para a existência do Pantanal. Conforme destaca a Nota Técnica nº 01/2023, do Centro de Apoio Técnico à Execução Ambiental do Ministério Público do Mato Grosso, trata-se de medida extremamente preocupante, considerando-se sua capacidade de gerar a descaracterização de todo o bioma e a perda da sua biodiversidade e serviços ecossistêmicos.

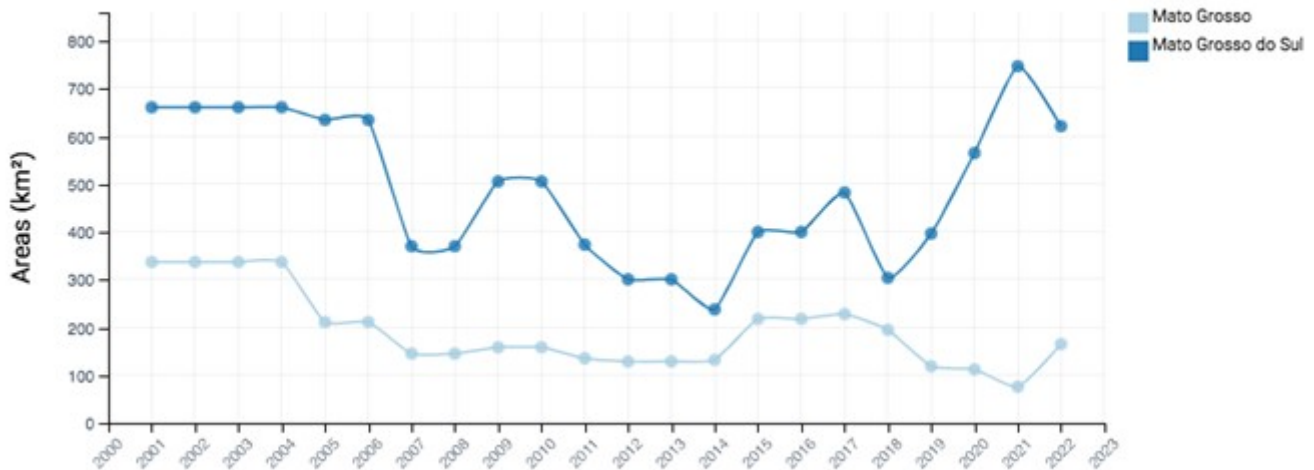
4.1.13. Causa e consequência desse quadro legislativo, vários estudos de diferentes áreas do conhecimento têm observado que a qualidade ambiental do Pantanal tem sido afetada por práticas inadequadas que causam mudanças negativas neste bioma.

4.1.14. Atualmente a base da economia do Pantanal é a criação extensiva de gado para corte, uma vez que a agricultura é pouco recomendada, devido principalmente às enchentes periódicas e aos solos pouco férteis. Entretanto, a expansão desordenada das atividades agropecuárias, em especial nos planaltos da Bacia do Alto Paraguai, tem contribuído para a degradação dos ambientes pantaneiros, bem como para a intensificação da erosão laminar, o assoreamento dos rios, e a perda da fauna e flora regionais. São também consideradas ameaças à conservação dos ecossistemas e processos ecológicos no Pantanal os projetos de hidrovias, estradas e pequenas centrais hidrelétricas, a atividade mineral, a invasão de espécies exóticas e a contaminação resultante do uso de agrotóxicos nas áreas agrícolas localizadas nas cabeceiras dos principais rios que drenam a planície.

4.1.15. Reflexo dessa situação, o gráfico abaixo, com dados de incremento do desmatamento do sistema PRODES, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), demonstram o crescimento

das taxas recentes de desmatamento no bioma Pantanal, sobretudo no Mato Grosso do Sul:

Incrementos de desmatamento - Pantanal



4.1.16. O incremento médio do desmatamento no Pantanal sul-mato-grossense testemunhou um avanço de 37.465 hectares, entre 2009 e 2015, para 48.264 hectares entre 2016 e 2021 (alta de 28,8%), com o maior valor da série histórica sendo registrado em 2021, quando atingiu 74.765 hectares e representou 90,7% do desmatamento ocorrido no bioma (em 2021, 7.682 hectares foram desmatados no Pantanal situado no estado do Mato Grosso). Vale notar que os saltos recentes do ritmo do desmatamento coincidiram com a publicação do Decreto Estadual nº 14.273/2015 e da Estadual nº 11.861/2022, em Mato Grosso do Sul e no Mato Grosso, respectivamente.

4.1.17. Ademais, dados relativos ao Programa DNA Ambiental, do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul, demonstram a necessidade de uma ação mais efetiva de fiscalização do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (Imasul), fato evidenciado em propriedades com licença de supressão vegetal que desmataram além da licença emitida.

4.1.18. As queimadas também são um problema crescente no bioma pantaneiro. Apesar de fazerem parte do seu ciclo natural, elas têm sido impulsionadas pela ação humana: estima-se que apenas 5% das queimadas ocorridas no Pantanal são, de fato, naturais. De acordo com a SOS Pantanal, os incêndios de 2020 foram os piores da história do bioma, levando à queima de mais de 26% de seu território. Cálculos realizados pela equipe técnica do Centro de Apoio à Execução Ambiental do Ministério Público do Mato Grosso estimou que, nesse ano, a queima de 2,2 milhões de hectares do bioma foi responsável pela emissão de mais de 140 milhões de toneladas de gases de efeito estufa. Já em 2022, o Mato Grosso do Sul chegou a declarar estado de emergência por 180 dias em quatorze municípios devido aos incêndios na região.

4.1.19. Com base na análise apresentada acima, é possível concluir o que se coloca como falha institucional. De acordo com as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo de Análise de Impacto Regulatório, esse tipo de falha ocorre quando:

“as instituições atuam de forma disfuncional ou têm uma performance não satisfatória, prejudicando a eficiência e/ou eficácia dos processos ou impedindo o alcance dos objetivos almejados. Falta de clareza, duplicação ou sobreposição de competências entre instituições, rigidez para alteração de normas ou estruturas para se adaptar a novas realidades, captura das instituições, são exemplos de fatores que podem causar falhas institucionais.” (Brasil, 2018; pg. 37)

4.1.20. Em particular, apesar da inegável importância do Pantanal, a ausência de padrões no nível do bioma para a realização dos estudos técnicos previstos no artigo 10 da Lei nº 12.651/2012 coloca em risco a segurança jurídica dos atos administrativos à luz da Lei nº 12.651/2012 e da integridade ambiental do bioma Pantanal. Isso demanda, por sua vez, uma normativa federal que contribua para garantir as necessidades de desenvolvimento sustentável levando em consideração a diversidade ecológica e sua relação com o pulso de inundação no bioma, a dinâmica de uso e ocupação da Bacia do Alto Paraguai que agregam valor às boas práticas de produção agropecuária no Pantanal.

4.2. Atos normativos que regulamentam a ação governamental sobre o tema

4.2.1. O Brasil possui um colegiado que busca internalizar as resoluções e recomendações da Convenção de Ramsar sobre áreas úmidas, além de assessorar o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima na promoção da conservação e uso sustentável das áreas úmidas no país. Esse colegiado, o Comitê Nacional de Zonas Úmidas (CNZU), expediu uma série de recomendações que tratam diretamente do Pantanal, cabendo destacar:

- Recomendação CNZU nº 12/2021 – dispõe sobre o cultivo de pastagens plantadas no bioma Pantanal;
- Recomendação CNZU nº 11/2018 – dispõe sobre a proibição de cultivo de grãos e silvicultura na planície pantaneira;
- Recomendação CNZU nº 10/2018 – dispõe sobre a conservação das sub-bacias livres de barragens ainda restantes na Bacia do Alto Paraguai e do Rio Paraguai em seu Tramo Norte; e
- Recomendação CNZU nº 06/2012 – dispõe sobre o planejamento dos usos dos recursos naturais na Bacia Hidrográfica do Alto Paraguai, com especial atenção à expansão de projetos de geração de energia hidrelétrica em prejuízo à conservação do pulso de inundação do Pantanal Mato-grossense.

4.2.2. Conforme dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 225, § 4º, que o uso das regiões brasileiras reconhecidas como patrimônio nacional – Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira – será feito na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

4.2.3. Enquanto a Mata Atlântica, por meio de Lei nº 11.428/2006, e a Zona Costeira, por meio de Lei nº 7.661/1988, possuem regramentos para orientar a proteção e conservação dessas regiões, o Pantanal ainda não dispõe de lei específica nesse sentido. A própria CNZU, em sua Recomendação nº 02/2012, dispõe sobre a necessidade de elaboração da “Lei do Pantanal”, de forma a nortear o desenvolvimento da região e garantir a integridade dos processos ecológicos e hidrológicos na Bacia do Alto Paraguai.

4.2.4. É importante resgatar, também, o artigo 10 da Lei nº 12.651/2012, que trata da exploração ecologicamente sustentável das áreas de uso restrito nos pantanais e planícies pantaneiras, porém ainda não regulamentado a nível federal.

Art. 10. Nos pantanais e planícies pantaneiras, é permitida a exploração ecologicamente sustentável, devendo-se considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, ficando novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionadas à autorização do órgão estadual do meio ambiente, com base nas recomendações mencionadas neste artigo. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

4.2.5. Decorrência, em parte, dessas lacunas, os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul publicaram, ao longo dos últimos anos, uma série de atos que regulam o uso do bioma, mas que, como mostram as taxas recentes de desmatamento e queimadas, não tem conduzido a uma atuação governamental adequada no sentido de promover a preservação e conservação do bioma, sobretudo no estado do Mato Grosso do Sul.

4.2.6. Dentre essas legislações estaduais que afetam o Pantanal, cabe destacar:

- Decreto Estadual nº 14.273/2015, do Mato Grosso do Sul, que dispõe sobre a área de uso restrito da planície inundável do Pantanal;
- Resolução Semade nº 9/2012, do Mato Grosso do Sul, que dispensa o licenciamento ambiental para atividades agropecuárias, inclusive atividades de monocultura;
- Resolução Semadesc nº 15/2023, do Mato Grosso do Sul, que autoriza, por tempo determinado, a abertura de valas de drenagem em áreas atingidas por altos índices pluviométricos e que possam colocar em risco os plantios agrícolas;
- Lei Estadual nº 8.390/2008, do Mato Grosso, que facilita o desenvolvimento de pecuária extensiva na planície pantaneira, incluindo a substituição da pastagem nativa por exótica em até 40% da planície

alagável e permite o corte da vegetação nativa, sob pretexto de limpeza de pastagens, e fragiliza o processo de licenciamento ambiental;

- Resolução Consema nº 45/2022, do Mato Grosso, que autoriza a regularização e licenciamento de drenos em áreas úmidas.

4.2.7. Em relação ao Decreto Estadual nº 14.273/2015, que buscou regulamentar, no nível estadual, o artigo 10 da Lei nº 12.651/2012, a Embrapa Pantanal elaborou, a pedido do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul e conforme prevê a Lei nº 12.651/2012, recomendações técnicas para orientar a exploração ecologicamente sustentável nos pantanais e planícies pantaneiras do estado.

4.2.8. Após uma primeira versão, de 2013, no ano seguinte novas recomendações foram elaboradas pela mesma Embrapa Pantanal, elaboradas de forma participativa e baseadas no cálculo da relevância ecológica (que leva em consideração a riqueza de espécies, o número de espécies migratórias, de espécies endêmicas e de espécies dispersoras de sementes com grande mobilidade de paisagem, e a diversidade de guildas tróficas) de categorias de vegetação existentes no Pantanal como base para definir os limites para substituição da vegetação nativa, estabelecendo percentuais entre 35% e 45% de supressão da vegetação nativa para a introdução de pastagens cultivadas. Além disso, indicou-se o prazo de cinco anos para a reavaliação dos parâmetros da legislação, com base em estudos sobre biodiversidade.

4.2.9. No entanto, o Decreto Estadual nº 14.273/2015 determina que, para fins de supressão da vegetação nativa, devem ser resguardadas amostras representativas da diversidade dos tipos de vegetação (fitofisionomias) existentes no imóvel rural inserido na planície alagável do Pantanal, mantendo-se o percentual igual ou superior a 50% nas áreas de cerrado e formações florestais, bem como o percentual de 40% nas áreas de formações campestres, o que resulta em um índice de supressão de até 50% e 60%, respectivamente.

4.2.10. Entende-se que esta maior permissividade no Decreto Estadual nº 14.273/2015 frente às recomendações da Embrapa Pantanal pode ser reflexo de outras recomendações técnicas consideradas, advindas de relatório não amplamente divulgado do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Universidade de São Paulo - CEPEA/ESALQ/USP sobre a “Exploração ecologicamente sustentável do bioma Pantanal: uma análise econômica e social, de acordo com a Lei Federal nº 12.651”, elaborado em 2014, onde o principal critério utilizado foi a viabilidade econômica dos imóveis rurais no Pantanal para a adoção de pastagens cultivadas. Nele, o CEPEA/ESALQ/USP, indicou percentuais de supressão da vegetação de acordo com a área dos imóveis rurais, variando entre 77% de supressão, em imóveis de até 5.000 hectares, e 49%, em imóveis com mais de 20.000 hectares.

4.2.11. Para além disso, o Decreto Estadual nº 14.273/2015 é menos protetivo do que a Lei nº 12.651/2012 em alguns pontos, uma vez que permite a permanência de gado nas áreas de preservação permanente (art. 4º, § 1º) e nas Reservas Legais (art. 9º, § 1º), o que, a princípio, é vedado pela norma federal (arts. 8º e art. 17, § 1º). Também dispensa de autorização ambiental atividades de limpeza de pastagem e limpeza de campo nativo por espécies florestais invasoras e/ou dominantes (arts. 3º, I e II), que são elencadas no artigo 26 da Lei nº 12.651/2012 como atividades que exigem autorização, promovendo assim uma supressão parcial da vegetação nativa sem caracterizá-la como desmatamento.

4.2.12. Já no estado do Mato Grosso, a Lei Estadual nº 8.390/2008 autoriza, em seu artigo 9º, § 4º (redação dada pela Lei Estadual nº 11.861/2022), a supressão vegetal e a conversão de até 40% da área de propriedades rurais para o plantio de pastagem exótica:

§ 4º A implantação das pastagens cultivadas poderá atingir um limite máximo de 40% da área da propriedade rural na planície inundável do Pantanal, de modo a garantir a manutenção da heterogeneidade ambiental e da funcionalidade nas paisagens pantaneiras.

4.2.13. A lei estadual faz uma menção à necessidade de se garantir a heterogeneidade ambiental e a funcionalidade nas paisagens pantaneiras. No entanto, ao estabelecer um mesmo percentual para diferentes fitofisionomias, não observa a aplicação dos pressupostos da representatividade ecológica utilizada nas recomendações técnicas elaboradas pela Embrapa Pantanal.

4.2.14. Além disso, não consta no preâmbulo ou no corpo da normativa referência a qualquer estudo promovido por órgão oficial de pesquisa, em especial ao que se refere à exploração ecologicamente

sustentável preconizada no artigo 10 da Lei nº 12.651/2012. Apesar dos números apresentados como limites para supressão de vegetação serem próximos aqueles contidos na nota técnica da Embrapa Pantanal, a hipótese de observância das recomendações técnicas do órgão na elaboração da norma estadual deve ser melhor investigada, lembrando-se que a própria Embrapa Pantanal recomendou a revisão dos critérios utilizados no prazo de cinco anos, ou seja, em agosto de 2019, prazo anterior à Lei Estadual nº 11.861/2022, que alterou a Lei Estadual nº 8.830/2008.

4.3. Alternativas de Atuação Regulatória

4.3.1. Considerando que as autorizações de supressão da vegetação nativa no Pantanal estão sendo emitidas e executadas com base em normativas estaduais que não respeitam estudos científicos atualizados e consentâneos com parâmetros ecológicos e ecossistêmicos que garantam a integridade do bioma, exigida nas normas constitucionais e legais anteriormente descritas, entende-se que cabe ao Governo Federal aprimorar a regulação sobre a exploração ecologicamente sustentável do bioma, balizando assim as normas estaduais relacionadas à preservação e conservação do Pantanal.

4.3.2. Essa constatação conduz a três alternativas de intervenção, descritas em maior detalhe a seguir.

4.3.3. *A) Ausência de intervenção regulatória*

4.3.3.1. Ainda que a legislação preveja que a exploração ecologicamente sustentável nos pantanais e planícies pantaneiras depende de recomendações técnicas de órgãos oficiais de pesquisa e que a supressão da vegetação nativa para uso alternativo do solo está condicionada a autorização dos órgãos ambientais competentes (artigo 10 da Lei Federal nº 12.651/2012), tais recomendações, no nível federal, nunca foram editadas.

4.3.3.2. Essa situação tem resultado na flexibilização da proteção do bioma por parte dos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, onde se observa a edição de leis estaduais em dissonância com os estudos técnicos já produzidos sobre o bioma.

4.3.3.3. A existência de normas diversas no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul conduz à falta de acompanhamento e controle dos impactos delas decorrentes, com repercussões para toda a extensão do bioma. Como os impactos ambientais não conhecem fronteiras políticas, a regulamentação diversa de um mesmo bioma não apresenta lógica do ponto de vista técnico-ambiental, comprometendo não apenas a proteção conferida ao Pantanal pela Constituição Federal, mas também os direitos fundamentais que dependem da proteção dos ecossistemas regionais para a sua efetivação.

4.3.3.4. Neste sentido, há urgência em se harmonizar a normatização das atividades no Pantanal e nas suas áreas mananciais com o artigo 10 da Lei nº 12.651/2012, estabelecendo-se critérios comuns, em todo o bioma, que fundamentem a exploração ecologicamente sustentável dos recursos naturais do Pantanal. Deve-se salientar que a definição desses parâmetros deve incorporar as áreas à montante do bioma Pantanal na Bacia do Alto Paraguai, de forma a conter os processos degradantes que afetam a qualidade ambiental do bioma.

4.3.4. *B) Elaboração e publicação de resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente*

4.3.4.1. Esta alternativa parte dos termos do artigo 6º da lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), segundo o qual cabe ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

4.3.4.2. De forma complementar, o artigo 8º, VII, da mesma lei estabelece que compete ao Conama estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

4.3.4.3. Assim, tendo em vista a aderência das competências do Conama com a necessidade de se regulamentar a aplicação do artigo 10 da Lei nº 12.651/2012, sugere-se que sejam iniciados diálogos no âmbito da Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental (CTBio), com a participação de pesquisadores de instituições oficiais de pesquisa e especialistas no Pantanal, para que possa ser delimitado o escopo e a estratégia do trabalho para se promover a regulamentação da exploração ecologicamente sustentável do bioma a curto prazo.

4.3.4.4. Dada a diversidade das representações presentes no colegiado (governo federal, governos estaduais, governos municipais, entidades empresariais e entidades ambientalistas), esta alternativa permite uma discussão mais ampla da matéria com os atores responsáveis tanto pela elaboração das recomendações técnicas quanto pelos órgãos e entidades responsáveis por aplicá-las.

4.3.4.5. Desse diálogo deverá resultar a definição, por meio de uma resolução do Conama, dos aspectos sobre a integridade ecológica e ecossistêmica do bioma a serem considerados nas recomendações técnicas dos órgãos de pesquisa, cujos estudos para fins de fundamentação de normas federais ou estaduais que permitam a exploração dos recursos naturais do Pantanal devem contemplar, ainda, uma visão holística e sinérgica dos ecossistemas da Bacia do Alto Paraguai e dos impactos das atividades desenvolvidas na região sobre os serviços ecossistêmicos.

4.3.4.6. A consideração dos parâmetros definidos por meio da resolução do Conama nas recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa deverá ser aferida pelo próprio colegiado, após consulta pública, com a atualização dos estudos que fundamentaram as normas federais e estaduais relacionadas à exploração ecologicamente sustentável do Pantanal a cada cinco anos.

4.3.4.7. A inexistência ou não utilização de estudos atualizados e consistentes com os parâmetros definidos na resolução do Conama deverá ser motivo para suspensão imediata e temporária, por parte dos estados, das autorizações de supressão da vegetação nativa ou de uso alternativo do solo, bem como da emissão de novas autorizações, até sua atualização.

4.3.4.8. A depender do escopo das recomendações técnicas elaboradas para subsidiar a exploração ecologicamente sustentável do bioma, vislumbra-se, por fim, a edição de um projeto de lei específico para orientar a proteção e conservação do Pantanal, nos moldes da Mata Atlântica e da Zona Costeira e cumprindo com o que estabelece a Constituição Federal, com a ressalva de que essa medida pode ser alvo de profundas modificações quando de sua tramitação no Congresso Nacional, comprometendo os objetivos da proposta. Nesse sentido, há que se verificar a possibilidade de edição de decreto que disponha sobre a exploração do Pantanal de acordo com os estudos que serão elaborados pelos órgãos oficiais de pesquisa competentes.

4.3.5. *C) Revisão da legislação dos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul*

4.3.5.1. Tendo em vista que não foi evidenciada, no âmbito do Decreto Estadual nº 14.273/2015, do Mato Grosso do Sul, a consideração dos limites máximos de supressão da vegetação no bioma Pantanal a partir da nota técnica elaborada pela Embrapa Pantanal, instituição oficial de pesquisa, pode-se concluir que os princípios de uma exploração ecologicamente sustentável do bioma não foram observados nessa normativa, bem como na [Lei Estadual nº 8.830/2008](#), atualizada pela Lei Estadual nº 11.861/2022, do Mato Grosso.

4.3.5.2. Nesse sentido, e na ausência de uma legislação de nível federal sobre o tema, esta alternativa propõe a revisão das normas estaduais tratadas nesta análise de impacto regulatório, em especial o Decreto Estadual nº 14.273/2015, do Mato Grosso do Sul, e a Lei Estadual nº 8.830/2008, do Mato Grosso, valendo-se, obviamente, da atualização e devida consideração das recomendações técnicas elaboradas por órgãos oficiais de pesquisa, por ventura a própria nota técnica emitida em 2014 pela Embrapa Pantanal ou o relatório do CEPEA/ESALQ/USP (desde que não limitado à viabilidade econômica dos imóveis rurais e considerando, também, as funções e serviços ecossistêmicos).

4.3.5.3. Como bem argumenta nota publicada pela SOS Pantanal, *“o conceito ‘ecologicamente sustentável’ considera parâmetros da natureza para determinar a forma e os limites que devem regulamentar as atividades econômicas, uma vez que a sustentabilidade econômica depende da capacidade que o ambiente tem de suportar a atividade econômica. Sem qualidade ambiental a economia não se sustenta no médio e longo prazo”*.

4.3.5.4. Além disso, é importante enfatizar que essas recomendações técnicas devem considerar as áreas de mananciais nos planaltos da Bacia do Alto Paraguai, devido à sua importância para a dinâmica ambiental do Pantanal, e ser submetidas para validação no âmbito dos respectivos conselhos estaduais de meio ambiente, promovendo uma maior participação na definição dos critérios que serão considerados na exploração ecologicamente sustentável do bioma.

4.3.5.5. Ainda que a própria Embrapa Pantanal tenha sinalizado a necessidade de revisão da nota técnica por ela desenvolvida cinco anos após sua elaboração (ou seja, em 2019), o que poderá resultar em percentuais de supressão da vegetação diferentes daqueles originalmente previstos, a diferença entre o potencial montante de desmatamento autorizado em relação aos índices de conservação adotados no Decreto Estadual nº 14.273/2015, do Mato Grosso do Sul, é significativa.

4.3.5.6. Somente nas áreas de floresta do Pantanal, que em 2021 totalizavam, segundo o MapBiomas, cerca de 4,95 milhões de hectares (representando 32,8% da área do bioma), e sem adentrar nos remanescentes de vegetação florestal existentes em cada imóvel rural do bioma, um adicional de quase 700 mil hectares são passíveis de supressão, considerando os percentuais de supressão previstos para essa fitofisionomia no estudo da Embrapa Pantanal (36%) e no Decreto Estadual nº 14.273/2015 (50%).

4.3.5.7. De qualquer forma, partindo-se de uma articulação federativa de ordem mais política com os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, de modo a sensibilizá-los para a importância da revisão de suas normas estaduais, esta alternativa precisa considerar, também, uma avaliação das medidas jurídicas cabíveis a serem eventualmente tomadas para sustar as normativas estaduais que continuam produzindo impactos negativos sobre o bioma Pantanal.

4.4. **Comparação das Alternativas**

4.4.1. Conforme se depreende dos itens tratados na seção anterior, o problema regulatório em questão somente pode ser resolvido por meio das opções B e C, visto que os indícios considerados permitem estabelecer uma relação entre o crescimento das taxas de desmatamento no bioma Pantanal, sobretudo a partir de 2015, com a publicação de normativas estaduais não alinhadas ao que estabelece o artigo 10 da Lei nº 12.651/2012.

4.4.2. Assim, as outras duas possibilidades de intervenção seriam a elaboração e publicação de resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente, de modo a estabelecer parâmetros para a exploração ecologicamente sustentável, ou a revisão da legislação dos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul a partir da efetiva consideração das recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa.

4.4.3. A resolução do Conama tem como principais pontos positivos a diversidade de representações do governo, do setor privado e da sociedade civil que poderá ser envolvida nas discussões, a existência de procedimentos e prazos definidos para o encaminhamento da matéria e a garantia de uma abordagem sistêmica do Pantanal e da Bacia do Alto Paraguai, não se limitando às divisões políticas entre os dois estados que compartilham o bioma. Por outro lado, como as resoluções do Conama não são vinculantes para a totalidade dos entes federativos, cabe considerar o risco de que recomendações técnicas sejam elaboradas por órgãos oficiais de pesquisa estaduais à revelia dos parâmetros estabelecidos pelo Conama.

4.4.4. Já a opção pela revisão da legislação dos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul demanda, inicialmente, uma ampla articulação com essas unidades da federação para sensibilizá-las e convencê-las sobre a necessidade de alteração de seus marcos normativos. Essa condição, além de poder implicar em um grande decurso de tempo, com a continuidade dos impactos negativos já observados sobre o bioma, pode levar, em caso de negativa, à judicialização da questão e ao desgaste da relação federativa. Ademais, entende-se que a possibilidade de continuidade de uma abordagem segmentada entre os dois estados a respeito do assunto pode levar a recomendações técnicas e atos normativos derivados conflitantes entre si, comprometendo a qualidade ambiental do Pantanal.

4.4.5. Por esses motivos, a escolha para a atuação regulatória será a alternativa B.

4.5. **Detalhamento da Alternativa Escolhida**

4.5.1. Conforme previsto no art. 11 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente, uma proposta de resolução inicia seu trâmite no colegiado após análise de admissibilidade do Comitê de Integração de Política Ambiental (Cipam), sendo posteriormente encaminhada para apreciação pela Câmara Técnica pertinente e, por fim, enviada ao Plenário para votação.

4.5.2. Nesse sentido, a implementação da alternativa privilegiada (alternativa B) deverá ser iniciada por meio do encaminhamento, à Secretaria-Executiva do Conama, de uma primeira minuta da proposta de resolução, acompanhada de justificativa contendo, no mínimo, a relevância da matéria ante às questões

ambientais do país; a degradação ambiental observada, quando for o caso, se possível com indicações quantitativas; os aspectos ambientais a serem preservados, quando for o caso, se possível, com indicações quantitativas; o escopo do conteúdo normativo; e a presente Análise de Impacto Regulatório.

4.5.3. Em seguida, cabe à Secretaria-Executiva do Conama solicitar a manifestação dos órgãos competentes do MMA sobre a proposta de resolução, incluindo sua Consultoria Jurídica, entidades vinculadas e outras instituições, os quais deverão encaminhar seus pareceres no prazo máximo de vinte dias. Uma vez que a resolução proposta aborda normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, o regimento interno do Conama estabelece que sua minuta deverá ser analisada preliminarmente pelo Ibama, cuja análise deverá ser encaminhada à Secretaria-Executiva do colegiado no prazo máximo de trinta dias.

4.5.4. Cumprida esta etapa, a proposta de resolução será submetida ao Cipam, acompanhada dos pareceres e apresentada por seu proponente, para decisão sobre sua admissibilidade e pertinência.

4.5.5. Admitida pelo Cipam (ou pelo Plenário do Conama, nos casos de eventuais revisões de decisões contrárias do Cipam à admissão de determinada proposta), a proposta de resolução será encaminhada à Câmara Técnica pertinente (no caso, a Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental (CTBio), respeitada a ordem cronológica de apresentação ou atendendo às prioridades fixadas pelo Plenário.

4.5.6. Na CTBio, deverá ser definida uma pauta e cronograma de trabalho para discussão da minuta de resolução, observando a celeridade que a matéria exige, mas contemplando a realização de debates com a participação de pesquisadores de instituições oficiais de pesquisa e especialistas no Pantanal.

4.5.7. Após a finalização dos trabalhos pela Câmara Técnica, a Secretaria-Executiva do Conama abrirá prazo de dez dias aos conselheiros para que estes apresentem uma análise exclusivamente jurídica sobre a matéria encaminhada, encaminhando em seguida os autos à Consultoria Jurídica junto ao MMA para apreciação em vinte dias.

4.5.8. Finalmente, concluída a apreciação da Consultoria Jurídica junto ao MMA, os autos retornarão à Secretaria-Executiva do Conama para deliberação no Plenário e, em caso de aprovação, publicação no Diário Oficial da União.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

5.1. Nota Técnica 762 (1310502).

5.2. Nota 00340/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU (1388701).

5.3. Minuta de Resolução CONAMA (1387438).

6. CONCLUSÃO

6.1. Tendo em vista a necessidade imperativa de se estabelecer critérios comuns, em todo o Pantanal, para a realização de estudos técnicos que visam fundamentar a exploração ecologicamente sustentável dos recursos naturais do bioma, nos termos do artigo 10 da Lei nº 12.651/2012, e que a Análise de Impacto Regulatório é um dos componentes necessários para instruir o processo de análise da proposta de resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente no âmbito do colegiado, procede-se ao encaminhamento da presente manifestação ao Departamento de Apoio ao Conama e ao Sisnama para as providências necessárias.

À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

Bruno Siqueira Abe Saber Miguel

Coordenador-Geral

Departamento de Ordenamento Ambiental Territorial

De acordo.

(assinado eletronicamente)

Raoni Guerra Lucas Rajão

Diretor do Departamento de Políticas de Controle do Desmatamento e Queimadas



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Siqueira Abe Saber Miguel, Coordenador(a) - Geral**, em 03/08/2023, às 12:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Raoni Guerra Lucas Rajão, Diretor(a)**, em 03/08/2023, às 12:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1404784** e o código CRC **3BF4BE96**.
