

NOTA DA ABRAMPA: sobre a necessidade de edição das recomendações previstas no artigo 10 da Lei Federal nº 12.651/2012 pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a proteção do Pantanal Mato-Grossense e sugere medidas a serem adotadas.

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE – ABRAMPA, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na Rua Araguari, 1795, Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG – CEP 30.190-111, cumprindo os seus objetivos institucionais, vem, por meio da presente Nota Técnica, apresentar o panorama fático que revela a fragilidade do Pantanal Mato-Grossense e sugerir direcionamentos técnicos com a finalidade de orientar a proteção do bioma, nos termos do artigo 225, §4º, da Constituição Federal e do artigo 10 da Lei Federal nº 12.651/2012.

Sumário

1. Introdução; 2. Características e importância do Pantanal; 3. Avanço de atividades impactantes e omissão do Poder Público na proteção do Pantanal brasileiro; 3.1. Desmatamento; 3.2. Queimadas; 3.3. Monocultura; 4. Regime jurídico do Pantanal: omissão federal e inadequação estadual; 4.1. Proteção constitucional do Pantanal: ausência de devida regulamentação; 4.2. Regulamentação estadual: normas incongruentes, contraditórias, insuficientes e inconstitucionais; 5. Competência para a regulamentação do artigo 10 da Lei Federal nº 12.651/2012; 6. Medidas relevantes e direcionamentos técnicos

1. Introdução

Passados quase 35 anos do advento da Constituição Federal de 1988 e quase 11 anos da publicação da Lei Federal nº 12.651/2012, a omissão estatal na adoção de medidas para assegurar a proteção efetiva do Pantanal Mato-Grossense – um dos biomas mais importantes do Brasil – é patente.

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 de vegetação nativa para uso alternativo do solo está condicionada a autorização dos órgãos ambientais competentes (Lei Federal nº 12.651/2012), tais recomendações nunca foram editadas.

A falta dos estudos e da regulamentação necessárias têm resultado no afrouxamento da proteção do bioma por parte dos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, onde se observa a edição de leis estaduais em dissonância com a legislação federal existente e incompatíveis com os estudos técnicos já produzidos sobre o bioma.

A presente Nota Técnica procura contribuir com a promoção de políticas públicas adequadas à proteção do Pantanal, elencando direcionamentos técnicos para auxiliar a atuação estatal em âmbito federal e a ação dos Ministérios Públicos competentes.

2. Características e importância do Pantanal

O Pantanal se distribui entre Brasil, Paraguai e Bolívia. Trata-se do maior trecho de áreas úmidas do planeta, ocupando 160 mil km² apenas no Brasil, que se dividem entre os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul¹.

Trata-se de um bioma que vive sob o desígnio das águas devido à sua inserção na Bacia do Alto Paraguai. Na estação das chuvas, as águas escorrem pelas depressões do terreno, formando os corixos, canais que ligam as águas de baías, lagoas e alagados com os rios próximos². Já durante os meses de seca, a paisagem sofre mudanças radicais: com o baixar das águas, são descobertos campos, bancos de areia, ilhas e os rios retomam seus leitos naturais, mas nem sempre seguindo o curso do período anterior.

As inundações sazonais são a força motriz não apenas das alterações na paisagem, mas também da grande biodiversidade pantaneira. Em função dos vários leques aluviais existentes com diferentes antiguidades³, observa-se uma grande variedade de unidades geomorfológicas

¹ IRIGARAY, C. T. H.; SILVA, C. J.; MEDEIROS, H. Q.; GIRARD, P.; FAVA, G. C.; MACIEL, J. C.; GALLO, R.L.; NOVAIS, L. G.. O Pantanal Matogrossense enquanto patrimônio nacional no contexto das mudanças climáticas. In: SILVA, Solange T., CUREAU, Sandra e LEUZINGER, M. (Org.). *Mudança do Clima. Desafios jurídicos, econômicos e socioambientais*. 1ª ed. São Paulo: Fiuza, 2011.

² Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/40>>.

³ ASSINE, M.L.; MERINO, E.R.; PUPIM, F.N. *Geology and Geomorphology of the Pantanal Basin*. p.23-50. In: BERGIER, I.; ASSINE, M.L. (eds.). *Dynamics of the Pantanal Wetland in South America. The Handbook of Environmental Chemistry 37*. Springer International Publishing.

que criam condições para uma gama *macrohabitats* e, portanto, de vários “Pantanais”⁴. Essa potencialidade do bioma em termos hídricos também o torna central para a preservação dos estoques de água e, conseqüentemente, para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas - seja em termos locais ou globais.

Já foram identificadas milhares de espécies de plantas, centenas de espécies de peixes, aves e mamíferos e dezenas de espécies de anfíbios e répteis⁵ na região. Muitas espécies que se encontram ameaçadas em outras regiões do Brasil persistem no Pantanal, inclusive com populações avantajadas, como é o caso do tuiuiú – ave símbolo do bioma. Trata-se, portanto, de um bioma excepcional também do ponto de vista da sua biodiversidade⁶.

Além da relevância da fauna e flora, a região também é habitada por comunidades tradicionais, que impactaram diretamente, ao longo dos anos, a formação cultural pantaneira⁷.

Justamente em razão da sua importância, o Pantanal brasileiro já é reconhecido internacionalmente. O bioma foi categorizado pela Unesco como uma Reserva da Biosfera em 2000, espécie de área protegida regulamentada pelo artigo 41 da Lei Federal nº 9.985/2000. Ademais, há áreas do bioma que também são reconhecidas como zonas úmidas de importância internacional pela Convenção de Ramsar (Decreto nº 1.905/1996)⁸.

Apesar da inegável importância do Pantanal, reconhecida em nível nacional e internacional, o bioma está em risco devido à falta de regulamentação ambiental adequada às características e necessidades locais e aos impactos das mudanças climáticas. Em especial, a falta de proteção do planalto interfere diretamente nas dinâmicas da planície pantaneira, uma vez que os rios que a alimentam nascem na parte alta. Como consequência, as pressões antrópicas ocorridas no planalto interferem de forma significativa na qualidade ambiental de todo Pantanal:

Em decorrência do assoreamento, extensas áreas do Pantanal passaram a ficar permanentemente inundadas, causando graves impactos na região, que incluem alterações na qualidade da água, mudanças no regime hidrológico,

⁴ Mato Grosso do Sul. Atlas Multirreferencial de Mato Grosso do Sul, 1990.

⁵Disponível em: <<https://www.imasul.ms.gov.br/hoje-e-o-dia-do-pantanal-patrimonio-da-humanidade-e-reserva-da-biosfera/>> e <<https://antigo.mma.gov.br/biomas/pantanal.html>>.

⁶IRIGARAY, C. T. H.; SILVA, C. J.; MEDEIROS, H. Q.; GIRARD, P.; FAVA, G. C.; MACIEL, J. C.; GALLO, R.L.; NOVAIS, L. G.. O Pantanal Matogrossense enquanto patrimônio nacional no contexto das mudanças climáticas. In: SILVA, Solange T., CUREAU, Sandra e LEUZINGER, M. (Org.). Mudança do Clima. Desafios jurídicos, econômicos e socioambientais. 1ª ed. São Paulo: Fiuza, 2011.

⁷Disponível em: <<https://www.ipatrimonio.org/mato-grosso-pantanal#!/map=38329&loc=-17.67506835,-57.455336197114804,17>>.

⁸IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney; NUNES DACUNHA, Catia; JUNK, Wolfgang J. (org.). Pantanal à margem da lei: panorama das ameaças e perspectivas para a conservação. Cuiabá, MT: Mupan, 2020. Programa Corredor Azul – Wetlands International, p. 90.

alterações florísticas e fitofisionômicas, e também impactos socioeconômicos, que afetaram sobretudo as populações tradicionais.⁹

Os efeitos das mudanças climáticas também têm causado impactos relevantes no bioma. Devido à elevação da temperatura na região, a superfície hídrica do Pantanal já observou uma redução de 29% nos últimos 30 anos e a temporada úmida já diminuiu de seis para três meses¹⁰.

O perigo iminente de descaracterização ecológica da região, no entanto, não tem conduzido à atuação governamental adequada no sentido de promover a sua preservação. Por um lado, o governo federal nunca promoveu a regulamentação do uso sustentável do bioma. Por outro, os governos estaduais avançam cada vez mais na flexibilização das normas de proteção do Pantanal.

3. Avanço de atividades impactantes e omissão do Poder Público na proteção do Pantanal brasileiro

O avanço das atividades antrópicas no Pantanal, especialmente nos últimos 30 anos, tem sido uma das principais causas dos impactos ambientais e socioeconômicos causados ao bioma. A exploração desordenada de diversas atividades no planalto pantaneiro já tem causado a contaminação da fauna e acelerado os processos erosivos, que promovem o assoreamento dos rios da planície e a alteração da dinâmica da fauna e flora locais.¹¹

Alguns dos principais estressores reconhecidos são a implementação de estradas e hidrelétricas¹², o desenvolvimento de atividades agrícolas e a própria degradação ambiental

⁹ IRIGARAY, C. T. H.; SILVA, C. J.; MEDEIROS, H. Q.; GIRARD, P.; FAVA, G. C.; MACIEL, J. C.; GALLO, R.L.; NOVAIS, L. G.. O Pantanal Matogrossense enquanto patrimônio nacional no contexto das mudanças climáticas. In: SILVA, Solange T., CUREAU, Sandra e LEUZINGER, M. (Org.). Mudança do Clima. Desafios jurídicos, econômicos e socioambientais. 1ª ed. São Paulo: Fiuza, 2011, p. 12.

¹⁰ Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/mudancas-climaticas-impoem-desafios-ambientais-ao-pantanal/>>.

¹¹ Disponível em: <<https://www.embrapa.br/pantanal/impactos-ambientais-e-socioeconomicos-no-pantanal>>.

¹² Sobre as hidrelétricas, o Comitê Nacional de Zonas Úmidas chegou a publicar a Recomendação CNZU nº 06/2012, recomendando, diante da crescente pressão do setor hidrelétrico, a elaboração de planos de gestão integrados atentos especialmente aos impactos sinérgicos e cumulativos. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/arquivos/recomendacao-cnzu-no-6.pdf>>.

Posteriormente, também foi editada a Recomendação CNZU nº 10/2018, que destaca áreas especialmente sensíveis nas quais não deve ser admitida a geração de energia hidrelétrica como a “única forma segura de garantir a manutenção da hidrodinâmica natural desses rios formadores do sistema BAP/Pantanal, a proteção da biodiversidade e da produção pesqueira, fundamental para a manutenção da qualidade de vida e segurança alimentar das comunidades e povos tradicionais, bem como da sustentabilidade da pesca profissional-artesanal e do turismo de pesca, principais atividades econômicas geradoras de emprego e renda da região que dependem diretamente da conservação da saúde ambiental e dos processos hidro-ecológicos que regem a planície pantaneira”.

decorrente do desmatamento e das queimadas, especialmente em matas ripárias e nascentes¹³. Destacam-se, a seguir, os impactos relacionados ao desmatamento, às queimadas e ao avanço da monocultura na região.

3.1. Desmatamento

O cenário de desmatamento no Pantanal tem se acentuado nos últimos anos. Em meados de 2010, estudos já indicavam o aumento do desmatamento na região¹⁴. Mais recentemente, tal cenário tem se agravado a tal ponto que hoje os desmatamentos no bioma possuem a maior velocidade média do Brasil, com a derrubada de 78 hectares por dia¹⁵. Em 2021, os alertas de desmatamento no Pantanal totalizaram 28,6 mil hectares, um aumento de 15,7% das taxas de desmate do bioma entre 2020 e 2021.¹⁶

Isso decorre, entre outros fatores, da alteração do perfil dos proprietários rurais, que deixaram de ser pecuaristas tradicionais que ocupam a área a gerações, passando a pessoas de outros locais que não entendem a dinâmica da região. Com isso, o perfil de desmatamento também tem apresentado alterações substanciais:¹⁷ a prática, antes restrita ao planalto, passou a avançar sobre as planícies¹⁸.

A omissão do Poder Público quanto à fiscalização dos desmatamentos ocorridos contribui para agravar esse panorama. Nesse contexto, destaca-se que em Mato Grosso do Sul apenas 64% das áreas com constatação de desmatamento potencialmente ilegal foram vistoriadas para fiscalização. Confira-se¹⁹:

Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/arquivos/recomendacao-cnzu-no-10.pdf>>.

¹³ PETRY, Paulo, RODRIGUES, Sidney et al. Análise de Risco Ecológico da Bacia do Rio Paraguai: Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai. The Nature Conservancy; WWF-Brasil. Brasília, DF: The Nature Conservancy do Brasil, 2011; Da Silva, Carolina Joana. Análise de alterações hidrológicas das baías de Chacororé e Sinhá Mariana (Pantanal Mato-grossense) e recomendações para recuperação / Carolina Joana da Silva, Daniela Maimoni de Figueiredo e Marcelo Caetano Vacchiano (orgs.) – Cáceres: UNEMAT Editora. 2021.

¹⁴ IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene. Áreas úmidas especialmente “des”protegidas no direito brasileiro: o caso do Pantanal mato-grossense e os desafios e perspectivas para sua conservação. Revista de Estudos Sociais, n. 34, v. 17, 2015.

¹⁵ Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/mudancas-climaticas-impoe-desafios-ambientais-ao-pantanal/>>.

¹⁶ AZEVEDO, Tasso et al. Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2021. MapBiomias Alerta, 2022.

¹⁷ IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene. Áreas úmidas especialmente “des”protegidas no direito brasileiro: o caso do Pantanal mato-grossense e os desafios e perspectivas para sua conservação. Revista de Estudos Sociais, n. 34, v. 17, 2015.

¹⁸ Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/mudancas-climaticas-impoe-desafios-ambientais-ao-pantanal/>>.

¹⁹ Dados fornecidos pelo Núcleo Ambiental do MPMS.

Operações de detecção de desmatamento no Pantanal								
Operação	Período dos desmates	Desmate ILEGAL (hectares)	Desmate LEGAL (hectares)	Laudos emitidos	Outras providências**	Enviados à Fiscalização***	Fiscalizados	Porcentagem de fiscalizados
CACHORRO	2013	381,74	*	2	0	2	2	100,00%
	2014							
	2015							
CERVO	2013	12.195,80	*	196	0	196	135	68,88%
	2014							
	2015							
DNA 16/17	2016	19.128,50	5.660,48	101	29	72	54	75,00%
	2017							
DNA19	2019	3.631,03	10.634,10	59	24	35	13	37,14%
DNA20	2020	998,50	4.801,44	37	20	17	12	70,59%
DNA21	2021	1.412,12	21.778,79	65	44	19	11	57,89%
DNA22	2022 (jan a jul)	1.870,57	11.759,00	36	15	21	5	23,81%
		39.618,26	54.633,81	496		362	232	64,09%

* Nesse período o desmate legal não era contabilizado.
** Outras providências: laudos encaminhados às Promotorias, ao CAOMA e ao MPF.
*** Enviados à fiscalização: laudos encaminhados à PMA, ao IBAMA e ao IMASUL.
Dados obtidos até 14/02/2023.

Constata-se, assim, a omissão do Poder Público em fiscalizar o desmatamento ilegal no Pantanal, com impactos graves e potencialmente irreversíveis para a biodiversidade, para a estabilidade climática e para o atingimento das metas de redução de gases de efeito estufa assumidas pelo Brasil, assim como para o próprio pulso de inundação do bioma, fundamental para a sua preservação.²⁰

Se nenhuma providência for adotada, em pouco tempo o Pantanal estará totalmente descaracterizado, assim como deixará de ser um importante mecanismo de adaptação às mudanças climáticas²¹ para se tornar mais um foco de problemas climáticos, com o aumento da seca e a redução do fluxo hídrico, com impactos diretos para a biodiversidade²².

²⁰ IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguency. Áreas úmidas especialmente “des”protegidas no direito brasileiro: o caso do Pantanal mato-grossense e os desafios e perspectivas para sua conservação. Revista de Estudos Sociais, n. 34, v. 17, 2015.

²¹ IPCC. “AR6, WG2 - Summary for Policymakers”. In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.). Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2022.

²² Disponível em: <[6](https://oeco.org.br/reportagens/mudancas-climaticas-impoem-desafios-ambientais-ao-pantanal/#:~:text=As%20consequ%C3%A2ncias%20das%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas,ritmo%20s%C3%A3o%20determinados%20pela%20C3%A1gua.>>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

3.2. Queimadas

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: atualmente, apenas 5% das queimadas ocorridas no Pantanal são, de fato, naturais²³.

O controle dos incêndios florestais no Pantanal também tem apresentado uma piora aguda. De acordo com a SOS Pantanal, dados de satélite demonstram que os incêndios de 2020 foram os piores da história do bioma, levando à queima de mais de 26% de seu território. Em 2021, a falta de vegetação em razão das queimadas do ano anterior dá a ilusão de um cenário menos dramático, mas, ainda assim, 12,6% do Pantanal sofreu com queimadas²⁴. Já em 2022, o Mato Grosso do Sul chegou a declarar estado de emergência por 180 dias em 14 municípios devido aos incêndios na região²⁵.

Esse cenário causa desequilíbrios nos ecossistemas locais, inclusive levando à morte de milhares de vertebrados, à perda de resiliência local e à emissão de grandes volumes de gases de efeito estufa²⁶. Em cálculo realizado pela equipe técnica do Centro de Apoio à Execução - CAEx Ambiental do Ministério Público do Mato Grosso, estimou-se que a queima de 2,2 milhões de hectares do bioma em 2020 foi responsável pela emissão de mais de 140 milhões de toneladas de gases de efeito estufa.

As queimadas no bioma já tomaram proporções tão drásticas que a omissão do Poder Público em combatê-las é alvo de diversas ações no Supremo Tribunal Federal. É o caso da ADPF 743, que objetiva o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira e a adoção de uma série de medidas para o combate ao desmatamento e às queimadas no Pantanal e na Amazônia. De forma semelhante, a ADPF 857 busca a adoção de medidas adequadas de prevenção dos incêndios no bioma pantaneiro e a declaração da inconstitucionalidade “do comportamento lesivo do Poder Público em deixar de apresentar um

²³ Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/mudancas-climaticas-impoe-desafios-ambientais-ao-pantanal/>>.

²⁴ Disponível em: <<https://www.sospantanal.org.br/comparando-os-incendios-de-2020-com-2021-no-pantanal-o-que-mudou/>>

²⁵ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-07/incendios-no-pantanal-motivam-estado-de-emergencia-em-14-cidades-no-ms>>.

²⁶ Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/mudancas-climaticas-impoe-desafios-ambientais-ao-pantanal/>>.

plano consistente e implementar medidas com a antecedência necessária para evitar as queimadas no Pantanal”²⁷.

3.3. Monocultura

O avanço das monoculturas no Pantanal também tem contribuído para a degradação do bioma. Com a supressão da vegetação nativa e a sua substituição por extensas culturas de grãos no planalto, o risco de erosão do solo aumenta, provocando o assoreamento dos corpos hídricos da planície²⁸. Conforme já destacado, essas consequências alteram profundamente as dinâmicas locais, com impactos diretos para a diversidade regional.

O desenvolvimento dessas atividades também causa impactos decorrentes da utilização de agrotóxicos. Hoje, o Pantanal sofre com a contaminação por pesticidas trazidos de outras localidades pelos rios que cruzam essa região de grande fluxo hídrico²⁹. Esse cenário tende a se agravar com o avanço da plantação extensiva para dentro dos limites do bioma.

Essa progressão já é uma realidade. Dados da Coleção 7 da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso da Terra do Brasil, elaborados pelo MapBiomas, demonstram o avanço das monoculturas para o interior do bioma Pantanal³⁰. Levantamento preliminar realizado pelo Núcleo de Geotecnologias – NUGEO do Ministério Público do Mato Grosso do Sul aponta que aproximadamente 18.599 hectares de monocultura estão dentro do bioma Pantanal, divididos entre 675 propriedades rurais.

A situação é tão grave que o Comitê Nacional de Zonas Úmidas – CNZU expediu a Recomendação CNZU nº 11/2018, recomendando aos órgãos ambientais do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul a suspensão dos processos de supressão de vegetação nativa para a conversão em agricultura de grãos de larga escala e silvicultura, com caráter de agroindústria e em sistema de monoculturas extensivas³¹.

²⁷ Petição inicial, ADPF 857. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6205663>>.

²⁸ IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguency. Áreas úmidas especialmente “des”protegidas no direito brasileiro: o caso do Pantanal mato-grossense e os desafios e perspectivas para sua conservação. Revista de Estudos Sociais, n. 34, v. 17, 2015.

²⁹ Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/pantanal-nao-tem-lavouras-mas-veneno-da-soja-chega-pelos-rios-e-ameaca-bioma/>>.

³⁰ Disponível em: <<https://mapbiomas.org/colecoes-mapbiomas-1>>.

³¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/arquivos/recomendacao-cnzu-no-11.pdf>>.

A incompatibilidade das atividades de monocultura com a adequada preservação do Pantanal é destacada por estudiosos do tema:

A par disso, deve-se ter em vista que algumas atividades econômicas são flagrantemente incompatíveis com as peculiaridades ambientais da planície do Pantanal, tal como a mineração, o cultivo de commodities e a pecuária de confinamento. Como bem ressaltou a referida publicação da Convenção de Ramsar, o uso racional de algumas áreas úmidas impõe a restrição de determinados tipos de “desenvolvimento”. Eis o caso da planície alagável. O coração do Pantanal, portanto, não comporta atividades de pecuária intensiva, de mineração, nem monocultura em escala industrial (Irigaray 2011). As formas de desenvolvimento que essa área permite já vêm sendo tradicionalmente praticadas de modo sustentável pelas comunidades locais e sua substituição por outras mais degradadoras certamente vai à contramão do uso sábio e racional proposto pela Convenção de Ramsar e insistentemente reafirmado pelo CNZU.³²

Contudo, ao invés de controlar a situação, o estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, passou a dispensar, de forma ilegal, o licenciamento ambiental para o plantio de monocultura na região, conforme será apontado mais adiante.

4. Regime jurídico do Pantanal: omissão federal e inadequação estadual

Constata-se, como se viu, clara omissão do Poder Público em adotar as medidas administrativas cabíveis para a proteção do bioma pantaneiro contra o desmatamento, as queimadas e o avanço das monoculturas. O quadro, em alguma medida, resulta de omissões no campo normativo, cabendo ao governo federal aprimorar a regulação sobre o bioma e aos estados revisar normas estaduais que promovem a desproteção do Pantanal, conforme se passa a pormenorizar.

4.1. Proteção constitucional do Pantanal: ausência de devida regulamentação

A Constituição da República, em seu artigo 225, parágrafo 4º, prevê que alguns biomas brasileiros são considerados patrimônio nacional, devendo o seu uso ocorrer na forma da lei e em consonância com a sua preservação ambiental. É o caso do Pantanal, previsto expressamente

³² IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene; NUNES DA CUNHA, Catia; JUNK, Wolfgang J. (org.). Pantanal à margem da lei: panorama das ameaças e perspectivas para a conservação. Cuiabá, MT: Mupan, 2020. Programa Corredor Azul – Wetlands International, p. 80-81

no texto constitucional como patrimônio nacional. O bioma, portanto, só pode ser utilizado na forma da lei e com vistas à sua preservação, o que deve ser regulamentado pelo legislador infraconstitucional.

Como ensina Irigaray:

Forçoso reconhecer que a expressão patrimônio nacional evidencia a relevância dessas áreas, que devem merecer do poder público um especial atenção, tanto na prestação positiva com a previsão de normas que regulamentem sua utilização sustentável, como também na formulação de políticas públicas que considerem as peculiaridades ecológicas dessas áreas e garantam a proteção das comunidades tradicionais, seu modo de fazer e viver, enquanto essenciais à conservação das mesmas.³³

Contudo, apesar de mais de 30 anos terem se passado desde o advento da Constituição Federal, não foi editada uma lei dispendo sobre a proteção e uso sustentável do Pantanal³⁴. Há apenas uma breve previsão no artigo 10 da Lei de Vegetação Nativa (Lei Federal 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 pesquisa³⁵.

Ocorre que referidas recomendações mencionadas pela legislação também não foram editadas pelo Poder Executivo, assim como não foram realizados os estudos necessários para tanto. Como consequência, tem-se o prejuízo à proteção do bioma, que exige regulamentação adequada às suas peculiaridades, conforme novamente destaca Irigaray:

A implementação de políticas públicas em conformidade com esta noção de uso sábio e racional do Pantanal exige, portanto, a elaboração de uma arquitetura normativa e administrativa, cujo pilar fundamental, juntamente com a Constituição, consista na formulação de uma lei específica de proteção do Pantanal que seja condizente com suas peculiaridades socioambientais.³⁶

³³ IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene. Áreas úmidas especialmente “des”protegidas no direito brasileiro: o caso do Pantanal mato-grossense e os desafios e perspectivas para sua conservação. *Revista de Estudos Sociais*, n. 34, v. 17, 2015, p. 212.

³⁴ A omissão do Poder público em editar uma lei que regule o adequado uso do Pantanal já foi destacada por uma série de atores e em diversas ocasiões, inclusive na Recomendação CNZU nº 02/2010, disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/arquivos/recomendacao-cnzu-no-2.pdf>>.

³⁵ À época da deliberação sobre a Lei de Vegetação Nativa, a CNZU também emitiu a Recomendação 03/2010 responsável por destacar a não flexibilização das zonas úmidas no texto. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/arquivos/recomendacao-cnzu-no-3.pdf>>.

³⁶ IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene; NUNES DA CUNHA, Catia; JUNK, Wolfgang J. (org.). *Pantanal à margem da lei: panorama das ameaças e perspectivas para a conservação*. Cuiabá, MT: Mupan, 2020. Programa Corredor Azul – Wetlands International, p. 80-81

Esse cenário de sucessivas omissões inconstitucionais contribui diretamente para o atual cenário crítico do Pantanal e para o panorama de incongruências regulatórias estaduais, que será melhor detalhado a seguir.

4.2. Regulamentação estadual: normas incongruentes, contraditórias, insuficientes e inconstitucionais

Diante da ausência de uma normatização única e centralizada para o Pantanal, os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul editaram normas próprias, especialmente para a exploração de atividades econômicas no bioma. Tais normas, contudo, criam regimes jurídicos diferentes para uma mesma realidade ambiental e apresentam padrões protetivos muitos inferiores aos necessários à adequada preservação do Pantanal, conforme exige o artigo 225, § 4º, da Constituição da República, e o artigo 10 da Lei Federal nº 12.651/2012.

Essa múltipla regulamentação promove a compartimentalização e regionalização do bioma, que são incompatíveis com a proteção do Pantanal como patrimônio nacional.

A título de exemplo, destaque-se que as normas vigentes definem três datas distintas - uma no âmbito federal (IN Ibama nº 201/2008), uma no Mato Grosso (Res. CEPESCA nº 5, de 08/09/2022) e outra no Mato Grosso do Sul (Res. Semac nº 24, de 06/10/2011) - para o período de piracema, quando a atividade de pesca é restringida para permitir a reprodução de alguns peixes que migram contra a correnteza, rio acima. As normas dos Estados da Federação também trazem definições distintas sobre o conceito e as metragens de proteção de determinadas vegetações, como é o caso da vereda e do landi, criando o evidente risco de divergências de interpretação e incongruências na sua aplicação.

Assim, a omissão federal na regulamentação do artigo 225, §4º, da Constituição Federal, e do artigo 10 da Lei de Vegetação Nativa, estimula um cenário de fragmentação do bioma, que é agravado pela proteção insuficiente e incongruente conferida ao Pantanal pelas legislações estaduais.

Nessa seara, destaca-se, por exemplo, o Decreto Estadual do Mato Grosso do Sul nº 14.273/2015. A pretexto de regulamentar o artigo 10 da Lei de Vegetação Nativa em âmbito estadual e baseando-se na suposta exploração ecologicamente sustentável do bioma, o diploma permite a supressão de 60% da vegetação nativa não arbórea e de 50% da vegetação nativa arbórea da planície do Pantanal, não prevendo quaisquer regras para a necessária proteção do planalto.

Contudo, além de os níveis de proteção indicados serem inferiores aos de outros importantes biomas tidos, igualmente, como patrimônio natural, como é o caso da Mata Atlântica e da Floresta Amazônica, a norma também contraria as recomendações técnicas do estudo solicitado pelo governo estadual do Mato Grosso do Sul e realizado pela Embrapa, empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária, que embasou a sua edição.

Em Nota Técnica, de 14 de agosto de 2014³⁷, a Embrapa sugeriu 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. Todavia, conforme indicado, a norma permitiu a supressão de 50% a 60% da vegetação nativa, levando ao aumento exponencial das solicitações de licença para a supressão de vegetação nativa e do próprio desmatamento³⁸.

Outra Nota Técnica da Embrapa, datada de 18 de outubro de 2013³⁹ encomendada pelo governo estadual do Mato Grosso do Sul, também foi ignorada quanto à sua sugestão de inclusão de regulamentação de diversas áreas relevantes como Áreas de Preservação Permanente (APP) no bioma Pantanal, em consonância com as peculiaridades regionais.

Em diversos pontos o Decreto ignora as recomendações das Notas Técnicas da Embrapa, produzidas a partir de solicitação governamental, em prol da adoção das sugestões do estudo intitulado “Exploração ecologicamente sustentável do bioma Pantanal: uma análise econômica e social, de acordo com a Lei Federal nº 12.651, Capítulo III, art. 10”. Referido estudo foi encomendado pela Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul e produzido pela Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz, da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ-USP). Entretanto, no Ofício DIRE-016/2023, encaminhado ao Ministério Público do Mato Grosso do Sul, a Diretora da instituição ressaltou que o estudo foi fruto de um contrato entre a Federação e a Fundação, não representando o posicionamento institucional da ESALQ-USP.

Assim, observa-se que estudos promovidos por órgãos oficiais de pesquisa têm sido ignorados em prol de documentos encomendados por entidades diretamente interessadas na exploração econômica da agricultura extensiva no Pantanal, como é o caso da Federação da

³⁷ Disponível em:

<https://www.embrapa.br/documents/1354999/1529097/Nota+T%C3%A9cnica+CAR+MS+Embrapa+Pantanal_agosto+2014.pdf/cc757107-32ae-4a73-ad83-acebf7b413b0>.

³⁸ Vide teor da Nota Técnica emitida pela SOS Pantanal sobre o tema.

³⁹ Disponível em:

<https://www.embrapa.br/documents/1354999/1529097/Nota+T%C3%A9cnica+decreto+CAR+MS+Embrapa+Pantanal_outubro+2013.pdf/4fba305d-71e3-4d7f-bf33-eb9fa99b5496>.

Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul, e elaborados justamente com a finalidade de avaliar a viabilidade econômica do bioma, e não o seu uso ecologicamente sustentável.

Para além disso, o supramencionado Decreto é, inclusive, menos protetivo do que a Lei de Vegetação Nativa em alguns pontos, uma vez que permite a permanência de gado nas APP (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 de Vegetação Nativa como atividades que exigem autorização.

Ademais, o supracitado Decreto Estadual do Mato Grosso do Sul nº 14.273/2015 também cria áreas especialmente protegidas, nos termos do seu artigo 5º, nas quais se deve assegurar o não comprometimento das funções ambientais. No entanto, o diploma não apresenta qualquer instrumento objetivo para sua proteção, tornando a previsão inócua.

O cenário descrito, de edição de normas estaduais menos protetivas do que as federais, contraria frontalmente o regime de distribuição de competências da Constituição Federal e a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

“DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. LEI DO ESTADO DE SANTA CATARINA. NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA A EDIÇÃO DE NORMAS SUPLEMENTARES. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. **Compete à União editar normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido nessas normas, visto que tais entes possuem competência complementar.** A matéria ambiental é disciplina de competência legislativa concorrente, cabendo à União estabelecer as normas gerais, e aos Estados complementar as lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas [...]” **[grifos nossos]**. (STF, RE 1.264.788, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 21/02/2022, DJe 24/02/2022).

A situação se torna ainda mais grave quando se constata que o Pantanal deveria ser especialmente protegido em vista do artigo 225, §4º, da Constituição Federal e do artigo 10 da Lei Federal nº 12.651/2012. Na contramão de tal previsão, entretanto, o bioma tem sido regulamentado por uma legislação específica menos protetiva do que as normas que dispõem, de forma geral, sobre a vegetação nativa.

Há outras normas do Mato Grosso do Sul que também violam a legislação federal. É o caso da dispensa de licenciamento para atividades agropecuárias, inclusive atividades de monocultura, prevista na Resolução Semade nº 9/2012, que se contrapõe às exigências do artigo 10 da Lei Federal nº 6.938/1981 e da Resolução Conama nº 237/1997. Além de violar a legislação federal, o dispositivo também contraria o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade da flexibilização indevida dos processos de licenciamento ambiental de atividades potencial ou efetivamente poluidoras:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. 1. A Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02/2019 foi editada como um marco normativo regulatório do licenciamento ambiental no Estado do Ceará, no exercício do poder normativo ambiental de que detém o Conselho Estadual do Meio Ambiente dentro do federalismo cooperativo em matéria ambiental. A Resolução impugnada elabora, de forma primária, autônoma, abstrata, geral e técnica, padrões normativos e regulatórios do licenciamento ambiental no Estado. Implementação da política estadual do meio ambiente a possibilitar o controle por meio da presente ação direta de inconstitucionalidade. [...] 3. **O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a**

obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 [...]”.

(STF, ADI 6288, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, DJe 03/12/2020).

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, injustificadamente, ao planalto do bioma, referindo-se apenas às planícies pantaneiras. Tal dinâmica, por si só, prejudica gravemente a conservação do meio ambiente regional, conforme já descrito.

A lei 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 revogou a proibição e passou a admitir o desenvolvimento de pecuária extensiva na planície pantaneira, inclusive com a substituição da pastagem nativa por exótica em até 40% da planície alagável.

Assim como no Mato Grosso do Sul, a Lei Estadual nº 8.390/2008 também permite a limpeza de pastagens (art. 11) com a autorização do órgão ambiental e em consonância com o seu regulamento. Ocorre que tal regulamento, que é o Decreto Estadual nº 785/2021, refere-se à atividade de limpeza como restauração das formações campestres na planície inundável do Pantanal, dando a conotação de que uma ação que degrada o bioma estaria relacionada à sua conservação. Não bastasse, o Decreto possibilita que seja autorizada a limpeza de espécies nativas de formações campestres e savânicas, não impondo limitações para os diferentes tipos de savana. Essa flexibilização possibilita a expansão da pecuária extensiva às custas da biodiversidade e da sucessão ecológica natural.

Além de tais impactos, destaca-se que o estado também permite a emissão de Licença Ambiental Única, modalidade de licenciamento ambiental já reconhecida como inconstitucional pelo STF em vista dos seus impactos diretos para o meio ambiente ecologicamente equilibrado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO

PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012” [grifos nossos].
(STF, ADI 5475, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, DJe 03/06/2020).

A fragilidade no cenário de licenciamento ambiental no estado torna-se ainda mais evidente quando se constata que a Lei Estadual nº 8.390/2008, responsável por regulamentar a proteção do bioma em nível estadual, permite que os processos de licenciamento ambiental sejam aprovados sem vistoria pelo órgão ambiental (art. 10).

Acrescenta-se, ainda, que o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) do estado de Mato Grosso publicou a Resolução nº 45/2022, que autoriza a regularização e licenciamento de drenos em áreas úmidas. Portanto, 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.

Trata-se de medida extremamente preocupante, conforme destaca a Nota Técnica nº 01/2023 do Centro de Apoio Técnico à Execução Ambiental do Ministério Público do Mato Grosso, considerando-se a sua capacidade de promover a drenagem das águas do Pantanal e das suas fontes e, assim, gerar a descaracterização de todo o bioma e a perda da sua biodiversidade e funções ecossistêmicas. Por tais motivos, a legalidade da norma é questionada por meio de Ação Civil Pública recentemente movida pelo Ministério Público do Mato Grosso⁴⁰, que pede a anulação da Resolução e o cancelamento dos pedidos de licenciamento relacionados a ela.

O panorama normativo apresentado resume a absoluta incongruência, contradição, insuficiência e, em última instância, ilegalidade e inconstitucionalidade das normas existentes em âmbito estadual para disciplinar o exercício de atividade econômica no bioma Pantanal, seja em razão de aspectos formais, como a usurpação da competência da União, seja em razão de aspectos materiais, como a promoção do retrocesso ambiental e desrespeito aos princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.

⁴⁰ Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/ministerio-publico-entra-com-acao-contra-mt-por-drenagem-de-areas-umidas/#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20de%20Mato,de%20%C3%A1reas%20%C3%BAmidas%20no%20estado>>.

Além disso, a existência de normas diversas no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul conduz à falta de acompanhamento e controle dos impactos dessas atividades, com repercussões para toda a extensão do bioma. Como bem se sabe, os impactos ambientais não conhecem e não respeitam fronteiras políticas, de forma que a regulamentação diversa de um mesmo bioma é absolutamente descabida do ponto de vista técnico-ambiental, violando frontalmente 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.

A ausência da regulamentação prevista no artigo 10 da Lei Federal nº 12.651/2012 e a coexistência de normas estaduais conflitantes sobre o bioma tem promovido um cenário de insegurança jurídica, que é prejudicial para todos os interessados, e que resulta no aumento desnecessário da judicialização do tema, em busca de adequada proteção ambiental para o bioma, conforme a tabela a seguir ilustra, exemplificativamente:

Ação	Tribunal	Resumo
ADO nº 63	STF	Ação ajuizada pela Procuradoria-Geral da República com a finalidade de declarar a omissão do Congresso Nacional em relação à edição da lei responsável por regulamentar o artigo 225, §4º, da Constituição Federal em relação ao Pantanal.
ACP nº 0010544- 49.2000.4.01.36 00	TRF1	Ação ajuizada pelo MPF e pelo MPMT com a finalidade de suspender a validade de toda e qualquer licença ambiental eventualmente expedida pelo IBAMA e FEMA em relação a atividades, empreendimentos ou equipamentos relacionados ao trecho da hidrovía Paraguai-Paraná entre a cidade de Cáceres e a foz do Rio Apa, bem como de determinar a abstenção da prática de tais atos até o julgamento final da lide. Decisão do TRF1 destacou a necessidade de realização de estudo de impacto ambiental em toda a extensão do rio, e não apenas em partes.
ACP nº 0000284- 53.2013.4.03.60 07	TRF3	Ação ajuizada pelo MPF e pelo MPMS em face da União, do estado do Mato Grosso do Sul, do IBAMA e do IMASUL para que tomem as devidas providências, com embasamento técnico, para tratar das inundações verificadas na planície do Taquari, decorrentes da ocupação desordenada e má gestão ambiental do Pantanal e do consequente assoreamento do rio Taquari.

ACP nº 0900088- 86.2017.8.12.00 08	TJMS	<p>Ação ajuizada pelo MPMS requerendo a suspensão da autorização ambiental expedida pelo IMASUL, que permitia o desmatamento de mais de vinte mil hectares de vegetação. A sentença julgou os pedidos parcialmente procedentes, declarando a nulidade da autorização questionada, inclusive com fundamento no artigo 225, §4º, da Constituição Federal, e condenou os requeridos à reparação do dano ambiental e à obrigação de fazer consistente na recuperação da área degradada.</p> <p>Outros casos semelhantes têm sido ajuizados para frear os desmatamentos de enorme magnitude que estão sendo autorizados no bioma⁴¹. No Mato Grosso, o MPMT também tem promovido a instauração de investigações e o ajuizamento de ações com base em alertas de desmatamento ilegal ocorridos dentro do bioma Pantanal e obtidos por meio do Projeto Satélite Alerta.</p>
---	------	--

5. Competência para a regulamentação do artigo 10 da Lei Federal nº 12.651/2012

Diante do panorama anteriormente apresentado, não restam dúvidas da omissão do Poder Público quanto à elaboração das recomendações previstas no artigo 10 da Lei de Vegetação Nativa. Essa omissão deve ser imediatamente sanada para que a utilização do bioma seja devidamente regulamentada, possibilitando a sua adequada preservação.

É certo que a legislação não estabeleceu explicitamente o órgão ao qual competiria a elaboração de tais recomendações, prevendo apenas a necessidade de consideração das diretrizes emitidas pelos “órgãos oficiais de pesquisa”.

Não há dúvidas, no entanto, que o órgão mais qualificado - e legalmente competente - para elaboração das recomendações é o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), cujas atribuições encontram-se previstas na Lei Federal nº 8.490/1992 e incluem: o planejamento, coordenação, supervisão e controle das ações relativas ao meio ambiente; a formulação e execução da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA); a articulação de ações relacionadas com a PNMA; e a preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis (art. 16, XVII).

Uma vez que a execução da PNMA e a articulação de ações relacionadas a ela é competência do MMA, bem como considerando-se que a Lei Federal nº 6.938/1981 prevê como princípios da PNMA o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais e a proteção dos ecossistemas e de áreas representativas (art. 2º), entende-se que cabe ao MMA adotar as

⁴¹ ACP nº 0900041-78.2018.8.12.0008 (TJMS); ACP nº 0900104-69.2019.8.12.0008 (TJMS).

medidas necessárias para que sejam realizados os estudos necessários à formulação e publicação das recomendações exigidas pelo artigo 10 da Lei de Vegetação Nativa.

6. Medidas relevantes e direcionamentos técnicos

Considerando-se tudo quanto já exposto, conclui-se, de maneira fática e tecnicamente embasada, que a falta de regulamentação adequada do Pantanal tem promovido impactos negativos diretos para a adequada proteção do bioma como patrimônio nacional, conforme prevê a Constituição Federal. Para que o grave cenário seja revertido, a Abrampa entende necessária a adoção de medidas urgentes, recomendando-se as condutas listadas a seguir:

a. Medidas no âmbito do Poder Executivo:

- **Ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima**, promover a urgente edição das recomendações técnicas previstas no artigo 10 da Lei Federal nº 12.651/2012 com base nos estudos já existentes, sem prejuízo da realização de novos estudos, adequados à realidade atual do Pantanal e da emergência climática, para a atualização das recomendações no futuro;
- **Ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima**, orientar a edição de Decreto que disponha sobre a exploração econômica do Pantanal de acordo com os estudos elaborados pelos órgãos oficiais de pesquisa competentes e com a previsão de vedação de novas conversões na planície e de corte raso para a implantação de atividades que deturpem o bioma;
- **Ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima**, alternativamente, editar Portaria ou Resolução que disponha sobre a exploração econômica do Pantanal de acordo com os estudos elaborados pelos órgãos oficiais de pesquisa competentes e com a previsão de vedação de novas conversões na planície e de corte raso para a implantação de atividades que deturpem o bioma;

b. Medidas no âmbito da atuação do Ministério Público:

- **Ao Ministério Público**, analisar a viabilidade de questionar judicialmente a legalidade e constitucionalidade das leis responsáveis por flexibilizar a exploração econômica na região do Pantanal;

- **Ao Ministério Público**, analisar a viabilidade de emitir recomendações administrativas requerendo a cessação imediata das emissões de autorizações para a supressão da vegetação nativa para o Pantanal Mato-Grossense e a suspensão de todas as licenças emitidas e não executadas.

Belo Horizonte, 15 de março de 2023

Alexandre Gaio

Presidente da ABRAMPA
Promotor de Justiça do MPPR



Luciano Furtado Loubet

Vice-Presidente da ABRAMPA
Promotor de Justiça do MPMS

Marcelo Caetano Vacchiano

Coordenador do CAEx Ambiental do MPMT
Promotor de Justiça do MPMT