



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AJCONST/PGR N. 916553/2025

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O Procurador-Geral da República propõe **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de medida cautelar, contra os arts. 5º, XII, e 14, *caput*, I, II, e § 3º, da Lei n. 11.269, de 28.05.2020, do Estado do Maranhão, que institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Amazônico do Estado do Maranhão¹. Este é o teor dos preceitos normativos impugnados:

1 Acompanha a petição inicial cópia das normas impugnadas (art. 3º da Lei n. 9.868/1999).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

TÍTULO I

DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO BIOMA AMAZÔNICO

(...) Art. 5º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...) XII — florestas: coberturas vegetais nativas, com predominância de espécies lenhosas, de porte elevado, com copas fechadas e altura de estrato superior a dez metros em relação ao solo, correspondendo, para o Bioma Amazônico maranhense, às seguintes classificações estabelecidas no Mapa 9, constante do Anexo Único desta Lei:

- a) floresta ombrófila densa submontana com dossel emergente;
- b) formação pioneira com influência fluviomarinha arbórea;
- c) floresta ombrófila densa de terras baixas com vegetação secundária sem palmeiras;
- d) floresta estacional semidecidual submontana;
- e) floresta ombrófila densa aluvial e formação pioneira com influência fluvial/lacustre arbustiva;
- f) formação pioneira com influência marinha arbustiva;
- g) floresta ombrófila densa aluvial;
- h) floresta ombrófila densa submontana e vegetação secundária com palmeiras.

TÍTULO III

DOS INSTRUMENTOS

(...) Seção II

Da Reserva Legal

Art. 14. Sem prejuízo das normas de proteção aplicáveis às terras indígenas, às unidades de conservação e às áreas de preservação permanente, ficam estabelecidos os seguintes percentuais de Reserva Legal, com base no Mapa 9: Vegetação do Bioma Amazônico, constante no Anexo Único desta Lei:

- I — 80% em áreas com florestas;

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

II — 35% em áreas de formações vegetais associadas a ambiente de cerrado.

(...) § 3º Nas áreas com formações vegetais que não se enquadrem nos incisos I e II do *caput* deste artigo, a reserva legal será de 50% (cinquenta por cento).

As disposições impugnadas da Lei estadual n. 11.269/2020 definem novo conceito de florestas e reduzem áreas de reserva legal em diversos Municípios do Estado do Maranhão, em contrariedade a normas gerais editadas pela União sobre a tutela dos ecossistemas de espaços especialmente protegidos. Violam, ainda, regras e princípios constitucionais concernentes ao direito ao meio ambiente equilibrado e ao dever estatal de proteção desse bem jusfundamental.

Cabimento da ação.

Na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em matéria de competência concorrente, configuram transgressão direta ao modelo constitucional as divergências entre lei estadual e lei nacional regente de normas gerais, sendo possível a apreciação do vício formal na via da jurisdição constitucional abstrata. Confira-se, a propósito, o seguinte julgado:

COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL – INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA – A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

— A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre União Federal e os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, Estudos de Direito Constitucional, p. 336, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes.

— Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permita transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (...), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.

— A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal, ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes².

A caracterização de afronta direta à Constituição é reforçada pela circunstância de as normas questionadas violarem o dever estatal de proteção ambiental e os princípios da precaução e da prevenção. Analisada em conjunto com a tese de afronta à repartição

² ADI n. 2.903/PR, rel. o Ministro Celso de Mello, DJe 19.09.2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

constitucional de competências legislativas, a conclusão sobre eventual decréscimo inconstitucional do nível de proteção ambiental demanda necessariamente o cotejo com a legislação federal.

Em julgado recente, a Suprema Corte entendeu que norma estadual que flexibiliza casos de ocupação antrópica em áreas de preservação permanente, de forma incompatível com a legislação federal, ofende a repartição constitucional de competências legislativas. Veja-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. FEDERALISMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. FLEXIBILIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO ANTRÓPICA EM APPs POR MEIO DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. TEMA REGULADO DE FORMA EXAURIENTE POR LEGISLAÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I – É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

II – Nos termos do art. 24, VI e VII da Carta Magna, os entes federados têm competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, defesa do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

III – Em paralelo, a Constituição da República prevê que a União detém a competência para estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), com vistas a padronizar a regulamentação de certos temas, sendo os Estados e o

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Distrito Federal competentes para suplementar a legislação nacional (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais.

IV – A legislação mineira, ao flexibilizar os casos de ocupação antrópica em áreas de Preservação Permanente, invadiu a competência da União, que já havia editado norma que tratava da regularização e ocupação fundiária em APPs.

V – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, III, 3º, II, c, e 17 da Lei 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais³.

É cabível, portanto, a presente ação direta.

Condomínio legislativo em matéria de proteção ambiental.

A Constituição consagra, no art. 225, *caput*, o direito de todos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, e atribui “ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o texto constitucional atribuiu diversas incumbências em matéria de proteção ambiental ao Poder Público de todas as esferas da Federação, repartindo entre as unidades federadas competências administrativas e legislativas nessa temática:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

3 ADI n. 5.675/MG, rel. o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 25.01.2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(...) VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...) VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...) § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

A atuação dos poderes públicos na tutela ambiental há de ser coordenada, pautando-se a atribuição de cada um pela predominância de interesses. No âmbito da competência legislativa concorrente, cabe à União o estabelecimento de normas gerais que busquem padronização nacional, que podem ser complementadas pelos Estados, para atender a interesses regionais, e pelos Municípios, diante da necessidade de regular temas de interesse local (art. 30, I e II, da Constituição). Admite-se, no âmbito da produção normativa concorrente em tema de proteção ambiental, a edição de normas mais protetivas do que as estabelecidas pelo ente central da Federação. Com esse entendimento, a Suprema Corte chancelou, ao julgar a ADI n. 5.996/AM, a “*sobreposição de opções*”

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

políticas por graus variáveis de proteção”, como “circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria”⁴.

Logo, no regime de repartição de competências ambientais, serão inconstitucionais normas estaduais incompatíveis com a moldura federal que não resultarem em maior proteção do meio ambiente⁵. É exatamente essa a hipótese dos autos.

Inconstitucionalidade de dispositivos da Lei estadual n. 11.269/2020.

No plano nacional, o Código Florestal (Lei federal n. 12.651/2012) define reserva legal como a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural *“com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”* (art. 3º III).

O art. 12, *caput*, do Código Florestal, com redação dada pela Lei federal n. 12.727/2012, estabelece que *“todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente”*, impondo a observância de percentuais mínimos em relação à área do imóvel, nos seguintes termos:

4 ADI n. 5.996/AM, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 30.04.2020.

5 ADI n. 3.470/RJ, rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 01.02.2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I — localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II — localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento)⁶.

O Código Florestal não admite a redução da reserva legal de imóveis rurais situados em áreas de floresta sem a observância das condicionantes nele previstas. Nos termos do §3º do art. 12, a supressão de novas áreas de floresta ou outras formas de vegetação nativa apenas será autorizada pelo órgão ambiental estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) se o imóvel estiver inserido no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Nos casos de imóveis rurais localizados na Amazônia Legal situados em área de florestas, o Código Florestal admite que o Poder

6 O art. 68, *caput*, do Código Florestal dispensa os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa com respeito aos percentuais de reserva legal previstos em legislação anterior da obrigação de recompor, compensar ou regenerar para os percentuais previstos na nova lei. Já o § 2º do art. 68 confere aos que possuam índice de reserva legal maior que 50% e não realizaram supressão nos percentuais previstos pela legislação anterior a possibilidade de utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental - CRA e outros instrumentos congêneres.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Público reduza a reserva legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas. O também diploma permite que o Poder Público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, reduza a reserva legal para até 50% (cinquenta por cento) nessas áreas, quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico⁷ aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público devidamente regularizadas e terras indígenas homologadas. Assim dispõem os §§ 4º e 5º do art. 12 do Código Florestal:

Art. 12. (...)

§ 4º Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

§ 5º Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio

7 O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto pelo art. 9º, II, da Lei federal n. 6.938/1981 e regulamentado pelo Decreto federal n. 4.297/2002, que insere entre as suas finalidades a fixação de "*medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população*" (art. 2º), tendo o objetivo geral de "*organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas*" (art. 3º).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

O diploma nacional permite, ainda, que o Poder Público federal reduza a reserva legal para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico, realizado por metodologia unificada, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da reserva legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos:

Art. 13. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico — ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá:

- 1 — reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos; (...).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na espécie, a Lei n. 11.269/2020, do Estado do Maranhão, institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Amazônico no Estado – ZEE-MA (art. 1º), instrumento de planejamento estratégico, ordenamento geográfico e gestão territorial, composto de diretrizes e critérios ecológicos e agroecológicos, jurídico-institucionais e socioeconômicos, a serem observados nas políticas públicas ambientais e socioprodutivas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população, proteção e recuperação do patrimônio ambiental remanescente, desenvolvimento socioeconômico sustentável; e educação ambiental (art. 2º).

No inciso XII do art. 5º, a lei maranhense estabelece, porém, novo conceito de florestas, para os fins da disciplina prevista no diploma. Confira-se:

Art. 5º (...)

XII — florestas: coberturas vegetais nativas, com predominância de espécies lenhosas, de porte elevado, com copas fechadas e altura de estrato superior a dez metros em relação ao solo, correspondendo, para o Bioma Amazônico maranhense, às seguintes classificações estabelecidas no Mapa 9, constante do Anexo Único desta Lei:

- a) floresta ombrófila densa submontana com dossel emergente;
- b) formação pioneira com influência fluviomarinha arbórea;
- c) floresta ombrófila densa de terras baixas com vegetação secundária sem palmeiras;
- d) floresta estacional semidecidual submontana;
- e) floresta ombrófila densa aluvial e formação pioneira com influência fluvial/lacustre arbustiva;

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

- f) formação pioneira com influência marinha arbustiva;
- g) floresta ombrófila densa aluvial;
- h) floresta ombrófila densa submontana e vegetação secundária com palmeiras.

O art. 14 da Lei estadual n. 11.269/2020, por sua vez, fixa percentuais de reserva legal a serem observados em “áreas com florestas” do Bioma Amazônico maranhense, especificadas no anexo único do diploma, nos seguintes termos:

Art. 14. Sem prejuízo das normas de proteção aplicáveis às terras indígenas, às unidades de conservação e às áreas de preservação permanente, ficam estabelecidos os seguintes percentuais de Reserva Legal, com base no Mapa 9: Vegetação do Bioma Amazônico, constante no Anexo Único desta Lei:

I — 80% em áreas com florestas;

II — 35% em áreas de formações vegetais associadas a ambiente de cerrado.

§ 1º Os espaços inseridos em Terras Indígenas e em unidade de conservação de proteção integral obedecem ao disposto na legislação específica.

§ 2º As áreas de preservação permanente são consideradas territórios de conexão da biodiversidade regional e sobre elas garante-se a proteção integral da cobertura vegetal.

§ 3º Nas áreas com formações vegetais que não se enquadrem nos incisos I e II do *caput* deste artigo, a reserva legal será de 50% (cinquenta por cento).

O dispositivo estatui que os imóveis rurais situados em **áreas com floresta**, com base no Mapa 09: Vegetação do Bioma Amazônico, constante do anexo único da lei, mantenham a reserva legal equivalente a 80% (oitenta por cento), enquanto os imóveis rurais em áreas de

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

formações de cerrado mantenham a reserva em 35% (incisos I e II). O § 3º desse mesmo dispositivo, por sua vez, dispõe que a reserva legal será de 50% (cinquenta por cento), nas demais áreas com formações vegetais que não se enquadrem nos conceitos dados pela lei para área com floresta e ambiente de cerrado (art. 5º, XII e XIII). Ao estabelecer novos percentuais de reserva legal no Bioma Amazônico maranhense, o art. 14 da Lei estadual n. 11.269/2020 invade o campo legislativo da União e imiscui-se na disciplina estabelecida pelo Ente Central da Federação.

O termo “área com floresta” utilizado pela lei maranhense pressupõe a obrigatoriedade da presença dessa tipologia vegetal no ano de realização do mapeamento de referência, no caso, em 2019, conforme o anexo único, Mapa 09: Vegetação do Bioma Amazônico. A redução do percentual da reserva legal promovida pelo § 3º do art. 14 da Lei estadual n. 11.269/2020 não foi vinculada à regularização da área, com averbação na matrícula do imóvel ou declaração no CAR, tampouco à recuperação da vegetação nativa da reserva legal. Além disso, a lei maranhense não estabeleceu as zonas em que essa redução será permitida ou vedada, sendo possível inferir que a redução se refere a qualquer das zonas do ZEE-MA (excetuadas as Unidades de Conservação de Proteção Integral e as Terras Indígenas, que dispensam averbação ou declaração de área de reserva legal). Em consequência, a verificação do percentual de reserva legal aplicável ficou dependente apenas da análise, caso a caso, da sobreposição do imóvel à “área com

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

floresta”. Nota-se significativa distinção dessa previsão em relação àquela contida na Lei federal n. 12.651/2012 – que pressupõe, para as **áreas de floresta**, a aplicação do percentual de 80% (oitenta por cento) da área do imóvel a título de reserva legal quando situada em áreas de ocorrência natural dessa tipologia vegetal.

Na prática, o conceito adotado na Lei estadual n. 11.269/2020 é restritivo, porquanto admite a redução da reserva legal de imóveis rurais situados em áreas de floresta quando esta tenha sido suprimida em data anterior à do mapeamento de referência, enquanto a legislação federal pressupõe a aplicação da reserva legal mínima de 80% (oitenta por cento) mesmo que, porventura, a tipologia vegetal natural tenha sido suprimida.

Ao definir novas extensões de reserva legal que deturpam a norma geral estabelecida em matéria ambiental e mitigam o padrão mínimo de proteção por ela estabelecido, a lei maranhense usurpa a competência legislativa da União e viola o disposto nos arts. 23, VI e VII, e 24, VI e § 1º, da Constituição.

De acordo com laudo técnico elaborado pelo órgão de perícia do Ministério Público Federal⁸, no cenário delineado pela Lei estadual n. 11.269/2020, serão alcançadas pelo conceito restritivo estabelecido no

8 Cf. Laudo Técnico n. 1391/2021-ANPMA/CNP, da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise da Procuradoria-Geral da República (em anexo).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

art. 5º, XII, c/c art. 14, I, II e § 3º, do diploma apenas oito⁹ das trinta e uma classes de vegetação relacionadas no sumário executivo do ZEE-MA¹⁰. O laudo evidencia a incompatibilidade entre o conteúdo normativo da lei estadual questionada e o da legislação federal de regência:

Entre as alterações introduzidas pela Lei do ZEE, a redução da área de Reserva Legal de imóveis situados em **área de floresta** de 80% para 50%, é, sem dúvida, a de maior potencial de impacto ao Bioma Amazônico no Estado do Maranhão.

De acordo com essa Lei, apenas imóveis rurais situados em **áreas com florestas** deverão manter Reserva Legal equivalente a 80% da área do imóvel (art. 14, I, Lei Estadual nº 11.269/2020). Nessa Lei, não foram estabelecidas zonas em que essa redução será permitida ou vedada, subentendendo-se que a redução se refere a qualquer das zonas do ZEE do Bioma Amazônico do Estado do Maranhão, excetuando-se, logicamente, aquelas relativas às Unidades de Conservação de Proteção Integral e às Terras Indígenas, que dispensam a averbação ou declaração de área de Reserva Legal. Assim, a verificação do percentual de Reserva Legal aplicável ficou dependente da verificação, caso a caso, da sobreposição do imóvel a **área com floresta**.

Há uma relevante distinção entre a previsão contida na Lei Federal nº 12.651/2012 e aquela contida na Lei Estadual nº 11.269/2020. Enquanto na Lei Federal foi

9 Floresta Ombrófila Densa Submontana com Dossel Emergente (Dse); Formação Pioneira com Influência Fluviomarinha Arbórea (Pfm); Floresta Estacional Semidecidual Submontana (Fs); Floresta Ombrófila Densa Aluvial e Formação Pioneira com Influência Fluvial/Lacustre Arbustiva (Da+Paa); Formação Pioneira com Influência Marinha Arbustiva (Pmb); floresta ombrófila densa de terras baixas com vegetação secundária sem palmeiras (Db+Vss); Floresta Ombrófila Densa Aluvial (Da); Floresta Ombrófila Densa Submontana e Vegetação Secundária com Palmeiras (Ds+Vsp).

10 Disponível em: <http://homologacao.zee.ma.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Sumario-Executivo-do-Zoneamento-Ecologico-Economico-Etapa-Bioma-Amazonico.pdf>. Acesso em 30.06.2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

estabelecida Reserva Legal mínima de 80% da área de imóveis situados em **área de floresta**, o que pressupõe a aplicação desse percentual em áreas de ocorrência natural dessa tipologia vegetal, mesmo que, porventura, ela tenha sido suprimida, na Lei Estadual nº 11.269/2020 foi prevista a Reserva Legal de 80% da área dos imóveis situados em **área com floresta**, pressupondo a obrigatoriedade da presença dessa tipologia vegetal no ano de 2019, conforme representada no Mapa 9: Vegetação do Bioma Amazônico, constante no Anexo Único dessa Lei (art. 14, I, Lei nº 11.269/2020). Portanto, na Lei do ZEE, foi admitida a **redução da Reserva Legal de imóveis situados em áreas de floresta** quando esta tenha sido suprimida em data anterior ao ano de 2019, data de realização do mapeamento de referência, diferindo da previsão contida na Lei Federal nº 12.651/2012.

O conceito de floresta adotado no ZEE do bioma amazônico maranhense (art. 5º, XII, Lei Estadual nº 11.269/2020) é reduzido, contemplando apenas áreas em que se encontram presentes, na atualidade, 8 das 31 classes de vegetação consideradas no Sumário Executivo do ZEE e excluindo outras classes de vegetação de floresta. A maior parte das classes de vegetação consideradas como florestas no ZEE é constituída, exclusivamente, por vegetação primária (6 das 8 classes). Em apenas duas classes foram consideradas como florestas formações mistas de vegetação primária com vegetação secundária. Ou seja, classes de vegetação secundária, que correspondem à parcela significativa do território zoneado, mesmo que de tipologias florestais e ainda que em estágios médio ou avançado de regeneração, não foram consideradas como florestas para efeito da Lei do ZEE do Bioma Amazônico maranhense.

Essa restrição, além de desconsiderar **áreas de florestas**, possibilitou a redução do percentual de Reserva Legal dos imóveis de 80% para 50% da área dos imóveis e

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

deixou de atender à recomendação expressa dos autores dos estudos que subsidiaram a elaboração do ZEE, no sentido que a conservação das áreas de vegetação secundária é fundamental para garantir o processo de sucessão ecológica até a condição de floresta clímax (...)

O que se verifica é que **na Lei do ZEE do Bioma Amazônico do Estado do Maranhão foi criada uma nova categoria para a definição da extensão da Reserva Legal de imóveis rurais**. Nessa nova classe, em que a Reserva Legal tem a extensão de 50% da área do imóvel, estão abrigadas todas as áreas que, no ano de 2019, não se apresentavam cobertas com florestas primárias ou com formações vegetais associadas a ambiente de cerrado (art. 14, § 3º, Lei Estadual nº 11.269/2020). Nessa nova categoria de extensão de Reserva Legal, além da dispensa da recuperação da Reserva Legal até o limite de 80% da área do imóvel, será possível a realização de novos desmatamentos, para conversão de áreas, quando a vegetação nativa exceder a 50% da área do imóvel, inclusive de vegetação florestal em estágios médio e avançado de regeneração. **A categoria de Reserva Legal em percentual de 50% da área do imóvel é uma inovação da Lei do ZEE do Bioma Amazônico do Estado do Maranhão não prevista na legislação federal**¹¹.

O documento aponta, além disso, que a maior parte das classes de vegetação consideradas "áreas com florestas" é constituída, exclusivamente, por vegetação primária (seis das oito classes). Em apenas duas classes foram consideradas como florestas formações

¹¹ Cf. p. 9-12 do Laudo Técnico n. 1391/2021-ANPMA/CNP (em anexo) — grifos no original.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mistas de vegetação primária com vegetação secundária¹². Dessa forma, classes de vegetação secundária¹³, que correspondem à parcela significativa do território zoneado, mesmo que de tipologias florestais e ainda que em estágios médio ou avançado de regeneração, não foram consideradas "áreas com florestas" para efeito da lei maranhense.

Além de possibilitar a redução do percentual de Reserva Legal dos imóveis rurais localizados em áreas de floresta, de 80% (oitenta por cento) para 50% (cinquenta por cento) de sua área, a Lei estadual n. 11.269/2020 deixou de atender às expressas recomendações do Relatório Técnico de Classificação da Vegetação do ZEE-MA, que subsidiou a elaboração do referido normativo¹⁴.

12 Floresta Ombrófila Densa de Terras Baixas com Vegetação Secundária Sem Palmeiras (Db+Vss) e Floresta Ombrófila Densa Submontana e Vegetação Secundária com Palmeiras (Ds+Vsp).

13 Enquadram-se nesse caso as classes Vegetação Secundária (Vs); Vegetação Secundária com Palmeiras (Vsp) e Vegetação Secundária sem Palmeiras (Vss).

14 A elaboração do Mapa da Vegetação do Bioma Amazônico Maranhense viabiliza o reconhecimento dos tipos de vegetação existentes no território e possibilita o planejamento para o uso sustentável da área. O aludido relatório técnico registra que fragmentos de vegetação primária e secundária no território do Bioma Amazônico maranhense (sobretudo em estágio avançado e intermediário de regeneração) devem ser preservados. Ressalta que a conservação desses ambientes florestais é importante para a manutenção de recursos hídricos, da biodiversidade, de recursos genéticos e da oferta de produtos não-madeiráveis, influenciando diretamente questões climáticas (sobretudo, na mitigação do aquecimento global). Afirma a importância das espécies vegetais provenientes das áreas de vegetação secundária, que são exploradas pela comunidade com objetivos diversos, tais como a extração de madeira de alto valor comercial, de madeira para construção rural de baixo valor comercial, de madeira para lenha, alimentação humana, alimentação de animal de criação, alimentação da fauna silvestre, coleta de extrativos de uso medicinal, condimento e artesanato, o que demonstra a importância desses recursos naturais para a comunidade, além de evidenciar a importância para conservação da biodiversidade (relatório disponível em <http://homologacao.zee.ma.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/Vegetacao.pdf>, acesso: 30.06.2025).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Mesmo classes de vegetação florestal com a presença de vegetação primária mapeadas na área do Bioma Amazônico estadual foram excluídas do conceito de floresta previsto na lei impugnada, reduzindo o percentual da reserva legal de imóveis situados em áreas de classes tipicamente florestais. As classes em que a vegetação florestal se encontra em tensão com classes não florestais também foram excluídas do conceito restritivo de floresta adotado. Esse novo conceito de "áreas *com* florestas" criado pela Lei estadual n. 11.269/2020 alcança apenas número reduzido de imóveis rurais situados na ZEE-MA, para os quais vigorará, a título de reserva legal, a conservação no percentual de 80% da área do imóvel. Diga-se, ainda, por oportuno, que os maiores fragmentos de área com floresta nesse território coincidem com Unidades de Conservação de Proteção Integral e com Terras Indígenas.

Ao excluir extensões de vegetação florestal do novo conceito de "área *com* floresta", os arts 5º, XII, c/c art. 14, I, II e § 3º, da lei estadual impugnada inovam o tratamento dado pela lei federal mais protetiva, em usurpação da competência da União para legislar sobre proteção do meio ambiente e violação do dever estatal de proteção do meio ambiente e dos princípios da precaução e da prevenção, que assentam no art. 225 da Constituição.

Configura-se, assim, violação dos arts. 23, VI e VII, 24, VI e § 1º, e 225, *caput* e § 1º, I e VII, da Constituição.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Pedido cautelar.

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido demonstra-se pelos argumentos deduzidos nesta petição e no acervo de jurisprudência da Corte. Já o perigo na demora se evidencia da circunstância de as normas atacadas subverterem o modelo constitucional e alterarem o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causar danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação, diante da significativa redução da Reserva Legal de imóveis rurais situados em áreas de floresta na Amazônia Legal. Cabe, a propósito, invocar o princípio da precaução, que rege a conduta dos entes públicos na preservação de ambiente ecologicamente equilibrado.

O Procurador-Geral da República requer, por isso, na forma do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, a providência cautelar da suspensão da eficácia da disciplina inconstitucional imposta pelos arts. 5º, XII, e 14, *caput*, I, II e § 3º, da Lei n. 11.269/2020, do Estado do Maranhão.

Pedido final.

O Procurador-Geral da República requer, cumprido o rito processual próprio, que se confirme a medida cautelar e se julgue, em definitivo, procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 5º, XII e 14, *caput*, I, II e § 3º, da Lei n. 11.269/2020, do Estado

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do Maranhão, por violação dos arts. 23, VI e VII, 24, VI e § 1º, e 225, *caput* e § 1º, I e VII, da Constituição.

Brasília, 30 de junho de 2025.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República

Impresso por: 529.126.553-15 - ALEX FERRERA BORRALHO
Em: 02/07/2025 - 16:24:35