



Número: 1011269-69.2024.4.01.3700

Classe: AÇÃO POPULAR

Órgão julgador: 8ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJMA

Última distribuição : 09/02/2024

Valor da causa: R\$ 9.801.283,00

Assuntos: Dano Ambiental, Unidade de Conservação da Natureza, Recursos Hídricos, Área de Preservação Permanente

Segredo de justiça? NÃO

Justiça gratuita? SIM

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? SIM

Partes			Procurador/Terceiro vinculado	
EDNA MARIA RAMOS DE SOUSA (AUTOR)			FERNANDA SOUTO RODRIGUES (ADVOGADO)	
CARLOS ALBERTO VERAS DIAS (AUTOR)			FERNANDA SOUTO RODRIGUES (ADVOGADO)	
DAVI MENDES MOREIRA (AUTOR)			FERNANDA SOUTO RODRIGUES (ADVOGADO)	
TANIA FERNANDA SEREJO DIAS (AUTOR)			FERNANDA SOUTO RODRIGUES (ADVOGADO)	
LUIS CARLOS OLIVEIRA FERREIRA (AUTOR)			FERNANDA SOUTO RODRIGUES (ADVOGADO)	
GILBERTO DE LIMA SANTOS (AUTOR)			FERNANDA SOUTO RODRIGUES (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (REU)				
INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL (REU)			BETSAIDA PENIDO ROSA (ADVOGADO)	
FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (REU)				
ESTADO DO MARANHÃO (REU)				
MUNICIPIO DE ANAJATUBA (REU)			ALTEREDO DE JESUS NERIS FERREIRA (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE VIANA (REU)				
MUNICIPIO DE SAO JOAO BATISTA (REU)				
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2186137936	13/05/2025 16:19	Decisão	Decisão	Interno



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Maranhão
8ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJMA**

PROCESSO: 1011269-69.2024.4.01.3700
CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)
POLO ATIVO: EDNA MARIA RAMOS DE SOUSA e outros
REPRESENTANTES POLO ATIVO: FERNANDA SOUTO RODRIGUES - MA20117
POLO PASSIVO: UNIÃO e outros
REPRESENTANTES POLO PASSIVO: BETSAIDA PENIDO ROSA - MG66089 e ALTEREDO DE JESUS NERIS FERREIRA - MA6556

DECISÃO

Primeiramente, registre-se que a demora na análise dos pedidos de tutela de urgência deveu-se à complexidade da matéria tratada nos autos, à quantidade elevada de documentos (convertido em arquivo PDF, o processo já possui mais de 3.222 páginas), à necessidade de emenda da petição inicial e de oitiva dos entes públicos demandados. Outra circunstância relevante é o fato de o magistrado estar acumulando parcialmente a jurisdição da 3ª Vara desta Seção Judiciária.

A presente decisão analisa os pedidos de concessão de tutela de urgência e diversas questões processuais e preliminares, sendo assim, também, decisão de caráter saneador, necessária para evitar tumulto processual. Essas circunstâncias justificam sua extensão.

I. RELATÓRIO

EDNA MARIA RAMOS DE SOUSA, CARLOS ALBERTO VERAS DIAS, DAVI MENDES MOREIRA, LUÍS CARLOS OLIVEIRA FERREIRA, TÂNIA FERNANDA SEREJO DIAS e GILBERTO DE LIMA SANTOS ajuizaram **AÇÃO POPULAR** em face da **UNIÃO**, do **Estado do Maranhão**, dos **Municípios de Anajatuba, Viana e São João Batista**, do **IPHAN** e da **Fundação Cultural Palmares**, alegando, em síntese que:

(a) o Decreto Estadual n.º 38.606/2023 institui o programa "PODESCAR I" com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da atividade de **carcinicultura com espécies exóticas em larga escala nos Campos Naturais Inundáveis da Baixada Maranhense**, sem a devida consulta prévia às comunidades tradicionais afetadas e em desrespeito às normas ambientais aplicáveis;



(b) *“a atividade intensiva de carcinicultura com espécies exóticas é altamente poluente e desagregadora dos arranjos socioambientais estabilizados das comunidades tradicionais. Os conflitos gerados pela instalação desses empreendimentos na zona costeira brasileira são bem documentados desde a década de 90, ensejando ações parlamentares e populares para o controle dessa atividade predatória em diversos estados da federação”;*

(c) *“os principais impactos negativos da carcinicultura são consumo de energia, desmatamento, ocupação de ambientes naturais, despejo de efluentes, introdução de fármacos no ambiente e uso da terra, a redução da biodiversidade da fauna e flora, seguido pela alteração na qualidade da água, perda de serviços ecossistêmicos, degradação de manguezais, surto de doenças, aquecimento global, eutrofização e acidificação”;*

(d) a área impactada integra a **Área de Proteção Ambiental Estadual da Baixada Maranhense**, e também foi reconhecida como **Sítio Ramsar** – zona úmida de importância internacional, conforme a Convenção de Ramsar;

(e) a realização de empreendimentos irregulares de carcinicultura com espécies exóticas nos Campos Inundáveis da Baixada Maranhense viola o direito socioambiental das comunidades tradicionais;

(f) os empreendimentos provocam degradação ambiental severa, como desmatamento, alteração de fluxos hídricos, poluição e ameaça à biodiversidade e modos de vida locais;

(g) em decorrência do referido decreto, já foram iniciadas obras de abertura de estrada de grande porte no Município de Anajatuba, durante o período da piracema, em terreno de marinha, com utilização de verbas federais, sem o devido licenciamento ambiental, tendo sido emitida apenas uma dispensa indevida pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA.

Com base nesses fatos, os autores formularam **diversos pedidos de concessão de tutela de urgência**, a seguir especificados.

Contra a **UNIÃO**, o **IPHAN** e a **Fundação Palmares**, foram formulados os seguintes pedidos (id 2030718153, págs. 40 e ss.):

1 – LIMINARMENTE COM URGÊNCIA

1.1 UNIÃO, IPHAN E FCP

- 1. Determinação imediata à UNIÃO, IPHAN e FCP para que exerçam incontinenti seu poder de polícia para embargar a referida estrada em terreno de marinha no município de Anajatuba/MA, lavrando-se os respectivos autos de infração, se for o caso;*
- 1. Proibir à UNIÃO a concessão de autorizações, certidão de uso e ocupação de solo para empreendimentos de médio e grande porte nas áreas inundáveis dos Campos Naturais até a realização de plano de manejo da APA da Baixada Maranhense e o estabelecimento de parâmetros técnicos para uso deste ecossistema;*
- 1. determinar ao Ministério do Meio Ambiente atuação técnica para avaliar e para*



reconhecer as áreas dos Campos Naturais da Baixada Maranhense como unidades de conservação federal, voltadas ao uso sustentável das comunidades locais, com verificação in loco de técnicos do IBAMA e ICMBio, devendo ser juntado aos autos informações técnicas necessárias para caracterização do dano ambiental e caracterização do ecossistema atingido;

1. *Expedir intimação para o Tribunal de Contas da UNIÃO - TCU e Controladoria da Geral da UNIÃO – CGU para ciência da presente ação e instauração de procedimentos de fiscalização dos gastos das verbas federais.*

1. *Determinar ao setor técnico pericial da Polícia Federal a realização de perícia nos locais dos danos ambientais (aberturas de novas estradas nas áreas alagáveis) nos municípios de Anajatuba, Viana e São João Batista.*

1. 2 MUNICÍPIO DE ANAJATUBA

1. *que sejam adotadas medidas de coerção inclusive mobilizar as autoridades policiais federais para fazer cessar as obras de estrada de grande porte no interior da área sensível dos campos naturais no município de Anajatuba/MA, conforme especificado acima, até deslinde deste processo.*

1. 3. ESTADO DO MARANHÃO

1. *suspensão do Decreto Estadual N. 38.606/2023 – Programa PODEPESCAR I e todos os atos administrativos dele decorrentes até deslinde deste feito;*
1. *Proibir a emissão de documentos de Dispensa de Licenciamento Ambiental - DLA, em empreendimentos de infraestrutura com incidência sobre a Área Úmida de Interesse Internacional dos Campos Naturais Inundáveis da Baixada Maranhense – APA DA BAIXADA MARANHENSE;*
1. *fazer cessar quaisquer processos de licenciamento ambiental de atividades de grande impacto, entre elas todas as atividades relacionadas à carcinicultura, até solução judicial definitiva;*
1. *Proibição da atividade de Carcinicultura com espécies exóticas em toda extensão da Apa da Baixada Maranhense (Sítio Ramsar);*
1. *Proceder à fiscalização da obra da estrada referida lavrando os autos de infração respectivos, se for o caso;*

1. 4 A TODOS OS MUNICÍPIOS (ANAJATUBA, VIANA E SÃO JOÃO BATISTA)

1. *proibir às 03 municipalidades que se emita Certidão de Uso e Ocupação do solo para médios e grandes empreendimentos incidentes sobre áreas inundáveis de Campos Naturais, haja vista a ausência de parâmetros técnicos confiáveis e preestabelecidos para uso daquele ecossistema sensível.*

No **mérito**, os autores requerem, *ipsis litteris*:

“Julgar procedentes todos os pedidos abaixo:

- anulação do Decreto Estadual N. 38.606/2023 – Programa PODEPESCAR I por violação da reserva legal do art. 195, da Constituição Estadual e normativas federais para proteção do meio ambiente, dever de cautela e prevenção;

- Imposição ao Estado do Maranhão e UNIÃO criar unidade de conservação da categoria reserva de uso sustentável em toda a extensão dos Campos Naturais conforme preconiza a Constituição do Estado do Maranhão;

- imposição ao Estado do Maranhão medidas concretas para que este respeite em



todos os processos de licenciamento ambiental a consulta prévia, livre, amplamente informada e de boa-fé das comunidades tradicionais, conforme ditames Convenção 169 da OIT, até mesmo nos processos relacionados à emissão de documentos de Dispensa de Licenciamento Ambiental;

- imposição à UNIÃO e Estado do Maranhão a elaboração de um detalhado plano de manejo técnico e amplamente participativo, para estabelecer os critérios para o uso comunal dos Campos Naturais da Baixada Maranhense, nos terrenos de marinha e áreas contíguas, conforme Constituição Estadual e Legislação Federal;

- recuperação da área degradada;

- Proibição da atividade de Carcinicultura com espécies exóticas em toda extensão da Apa da Baixada Maranhense (Sítio Ramsar).

- Condenação de todas as partes rés em Dano Moral coletivo ambiental em valor a ser definido.

O IPHAN, em manifestação nos autos (id 2078838168), informou que: (a) **não foi consultado** previamente sobre a obra de estrada em Anajatuba/MA; (b) **não consta processo de licenciamento** referente à obra em sua Superintendência no Maranhão; (c) **reconhece que a área da Baixada Maranhense abriga bens culturais imateriais registrados**, como o Bumba-Meu-Boi e o Tambor de Crioula, (d) que a região da Baixada Maranhense “*é considerada de alto potencial arqueológico, tendo sido identificados ao menos dezoito sítios arqueológicos do tipo ‘estearia’, que são sítios pré-coloniais palafíticos, localizados em meio aos lagos inundáveis*”.

A **Nota Técnica n.º 43/2024, do IPHAN**, (id 2078838170, pág. 6) reitera os riscos de omissão diante de atividades desenvolvidas sem consulta aos órgãos competentes, destacando a ausência de critérios técnicos para uso sustentável dos campos naturais, inclusive sobre os chamados “**tesos**”, e o potencial impacto cultural e arqueológico da atividade de carcinicultura intensiva com espécies exóticas.

A **UNIÃO**, em petição de id 2079514177, alegou **ilegitimidade passiva**, argumentando: (a) que a competência executiva sobre **licenciamento ambiental e poder de polícia** não cabe ao Ministério do Meio Ambiente, mas sim ao **IBAMA** ; (b) que não participou da elaboração do Decreto Estadual n.º 38.606/2023; (c) que eventual fiscalização ou embargos competem a outros órgãos do SISNAMA, e não à UNIÃO diretamente.

A **Fundação Cultural Palmares – FCP**, em manifestação id 2080169655, alegou: (a) **incompetência para exercer poder de polícia ambiental ou embargar obras**; (b) que suas atribuições concentram-se na promoção da preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira; (c) que **atribuições relacionadas ao licenciamento ambiental em áreas quilombolas foram transferidas ao INCRA** pelo Decreto nº 10.252/2020.

O **Estado do Maranhão** também apresentou manifestação (id 2085228170), defendendo: (a) a **inexistência de ato lesivo concreto**, alegando que o Decreto n.º 38.606/2023 é ato normativo geral; (b) a **inadequação da via eleita**, por se tratar de impugnação abstrata a ato normativo estadual, o que não se compatibiliza com os objetivos da ação popular; (c) a **ausência dos requisitos** para a concessão de tutela de urgência.



O **Ministério Público Federal**, por meio de dois pareceres (ids 2090606681 e 2143579725), manifestou-se: (a) pela **atuação como custos legis**, considerando o impacto direto sobre comunidades tradicionais pesqueiras, quilombolas e indígenas; (b) pela **existência de vícios de legalidade no Decreto Estadual n.º 38.606/2023**, devido à ausência de consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais diretamente afetadas pelo empreendimento Podescar I, como determina a **Convenção 169 da OIT**; (c) pelo reconhecimento de que a carcinicultura intensiva proposta é altamente poluidora e incompatível com a dinâmica socioambiental das comunidades da **Baixada Maranhense**, além de gerar impacto em manifestações culturais imateriais como o **Bumba-meu-boi** e o **Tambor de Crioula**, cujos insumos provêm de espécies vegetais locais.

O MPF manifestou-se pela procedência dos pedidos, para que seja determinada a anulação do Decreto Estadual n.º 38.606/2023 (Programa I) ou, alternativamente, que se suspenda o início dos empreendimentos até que sejam saneadas as irregularidades descritas.

Foi ainda juntada aos autos, pelos autores (id 2125605181), a **Lei Municipal n.º 627/2024**, que institui a **Zona de Agronegócio Industrial do Município de Anajatuba/MA**. A lei municipal estabelece: (a) a divisão territorial para o fomento de atividades agroindustriais, inclusive com delimitação geográfica precisa; (b) regras de uso, parcelamento e ocupação do solo; (c) parâmetros construtivos e exigência de análise prévia conjunta com órgãos ambientais.

Em petição superveniente (id 2156571481), **os autores** informaram o ajuizamento da **Ação Cautelar Incidental n.º 1089164-09.2024.4.01.3700**, com objetivo de: (a) **suspender as obras da estrada nas Ilhas do Teso**; (b) suspender a realização de uma audiência pública convocada pelo Município de Anajatuba, para a data de **3/11/2024**, por não ter havido ampla publicidade e sem consulta prévia às comunidades quilombolas; (b) requerer **providências imediatas**, como diligência in loco do **IBAMA** e atuação da **Polícia Federal**; (c) informar **risco à integridade das lideranças quilombolas**, diante de rumores e atitudes violentas no contexto local; (d) reforçar o pedido de suspensão de obras e eventos administrativos, alegando **potencial de dano ambiental irreversível** e violação a tratados internacionais.

Na referida Ação Cautelar, foi proferida decisão determinando **a suspensão da audiência pública marcada para 3/11/2024**.

Em seguida, considerando que os pedidos de tutelar cautelar devem ser formulados diretamente na ação principal (art. 308, §1º, do CPC), foi determinada a trasladação de todo o conteúdo do processo n.º 1089164-09.2024.4.01.3700 para os presentes autos, o que consta a partir do id 2158760950, sendo cancelada sua distribuição.

Acrescentam-se aos presentes autos, portanto, os pedidos cautelares formulados naquela ação (id 2156571734, págs. 5 e 6):

1. Requer-se gratuidade da justiça na forma da lei e por ter esta ação acessória natureza de Ação Popular.

2. Suspensão Imediata das Obras de Abertura de Estrada nas Ilhas do Teso:

o Que seja determinado o embargo imediato de qualquer atividade de construção de estrada na área dos Campos Naturais de Anajatuba, com fixação de multa diária em caso de descumprimento, a ser suportada pessoalmente pelo gestor municipal, com



responsabilização civil e penal por desobediência, determinando que o cumprimento de tal ordem seja realizado inclusive com uso da força policial federal.

3. Suspensão de Reuniões ou Atos Administrativos Relacionados à Continuidade das Obras da Estrada do Teso:

o Que seja ordenada ao Município de Anajatuba e ao gestor municipal a suspensão imediata de qualquer reunião ou ato administrativo que possa autorizar ou dar continuidade às atividades de construção da Estrada do Teso, até que sejam realizadas a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, e o licenciamento ambiental, conforme exigem as leis e a Convenção 169 da OIT e legislação ambiental brasileira, com fixação de multa diária em caso de descumprimento, a ser suportada pessoalmente pelo gestor municipal, com responsabilização civil e penal por desobediência, determinando que o cumprimento de tal ordem seja realizado inclusive com uso da força policial federal.

4. Designação de Abertura de Inquérito Policial e Perícia pela Polícia Federal para Investigação de Crimes Ambientais:

o Dada a possibilidade de crime ambiental de grande monta, os autores requerem a abertura de inquérito policial e a designação de perícia pela Polícia Federal, com envio de equipe técnica para vistoria in loco, a fim de avaliar os danos ambientais e identificar eventuais infratores. Essa perícia deve incluir análise sobre a conformidade das intervenções com as normas ambientais e a verificação dos impactos causados ao ecossistema.

5. Determinação ao IBAMA para Elaboração de Relatório Técnico Detalhado sobre o Ecossistema e os Impactos Ambientais:

o Que seja requisitada a atuação do IBAMA no Maranhão, em razão de sua necessária atuação suplementar, diante da suspeição do Estado Maranhão que figura na principal como réu. para elaboração de um relatório técnico detalhado sobre a situação ambiental atual dos Campos Naturais de Anajatuba e região, incluindo o impacto das obras na área das Ilhas do Teso, com instauração do necessário procedimento administrativo para apuração de responsabilidades e, porventura, necessária lavratura de auto de infração e embargo da obra, até solução do conflito discutido na ação principal.

O Município de Anajatuba, em sua manifestação (id 2157048155), sustentou: (a) **inadequação da via eleita** (ação popular) para impugnar decreto estadual ou atos normativos em tese; (b) a **obra da estrada está amparada em dispensa de licenciamento ambiental**; (c) afirma que a **obra não está em APP ou em outra área ambientalmente protegida**; (d) **nega a existência de dano ambiental imediato ou impacto sobre comunidades tradicionais**; (e) que **não há obrigatoriedade de consulta prévia** às comunidades locais, nos termos da **Convenção 169 da OIT**; (f) alega **regularidade licitatória e contratual** da execução do projeto com recursos federais.

Nova petição dos autores informa a iminente assinatura de ordem de serviço para “**realização de obras de asfaltamento com o objetivo de interligar os municípios de São João Batista e Anajatuba (...), em áreas naturais inundáveis protegidas [e que] não possui qualquer estudo de impacto ambiental**” (id 2157596412).



Requerem **tutela de urgência para a imediata cessão de qualquer atividade relacionada à construção da citada estrada e outras obras afins**, até decisão final neste processo.

Despacho id 2158345572 determinou a **emenda da petição inicial** para: (a) manifestação dos autores quanto à **legitimidade passiva da UNIÃO**, bem como **da causa de pedir que justifiquem a dedução de pretensão contra o IPHAN e a FCP**; (b) esclarecimento da **legitimidade ativa para pleitos de natureza coletiva**, como criação de unidade de conservação e **possível litisconsórcio passivo necessário do ICMBio**; (c) demonstração de **interesse processual** para pleitos fundados em petição administrativa ou omissão estatal.

O **Estado do Maranhão**, em nova manifestação (id 2158958239), reiterou: (a) **incompetência da Justiça Federal** para julgar a causa, sustentando que não há interesse jurídico direto da UNIÃO; (b) que **o Decreto Estadual n.º 38.606/2023 tem natureza programática**, não possuindo efeito direto e lesivo; (c) que falta interesse de agir aos autores; (d) juntou **ofícios da SEMA e Nota Técnica da SAGRIMA**, sustentando a legalidade do planejamento estadual e a ausência de ato concreto lesivo a justificar a ação popular.

A Nota Técnica n.º 001/2024, da SAGRIMA: (a) classifica a carcinicultura como integrante da "pecuária das águas", dentro da política agropecuária estadual; (b) defende o uso dos "tesos maranhenses" como área propícia ao desenvolvimento sustentável da atividade, alegando que tais áreas; (c) sustenta que o está em consonância com a legislação estadual e visa combater a baixa produtividade da pecuária extensiva local (id 2158958704).

A **Defensoria Pública da União** requereu a admissão das entidades **UNIQUITUBA** e **UNIÃO de Moradores das Ilhas do Teso** como **assistentes simples dos autores**, argumentando: (a) que representam comunidades quilombolas afetadas diretamente pela construção da estrada e pelo programa de fomento à carcinicultura; (b) que a ausência de **consulta prévia, livre e informada** configura violação da **Convenção 169 da OIT**; (c) que há **interesse federal e violação a tratados internacionais**, atraindo a competência da Justiça Federal (id 2162199860).

Os **autores emendaram a petição inicial** (id 2163818059), esclarecendo: (a) que a **UNIÃO** é legítima para figurar no polo passivo por ser proprietária dos terrenos de marinha nos campos inundáveis da Baixada Maranhense; (b) que a **área afetada integra o Sítio Ramsar e a Amazônia Legal**, o que confere interesse federal e atribuições específicas à UNIÃO e ao IBAMA; (c) que o IPHAN e a FCP possuem **responsabilidades institucionais** sobre o patrimônio imaterial e territórios quilombolas afetados, estando omissos; (d) reafirmam a **legitimidade ativa popular para pedidos de obrigação de fazer/não fazer relacionados ao meio ambiente e ao patrimônio cultural**.

O **Estado do Maranhão**, em mais uma manifestação (id 2168709401), reiterou que: (a) o Decreto n.º 38.606/2023 é um ato programático e genérico; (b) a estrada em questão (Estrada do Tejo) é um projeto para realização da travessia entre os municípios de Anajatuba e São João Batista, através do Rio Mearim, complementando os trabalhos já realizados pelo Município de Anajatuba na primeira estrada; (c) foi obtida a Licença Ambiental Única - LAU 1113606/2024 (id 2168711236, pág. 1), com validade até 07/11/2028; (d) que a SEDHIPOP tem promovido consultas às comunidades tradicionais no contexto maior do Projeto da Travessia do Rio Mearim (Anajatuba-São João Batista).



A **Secretaria de Estado da Infraestrutura - SINFRA** informou que: (a) a obra está em território de comunidades tradicionais (Ilhas do Teso, Quilombo São Benedito, Pirapendimba e Carão); (b) a obra foi **segmentada por trechos** para viabilizar o licenciamento gradual; (c) realizou reuniões com as comunidades para **consultas e audiências** em 07/11/2024; (d) foi emitida a **Licença Ambiental Única** n.º 1113606/2024 para o trecho Anajatuba–Rio Mearim.

Em nova petição (id 2179354344), os **autores** esclareceram que: (a) a obra denominada **Travessia da Baixada** ou **Estrada do Teso** é parte **estratégica do PODESCAR I**, com objetivo de viabilizar polos de carcinicultura nos **"tesos"** da Baixada Maranhense; (b) trata-se de **infraestrutura viária nova**, construída como **estrada-dique**, sem correspondência a rota vicinal preexistente, contrariando a justificativa oficial de mera recuperação; (c) anexaram **projeto técnico** do Governo do Estado, com especificações construtivas de diques, corroborando o planejamento sistemático da intervenção nos Campos Inundáveis; (d) relataram **danos ambientais concretos e em curso**, como alagamento de casas e roçados, interrupção de canais naturais e risco à migração da ictiofauna; (e) reforçaram que o empreendimento foi executado **sem consulta prévia às comunidades quilombolas**, em violação à Convenção 169 da OIT e demais normas aplicáveis; (f) indicaram **uso de recursos federais** para finalidade diversa da prevista (estrada vicinal), e destacaram a **omissão dos órgãos estaduais em reconhecer a existência das comunidades tradicionais**.

Importante registrar os documentos id 2179355176, dentre os quais ofício do Ministério Público Federal solicitando informações ao Governador do Estado do Maranhão a respeito da **consulta prévia, livre e informada das comunidades tradicionais possivelmente atingidas** pelo projeto de Polos Potenciais de Desenvolvimento da Carcinicultura do Maranhão – PODESCAR I (pág. 67).

O Governador do Estado respondeu afirmando “a *garantia de respeito à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)*” e apresentou planejamento de consulta a ser realizada pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular – SEDHIPOP (id 2179355176, pág. 70).

A SEDHIPOP elaborou Nota Técnica reconhecendo a importância da consulta técnica às comunidades tradicionais atingidas, destacando ser “*um exercício de democracia participativa*”, devendo ser entendida não apenas “*como uma formalidade ou procedimento burocrático, mas como um processo genuíno de diálogo e entendimento mútuo, que garanta aos povos e comunidades tradicionais um papel ativo e decisivo na formulação, execução e avaliação de medidas que lhes digam respeito, assegurando sua capacidade de decidir sobre seus próprios modos de vida e desenvolvimento*” (id 2179355176, pág. 236).

Em mais uma petição complementar (id 2181165792), os autores informaram e anexaram: (a) a **PORTARIA CONJUNTA n.º 01/2022 – SEDIHPOP/SEMA**, que regulamenta o procedimento para verificação de necessidade de consulta livre, prévia e informada no licenciamento ambiental estadual; (b) a **homologação de acordo judicial na Ação Civil Pública n.º 0856157-69.2021.8.10.0001**, em cumprimento de sentença, impondo ao Estado do Maranhão a obrigação de: (b.1) realizar consulta prévia conforme a Portaria n.º 01/2022; (b.2) manter atualizado o ; (b.3) respeitar os **protocolos autônomos de consulta comunitária**.

Os autores argumentam que a obra foi licenciada **sem a devida observância desses requisitos**, com base em **certidão emitida pela SEDIHPOP que negava a existência**



de comunidades – posteriormente corrigida, mas **sem efeitos retroativos no processo de licenciamento**.

II - PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DA AÇÃO POPULAR

Estão atendidos os requisitos formais indispensáveis ao regular desenvolvimento do processo de ação popular.

Quanto à **legitimidade ativa**, os autores instruíram a petição inicial com os respectivos títulos de eleitor, comprovando sua condição de cidadãos brasileiros, eleitores, conforme exigência expressa do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República.

A ação popular, nessa perspectiva, é instrumento constitucional de controle difuso de legalidade dos atos administrativos, permitindo a qualquer cidadão o manejo de ação judicial visando à anulação de atos lesivos ao **patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural**.

Esses constituem, na lição de Rodolfo Macuso:

“a causa de pedir, remota, em ação popular, reside na demonstração idônea, pelo autor, de que a lide tem por base um dos interesses difusos que os textos de regência permitem que sejam sindicados nessa sede”.[\[1\]](#)

No presente caso, os fundamentos deduzidos na petição inicial buscam a tutela da **integridade de ecossistemas naturais protegidos, a proteção de territórios de comunidades tradicionais e a salvaguarda de bens imateriais da cultura popular**.

As condições da ação popular são aferidas **in statu assertionis**, ou seja, verifica-se se as causas de pedir remota e próxima se coadunam com os objetivos da ação. Se a alegação é procedente ou não, se há ou não ato ou omissão a ser reparada, é matéria a ser desvendada na sentença, após a instrução processual.

A petição inicial atende aos requisitos estabelecidos no art. 319 do Código de Processo Civil, com a individualização dos fatos, dos fundamentos jurídicos e dos pedidos, acompanhada de vasta documentação probatória, tanto de natureza técnica quanto administrativa.

Assim, atendidos todos os pressupostos processuais subjetivos e objetivos, conclui-se pela **admissibilidade da presente ação popular**, devendo o feito prosseguir em relação aos pedidos juridicamente viáveis e aos réus legitimamente inseridos no polo passivo, conforme análise a seguir.

III - PRELIMINARES

No presente feito, foram suscitadas diversas questões preliminares, exigindo exame prévio ao mérito, conforme previsto nos arts. 337 e 485 do Código de Processo Civil.

3.1. Competência da Justiça Federal



A competência da Justiça Federal decorre da regra inscrita no art. 109, incisos I e V, da Constituição da República, considerando a intervenção em áreas situadas em terrenos de marinha, de domínio da UNIÃO.

A caracterização dos campos inundáveis da Baixada Maranhense como área que sofre influência da maré já foi descrita em laudo pericial produzido na Ação Civil Pública n.º 0037168-77.2010.4.01.3700 (id 2156571794).

*[a] Baixada Maranhense, caracterizada por campos inundáveis de água doce, mas que **recebem influência das marés em boa parte do ano. Nessas zonas de campos “estuarinos”, os manguezais penetram pelos igarapés e estuários. No estuário do Rio Mearim, ocorre à pororoca, em virtude da onda formada pela altura das marés (>8m), causando transtornos à navegação. As marés penetram os estuários adentrando o continente por mais de 150 km.***

A jurisprudência é firme no sentido de reconhecer a **competência da Justiça Federal** em ações que envolvem terrenos de marina e áreas com influência da maré:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. **DEMOLIÇÃO DE CONSTRUÇÃO IRREGULAR ERIGIDA EM LOCALIDADE CARACTERIZADA COMO TERRENO DE MARINHA, UNIDADE FEDERAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA DO TIPO SUSTENTÁVEL E ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.** APA DO CAIRUÇU E RESERVA ECOLÓGICA DA JUATINGA. SÍTIO DAS MARGARIDAS. PRAIA DA COSTA. SACO DO MAMANGUÁ. MUNICÍPIO DE PARATY/RJ. **ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA ASSENTADA NO CASO CONCRETO PELA PRÓPRIA JUSTIÇA FEDERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO SENTIDO DE QUE CABE À JUSTIÇA FEDERAL DECIDIR SOBRE A EXISTÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO EM DETERMINADA CAUSA.** VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA. DANOS AMBIENTAIS. NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LEIS FEDERAIS 6.938/1981 E 9.605/1998. DECRETO FEDERAL 89.242/1983. DECRETO 17.981/1992 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MATÉRIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS MAJORADOS AO MÁXIMO LEGAL EM DESFAVOR DA PARTE RECORRENTE, CASO AS INSTÂNCIAS DE ORIGEM OS TENHAM FIXADO, NOS TERMOS DO ARTIGO 85, § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, OBSERVADOS OS LIMITES DOS §§ 2º E 3º E A EVENTUAL CONCESSÃO DE JUSTIÇA GRATUITA. RECURSO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO, COM IMPOSIÇÃO DE MULTA DE 5% (CINCO POR CENTO) DO VALOR ATUALIZADO DA CAUSA, NOS TERMOS DO ARTIGO 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, CASO SEJA UNÂNIME A VOTAÇÃO.

(STF / ARE 1504430 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 07-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-10-2024 PUBLIC 09-10-2024)



PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. CRIMES AMBIENTAIS. FALSIDADE IDEOLÓGICA. CORRUPÇÃO ATIVA. FALTA DE JUSTA CAUSA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. DESCABIMENTO. TERRENO DE MARINHA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. O trancamento da ação penal por meio do habeas corpus só é cabível quando houver comprovação, de plano, da ausência de justa causa, seja em razão da atipicidade da conduta supostamente praticada pelo acusado, seja da ausência de indícios de autoria e materialidade delitivas, ou ainda da incidência de causa de extinção da punibilidade.

2. Havendo possível lesão em área caracterizada como terreno de marinha, porque trecho de rio com influência da maré, a competência é da Justiça Federal, como dano ambiental em bem da UNIÃO.

3. Dada a conexão probatória existente entre delitos estaduais e federais, tem-se a competência federal como prevalente (Súm. 122/STJ).

4. Recurso ordinário em habeas corpus improvido.

(STJ / RHC n. 40.606/SC, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 18/12/2014, DJe de 12/2/2015)

DIREITO ADMINISTRATIVO. **TERRENO DE MARINHA. BEM DA UNIÃO. USUCAPIÃO. INVIABILIDADE. PARTE ALODIAL. POSSIBILIDADE. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. EXERCÍCIO DE DOMÍNIO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OBSTÁCULO LEGAL. NÃO IMPLICAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA.** 1. **O art. 20 da Constituição elenca como bens da UNIÃO os terrenos de marinha e seus acrescidos e também o Dec. 9.760/1946 refere que os terrenos de marinha fazem parte dos bens imóveis da UNIÃO.** 2. O STF possui entendimento consolidado na Súmula nº 340, no sentido de que desde a vigência do Código Civil de 1916 os bens dominicais como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. 3. **A UNIÃO tem interesse no processo que envolva terreno de marinha, atraindo a competência da Justiça Federal.** 4. **A Justiça Federal é competente para decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença da UNIÃO no processo (Súmula 150/STJ).** 5. Delimitada a área usucapível e possibilitada a regularização da remanescente, a área de preservação permanente não é impedimento ao exercício de direitos de propriedade e posse, apenas condiciona o uso do imóvel sob pena de intervenção administrativa ou judicial caso evidenciado dano ambiental. Destarte, incabível atender ao pedido incidental deduzido nas alegações finais pela UNIÃO no sentido de determinar a recuperação da área, pois, a despeito da inadequação, não há demonstração de dano. 6. No caso, o pedido da parte autora foi julgado parcialmente procedente para declarar a prescrição aquisitiva em relação à apenas parcela do local ocupado. Assim, não há dúvida que a r. sentença de primeiro grau não refletiu a sucumbência parcial ocorrida, devendo nesta instância ser invertida diante do pleito de cada litigante. Ou seja, cada parte arcará proporcionalmente com os honorários de seus respectivos patronos. (TRF4, AC 5000964-46.2012.4.04.7207, 4ª Turma, Relatora para Acórdão SALISE MONTEIRO SANCHOTENE, julgado em 01/06/2016)

Assim, **rejeita-se a preliminar**, reconhecendo-se a **competência da Justiça Federal** para apreciação da presente demanda.

3.2. Ilegitimidade ativa popular quanto aos pedidos de criação de unidade de conservação



e DE proteção de patrimônio imaterial

A ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República, é instrumento de controle da legalidade dos atos administrativos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural, cuja titularidade processual pertence a qualquer cidadão. A Lei n.º 4.717/1965 regula o procedimento e os limites objetivos da ação, exigindo a demonstração de ato administrativo comissivo ou omissivo que cause ou ameace causar lesão a tais bens jurídicos tutelados.

No caso em exame, os autores formularam, entre outros, pedidos voltados à **criação de unidade de conservação** e ao **reconhecimento jurídico de manifestações culturais como patrimônio imaterial**.

Tais pretensões, embora possam ser de interesse à sociedade, **não se compatibilizam com o escopo da ação popular**, pois envolvem atos relativos à escolha de políticas públicas e da forma como serão implementadas, e não à anulação de atos administrativos concretamente lesivos.

As pretensões dos autores, em relação a essas questões, devem ser buscadas no exercício do direito de petição perante os órgãos da Administração Pública e os Parlamentos.

Diante disso, **acolhe-se a preliminar**, com fundamento no art. 485, VI, do CPC, para **extinguir o feito, sem resolução de mérito, quanto aos pedidos que visam à criação de unidade de conservação e ao reconhecimento formal de bens culturais imateriais**, por inobservância dos limites objetivos da ação popular.

3.3. Ilegitimidade passiva do IPHAN e da Fundação Cultural Palmares

Os referidos entes federais foram incluídos no polo passivo da demanda sob o argumento de omissão no exercício de atribuições constitucionais e legais, como a proteção e a salvaguarda do patrimônio imaterial de comunidades tradicionais e a proteção de territórios quilombolas.

A legitimidade passiva na ação popular exige a presença de ato administrativo, **comissivo ou omissivo**, imputável diretamente à autoridade ou órgão demandado. Assim, também a omissão do Poder Público, se causadora de lesão aos bens protegidos, pode ser atacada via ação popular. Essa conclusão tem especial importância na **proteção ao meio ambiente**, diante do poder-dever dos entes públicos na sua proteção (art. 23, VI, da Constituição).

Não é o caso, porém, do IPHAN e da Fundação Cultural Palmares. A decorrência lógica do afastamento dos pedidos tratados no item 3.2, é o reconhecimento da ilegitimidade passiva dessas autarquias.

Há que se distinguir a omissão do dever de proteção dos bens culturais da escolha de determinada política pública pretendida pelo autor da ação popular. Como exposto acima, **a ação popular não se presta para impor a política pública**.

O IPHAN informou não haver consulta prévia e procedimento de licenciamento



tramitando na autarquia. A Fundação Cultural Palmares indicou que suas atribuições atuais concentram-se na titulação de territórios quilombolas, sendo o INCRA o órgão atualmente competente para atuar nos processos de licenciamento ambiental em áreas ocupadas por comunidades negras tradicionais.

Assim, embora se reconheça o papel institucional relevante desses entes federais na proteção de direitos difusos, não se evidenciou, nos autos, nenhuma conduta administrativa específica por parte deles que justifique sua inclusão na presente ação popular.

Por essa razão, **acolhe-se a preliminar de ilegitimidade passiva**, com fundamento no art. 485, VI, do CPC, para **extinguir o feito, sem resolução de mérito, em relação ao IPHAN e à Fundação Cultural Palmares**.

3.4. Legitimidade passiva da UNIÃO e LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO do IBAMA

Conclusão diversa chega-se em relação à UNIÃO. As ações atribuídas aos réus Estado do Maranhão e Município de Anajatuba incidem sobre bens de propriedade do ente federal – **terrenos de marinha**; daí decorre logicamente o interesse da UNIÃO no feito.

Perfeitamente admissível é o manejo da **ação popular contra a omissão do Poder Público**. Como leciona Rodolfo Mancuso:

“deve o autor indicar e dar ao menos um início de prova de que um agente público ou autoridade (...), procedendo por ação ou omissão, lesou (ou está na iminência de lesar) o erário, o meio ambiente ou o patrimônio cultural, lato sensu, ou ainda laborou contra (ou está na iminência de afrontar) a moralidade administrativa”. [\[2\]](#)

A alegada omissão na proteção do patrimônio da UNIÃO (terrenos de marinha) e da fiscalização ambiental federal (Sítio Ramsar) confere legitimidade passiva à **UNIÃO** (defendida pela AGU), e também ao **IBAMA**, autarquia responsável pela fiscalização e pela proteção do meio ambiente.

Rejeita-se a preliminar de ilegitimidade passiva da UNIÃO e reconhece-se haver litisconsórcio passivo necessário do IBAMA, em relação ao qual os autores devem promover a inclusão na relação processual (arts. 1º e 6º da Lei 4.767/1965).

3.5. Adequação da via eleita (ação popular)

Argumenta-se que a presente demanda não seria adequada à impugnação de atos normativos de caráter geral, como o Decreto Estadual n.º 38.606/2023, que institui os Polos Potenciais de Desenvolvimento da Carcinicultura – PODESCAR. Todavia, o foco desta ação popular não é o controle abstrato de constitucionalidade do ato normativo em si, mas sim **a anulação de efeitos concretos porventura decorrentes da aplicação direta desse decreto por órgãos estaduais e municipais**.

A natureza programática do decreto estadual **não exclui** a possibilidade de sua análise no contexto da legalidade de atos administrativos executivos dele derivados, notadamente quando implicam lesão concreta e imediata a bens juridicamente tutelados.



Nesse sentido, a tutela de urgência, assim como a futura sentença, deverão limitar a extensão da pretensão dos autores aos limites objetivos possíveis das ações populares. Portanto, **rejeita-se a preliminar**, reconhecendo-se a **adequação da via eleita** à pretensão deduzida, confundindo-se a questão com o conteúdo da tutela liminar e do julgamento de mérito.

IV - ANÁLISE DA QUESTÃO AMBIENTAL E DA NECESSIDADE DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA

4.1 - Carcinicultura

O **Decreto Estadual n.º 38.606/2023** instituiu os Polos Potenciais de Desenvolvimento da Carcinicultura – PODESCAR I, abrangendo os municípios demandados. Embora declare que as atividades se restrinjam aos tesos de invernada, o laudo técnico e as provas sugerem intervenção direta também em **campos inundáveis**.

A documentação técnica e científica (inclusive publicações e relatórios da literatura científica) anexada à petição inicial reforça **os riscos da carcinicultura ao meio ambiente, em zonas úmidas sensíveis e o seu histórico de impactos ambientais e sociais em comunidades tradicionais**.

O **diagnóstico socioambiental** realizado em área de carcinicultura no Ceará (Fortim) foi apresentado como **referência comparativa** pelos autores, destacando: **(a)** impactos ambientais severos em áreas de manguezal e campos alagáveis, incluindo salinização, poluição hídrica, perda de biodiversidade e conflito com populações locais; **(b)** ausência de fiscalização eficaz e descumprimento de condicionantes ambientais; **(c)** dificuldade de compatibilização entre a atividade e os princípios de sustentabilidade.

A análise dos elementos constantes dos autos, em especial os laudos técnicos, documentos institucionais e atos normativos estaduais, permite afirmar a existência de **elevado risco de violação concreta e reiterada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na região dos campos naturais inundáveis da Baixada Maranhense**, com reflexos sistêmicos sobre a biodiversidade, o ciclo hidrológico regional, os modos de vida das comunidades tradicionais e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

A região impactada insere-se integralmente na **Área de Proteção Ambiental da Baixada Maranhense**, unidade de conservação de uso sustentável criada pelo **Decreto Estadual n.º 11.900/1991**, com mais de 1.775.000 milhão de hectares, compreendendo as subáreas Baixo Pindaré, Baixo Mearim-Grajaú, e Estuário Mearim-Pindaré – Baía de São Marcos.

A **APA da Baixada Maranhense** abrange campos naturais inundáveis, manguezais, estuários, lagunas, zonas de transição entre ambientes dulcícolas e salobros, todas áreas de relevante interesse ecológico e sujeitos a inundações e influência de marés.

Essa região foi reconhecida como **Sítio Ramsar**, nos termos da **Convenção** promulgada no Brasil pelo Decreto Federal nº 1.905/1996, integrando a **lista internacional de zonas úmidas de importância ecológica global**. O plano de fortalecimento da conservação desta unidade reconhece: (a) a **importância estratégica da área para regulação do ciclo hídrico, pesca artesanal, biodiversidade e identidade cultural das comunidades**



tradicionais; (b) a ausência de plano de manejo e de conselho gestor, lacunas que comprometem a governança da unidade; (c) a necessidade de impedir o avanço de atividades potencialmente degradadoras.

O reconhecimento da região como **Sítio Ramsar** impõe ao Estado brasileiro o dever de garantir a conservação e o uso racional desses ecossistemas, com ênfase na proteção da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos.

O **Ministério Público Federal** apresentou o **Laudo Técnico nº 439/2023 – MPF** (id 2031566171), com as seguintes conclusões:

- Não há informações seguras que permitem concluir que a atividade de carcinicultura, prevista nas dimensões estabelecidas no projeto e sua localização em sítio Ramsar, é adequada à salvaguarda da absoluta integridade dos manguezais arbustivos e dos processos ecológicos essenciais associados;
- O empreendimento é fonte potencial de impactos ambientais negativos, relativos ao tratamento e disposição adequados dos efluentes e resíduos, o que poderá causar prejuízos à integridade do sítio Ramsar, com possível afetação da manutenção da qualidade da água, do solo e de espaços ambientais ambientalmente protegidos, como no caso das APPs, inclusive afetando as atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais;
- A identificação dos impactos socioambientais relativos à instalação e operação do empreendimento deve ser apresentado em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental;

A análise da extensa documentação trazida aos autos por autores, Ministério Público Federal, terceiros e também pelos réus, aponta os **enormes riscos da atividade de carcinicultura**, podendo ser assim resumidos:

- **Alteração da qualidade da água e do solo, em razão do acúmulo de resíduos orgânicos e substâncias químicas utilizadas na engorda de camarões, resultando em processos de eutrofização e salinização que comprometem a ictiofauna nativa e os aquíferos subterrâneos;**
- **Supressão de vegetação nativa e degradação de áreas de preservação permanente (APPs), especialmente nas margens de canais, lagoas e cursos d'água intermitentes, cuja função ecológica é essencial à regulação climática, proteção da fauna aquática e amortecimento de cheias;**
- **Obstrução de rotas naturais de migração da ictiofauna, em razão da construção de diques e estradas elevadas sobre áreas alagáveis, sem planejamento hidrológico adequado, violando diretamente o ciclo biológico de espécies endêmicas e economicamente importantes para as comunidades pesqueiras tradicionais;**
- **Fragmentação de habitats e perturbação de corredores ecológicos, agravando a perda de conectividade entre ambientes aquáticos e terrestres, com reflexos negativos na reprodução e alimentação de aves migratórias e animais semiaquáticos;**
- **Violação de direitos culturais e territoriais de comunidades tradicionais, que utilizam os campos inundáveis para práticas agroextrativistas sazonais, coleta de recursos**



vegetais para confecção de instrumentos de festas populares e celebrações de matriz afro-indígena.

O Supremo Tribunal Federal, em julgado recente (**ARE 1.419.438/RN**, DJE divulgado em 14/11/2024, publicado em 18/11/2024) considerou **inconstitucional norma estadual que permitia a instalação de carcinicultura em áreas de preservação permanente e manguezais** e reconheceu haver **invasão da competência para legislar sobre normas gerais ambientais**.

O acórdão ficou assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. TERCEIROS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MEIO AMBIENTE. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CARCINICULTURA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS -MEMBROS PARA COMPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL EM MATÉRIA AMBIENTAL. PRÁTICA DA ATIVIDADE EM ÁREA DE MANGUEZAL. VEDAÇÃO. NORMA LOCAL NÃO ALINHADA À LEGISLAÇÃO FEDERAL. CÓDIGO FLORESTAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL. OCORRÊNCIA. MANUTENÇÃO DO DECISUM. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU ERRO MATERIAL. NÃO OCORRÊNCIA. CARÁTER MERAMENTE INFRINGENTE. DECLARATÓRIOS REJEITADOS.

Destaca-se do voto condutor que **não podem os Estados-membros, no exercício do poder de legislar de forma complementar à UNIÃO, ultrapassar os limites impostos pelo ente federal.**

4.2 – Estradas construídas pelo Município de Anajatuba e pelo Estado do Maranhão

O Município de Anajatuba obteve da Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA, em 27/10/2023, **dispensa de licenciamento ambiental** (id 2032687692, pág. 39), alegando que a construção de uma estrada seria mera recuperação de estrada vicinal, sem intervenção em área de vegetação ou APP. Contudo, condicionantes do documento destacam proibição de interferência em áreas de preservação permanente, o que contradiz os fatos verificados.

O processo n.º 0037168-77.2010.4.01.3700, já transitado em julgado, envolveu circunstâncias semelhantes: (a) o MPF movera ação civil pública contra o Município de Santa Rita por construção de estrada e canal em campos inundáveis sem licenciamento ambiental; (b) fora reconhecida a natureza de APP da área, com determinação judicial para interrupção da obra, recuperação ambiental, compensação ecológica e indenização; (c) fora reconhecida a competência da Justiça Federal e a legitimidade ativa do MPF, dado o interesse federal e a dominialidade da UNIÃO sobre a área afetada.

A perícia judicial produzida naquele processo (id 2156571794) concluiu: que a obra causou impactos sobre campos inundáveis da Baixada Maranhense, a intervenção afetou fauna, flora, e **degradação irreversível** pela alteração dos regimes hídricos e solos. Também concluiu que:



Nesse ambiente existem os Campos da Baixada - Campos de Teso: partes altas dos campos que não inundam e os Campos Inundáveis: áreas baixas dos campos, sujeitas às inundações periódicas (SEMA, 2018).

A intervenção nas áreas de Tesos oferece danos à região, já que representam também influência em áreas de APP (abertura de estradas e outras obras de infraestrutura e edificações), lançamentos de efluentes e resíduos sólidos, alteração da fauna e flora (pela criação de bovinos e bubalinos) e é um processo de degradação irreversível devido à dificuldade de remoção da população envolvida.

Por sua vez, o projeto conhecido como **Travessia da Baixada** ou **Estrada do Teso**, embora publicamente apresentado como obra de “recuperação de estrada vicinal”, revela-se, nos autos, como **empreendimento viário novo, dotado de diques e segmentação artificial de planícies alagáveis**, com execução fragmentada e licenciamento ambiental fracionado.

A **ausência de plano de manejo da APA e de consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas e tradicionais** – como exigem a Convenção nº 169 da OIT – configuram graves lacunas de governança ambiental, comprometendo a legalidade do processo autorizativo e o próprio regime de gestão da unidade de conservação. A presença de comunidades tradicionais na região reforça o vício insanável da ausência de consulta, em afronta direta ao direito à autodeterminação dos povos e à proteção da diversidade cultural brasileira, prevista nos arts. 215 e 216 da Constituição.

Nesse cenário, impõe-se a aplicação dos **princípios constitucionais da prevenção e da precaução ambiental**. Diante da **comprovação técnico-científica dos riscos e da presença de elementos objetivos de dano atual e potencial**, é juridicamente necessária a intervenção do Poder Judiciário para inibir ou mesmo coibir atividades incompatíveis com o regime de proteção legal e internacional vigente em relação ao meio ambiente.

Por todo o exposto, é incontroversa a **violação material ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, com prejuízos concretos e potenciais aos ecossistemas úmidos da Baixada Maranhense e às comunidades a eles vinculadas, exigindo resposta jurisdicional imediata e proporcional à gravidade da situação fática constatada.

Conforme amplamente demonstrado nos autos, a implantação de ações, bem como a omissão do Poder Público, sob o manto do Decreto Estadual n.º 38.606/2023, que instituiu os Polos Potenciais de Desenvolvimento da Carcinicultura – PODESCAR, tem forte potencial de causar danos ambientais e socioculturais na APA da Baixada Maranhense.

A implementação de empreendimentos de carcinicultura e a construção das estradas que cortam a APA da Baixada, incluindo a abertura da denominada “Estrada do Teso”, **configura atividade de impacto direto sobre áreas reconhecidamente sensíveis do ponto de vista ecológico e tradicional, em contrariedade ao regime de proteção estabelecido pelas normas convencionais, constitucionais e legais.**

No presente caso, os documentos anexados aos autos evidenciam a existência de **ação administrativa efetiva por parte do Estado do Maranhão e do Município de Anajatuba**, consubstanciada na autorização para construção de estradas, na concessão de dispensa de licenciamento ambiental sem observância das condicionantes legais.



A **dispensa de licenciamento ambiental** 1192070/2023, emitida pela SEMA, embora se apresente formalmente como voltada à recuperação de estrada vicinal, parece não corresponder aos fatos e nem aos documentos técnicos que integram o feito. O traçado da obra parece demonstrar, em análise própria deste momento processual, a construção de infraestrutura nova, com características de estrada-dique, configurando **intervenção em áreas de proteção ambiental**.

De igual modo, a **fragmentação do licenciamento ambiental por trechos** viola o princípio da indivisibilidade do impacto ambiental e pode caracterizar desvio no procedimento de avaliação de impactos ambientais, o que compromete a legalidade de todo o processo.

4.3 - CONVENÇÃO 169/OIT. CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA DAS COMUNIDADES AFETADAS. DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Além da responsabilidade direta pela execução da obra e liberação de atividades potencialmente poluidoras em zona úmida protegida, há **omissão administrativa** relevante no tocante à **ausência de consulta prévia, livre e informada** às comunidades quilombolas e tradicionais afetadas, em violação ao disposto no art. 6º da **Convenção nº 169 da OIT**.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos possui várias decisões reconhecendo a inafastabilidade das consultas em todo e qualquer empreendimento que tenham o potencial de afetar comunidades tradicionais, como povos indígenas, quilombolas, comunidades ribeirinhas etc.

Cita-se, por oportuno, apenas o recente Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, pela circunstância de envolver, da mesma forma que os presentes autos, povos tradicionais no Maranhão. A decisão completa pode ser acessada no link <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1067534926>.

Merecem destaque os seguintes trechos, em tradução livre do espanhol:

167. A Corte observou que o direito dos povos indígenas e tribais à consulta é derivada de diversas normas da Convenção Americana e está expressamente reconhecido na Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil. Este direito implica a obrigação dos Estados de garantir a participação dos povos indígenas e tribais nas decisões relativas a medidas que possam afetar os seus direitos e, em particular, ao exercício do seu direito à propriedade comunal, de acordo com os seus valores e costumes e formas de organização.

168. Esta Corte destacou que o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e tribais está intimamente relacionado ao direito à autodeterminação dos povos, que tem manifestações específicas em relação aos povos indígenas ou tribais, considerando a conexão especial dessas comunidades com seu território e a importância do respeito aos seus direitos à propriedade coletiva e à identidade cultural. Estes direitos devem ser garantidos, particularmente, numa sociedade pluralista, multicultural e democrática. O acima exposto implica a obrigação dos Estados de garantir a participação dos povos indígenas e tribais nas decisões relativas às medidas que possam afetar os seus direitos, e em particular o seu direito à propriedade comunal, de acordo com os seus valores, costumes e formas de



organização.

169. Nesse sentido, a Convenção 169 da OIT reconhece as aspirações dos povos indígenas e tribais de “assumir o controle sobre suas próprias instituições e modos de vida e seu desenvolvimento econômico e de manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, no âmbito dos Estados em que vivem”. Além disso, de acordo com as disposições do Artigo 6.1 da Convenção 169 da OIT, “[a]o aplicar as disposições desta Convenção, os governos deverão [...] consultar os povos interessados, por meio de procedimentos apropriados e, em particular, por meio de suas instituições representativas, sempre que forem contempladas medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente”.

170. O Comitê de Peritos da OIT sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações reiterou que as consultas devem ser “formais, completas e conduzidas de boa-fé”. Salientou que “deve haver um diálogo genuíno entre os governos e os povos indígenas e tribais, caracterizado pela comunicação e compreensão, respeito mútuo, boa-fé e um desejo sincero de chegar a um acordo”. Observou ainda que “cabe aos governos estabelecer mecanismos de consulta apropriados a nível nacional, e as autoridades públicas devem conduzir consultas sem interferência, de forma adequada às circunstâncias; através de instituições representativas de povos indígenas e tribais; e com o objetivo de chegar a um acordo ou obter consentimento sobre as medidas propostas”. Da mesma forma, ele enfatizou que “a consulta deve ser percebida como uma ferramenta essencial para promover o diálogo social significativo e eficaz, o entendimento mútuo e a segurança jurídica”.

171. Os Estados devem garantir o direito à consulta e participação em qualquer projeto ou medida que possa afetar o território de um povo indígena ou tribal, ou outros direitos essenciais à sua sobrevivência como povo, a fim de salvaguardar o direito à propriedade coletiva. Isso deve ser feito desde os estágios iniciais do desenvolvimento ou planejamento do projeto, para que os povos indígenas possam realmente participar e influenciar o processo de tomada de decisão, de acordo com os padrões internacionais relevantes. Nesse sentido, o Estado deve garantir que os direitos dos povos indígenas e tribais não sejam desrespeitados em nenhuma outra atividade ou acordo que celebre com terceiros, ou no contexto de decisões de autoridades públicas que afetem diretamente seus direitos e interesses. Portanto, quando apropriado, também é responsabilidade do Estado realizar tarefas de supervisão e controlar e implementar, quando apropriado, formas de proteção efetiva desse direito por meio dos órgãos judiciais correspondentes¹⁹⁶. Quanto às suas características, o Tribunal estabeleceu que a consulta deve ser realizada previamente, de boa-fé, com o objetivo de chegar a um acordo, de forma adequada, acessível e informada.

172. Seguir as diretrizes acima também é necessário dado o direito dos povos indígenas de participar de decisões que afetam seus direitos. Nesse sentido, a Corte indicou que, em virtude dos “direitos políticos” de participação, consagrados no artigo 23 da Convenção, quanto ao uso ou exploração dos recursos naturais em seu território tradicional, os povos indígenas devem ser adequadamente consultados por meio de suas próprias instituições e procedimentos representativos. Essa participação, por sua vez, é necessária para que os povos ou comunidades indígenas possam exercer o direito de decidir sobre suas próprias prioridades em relação ao processo de desenvolvimento, reconhecido pelo artigo 7 da Convenção 169 (infra parágrafo 185), que é exercido no âmbito do direito à autodeterminação.



Ressalte-se que o Estado do Maranhão reconhece a necessidade das consultas previstas pela Convenção 169/OIT, conforme acordo **judicial homologado na ACP nº 0856157-69.2021.8.10.0001**, pelo qual assumiu o dever de realizar consultas e manter atualizado o Cadastro Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais – CECT.

A manifestação do Sr. Governador do Estado, em resposta ao Ministério Público Federal, revela a intenção de promover as devidas consultas e seguir os procedimentos que estabeleçam e protejam os interesses das comunidades potencialmente atingidas.

Tal obrigação, contudo, não foi observada **previamente** ao processo de licenciamento e de execução dos empreendimentos em questão.

Destaca-se que a consulta prévia, livre e informada diz respeito não apenas às construções das estradas, mas também à instalação e exploração da carcinicultura na APA da Baixada Maranhense.

Os entes públicos tem o dever de observar os marcos normativos internacionais e federais que disciplinam a proteção ambiental e cultural, sob pena de nulidade dos atos administrativos praticados com desvio de finalidade ou sem observância dos requisitos legais.

Importa destacar que a responsabilidade ambiental não se limita à remediação dos danos porventura já produzidos, mas alcança também a **prevenção de novas lesões**, nos termos do **princípio da prevenção**, de extração constitucional (art. 225, §1º, I a IV) e amplamente recepcionado pela legislação infraconstitucional.

A judicialização de obras com potencial impacto em áreas protegidas, em desacordo com os princípios da precaução, da função socioambiental da terra e da vedação ao retrocesso ambiental, impõe ao Judiciário o dever de zelar pela integridade do meio ambiente e da cultura tradicional brasileira, valores de natureza difusa e coletiva.

Assim, está configurada a atuação do **Estado do Maranhão** e do **Município de Anajatuba** nas intervenções executadas sem observância da legislação ambiental, sem consulta às comunidades tradicionais, e em descumprimento aos compromissos jurídicos assumidos pelo Brasil em tratados internacionais de proteção ambiental e de direitos humanos de povos tradicionais.

V - ANÁLISE DOS PEDIDOS DE TUTELA DE URGÊNCIA

À luz dos elementos fáticos e jurídicos analisados, com a demonstração de risco concreto de dano irreversível a áreas ambientalmente protegidas e às comunidades residentes na região, impõe-se a apreciação detida dos pedidos formulados, nos termos do art. 489, §1º, IV, do Código de Processo Civil.

A tutela de urgência pretendida é medida de excepcional somente cabível quando a análise do caso concreto possibilita a conclusão de que **a demora da prestação jurisdicional inviabilizaria a eficácia e utilidade da sentença de mérito**, esta antecipadamente vista em juízo de cognição sumária como favorável à parte em face dos elementos probatórios e das suas alegações.



Ou seja, para a concessão da tutela de urgência cobra-se o preenchimento cumulativo de dois requisitos, a saber: o ***fumus boni juris***, consistente na relevância dos fundamentos que sustentam o pedido; e o ***periculum in mora***, que se evidencia pela possibilidade de ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação que possa tornar inócua uma eventual decisão favorável.

A partir dos elementos e argumentos deduzidos se vislumbra a relevância das argumentações a justificar a concessão parcial da tutela jurisdicional de forma antecipada.

Considerando-se a multiplicidade de pedidos e questões posta nos autos, para melhor compreensão, analisam-se os pedidos de forma sistematizada, como expostos na petição inicial e na emenda.

5.1 - Suspensão imediata das atividades de carcinicultura na APA da Baixada Maranhense

Está amplamente comprovado nos autos que os empreendimentos de carcinicultura, implantados ou a serem implantados na região da Baixada Maranhense, incidem sobre áreas de campos naturais inundáveis e de manguezais, cuja proteção jurídica é assegurada tanto por tratados internacionais subscritos pelo Brasil (Convenção de Ramsar), quanto pela legislação ambiental federal, bem como pela Constituição Estadual (art. 24).

Os documentos e laudos constantes dos autos apontam que a atividade de carcinicultura pode gerar graves e irreversíveis danos ao meio ambiente, entre eles, potencialmente, a salinização dos solos, degradação da qualidade da água, a ictiofauna nativa, além de comprometer os modos de vida das comunidades tradicionais usuárias daquelas áreas.

A lógica que impera no Direito Ambiental é a da **precaução**, ou seja, havendo risco, ainda que potencial, suposto ou incerto, deve prevalecer a **proteção máxima do meio ambiente**.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região já enfrentou o tema da **carcinicultura** e decidiu considerando o **elevado risco de dano ambiental** que a atividade provoca, bem como a aplicação do **princípio da precaução**. Transcreve-se a seguir a ementa do acórdão proferido na Apelação Cível 0006530-49.2001.4.01.4000, da relatoria da Des.Fed. SELENE MARIA DE ALMEIDA, julgada em 16/12/2013, destacando-se os pontos principais e que tocam ao caso concreto destes autos:

AMBIENTAL. **ATIVIDADE DE CARCINICULTURA NO ESTADO DO PIAUÍ. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA PARA LICENCIAMENTO DO IBAMA. POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 225, § 3º. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. LEI Nº 6.931/1981. RESOLUÇÕES CONAMA NÚMEROS 01/1986 E 237/1997. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. MANUTENÇÃO DOS CARCINICULTORES E DA UNIÃO NO POLO PASSIVO.** 1. Em exame apelações interpostas em face de sentença que, nos autos de ação civil pública extinguiu o processo sem resolução do mérito quanto a diversos pedidos da inicial, excluiu do feito todos os réus que não fossem entidades de direito público, excluiu a UNIÃO da lide, por ilegitimidade passiva ad causam e julgou parcialmente procedente a ação para declarar a competência exclusiva do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA para realizar o licenciamento ambiental da



"Área de Preservação Ambiental do Delta do Parnaíba" a que alude o Decreto s/n de 28 de agosto de 1996. 2. Ausência de nulidade em razão do extravio de cinco folhas da contestação do Estado do Piauí, antes da prolação da sentença, uma vez que o Estado manifestou-se nos autos sucessivas vezes ao longo da instrução processual e reiterou os termos de sua defesa ao discorrer sobre o mérito da controvérsia em suas razões de apelação. Incidência do princípio da instrumentalidade das formas. 3. A Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.931/81, adotou a responsabilidade objetiva ambiental, tendo a Constituição de 1988, no art. 225, § 3º, considerado imprescindível a obrigação de reparação dos danos causados ao meio ambiente. A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo: "Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar." (Paulo Affonso Leme Machado, in Direito Ambiental Brasileiro, 15ª edição, Editora Malheiros, São Paulo, 2007, pág. 735)

4. A degradação causada no ecossistema do litoral do Piauí pela atividade da carcinicultura (criação de camarões em cativeiro) se deve: a) ao licenciamento ambiental dado por órgão incompetente, do Estado; b) à ação de criação de camarões em área de preservação permanente e no ecossistema de praia; e c) à cessão de terrenos de marinha pela UNIÃO aos empreendedores da carcinicultura. Determinada a manutenção da UNIÃO e dos carcinicultores no pólo passivo da demanda.

5. Os manguezais são áreas de proteção legal, ou preservação permanente, segundo o Código Florestal (art. 2º, f). A supressão da vegetação nativa protetora de nascentes ou de dunas e mangues só pode ser autorizada em caso de utilidade pública (art 4º, § 5º, IV, do Código Florestal). **A atividade de carcinicultura não se subsume à definição de utilidade pública para que possa ocorrer a utilização das áreas de manguezais cessão de terras ou transferência destas cessões pela UNIÃO.**

6. O problema da destruição dos manguezais, sua vegetação e o poder destrutivo de criatórios de camarões é uma questão relevante e atual dos ecologistas. Não há que se falar em incerteza científica. É público e notório que a criação de camarão em larga escala, como se vem fazendo no Piauí, se não tiver plano de manejo, monitoramento, restrições no desmate do mangue, configura-se em atividade altamente destrutiva.

7. A importância ecológica dos mangues é inquestionável, isto porque "estão entre os principais responsáveis pela manutenção de boa parte das atividades pesqueiras das regiões tropicais. Servem de refúgio natural para reprodução e desenvolvimento (berçário) assim como local para alimentação e proteção para crustáceos, moluscos e peixes de valor comercial. Além dessas funções, os manguezais ainda contribuem para a sobrevivência de aves, répteis e mamíferos, muitos deles integrando a lista de espécies ameaçadas ou em risco de extinção." (Manguezal, Ecossistemas entre a terra e o mar", de Yara Schaeffer-Novelli, São Paulo, 1995, p.27).

8. A carcinicultura está acarretando o segundo êxodo populacional da nossa história. O mangue gera alimento e trabalho onde milhares de miseráveis retiram a sua sobrevivência. Se a carcinicultura provoca dano social, levando milhões de moradores dos mangues para as favelas de grandes cidades, se 6500 hectares da costa brasileira estão ocupados por criatórios de camarão, que já expulsaram mais de três mil famílias, que pelo menos haja cautela para que o meio ambiente marinho não seja destruído.



9. Caracterizado o significativo impacto ambiental que os empreendimentos de carcinicultura representam, com incidência direta e indireta, sobre áreas do mar territorial e de mangue, em face da política nacional de recursos hídricos e política de preservação dos manguezais.

10. A legislação atinente à espécie fixou a área sob influência direta dos impactos ambientais do empreendimento como elemento definidor da competência para o licenciamento ambiental. Correta a sentença recorrida ao prestigiar a competência do IBAMA, uma vez que compete à autarquia o licenciamento previsto em caso de dano de âmbito nacional e regional. A zona costeira do país não conhece divisões políticas e o Delta do Parnaíba situa-se entre os Estados do Maranhão e Piauí. 11. A Lei Complementar nº 140/2001 dispõe, em seu art. 12: "Para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs)." 12. Segundo o art. 18, caput da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, as áreas de preservação permanente são consideradas reserva ou estação ecológica de responsabilidade do IBAMA: "São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob responsabilidade do IBAMA, as florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art.2º, da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965". 13. A vontade da lei é que sejam protegidas as APP porque as características dessas áreas são importantes para o uso dos recursos naturais no presente e para as gerações futuras.

14. Incidência do princípio da precaução, princípio de Direito Internacional que deve reger as decisões administrativas e judiciais em questões que envolvam o meio ambiente. Se há suspeitas de que determinada autorização para exploração de área considerável de recursos vegetais está eivada de vício, o princípio da precaução recomenda que em defesa da sociedade não seja admitida a exploração da área em questão, pois pode ser causado ao meio ambiente prejuízo de caráter irreversível.

15. Em sede de matéria ambiental, não há lugar para intervenções tardias, sob pena de se permitir que a degradação ambiental chegue a um ponto no qual não há mais volta.

16. Se não houver a declaração de nulidade das licenças já concedidas pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Piauí, elas continuarão a produzir seus efeitos até que expirem ou até que ocorra novo licenciamento pelo IBAMA. Reconhecido o dano ambiental perpetrado pela atividade de carcinicultura, necessária a condenação dos requeridos à recuperação da área degradada, como consectário lógico-jurídico das normas constitucionais e infraconstitucionais de defesa do meio ambiente. 17. Deferido o pedido de antecipação da tutela formulado pelo IBAMA em sua apelação para que a autarquia assumia, de imediato, o licenciamento ambiental das áreas de atividade de carcinicultura do litoral do Estado do Piauí, podendo, conseqüentemente, autuar empreendimentos que destoem desse comando, desde 08 de abril de 2006, data em que o licenciamento ambiental aludido retornou para as atribuições do Estado do Piauí (por força do disposto no acórdão proferido nos autos do Agravo de Instrumento nº 2002.01.00.014739-1, julgado por esta Quinta Turma). 18. Apelações da empresa "Maricultura Macapá Ltda." e do Estado do Piauí a que se negam provimento. 19. Apelações do IBAMA, do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Piauí providas.



A Turma, por unanimidade, negou provimento às apelações da empresa "Maricultura Macapá Ltda." e do Estado do Piauí e deu provimento às apelações do IBAMA, do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Piauí.

Evidenciado o **risco de dano continuado** e a **ausência de medidas de controle efetivas** por parte do Poder Público, impõe-se o **deferimento da medida de tutela de urgência para determinar a suspensão imediata de todas as atividades de carcinicultura em curso ou em implantação nas áreas protegidas da APA da Baixada Maranhense**, até a realização de novo processo de licenciamento ambiental e consulta prévia às comunidades afetadas.

5.2 - Obrigação de não fazer: vedação ao avanço de empreendimentos em campos inundáveis

A partir do reconhecimento do caráter de proteção ambiental das áreas afetadas, e da ausência de plano de manejo da APA da Baixada Maranhense, impõe-se a fixação de **obrigação de não fazer** em face dos entes públicos demandados, para que **se abstenham de autorizar, fomentar ou permitir qualquer forma de avanço ou expansão de empreendimentos de carcinicultura nos campos inundáveis da região**, enquanto não forem plenamente observadas as exigências dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e da legislação ambiental.

Tal medida tem amparo direto no art. 225, §1º, I e IV, da Constituição da República, que obriga o Poder Público a exigir estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, e garantir a efetiva recuperação de áreas degradadas.

5.3 – Suspensão da eficácia de atos normativos e administrativos incompatíveis com a legislação ambiental

A análise do **Decreto Estadual nº 38.606/2023 e da Lei Municipal de Anajatuba nº 627/2024** revela incompatibilidades materiais com o ordenamento jurídico ambiental federal e internacional, na medida em que estimulam e organizam a carcinicultura em áreas cuja sensibilidade ambiental é elevada e restringida pelos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção de Ramsar.

Conforme já exposto no item 4.1, recentemente o Supremo Tribunal Federal decidiu que a competência concorrente dos Estados-membro para legislar sobre matéria ambiental **não permite a invasão da competência da UNIÃO**, principalmente se a área é de propriedade do ente federal (como manguezais e terrenos de marinha) - ARE 1.419.438/RN.

Tanto o Decreto Estadual n.º 38.606/2023, quanto a Lei Municipal de Anajatuba n.º 627/2024 avançam sobre a competência da UNIÃO em matéria ambiental, nos exatos termos vedados no citado julgamento do STF.

Assim, justifica-se o deferimento do pedido de **suspensão da eficácia dos dispositivos do Decreto n.º 38.606/2023 e da Lei Municipal de Anajatuba nº 627/2024**, por a **autorizarem e regulamentarem atividades de carcinicultura em campos inundáveis e zonas úmidas da Baixada Maranhense**, enquanto não forem ajustados aos parâmetros das



convenções internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro e da legislação federal.

5.4 - Suspensão imediata das obras viárias nos campos inundáveis da Baixada Maranhense

A denominada “Estrada do Teso” e a estrada construída pelo Município de Anajatuba, conforme apurado, não se tratam de meras recuperações de estradas vicinais preexistentes, mas sim de infraestrutura nova, construída em forma de dique, com função estratégica para a logística da carcinicultura.

O fracionamento do licenciamento ambiental, a ausência de consulta prévia às comunidades tradicionais (em violação ao art. 6º da Convenção nº 169 da OIT) e a existência de impactos já verificados – como alagamento de casas, obstrução de canais naturais e alteração do regime hídrico – evidenciam a gravidade do empreendimento.

Não se cogita de impedir ou condenar a construção de obras que possam servir à população e ao desenvolvimento social e econômico da Baixada Maranhense. Ao contrário, é obrigação do Poder Público, por mandamento constitucional, atuar para garantir o desenvolvimento nacional, para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. Todavia, tais objetivos devem ser alcançados em equilíbrio com soluções ambientalmente sustentáveis e com atenção aos povos tradicionais e seus modos de vida.

Dessa forma, deve ser **deferido o pedido de tutela de urgência para determinar a suspensão das obras viárias nos campos naturais inundáveis da Baixada Maranhense**, incluindo a denominada “Travessia da Baixada” ou “Estrada do Teso” e da estrada no interior do Município de Anajatuba, **até que sejam realizados** (i) estudo técnico-científico ambiental atualizado; (ii) consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas e tradicionais afetadas; (iii) novo processo de licenciamento ambiental completo, abrangendo a totalidade do empreendimento.

Tais medidas atendem aos princípios da **supremacia do interesse público ambiental**, da **precaução**, da **função socioambiental da terra**, da **vedação ao retrocesso ecológico** e do **respeito aos direitos culturais das comunidades tradicionais**.

VI – DISPOSITIVO

A fim de melhor sistematizar a parte dispositiva desta decisão, a seguir a análise das questões preliminar e dos pedidos de concessão de tutela de urgência e cautelares apresentados.

Defiro, parcialmente, os pedidos de concessão de tutela de urgência e decido questões processuais, nos termos seguintes:

6.1- Reconhecer a competência da Justiça Federal, com fundamento na argumentação exposta no item 3.1;

6.2 – Admitir a presente ação popular, posto que atendidos os seus pressupostos, conforme item II acima;



6.3 – **Extinguir sem resolução de mérito**, nos termos do art. 330, III, do CPC, **por inadequação à via da ação popular, os pedidos de criação de unidade de conservação e de reconhecimento de patrimônio imaterial;**

6.4 – **Extinguir o processo sem resolução de mérito**, por **ilegitimidade passiva**, em relação ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – **IPHAN** e à Fundação Cultural Palmares – **FCP**;

6.5 - **Reconhecer a legitimidade passiva da UNIÃO** e mantê-la na relação processual;

6.6 – **Rejeitar** os seguintes pedidos:

3. determinar ao Ministério do Meio Ambiente atuação técnica para avaliar e para reconhecer as áreas dos Campos Naturais da Baixada Maranhense como unidades de conservação federal, voltadas ao uso sustentável das comunidades locais, com verificação in loco de técnicos do IBAMA e ICMBio, devendo ser juntado aos autos informações técnicas necessárias para caracterização do dano ambiental e caracterização do ecossistema atingido;

Ao lado da falta de personalidade jurídica do Ministério do Meio Ambiente, órgão destituído de legitimidade jurídico-processual, a Ação Popular, repita-se, não se presta à definição ou à imposição de políticas públicas.

1. Expedir intimação para o Tribunal de Contas da UNIÃO - TCU e Controladoria da Geral da UNIÃO – CGU para ciência da presente ação e instauração de procedimentos de fiscalização dos gastos das verbas federais.

Ausência de interesse processual dos autores, considerando o direito de petição que os permite acionar diretamente aqueles órgãos, bem como o Ministério Público Federal, para as providências pretendidas.

1. Determinar ao setor técnico pericial da Polícia Federal a realização de perícia nos locais dos danos ambientais (aberturas de novas estradas nas áreas alagáveis) nos municípios de Anajatuba, Viana e São João Batista.

A necessidade de prova pericial, sua oportunidade, assim como a definição do(s) perito(s) está compreendida na competência jurisdicional. Embora não se descarte a expertise da Polícia Federal, não é este o momento processual para se definir a respeito dessa modalidade de prova.

6.7 – **Determinar a suspensão imediata das atividades de carcinicultura**, com espécies exóticas ou nativas, nas áreas protegidas da Área de Proteção Ambiental da Baixada Maranhense, inclusive nos campos naturais inundáveis e manguezais, abrangidos pelo Sítio Ramsar, até ulterior deliberação judicial e mediante demonstração de regularidade ambiental e consulta comunitária, pelos fundamentos do item 5.1;

6.8 – Conforme exame no item 5.2 acima, **impor obrigação de não fazer ao Estado do Maranhão e aos Municípios de Anajatuba, Viana e São João Batista para que se abstenham de autorizar, fomentar ou permitir a implantação, ampliação ou funcionamento de empreendimentos de carcinicultura na APA da Baixada Maranhense**, enquanto não forem observadas todas as exigências legais e convencionais, incluindo (a) realização de estudo prévio



de impacto ambiental; (b) consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais afetadas; (c) observância do plano de manejo (quando houver); (d) anuência dos órgãos federais competentes em razão da dominialidade e da proteção internacional da área;

6.9 – Suspende a eficácia do Decreto Estadual n.º 38.606/2023 e da Lei Municipal de Anajatuba n.º 627/2024, pelos fundamentos jurídicos apresentados no item 5.3;

6.10 – Determinar a imediata suspensão das obras viárias nos campos naturais inundáveis da Baixada Maranhense, incluindo a denominada “Travessia da Baixada” ou “Estrada do Teso” e da estrada no interior do Município de Anajatuba, enquanto não forem (a) concluídos estudos ambientais abrangentes; (b) realizado o processo de licenciamento unificado do empreendimento completo, vedada a fragmentação indevida; (c) assegurada a consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas e tradicionais da região afetada;

6.11 – Deferir o pedido de gratuidade da justiça, pois inerente à Ação Popular;

6.12 – Indeferir o pedido de ingresso no feito das associações UNQUITUBA e UNIÃO de Moradores das Ilhas do Teso, como assistentes simples dos autores, pois somente cidadãos possuem legitimidade para propor ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição da República). O tema foi consolidado na Súmula 365 do STF: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”.

Não obstante, considerando a especificidade do tema, o objeto da demanda e que a matéria repercute nas comunidades abrangidas pelas associações, **admito suas participações na qualidade de Amicus Curiae**, como prevê o art. 138 do Código de Processo Civil. As associações poderão produzir provas e fazer alegações (§2º).

6.13 – Determinar aos autores que emendem a petição inicial para incluir o IBAMA no polo passivo da relação processual e promover-lhe a citação, como detalhado no item 3.4.

Intimem-se as partes. Os réus devem cumprir as determinações de fazer e de não-fazer imediatamente após a ciência desta decisão.

Citem-se os réus UNIÃO, Estado do Maranhão, Municípios de Anajatuba, Viana e São João Batista para contestarem a ação no prazo legal.

Dê-se ciência ao Ministério Público Federal e à Defensoria Pública Federal.

São Luís, 13 de maio de 2025.

IVO ANSELMO HÖHN JUNIOR

Juiz Federal

[1] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 91.

[2] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. p. 91.

