

CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

A um dos mm. Juízos Federais Cíveis da Subseção Judiciária de São Paulo - Tribunal Regional Federal da 3ª Região

*****URGENTE*****

O **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**, doravante apenas “Instituto”, associação civil privada de fins não econômicos, inscrita no CNPJ sob o nº 10.635.252/0001-40, com sede na Avenida Brigadeiro Luís Antônio, nº 278, 7º Andar, Bela Vista, São Paulo, representado por sua Diretora Executiva, Evangelina Vormittag (**Doc. 01**) e por seus procuradores abaixo assinados signatários (**Doc. 02**), vem, por meio da presente, promover

AÇÃO CIVIL PÚBLICA **com pedido de tutela de urgência**

em face do **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA)**, pessoa jurídica de direito público, a ser citado através de sua Superintendência no Estado de São Paulo, em nome de seu Superintendente Sr. Davi de Sousa Silva, com endereço na Alameda Tietê, 637, Jardins, São Paulo/ SP, CEP 01417-020, davi.sousa@ibama.gov.br; supes.sp@ibama.gov.br; em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, representada judicialmente pela Advocacia-Geral da União (AGU), com endereço na Rua da Consolação, nº 1.875, 5º andar, bairro Consolação, CEP 01301-100, município de São Paulo – SP; em face da **TOYOTA DO BRASIL LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob o CNPJ 59.104.760/0001-91, sediada na Rua Max Mangels Senior, 1024, CEP 09895-510, São Bernardo do Campo/SP; em face da **NISSAN DO BRASIL AUTOMÓVEIS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob o CNPJ 04.104.117/0001-76, sediada na Avenida

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Renault, 1300, CEP 83070-900, São José dos Pinhais/PR; e em face da **RENAULT DO BRASIL S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob o CNPJ 00.913.443/0001-73, sediada na Avenida Renault, 1300, CEP 83070-900, São José dos Pinhais/PR pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

Trata-se de Ação Civil Pública promovida para se declarar a nulidade Instrução Normativa nº 23/2021 editada pelo Ibama, que prorroga a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor emitidas para modelos que não atendam aos novos limites de emissão de poluentes para veículos automotores da fase Proconve L-7, por violação do contido nos artigos 170, incs. IV, 196 e 225, *caput*, todos da Constituição Federal; da Lei nº 6.938/81, especialmente os artigos 2º, *caput*, 2º incs. I, V, VI, VII, 4º incs. I e VII, art. 9º, inc.V, art. 13, incs. I e II; da Lei nº 8.723/93, em especial seu art. 5º.

A demanda também busca tutela de urgência para determinar a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa nº 23/2021 editada pelo Ibama e garantir a vigência da Resolução CONAMA nº 492/18 (que estabeleceu as Fases PROCONVE L7 e PROCONVE L8 de exigências do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores - PROCONVE para veículos automotores leves novos de uso rodoviário).

I - DOS FATOS

I.1 - Da edição da Instrução Normativa nº 23/2021 pelo presidente da IBAMA, Eduardo Fortunato Bim

Em 30 de dezembro de 2021, foi publicada, no Diário Oficial da União, a Instrução Normativa nº 23, de 29 de dezembro de 2021 (IN 23/2021) (**Doc.3**), editada pelo então presidente do Instituto

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Eduardo Fortunato Bim¹.

Os quatro artigos da IN 23/2021 possuem o seguinte teor:

Art. 1. Fica prorrogada até 30 de junho de 2022, nas hipóteses descritas nos parágrafos deste artigo, a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas para modelos que não atendam aos novos limites de emissão de poluentes para veículos automotores da fase Proconve L-7.

§ 1º A Para veículos nacionais produzidos até 31 de março de 2022;

§ 2º Para veículos importados de países afetados pela crise de fornecimento de componentes eletrônicos, importados até 31 de março de 2022;

§ 3º Para comercialização dos veículos fabricados e importados indicados acima até 30 de junho de 2022.

Art. 2º Para efeito desta instrução normativa, considera-se produzido aquele veículo cuja montagem foi iniciada até 31 de dezembro de 2021, mas que, por motivo de força maior, não pôde ser finalizado em razão da não disponibilidade de componentes específicos.

Art. 3º Os detentores das LCVM prorrogadas deverão fornecer ao IBAMA, até 31 de janeiro de 2022, relatório no formato de planilha eletrônica indicada no Anexo I desta instrução normativa.

§1º Os dados referentes à identificação de cada veículo deverão estar disponíveis para consulta, quando solicitados pelo IBAMA.

§2º Os veículos contemplados por esta Instrução Normativa devem estar incluídos no Relatório de Valores de Emissão da Produção - RVEP, referente ao 2º semestre do ano de validade da LCVM.

Art. 4º Esta instrução normativa entra em vigor em 01 de janeiro de 2022.

A publicação da referida instrução normativa, em 29 de dezembro de 2021, se deu há apenas dois dias da data prevista da aplicação de novos limites máximos de emissão de poluentes para automóveis previstas pela Resolução Conama nº 492/2018 (Doc.4), que trata do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores - PROCONVE.

¹ Eduardo Fortunato Bim está afastado do cargo por decisão do Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da PET 8.975, por conta de investigação da Polícia Federal sobre exportação ilegal de madeira brasileira para os Estados Unidos e Europa (Doc. 7)



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

A referida resolução do CONAMA prevê, em seu artigo 1º, que, a partir de 1º de janeiro de 2022, seria obrigatório o atendimento às exigências da fase denominada "Proconve L7", reduzindo-se limites máximos de emissões de poluentes para veículos rodoviários leves. Veja-se:

Art. 1º Estabelecer, a partir de 1º de janeiro de 2022, novos limites máximos de emissão de poluentes para veículos rodoviários leves, de passageiros e comerciais, definidos conforme Resolução CONAMA no 15/1995, nacionais e importados, para comercialização no país, doravante denominada Fase PROCONVE L7, conforme Tabela 1 do Anexo desta Resolução. Parágrafo único. É facultado o atendimento antecipado aos limites de emissão da Fase PROCONVE L7, com o respectivo registro na Licença para uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM.

A norma editada pelo CONAMA em 2018, faz parte do PROCONVE, um programa em implementação no Brasil desde 1986, onde se busca:

- (i) reduzir os níveis de emissão de poluentes por veículos automotores para atender os Padrões de Qualidade do Ar, especialmente nos centros urbanos;
- (ii) promover o desenvolvimento tecnológico nacional tanto na engenharia automobilística como em métodos e equipamentos para ensaios e medições da emissão de poluentes;
- (iii) criar programas de inspeção e manutenção para veículos automotores em uso;
- (iv) promover a conscientização sobre a poluição do ar por veículos automotores;
- (v) promover a melhoria das características técnicas dos combustíveis líquidos disponíveis para a frota nacional de veículos automotores, visando a redução de poluentes emitidos na atmosfera; e (vi) estabelecer condições de avaliação dos resultados alcançados.

Ao longo dos anos, as determinações da Resolução CONAMA nº 18, de 6 de maio de 1986, que instituiu o PROCONVE, foram sendo reforçadas e atualizadas por novas resoluções - passando por várias fases que reduziram paulatinamente os limites de emissão de poluentes por veículos leves e pesados - e pela Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que estabeleceu a redução dos níveis de

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

emissão de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no país.

A referida lei passou a definir prazos e limites para a redução de emissões de poluentes dentro do PROCONVE, concedendo competência exclusiva ao CONAMA para a definição de novos prazos e limites.

Dentro de suas atribuições, o CONAMA editou a Resolução nº 492/2018, que conta com 37 artigos e anexos, que estabelece que todo e qualquer veículo leve comercializado no país com ano de fabricação 2022 seja, necessariamente, um veículo com 'padrão L7', ou seja, um veículo que detém tecnologia que emite menos gases poluentes na queima do combustível.

Mesmo com quatro anos para adaptação do setor à utilização do Padrão L7, às vésperas do prazo para fabricação e comercialização exclusiva do novo padrão, o presidente do IBAMA, sob o pretexto de estar editando uma mera "medida complementar" relativa ao PROCONVE, subverteu a regulação promovida pelo CONAMA e prorrogou, por meio da IN 23/2021, os prazos para a fabricação e comercialização de veículos mais poluentes.

A imprensa já noticiava o lobby das montadoras de veículos sobre o Governo Federal desde novembro de 2021 com a finalidade de adiar a exigência prevista na resolução vigente do CONAMA:

“Nas últimas semanas, uma espécie de força-tarefa envolvendo representantes da Anfavea em Brasília e executivos do setor foi formada para tentar articular junto com o Conama, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, a extensão em cerca de três meses do chamado estoque de passagem, dispositivo empregado nesses casos de transição para auxiliar as montadoras no

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

escoamento dos veículos produzidos até o fim de dezembro e que atendem à norma anterior (a L6), mas ainda não vendidos.”² (Doc. 05)

Em 9 dezembro de 2021, o Ministério Público Federal, por meio do Grupo de Trabalho “Qualidade do Ar”, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural), divulgou uma NOTA PÚBLICA (Doc. 6), reconhecendo “ampla campanha do setor automotivo para postergar a introdução das novas fases do Proconve e manifestando-se contrário qualquer mudança da Resolução CONAMA 492/2018. Veja-se o seguinte trecho:

Matérias jornalísticas publicadas ao longo das últimas semanas têm dado notícia de empresas fabricantes de veículos automotores que estariam promovendo – seja individualmente, seja por intermédio da Anfavea, associação representante dos interesses do setor – intensas gestões junto a órgãos do Governo Federal, com a finalidade de obter, na prática, a flexibilização do calendário fixado para o encerramento da fase L6, e conseqüente passagem para a fase L7 do Proconve (Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores), tal como previsto na Resolução Conama nº 492/2018 e em outras regulamentações do programa. Como justificativa, alegam que a escassez global de semicondutores impossibilitará a finalização, até a data-limite de 31 de dezembro de 2021, de uma grande quantidade de veículos L6 cuja fabricação, apesar de já iniciada, se encontra suspensa pela indisponibilidade desses componentes. A medida que estariam propondo para solucionar esse suposto obstáculo, conforme noticiado, seria prorrogar em três meses os prazos vigentes para a constituição e venda do assim chamado “estoque de passagem” da fase finda (vide Portaria Ibama nº 167/1997), de modo que lhes fosse permitido, assim, continuar fabricando veículos “L6” – mais poluentes e que rodarão por anos a fio – até 31 de março de 2022, e comercializá-los até 31 de junho de 2022.”

O lobby do setor não conseguiu uma nova regulamentação pelo CONAMA, diante da complexidade institucional de um órgão colegiado, entretanto, teve resultado no IBAMA, com a edição da IN 23/2021, por seu então presidente.

² Acessível em

<https://www.automotivebusiness.com.br/pt/posts/montadoras/governo-sinaliza-aumento-do-prazo-da-nova-lei-de-emissoes/> (doc.5)



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

A respeito da pressão realizada pelo setor automobilístico, importante registrar o pleito realizado pelas montadoras réis Toyota do Brasil LTDA, Nissan do Brasil Automóveis LTDA e Renault do Brasil S.A - que será melhor detalhado ao longo dessa ação, em especial quanto à legitimidade passiva da presente ação - , o qual visava justamente a adoção *de uma medida de caráter excepcional e urgente (doc. 7)*.

De acordo com os motivos trazidos na própria IN 23/2021, a prorrogação linear de três meses do calendário do PROCONVE eram justamente os mesmos do setor:

“motivo de força maior decorrente da desestabilização das cadeias de fornecimento de componentes para o setor automotivo brasileiro, em razão da crise provocada pela pandemia de importância internacional pelo coronavírus”

Nesse cenário, em razão de indícios de ilicitude e danos decorrentes da edição da referida IN 23/2021, o Ministério Público Federal, por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (4ª CCR), iniciou o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Política Pública nº 1.00.000.015820/2020-0, onde identificou que o IBAMA levou poucas horas³ para editar sua normativa que visava modificar fundamentalmente o programa criado em 1986 e cujo último parâmetro de implementação havia sido previsto há 4 anos. Veja-se o seguinte trecho da análise da 4ª CCR (**Doc. 8**):

“Fica patente que a tramitação a jato – incluindo a elaboração de duas notas técnicas e um parecer jurídico em questão de poucas horas – sugere muito mais o caráter premeditado e previamente ajustado dos atos ali encadeados, todos eles praticados somente para conferir à medida final (a edição Instrução Normativa nº 23/2021) uma aparência de fundamentação e procedimentalidade.”

³ Foram 30 horas entre o encaminhamento do pedido do Ministério da Economia e a edição da instrução normativa correspondente.



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Para além desta importante questão procedimental, a apuração da 4ª CCR teve como principal conclusão o reconhecimento de que

“...a edição da IN nº 23/2021 constituiu ilícito cujo potencial de nocividade a bens fundamentais só poderá ser neutralizado por meio de pronta intervenção do Poder Judiciário, a fim de que, pelo reconhecimento da nulidade do referido ato administrativo”.

E em 9 de fevereiro de 2022, o Grupo de Trabalho “Qualidade do Ar”, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão apresentou representação ao Procurador-Chefe Procuradoria da República em São Paulo (PR-SP), requerendo a adoção de providências para que se busque a nulidade da IN 23/2021 e a responsabilidade civil pelos danos ao meio ambiente, à saúde e à vida gerado pelos efeitos do ato administrativo nulo (**Doc. 8**).

Diante da gravidade do fato e da necessidade urgente de provocação do Judiciário sobre a questão controvertida, a Autora, que também integra o referido Grupo de Trabalho por meio de sua diretora-executiva⁴ (**Doc.9**), entende não restar outra alternativa a não ser buscar, por meio da presente demanda, a declaração de nulidade da IN 23/2021 e a suspensão liminar de seus efeitos para evitar a consumação dos danos ao meio ambiente, à saúde e à vida, diante da prorrogação dos prazos para a comercialização de veículos da fase Proconve L6 a partir de 31 de março de 2022.

I. 2. Dos impactos das emissões de poluentes por veículos automotores

A poluição do ar é uma forma de degradação que atinge, em larga escala, um dos bens ambientais mais essenciais à manutenção da existência humana no planeta.

⁴ Composição disponível em

<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/qualidade-do-ar/composicao>
(doc.9)



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Nesse cenário, os veículos automotores constituem-se nas principais fontes emissoras de poluentes nocivos à saúde nos grandes centros urbanos brasileiros, além de o setor de transportes ser uma importante e grave fonte emissora de gases de efeito estufa.

Em 2014, a Autora realizou a primeira pesquisa sobre dados de monitoramento da qualidade do ar no país. Os resultados identificaram 252 estações, que cobriam o monitoramento de apenas 1,7% dos municípios brasileiros (**Doc.10**)⁵. Na época, a região sudeste representava 78% dos municípios monitorados, enquanto as regiões norte, centro-oeste e nordeste apresentaram enorme carência no acompanhamento da qualidade do ar nos seus domínios. Além disso, nem todos os poluentes eram monitorados em cada uma das estações e apenas uma pequena parcela dos estados tornava pública e acessível as informações sobre os dados monitorados.

Em 2018, o Grupo de Trabalho de Qualidade do Ar, no âmbito da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, decidiu quantificar e qualificar as características da rede ativa nacional de monitoramento. Como resultado, a pesquisa apontou que o Brasil dispõe de 371 estações de monitoramento de qualidade do ar ativas de um total de 430 estações no país, sendo que a região sudeste abriga 80,3% das estações, seguida pela região norte com 8,4%, região sul com 7,8% e centro-oeste com 2,4%.

Pelo que se pode aferir, a qualidade do ar no Brasil está longe de ser adequada. Segundo o Relatório de Qualidade do Ar no Estado de São Paulo⁶ (**Doc.11**), há 17 anos, são registrados no

⁵ Instituto Saúde e Sustentabilidade. 2019. Análise do monitoramento de qualidade do ar no Brasil. Disponível em:

https://www.saudeesustentabilidade.org.br/wp-content/uploads/2019/06/An%C3%A1lise-do-Monitoramento-de-Qualidade-do-Ar-no-Brasil_ISS.pdf. Acesso em 21.2.2022. (doc.10)

⁶ CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. Qualidade do ar no estado de São Paulo 2017. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/ar/publicacoes-relatorios/>. Acesso em 21.2.2022 (doc.11)



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Estado níveis de 1,5 a 2,5 vezes maiores do que o parâmetro anual de qualidade do ar recomendado para a melhor proteção à saúde pela OMS ($20 \mu\text{g}/\text{m}^3$)⁷ (**Doc.12**). E, pior: em algumas localidades do estado de São Paulo a média anual ultrapassa em até cinco vezes os valores recomendados pela OMS.

A atual condição da qualidade do ar em centros urbanos brasileiros traz impactos para a saúde pública, para o desenvolvimento econômico sustentável e para o agravamento da crise climática.

Em 2006, a Organização Mundial de Saúde publicou o Guia de Qualidade do Ar, que trouxe à tona as principais noções acerca dos efeitos adversos dos poluentes atmosféricos para a saúde humana e definiu os limites de segurança de exposição aos poluentes tóxicos para a maior parte da população⁸ (**doc.12**). Recentemente, em outubro de 2021, a OMS atualizou estes limites, tornando-os mais restritivos.

Segundo levantamento da OMS, mais de 80% das cidades no mundo estão expostas à má qualidade do ar, ou seja, a níveis que excedam os preconizados pela organização. Diante dessa grande mancha de má qualidade do ar no mundo, estima-se que 90% da população mundial está exposta aos riscos de poluição do ar todos os dias, resultando em cerca de uma morte a cada dez (11,6% de todas as mortes a nível global), totalizando sete milhões de mortes anuais⁹ (**doc.13**).

No Brasil, 40 cidades, que monitoram a qualidade do ar, apresentam níveis de qualidade do ar acima do preconizado como mais seguros para a população. Além disso, a Organização

⁷ World Health Organization. 2006. Air quality guidelines: Global Update 2005. Disponível em: https://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/outdoorair_aqg/en/. Acesso em 21.2.2022. (doc.12)

⁸ IDEM (doc. 12)

⁹ World Health Organization. 2016. Global Urban Ambient Air Pollution Database. Disponível em: http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/. Acesso em 21.2.2022. (doc. 13)



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Pan-americana de Saúde, em 2018, revelou que o ar tóxico é responsável por mais de 51 mil mortes anuais de brasileiros¹⁰ (**doc.14**).

Salienta-se, também, que os efeitos adversos dos poluentes atmosféricos se manifestam mais profundamente em grupos vulneráveis, como crianças, idosos, indivíduos portadores de doenças respiratórias e cardiovasculares crônicas e, especialmente, nos segmentos da população mais desfavorecidos do ponto de vista socioeconômico¹¹ (**doc.12**).

Estima-se que a poluição do ar cause a morte de aproximadamente 600.000 crianças com menos de cinco anos de idade por ano, e esteja relacionada à metade dos casos de pneumonia em crianças no mundo (50% da carga global de pneumonia), à asma e ao prejuízo do desenvolvimento da sua função pulmonar, ou seja, da capacidade respiratória.

Antes mesmo de nascerem, as crianças já sofrem com a poluição do ar. A alta concentração de poluentes está associada a malefícios na saúde e desenvolvimento do feto, baixo peso ao nascer, anomalias congênitas e à incidência de morte fetal e neonatal (**Doc.15**)¹².

Por contribuir globalmente com a alta prevalência de doenças crônicas não transmissíveis, a contaminação do ar é responsável por 35% das mortes por doenças respiratórias, 15% das mortes por doenças cerebrovasculares (derrames encefálicos), 44% das mortes por doenças do coração, 6% das mortes por câncer de pulmão e 50% dos casos de pneumonia em crianças (**Doc.14**)¹³.

¹⁰ Organização Pan-Americana de Saúde. 2018. Não polua o meu futuro! O impacto do ambiente na saúde das crianças. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/49123>. Acesso em 21.2.2022 (doc. 14)

¹¹ World Health Organization. Air Quality Guidelines - Global Update 2005. Copenhagen: WHO, 2006.(doc.12)

¹² World Health Organization. Air pollution and child health: prescribing clean air. Disponível em: <http://www.who.int/ceh/publications/air-pollution-child-health/en/>. Acesso em 21.2.2022. (doc.15)

¹³ Organização Pan-Americana de Saúde. 2018. Não polua o meu futuro! O impacto do ambiente na saúde das crianças. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/49123>. Acesso em 21.2.2022 (doc.14)

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Dados similares são apontados pelos pesquisadores Reddy e Roberts, em 2019 – que relacionam a associação do ar tóxico a: 22% das mortes por doenças cardiovasculares; 25% das mortes por derrames encefálicos; 53% das mortes por doenças pulmonares obstrutivas crônicas e 40% das mortes por câncer de pulmão (**Doc.16**)¹⁴.



Fonte: WHO (2006a) modificado pelo Instituto Saúde e Sustentabilidade.

imagem que ilustra a exposição humana a poluentes tóxicos¹⁵(**doc.17**)

Ainda, estudo realizado pela Universidade de Chicago mostrou que, entre 1998 a 2016, a expectativa de vida da população global diminuiu 1 ano e 8 meses em decorrência de doenças relacionadas à poluição do ar. Ademais, apontou que as doenças causadas devido à poluição por MP diminuem a expectativa de vida em mais tempo do que o fumo, o uso de álcool e drogas, poluição da água, acidentes de trânsito, AIDS e malária (**Doc.18**)¹⁶.

¹⁴ POPE, C. A.; DOCKERY, D. W. Health Effects of Fine Particulate Air Pollution: Lines that Connect. Air & Waste Management Association, v. 56, p. 709 - 742, 2006. (doc.16)

¹⁵ WRI Brasil e outros. O Estado da Qualidade do Ar no Brasil, janeiro de 2021. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes/o-estado-da-qualidade-do-ar-no-brasil#:~:text=Evidencia%20um%20re%20levante%20ac%C3%BAmulo%20de,e%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas..> Acesso em 21.2.2022. (doc.17)

¹⁶ GREENSTONE, M.; FAN, C. Q. Introducing the Air Quality Life Index: Twelve Facts about Particulate Air Pollution, Human Health, and Global Policy I. n. November, p. 19, 2018. (doc.18)



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Por outro lado, as reduções das concentrações de particulados finos (MP2,5), chegam a expressar 15% de acréscimo na expectativa de vida (**doc.19**)¹⁷, o que demonstram efeitos concretos de políticas públicas voltadas para a redução de emissões de poluentes por veículos automotores.

Veículos automotores emitem ou contribuem para a formação de todos os principais poluentes que impactam na qualidade do ar:

- (i) Partículas Inaláveis Finas (MP2,5), Partículas Inaláveis (MP10) e Fumaça;
- (ii) Partículas Totais em Suspensão (PTS);
- (iii) Hidrocarbonetos (HC) como o Dióxido de Enxofre (SO2);
- (iv) Dióxido de Nitrogênio (NO2), Monóxido de Carbono (CO) e Ozônio (O3).

Há estudos que apontam que a poluição atmosférica e o trânsito são, juntos, a primeira ameaça para infarto do miocárdio nas cidades (**Doc.20**)¹⁸ e que o tráfego e a poluição juntos explicam 15% dos casos de infarto em centros urbanos (**Doc.21**)¹⁹. O aumento do tráfego em quatro mil veículos por dia em uma via de até 100 metros da residência, também mostrou ser um fator de risco para o desenvolvimento de câncer de pulmão.

Além do risco à saúde humana e à redução da expectativa de vida, a poluição atmosférica também é um fator que afeta o desenvolvimento econômico das cidades, uma vez que prejudica a qualidade

¹⁷ POPE, C. A.; EZZATI, M.; DOCKERY, D.W. Fine-Particulate Air Pollution and Life Expectancy in the United States. The New England Journal of Medicine, v. 360, n., p. 376-86, 2009.(doc.19)

¹⁸ NAWROT, T. S. et al. Public health importance of triggers of myocardial infarction: a comparative risk assessment. The Lancet, v. 377, p. 732 - 740, 2011. (doc.20)

¹⁹ NIELSEN, O. R. et al. Air pollution and lung cancer incidence in 17 European cohorts: prospective analyses from the European Study of Cohorts for Air Pollution Effects (ESCAPE). The Lancet Oncology, v. 14, n. 9, p. 813 - 822, jul. 2013. (doc.21)



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

de vida, diminui a capacidade produtiva da população, além dos custos despendidos nos serviços de saúde por doenças atribuídas (**Doc.22**)²⁰.

Estudo de 2017 aponta que os custos associados a mortes prematuras decorrentes de poluição no Brasil corresponderam a 3,3% do PIB em 2015 (**Doc.23**)²¹. Outro estudo, de 2020, concluiu que a poluição do ar relacionada a queimadas e desmatamentos implicou custo para o SUS na ordem de US\$1,5 milhão (**Doc.24**)²².

Em estudo publicado em 2019, pela própria Autora desta demanda, revelou-se que seis regiões metropolitanas brasileiras²³ tiveram impactos socioeconômicos relevantes em decorrência da poluição do ar (**Doc.25**)²⁴. A pesquisa aponta que serão contabilizadas cerca de 128 mil mortes precoces em razão da poluição do ar entre 2018 e 2025 por um custo de R\$51,5 bilhões em perda de produtividade, bem como a ocorrência de mais de 69 mil novas internações públicas a um custo de R\$126,9 milhões para o Sistema Único de Saúde (SUS)

²⁰ The World Bank. The cost of air pollution. Strengthening the economic case for action. 2016. The World Bank and Institute for Health Metrics and Evaluation, University of Washington, Seattle. 2016. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/781521473177013155/The-cost-of-air-pollution-strengthening-the-economic-case-for-action>. Acesso em 21.2.2022. (doc.22)

²¹ Roy, R., e N. A. Braathen. 2017. The Rising Cost of Ambient Air Pollution thus far in the 21st Century: Results from the BRIICS and the OECD Countries. OECD Environment Working Papers, No. 124, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/d1b2b844-en>. Acesso em 21.2.2022. (doc.23)

²² Sant'Anna, A. A., e R. Rocha. 2020. Health Impacts of Deforestation-Related Fires in the Brazilian Amazon. (doc.24)

²³ Extensão que corresponde a 23% da população brasileira.

²⁴ Instituto de Saúde e Sustentabilidade. 2019. Avaliação dos impactos na saúde pública e sua valoração devido à implementação do gás natural veicular na matriz energética de transporte público – ônibus e veículos leves em seis regiões metropolitanas no Brasil. Disponível em: <https://www.saudeesustentabilidade.org.br/publicacao/avaliacao-dos-impactos-na-saude-publica-e-sua-valoracao-devido-a-implementacao-do-gas-natural-veicular-na-matriz-energeticade-transporte-publico-onibus-e-veiculos-leves-em-seis-regioes-metr/>. Acesso em 21.2.2022. (doc.25)

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Outro dado importante do referido estudo, é que, só na região metropolitana de São Paulo, a **emissão veicular é responsável por 96,86% do monóxido de carbono lançado no ar da região metropolitana de São Paulo**, conforme podemos ver a seguir:

Tabela 16 – Contribuição relativa das fontes de poluição do ar na RMSP

Categoria		Combustível	Poluentes (%)					
			CO	HC	NO _x	MP ₁₀ ¹	SO _x	
MÓVEIS	Automóveis	Gasolina C	32,43	23,56	7,22	0,71	0,97	
		Etanol Hidratado	11,32	7,15	1,55	nd	nd	
		Flex-Gasolina C	9,36	12,55	1,60	0,68	1,01	
		Flex-Etanol Hidratado	11,02	10,61	1,51	nd	nd	
	Comerciais Leves	Gasolina C	5,56	5,58	1,09	0,14	0,27	
		Etanol Hidratado	0,67	0,55	0,11	nd	nd	
		Flex-Gasolina C	1,29	2,05	0,28	0,10	0,21	
		Flex-Etanol Hidratado	1,84	1,63	0,25	nd	nd	
		Diesel	0,65	0,56	4,74	4,61	2,81	
	Caminhões	Semileves	Diesel	0,14	0,15	1,27	1,27	0,39
		Leves		0,62	0,62	5,86	5,08	1,92
		Médios		0,41	0,44	3,96	4,11	1,14
		Semipesados		0,94	0,68	9,16	5,59	3,66
		Pesados		0,90	0,77	9,39	5,21	3,63
	Ônibus	Urbanos	Diesel	1,63	1,13	13,86	8,27	0,17
		Micro-ônibus		0,25	0,20	2,15	1,66	0,02
		Rodoviários		0,14	0,13	1,53	0,75	0,62
	Motocicletas	Gasolina C	16,91	7,50	1,01	1,75	0,11	
		Flex-Gasolina C	0,47	0,22	0,05	0,09	0,01	
Flex Etanol Hidratado		0,34	0,19	0,04	nd	nd		
% Emissão Veicular (2016)			96,86	76,28	66,63	40,00	16,95	

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br

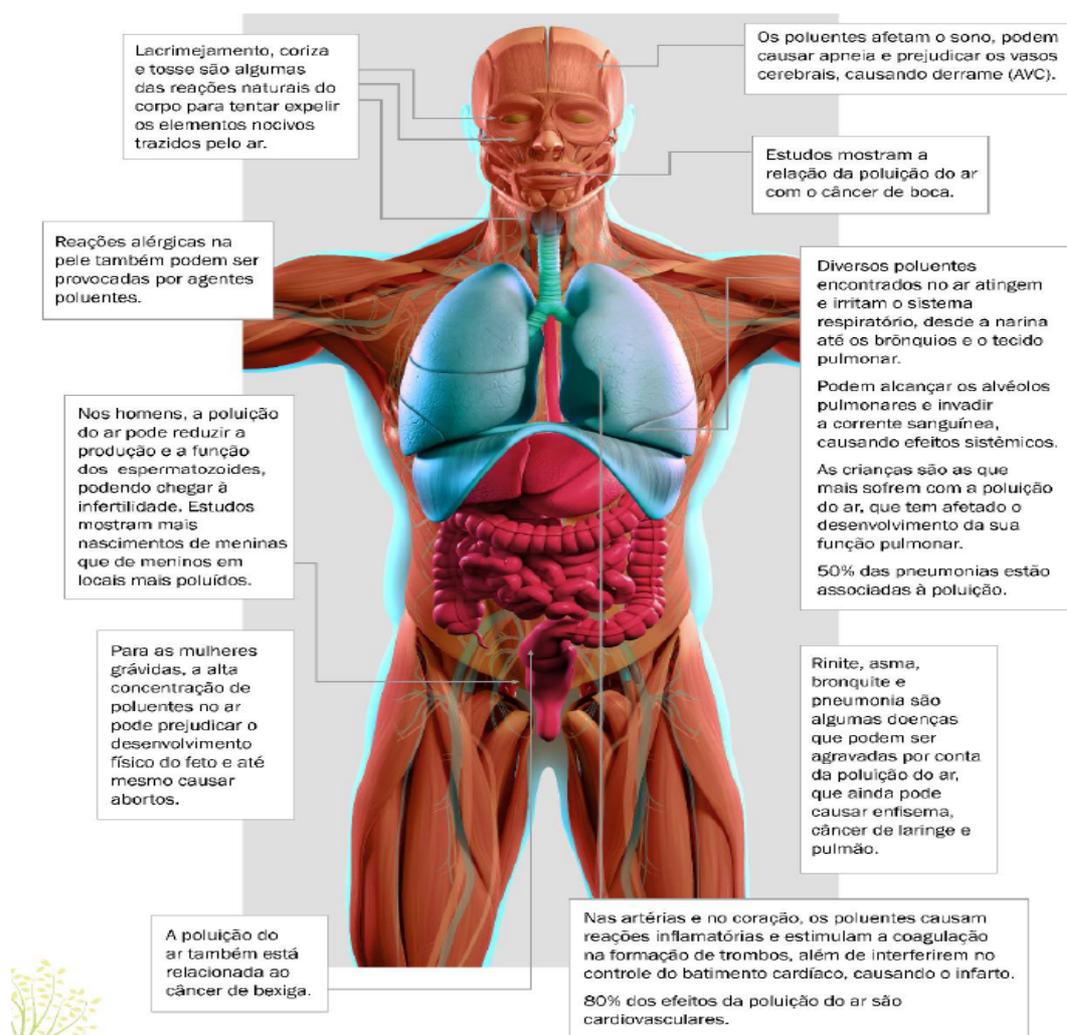


CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

O estudo ainda nos ensina, de maneira a deixar evidente, os efeitos danosos da poluição do ar para a saúde humana:

EFEITOS DA POLUIÇÃO DO AR NA SAUDE



av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



Assinado eletronicamente por: GABRIEL DE OLIVEIRA DANTAS DE SOUZA - 27/04/2022 18:55:44
<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22042718554351800000241637290>
Número do documento: 22042718554351800000241637290

CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Ainda, a poluição do ar é apontada como causa de perda da produtividade agrícola. A título de exemplo, ressaltam-se estudos nacionais que indicam as altas concentrações de ozônio como elemento que afeta a produção agrícola, estimando-se perdas entre 15% e 62% na produtividade da soja quando a concentração de ozônio fica, respectivamente, entre 65 e 100 partes por bilhão²⁵ (**Doc. 26**).

As graves consequências para o meio ambiente, para a saúde e, cada vez mais, para a economia, da dependência por combustíveis oriundos do petróleo têm estimulado o desenvolvimento e a implementação de fontes alternativas de energia. De acordo com o Relatório de Qualidade do Ar do Estado de São Paulo²⁶ (**doc.27**), a contribuição para emissões de MP2.5 devido ao diesel na RMSP é de 49,5%, tornando-se um excelente alvo para políticas de redução de emissão de particulados.

Nesse sentido, ressalta-se a importância da atuação direta nas fontes de emissão de poluentes. A maioria delas é diretamente influenciada pelas tecnologias energéticas e de combustíveis utilizados e, portanto, a prevenção de doenças associadas à poluição atmosférica depende da aplicação de políticas setoriais específicas que objetivem a diminuição da poluição na fonte de emissão²⁷ (**doc.28**), como o faz o PROCONVE.

²⁵ Companhia Ambiental do Estado de São Paulo). 2020b. Ozônio troposférico: Bioindicador vegetal para ozônio troposférico. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/solo/biomonitoramento/ozonio-troposferico/>. Acesso em 21.2.2022; e Rodrigues, G. S., e R. A. Martins. 2001. Efeitos potenciais do ozônio troposférico sobre as plantas cultivadas e o biomonitoramento ambiental. Embrapa Meio Ambiente-Capítulo em livro científico. (doc.26)

²⁶ CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. Qualidade do ar no estado de São Paulo 2015. São Paulo; 2016. (doc.27)

²⁷ World Health Organization. 2015. Health and the Environment: Addressing the health impact of air pollution. Draft resolution proposed by the delegations of Albania, Chile, Colombia, France, Germany, Monaco, Norway, Panama, Sweden, Switzerland, Ukraine, United States of America, Uruguay and Zambia. Sixty-Eighth World Health Assembly. Agenda item 14.6. A68/CONF/2 Rev.1. 26 May 2015. Disponível em: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_CONF2Rev1-en.pdf. Acesso em 21.2.2022. (doc.28)

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

II.3. Da contribuição das emissões de veículos automotores para a crise climática e dos compromissos assumidos pelo Brasil em reduzir as emissões de gases de efeito estufa

Em 29.05.1994, passou a vigorar no Brasil a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, posteriormente promulgada por meio do Decreto n. 2.652/98, pelo qual se reconheceu a mudança do clima da Terra e seus efeitos negativos. A norma erige-se a partir do seu objetivo principal: a redução das emissões de gases de efeito estufa de modo a proteger o sistema climático permitindo o desenvolvimento econômico de forma sustentável.

Veja-se o artigo 2 da Convenção:

Artigo 2

O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de **alcançar**, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, **a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático.** Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao **desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.**

O art. 4.1. da Convenção ainda traz como obrigação de todos os Estados-partes a necessidade de se levar em consideração fatores relacionados à mudança climática em suas políticas econômicas:

Artigo 4 Obrigações

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem:

(...)

f) **Levar em conta, na medida do possível, os fatores relacionados com a mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes**, bem como empregar métodos adequados, tais como avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente, provocados por projetos ou medidas aplicadas pelas Partes para mitigarem a mudança do clima ou a ela se adaptarem;

O artigo 7 da Convenção ainda cria um órgão que deve se reunir anualmente para avaliar a situação das mudanças climáticas no planeta e propor mecanismos a fim de garantir a efetividade da Convenção. Trata-se da Conferência das Partes (COP - Conference of the Parties), que é órgão supremo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e é composto pelos Estados-Partes.

Já na COP-21, realizada em 2015, foi celebrado o Acordo de Paris onde os países signatários, reconhecendo a gravidade das mudanças climáticas em curso, se comprometeram a adotar medidas para limitar o aumento da temperatura em 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais.

O novo tratado foi promulgado pelo Brasil pelo Decreto n. 9.073/2017 e traz seus objetivos principais no artigo 2º:

1. Este Acordo, ao reforçar a implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo:

(a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima;

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

(b) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos; e

(c) Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima.

2. Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

O Acordo de Paris ainda trouxe a inovação de que cada país definiria suas próprias metas de redução de emissões. Trata-se de um compromisso legalmente vinculante em que cada país deve elaborar, comunicar e manter uma Contribuição Nacionalmente Determinada (Nationally Determined Contribution – “NDC”).

É o que prevê o Artigo 4º, 2 do Acordo:

2. Cada Parte deve preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretende alcançar. **As Partes devem adotar medidas de mitigação domésticas, com o fim de alcançar os objetivos daquelas contribuições.**

As NDCs brasileiras foram revistas em dezembro de 2020 e atualmente prevêem um compromisso oficial de reduzir em 43% das emissões brasileiras até 2030. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores²⁸ (doc. 29):

Tendo como base o ano de 2005, a NDC brasileira reafirma o compromisso de redução das emissões líquidas totais de gases de efeito estufa em 37% em 2025, e assume oficialmente o compromisso de reduzir em 43% as emissões brasileiras até 2030. A NDC também enuncia o objetivo indicativo de atingirmos a neutralidade climática – ou seja, emissões líquidas nulas –

²⁸ Acessível em

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/apresentacao-da-contribuicao-nacionalmente-determinada-do-brasil-perante-o-acordo-de-paris Texto da NDC disponibilizado pelo Governo Federal apenas em inglês disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA>



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

em 2060. Esse objetivo de longo prazo poderá ser revisto no futuro, a depender do funcionamento dos mecanismos de mercado do Acordo de Paris, não estando descartada a possibilidade de adoção de estratégia de longo prazo ainda mais ambiciosa.

O mesmo artigo 4º, 2, do Acordo ainda diz ser um dever do Brasil adotar medidas de mitigação domésticas, com o fim de alcançar os objetivos de tais contribuições, o que significa uma obrigatoriedade de se reduzir emissões.

Porém, o país está distante de cumprir suas metas, como demonstra o relatório do Climate Action Tracker (CAT) (**Doc. 30**)²⁹, grupo científico independente sobre políticas ambientais, que classifica a disposição do Brasil como "muito insuficiente" no tocante a elaborar políticas e medidas que busquem concretizar as metas climáticas estabelecidas.

A controvérsia em questão trata do papel do Estado como indutor da atividade econômica. A função indutora da política econômica pelo Estado, na doutrina de Fábio Konder Comparato³⁰ torna-se um dever constitucional, na medida em que se faz necessária para atingir objetivos e princípios previstos na Constituição:

já não cabe tratar a regulação estatal das atividades empresariais como mera intervenção – excepcional e temporária – do Estado no campo econômico privado, mas como o desempenho ordinário de um dever constitucional. É óbvio, porém, que a legitimidade dessa ação estatal reguladora da vida econômica privada dependerá sempre do criterioso respeito aos objetivos e princípios fundamentais fixados na Constituição.

Como parâmetro constitucional de atuação do Estado no âmbito econômico, está a responsabilidade pelo potencial impacto que políticas econômicas podem exercer sobre a sociedade e o meio

²⁹ Acessível em <https://climateactiontracker.org/countries/brazil/> (doc.30)

³⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado. In: Revista de Direito Público. n. 97. São Paulo: RT, janeiro/março de 1991, p. 18.



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

ambiente. Não à toa, o próprio *caput* do artigo 170, indica como finalidade precípua da ordem econômica: **“assegurar a todos existência digna”**.

Adicionalmente, dentre os princípios norteadores da atividade econômica trazidos pelo art. 170, estão a função social da propriedade (inciso III) e a defesa do meio ambiente (inciso IV), o que já é suficiente para se caracterizar uma proteção constitucional contra práticas e atividades econômicas que contribuem com o aquecimento global e com o aumento de eventos climáticos extremos que colocam em risco o meio ambiente e a existência digna de seres humanos.

Na ADI 5.553, de relatoria do Ministro Edson Fachin, em que se discute a constitucionalidade de normas que preveem subsídios tributários para agrotóxicos, observa-se que há um conflito entre as finalidades constitucionais de normas indutoras em matéria tributária e outros valores constitucionais (como a proteção à saúde e ao meio ambiente) quando a atividade de fomento, ainda que com fim legítimo, tem impacto reconhecidamente nocivo ao meio ambiente e à saúde humana.

O processo ainda pende de julgamento do Pleno do Supremo Tribunal Federal, mas vale trazer à baila a seguinte passagem do voto do e. Relator (**Doc. 31**):

Para que haja concessão de qualquer incentivo, os benefícios devem ser voltados a práticas consideradas menos poluentes e mais benéficas à fauna, à flora e a toda a coletividade.

O uso do produto ainda pode ser contrário ao princípio da responsabilidade intergeracional: a existência humana só é possível em razão da preservação do meio ambiente, que, equilibrado, pode fornecer ar, água, alimentos e outros elementos necessários à sobrevivência.

Assim, o uso de produtos nocivos ao meio ambiente ameaça não somente animais e plantas, mas com eles também a existência humana e, em especial, a das gerações posteriores, o que reforça a responsabilidade da coletividade e do Estado de proteger a natureza. Nesse sentido:

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Existe, pois, para nós, homens de hoje, em razão do direito à existência dos homens posteriores – certamente no presente, mas cabe aqui antecipar – um dever de autores que respondem a esse direito, dever do qual somos responsáveis frente a eles, a partir de atos nossos que alcançam a dimensão de tais efeitos. (JONAS, Hans. El Principio de Responsabilidad: Ensayo de Una Ética para la civilización tecnológica. Barcelona: Herder Editorial, 2014. p. 85. Tradução livre.)

Destarte, o fomento à atividade agropecuária é um fim legítimo, o que não impede serem os agrotóxicos, de acordo com a perspectiva da extrafiscalidade, considerados produtos com agravos ao meio ambiente. **Dessa maneira, na medida em que seletividade deve observar também a coletividade, o estímulo ao uso de agrotóxicos (e o desestímulo a outras alternativas) por meio de incentivos fiscais vai de encontro ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

Note-se que os direitos fundamentais de proteção à vida e à saúde não só reforçam, como devem orientar a atividade econômica, conforme dispõe o artigo 196 da Constituição:

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Deste modo, vale desde já postular a importância de que quaisquer políticas públicas de desenvolvimento social e, sobretudo, econômico estejam alinhadas à mitigação de danos ambientais ou climáticos e à preservação do meio ambiente, da vida e da saúde humana, inclusive das gerações futuras.

É o que propõe também o artigo 225 da Constituição:

“Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Tais parâmetros não são os únicos a nortear a interpretação constitucional de políticas de incentivo econômico. A proteção ambiental não está separada de outros preceitos constitucionais, dos quais se destaca para a solução da questão a função social da propriedade, prevista no art. 5º, XXIII, e no art. 170, III, artigo que no inciso VI também prevê a defesa do meio ambiente.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

É inegável que há uma crise climática que já tem impacto na sociedade diante de um aquecimento médio de apenas 1,1°C em relação aos níveis pré-industriais, como mostram eventos climáticos extremos como ondas de calor³¹ (**doc.32**), tempestades de vento³² (**doc. 33**) e chuvas torrenciais (**doc.34**)³³.



³¹ Notícias correspondentes disponíveis em:

<https://veja.abril.com.br/brasil/onda-de-calor-atinge-sp-em-pleno-inverno-e-temperatura-pode-chegar-a-38oc/> (doc.32)

³²

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-10/tempestade-de-areia-escurece-o-ceu-em-campo-grande-durante-tarde> (doc. 33)

³³<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/02/mais-frequentes-e-intensas-chuvas-trazem-assinatura-da-mudanca-climatica.shtml#:~:text=Chuvas%20causam%20estracos%20em%20cidades%20de%20Minas%200Gerais&text=Proje%C3%A7%C3%B5es%20regionais%20do%20IPCC%20publicadas.com%20per%C3%A Dodos%20secos%20mais%20prolongados.> (doc. 34)

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Tempestade de areia escurece o céu em Campo Grande durante a tarde

Fenômeno é parecido com imensa tempestade que assolou São Paulo



Publicado em 15/02/2022 - 18:54 Por Marcelo Brandão - Repórter da Agência Brasil - Brasília

Mais frequentes e intensas, chuvas trazem assinatura da mudança climática

Clima instável deve ampliar áreas de risco e exige planos de adaptação

2.fev.2022 às 19h15

Atualizado: 16.fev.2022 às 15h48

EDIÇÃO IMPRESSA (<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/fac-simile/2022/02/03/>)

O sexto relatório do Grupo de Trabalho I do IPCC mostra que o mundo provavelmente atingirá ou excederá 1,5 °C de aquecimento nas próximas duas décadas – mais cedo do que em avaliações anteriores (**Doc. 35**). Limitar o aquecimento a este nível e evitar os impactos climáticos mais severos depende de ações nesta década.

Somente cortes ambiciosos nas emissões permitirão manter o aumento da temperatura global em 1,5°C, o limite que os cientistas dizem ser necessário para prevenir os piores impactos climáticos, que já afetam de maneira desproporcional as populações mais vulneráveis. Em um cenário de altas emissões, o IPCC constata que o mundo pode aquecer até 5,7°C até 2100 – com resultados catastróficos.

Diante desse cenário, a ordem econômica, a fim de assegurar a existência digna e a proteção do meio ambiente e do sistema climático, deve ser fundada pela necessidade de se adotar parâmetros ambiciosos de redução de emissões.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Trata-se da doutrina da função social da propriedade aplicada ao contexto das obrigações assumidas pelo Brasil para evitar impactos climáticos severos à população nos moldes do que assevera Karl Larenz inspirado na Constituição de Weimar “a propriedade obriga, isto é, o seu uso deve servir ao bem da coletividade”³⁴.

O Ministro Luiz Edson Fachin³⁵, enquanto doutrinador mostra com objetividade a necessidade de se encarar a função social da propriedade de forma dinâmica a fim de que atenda ao interesse público expresso no art. 170 da Constituição:

“A expressão função social corresponde a limitações, em sentido largo, impostas ao conteúdo do direito de propriedade. Tais restrições dão nova feição no direito e na época contemporânea constituem matéria de vasto estudo, especialmente na seara do direito administrativo. (...) A função social da propriedade corresponde a limitação fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção da reação antiindividualista. O fundamento da função propriedade é eliminar da propriedade privada o que há de eliminável.”

No caso em tela, há de um lado um ato administrativo que visa prorrogar a comercialização de veículos automotores mais poluentes e de outro a necessidade urgente de políticas públicas que estimulem práticas menos poluentes ou, ao menos, que estabeleçam critérios para que a atividade econômica observe metas de redução de emissões de gases de efeito estufa de modo a reduzir os riscos à integridade do sistema climático.

³⁴ FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporânea. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabris Editor, 1988, p. 17)

³⁵Idem, p. 18.



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

A CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo³⁶ (**Doc.36**) - estado com maior frota de veículos no país, com 30,8 milhões de veículos³⁷ (**doc.37**) - ao traçar o histórico da política climática paulista, traz um panorama que caracteriza as emissões provenientes do setor automobilístico como as mais preocupantes (**Doc.36**). Veja-se:

Enquanto no resto do país as emissões têm origem principalmente no desmatamento, no território paulista sua fonte principal reside no uso de energia, responsável por 58% das emissões estimadas em 2005. **Dessas emissões, 29% se originam no setor de transporte, tornando-o a preocupação central de nosso programa ambiental.** As propostas de rodovias que se mostraram viáveis na época do Brasil desenvolvimentista, numa economia de baixo carbono, não são mais um mecanismo possível. Metrô, trem metropolitano, trem de carga, dutovias, hidrovias, ramais rodoviários são propostas do Governo para a sustentabilidade paulista.

São Paulo apresenta uma matriz energética limpa, acima de 50% de utilização de energia advinda de fontes renováveis, da hidroeletricidade e do etanol. Mas deve ampliar a renovabilidade de sua matriz, com o uso de biomassa para a produção energética, assim como a expansão do uso de energia eólica, solar e hidroelétrica ainda são vastas oportunidades a explorar.

A lei paulista de mudanças climáticas compromissou o governo e orienta a sociedade, setor a setor, sobre as formas de abrandar o lançamento de gases de efeito estufa. Traça linhas claras e objetivas de enfrentamento do problema e estabelece um calendário para seu cumprimento. Todos parecem concordar, em tese, com o desenvolvimento sustentável. Mas, na prática, poucos sabem executá-lo. São Paulo quer liderar esse processo de transformação a partir de sua ação de governo.

De acordo com dados do IBGE, o Brasil já superou a marca de 100 milhões de veículos e a frota segue em franca expansão, com mais de 4 milhões de veículos em circulação todo ano, desde 2006³⁸ (**doc. 37**).

³⁶ Acessível em

https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/negociacoes-internacionais-cop/cop-15-copenhague-dinamica-dezembro-de-2009-politicas-estadual-de-mudancas-climaticas-pemc/&sa=D&source=docs&ust=1634045504603000&uq=AOvVaw1Gwmec6_u07Ht4b-Qzu5gb (doc.36)

³⁷ Informação disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/22/28120?tipo=grafico>

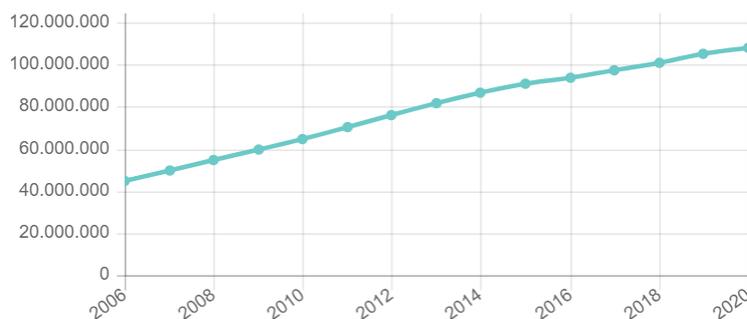
³⁸ Informações disponíveis em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/22/28120?tipo=grafico>

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br

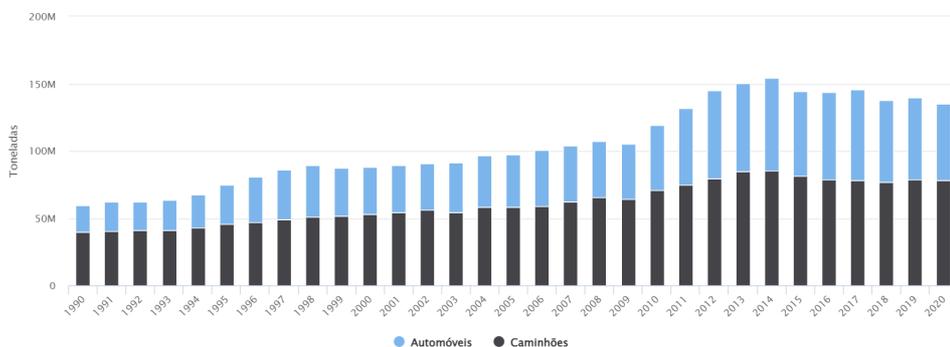


CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados



De acordo com o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (**Doc. 38**)³⁹, desde 1970 já são 1.794.883.141 de toneladas de CO2 emitidos por automóveis no Brasil. Somente em 2020 foram 56.868.275 de toneladas emitidas e a série histórica de emissões continua em crescimento (**Doc. 39**).



Diante desse cenário, medidas de prorrogação de comercialização de veículos leves com padrão tecnológico L6 que emite mais gases de efeito estufa estão em desacordo com os esforços brasileiros para reduzir o impacto sobre a crise climática.

³⁹ O Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) é uma iniciativa do [Observatório do Clima](http://seeg.eco.br/o-que-e-o-seeg) que compreende a produção de estimativas anuais das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil, documentos analíticos sobre a evolução das emissões e um portal na internet para disponibilização de forma simples e clara dos métodos e dados do sistema. Mais informações disponíveis em: <http://seeg.eco.br/o-que-e-o-seeg>



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

II - DO DIREITO

II.1. Preliminarmente

II.1.1 Da competência da Justiça Federal

No presente caso é evidente a existência de interesse federal previsto no artigo 109, inciso I, da Constituição da República da qual emana a regra de competência da Justiça Federal. Isso porque o IBAMA, nos termos da Lei 7.735/89, é entidade autárquica federal e o pedido para a edição do ato administrativo foi realizado pelo Ministério da Economia, sendo a União Federal, portanto, parte legítima para o questionamento judicial do ato.

II.1.2. Da legitimidade ativa

A tutela coletiva no Brasil é regulada pela Lei de Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor - CDC, sendo espécie de ação apta a perseguir os direitos difusos, coletivos *strictu sensu* e os individuais homogêneos, descritos no artigo 81 do CDC⁴⁰. A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), por sua vez, em seu artigo 1º, inciso II, é explícita ao dispor sobre sua aplicação à defesa do consumidor⁴¹:

⁴⁰ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

- I - Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
- II - Interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
- III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

⁴¹ Art. 1º: Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – (...)

II – ao consumidor.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Dentre os legitimados para a propositura das ações coletivas estão as associações que preenchem os requisitos do art. 82, IV, do CDC e do art. 5º da Lei de Ação Civil Pública, quais sejam, sua constituição há pelo menos um ano e previsão estatutária da proteção e defesa de direitos difusos e coletivos.

O Instituto Saúde e Sustentabilidade, associação sem fins lucrativos, qualificada como organização da sociedade civil de interesse público⁴² e sem filiação partidária, fundada em 2009, foi idealizada pela médica Dra. Evangelina Vormittag, Doutora em Patologia pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP), com o apoio de 64 associados fundadores – um grupo multidisciplinar, constituído por um terço de médicos e dois terços de diversos profissionais de outras áreas, tendo como patrono e Conselheiro Consultivo o médico Dr. Paulo Hilário Nascimento Saldiva, Professor Titular de Patologia da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP), cuja atuação possui especial destaque ao estudo e divulgação da importância dos temas poluição atmosférica, fisiopatologia pulmonar e doenças respiratórias, sendo referência mundial em sua área de atuação⁴³.

A Autora é uma associação que atua de forma positiva no fomento da melhoria da saúde da população com enfoque no meio ambiente urbano. Sua missão é defender a saúde como um tema central nas questões socioambientais, a partir da produção de conhecimento, comunicação e atuação em políticas públicas, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável e justo.

⁴² Instituto Requerente foi qualificado, por Despacho do Secretário Nacional de Justiça, publicado no DOU de 9 de fevereiro de 2010, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, título que pressupõe, entre outros requisitos, que a entidade tenha como finalidade a promoção de atividades socialmente relevantes, não restritas a um círculo fechado de associados, nos termos dos artigos 2º, inciso V, e 9º da Lei nº 9.790/1999

⁴³ Conforme se verifica do artigo 8 do Estatuto Social (novamente doc. 01): Artigo 8º - É concedido ao médico Dr. Paulo Hilário Nascimento Saldiva o título de Patrono do Instituto, em reconhecimento à sua extraordinária atuação e contribuição para a área da saúde, com especial destaque ao estudo e divulgação da importância dos temas poluição atmosférica, fisiopatologia pulmonar e doenças respiratórias, sendo referência mundial em sua área de atuação.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Ao longo dos 13 anos de atuação, o Instituto publicou inúmeras pesquisas que avaliam o status da qualidade do ar e da rede brasileira de monitoramento atmosférico, o impacto da poluição atmosférica na saúde humana, assim como em mortalidade, internações, produtividade, gastos públicos e privados; entre outras, tornando-se referência na defesa da saúde na pauta da qualidade do ar e mudanças climáticas perante fóruns decisórios nos três níveis do governo.

Todas as publicações estão disponíveis no site do Instituto⁴⁴, com destaque para estudos que tratam especificamente da temática do impacto dos veículos no meio ambiente e na saúde (**docs 40 a 42**)

Além disso, o Instituto autor, por meio de sua Diretora Técnica, Dra. Evangelina Vormittag, integra o Grupo de Trabalho (GT) Qualidade do Ar, instituído pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal desde 2017, nos termos da Portaria 4ª CCR nº 17/2017⁴⁵.

Por fim, também cabe destacar que o ISS vem atuando, na condição de *amicus curiae*⁴⁶, em

⁴⁴ Publicações disponíveis no sítio eletrônico do Postulante: <<http://www.saudeesustentabilidade.org.br/index.php/publicacoes/>>. Acessado em 27 de novembro de 2021, tais com (i) Avaliação do impacto da implementação da fase P-8 do PROCONVE para a frota de veículos pesados na saúde pública com sua respectiva valoração econômica em seis regiões metropolitanas brasileiras (2019); Relatório de poluição do ar durante a greve dos caminhoneiros (2018); Avaliação e valoração dos impactos da poluição do ar na saúde da população decorrente da substituição da matriz energética no transporte público na cidade de São Paulo – Em parceria com o Greenpeace (2017

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/portarias/2017/portaria-4accr-no-17-2017-gt-qualidade-do-ar.pdf>>. Acessado em: 27 maio 2021.

⁴⁶ Exemplos: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0192453-71.2013.8.26.0000, que tramitou no órgão especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que analisou as leis que buscaram regulamentar o Plano de Controle de Poluição Veicular do Município de São Paulo e o Programa de Inspeção Veicular; e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6148, que integra a pauta verde do Supremo Tribunal Federal, e contesta a Resolução Conama nº 491/2018, que estabelece padrões de qualidade do ar.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

demandas judiciais que abordam, entre outras, as temáticas de controle de poluição atmosférica, mudanças climáticas, o direito de todas as pessoas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os impactos da urbanização na saúde humana.

Neste contexto, nota-se que o Instituto Saúde e Sustentabilidade preenche todos os requisitos necessários para defender interesses difusos em juízo, uma vez que é associação civil sem fins lucrativos, fundada em 2009, cuja finalidade precípua é a defesa da saúde, desenvolvendo, para tanto, várias atividades, entre elas a propositura de ações judiciais, nos termos da lei.

Portanto, demonstrados os fins institucionais do autor e a pertinência temática com o objeto da referida ação, preenchido está o requisito de legitimidade, de acordo com o artigo 82 e seguintes do Código de Defesa do Consumidor e 5º da Lei de Ação Civil Pública.

II.1.3. Da legitimidade passiva

No presente tópico, é oportuno registrar a necessidade de que o polo passivo da presente ação seja constituído tanto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA - quanto pela União Federal.

No que diz respeito ao Ibama, é evidente sua necessidade de ingresso no polo passivo da presente demanda, uma vez que a controvérsia se dá justamente por Instrução Normativa editada pelo presidente do IBAMA.

A inclusão da União Federal no polo passivo se dá pelo fato do ente ter tido participação fundamental na tomada de decisão que resultou na edição da IN 23/2021, uma vez que, em 28/12/2021, o Ministério da Economia (mais especificamente, a sua Secretaria de Desenvolvimento da Indústria Comércio, Serviços e Inovação), remeteu ao IBAMA, com aval da

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Pasta, o pleito da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores de prorrogação dos prazos de fabricação e comercialização de veículos da fase Proconve L7.

Agora, no que diz respeito à inclusão no polo passivo das montadoras de veículos (i) Toyota do Brasil LTDA; (ii) Renault do Brasil S.A; e (iii) Nissan do Brasil Automóveis LTDA, conforme se depreende da própria manifestação⁴⁷ feita pelo IBAMA endereçada à Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia (**doc. 7**), em meados de 2021, o Ibama recebeu comunicações das rés, alegando que *com a desorganização das cadeias logísticas em decorrência da pandemia de COVID-19, algumas partes e peças que compõem os veículos Proconve L6 não teriam sido entregues a tempo. Com isso, os veículos não puderam ser concluídos até o final de 2021, quando esta fase termina. Assim, solicitam a concessão de 90 (noventa) dias para a finalização destes veículos, e o início do período para comercialização de estoque de passagem a partir desse período. Com isso, poderiam ser fabricados ou importados veículos da fase Proconve L6 até 31/03/2022, os quais seriam comercializados até 30/06/2022.*

Destaca-se o pleito realizado pelas montadoras (**doc. 7**):

“Pleito da Toyota (10828598):

Atualmente, em função da situação da pandemia do COVID-19 e da falta de semicondutores, os fornecedores de peças e componentes estão enfrentando restrições que causam parada de produção e conseqüente desabastecimento de nossas fábricas.

Nesse contexto, a Toyota vem sendo impactada com diversas paradas de produção, tanto em nível global quanto local. Essas paradas de produção afetam não só a produção atual, mas também o planejamento de produção de veículos no médio e longo prazo.

Esse cenário de incertezas, que deve provavelmente se estender até o final de 2021, traz um alto risco de interrupção na produção dos veículos conforme planejamento para atendimento

⁴⁷ NOTA TÉCNICA No 81/2021/COREM/CGQUA/DIQUA



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

de prazos e definições do P RO CO NVE L6, cujas peças e componentes já foram encomendados. A introdução da fase L7 prevista para janeiro de 2022 impediria a montagem de veículos conforme especificação L 6 que não puderem ser montados pela falta de fornecimento de peças e componentes no final de 2021. Sendo assim, uma possível solução que se vislumbra seria uma autorização temporária da montagem de veículos conforme especificação L6 durante um certo período de transição durante o ano de 2022. Neste sen do, de forma concreta, essa montadora gostaria de consultar este conselho sobre a possibilidade de uma autorização temporária para produção de veículos L6 nos três primeiros meses de 2022, de 01º de janeiro a 31 de março

Pleito da Renault (11022438) e Nissan (11293837):

Face ao problema, estamos efetuando demanda ao Ministério do Meio ambiente para que nos seja permitido produzir veículos da fase atual L EV6, nos primeiros três meses de 2022. Demanda similar utilizada pela indústria no passado, entre 2008 e 2009. Para tanto, solicitamos uma ação deste Instituto para a adoção de uma medida de caráter excepcional e urgente. É importante salientar que a demanda para flexibilizar esta fase de transição não consiste em quaisquer pedidos de adiamento para o cumprimento da nova fase de emissões, visto que os veículos objetos desta regulamentação estão sendo homologados (aprovados) junto ao IBAMA.”

Ressaltando, portanto, a participação das montadoras supracitadas, que provocaram inicialmente o IBAMA na tomada de decisão, culminando na edição da nefasta Instrução Normativa nº 23/2021, a inclusão delas no polo passivo da presente demanda é uma medida necessária.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

II.2. Do Mérito

II.2.1. Da discricionariedade administrativa e do controle judicial da política pública em questão

O PROCONVE é uma política pública implementada e monitorada pelo CONAMA, no uso das competências que lhe são conferidas pelo art. 8º, inciso VII, da Lei nº 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981, e pelo art. 2º, §9º, e art. 3º da Lei nº 8.723/1993, e realizada em pleno exercício de sua discricionariedade administrativa a fim de viabilizar o objetivo do programa.

A discricionariedade é a margem de liberdade conferida pela ordem jurídica ao administrador público, que poderá escolher entre duas ou mais opções juridicamente admitidas para uma mesma situação. Conforme explica MARCOS AUGUSTO PEREZ⁴⁸, a denominada “*teoria da imunidade do mérito administrativo*” exerce enorme influência no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que a Administração Pública pode ter a “*liberdade insidiável de agir ou decidir, uma atribuição legal exclusiva ou um poder de escolha ou juízo de valoração não suscetíveis de revisão jurisdicional*”.

Tal entendimento é reforçado por MARÇAL JUSTEN FILHO⁴⁹, quando assevera que:

“Se a competência discricionária consiste na atribuição intencional por uma lei de margem de autonomia para a escolha do administrador, é evidente que a escolha concretamente realizada não comporta ampla revisão por outra autoridade. Se comportasse, desapareceria a discricionariedade. Portanto, a escolha realizada pelo administrador deve, como regra, ser reputada insuscetível de revisão.”

⁴⁸ PEREZ, Marcos Augusto. O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa. Tese de livre docência apresentada à Universidade de São Paulo. 2018. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22042019-144541/publico/O_controle_jurisdicional_da_discricionariedade_administrativa_tese_MAP.pdf

⁴⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 261



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

E também por HELY LOPES MEIRELLES⁵⁰, para quem:

“em tais atos (discricionários), desde que a lei confira à Administração a escolha e valoração dos motivos e dos objetos, não cabe ao Judiciário rever os critérios adotados pelo administrador, porque não há padrões de legalidade para aferir essa atuação”

Por isso, vale ressaltar que a presente demanda não pretende questionar a discricionariedade administrativa da decisão de implementar uma política pública ou entrar no mérito dos atos administrativos que consubstanciam o programa, mas, tão somente, buscar limites à sua implementação. Limites estes que estão previstos em lei e os quais não estão sendo observados, de modo que merecem, portanto, controle jurisdicional da política pública⁵¹ em questão.

Além disso, ressalta-se que O PROCONVE, como política pública criada e implementada a partir de atos administrativos editados pelo CONAMA, ainda que discricionários, também são passíveis de controle judicial, conforme preconiza o artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal⁵².

A respeito, ensina o professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO⁵³:

“Assim como ao Judiciário compete fulminar todo comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar os limites que lhe assistiam,

⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2013, 39ª ed., p. 165.

⁵¹ MARIA PAULA DALLARI BUCCI define política pública como “programas de ação governamental visando a coordenação dos meios de disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241).

⁵² Art. 5º, inciso XXXV, DA CF: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

⁵³ BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. Grandes Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1ª ed., 2010, p. 50.



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

violando, por tal modo, os ditames normativos que assinala os confins da liberdade discricionária”

Portanto, reforça-se que a presente demanda não questiona a discricionariade da administração pública para editar atos administrativos e implementar políticas públicas, mas, sim, busca a análise de ato administrativo discricionário, consubstanciado em uma mudança repentina na implementação de uma política pública contínua, que, por apresentar vício de legalidade na forma para sua edição; no objeto que é versado no ato administrativo; na motivação do ato; e na finalidade, é suscetível, portanto, de controle do Poder Judiciário.

II.2.2. Da incompetência do IBAMA para a edição do ato administrativo que define limites e prazos do PROCONVE

A IN 23/2021 traz, em seu preâmbulo, os dispositivos legais e infralegais que supostamente conferem ao Ibama competência para o ato, com destaque para as Leis nº 6.938/1981 e nº 8.723/1993.

Ocorre que tais normas dispõem exatamente o contrário: **o IBAMA não tem competência para definir ou prorrogar limites e prazos do PROCONVE.**

A Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, determina, como competência privativa do CONAMA, a definição de normas e padrões para o controle de poluição por veículos automotores. Veja-se:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

[...]

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

No mesmo sentido, e confirmando as Resoluções do CONAMA que passaram a implementar o PROCONVE a partir de 1986, a Lei nº 8.723/1993, vai pelo mesmo caminho ao dispor, em seu artigo 2º, sobre os limites e prazos para os fabricantes de motores e veículos automotores reduzirem os níveis de emissão de poluentes em veículos comercializados. No mesmo artigo, há uma disposição expressa de que toda e qualquer complementação ou alteração de limites e prazos é de competência exclusiva do CONAMA. Veja-se:

§ 9º As complementações e alterações deste artigo serão estabelecidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) .

Importante notar, que não há qualquer outro dispositivo legal que possa sugerir um conflito aparente de normas sobre a competência para se estabelecer, em âmbito nacional, normas e padrões sobre emissões veiculares. **A matéria vem sendo tratada há mais de 35 anos por resoluções do CONAMA.**

A Lei nº 8.723/1993, em seu artigo 3º, chega, no máximo, a apontar os órgãos responsáveis por medidas complementares relativas ao controle de poluentes por veículos automotores, o que incluem normas técnicas do IBAMA relativas ao PROCONVE, no mais das vezes necessárias para a especificação pormenorizada de termos, parâmetros e outros aspectos técnicos que são indicados apenas de maneira genérica pelas resoluções do CONAMA. Veja-se:

Art. 3º Os órgãos competentes para estabelecer procedimentos de ensaio, medição, certificação, licenciamento e avaliação dos níveis de emissão dos veículos, bem como todas as medidas complementares relativas ao controle de poluentes por veículos automotores, são o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em consonância com o Programa Nacional de Controle de Poluição por Veículos Automotores (Proconve), respeitado o sistema metrológico em vigor no País.”

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Não é raro, aliás, que o texto da própria resolução do CONAMA preveja que tal ou qual ponto deverá ser objeto de norma técnica específica a ser elaborada pelo IBAMA, por vezes dando à autarquia prazo limite para a sua publicação.

Também estão compreendidos nas tais “medidas complementares”, referidas pelo art. 3º da Lei nº 8.723/1993, os atos administrativos – tenham eles natureza normativa ou não – voltados, em geral, à execução daquilo que a Lei ou as resoluções do Conama disponham a respeito de “controle de poluentes por veículos automotores”.

Também vale destacar que as diferentes atribuições a serem exercidas pelos órgãos e entidades estatais incumbidos das atividades de proteção ambiental no Brasil – aí incluídos Conama e Ibama – estão devidamente positivados no mencionado art. 6º da Lei nº 6.938/1981, que define as linhas mestras do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Dentro do mencionado sistema, o **CONAMA é colocado como o “órgão consultivo e deliberativo” do Sisnama – o único a que se confere explicitamente atribuição de produção normativa –**, enquanto **ao IBAMA, coube a função de “órgão executor” do sistema, “com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente”**.

Assim, convém ressaltar **a legitimidade democrática do espaço deliberativo do CONAMA**. Ora, fica devidamente destacada a essencialidade do Conama à proteção do meio ambiente, uma vez que ele estabelece as diretrizes de política ambiental, **por meio de processo participativo, que envolve amplo debate e exame, não somente sobre aspectos técnicos, mas também sobre as consequências sociais e sanitárias dessas políticas**.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

O CONAMA cumpre, portanto, em conjunto com os demais órgãos do SISNAMA, obrigação imposta à coletividade, juntamente com o Estado, de defender o meio ambiente, garantindo sua preservação para as gerações futuras, conforme preceitua o art. 225, da Constituição Federal.

Vê-se que foi adotado, assim, em relação ao meio ambiente, bem como em outras áreas, o modelo de gestão colegiada, que permite a participação efetiva da coletividade na elaboração das políticas ambientais.

É certo que um ato normativo que tenha em seu conteúdo regras que se traduzem em relevantes mudanças em uma política pública em vigor há mais de 30 anos, que é o caso do PROCONVE, deve ser discutido no espaço que por excelência detém a legitimidade democrática para tanto.

É inadmissível que um ato normativo com o conteúdo transformador de uma importante política pública que visa promover a redução de emissão de gases poluentes, se dê no último dia útil do ano, destacando que toda a tramitação dentro da Administração Pública durou 30 (trinta) horas.

É o que também entendeu a 4ª CCR do Ministério Público Federal (**Doc.8**)

“As decisões tomadas no âmbito do Ibama, por sua vez, por mais bem fundamentadas que possam vir a ser (o oposto, diga-se de passagem, do que se verifica no presente caso), não resultam de procedimentos coletivos de tomada de decisão, bastando, para tanto, a vontade do presidente do órgão”.

Não é à toa que o artigo 6º da Lei 6.938/81, distribui as atribuições do CONAMA e do IBAMA de forma diferenciada entre órgão consultivo e deliberativo e órgão executor. Veja-se:

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

[...]

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

[...]

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

Outras disposições existentes no ordenamento jurídico sobre as atribuições do Ibama só confirmam essa natureza de órgão executor que foi reservada à autarquia federal.

É o que se conclui, por exemplo, da leitura Lei nº 7.735/1989, que criou o IBAMA, ou do decreto que dispôs sobre a estrutura regimental da entidade (Anexo I do Decreto nº 8.973/2017):

“Lei nº 7.735/1989

Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente;

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.”

“Decreto nº 8.973/2017

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Art. 2º Compete ao IBAMA, ressalvadas as competências das demais entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, e observadas as diretrizes emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente, as seguintes atribuições em âmbito federal:

I - proposição e edição de normas e padrões de qualidade ambiental;”

A Resolução nº 492/2018 do CONAMA, em plena vigência, determina que os veículos leves a serem comercializados no País a partir de 1º de janeiro de 2022 deveriam atender aos novos limites de emissão fixados para a Fase L7 do Proconve, como podemos ler a seguir:

“Art. 1º Estabelecer, a partir de 1º de janeiro de 2022, novos limites máximos de emissão de poluentes para veículos rodoviários leves, de passageiros e comerciais, definidos conforme Resolução CONAMA nº 15/1995, nacionais e importados, para comercialização no país, doravante denominada Fase PROCONVE L7, conforme Tabela 1 do Anexo desta Resolução. Parágrafo único. É facultado o atendimento antecipado aos limites de emissão da Fase PROCONVE L7, com o respectivo registro na Licença para uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM.”

Nota-se que o parágrafo único – que conferiu aos fabricantes a faculdade de atender antecipadamente às exigências da fase L7, com a emissão da respectiva LCVM pelo Ibama – apenas reforça o caráter peremptório da data-limite de 01/01/2022.

O efeito jurídico mais imediato produzido pelo atingimento desse prazo se dá, logicamente, pela perda da validade de todas as LCVM's que tenham sido emitidas pelo Ibama ainda em conformidade com a fase antiga do programa (no caso, trata-se da fase L6).

Sem licença válida para a fase vigente, impossibilita-se a comercialização do veículo, garantindo-se, assim, o efetivo avanço para a nova etapa do programa, conforme o calendário previsto pelo CONAMA.

Mais uma vez, a 4ª CCR do MPF corrobora com esse entendimento (**Doc. 8**):

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

“Como se vê, não fosse a regra de congruência entre, de um lado, o prazo de validade das LCVM e, de outro, o calendário de introdução das novas fases, as datas-limite previstas pelo Conama em suas resoluções estariam sempre sujeitas a flexibilizações indevidas, com licenças vencidas (leia-se, concedidas para fases antigas do programa) podendo ser “prorrogadas” discricionariamente pelo órgão que as emitiram.”

Dessa maneira, não poderia o IBAMA – seja no desempenho das suas atribuições ordinárias como órgão responsável pela execução do Proconve, seja na adoção de “medidas complementares”, atribuídas a ele pela Lei nº 8.723/1993 – prorrogar a validade de LCVM’s que não mais estejam em conformidade com as exigências efetivamente em vigor, na data, para o programa de controle de emissões veiculares.

Nesse sentido, qualquer regulamentação a ser feita pelo IBAMA em relação, como é o caso, ao tema dos “estoques de passagem”⁵⁴ não poderia prorrogar a validade de licenças de veículos que não mais são compatíveis com a nova fase do PROCONVE.

Resta evidente, assim, que ao ter colocado o IBAMA – ao lado do CONAMA – como competente para estabelecer “medidas complementares relativas ao controle de poluentes por veículos automotores”, o art. 3º da Lei nº 8.723/1993 manteve intacta a exclusividade da competência do Conama como órgão normatizador, por excelência, da política pública federal para controle de emissões veiculares.

Isso implica dizer, portanto, que a autarquia ambiental, na tomada das medidas complementares para implementação do PROCONVE, deverá agir em estrita observância às balizas, parâmetros e inclusive aos prazos fixados pelo CONAMA em suas resoluções.

⁵⁴ Conjunto de veículos com LCVM de fase antiga efetivamente fabricados mas não comercializados até a data de entrada da nova fase



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Tanto é assim que a redação desse mesmo art. 3º da Lei nº 8.723/1993 – reafirmando a lógica de que o acessório segue o principal – faz questão de salientar que as “medidas complementares” praticáveis pelo Conama ou pelo Ibama, dentro dessa esfera restritiva, na seara do controle de poluentes veiculares devem sempre se dar “em consonância com o Programa Nacional de Controle de Poluição por Veículos Automotores (PROCONVE)”, ou, por outras palavras, sem contradição com o que já definiu o Conama.

Resta evidente, portanto, a absoluta primazia das resoluções do CONAMA – tanto no plano formal como material – em relação às normas complementares eventualmente editadas pelo Ibama durante a execução do PROCONVE.

Não obstante, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar sobre o assunto na ADI 5.547, de relatoria do Min. Edson Fachin, e reconhecer as resoluções do CONAMA como atos normativos primários, lhes conferindo suficiente grau de abstração, autonomia e generalidade.

“O Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, previsto no art. 6º, II, da Lei nº 6.938/81, sendo sua competência normativa, por meio da qual editou a Resolução ora impugnada, prevista no art. 8º, I, para: “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;”

Como se vê, a norma limita-se a instituir a competência, sem estabelecer os critérios para o seu exercício. Trata-se de um função normativa, que não se confunde com a função regulamentar [...]

O ato questionado foi editado no exercício dessa competência normativa, sendo dotado de caráter geral e primário, pois é apenas a resolução o parâmetro – infraconstitucional – para a elaboração dos licenciamentos no assentamentos para a reforma agrária. A única regra legal sobre a questão é uma regra de competência, sem outras restrições formais ou materiais que eventualmente pudessem limitá-la. [...]

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Assim, tal qual o poder normativo das agências, a Resolução impugnada, editada no exercício da competência do art. 8º, I, da Lei n.º 6.938/81, é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade.”

Ainda, ao invés de ter sido fruto dos devidos procedimentos de proposição, discussão e deliberação no âmbito do órgão colegiado do Sisnama, ao qual a Lei conferiu competência privativa para apreciar a matéria (CONAMA) – e criado justamente para privilegiar a participação e o controle social na formulação das políticas públicas ambientais –, o ato em questão derivou da decisão arbitrária do presidente de uma autarquia que, além de desprovida de competência legal para a prática do ato, é naturalmente mais suscetível a pressões privadas. O fato de a decisão ter sido tomada pelo órgão singular incompetente em vez do colegiado competente, não pode ser admitida, como se ambas as vias fossem equivalentes.

II.2.3. Do vício de forma - da alteração de regra geral via instrução normativa

Ainda que, a título de argumentação, seja reconhecida a competência do IBAMA para a edição do ato administrativo ora questionado, a utilização de uma instrução normativa para o objetivo buscado é absolutamente vedada, como bem apontado pela 4ª CCR do MPF (**Doc. 8**):

“A via eleita pelo presidente do Ibama para operar a prorrogação do prazo previsto no artigo 15 da Portaria no 167/1997 se deu pela esdrúxula edição de uma instrução normativa, espécie de ato voltado, por natureza, a questões internas de gestão administrativa, e, portanto, totalmente inapropriado para o propósito – repita-se, por si só ilícito – que se almejava, qual fosse, o de excepcionar a aplicação da regra geral e abstrata vigente para os estoques de passagem, prorrogando as datas-limite a partir das quais se tornariam proibidas, sucessivamente, a fabricação e para comercialização de veículos da fase antiga”.

Não há questionamentos ao entendimento doutrinário de que a instrução normativa, encontra-se na mesma categoria de outros atos administrativos como circulares, portarias, ordens de serviço,

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

provimentos e avisos. Tal entendimento pode ser refletido no entendimento do Professor José dos Santos Carvalho Filho⁵⁵. Veja-se

“Todos esses atos servem para que a Administração organize sua atividade e seus órgãos, e, por essa razão, são denominados por alguns autores de ordinatórios. Apesar de auxiliarem a Administração a definir melhor sua organização interna, a verdade é que, na prática, encontramos muitos deles ostentando caráter normativo, fato que provoca a imposição de regras gerais e abstratas.

O sistema legislativo pátrio não adotou o processo de codificação administrativa, de modo que cada pessoa federativa, cada pessoa administrativa ou até órgãos autônomos dispõem sobre quem vai expedir esses atos e qual será seu conteúdo. As tentativas que os estudiosos encetaram para distingui-los têm sido infrutíferas, pois que é grande a variação que sofrem no que se refere a seu conteúdo e à competência dos agentes.

Entendemos, porém, que na prática administrativa atual é irrelevante distingui-los. Relevante é primeiramente entendê-los como instrumento de organização da Administração. Depois, é verificar se, em cada caso, foi competente o agente que os praticou; se estão presentes seus requisitos de validade; e qual foi o propósito do administrador. E, sobretudo, se observaram o princípio da legalidade.”

Ora, o IBAMA não detém poderes normativos propriamente ditos, em outras palavras, não detém competência para “estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores”. Assim sendo, o IBAMA não poderia ter criado qualquer prazo especial para a questão dos estoques de passagem, uma vez que, por qualquer via que fosse, estaria de todo modo transbordando sua atribuição de editar medidas complementares em consonância com o Proconve, ressaltando a gravidade da via eleita para a edição do ato.

Mais uma vez, é o que entende a 4ª CCR do MPF (**Doc. 8**):

⁵⁵ Manual de Direito Administrativo, 28ª ed; Editora Atlas; 2015. p.138/139



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

“Não obstante, com a edição da IN no 23/2021, a presidência atual do Ibama ousou não apenas repetir o mau uso da atribuição de editar “medidas complementares”, novamente regulamentando matéria reservada à deliberação do Conama, como o fez, ainda por cima, para excepcionar, por instrução normativa, a aplicação de uma regra geral e abstrata que a própria entidade estabelecera por portaria.”

Ainda que houvesse autorização e/ou competência legal para dispor sobre prazos específicos para estoques de passagem, somente poderia ser alterado ou modulado a eficácia da regra geral – contida no artigo 15 da Portaria no 167/1997, que trata de certificação de conformidade de veículos e motores, nacionais ou importados, junto ao PROCONVE (**Doc. 43**) – pela edição de uma outra portaria, sob pena de ofensa aos princípios da hierarquia das normas e, mais especificamente, do paralelismo das formas.

Veja-se, por sinal, a doutrina de Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez:

“A reserva legal em nosso Direito não está construída exclusivamente sobre uma base material (matérias reservadas à lei pela Constituição), mas também, e de modo eminente na ordem prática, sobre uma base formal, e isso como resultado dos princípios, o de hierarquia normativa e o de congelamento da categoria. Isto quer dizer o seguinte: o princípio do *contrarius actus* obriga para ditar uma norma nova a dar-lhe uma categoria normativa pelo menos igual da norma [270] ou normas que pretende substituir ou inovar, e isso em virtude do critério geral de que para deixar sem efeito um ato jurídico se requer um ato contrário da mesma solenidade. Regulada uma determinada matéria pela lei, a categoria normativa fica congelada e só uma lei poderá intervir posteriormente nesse âmbito material. Desta maneira, em cada momento histórico que se considere, todas as possíveis matérias estão enquadradas em uma categoria determinada e, concretamente, muitas delas na categoria superior, no nível das leis. Por efeito dos princípios expostos, todas as categorias enquadradas hoje no nível da lei, quaisquer que sejam sua importância objetiva e sua consideração constitucional, só poderão sofrer intervenção no futuro por leis formais.”⁵⁶

⁵⁶ ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Curso de direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2014, p.169-170.



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Por fim, a reforçar a ilicitude da edição, pelo presidente do IBAMA, de portarias ou instruções normativas que vão além ou aquém do regramento superior do CONAMA sobre o PROCONVE, vale destacar os ensinamentos do eminente Celso Antônio Bandeira de Mello sobre os estreitos limites materiais a que devem ficar adstritos os atos administrativos inferiores ao regulamento (ao qual pode-se equiparar, *mutatis mutandis*, as resoluções do CONAMA, com necessária ressalva de que estas, ao contrário da figura do regulamento propriamente dita, possuem natureza de ato normativo primário):

“Tudo quanto se disse a respeito do regulamento e de seus limites aplica-se, ainda com maior razão, a instruções, portarias, resoluções, regimentos ou quaisquer outros atos gerais do Executivo. É que, na pirâmide jurídica, alojam-se em nível inferior ao próprio regulamento. Enquanto este é ato do Chefe do Poder Executivo, os demais assistem a autoridades de escalão mais baixo e, de conseguinte, investidas de poderes menores.

Tratando-se de atos subalternos e expedidos, portanto, por autoridades subalternas, por via deles o Executivo não pode exprimir poderes mais dilatados que os suscetíveis de expedição mediante regulamento.

Assim, toda a dependência e subordinação do regulamento à lei, bem como os limites em que se há de conter, manifestam-se revigoradamente no caso de instruções, portarias, resoluções, regimentos ou normas quejandas.

Desatendê-los implica inconstitucionalidade. A regra geral contida no art. 68 da Carta Magna, da qual é procedente inferir vedação a delegação ostensiva ou disfarçada de poderes legislativos ao Executivo, incide e com maior evidência quando a delegação se faz em prol de entidades ou órgãos administrativos sediados em posição jurídica inferior à do Presidente e que se vão manifestar, portanto, mediante atos de qualificação menor.

Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções. Se o regulamento não pode ser instrumento para regular matéria que, por ser legislativa, é insuscetível de delegação, menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior, quais instruções, portarias ou resoluções. Se o Chefe do Poder Executivo não pode assenhorar-se de funções legislativas nem recebê-las para isso por complacência irregular do Poder Legislativo, menos ainda poderão outros órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta.”⁵⁷

⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. Ed.28. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 369-370.



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Portanto, não há que se admitir sequer que eventual iniciativa do IBAMA para tratar de certificação de conformidade de veículos e motores ao PROCONVE para sua comercialização seja realizada por meio de instrução normativa, como quis o Presidente do IBAMA, Eduardo Fortunato Bim, ao editar a IN 23/2021, que modificou os prazos de exigência de comercialização de veículos menos poluentes.

II.2.4. Da ilegalidade do objeto do ato administrativo - violação do dever de proteção ao meio ambiente e vedação ao retrocesso ambiental

No âmbito internacional, o Brasil assume compromissos concretos para proteção do meio ambiente e do equilíbrio do sistema climática. Dentro do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos, é signatário do Acordo de Paris⁵⁸ que dispõe sobre os compromissos dos países signatários em reduzir a emissão de gases do efeito estufa.

Já no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, do qual o Brasil faz parte por ter ratificado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), temos, por meio da Opinião Consultiva n. 23 de 2017 (OC-23/17) da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o reconhecimento ao direito ao meio ambiente saudável/equilibrado à luz da CADH⁵⁹ e do Protocolo de São Salvador⁶⁰. Na ocasião, a Corte frisou que existe uma interdependência, relação intrínseca e necessária,

⁵⁸ O Acordo de Paris foi tratado no item II.3 da presente petição.

⁵⁹ Artigo 26. Desenvolvimento progressivo. Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

⁶⁰ Artigo 11. Direito ao Meio Ambiente Sadio.

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos.
2. Os Estados-Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

portanto, indissociável, entre a ideia de direitos humanos, meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Na Constituição brasileira de 1988, o meio ambiente equilibrado é um dos bens jurídicos que merecem a devida tutela, não somente por ser uma expressão do princípio da dignidade humana (art. 1, III, CF)⁶¹, mas também por ressaltar uma estrutura sistêmica do ambiente que não se limita apenas ao conteúdo previsto do art. 225 da Carta Magna⁶², haja vista, por exemplo, um dos princípios que regem a nossa ordem econômica, positivado no art. 170, inciso VI, da Constituição Federal⁶³: defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Ainda, destaca-se os princípios da precaução e da prevenção que guiam todo o ordenamento jurídico-ambiental nacional, bem como os tratados e convenções internacionais de meio ambiente aos quais o Brasil se obrigou.

Sobre o primeiro princípio supracitado, uma concepção do princípio da precaução que se tornou bastante conhecida é aquela encampada pelo Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na Conferência das Nações Unidas, conhecida como Eco-92, *in verbis*:

Princípio 15

⁶¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

⁶² Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações

⁶³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Entendimento semelhante já havia sido adotado anteriormente pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 1982, da qual resultou a Carta Mundial da Natureza, cujo item “11.b” dispôs o seguinte:

b – as atividades que possam causar um significativo risco ao meio ambiente devem ser precedidas de estudos exaustivos; os interessados devem demonstrar que os seus potenciais benefícios se sobrepõem aos potenciais danos ao meio ambiente, devendo ser paralisadas as atividades cujos potenciais efeitos adversos não forem completamente conhecidos.

Somente com a fiel observância de tal princípio, a edição da Instrução Normativa nº 23/2021 editada pelo Ibama já se mostra como medida que fere diretamente a esperada tutela do meio ambiente.

Além disso, com o fim de proteger o meio ambiente, devemos ressaltar que o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de sete ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431), firmou entendimento para que seja considerado "erro grosseiro" o ato administrativo que ensejar violação aos direitos à vida, à saúde ou ao meio ambiente equilibrado em razão da inobservância de normas e critérios científicos e técnicos e dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Agora, no que diz respeito ao princípio da prevenção, este não está enunciado explicitamente na Constituição Federal, mas pode ser extraído do próprio art. 225 ao impor, ao poder público e à coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Também é extraído do §1º, do art. 225, CF, que dispõe sobre obrigações específicas ao poder público, como: a criação de espaços especialmente protegidos (inciso III); a exigência de estudo de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente poluidora (inciso IV); o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas que comportem risco ao meio ambiente (inciso V); e a proteção da fauna e da flora, vedadas práticas que coloquem em risco a sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies (inciso VII)

Em todos esses casos, vê-se a manifestação do princípio da prevenção, ou seja, de estratégias que visam evitar certas consequências sabidamente danosas ao meio ambiente, algo, ressalta-se, não observado no processo de edição da Instrução Normativa nº 23/2021 editada pelo Ibama.

Vale registrar trecho de importante entendimento jurisprudencial adotado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no julgamento do agravo de instrumento nº 5033746-81.2021.4.04.0000:

“(…) os professores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer destacam que, no Brasil, contamos com aproximadamente 40 décadas de uma trajetória e consolidação progressiva do marco jurídico ecológico - início em 1980 pela Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), quando então se consagrou um novo bem-jurídico ecológico autônomo, um microsistema legislativo especializado e uma política pública ambiental de âmbito nacional (em todos os planos federativos). A CF/1988 representa o ápice desse desenvolvimento, com a proteção ecológica tomando assento definitivo no núcleo normativo-axiológico do nosso sistema constitucional, mediante a consagração tanto de deveres de proteção ecológica atribuídos ao Estado e a particulares, quanto de um novo direito fundamental assegurando a todos viver em um meio ambiente sadio e equilibrado – tal como expresso no seu art. 225 (…)

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Por tal razão, também a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Convenção-Quadro sobre a Biodiversidade, ambas celebradas por ocasião da Conferência do Rio de 1992, e o Acordo de Paris 2015 -, devem ser tomados como parâmetro normativo para o controle de convencionalidade por parte de Juízes e Tribunais nacionais (inclusive ex officio, como já decidido pela Corte IDH) da legislação infraconstitucional e ações e omissões de órgãos públicos e particulares. O novo status atribuído ao direito humano ao meio ambiente pelo Corte IDH, foi consagrado na já referida OC 23/2017 e, mais recentemente, já no âmbito da sua jurisdição contenciosa, no Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Tierra Nuestra) vs. Argentina de 2020.

(...)

No tocante ao direito fundamental ao meio ambiente, a jurisprudência do STF reconhece uma dimensão ecológica inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, exigindo-se, nesse sentido, um patamar mínimo de qualidade e integridade ecológica como premissa a uma vida digna e ao exercício dos demais direitos fundamentais, inclusive com base na interdependência e indivisibilidade de tais direitos. (Litigância climática, proteção do meio ambiente e ADPF 708/DF. 2020)⁶⁴

Destaca-se, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento ADI 4.717/DF⁶⁵, ao aplicar o princípio da proibição de retrocesso em matéria ambiental utilizou como parâmetro o critério da violação ao núcleo essencial do direito fundamental ao ambiente. A Corte registrou não se tratar de princípio absoluto com o propósito de “engessar” a ação legislativa e administrativa, reconhecendo-se, assim, a existência de margem de discricionariedade das autoridades públicas em matéria ambiental. No entanto, a margem de discricionariedade está fortemente amarrada tanto a aspectos “formais” (como disposto no art. 225, § 1, III) quanto “materiais” (como o núcleo essencial do direito fundamental ao ambiente) ditados pela própria CF/1988 e que limitam a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo na seara ecológica.

⁶⁴ AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5033746-81.2021.4.04.0000/PR; TRF4; Relª.Desª.Vânia Hack de Almeida; julgado em 19/08/2021

⁶⁵ Processo ADI 9940164-17.2012.1.00.0000 DF - DISTRITO FEDERAL 9940164-17.2012.1.00.0000; Órgão Julgador Tribunal Pleno; Publicação DJe-031 15-02-2019; Julgamento: 5 de Abril de 2018; RelatoraMin. CÁRMEN LÚCIA



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Desse modo, podemos entender, ainda que o STF coloca-se em perfeito alinhamento com a recente consagração tanto do princípio da vedação de retrocesso quanto do dever de progressividade em matéria ambiental.

Ainda, não se tergiversa ao mencionar que o Pretório Excelso já decidiu que a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. Exemplo disso é a ADPF 101 e ADI 3540, cujo trecho do acórdão destacamos:

ADPF 101

Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras.

Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica. (omissões e destaques nossos)

ADI 3540

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. **ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO**

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (omissões e destaques nossos)

Por fim, há jurisprudência firme deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que decisões em matéria de proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem ser orientadas pelos princípios da precaução e da prevenção. Isto é, sempre que houver dúvida sobre eventuais

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

efeitos danosos de uma providência, deve-se adotar a medida mais conservadora necessária para se evitar o dano (ADI 6421, ADI 5592 e ADPF 656).

No mais, cabe trazer breves considerações sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que tem por propósito não apenas a preservação, mas também “a melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida”, bem como assegurar “condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (Lei nº 6.938/1981, art. 2º, caput).

Entre os princípios a serem atendidos pela PNMA estão: (i) “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”; (ii) “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras”; e (iii) “incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais” (Lei nº 6.938/1981, art. 2º, I, V, VI e VII).

Na mesma linha, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente constitui-se em “incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental”. Em outro dispositivo da lei, em complemento ao que dispõe o anterior, fica estabelecido que o Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando o desenvolvimento de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental, bem como a fabricação de equipamentos antipoluidores (Lei nº 6.938/1981, arts. 9º, V e 13, I e II).

Por fim, destaca-se algumas disposições trazidas pela Lei nº 8.723/1993, que permitiu que o controle de emissões de veículos automotores tornar-se “parte integrante da Política Nacional de

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Meio Ambiente”, e que, nesse contexto, “os fabricantes de motores e veículos automotores e os fabricantes de combustíveis ficam obrigados a tomar as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de [...] poluentes nos veículos comercializados no País, enquadrando-se aos limites fixados nesta lei e respeitando, ainda, os prazos nela estabelecidos” (art. 1º).

Portanto, a Instrução Normativa nº 23/2021 editada pelo IBAMA, ao prorrogar a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor emitidas para modelos que não atendam aos novos limites de emissão de poluentes para veículos automotores da fase Proconve L-7, é ato administrativo que viola o artigo 4º, 2 do Acordo de Paris, os artigos 170, VI, 196, 225, da Constituição Federal; a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei nº 8.723/1993.

II.2.5. Da falta de motivação para o ato administrativo

Vale iniciar o presente tópico registrando as seguintes indagações: a edição da Instrução Normativa nº 23/21, tendo em vista os motivos adotados pelo Ibama, foi constitucionalmente, ou legalmente, a mais adequada para coletividade? A motivação usada pelo Ibama é um pressuposto de fato que autoriza ou exige a prática do ato em questão?

Como já exaustivamente demonstrado, o ato administrativo atacado na presente ação não observou diversos elementos necessários para que o ordenamento jurídico aceite sua edição, ocorrendo que, a mencionada instrução normativa também padece de vício quanto a sua motivação.

De acordo com o “considerando” da IN no 23/2021, a razão para a prorrogação linear de três meses do calendário do Proconve seria o “motivo de força maior decorrente da desestabilização das cadeias de fornecimento de componentes para o setor automotivo brasileiro, em razão da crise provocada pela pandemia de importância internacional pelo coronavírus”. O texto alude à situação

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

de escassez global de componentes semicondutores, gargalo que, em maior ou menor medida, pode ter impactado a produção em diversos setores da indústria, inclusive o automotivo.

Ocorre que, conforme já ressaltado pela 4ª CCR do MPF (**doc. 8**) “tal situação nunca constituiu um obstáculo intransponível – quanto menos um motivo de “força maior” – capaz de comprometer a implementação da nova fase do Proconve, até porque nunca ficou cabalmente comprovada a existência e extensão, para cada fabricante, desse suposto impacto na produção”⁶⁶.

Os casos de força maior seriam os fatos humanos ou naturais, que podem até ser previstos, mas da mesma maneira não podem ser impedidos.

Entretanto, não se poderia considerar a desestabilização das cadeias de fornecimento de componentes para o setor automotivo brasileiro, como motivo de força maior para a edição da aqui versada instrução normativa. Nesse sentido o *parquet* federal (**Doc.8**) faz valiosos registros:

(...) o problema geral de escassez de componentes eletrônicos não veio à tona para as montadoras apenas às vésperas da data de passagem de fases do Proconve, sendo certo

⁶⁶ O *Parquet* Federal ainda complementa:

A informação segundo a qual os estoques de veículos L6 não finalizados até o final de 2021 chegariam a cerca de 20 mil unidades, conforme divulgou na mídia a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) – e que foi aceita, sem qualquer questionamento, pelo Ministério da Economia e pelo Ibama, visto que ambos, nos autos do processo interno da autarquia, reproduziram esse mesmo dado, com a finalidade de justificar a adoção de medida em favor das montadoras – não discrimina, por exemplo, qual a parcela desse total de veículos que se atribui a cada uma das fabricantes.

Ademais, o acúmulo de veículos não finalizados era um cenário plenamente evitável pelas montadoras. Afinal, o alegado fator da falta de insumos se arrastava desde o primeiro semestre de 2021, tendo havido, portanto, tempo suficiente para que as fabricantes pudessem ajustar o seu fluxo de produção de modo que não chegassem ao dia 31 de dezembro – fim do prazo para fabricar veículos da fase L6 – com uma grande quantidade de unidades inacabadas (quantidade essa que, como já dissemos, nem mesmo se sabe o número exato).

A reforçar tal argumento, ressalta-se que, desde 2018, era facultado às fabricantes – por força da Resolução Conama no 492/2018 – atender antecipadamente às exigências da fase L7 do Proconve. Tivessem elas agido precavidamente, antecipando em apenas alguns meses as providências necessárias, não teriam ficado sujeitas à data-limite para a fabricação de veículos L6.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

dizer que já estão convivendo – e adaptando-se – a ele há mais de seis meses. Revela-se, assim, a completa impertinência de alegações que procurem atribuir a motivos de força maior ou à mera falta de previsibilidade de eventuais acúmulos, até o fim do ano, de grandes quantidades de veículos L6 inacabados. Ademais, não era só permitido, mas até recomendável, que o atendimento à vindoura fase L7 do Proconve, cuja obrigatoriedade o Conama previu com mais de três anos de antecedência, tivesse sido voluntariamente antecipado pelas fabricantes de veículos, como faculta a Resolução no 492/2018. Aquelas empresas que assim tivessem feito nem sequer teriam corrido o risco de chegar ao final de 2021 às voltas com eventuais gargalos na produção de veículos da fase L6, que desde sempre sabiam que se ali se encerraria. Por essas sucintas razões, vê-se que tais circunstâncias, de natureza meramente econômica e mercadológica, e, portanto, afetas apenas à esfera de gestão dos interesses privados das fabricantes, não são de modo algum aptas a justificar qualquer pleito que vise a frustrar o calendário de efetiva introdução da nova fase L7. (grifos nossos)

Ora, podemos observar que a motivação adotada pelo Ibama na edição da IN no 23/2021 é resultante de posições meramente mercadológicas, mais precisamente, de anseios do setor automobilístico, que alega a “desestabilização das cadeias de fornecimento de componentes para o setor automotivo brasileiro”.

Não se tergiversa ao mencionar que, além de favorecerem, de forma ilícita, sem motivação legal aceita, a esfera de interesses privados das fabricantes de veículos, é certo que o ato administrativo editado não é adequado com a natureza das atribuições e finalidades cometidas à autarquia, sempre voltadas ao interesse público de proteção do meio ambiente equilibrado e sadio.

O professor Georges Abboud, reflete o entendimento da doutrina ao mostrar que:

“(…) é inequívoco que o ato administrativo ambiental deve ser rigorosamente fundamentado. É por meio da motivação, dever que decorre diretamente da Constituição (art. 93, inciso X), que se materializará o compromisso do Poder Público e da coletividade com as presentes e as futuras gerações. Fora da motivação, o que se tem é arbitrariedade. É a motivação que evidencia as razões pelas quais a decisão tomada é a melhor de todas, isto é, aquela adequada à Constituição. Quando falamos de uma imprescindibilidade em se motivar, não nos referimos a

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

simples obrigação de a Administração indicar os motivos e a fundamentação do ato que ela julgue discricionário. A própria doutrina, parte dela que admite o ato discricionário, já prevê a obrigação de se motivar esse ato para que o atingido possa defender eficazmente seus direitos. A perspectiva da tese não se preocupa com a diferenciação entre motivação e motivo do ato, na realidade, a motivação é imprescindível para o ato, porque é uma determinação constitucional imposta à Administração. **Logo, na motivação deverão estar contidos todos os aspectos fáticos e jurídicos do caso concreto que evidenciam porque a decisão contida no ato administrativo é a melhor possível, ou seja, a constitucionalmente mais adequada ao cidadão.**⁶⁷

Também orienta a motivação dos atos administrativos o parágrafo único do artigo 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942. (“Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro” ou “LINDB”), segundo o qual: *“a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”*.

De acordo com PATRÍCIA PESSOA VALENTE⁶⁸, a procedimentalização é de essencial importância para o controle dos atos administrativos, uma vez que:

“ao formalizar uma decisão, o Direito reveste-a de uma solenidade que, para além de gerar formalismos, imprime previsibilidade indispensável no processo de tomada de decisão. (...) Além disso, a procedimentalização permite que o próprio agente dissemine para todo o ambiente regulatório a informação colhida ao longo desse processo administração”

Cabe aqui salientarmos neste momento: É inadmissível que um ato normativo com o conteúdo transformador de uma importante política pública que visa promover a redução de emissão de gases poluentes, se dê no último dia útil do ano, destacando que toda a tramitação dentro da Administração Pública durou 30 (trinta) horas.

⁶⁷ ABOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial: o ato administrativo e a decisão judicial*, p. 243.

⁶⁸ VALENTE, Patrícia Pessoa. A qualidade da regulação estatal no Brasil: uma análise a partir de indicadores de qualidade. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo. 2015. p. 24.



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Ora, não é possível encontrar informações suficientes que esclareçam se, para a edição da aqui versada instrução normativa, foram consideradas, analisadas e comparadas as alternativas possíveis. Mais que isso, não há menção a qualquer estudo que explicita os impactos ambientais da edição da instrução normativa, a indicar a adequação e necessidade da medida, como deve ser previsto para observância do artigo 20 da LINDB.

Dessa maneira, portanto, que a edição da Instrução Normativa nº 23/21, não é a mais adequada para coletividade, salientando os vícios de legalidade na forma para sua edição; no objeto; e na motivação do ato estão configurados no ato administrativo versado. Ocorre que, como veremos a seguir, o vício em sua finalidade também está presente.

II.2.6. Do desvio de finalidade - Ato praticado pelo Presidente do Ibama com fins diversos ao da instituição ao editar a IN nº 23/2021

De início, para explicar o conceito de desvio de poder e demonstrar sua ocorrência ao caso em análise, ressaltam-se dois princípios bastante caros ao regime jurídico de direito público: (i) indisponibilidade do interesse público e (ii) impessoalidade.

O primeiro impõe a visão que os interesses qualificados como próprios da coletividade não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, de modo que a Administração Pública que os representa não possui disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*.

Já o princípio da impessoalidade é consequência dos princípios da isonomia e da igualdade, vem positivado no artigo 37 da Constituição Federal, e nele se traduz a ideia de que a Administração

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

tem que tratar a todos sem discriminações, de modo que simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas, não podem interferir na atuação administrativa.

Dito isso, é também possível afirmar que o presidente do Ibama incorreu no que a doutrina tradicionalmente denomina de “desvio de poder”. Entende-se por desvio de poder a utilização de uma competência em desacordo com a finalidade que lhe preside a instituição. No caso do Ibama, espera-se que a proteção ao meio ambiente seja sua primeira missão.

Sobre o tema, convém destacar a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

Segundo sua conceituação clássica, desvio de poder é o manejo de uma competência em descompasso com a finalidade em vista da qual foi instituída.

No desvio de poder o agente, ao manipular um plexo de poderes, evade-se do escopo que lhe é próprio, ou seja, extravia-se da finalidade cabível em face da regra em que se calça. Em suma: o ato maculado deste vício direciona-se a um resultado diverso daquele ao qual teria de aportar ante o objetivo da norma habilitante. Há, então, um desvirtuamento do poder, pois o Poder Público, como de outra feita, averbamos, falseia, deliberadamente ou não, com intuítos subalternos ou não, aquele seu dever de operar o estrito cumprimento do que se configuraria, ante o sentido da norma aplicanda, como o objetivo prezável e atingível pelo ato. Trata-se, pois, de um vício objetivo, pois o que importa não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou.

Pode dar-se que em muitos casos, quiçá na maioria deles, só se possa surpreender tal vício pelo reconhecimento da intenção viciada, mas, em tal caso, como buscamos aclarar em nosso trabalho precitado, dita intenção é reveladora do vício, mas não é ela que o determina, pois o que faz com que o ato seja juridicamente inidôneo é a circunstância de se encontrar em desacordo com o exigido pela regra que o presidía.

Ademais, a irrupção de tal patologia jurídica acode – como se sabe – pela mera divergência, pelo simples descompasso, entre o fim legal e o fim a que o ato aporta. Para caracterizar-lhe a compostura é prescindível que exista uma verdadeira antinomia, uma antítese, entre a finalidade da lei e a do ato praticado, bastando o singelo desacordo entre ambos. Ato maculado de desvio de poder é sabidamente nulo.”

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Nota-se, assim, que não há nada mais adequado para reafirmar a ilicitude da edição da IN nº 23/2021 pelo presidente do Ibama que o entendimento doutrinário sobre o desvio de finalidade e de poder, visto que se apropriou de normas gerais e vagas com o objetivo de fundamentar prática e ato administrativo totalmente estranhos às finalidades básicas que constituem a razão de ser do Ibama.

Bom, neste contexto, vale ter em mente as sucessivas investidas da indústria automotiva com vistas a postergar o quanto possível o calendário das novas fases do Proconve – tanto para veículos leves, quanto para os pesados – que remontam desde antes do início da pandemia de COVID-19, ainda no primeiro semestre de 2020, quando se cogitou propor, junto ao Conama, o adiamento de dois ou três anos para a introdução das novas fases do programa de emissões.

Nesse toada, salienta-se a Notícia de Fato nº 1.34.001.001314/2021-19 (Doc.44), instaurada por em razão de proposta formulada pela Anfavea ao Ministério Público Federal visando a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta que lhe permitisse, na prática, adiar o atendimento às novas exigências do Proconve.

A Notícia de Fato, a propósito, foi devidamente arquivada na origem, sendo que os dois recursos interpostos pela associação de montadoras às instâncias revisoras do MPF – primeiro à 4ªCCR, depois ao Conselho Institucional – foram rechaçados, por unanimidade, em ambos os colegiados.

Também foi amplamente divulgada pela imprensa a pressão do setor automobilístico sobre a administração pública, em especial sobre o Ministério da Economia e o Ibama, para o não cumprimento das fases do PROCONVE, conforme tabela a seguir:

Veículo	Título	Data	Link
BBC	Como montadoras	25 de novembro de	https://www.bbc.com/p

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

	pressionam governo a adiar normas e permitir fabricação de carros mais poluentes no Brasil	2021	ortuguese/brasil-59410375
G1	Como montadoras pressionam governo a adiar normas e permitir fabricação de carros mais poluentes no Brasil	25 de novembro de 2021	https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2021/11/25/como-montadoras-pressionam-governo-a-adiar-normas-e-permitir-fabricacao-de-carros-mais-poluente-no-brasil.ghtml
Folha de São Paulo	Como montadoras pressionam governo a adiar normas e permitir fabricação de carros mais poluentes no Brasil	25 de novembro de 2021	https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/como-montadoras-pressionam-governo-a-adiar-normas-e-permitir-fabricacao-de-carros-mais-poluente-no-brasil.shtml
Estado de São Paulo	Montadoras ganham 3 meses para concluir produção de carros mais poluentes	05 de janeiro de 2022	https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,montadoras-ganham-3-meses-para-concluir-producao-de-carros-mais-poluente,70003942357
Infomoney	Montadoras ganham 3 meses para concluir produção de carros mais poluentes	05 de janeiro de 2022	https://www.infomoney.com.br/negocios/montadoras-ganham-3-meses-para-concluir-producao-de-carros-mais-poluente/
Folha de São Paulo	Ibama cede a montadoras e prorroga	05 de janeiro de 2022	https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/0

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

	prazo de produção de automóveis mais poluentes		1/ibama-cede-a-montadoras-e-prorroga-prazo-de-producao-de-automoveis-mais-poluentes.shtml
Folha de São Paulo	Produção de veículos tem alta de 11,6% em 2021 e Anfavea faz previsão tímida para 2022	7 de janeiro de 2022	https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/producao-de-veiculos-tem-alta-de-116-em-2021-e-anfavea-faz-previsao-timida-para-2022.shtml
Folha de São Paulo	Produção de veículos desaba em janeiro, com ômicron e férias coletivas	07 de fevereiro de 2022	https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/02/producao-de-veiculos-desaba-em-janeiro-com-omicron-e-ferias-coletivas.shtml
Folha de São Paulo	Montadoras precisam desovar carros feitos em 2021, mas vendas decepcionam	18 de fevereiro de 2022	https://www1.folha.uol.com.br/colunas/eduardo-sodre/2022/02/montadoras-precisam-desovar-carros-feitos-em-2021-mas-vendas-decepcionam.shtml

Como exaustivamente já demonstrado na presente peça inicial, além da total falta de competência do Ibama para a prática do ato, a ilicitude da Instrução Normativa nº 23/2021 reside também na deturpação da sistemática prevista para a introdução das novas fases Proconve, lógica essa que se manifesta, basicamente, pelo dever de estrito cumprimento do calendário fixado pelas resoluções do Conama.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

A finalidade de qualquer ato administrativo que venha a ser editado pelo IBAMA, destacando os limites de sua competência, jamais pode se dar ao arrepio do já estabelecido pelo Conama. Em outras palavras, a finalidade de qualquer ato editado pelo Ibama, no âmbito do controle de emissões de poluentes dos veículos automotores, estará gravemente atacada quando estiver em dissonância ao já estabelecido pelo conselho.

Vale registrar que tanto as normas definidoras das competências do Conama e do Ibama no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente, quanto as regras e prazos do Proconve, por constituírem juridicamente inequívocas políticas públicas de gestão ambiental, são dotadas de objetivos próprios aos quais se deve dar plena eficácia.

Nesse contexto, tomando por base as normas jurídicas que (i) estabelecem a divisão de competências e atribuições entre Conama e Ibama, tanto em termos gerais como especificamente na área do controle de emissões; e (ii) regem o funcionamento e a progressão de fases do Proconve, garantindo a previsibilidade e organização da execução do programa, é possível concluir que houve patente desvio de poder, uma vez que a finalidade visada pelo ato praticado (alargamento dos prazos para as montadoras comercializarem veículos da fase L6) não é juridicamente idônea, tampouco compatível com o meio empregado para tanto (edição de uma instrução normativa pelo Ibama, entidade incompetente para fazê-lo).

Acrescenta-se a isso o fato de que a medida não se dá no sentido de trazer maior benefício ao meio ambiente – isto é, de conferir máxima efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente (art. 225, da Constituição Federal) – como seria de se esperar de um órgão do Sisnama vinculado à proteção ambiental, mas sim em prejuízo da qualidade ambiental e da saúde da população, pois terá como efeito prático permitir a comercialização de dezenas de milhares de veículos da fase vencida

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

do Proconve, os quais circularão nas ruas por anos a fio, gerando uma poluição adicional que de outro modo não ocorreria.

Dessa maneira, não resta outra opção que não a declaração de nulidade dos atos normativos praticados com tão patente desvio de finalidade. Nesse sentido:

“O uso do poder normativo em condições em que seu uso está proibido, ou com alcance proibido, determina não inexistência do resultado (o que podemos chamar de nulidade constitutiva) senão sua irregularidade (o que podemos chamar de nulidade regulativa), o que implica – salvo nos casos dos órgãos de última instância – que um órgão de controle tenha o dever de lhe anular no todo ou em parte (segundo o alcance da irregularidade).”⁶⁹

Ainda, vale ressaltar a celeridade inusual do trâmite para edição da mencionada instrução normativa. Foi identificado que o IBAMA levou poucas horas para editar sua normativa que visava modificar fundamentalmente o programa criado em 1986 e cujo último parâmetro de implementação havia sido previsto há 4 anos. Foram 30 (trinta) horas entre o encaminhamento do pedido do Ministério da Economia e a edição da instrução normativa correspondente.

Da leitura dos autos do processo SEI/IBAMA nº 19687.115642/2021-00, conforme registrado pelo *Parquet* Federal (**Doc.8**), extrai-se que:

1) em 28/12/2021, às 12h06, o Ministério da Economia (mais especificamente, a sua Secretaria de Desenvolvimento da Indústria Comércio, Serviços e Inovação), remete ao Ibama, com amparo numa nota técnica proveniente da sua “Coordenação-Geral de Implementação e Fiscalização de Regimes Automotivos”, o posicionamento favorável da pasta em relação ao

⁶⁹ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Ruiz. *Ilícitos atípicos: sobre o abuso de direito, fraude à lei e desvio de poder*. São Paulo: Marcial Pons, 2014, p.61.



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

pleito que lhe fez a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Andavea), e que o órgão entende ser “amplamente compatível com a missão de redução no Custo Brasil”;

2) em 28/12/2021, às 15h36, pouco mais de três horas após o recebimento do ofício do Ministério da Economia, é assinada e juntada aos autos uma outra nota técnica, desta vez proveniente do próprio Ibama, por meio da qual a Coordenação do Controle de Resíduos e Emissões da entidade, instada a posicionar-se sobre o documento do Governo, sugere então a edição de uma instrução normativa, cujos dispositivos já vêm com a redação proposta;

3) em 29/12/2021, às 11h05, vem aos autos o parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama, reputando-se “adequadas a espécie de ato normativo, bem como a competência da autarquia federal e da autoridade que pretende editá-la”;

4) em 29/12/2021, às 16h25, o Presidente do Ibama assina a Instrução Normativa nº 23/2021.

Assim, por tudo o quanto exposto, não há dúvida de que o presidente do Ibama, a pretexto de exercer sua atribuição de editar “medidas complementares” relativas ao Proconve, operou muito além do reservado à sua atuação e permitido pela Constituição, pela Lei e, no caso, também pelas resoluções do Conama, incorrendo em desvio de poder.

II.2.7. Da caracterização dos danos à saúde humana, ao meio ambiente e ao sistema climático

Apesar de ser inquestionável que a poluição atmosférica traz danos para o meio ambiente e para a saúde humana, faz-se necessário, na presente demanda, caracterizar o dano aqui alegado. O

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

próprio Instituto autor realizou estudo científico (**Doc. 40**)⁷⁰ para explicitar os riscos de danos à saúde humana decorrentes da poluição atmosférica denominado: *Avaliação do impacto da implementação da fase P-8 do PROCONVE para a frota de veículos pesados na saúde pública com sua respectiva valoração econômica em seis regiões metropolitanas brasileiras*, de autoria de Evangelina da M. P. A. de Araujo Vormittag, Paulo Afonso de André, Juliana Aparecida da Silva Delgado, Patrícia Ferrini Rodrigues e Paulo Hilário Nascimento Saldiva.

Apesar da presente demanda tratar de regulamentação de fase do PROCONVE destinada a veículos leves, a partir do referido estudo é possível caracterizar o grau de impacto da emissão de poluentes por veículos automotores. Veja-se:

“A maioria das cidades brasileiras encontra-se com níveis de qualidade de ar acima dos limites preconizados pela Organização Mundial de Saúde, e parte deste problema é resultado direto das emissões veiculares. A nova fase do programa foi aprovada no ano passado no Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA. A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, apoiada pelos representantes da sociedade civil organizada, propôs a implantação do novo sistema já para início em 2020, ideia não acolhida, tendo sido aprovado o início apenas em 2023 para os veículos pesados. Não foram apresentados argumentos técnico-científicos que justificassem a escolha para o adiamento, votado majoritariamente pelas associações representantes dos órgãos públicos – ABEMA e ANAMMA e da indústria.

A presente pesquisa apontou que este atraso de três anos (2020-2023) levará a morte prematura de 10 mil pessoas com um gasto público e privado para o sistema de saúde de 4,6 bilhões de reais. Serão ainda mais 9.750 internações hospitalares ao custo de 36 milhões de reais. Além disso, poderá ser um fator relevante para se alcançar as metas previstas na Lei 16.802/2018 no município de São Paulo.”

No que concerne aos efeitos deletérios ao meio ambiente, é importante correlacionar a poluição atmosférica causada pela queima de combustíveis fósseis à crise climática, valendo pontuar que o

⁷⁰<https://www.saudeesustentabilidade.org.br/publicacao/avaliacao-do-impacto-da-implementacao-da-fase-p-8-do-proconve-para-a-frota-de-veiculos-pesados-na-saude-publica-com-sua-respectiva-valoracao-economica-em-seis-regioes-metropolitanas-brasileiras/>



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

crescimento irrestrito da frota automotiva se mostra como um catalisador desse cenário de ataque nefasto ao meio-ambiente, que se espera que seja equilibrado, alinhando o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento sustentável.

Alexandre Gaio (*in* O Licenciamento Ambiental de Atividades e Empreendimentos sujeitos à realização de EIA/RIMA como Instrumento de Controle dos Impactos e Danos Climáticos - A Política de Mudanças Climáticas em Ação - A Atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: Abrampa, 2021. PDF) nos alerta:

“Vivemos em um cenário mundial de emergência climática. Consoante os levantamentos e estudos realizados pelo Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), o crescimento das concentrações de GEE na atmosfera tem trazido as seguintes consequências: aumento da temperatura média do ar e indução do aumento da temperatura da superfície dos oceanos; derretimento de geleiras; diminuição da espessura e extensão das calotas polares; elevação progressiva do nível do mar; alteração nos padrões dos regimes de precipitação em todo o planeta.

Os impactos negativos das mudanças climáticas se fazem sentir diretamente na biodiversidade e geodiversidade da Terra. Além disso, tornam-se ainda mais extremos com as constantes e progressivas intervenções antrópicas e com as complexas modificações ambientais por elas causadas. A título de exemplo, impactos de mudanças climáticas atualmente observados e monitorados incluem o aumento na intensidade de chuvas que provocam inundações e deslizamentos em diversas cidades, assim como instabilidades especialmente nas áreas costeiras. No Brasil, já foi evidenciado um aumento na frequência e intensidade de eventos climáticos extremos e consequentes desastres naturais, especialmente em áreas urbanas”.

Já há o consenso científico de que a atividade humana é responsável pelo agravamento do efeito estufa, na medida em que atividades e empreendimentos que envolvem queima de combustíveis, geração e consumo de energia elétrica, queimadas, desmatamento, manejo de resíduos e criação extensiva de animais, por exemplo, acarretam a liberação e concentração de gases de efeito estufa.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

O sexto relatório do **Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas** (IPCC, na sigla em inglês) **‘Climate Change 2022 - Impacts, Adaptation and Vulnerability’** mostra que as mudanças climáticas já atingem toda a parte do mundo, de forma mais intensa do que se previa há alguns anos (**Doc. 35**).

Esse aumento na concentração de gases de efeito estufa na atmosfera tem, como principais consequências, o aumento da temperatura média do planeta e o aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, que incluem ondas de calor, ondas de calor marinhas, o derretimento das calotas polares, o aumento do nível dos mares e oceanos, o agravamento da erosão litorânea, o aumento da precipitação pesada e dos riscos de deslizamentos e enchentes, a ocorrência de ciclones, secas prolongadas e incêndios florestais, entre outros, todos eventos com impactos importantes para os ecossistemas, a fauna, a flora e as comunidades humanas em todo o globo.

Como mencionam Luís Paulo Sirvinskas (*in* Manual de Direito Ambiental. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 213 e seguintes) e Frederico Amado (*in* Direito Ambiental. 9ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 383 e seguintes) majorou-se exponencialmente a poluição atmosférica, sendo que a emissão de monóxido de carbono e de dióxido de enxofre contribui para a geração de chuvas ácidas, minoração da camada de ozônio e efeito estufa (aquecimento global), com todos os riscos daí derivados; uma das principais, senão a primordial, causa de poluição atmosférica das cidades é a queima de combustíveis fósseis, como os derivados do petróleo, combustível para os veículos.

Com isso, afeta-se o clima, com o aumento da temperatura; atinge-se os ecossistemas e o patrimônio histórico e cultural, em função da chuva ácida, que mata plantas e animais e corrói com o tempo monumentos históricos; prejudica-se a saúde, com o aumento de doenças

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

respiratórias, irritação na pele, infecção nos olhos, processos inflamatórios no sistema circulatório, o que também impacta o próprio sistema único de saúde; a degradação da camada de ozônio é associada ao aumento do câncer de pele.

Vinicius Lameira (*in* O Papel do Ministério Público Brasileiro no Combate ao Aquecimento Global, A Política de Mudanças Climáticas em Ação - A Atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: Abrampa, 2021. PDF) reforça que:

“O sistema climático é indiscutivelmente essencial para a manutenção da vida em nosso planeta. Ademais, atividades geradoras de gases de efeito estufa são atividades poluentes, uma vez que podem causar degradação ambiental, prejudicando a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criar condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetar desfavoravelmente a biota”.

Dessa forma e diante de todo o sobredito, convém ressaltar os danos perpetrados ao sistema climático, haja vista os efeitos da IN 23/2021 do IBAMA e mais uma vez demonstrar que a comercialização e o uso de veículos automotores mais poluentes, desrespeitando as fases do PROCONVE originalmente previstas gera dano ambiental, à saúde humana e ao sistema climático.

II.2.8. Do dano moral coletivo

O dano moral coletivo tem como finalidade a defesa dos interesses da coletividade, podendo se dar na área ambiental, na defesa dos consumidores ou por quaisquer outras infrações à ordem econômica ou outros interesses difusos ou coletivos. Sempre que houver uma lesão ambiental, resultando em prejuízos à coletividade, mesmo que seja apenas de ordem moral, estará caracterizado o dano moral coletivo na esfera ambiental.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

O dano moral ambiental coletivo se caracteriza quando o impacto ambiental provoca uma comoção social atingindo toda uma comunidade. E aqui cabe, mais uma vez, de forma proposital, salientar os efeitos nefastos praticados pela edição da instrução normativa nº 23/21.

A partir de 1º de janeiro de 2022, por força da Resolução Conama nº 492/2018, tornar-se-ia obrigatório o atendimento às exigências da fase denominada "Proconve L7", introduzindo limites máximos mais restritivos de emissões para vários poluentes, além de normas mais adequadas para a realização dos testes e ensaios necessários à certificação dos veículos de acordo com a nova fase. É de evidência solar os danos perpetrados ao meio ambiente, ao viabilizar a comercialização e o uso de veículos automotores mais poluentes, uma vez que não há o devido respeito às fases do PROCONVE, que, dentre outros objetivos, visa justamente a redução dos níveis de emissão de poluentes por veículos automotores para atender os padrões de qualidade do ar, especialmente nos centros urbanos.

Registra-se que foi devidamente exposto no tópico anterior a caracterização dos danos à saúde humana, ao meio ambiente e ao sistema climático. Salienta-se, novamente, que ao viabilizar a comercialização e o uso de veículos automotores mais poluentes, desrespeitando as fases do PROCONVE, que, entre outros objetivos, visa justamente a redução dos níveis de emissão de poluentes por veículos automotores para atender os Padrões de Qualidade do Ar, especialmente nos centros urbanos, os danos ambientais à saúde humana são certos.

No julgamento do REsp nº 1610821, o eminente Ministro Luis Felipe Salomão tece importantes considerações a respeito do que venha a ser compreendido, pela jurisprudência pátria, sobre o dano moral ambiental coletivo. Veja-se o seguinte trecho da decisão:

O dano moral coletivo é aferível in re ipsa (Presumido), decorrência natural da realização de um ilícito. (presumido), de forma que sua configuração decorre da mera apuração da prática de

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

conduta ilícita que viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade de maneira injusta e intolerável, sendo dispensável a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral.

Vale destacar a ementa do julgado:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. IMPOSSIBILIDADE.

1. O dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despicienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral. Precedentes.
2. Independentemente do número de pessoas concretamente atingidas pela lesão em certo período, o dano moral coletivo deve ser ignóbil e significativo, afetando de forma inescusável e intolerável os valores e interesses coletivos fundamentais.
3. O dano moral coletivo é essencialmente transindividual, de natureza coletiva típica, tendo como destinação os interesses difusos e coletivos, não se compatibilizando com a tutela de direitos individuais homogêneos.
4. A condenação em danos morais coletivos tem natureza eminentemente sancionatória, com parcela pecuniária arbitrada em prol de um fundo criado pelo art. 13 da LACP - fluid recovery -, ao passo que os danos morais individuais homogêneos, em que os valores destinam-se às vítimas, buscam uma condenação genérica, seguindo para posterior liquidação prevista nos arts. 97 a 100 do CDC.

Nota-se que, no supracitado julgamento, consignou-se que os danos morais coletivos têm como destinação os interesses difusos e coletivos, e não os individuais homogêneos, cujos titulares são pessoas determinadas. Destaca-se, ainda, que o dano moral coletivo é essencialmente transindividual, de natureza coletiva típica.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Não se tergiversa ao registrar que a caracterização do direito defendido como difuso, coletivo ou individual é o conjunto formado pela causa de pedir e pelo pedido deduzido em juízo. É a pretensão material, juntamente com o seu pedido, que caracterizam a natureza do direito⁷¹.

Nesse sentido, pontua-se que os direitos difusos são aqueles cujos titulares não se pode determinar. A ligação entre os titulares se dá por circunstâncias de fato. O objeto desses direitos é indivisível, não pode ser cindido. Por exemplo, o direito de respirar ar puro⁷².

O caso ora tratado, que tem como pano de fundo, dentre outros relevantíssimos direitos, a plena concretização do direito supramencionado, versa sobre os danos ambientais gerados pela Instrução Normativa IBAMA nº 23, de 29 de dezembro de 2021, em especial por causa dos efeitos por ela produzidos.

O sistema jurídico brasileiro comporta tal indenização para todas as hipóteses passíveis de postulação em ação civil pública. Está consagrada, dessa maneira, o entendimento pelo “cabimento, em tese, da condenação à indenização de danos morais coletivos em ação civil pública” (STJ, EREsp 1.367.923/RJ, rel. ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, j. 15/2/2017, DJe 15/3/2017). E assentou-se, como premissa decisória, que o dano moral coletivo possui natureza indenizatória.

Dessa maneira, portanto, torna-se imperiosa a condenação dos réus em danos morais ambientais coletivos tendo em vista os efeitos danosos à saúde humana, ao meio ambiente e ao sistema climático gerados pela Instrução Normativa IBAMA nº 23, de 29 de dezembro de 2021.

⁷¹ Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade. Nery. *Leis Cíveis e processuais comentadas*, 4ª ed., São Paulo: ED. RT, 216, coment.9 CDC, p. 620

⁷² Abboud, Georges; *Processo constitucional brasileiro*; 4ª ed rev., atual. e ampl. São Paulo; Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 922



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

III - DA TUTELA DE URGÊNCIA

Para a plena efetividade da atividade jurisdicional em matéria ambiental, é necessário garantir a preservação do bem jurídico tutelado ou, ainda, caso venha a ocorrer o efetivo dano ambiental, como é o caso da presente ação, sua restauração ao *status quo ante*.

A ação civil pública, nesse cenário, mostra-se como um instrumento eficaz para evitar e/ou reparar condutas lesivas a direitos difusos e coletivos.

Justamente com esse espírito, buscando disponibilizar mecanismos contra os efeitos que o correr do tempo pode ocasionar no bem coletivo cuja tutela se busca, o legislador reconheceu a possibilidade de concessão de tutelas de urgência na jurisdição coletiva, nos termos dos arts. 4º (medida cautelar) e 12 (liminar na ação principal) da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85).

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

§ 2º A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

E não é só. Além da possibilidade de concessão das tutelas de urgência contempladas na Lei nº 7.347/85, admite-se, em sede de ação civil pública, a concessão do provimento emergencial de antecipação dos efeitos do provimento de mérito previsto no art. 300 do Código de Processo Civil, com o objetivo de garantir a efetividade e celeridade do processo.

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Para a concessão de tutela antecipada na ação civil pública, devem estar presentes os requisitos de (i) *fumus boni iuris*, consistente na plausibilidade das alegações, e (ii) *periculum in mora*, consubstanciado na possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação.

A probabilidade do direito alegado está mais que demonstrada e amparada em todos os argumentos constitucionais, legais e infralegais que respaldam a presente ação, merecendo destaque os seguintes pontos:

- a) o Ibama não tem competência para editar atos administrativos que definem ou prorrogam limites e prazos do Proconve;
- b) vício de legalidade na forma, visto que a via eleita pelo presidente do Ibama para operar a prorrogação do prazo de exigência de comercialização de veículos menos poluentes foi uma instrução normativa, tipo de ato voltado a questões internas de gestão administrativa, sendo, portanto, totalmente inapropriado para o propósito;

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

- c) o presidente do Ibama operou muito além do reservado à sua atuação e aos limites legais e em desacordo com a finalidade principal da instituição, recaindo em desvio de poder e de finalidade;
- d) deveres constitucionais de proteção ao meio ambiente, contidos nos arts. 225, caput; 170, inc. VI; e 196, todos da Carta Magna;
- e) disposições previstas na Política Nacional do Meio Ambiente e na Lei nº 8723/93, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores; e
- f) Resoluções CONAMA nº 18/86 e 492/18, que criam o PROCONVE e estabelecem as fases PROCONVE L7 e PROCONVE L8 do programa para veículos automotores leves novos de uso rodoviário.

O *periculum in mora* consubstancia-se na viabilidade de comercialização e uso de veículos automotores mais poluentes por muito mais tempo, em desrespeito as fases do Proconve, que visa a redução dos níveis de emissão de poluentes por veículos automotores, especialmente nos centros urbanos, e, assim, a diminuição de impactos ambientais e danos à saúde humana.

Retoma-se o fato de que, a partir de 01/01/2022, por força da Resolução Conama nº 492/2018, tornar-se-ia obrigatório o atendimento às exigências da fase "Proconve L7", que previa a introdução de limites máximos mais restritivos de emissões para vários poluentes, além de normas mais adequadas para a realização de testes e ensaios necessários à certificação de veículos de acordo com a nova fase. Ainda, a partir daquela data, ficariam proibidas, no Brasil, a fabricação e a importação de automóveis ou utilitários de pequeno porte que não tivessem uma "Licença para Uso da

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Configuração de Veículo ou Motor" (LCVM) válida para a nova fase do programa. Já, no que diz respeito ao “estoque de passagem”, a regra permitiria a comercialização dos estoques até 31/03.

A alteração dos prazos do Proconve via instrução normativa editada pelo Ibama impacta direta e gravemente a saúde da população e causa lesões ambientais, resultando em prejuízos a toda coletividade.

Nesse sentido, até para comprovar a possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação em decorrência da vigência da instrução normativa ora questionada, destacam-se os seguintes estudos sobre os impactos do adiamento da fase P8 para o clima e o meio ambiente, bem como para a saúde dos indivíduos:

- a) O “Estudo de caso: Adiamento do cumprimento da resolução Conama nº 490/2018 - fase P8 do Proconve” apresentou os impactos em termos de emissões de nitrogênio (NOx) e material particulado (MP) em razão de possível adiamento em três anos da fase P8 do Proconve para veículos pesados. No caso das emissões de NOx, poluente responsável por problemas pulmonares e também precursor da formação do ozônio (O3) troposférico, poluente cujas concentrações ambientais ultrapassam há décadas os padrões de qualidade do ar em cidades brasileiras, eventual atraso na implementação da fase implicará em emissões anuais, entre 2025 e 2037, próximas a 20% maiores em comparação com a implementação no prazo. Quanto ao material particulado, o exercício aponta que as emissões poderiam alcançar patamares até quase 12% maiores e indica que o Proconve contribui para reduzir as emissões de MP desde o final da década de 1980 (**Doc. 45**)⁷³.

73

<https://energiaambiente.org.br/adiamento-do-proconve-pode-lancar-na-atmosfera-ate-20-a-mais-de-poluentes-20201005>

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

- b) O Relatório Técnico “Análise de custo-benefício da norma P8 de emissões de veículos pesados no Brasil” estima que, cada ano de atraso na implementação dos Padrões P8, poderia resultar na ocorrência de 2500 (duas mil e quinhentas) mortes prematuras adicionais por exposição a emissões de MP (**Doc. 46**)⁷⁴.

Não obstante, vale salientar que a tutela de urgência aqui pretendida preserva o direito dos réus à reversão do provimento, caso ao final a tutela não se confirme com o julgamento definitivo da lide. O que se pretende é a suspensão das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor emitidas para modelos que não atendam aos novos limites de emissão de poluentes para veículos automotores da fase Proconve L-7, conforme previsto na Resolução CONAMA nº 492/18. Revertendo-se a decisão, os mesmos veículos que detinham a referida licença de comercialização suspensa podem voltar a ser comercializados.

Portanto, requer-se que seja concedida tutela de urgência que determine:

- 1) que os réus apresentem todos relatórios que lhe foram apresentados, nos termos do artigo 3º, da Instrução Normativa nº 23/2021⁷⁵, contendo a quantidade de veículos que foram produzidos entre 31 de dezembro de 2021 e 31 de março de 2022 que não atenderam aos novos limites de emissões de poluentes para veículos automotores da fase Proconve L-7, de modo a se dimensionar a extensão do dano em decorrência da edição da referida instrução normativa.

⁷⁴ <https://theicct.org/sites/default/files/P-8%20Portuguese%20White%20Paper%20vFinal.pdf>

⁷⁵ IN 23/2021: Art. 3º Os detentores das LCVM prorrogadas deverão fornecer ao IBAMA, até 31 de janeiro de 2022, relatório no formato de planilha eletrônica indicada no Anexo I desta instrução normativa.

§ 1o Os dados referentes à identificação de cada veículo deverão estar disponíveis para consulta, quando solicitados pelo IBAMA.

§ 2o Os veículos contemplados por esta Instrução Normativa devem estar incluídos no Relatório de Valores de Emissão da Produção - RVEP, referente ao 2o semestre do ano de validade da LCVM.



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

- 2) a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa nº 23/2021, diante da ilegalidade do objeto do ato administrativo, sua falta de motivação e desvio de finalidade em sua edição, e a consequente suspensão da validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas para modelos que não atendam aos novos limites de emissão de poluentes para veículos automotores da fase Proconve L-7, previstos na Resolução CONAMA nº 498/18.

IV - DOS PEDIDOS DEFINITIVOS

Diante do exposto, finalmente o Autor requer:

- a. a citação pessoal da Ré, nos termos do art. 242, § 3º, do Código de Processo Civil, para responder aos termos da presente ação, sob pena de revelia;
- b. a procedência da presente ação, tornando-se definitiva a tutela antecipada.
- c. a procedência da presente ação para:
 - declarar a nulidade da Instrução Normativa nº 23/2021 pelos motivos de direito destacados na inicial, em especial pela violação do contida nos artigos 170, incs. VI, 196 e 225, *caput*, todos da Constituição Federal; da Lei nº 6.938/81, especialmente os artigos 2º, *caput*, 2º incs. I, V, VI, VII, 4º incs. I e VII, art. 9º, inc.V, art. 13, incs. I e II da Lei nº 8.723/93, em especial seu art. 5º.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

- condenar os réus à indenização por danos materiais ao meio ambiente, pelo tempo de vigência da Instrução Normativa nº 23/2021 editada pelo IBAMA, em montante a ser apurado ao longo do curso processual, devendo ser revertido em favor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos - FDD, regulamentado pelo Decreto nº 1.306/94, nos moldes do art. 13, da Lei nº 7.347/85;
 - condenar os réus ao pagamento de indenização a título de danos coletivos (CDC, artigo 6º, Inciso VI), em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) a ser revertido para o Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, regulamentado pelo Decreto nº 1.306/94, nos moldes do art. 13, da Lei nº 7.347/85, com a finalidade de financiar projetos relacionados a monitoramento de qualidade do ar.
 - condenar os Réus ao pagamento de honorários advocatícios e despesas processuais decorrentes da sucumbência;
- d. a intimação do Ministério Público Federal para que atue como fiscal da lei, nos exatos termos do artigo 92 do CDC;
- e. a publicação de edital no DOE, nos termos do artigo 94 do CDC;

Requer-se, outrossim, que o processamento da presente ação se dê independentemente do recolhimento de quaisquer custas pelo autor, por gozar da ampla isenção conferida pelo artigo 87 do Código de Defesa do Consumidor e pelo artigo 18 da Lei da Ação Civil Pública.

Por oportuno, visando garantir a aplicação do artigo 3º do CPC/15, declara-se, desde já, que a parte autora tem interesse na realização de audiência de conciliação.

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br



CARVALHO SIQUEIRA

advogadas e advogados

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para fins de alçada.

Termos em que,
pede deferimento.

São Paulo, 26 de abril de 2022

FLAVIO SIQUEIRA JÚNIOR
OAB/SP 284.930

SHEILA SANTANA DE CARVALHO
OAB/SP 343.588

GABRIEL DANTAS
OAB/SP 405.338

av. Paulista nº 1079 torre João Salém 7º e 8º andares
Bela Vista cep 01311.200 São Paulo SP Brasil
www.carvalhosiqueira.com.br

