



2ª Vara Cível Federal de São Paulo

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5009465-87.2022.4.03.6100

AUTOR: INSTITUTO SAUDE E SUSTENTABILIDADE

ASSISTENTE: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO

Advogados do(a) AUTOR: FLAVIO SIQUEIRA JUNIOR - SP284930, LIVIA CATTARUZZI GERASIMCZUK - SP359230

REU: UNIÃO FEDERAL, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA, TOYOTA DO BRASIL LTDA, NISSAN DO BRASIL AUTOMOVEIS LTDA, RENAULT DO BRASIL S.A

Advogados do(a) REU: ANA PAULA HUBINGER ARAUJO - SP124686, MAYLA TANNUS DE ALMEIDA CARNEIRO - SP259730

Advogados do(a) REU: ALBERTO LUIZ RAFFAINI DE ALMEIDA SANTOS - SP314270, ANDRE FROSSARD DOS REIS ALBUQUERQUE - SP302001-A, FELIPE RODRIGUES GABRIEL PEREIRA - SP344749

Advogados do(a) REU: MARIA CLARA RODRIGUES ALVES GOMES ROSA - SP260338, ROBERTA JARDIM DE MORAIS - MG65123

FISCAL DA LEI: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

AMICUS CURIAE: INSTITUTO DE DIREITO COLETIVO - IDC, ASSOCIACAO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEICULOS AUTOMOTORES - ANFAVEA

ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: TATIANA QUINTELA DE AZEREDO BASTOS - RJ174980 ADVOGADO

do(a) AMICUS CURIAE: PAULA PELLEGRINO GIANOTTI DUARTE DE OLIVEIRA GONCALVES - SP455544

ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: WERNER GRAU NETO - SP120564

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela antecipada, proposta pelo **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**, com assistência litisconsorcial da **DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO**, em face de **TOYOTA DO BRASIL LTDA, NISSAN DO BRASIL AUTOMOVEIS LTDA, RENAULT DO BRASIL S.A, UNIÃO FEDERAL e INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS – IBAMA**, objetivando a parte autora obter provimento jurisdicional para a confirmação da tutela antecipada de urgência requerida para o fim de determinar:

1) que os réus apresentem todos relatórios que lhe foram apresentados, nos termos do artigo 3º, da Instrução Normativa n. 23/2021, 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.

2) a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa n. 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 n. 492/18.

E também para declarar a nulidade da Instrução Normativa n. 23/2021 pelos motivos de direito destacados na inicial, em especial pela violação do contido nos artigos 170, incs. VI, 196 e 225, *caput*, todos da Constituição Federal; da Lei n. 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 n. 8.723/93, em especial seu art. 5º, bem como para condenar os réus ao pagamento de: i) indenização por danos materiais ao meio ambiente, pelo tempo de vigência da Instrução Normativa n. 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 n. 1.306/94, nos moldes do art. 13, da Lei n. 7.347/85; ii) indenização a título de danos

Direitos Difusos – FDD, regulamentado pelo Decreto n. 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.

A parte autora relata em sua petição inicial que em 30/12/2021, foi publicada a Instrução Normativa n. 23, de 29/12/2021, editada pelo então presidente do IBAMA, prorrogando até 30/06/2022, 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.

Ressalta que a IN 23/2021 foi editada faltando apenas dois dias para a data prevista da aplicação de novos limites máximos de emissão de poluentes para automóveis previstas pela Resolução Conama n. 492/2018, que trata do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE, e 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.

Explica que a norma do CONAMA de 2018 faz parte do Programa de controle de emissão de poluentes, em implementação no Brasil desde 1986, cujas determinações vêm sendo reforçadas e atualizadas por novas resoluções, em várias fases, visando à redução paulatina de emissão de poluentes por veículos leves e pesados.

Afirma que o CONAMA estabeleceu na Resolução 492/2018, que todo e qualquer veículo leve comercializado no país com ano de fabricação 2022 seja, necessariamente, um veículo com “padrão L7”, o que significa um veículo que detém tecnologia que emite menos gases poluentes na queima de combustível.

Alega que as indústrias automobilísticas tiveram o prazo de 4 (quatro) anos para adaptação ao novo padrão, porém, o setor automotivo teria realizado ampla campanha e lobby junto ao Governo Federal para postergar a nova fase do Proconve e, assim, o presidente do IBAMA, sob o pretexto de estar editando uma medida complementar, teria subvertido a regulação promovida pelo CONAMA e prorrogou por meio da IN 23/2021, os prazos para a fabricação e comercialização de veículos mais poluentes.

Defende que o IBAMA não tem competência para definir ou prorrogar limites e prazos do PROCONVE, visto que o art. 8º da Lei n. 6.838/81 atribui competência privativa ao CONAMA para a definição de normas e padrões para o controle de poluição por veículos automotores, sendo que 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.

Sustenta que a data-limite de 01/01/2022 estabelecida no artigo 1º da Resolução 492/2018 do CONAMA tem caráter peremptório e acarreta a perda de validade de todas as LCVMs que tenham sido emitidas pelo IBAMA, ainda em conformidade com a fase antiga do programa (L6), bem como impossibilita a comercialização do veículo, permitindo o avanço para a nova etapa do programa (L7), conforme o calendário do CONAMA.

Ressalta a incompetência do órgão singular para o ato normativo, visto que a lei conferiu a apreciação da matéria ao CONAMA, bem como a existência de vício de forma, representada pela edição da instrução normativa, afirmando que a eficácia da regra geral contida no artigo 15 da Portaria n. 167/1997, referente à certificação de veículos automotores junto ao PROCONVE somente poderia ser alterada ou modulada por outra portaria.

Ademais, aduz que a ilegalidade do objeto do ato administrativo viola o dever de proteção ao meio ambiente e a vedação ao retrocesso ambiental, bem como que contém vício de motivação, sendo utilizado conteúdo mercadológico, alegando que a situação de escassez global de componentes pode ter impactado a produção em diversos setores da indústria, inclusive o automotivo, porém, conforme foi ressaltado pela 4ª CCR do MPF *“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”*.

Argumenta que a IN 23/2021 incorreu ainda em desvio de finalidade e de poder, visto que 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.

Por fim, discorre sobre os efeitos deletérios da poluição atmosférica na saúde humana e no meio ambiente e sobre a extensão dos danos morais coletivos, aduzindo que, dada a 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-executiva, entende não restar outra alternativa a não ser buscar, por meio da presente demanda, a declaração de nulidade da IN 23/2021.

A petição inicial foi instruída com documentos.

O despacho Id 248859803 intimou a autora para regularizar a sua representação processual e determinou a intimação da União, do IBAMA e do MPF sobre o pedido de tutela antecipada.

Manifestação da autora em Id 248981409.

A parte autora cumpriu o despacho inicial no Id 252960679, juntando procuração.

A Defensoria Pública da União requereu admissão como litisconsorte, no polo ativo da demanda (Id. 255820955).

A União se manifestou preliminarmente alegando ilegitimidade passiva, ao argumento de que não há reserva legal para sua atuação em relação aos fatos que orientam os limites da presente demanda e, ainda, que o IBAMA, dentro de sua área de atuação, é autarquia federal dotada de autonomia administrativa e financeira, ou seja, exerce atividade descentralizada da União, o qual inclusive conta com procuradoria federal especializada para demandar e responder em Juízo. No mérito, pugnou pelo indeferimento da tutela (Id 258215283).

O IBAMA apresentou manifestação preliminar (Id 258754558), em que aduziu a inadequação da via eleita e ausência de respaldo jurídico-legal para a concessão da tutela provisória requerida. No mérito, sustentou a legalidade e constitucionalidade do ato administrativo e requereu a extinção do feito sem resolução do mérito, ou ao menos, o indeferimento do pedido de tutela provisória. Juntou documentos.

A parte autora concordou com o ingresso do *amicus curiae* IDC e com a admissão da DPU, como litisconsorte ativo, bem como se manifestou sobre as petições da União e do IBAMA, reiterando o pedido de tutela antecipada (Id 260456473).

O Ministério Público Federal emitiu parecer favorável à concessão da tutela (Id 262792910).

A decisão em Id 263920783 analisou a adequação da via processual e as preliminares arguidas pelas rés, afastando-as, bem como deferiu o pedido de tutela antecipada, tal como requerido pela autora.

Ciência do MPF, em Id 264428266.

Em Id 265833367, o IBAMA deu cumprimento à decisão judicial, apresentando os relatórios de embasamento da IN 23/2021 e, em Ids 265833380 e 265833039, informou a interposição de agravo de instrumento.

Toyota do Brasil Ltda. apresentou contestação em Id 268237430. Argumentou com a ausência de vício no ato administrativo impugnado e esclareceu que sequer se utilizou da prorrogação concedida na referida norma, não comercializando qualquer veículo após o prazo da Resolução Conama 492/2018, sendo, assim, parte ilegítima para a demanda. Narra que enviou carta em 31/08/2021 ao IBAMA e ao CONAMA, na qual expôs as dificuldades enfrentadas em decorrência da Pandemia da Covid 19, com repercussão econômica e em sua linha de produção, dada a escassez de peças, especialmente de semicondutores, de extrema importância para a produção de peças eletrônicas dos veículos. Assim, as montadoras de veículos, vislumbrando a impossibilidade de dar cumprimento à Resolução CONAMA 492/2018, de forma a comercializar até a data aprazada os veículos que já estavam sendo produzidos em 2021, se viram obrigadas a pleitear a prorrogação do prazo estabelecido no mencionado ato normativo, sugerindo uma autorização temporária para a finalização da montagem dos veículos, conforme especificação no L6 e cujas peças já haviam sido encomendadas. Aduz que após extensa análise da área técnica do IBAMA, em conjunto com dados fornecidos pelas montadoras e disponibilizados pelo Ministério da Economia, foi editada a IN 23/2021 comvalida, dentro da esfera de competência do IBAMA, com alcance aos veículos cuja fabricação tenha sido já iniciada até 31/12/2021 para autorizar a finalização até 31/03/2022 e sua comercialização até 30/06/2022. Sustenta, porém, que todos os seus veículos em tais condições foram finalizados no ano de 2021 e nenhum deles foi comercializado após 31/03/2022. Argumenta que a Portaria IBAMA 167/1997 autoriza a comercialização de veículos que não atendam aos novos limites de emissão de poluentes, mas cuja produção tenha sido finalizada até a data da entrada em vigor desses novos limites, até 31/03 do ano subsequente (estoque de passagem) e salienta que nenhum dos 5.398 veículos produzidos ou importados com amparo nos novos prazos da IN 23/2021 pertence à Toyota. Defende o direito de petição, que o ato normativo foi editado em estrita observância à sua finalidade e praticado em conformidade com a Lei n. 7.735/89, bem como que a via seria inadequada porque a pretensão da parte autora consistiria no controle de constitucionalidade de lei por via transversa. No mérito, alegou a legalidade da IN 23/2021, conquanto a questão esteve em discussão no IBAMA durante o ano de 2021, sendo inverídica a afirmação de que a edição teria ocorrido de forma súbita. Sustentou que foram observados os princípios da legalidade e da motivação dos atos administrativos e a competência do IBAMA para tratar a matéria, visto que a norma em referência apenas prorrogou a validade do uso da LCVM, não prorrogou o prazo para fabricação de novos veículos no padrão L6 PROCONVE, como equivocadamente entendeu a parte autora. Aduz a inexistência de danos ao meio ambiente e de retrocesso ambiental.

Nissan do Brasil Automóveis Ltda. contestou em Id 268679279. Arguiu, em preliminar, a sua ilegitimidade passiva “ad causam”, afirmando seu não enquadramento às hipóteses da IN 23/2021 e delas não ter se beneficiado. No mérito, alegou, em suma que: a Instrução Normativa 23/2021 é totalmente legal, não tendo sido comprovado nenhum vício na sua edição, capaz de gerar nulidade; restou clara a motivação para edição da Instrução Normativa 23/2021; o IBAMA, ao editar a Instrução Normativa 23/2021 agiu nos estritos limites da competência que lhe foi atribuída pela Lei 8.723/1993; não há qualquer irregularidade decorrente do artigo 15 da Portaria 167/1997 do IBAMA; inexistem os pressupostos para incidência da responsabilidade civil ambiental no caso concreto; não há nexo de causalidade entre a atividade desenvolvida pela NISSAN e o dano ambiental alegado; não existem provas da ocorrência do dano ambiental e dano ambiental moral alegados; e o INSTITUTO AUTOR não observou os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade quando da determinação de reparação dos efeitos ocasionados pela atividade da NISSAN. Requereu a improcedência dos pedidos.

A ré Nissan informou a interposição de agravo de instrumento ao TRF-3 (Id 268899117).

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=5ef05a472aa901c641b305d...> 3/22
13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

O IBAMA apresentou contestação em Id 269509576. Defendeu, em preliminar, a inadequação da via eleita e, no mérito, a improcedência dos pedidos. Argumentou com a legalidade e constitucionalidade do ato administrativo, eis que, em virtude de situação excepcional (caso fortuito/força maior), tão somente prorrogou a validade de algumas Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas durante a fase L6 do Proconve, cuja montagem fora iniciada até 31/12/2021, sendo 5.398 unidades com fabricação concluída em 2022 ao amparo da IN 23/2021. Salientou que, caso a fabricação dos veículos não pudesse ser concluída, eles virariam lixo, causando, aí sim,

grave dano ambiental e econômico, não só para o País como aos consumidores que já haviam adquirido seus veículos e aguardavam a entrega e a solução encontrada foi a regulamentação transitória do estoque de passagem para ampliar, pelo prazo de 3 (três) meses, a entrada no mercado dos veículos não concluídos até 31/12/2021 e sua completa fabricação, também no mesmo prazo extensivo. Afirma que a medida adotada não é novidade, citando a Portaria IBAMA n. 08/2009, que autorizou a comercialização do estoque de passagem de veículos leves para as fases Proconve L4 e Promot II até 31/03/2009, por motivo de crise financeira internacional. Com relação à IN 23/2021 destacou que os motores já estavam homologados pelo IBAMA, atendendo aos parâmetros da Fase L6 e não representam qualquer acréscimo de emissões em relação ao que já estava previsto para essa fase. Sustentou que a demanda estava em análise pelo IBAMA e pelo Ministério da Economia, desde meados de junho/2021 e, diante da necessidade de prorrogação da validade das LCVM, o Ministério da Economia envia o OFÍCIO SEI N. 346137/2021/ME (SEI 11630678) e a Nota Técnica SEI nº 62142/2021/ME (SEI nº 11630699), em 28/12/2021, passando por análise técnica (Nota Técnica 81 (SEI n. 11631407)) da Coordenação de Controle de Resíduos e Emissões (COREM), gerou uma Minuta de Instrução Normativa (SEI 11631892) na mesma data, tendo sido apreciada pela Coordenação-Geral de Gestão da Qualidade Ambiental (SEI 11632185) e pela Diretoria de Qualidade Ambiental (SEI 11632322). Em 29/12/2021, após análise jurídica (SEI 11637233) que concluiu pela regularidade jurídico-formal da minuta, foi decidido dispensá-la de Análise de Impacto Regulatório, nos termos do inciso I do Art. 4º do Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020, e, na mesma data, a Instrução Normativa 23/2021 foi assinada pelo presidente do Ibama, e em 30/12/2021, foi publicada em Diário Oficial da União (SEI 11642305). Alegou a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e da motivação dos atos administrativos, bem como da competência do IBAMA para editar regulamentos necessários à implementação do PROCONV (art. 3º da Lei 8723/93) e do veículo normativo utilizado. Defendeu que a fase L7 entrou em vigência em 01/01/2022, conforme previsto na Resolução CONAMA e Instruções Normativas do IBAMA e a inexistência de dano moral coletivo ou material indenizável. Pugnou pela improcedência.

Em Id 269514025, a União Federal comprovou a interposição de agravo de instrumento. Em Id 269645323, apresentou sua contestação, arguindo a sua ilegitimidade passiva “ad causam” e a inadequação da via eleita. No mérito, defendeu que o objeto da demanda não se relaciona a qualquer das competências expressas do Ministério do Meio Ambiente no bojo da Lei n. 13.844/2019 e que não há relação à atuação da pasta enquanto órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente, prescrito na Lei n. 6.938/81, bem como que a elaboração da Instrução Normativa n. 23/2021 é atividade executiva, de competência do IBAMA. Alegou a ausência de danos materiais ao meio ambiente e de danos morais coletivos, bem como a exorbitância do valor indenizatório requerido. Requereu o acolhimento das preliminares e, se superadas, a improcedência dos pedidos.

Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores – ANFAVEA requereu seu ingresso como *amicus curiae* (Id 275786414).

Mantida a decisão agravada por seus próprios e jurídicos fundamentos, foi determinada a expedição de carta precatória para a citação da Renault do Brasil S.A. e deferido o ingresso da ANFAVEA, nos termos do artigo 138 do CPC (Id 276669705).

Ciência do MPF (Id 276888275).

Manifestação da ANFAVEA, em Id 281750858. Alegou a ilegitimidade ativa do Instituto de Saúde e Sustentabilidade e defendeu a adequada, legal e proporcional medida adotada pelo IBAMA para modular o início da aplicação da fase PROCONVE L7, dados os nefastos efeitos decorrentes da pandemia do COVID-19 e, diante de condição impositiva, prorrogou, nos estritos termos de sua atribuição e competência, e como já ocorrera antes, o momento de finalização do prazo de produção e comercialização de veículos da Fase PROCONVE L6.

Renault do Brasil S.A. apresentou sua contestação (Id 283641625). Sustentou que a IN 23/2021 nunca conferiu às montadoras autorização geral para que continuassem fabricando, até o dia 30.3.2022, veículos cujos modelos utilizassem LCVMs incompatíveis com a fase L7 do PROCONVE, nem autorização para todo e qualquer veículo cuja produção tivesse se iniciado antes de 31.12.2021, mas apenas para as 5.398 unidades e, destas, somente 145 dizem respeito à Renault. Argumenta que dos 145 veículos, os últimos 20 veículos constantes do relatório (chassis de nº 93Y5SRZHGPJ230587 até 93Y4SRZHXPJ230606) foram produzidos com a configuração atualizada, em conformidade com os requisitos da fase L7 do PROCONVE. Alega que o licenciamento de automóveis sofreu redução entre os anos de 2019 e 2021, bem como que o número de veículos produzidos com a autorização da IN 23/2011 é irrelevante. Aduz a legalidade da IN 23/2021, a inexistência de violação ao dever constitucional de proteção ao meio ambiente e desvio de finalidade, a regularidade formal da IN 23/2021, no tocante à competência do IBAMA e do instrumento normativo utilizado e a inexistência de dano ambiental indenizável.

As partes foram instadas à especificação de provas (Id 287717639).

A Renault requereu o julgamento antecipado da lide (Id 290831557).

A Nissan requereu a produção de prova documental e pericial (Id 290843856).

A União Federal requereu o julgamento antecipado da lide (Id 290896510).

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=5ef05a472aa901c641b305d...> 4/22
13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

O IBAMA requereu a juntada de documentos e manifestou desinteresse pela produção de outras provas (Id 291483209).

A DPU apresentou réplica, manifestou desinteresse na produção de outras provas e pugnou pela inversão do ônus da prova (Id 295070493).

O MPF se manifestou em Id 295431653.

O IDC, em apoio à manifestação da DPU, requereu a análise dos documentos e estudos juntados pela autora e a inversão do ônus da prova (Id 299113237).

A decisão em Id 308068621 apreciou a afastou as preliminares de ilegitimidade passiva, delimitou os pontos controvertidos e determinou o julgamento antecipado da lide, por versar sobre matéria exclusivamente de direito.

Manifestação do IDC em Id 250643134.

Manifestaram ciência o MPF (Id 325623248), o IBAMA (Id 325720777) e a União (Id 326058298).

Toyota do Brasil alegou a necessidade de esclarecimentos e ajustes quanto ao ponto controvertido, qual seja a suposta nulidade da Instrução Normativa n. 23/2021, por não atender ao regramento do CONAMA e às fases PRONCONVE, sendo que a análise de eventual impacto ambiental ultrapassa os limites objetivos da lide (Id 326150450).

A DPU reiterou o pedido de inversão do ônus da prova e a procedência do pedido (Id 326976946).

Nissan do Brasil interpôs embargos de declaração (Id 327225003).

Sobre os documentos apresentados pelo IBAMA, em Id 291483209, as partes se manifestaram em Ids 327289325, 327498468, 327532389 e 327745658.

O despacho Id 329496910 determinou a análise do pedido da Toyota em Id 326150450 juntamente com o mérito.

Sobre os embargos de declaração da Nissan do Brasil, foram apresentadas contrarrazões em Ids 332308997, 332771648, 333582872, 333789730 e 334059673.

Parecer do MPF, em Id 336137662.

O IBAMA requereu a reconsideração da decisão liminar, revogando-se a tutela deferida (Id 341661790).

Em Id 344244368, foi juntada comunicação de acórdão no Agravo de Instrumento n. 5028213-37.2022.4.03.0000.

A decisão em Id 344562098 rejeitou os embargos de declaração interpostos pela Nissan do Brasil.

O MPF emitiu parecer pela procedência do pedido (Id 357437733).

Manifestação da Toyota do Brasil, em Id 361380568.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório. Decido.

Julgo antecipadamente a lide, pois, versando a causa questão de fato e de direito, não depende da produção de outras provas além das documentais já carreadas aos autos para convencimento deste Juízo, nos termos do artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

O artigo 373 do CPC prevê a possibilidade de inversão do ônus probatório quando decorrente de determinação legal e/ou quando, em atenção aos princípios da boa-fé processual e da cooperação, o ônus probatório se mostrar excessivamente dificultoso a parte. No caso, em razão do deferimento do pedido de tutela antecipada, a parte ré apresentou aos autos informações de quantidade de veículos que foram produzidos entre 31 de dezembro de 2021 e 31 de março de 2022 de que trata a IN 23/2021.

Assim, não há mais nada a prover acerca da distribuição do ônus da prova.

Tendo em vista que as preliminares de inadequação da via eleita e de ilegitimidade passiva “ad causam” já foram exaustivamente apreciadas, no curso desta ação, e afastadas, resta apenas a apreciação da ilegitimidade ativa, arguida pela ANFAVEA (Id 281750858), em razão de suposta inexistência de relação temática da Associação autora com o objeto da demanda.

A Lei n. 7.347/85 optou por indicar apenas requisitos objetivos para a aferição da legitimidade da associação enquanto autora coletiva (art. 5º, V, a e b):

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=5ef05a472aa901c641b305d...> 5/22
13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007)
(Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014)

O legislador instituiu as ações coletivas visando tutelar interesses metaindividuais, partindo da premissa de que são, presumivelmente, propostas em prol de interesses sociais relevantes ou, ao menos, de interesse coletivo, por legitimado ativo que se apresenta, *ope legis*, como representante idôneo do interesse tutelado (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores - Lei 7.347/1985 e legislação complementar. 12 ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2011, p. 430).

O Instituto Saúde e Sustentabilidade, foi constituído - há mais de 1(um) ano - para as seguintes finalidades, descritas em seu estatuto:

Artigo 4º - O Instituto tem por finalidades:

(a) Elaborar, assessorar e/ou viabilizar a execução de projetos para: (i) a promoção ou assistência da saúde, do desenvolvimento sustentável e da cidadania empresarial na área da saúde; (ii) a educação na área da saúde, por meio da difusão de conceitos, direitos e práticas de saúde para crianças, jovens, adultos e idosos para uma vida mais saudável; (iii) a instrução e/ou promoção da comunidade para o exercício de seus direitos; (iv) o desenvolvimento e/ou apoio de estudos e pesquisas científicas nas áreas da saúde

comunitária, responsabilidade social e meio ambiente, entre outras; (v) a elaboração de políticas públicas e de projetos de lei que envolvam temas de saúde e/ou sustentabilidade; (vi) o desenvolvimento de estudos em áreas que abrangem de forma ampla os conceitos de saúde, bem-estar e desenvolvimento do ser humano, tais como segurança alimentar, higiene, consumo, entomologia e patrimônio cultural em saúde dos diferentes povos; e (vii) a integração entre as áreas de educação, cultura, esporte e meio ambiente, conforme definidos em lei, com vistas à promoção da saúde e da sustentabilidade.

(b) Colaborar com entidades públicas, privadas e o terceiro setor no planejamento e implementação de projetos nas áreas de saúde, sanitária e de sustentabilidade;

(c) Observar, acompanhar e apontar para a sociedade ações e práticas adotadas de forma contrária ou que infrinjam princípios éticos, legais e científicos dentro do escopo de atuação e finalidades do Instituto; e

(d) Realizar o desenvolvimento de atividades culturais, tais como: leitura, teatro, coral, vídeo, documentário, música, dança e congêneres.

Parágrafo 1º - Esclarece-se que o Instituto não atua na prestação de serviços de assistência à saúde.

Parágrafo 2º - A consecução dos objetivos previstos neste artigo será efetivada mediante a implementação de projetos, programas e planos de ações específicos, por meio de doação de recursos físicos, humanos e financeiros, e ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos, a órgãos do setor público e privado que atuem em áreas afins.

Parágrafo 3º - Os serviços de educação em saúde e assessoria no exercício de direitos da saúde, mencionados neste artigo, serão prestados pelo Instituto à comunidade de forma inteiramente gratuita, e com recursos próprios.

Parágrafo 4º - Os eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do patrimônio, auferidos mediante o exercício das atividades decorrentes da finalidade do Instituto, serão integralmente aplicados na consecução do seu objetivo social, não havendo, em hipótese alguma, distribuição entre os seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores.

Artigo 5º - No desenvolvimento de suas atividades, o Instituto observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e igualdade de direitos, sem discriminação de raça, cor, gênero ou religião.

Artigo 6º - O Instituto poderá adotar Regimento Interno para disciplinar o seu funcionamento, o qual será submetido à aprovação pela Assembleia Geral.

O Instituto autor desenvolve atividades de análise e monitoramento de qualidade do ar no Brasil e a adoção de planos de ações para tais finalidades (Id 248808519, Id 248808520, Id 248809586 e Id 248809590).

Embora a finalidade institucional seja ampla e genérica, denota-se pertinência temática entre o objeto do Instituto e a demanda proposta. Ademais, dentre os fatos narrados na inicial, salienta-se a existência de lesão ou risco de lesão ao meio ambiente, contando, ainda, com o ingresso da Defensoria Pública da União no polo ativo.

Desse modo, o caso se amolda à previsão do art. 1º, inciso I, da Lei n. 7.347/85.

Rejeito, assim, a alegada ilegitimidade ativa do Instituto Saúde e Sustentabilidade.

Passo, outrossim, à apreciação do mérito.

Na hipótese dos autos, pretende a parte autora declarar a nulidade da Instrução Normativa IBAMA n. 23/2021, tendo por escopo prorrogar 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, cuja montagem foi iniciada até 31 de dezembro de 2021, mas que, por motivo de força maior, não pôde ser finalizada em razão da não disponibilidade de componentes específicos, bem como a condenação dos réus ao pagamento de indenização por danos materiais ao meio ambiente e por danos morais coletivos.

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=5ef05a472aa901c641b305d...> 7/22
13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

De acordo com as teses expostas na petição inicial, os pontos controvertidos a serem analisados são os seguintes: competência do IBAMA para regulamentar o controle de emissão de poluentes por veículos automotores, a adequação do veículo normativo utilizado, a legalidade do ato administrativo e a existência de dano indenizável.

O artigo 225 da Constituição Federal assegura que *“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”*. Ao Poder Público, cabe assegurar a efetividade desse direito (§1º), por meio de medidas de preservação, fiscalização, proteção e de educação ambiental (incisos I a VIII).

A Lei n. 6.938, de 31/08/1981, estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente com vistas à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida e, ainda, assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Como órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, atribuiu ao IBAMA a função de órgão executor, ao lado do 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”** (art. 6º, IV) e ao CONAMA, como órgão consultivo e deliberativo, **“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”** (art. 6º, II).

Ainda, de acordo com a Lei n. 6.938/81:

Art. 8º Compete ao CONAMA: (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

I - 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; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

III - (Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009)

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; (VETADO);

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; (Redação dada pela Vide Lei nº 7.804, de 1989)

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

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama. (Incluído pela Lei nº 8.028, de 1990)

De seu turno, nos termos do artigo 2º da Lei n. 7.735/89, o IBAMA é entidade autárquica, vinculada ao Ministério do Meio ambiente, e a ele incumbe: exercer o poder de polícia ambiental (inc. I); 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 (inc. II); executar as ações supletivas de competência da União, em conformidade com a legislação ambiental vigente (inc. III); e implementar a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo nas terras indígenas, nos territórios reconhecidos de comunidades quilombolas e outras comunidades, nos assentamentos rurais federais e nas demais áreas da União administradas pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Público, em parceria com os órgãos e entidades gestores correspondentes (inc. IV).

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=5ef05a472aa901c641b305d...> 8/22
13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

Visando a redução de emissão poluentes por veículos automotores, foi editada a Lei n. 8.723, de 28/10/93, que aponta como parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente os fabricantes de motores e veículos automotores e os fabricantes de combustíveis, a quem determina uma série de providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no País, enquadrando-se aos limites fixados e respeitando, ainda, os prazos nela estabelecidos.

Conforme o artigo 3º da Lei n. 8.723/93 **“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”**.

Dentro desse mister, o CONAMA editou a **Resolução n. 415, de 24/09/2009**, dispondo sobre a **fase PROCONVE L6** de exigências do Programa para veículos automotores leves novos, a partir de 01/01/2014 e a **Resolução 492, de 20/12/2018**, estabelecendo as **fases PROCONVE L7, a partir de 01/01/2022 e PROCONVE L8, a partir de 01/01/2025**.

A parte autora entende que o IBAMA teria invadido as atribuições do CONAMA para regulamentar o controle de emissão de poluentes por veículos automotores, quando da edição da Instrução Normativa n. 23/2021, com o seguinte teor:

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=5ef05a472aa901c641b305d...> 9/22
13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 23, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021

Prorroga 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, cuja montagem foi iniciada até 31 de dezembro de 2021, mas que, por motivo de força maior, não pôde ser finalizada em razão da não disponibilidade de componentes específicos.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA), nomeado por Decreto da Presidência da República de 9 de janeiro de 2019, este publicado no Diário Oficial da União (DOU) - Edição Extra de 9 de janeiro de 2019, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 23, incisos I, V e VIII, do Anexo I do

Decreto nº 8.973, de 24 de janeiro de 2017, que aprovou a Estrutura Regimental do Ibama, publicado no DOU de 25 de janeiro de 2017, e o art. 134 do Anexo I da Portaria Ibama nº 2.542, de 23 de outubro de 2020, publicada no D.O.U. de 27 de outubro de 2020, com fundamento no art. 7º, inc. XII e XIII, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, no art. 8º, inciso VI, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, no art. 3º da Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, a Portaria Ibama nº 167, de 26 de dezembro de 1997, e considerando o constante no Processo nº 19687.115642/2021-00, resolve:

CONSIDERANDO 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,

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.

Conforme se observa da norma em comento, o Ibama **não anulou nem adiou** a entrada em vigor da nova fase do Proconve L7, cujo início estava programado para 01/01/2022, nos termos da Resolução Conama n. 492, de 2018.

Contudo, a IN 23/2021 **prorrogou a validade das Licenças** para Uso da Configuração de Veículo ou Motor – LCVm, então emitidas para os veículos cujos motores já estavam homologados pela Fase L6, mas que estavam inacabados nas fábricas, em virtude da escassez de semicondutores no mercado.

De acordo com a informação trazida aos autos pelo IBAMA, em Id 265833367, foram 5.398 unidades de veículos nessas condições:

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=5ef05a472aa901c641b305...> 10/22
13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

De acordo com as informações prestadas à autarquia, foram 5.398 unidades cuja fabricação foi concluída em 2022 amparada na IN 23/2021.

Seguem os relatórios apresentados pelas seguintes empresas:

1. CAO A CHERY AUTOMÓVEIS LTDA - documento SEI 13821070, enviado em 31/01/2022, registrado processo SEI 02001.002273/2022-28;

2. RENAULT DO BRASIL S/A - documento SEI 13821182, enviado em 28/01/2022, registrado no processo SEI 02001.002263/2022-92;

3. HPE MOTORES DO BRASIL LTDA - documento SEI 13821270, enviado em 31/01/2022, registrado no processo SEI 02001.002219/2022-82;

4. BRAZIL TRADING LTDA - documento SEI 13821354, enviado em 31/01/2022, registrado no processo SEI 02001.002205/2022-69;

5. SNS AUTOMÓVEIS LTDA - documento SEI 13821487 - processo SEI 02001.003419/2022-52.

Inicialmente foram consideradas 5.429 unidades. Tendo em vista retificação das informações prestadas pela empresa FCA FIAT CHRYSLER AUTOMÓVEIS LTDA, totalizou-se a quantia de 5.398 unidades produzidas/importadas objeto de controle da IN 23/2021.

Outrossim, cumpre esclarecer que o prazo para finalização da montagem dos veículos nos termos da IN 23/2021 se encerrou em 31/03/2022 e que para a sua comercialização foi fixada a data de 30/06/2022.

É importante consignar que a ordem jurídica contempla competência concorrente para legislar sobre o meio ambiente. Nesse sentido, já se decidiu que (*g.n.*):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. LEI ESTADUAL QUE VERSA SOBRE PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS. LEI Nº 14.882, DE 27.01.2011, DO ESTADO DO CEARÁ. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. ANTECEDENTES. 1. **O princípio norteador da repartição de competências entre os entes componentes do federalismo brasileiro é o princípio da predominância do interesse, que é aplicado não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pela Constituição Federal, mas também em interpretações que envolvem diversas matérias. Quando surgirem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que asseguram o Estado Federal, garantindo as exigências de equilíbrio federativo.** 2. **O constituinte distribuiu entre todos os entes da federação as competências legislativas e materiais em matéria ambiental, de modo a reservar à União o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem a legislação federal** (arts. 23, VI ao VIII, e 24, VI e VIII, CF). 3. Este Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já se pronunciou sobre o tema, afirmando a regra de que a matéria ambiental é disciplina de competência legislativa concorrente, cabendo à União estabelecer as normas gerais, restando aos Estados a atribuição de complementaridade às lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas. Nesse sentido: ADI 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.937, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 194.704, Rel. p/ Acórdão, Min. Edson Fachin. 4. **A Lei nº 6.938/1981, de âmbito nacional, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA como o órgão competente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas ou ambientais poluidoras a ser pelos Estados concedidos e supervisionados pelo IBAMA.** O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que poderão ser realizados procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. 5. A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. 6. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. (STF, ADI 4615, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, Publicação: 28/10/2019)

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=5ef05a472aa901c641b305...> 11/22
13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

Dentro desse poder normativo de que dispõe a União, coube ao CONAMA editar as normas e estabelecer os padrões nacionais de controle de veículos automotores, aeronaves e embarcações, nos termos do art. 8º da Lei n. 6.983/81.

Note-se, no mais, que o artigo 3º da Lei n. 8.723/93 conferiu competência concorrente ao CONAMA e ao IBAMA 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”*.

Nesta senda, resulta claro que o IBAMA não invadiu a competência do CONAMA ao dispor sobre a prorrogação do prazo de validade das LCVs, ante a atribuição para tal fim conferida à Autarquia pelo já referido artigo 3º, da Lei 8.723/93, bem como no artigo 5º da mesma Lei, *verbis*: **“somente podem ser comercializados os modelos de veículos automotores que possuam a LCV — Licença para uso da Configuração de Veículos ou Motor, emitida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)”**.

Nesse sentido, a propósito, decidiu o E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no julgamento do Agravo de Instrumento n.

DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA N. 23/2021. METODOLOGIA DE “ESTOQUE DE PASSAGEM”. PRORROGAÇÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS. CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19. AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO INVOCADO PELA AUTORA. PERICULUM IN MORA REVERSO. 1. Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida na ação civil pública de origem, na qual se discute eventual ilegalidade da Instrução Normativa IBAMA n. 23/2021 e possíveis danos ambientais dela decorrentes. 2. Não se conhece do recurso quanto à admissão do amicus curiae e do assistente litisconsorcial, por ausência de razões recursais, como corretamente apontou o MPF em seu parecer. 3. Rejeitada a preliminar de inadequação da via eleita porque a ação civil pública de origem funda-se na possível ocorrência de dano ambiental, hipótese que se amolda ao art. 1º, I, da Lei nº 7.347/85. 4. Rejeitada a preliminar de não cabimento de liminar contra a Fazenda Pública, vez que a vedação prevista no art. 1º, § 3º da Lei 8.437/1992 refere-se a liminares satisfativas irreversíveis e, no caso concreto, não há irreversibilidade na decisão que suspende instrução normativa e determina a exibição de documentos pelas partes. 5. **Em exame de cognição sumária, conclui-se pela probabilidade de que a IN 23/2021 não tenha invadido as atribuições do CONAMA previstas no art. 8º, VI da Lei nº 6.938/81, porque aparentemente editada em consonância com as Resoluções CONAMA nº 415/2009 e 492/2018 e sem ocasionar dano ambiental.** 6. **Ausente, portanto, a probabilidade do direito invocado pela parte autora na ação de origem, ante a possível legalidade da IN 23/2021.** 7. Presente o periculum in mora inverso, na medida em que a suspensão da instrução poderia, ao menos em tese, causar danos de difícil ou impossível reparação a terceiros, mormente os adquirentes dos veículos em questão. Além disso, a determinação de apresentação de grande quantidade de documentos é bastante gravosa e presumivelmente de difícil execução, não se justificando sua adoção antes do exame exauriente sobre a legalidade do ato normativo. 8. Agravo de instrumento parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido para revogar a decisão agravada quanto à suspensão dos efeitos da Instrução Normativa nº 23/2021 e quanto à determinação de que os réus apresentem documentos. (Relator Desembargador Federal WILSON ZAUHY FILHO, 4ª Turma, Intimação via sistema Data: 04/11/2024)

Superada a questão da competência legislativa do IBAMA para a matéria tratada na IN 23/2021, passo à análise do veículo normativo utilizado.

A Instrução Normativa é espécie prevista no artigo 2º, inciso III, do Decreto n. 10.139/2019 (III - instruções normativas - atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos).

Considerando que a matéria versada - prorrogação do prazo para comercialização de veículos já licenciados em estoque de passagem, já encontrava disciplina na Portaria IBAMA 167/97, entendo adequada a utilização da instrução normativa para a implementação do prazo adicional de 90 (noventa) dias, estando a questão no âmbito de competência do IBAMA, nos termos do artigo 2º, inciso I a III, do Decreto n. 8.973, de 24/01/2017 (revogado pelo Decreto n. 11.095/2022), então em vigor:

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;

II - avaliação de impactos ambientais;

III - licenciamento ambiental de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, e daqueles capazes de causar degradação ambiental, nos termos da lei;

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=5ef05a472aa901c641b305...> 12/22
13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

No que se refere à legalidade do ato, especificamente à observância dos princípios da motivação e da finalidade, entendo pertinente trazer em destaque os seguintes trechos da Informação Técnica n. 3/2022-CGQua/Diqua, em Id 258754560:

3. Esta matéria esteve em discussão no Ibama ao longo do ano de 2021, conforme pode ser observado no histórico registrado no processo 19687.115642/2021-00 e nos vários processos a ele relacionados. Assim, não é verídica a informação de que o Ibama teria de forma súbita construído os fundamentos da edição da IN. É possível demonstrar que a discussão acerca do tema já remontava ao mês de junho de 2021 (SEI 11630699). Logo, não há o que se dizer em uma possível ação dissimulada do Ibama, no sendo de os fundamentos técnicos não estarem sólidos e terem sido providos apenas com o intuito de “conferir à medida final uma aparência de fundamentação e procedimentalidade”. Por outro lado, o curto período de tempo observado no processo administrativo não deve ser analisado como se a discussão preparatória vesse sido iniciada nas datas dos documentos de fundamentação. Tão somente o processo administrativo da IN foi inaugurado com os subsídios do Ministério da Economia. Todos os processos relacionados poderão ser disponibilizados ao MP se considerado pertinente.

4. No âmbito de tais processos, é possível identificar os dados trazidos pelas montadoras, assim como a realização de pesquisa no âmbito do Ministério da Economia em que são apurados os impactos da pandemia de COVID-19 nas cadeias de suprimentos de fabricantes e importadores de veículos. A partir desses dados, o Ibama procedeu à análise e manifestou-se em estrita observância ao escopo de suas competências de controle ambiental relativas ao Proconve.

Alegação 3 - A IN como “medida complementar”, que “subverteu a regulação promovida pelo CONAMA (...) e prorrogou prazos para a FABRICAÇÃO e COMERCIALIZAÇÃO de veículos mais poluentes”

5. O Ibama não prorrogou prazos para fabricação de veículos novos e nem adiou a entrada em vigor das novas fases do Proconve. Tampouco extrapolou ou anulou qualquer comando das Resoluções Conama nº 415 de 24/09/2009, que instituiu a Fase L6, e nº 492, de 2018, que instituiu as Fases L7 e L8. A IN atingiu unicamente os veículos cujos motores já estavam homologados pela Fase L6, mas que estavam inacabados nas fábricas, em virtude da escassez de semicondutores no mercado. Com isso, a entrada no mercado desses veículos com motor L6 já fazia parte do que estava previsto desde a edição da Resolução Conama nº 415, de 2009, que instituiu a Fase L6 do Proconve.

6. Com o motor homologado, a fabricação deveria ser feita até 31 de dezembro de 2021. Nas hipóteses em que a comercialização destas unidades não ocorre dentro do mesmo ano civil, existe a previsão na Portaria Ibama nº 167/1997, em seu Art. 15, para que esse “estoque” seja comercializado nos primeiros meses do ano subsequente, conforme transcrito a seguir:

DOS ESTOQUES DE PASSAGEM EM MUDANÇA DE FASE

Art. 15 - Quando da entrada em vigor de novos limites de poluentes para veículos automotores, a validade das Licenças para o Uso da Configuração de Veículos ou Motor - LCVM emitidas para modelos que não atendam aos novos limites, fica prorrogada até 31 de março do ano subsequente, conforme descrito nos parágrafos deste artigo.

Parágrafo 1º - Para veículos nacionais, ou do MERCOSUL, produzidos até o último dia de validade da respectiva LCVM;

Parágrafo 2º - Para veículos importados, produzidos até o último dia de validade da LCVM e que tenham obtido as respectivas Licenças de Importação - LI até esta mesma data.

Parágrafo 3º - Os detentores das LCVM prorrogadas, deverão fornecer ao IBAMA até 31 de janeiro do ano subsequente a sua validade, a quantidade de veículos por modelo abrangidos por este artigo.

Parágrafo 4º - Os dados referentes à identificação de cada veículo, deverão estar disponíveis para consultar, quando solicitados pelo IBAMA. Parágrafo 5º - Estes veículos devem ser incluídos no Relatório de Controle de Qualidade de Emissões - RCQE, referente ao 2º semestre do ano de validade da LCVM.

7. Assim, ao serem finalizados, com os motores já homologados com LCVM L6, a entrada desses veículos na frota nacional não representou acréscimo ao que estava previsto, uma vez que as Licenças regulares emitidas pelo Proconve permitem a fabricação de unidades ilimitadas. Apenas houve atraso na sua saída das fábricas – em vez de dezembro de 2021, eles foram concluídos até março de 2022 e estas mesmas unidades tiveram prazo de três meses para serem comercializadas.

8. Ou seja, não há qualquer fundamento na afirmação de que o Ibama prorrogou prazos para a fabricação e comercialização de veículos mais poluentes, pois o nível de emissão desses veículos atendeu aos limites da Fase L6, e em quantidade de veículos já prevista desde o início da Fase L6

Alegação 4: Que a IN 23/2021, ao permitir a comercialização e utilização de veículos automotores mais poluentes, "desrespeitando as fases do PROCONVE originalmente previstas gera dano ambiental, à saúde humana e ao sistema

climático".

13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

(…)

11. Para fundamentar em argumentos fáticos sua decisão, o Ibama partiu da análise de dados aportados ao longo do ano de 2021 pelas montadoras e, no segundo semestre de 2021, pelo Ministério da Economia (ver documentos SEI 10828598, 11022438 e 11293837). Trata-se, portanto, de veículos que não puderam ser concluídos durante o período de vigência da licença, ou seja, até 31 de dezembro de 2021.

12. Conforme Nota Técnica do ME SEI nº 62142/2021/ME:

.. especialmente, em face de seu impacto no Custo Brasil, tanto no que se refere diretamente ao valor dos veículos a serem destruídos caso o pleito não seja atendido, quanto aos custos dos consumidores que não receberão os veículos encomendados na especificação solicitada, ressalvadas aqui as competências do IBAMA acerca do tema.

13. Ressalte-se que as avaliações provenientes do Ministério da Economia (Nota Técnica SEI nº 11630699) estimavam em até 20 mil o total de unidades incompletas por falta de componentes. Mas, as declarações de fabricantes e importadores, recebidas no Ibama até 31 de janeiro de 2022, demonstraram que esse montante foi 73% menor do que o previsto inicialmente - totalizou 5.429 veículos, conforme registrado no processo 02001.002887/2022-18

14. Ainda, conforme Nota Técnica do ME SEI nº 62142/2021/ME:

Em relação ao não retrocesso ambiental, informamos que o número de licenciamentos anuais de automóveis e veículos comerciais leves novos sofreu uma forte redução devido a pandemia, ante aos valores previamente previstos quando da edição da Resolução CONAMA nº 492, de 20 de dezembro de 2018, que estabeleceu as fases PROCONVE L7 e PROCONVE L8. Foram 2.371.041 veículos licenciados em 2019. Após o início da pandemia, foram 1.747.145 em 2020, com projeção de 1.828.892 ao fim de 2021.

Desta forma, mesmo que a prorrogação por noventa dias das Licenças para Uso da Configuração de Veículos ou Motor – LCVM, emitidas pelo IBAMA, para permitir que sejam finalizados os modelos de veículos L6, seja acatada da forma sugerida, os impactos ambientais não serão superiores aos previstos quando da publicação da Resolução CONAMA nº 492, em 2018.

15. Diante desses fatos, a IN 23/21 recorreu ao mecanismo do “estoque de passagem” – figura já prevista na já citada Portaria Ibama nº 167/1997, no caput do art. 15.

16. Esse artigo estabelece a prorrogação da validade da LCVM (no caso, da LCVM da Fase L6), quando da entrada em vigor de novos limites de emissão, para modelos que atendam à etapa anterior, até 31 de março do ano subsequente. Considerando motivo de força maior, que se impôs ao setor conforme já explicitado acima, a decisão foi de que a licença L6 teria validade até 31 de março de 2022, para fins de finalização dos veículos L6 cuja fabricação vesse sido iniciada até 31 de dezembro de 2021.

(…)

20. Ou seja, a IN exigiu que as empresas comunicassem ao Ibama as marcas/modelo/versão impactadas por esta situação específica, além das LCVMs que abrangem tais veículos, LIs que atendem às solicitações de importação também cobertas pela mesma situação, e o intervalo de VINs (vehicle identification number) para sua identificação.

21. E no que concerne à verificação dos processos de qualidade de produção, os fabricantes e importadores, conforme a legislação vigente, deverão apresentar informações sobre a produção desses veículos atendendo ao 2º semestre do ano de validade da LCVM.

22. A edição da normativa, portanto, foi motivada pelo adequado equacionamento diante de tal cenário, sob a ótica do controle ambiental exercido pelo Proconve, e sob estrita observância do escopo de competências do Ibama.

23. A relação dos quantitativos de veículos afetados pela IN, conforme requerimentos encaminhados ao Ibama até o dia 31/01/2022, estão disponíveis nos documentos: Informação SEI nº 11985656 e Planilha consolidada IN 23/21 - SEI 11985875.

A matéria jornalística juntada pela autora em Id 248808507 infirma os argumentos apresentados pelo IBAMA, no que se refere ao desabastecimento de componentes para a linha de produção de veículos automotores.

Da análise dos documentos coligidos aos autos, em especial no Id 248808513, que acompanha a inicial, infere-se que a questão em pauta foi analisada pela área técnica do IBAMA, pela Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA e pela Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação – SDIC, do Ministério da Economia, levando-se também em consideração o contexto fático da época, que era de escassez de componentes eletrônicos e de crise sanitária.

É importante consignar que cabe ao gestor público, no âmbito de sua competência, conciliar os interesses e os valores jurídicos tutelados, de forma a equalizá-los e, da melhor maneira, buscar a realização do bem comum, onde se insere o direito ambiental, e também da justiça social.

No caso em apreço, havia nitidamente vários entraves e interesses a serem equalizados, não apenas a nível ambiental, mas também econômico, comercial e social, dentro de um cenário de crise sanitária mundial, com notórios reflexos na economia do Brasil e de outros países do mundo.

Eis alguns trechos em destaque com abordagens acerca de cada um desses pontos (*g.n.*):

Nota Técnica SEI n. 62142/2021/ME (Id 248808513, p. 13/15)

V. SUGESTÃO DE PROVIDÊNCIAS

43. A solução técnica mais simples e rápida, a qual já existe precedente, pareceria ser a regulamentação de “estoque de passagem”, prorrogando a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor (LCVM) emitidas para modelos que não atendam aos novos limites, e, tendo em vista a data limite da implementação da fase L7, entende-se que qualquer medida deva ser simples e horizontal para todo o setor, assegurando a igualdade de condições e a livre concorrência de mercado.

44. Assim, propõe-se a adoção de medida nos moldes do que foi feito no passado através da Portaria Normativa IBAMA nº 8, de 27 de abril de 2009, a qual, motivada pela crise financeira de 2009, prorrogou a possibilidade de produção e comercialização de veículos (estoque de passagem) que atendiam apenas a fase anterior do PROCONVE (L4) a que passou a vigorar em 1º de janeiro de 2009 (L5). Portaria Normativa IBAMA nº 8, de 27 de abril de 2009. Considerando a orientação de Governo no sentido de adotar medidas que minimizem os prejuízos causados pela crise financeira internacional no setor produtivo brasileiro; Considerando a grande demanda, por parte da indústria, chegada a este IBAMA solicitando prorrogar o prazo de comercialização do estoque de passagem de veículos das fases PROCONVE L4 e PROMOT II, em função de sua não comercialização pela falta de crédito no mercado financeiro;

Art. 1º - Autorizar a comercialização do estoque de passagem de veículos leves, motocicletas e similares de cada empresa solicitante detentora de LCVM e LCM válidas para as fases PROCONVE L4 e PROMOT II.

§ 1º - A autorização de que trata o caput deste artigo terá validade somente para veículos produzidos ou importados até 31 de março de 2009;

45. A razão econômica para o deferimento pelo IBAMA foi a crise financeira mundial no final de 2008, que derrubou as vendas em cerca de 50% no fim daquele ano (falta de crédito no mercado financeiro), deixando as empresas com grande estoque de veículos produzidos e de motores, que caso não houvesse a prorrogação, deveriam ser destruídos.

46. Hoje em 2021, a crise sanitária tem impactos ainda maiores, com reflexos técnicos, financeiros, além de ter gerado uma escassez mundial de diversos componentes, em especial semicondutores, derrubando a produção de veículos, gerando um problema inverso do que ocorreu em 2009, que será a falta/baixo estoque de passagem que as empresas poderiam utilizar para suavizar os efeitos nas vendas no início do próximo ano, causado especialmente pelo estoque de veículos inacabados da fase Proconve L6. A solução sugerida busca conciliar, dado a complexidade da crise provocada pelo surto de COVID para atendimento dos novos requisitos, os diversos aspectos técnicos, econômicos, concorrenciais e socioambiental nessa caminhada constante rumo a maior sustentabilidade no setor de transporte.

47. De modo geral, o estoque de passagem em ano que ocorre mudança de fase do PROCONVE é regulado pela Portaria IBAMA nº 167, de 26 de dezembro de 1997. Segundo esta Portaria, resumidamente, os veículos da fase atual L6 poderiam ser produzidos até o fim do ano calendário - 31 de dezembro de 2021 (data de validade normal da LCVM), podendo ser faturados para as concessionárias até 31 de março de 2022. Depois de faturados até esta data limite, poderiam ser comercializados pelas concessionárias aos consumidores finais em qualquer época sem limite de prazo.

Portaria IBAMA nº 167 de 1997 – Art. 15 Estoque de Passagem. DOS ESTOQUES DE PASSAGEM EM MUDANÇA DE FASE

Art. 15 - Quando da entrada em vigor de novos limites de emissão de poluentes para veículos automotores, a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas para modelos que não atendam aos novos limites, fica prorrogada até 31 de março do ano subsequente, conforme descrito nos parágrafos deste artigo.

§ 1º - Para veículos nacionais, ou do MERCOSUL, produzidos até o último dia de validade da respectiva LCVM;

§ 2º - Para veículos importados, produzidos até o último dia de validade da LCVM e que tenham obtido as respectivas Licenças de Importação - LI até esta mesma data.

§ 3º - Os detentores das LCVM prorrogadas, deverão fornecer ao IBAMA até 31 de janeiro do ano subsequente a sua validade, a quantidade de veículos por modelo abrangidos por este artigo.

§ 4º - Os dados referentes à identificação de cada veículo, deverão estar disponíveis para consulta, quando solicitados pelo IBAMA.

§ 5º - Estes veículos devem estar incluídos no Relatório de Controle de Qualidade de Emissões - RCQE, referente ao 2º semestre do ano de validade da LCVM.

48. Destaca-se que esta Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação tem a competência para tratar de políticas públicas do setor automotivo. Assim, a presente Nota trata de avaliação técnica da questão, com recomendação de avaliação de eventuais medidas pelo órgão competente.

CONCLUSÃO

49. Esta área se manifesta favorável ao pleito em tela, especialmente, em face de seu impacto no Custo Brasil, tanto no que se refere diretamente ao valor dos veículos a serem destruídos caso o pleito não seja atendido, quanto aos custos dos consumidores que não receberão os veículos encomendados na especificação solicitada, ressalvadas aqui as competências do IBAMA acerca do tema.

50. Ante os graves impactos sociais e econômicos decorrentes da emergência de saúde pública de importância internacional por surto do novo coronavírus, a proposta objetiva mitigar parte dos impactos sofridos pelo setor automotivo frente à crise da COVID-19, sem renunciar à política de aprimoramento dos veículos comercializados no país.

51. Em relação ao não retrocesso ambiental, informamos que o número de licenciamentos anuais de automóveis e veículos comerciais leves novos sofreu uma forte redução devido a pandemia, ante aos valores previamente previstos quando da edição da Resolução CONAMA nº 492, de 20 de dezembro de 2018, que estabeleceu as fases PROCONVE L7 e PROCONVE L8. Foram 2.371.041 veículos licenciados em 2019. Após o início da pandemia, foram 1.747.145 em 2020, com projeção de 1.828.892 ao fim de 2021.

52. Desta forma, mesmo que a prorrogação por noventa dias das Licenças para Uso da Configuração de Veículos ou Motor – LCVM, emitidas pelo IBAMA, para permitir que sejam finalizados os modelos de veículos L6, seja acatada da forma sugerida, os impactos ambientais não serão superiores aos previstos quando da publicação da Resolução CONAMA nº 492, em 2018.

53. Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica ao Presidente do Ibama, para conhecimento e, se considerar pertinente, análise do tema e adoção de providências. Ressalte-se que a proposta não se trata de moratória, mas, sim, de abordagem decorrente de evento superveniente, de força maior, que trará prejuízo econômico para o país. Ademais, a sugestão apresentada se coloca apenas a título de colaboração, na certeza de que aquele Instituto tem melhor conhecimento para selecionar, se for o caso, o ato administrativo mais adequado para eventuais medidas urgentes.

54. Ressalte-se, também, o entendimento desta área técnica de que qualquer medida deva ser simples e horizontal para todo o setor, assegurando a igualdade de condições e a livre concorrência de mercado e deve buscar conciliar, dado a complexidade da crise provocada pelo surto de COVID-19 para atendimento dos novos requisitos e à falta de semicondutores no mercado global, os diversos aspectos técnicos, econômicos, concorrencial e socioambiental nessa caminhada constante rumo a maior sustentabilidade no setor de transporte.

4. ANÁLISE

4.1. Cabe destacar a existência de duas situações distintas, sendo uma delas relacionada aos (i) pleitos iniciais do segmento, de não atendimento à fase Proconve L7 dadas as dificuldades de desenvolvimento e homologação de protótipos em decorrência da pandemia de COVID-19, e (ii) outras demandas que vieram depois e superaram essa primeira situação, ou seja, com emissão já completa de licenças para a etapa L7, além de LCVMs válidas para a etapa Proconve L6, mas que, em decorrência do colapso de algumas cadeias logísticas, não conseguiram concluir os veículos L6 até o prazo definido na licença, de 31 de dezembro de 2021.

4.2. A primeira situação, conforme explicitado na Nota Técnica do Ministério da Economia, está relacionada às “paralisações das atividades de engenharia, desenvolvimento, testes e construção de protótipos, devido aos protocolos sanitários durante a crise da pandemia”. As dificuldades decorrentes desse cenário, entretanto, e de acordo com relato dos representantes do setor, estão relativamente superadas, ainda que com atrasos.

4.3. Por outro lado, a segunda situação decorre da persistente crise de fornecimento dos semicondutores, que teve por consequência a impossibilidade de finalização de milhares de veículos cuja fabricação foi iniciada em 2021. Os estudos realizados pelo Ministério da Economia e relatados na manifestação técnica apontam para a configuração de “determinante de força maior” para a tomada de decisão pelos gestores públicos. Citamos: “Assim, do ponto estritamente técnico-econômico, relacionado à produção e à comercialização de veículos no País, a crise de semicondutores, e seu impacto na produção de veículos no Brasil e no mundo (a atual crise é global), com perda de produção em centenas de milhares no Brasil, e em milhões no mundo, e um razoável estoque de veículos incompletos nas fábricas, se coloca como um determinante econômico intransponível, e de força maior, decorrente da desestabilização das cadeias globais de fornecimento ocasionada pela pandemia do COVID-19”.

4.4. A presente análise, portanto, tem foco sobre os encaminhamentos possíveis ao adequado equacionamento de tal cenário, sob a ótica do controle ambiental exercido pelo Proconve.

4.5. Assim sendo, há um entendimento acerca de causas econômicas que impactaram o setor automobilístico, considerando limitações nas importações de microprocessadores, semicondutores e outras peças, o que inviabilizou a conclusão de veículos em processo de fabricação durante o período de validade da licença L6.

4.6. Tendo em vista tratar-se de conhecimento público e notório a desorganização dessa cadeia logística em decorrência da pandemia de COVID-19, bem como da sinalização por parte do governo brasileiro a partir dessa comunicação, procede-se à avaliação sob o ponto de vista ambiental e das competências do Ibama.

4.7. As informações recebidas por esta autarquia dão conta de veículos cuja montagem precisou ser paralisada devido à ausência de componentes específicos - cite-se os documentos 10828598, 11022438 e 11293837. Trata-se, portanto, de veículos que não puderam ser concluídos durante o período de vigência da licença, ou seja, até 31 de dezembro de 2021.

4.8. As indicações dos fabricantes, bem como do Ministério da Economia, apontam para a possibilidade de que esses veículos sejam finalizados nos primeiros 3 (três) meses de 2022, com o recebimento de peças já encomendadas. Com isso, não se trata de veículo cuja produção ocorre a partir de 1º de janeiro de 2022, mas tão somente sua finalização.

4.9. Nesse contexto, pode-se considerar como de conhecimento público a falta de semicondutores, microprocessadores e outras peças, conforme indicado no levantamento do Ministério da Economia, assim como o reconhecimento dessa condição e os impactos dessa escassez pelo governo brasileiro. Verifica-se, assim, a possibilidade de aplicação da Portaria Ibama nº 167/1997, no caput do art. 15:

Art. 15. Quando da entrada em vigor de novos limites de emissão de poluentes para veículos automotores, a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor – LCVM emitidas para modelos que não atendam aos novos limites, fica prorrogada até 31 de março do ano subsequente, conforme descrito nos parágrafos deste artigo.

4.10. O artigo estabelece prorrogação da validade da LCVM, quando da entrada em vigor de novos limites de emissão, para modelos que atendam à etapa anterior, até 31 de março do ano subsequente. Considerando motivo de força maior, que se impôs ao setor conforme já explicitado acima, sugere-se que a licença L6 possa ter validade até 31 de março de 2022, para fins de finalização dos veículos L6 cuja fabricação foi iniciada até 31 de dezembro de 2021. Trata-se da utilização de um dispositivo vigente e que já prevê prorrogação da licença até este prazo.

4.11. Da mesma forma, considerando os regulamentos sobre comercialização de estoques de passagem, seja concedido o prazo de 90 (noventa) dias - ou seja, até 30 de junho de 2022 - para comercialização desses veículos finalizados até 31/03/2022.

Novamente, o que se propõe não é o início de fabricação de veículos L6 a partir de 1º de janeiro de 2022, mas tão somente a finalização, com a inclusão de peças e partes notadamente impactados pelo colapso de cadeias logísticas específica.

4.12. Assim sendo, vislumbra-se a possibilidade de que a equipagem dessas partes e peças específicas possa ocorrer dentro do período regular de validade das LCVMs em períodos de troca de fase, e que sua comercialização possa ocorrer nos 90 (noventa) dias subsequentes.

4.13. Por sua vez, no que concerne aos veículos importados, considerando novamente os termos do Ofício ME, tem-se que o impacto nesta cadeia foram sentidos também por veículos destinados ao mercado brasileiro, importados de países com os quais o país tem acordos comerciais para este fim. É o caso dos veículos importados de países do Mercosul e do México. Propõe-se que tratamento similar seja concedido a veículos importados desses locais, nas mesmas condições concedidas aos fabricantes nacionais.

4.14. Neste caso, caberia aos interessados comunicar ao Ibama as marcas/modelo/versão impactadas por esta situação específica, além das LCVMs que abrangem tais veículos, LIs que atendem às solicitações de importação também cobertas pela mesma situação, e o intervalo de VINs (vehicle identification number) para sua identificação.

4.15. Adicionalmente, no que concerne à verificação dos processos de qualidade de produção, os fabricantes e importadores, conforme a legislação vigente, deverão apresentar informações sobre a produção desses veículos atendendo ao 2º semestre do ano de validade da LCMV.

4.16. O prazo de 3 (três) meses é entendido como adequado para a superação da situação em tela, de forma a manter o controle ambiental pretendido pelo Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve), pois não amplia o período nem a quantidade de veículos da fase L6, apenas permitindo a finalização de veículos cuja conclusão depende da inserção de partes e peças específicas

5. PROPOSTA E JUSTIFICATIVAS

Nº/Proposta/Justificativa

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

Estabelece como objeto da norma, em retomada da Portaria Ibama nº 167/1997, a prorrogação das licenças para uso da configuração de veículo ou motor (LCVM) que não atendam aos novos limites por motivo de força maior, quando da entrada em vigor de nova fase do PROCONVE-L7.

2) § 1º A Para veículos nacionais produzidos até 31 de março de 2022;

Especifica o uso para o qual é permitida a prorrogação da licença, com prazo até 31 de março de 2022.

3) § 2º Para veículos importados de países com os quais o Brasil dispõe de acordo comercial específico, importados até 31 de março de 2022;

Especifica o uso para o qual é permitida a prorrogação da licença, até 31 de março de 2022.

4) § 3º Para comercialização dos veículos fabricados e importados indicados acima até 30 de junho de 2022.

Define o prazo de 90 (noventa) dias para comercialização de estoque de passagem das unidades produzidas nas condições dos parágrafos anteriores.

5) 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 nesse prazo em razão da não disponibilidade de componentes específicos.

Especifica quais veículos estão abrangidos pela norma, ao definir no que apenas aqueles ainda não finalizados por falta de componentes específicos.

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

Define quais informações deverão ser encaminhadas ao Ibama para fins de controle dos quantitativos abrangidos pela norma.

7) § 1º Os dados referentes à identificação de cada veículo deverão estar disponíveis para consulta, quando

solicitados pelo IBAMA.

Estabelece a possibilidade de solicitar comprovação documental dos dados apresentados ao Ibama no caput.

8) § 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.

Destaca que os veículos contemplados pela norma também devem apresentar relatórios de controle de produção, nos prazos estabelecidos.

9) Art. 4º Esta instrução normativa entra em vigor em 01/01/2022.

Artigo necessário para dar vigência ao ato normativo.

5.1. Como anexo, propõe-se o formato pelo qual as informações devem ser encaminhadas ao Ibama por fabricantes e importadores, para fins de controle ambiental.

6. CONCLUSÃO

6.1. Assim sendo, concluímos propondo a edição de norma conforme a Minuta de Instrução Normativa (11631892), a qual atende ao disposto na Portaria Ibama n. 167/1997.

Em que pese r. a Nota Pública do Grupo de Trabalho “Qualidade do Ar”, da 4ª CCR do MPF (Id 248808508) tenha se posicionado contrariamente à prorrogação das licenças, todas as pautas de relevância foram consideradas, no âmbito do poder executivo, e do poder regulador, inclusive o calendário para a introdução da nova fase Proconve L7 e, ainda que o problema de escassez de componentes eletrônicos antecederse o período pandêmico, não se pode ignorar que tenha sido agravado, em decorrência desse evento.

Anoto, no ponto, que o Poder Judiciário deve assumir uma postura de autocontenção e deferência ao exame realizado pelo IBAMA, que detém expertise no assunto e atuação pautada em discricionariedade técnica, na matéria ambiental, não cabendo o afastamento da decisão administrativa, salvo em situações excepcionais, em que vislumbrada, claramente, a atuação teratológica da administração.

Portanto, não sendo afastada a presunção de veracidade e legitimidade que detêm os atos administrativos, é defeso ao Poder Judiciário adentrar no mérito do ato.

Nesse aspecto, as alegações aduzidas na inicial não são suficientes para demonstrar indícios suficientes acerca da ilegalidade, abusividade ou arbitrariedade na atuação administrativa.

Ademais, conforme constaram dos pareceres, a prorrogação das licenças e, consequentemente, do prazo do estoque de passagem, em três meses, não trouxe qualquer agravamento à condição ambiental, **na medida em que ela não ampliou o período nem a quantidade de veículos na fase 6**, eis que apenas possibilitou **a conclusão tardia de pequeno número (5.398) devidamente catalogado de veículos automotores, cuja produção há havia sido iniciada no ano de 2021 e, por falta de componentes, não pôde ser terminado naquele exercício.**

Desse modo, não se pode falar em ilegalidade, nem na violação às disposições constitucionais dos artigos 170, inc. VI e artigos 196 e 225.

Dessume-se, outrossim, que a publicação da IN 23/2021 nos últimos dias do exercício de 2021 se deve à efetiva impossibilidade de cumprimento do prazo para a conclusão da fabricação dos veículos já licenciados, naquele ano.

Por fim, não se vislumbra da análise dos autos o aventado impacto ambiental negativo, resultante da implementação da IN 23/2021, para além das quantidades de poluentes já consideradas nas Resoluções da CONAMA.

Logo, merecem ser afastados os pedidos indenizatórios, em razão da não demonstração de danos materiais e morais indenizáveis.

Ante o exposto, julgo **IMPROCEDENTES** os pedidos formulados na inicial, extinguindo o feito com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sem condenação em honorários, nos termos do previsto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=5ef05a472aa901c641b305...> 21/22
13/10/2025, 14:03 · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau

Sentença sujeita ao reexame necessário, conforme previsto no art. 19 da Lei nº 4.717/65 (STJ, AgInt no REsp n. 1.547.569/RJ, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 17/6/2019, DJe de 27/6/2019).

Publique-se. Intimem-se.

São Paulo, na data desta assinatura eletrônica.

LUÍS GUSTAVO BREGALDA NEVES
JUIZ FEDERAL TITULAR



Assinado eletronicamente por: LUÍS GUSTAVO BREGALDA NEVES
30/08/2025 18:38:55
<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>
ID do documento: 414978863

25083018385538400000401313168

IMPRIMIR GERAR PDF