



Número: **5009465-87.2022.4.03.6100**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Vara Cível Federal de São Paulo**

Última distribuição : **27/04/2022**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Indenização por Dano Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
INSTITUTO SAUDE E SUSTENTABILIDADE (AUTOR)	FLAVIO SIQUEIRA JUNIOR (ADVOGADO) GABRIEL DE OLIVEIRA DANTAS DE SOUZA (ADVOGADO)
DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO (ASSISTENTE)	
UNIÃO FEDERAL (REU)	
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (REU)	
TOYOTA DO BRASIL LTDA (REU)	ANDRE FROSSARD DOS REIS ALBUQUERQUE (ADVOGADO)
NISSAN DO BRASIL AUTOMOVEIS LTDA (REU)	ROBERTA JARDIM DE MORAIS (ADVOGADO)
RENAULT DO BRASIL S.A (REU)	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (FISCAL DA LEI)	
INSTITUTO DE DIREITO COLETIVO - IDC (AMICUS CURIAE)	TATIANA QUINTELA DE AZEREDO BASTOS (ADVOGADO)
ASSOCIACAO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEICULOS AUTOMOTORES - ANFAVEA (AMICUS CURIAE)	PAULA PELLEGRINO GIANOTTI DUARTE DE OLIVEIRA GONCALVES (ADVOGADO) WERNER GRAU NETO (ADVOGADO)

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26950 9576	25/11/2022 20:15	<a href="#">Contestação</a>	Contestação



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE REGIONAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 3ª REGIÃO  
EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DA 2ª VARA CÍVEL FEDERAL DE SÃO PAULO  
ERFIN-PRF3 - NÚCLEO DE AÇÕES PRIORITÁRIAS - NAP  
R. BELA CINTRA, 657 - 08º ANDAR - CONSOLAÇÃO - SÃO PAULO/SP - CEP: 01415-003 FONE: (11) 3506-2200

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DA 2ª VARA CÍVEL FEDERAL DE SÃO PAULO

**Autos nº 5009465-87.2022.4.03.6100**

**Autor: INSTITUTO SAUDE E SUSTENTABILIDADE E OUTRA**

**Réus: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA E OUTROS**

**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar

### **CONTESTAÇÃO**

de acordo com as razões de fato e de direito que passa a aduzir.

#### **1. SÍNTESE FÁTICA**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE em face do IBAMA, da União, e das empresas Toyota do Brasil Ltda., Nissan do Brasil Automóveis Ltda. e Renault do Brasil S.A..

Pretende a parte autora a declaração da nulidade da Instrução Normativa nº 23/2021, 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".

Em tutela de urgência pretende:

- 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. (...)
- 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.

No mérito, além da declaração da nulidade da referida Instrução Normativa, requer a condenação dos 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", bem como **indenização a título de danos coletivos** em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00.

Alega a parte autora que "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", que 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". Desta maneira, a Presidência do IBAMA teria subvertido a regulamentação do CONAMA prorrogando o prazo para a fabricação e comercialização de veículos mais poluentes atendendo a lobby do setor automotivo.

Informa que "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".

Esclarece, ainda, que "o Ministério Público Federal, por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (4ªCCR), iniciou o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Política Pública nº1.00.000.015820/2020-0, onde identificou que o IBAMA levou poucas horas<sup>3</sup> 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" e que em 09/02/2022 o Grupo de Trabalho "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".

Por entender que o ato normativo provoca danos ao meio ambiente, à saúde e à vida ingressou com a ação civil pública buscando a decretação de sua nulidade.

Consignou que a poluição do ar traz graves consequências para o meio ambiente, para a saúde, para a economia e que os veículos automotores emitem ou contribuem para formação de todos os principais poluentes que impactam na qualidade do ar, o que demonstraria a necessidade de "políticas setoriais específicas que objetivem a diminuição da poluição na fonte de emissão<sup>27</sup>". Afirma, ainda, que o Brasil assumiu compromissos em reduzir as emissões de gases de efeito estufa e que as "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".

Aduz, ainda, que "o IBAMA não tem competência para definir ou prorrogar limites e prazos do PROCONVE".

Por outro lado, entende que houve vício de forma na utilização de instrução normativa de forma que "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".

Sustenta a ilegalidade do ato administrativo por violação ao dever de proteção ao meio ambiente e diante da vedação ao retrocesso ambiental e pela falta de motivação para a edição da IN nº 23/21 considerando que a escassez de semicondutores não poderia ser utilizada como fundamentação uma vez que o atendimento à fase L7 do Proconve foi prevista com mais de três anos de antecedência, antes da alegada desestabilização das cadeias de funcionamento. Supostamente haveria, outrossim, desvio de finalidade na prática do ato administrativo.

Alega 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", razão pela qual pleiteia a condenação dos réus em danos morais ambientais coletivos.

Após manifestação da União e do IBAMA foi proferida decisão (ID 263920783) deferindo o pedido de tutela provisória, bem como o pedido de ingresso do Instituto de Direito Coletivo -IDC como *amicus curiae* e da Defensoria Pública da União como assistente litisconsorcial da parte autora.

O IBAMA interpôs recurso de agravo de instrumento em face da referida decisão (autos nº 5028213-37.2022.4.03.0000).

A CORRÉ TOYOTA DO BRASIL LTDA. ofertou contestação, assim como a empresa NISSAN DO BRASIL AUTOMÓVEIS LTDA que, no mesmo documento, informou a interposição do recurso de agravo de instrumento (autos nº 5031146-80.2022.4.03.0000).

Sendo esse o contexto fático, passa-se para a análise do conjunto jurídico-concreto que envolve essa demanda.



## **2. PRELIMINAR**

### **DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA**

A ação civil pública tem um campo de atuação muito amplo e, às vezes, pode ensejar aos menos avisados uma utilização errônea e abusiva desse instrumento tão importante para a defesa dos interesses e direitos transindividuais, transformando-o, nas palavras de Kazuo Watanabe, "*numa autêntica panaceia geral para toda e qualquer situação*" (Apud TUCCI, Rogério Lauria. Ação civil pública e sua abusiva utilização pelo Ministério Público. AJURIS, Porto Alegre, no 56, p. 35-36, 1992.).

Conforme afirma Hely Lopes Meirelles (in Mandado de segurança, ação popular e ação civil pública, mandado de injunção, e habeas data. 19a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.), "o uso generalizado e indiscriminado das ações civis públicas, como acontece atualmente com o remédio constitucional do mandado de segurança, pode constituir séria ameaça da ordem jurídica, ensejando um clima de litigiosidade, insegurança e contestação generalizada, bem como pode causar até mesmo a minimização da importância que tal instrumento processual tem na defesa dos direitos metaindividuais, o que deixaria aos poucos de atender a sua verdadeira finalidade".

Com efeito, a função primordial da ação civil pública, instituída pela Lei nº7.347/85, está prevista no art. 1º:

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

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

**Diversamente disso, entretanto, objetiva a parte autora a sustação de efeitos da Instrução Normativa IBAMA nº 23, de 29 de dezembro de 2021 alegando a existência de ilegalidade, vício de forma, desvio de finalidade, e ofensa a outros princípios constitucionais.**

A ação civil pública é imprópria para o reconhecimento de uma inconstitucionalidade de norma *erga omnes*, pois busca-se um controle de constitucionalidade de lei por via disfarçada, com usurpação da competência do STF.

No caso, não obstante não constar expressamente do pedido a declaração de inconstitucionalidade, o pedido de suspensão da norma está diretamente relacionada ao reconhecimento da inconstitucionalidade da norma legal impugnada na presente ação judicial.

Portanto, requer-se o reconhecimento da impossibilidade jurídica dos pedidos formulados em face do IBAMA.

Ainda que não se entenda desta maneira, os pedidos formulados não procedem, principalmente aqueles formulados em tutela de urgência.

## **3 - DO MÉRITO**

### **DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO**

As alegações da parte autora acerca da suposta ilegalidade ou inconstitucionalidade na edição da Instrução Normativa 23/2021 não merecem prosperar.

Como esclarecido na manifestação prévia (ID 258754558), a **Instrução Normativa Ibama nº 23/2021**, sob nenhum aspecto, representou prorrogação da fase L6 do Proconve em detrimento do início da vigência da fase seguinte (L7), tal como equivocadamente sustentado pela autora.

A nova fase do Proconve (**L7**) entrou em vigência normalmente no dia 1º de janeiro de 2022, tal como previsto na **RC 492/2018**.

**A Instrução Normativa Ibama nº 23/2021 tão somente prorrogou a validade de algumas Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas durante a fase L6 do Proconve, qual seja, a dos veículos cuja montagem fora iniciada até 31 de dezembro de 2021 mas que, por motivo de caso fortuito (ou força maior), não pôde ser finalizada em razão da**



**não disponibilidade de componentes específicos.**

No caso em discussão, de acordo com informações prestadas à autarquia foram **5.398 unidades** cuja fabricação foi concluída em 2022 amparada na IN 23/2021.

Com efeito, em razão da crise causada pela pandemia do Coronavírus houve uma desestabilização generalizada das cadeias de fornecimento de diversos componentes para o setor automotivo brasileiro, notadamente os componentes eletrônicos e, em especial, os semicondutores, cuja cadeia logística enfrentou verdadeiro colapso.

Tal situação excepcional, típico exemplo de caso fortuito (ou força maior), devidamente descrita e documentada nas razões recursais e na documentação que instruiu o recurso, impediu que parte da produção automobilística nacional iniciada no ano de 2021 pudesse ser concluída e comercializada até 31 de dezembro daquele ano (data de encerramento da fase L6 do Proconve).

Ao final de 2021 havia veículos cuja montagem fora iniciada naquele ano (muitos deles já vendidos) e que apenas aguardavam a chegada de componentes eletrônicos específicos (em sua maioria semicondutores) para conclusão da montagem.

A **Instrução Normativa Ibama nº 23/2021** previu que fabricantes e importadores de veículos nestas condições - ou seja, veículos já em fabricação mas sem condições de serem concluídos pela falta de componentes eletrônicos específicos - informassem os quantitativos afetados ao Ibama até 31 de janeiro de 2022; que completassem sua fabricação até 31 de março de 2022; e que concluíssem a sua comercialização até 30 de junho de 2022.

Veículos nesta situação, caso não pudessem vir a ter sua montagem ser finalizada no início de 2022, **não poderiam ser aproveitados e virariam lixo**, causando, aí sim, um grave dano ambiental representado pela necessidade de descarte e destinação adequada de um enorme quantitativo de sucata da indústria automobilística.

Isso sem mencionar, claro, no dano à economia nacional e aos consumidores que já haviam adquirido seus veículos e estavam apenas aguardando a conclusão da montagem.

Diante de tal quadro, a solução técnica mais adequada para o problema foi a regulamentação do que se denomina "*estoque de passagem*", mecanismo adotado na IN 23/2021, que consistiu, tão somente, em prorrogar a validade das *Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCV*M emitidas para veículos não finalizados nas fábricas com configurações já homologadas (autorizadas) na fase L6, para permitir, **pelo prazo de 3 meses (até 31/03/2022)**, a sua entrada no mercado, uma vez que, caso não fossem concluídos, representariam um enorme passivo ambiental, cuja destinação seria a sua destruição, senão total, pelo menos parcial. Considerando os regulamentos sobre comercialização de *estoques de passagem*, foi concedido o **prazo** de 90 (noventa) dias para comercialização de tais veículos (finalizados até 31/03/2022), ou seja, **até 30 de junho de 2022**.

Ressalte-se que a fixação de regras transitórias não são uma novidade, podendo-se citar a título de exemplo, os "*estoques de passagem*" em mudança de fase Proconve. Nessa situação anterior mencionada, o tema já fora objeto de tratamento por intermédio da **Portaria IBAMA nº 167/1997**, a qual, em seu artigo 15, traz regras gerais disciplinando a prorrogação, até 31 de março do ano subsequente, da validade das *Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCV*M emitidas para modelos que não atendam aos novos limites, bem como por meio da **Portaria IBAMA nº 08/2009**, que autorizou a comercialização do estoque de passagem de veículos leves para as fases Proconve L4 e Promot II até 31 de março de 2009, por motivo da crise financeira internacional de 2008.

No caso da **Instrução Normativa Ibama nº 23/2021**, os mesmos veículos fabricados para a fase L6 que deveriam entrar no mercado até dezembro de 2021 foram colocados no mercado nos 6 primeiros meses de 2022. Esses motores já estavam homologados pelo Ibama, atendendo aos parâmetros da Fase L6, e, portanto, **não representam qualquer acréscimo de emissões em relação ao que já estava previsto para essa fase.**

Portanto, a melhor medida adotada para a proteção dos consumidores e do meio ambiente foi a edição da IN nº 23/2021.

Ademais, a elaboração do ato administrativo não se deu de maneira açodada como quer fazer crer a parte autora.

Para facilitar a compreensão do tema, será apresentado um breve histórico dos procedimentos que levaram à edição do ato normativo impugnado.

Inicialmente, cumpre assinalar que, ao contrário do que afirma a parte autora, não houve a instrução normativa não foi produzida em poucos dias. A demanda estava em análise no Ibama e no Ministério da Economia, como pode ser observado em pesquisas realizadas por aquele Ministério em meados de junho de 2021 e reuniões conjuntas em agosto do mesmo ano, como esclarecido no documento em anexo.



Também nesse sentido, seguem as informações prestadas pela área técnica na **Informação Técnica nº 3/2022-CGQua/Diqua (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 sentido 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 tivesse 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.

Ocorre que diante da necessidade prorrogação da validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM, em 28/12/2021, o Ministério da Economia envia o OFÍCIO SEI Nº 346137/2021/ME (SEI 11630678) e a Nota Técnica SEI nº 62142/2021/ME (SEI nº 11630699).

Em 28/12/2021, a demanda daquele Ministério passou por análise técnica (Nota Técnica 81 (SEI nº 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 (ID 248808513 - Pág. 36 a 46), foi decidido dispensá-la de Análise de Impacto Regulatório, nos termos do inciso I do Art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

Em 29/12/2021, 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).

A questão foi exaustivamente analisada pela área técnica do IBAMA, pela Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA e pelo Ministério da Economia como se observa dos documentos juntados à inicial, em especial sob ID 248808513.

De fato, o trâmite do processo administrativo se deu de forma ágil tendo em vista a necessidade de rápida resposta do poder público sob pena de ineficácia da medida. Havia, no caso em discussão, a necessidade de publicação da norma até 31.12.2021. Desta maneira, atendeu-se o princípio constitucional da eficiência previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Além desse princípio constitucional, houve a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e da motivação dos atos administrativos.

A análise quanto à legalidade da norma foi realizada pela Procuradoria Federal Especializada do Ibama, por meio do Parecer nº 7/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (ID 248808513 - Pág. 36 a 46), que concluiu:

(...) as justificativas apresentadas pela Administração, conquanto possuam um caráter eminentemente técnico que foge às atribuições desta Especializada, afiguram-se coerente com os elementos carreados aos autos. Em hipóteses como essa, a margem de avaliação destinada a esta Procuradoria torna-se estreita, voltada mais à aferição de coerência dos motivos determinantes da área técnica da Autarquia, o que se verifica na espécie, como visto, a recomendar a legalidade da edição da norma.

(...)

Ante o exposto, opina-se pela regularidade jurídico-formal da minuta SEI 11631892 que tem por objetivo 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 finalizado em razão da não disponibilidade de componentes específicos, desde que observadas as recomendações constantes na presente manifestação. ”

As recomendações foram atendidas na redação final da IN nº 23/2021.

Também foi analisada a questão relativa à existência de previsão legal para a prática do ato



tanto pelo IBAMA quanto pelo seu Presidente, pela possibilidade de utilização da Instrução Normativa para veicular a norma, a dispensa à observância da regra prevista nos incisos do artigo 4º do Decreto nº 10.139/2019 e a aplicabilidade de seu parágrafo único, assim como a dispensa da Análise do Impacto Regulatório (artigo 6º da Lei nº 13.848/2019).

Não há, portanto, a prática de qualquer ilegalidade por parte do IBAMA ou de seu Presidente na edição da norma que teve por finalidade "prorrogar a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas, relativas à fase Proconve L-6, **cuja montagem tenha sido "iniciada até 31 de dezembro de 2021, mas que, por motivo de força maior (artigo 393, parágrafo único do Código Civil), não pôde ser finalizada em razão da não disponibilidade de componentes específicos"**".

Evitou-se, desta maneira, a "desestabilização das cadeias de fornecimento de componentes para o setor automotivo brasileiro, em razão da crise provocada pela pandemia de importância internacional pelo coronavírus, conforme apontado pelo Ministério da Economia (SEI 11630699). A norma previu que fabricantes e importadores de veículos nestas condições - ou seja, com veículos já em fabricação mas sem condições de serem concluídos pela falta de componentes - informassem os quantitativos afetados ao Ibama até 31 de janeiro de 2022; que completassem sua fabricação até 31 de março de 2022; e que concluíssem a sua comercialização até 30 de junho de 2022"

Portanto, resta demonstrada a motivação do ato administrativo e a necessidade de sua prática. Ademais, a motivação e a necessidade de prorrogação da validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas, relativas à fase Proconve L-6, cuja montagem fora iniciada até 31/12/2021 e não puderam, por motivo de força maior, ser finalizada resta demonstrada à exaustão no procedimento administrativo que precedeu a edição da IN nº 23/2021 (ID 248808513).

A produção da IN nº 23/2021 foi precedida de extensa discussão técnica, como se observa Nota Técnica SEI nº 62142/2021/ME (ID 248808513 - Pág. 5 a 16) e Nota Técnica 81/2021/COREM/CGQUA/DIQUA (ID 248808513 - Pág. 20 a 26) o que por si só denota a legalidade do ato administrativo.

As escolhas efetuadas encontram-se nos limites do poder discricionário da Administração Pública e devem ser respeitadas.

No que se refere à competência do IBAMA e do seu Presidente, para a edição do ato normativo questionado, tem-se com clareza a insubsistência de tal argumento com amparo no art. 3º da Lei nº 8.723/93, o que se reforça pelo parágrafo 12 do PARECER n. 00007/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (ID 248808513 - Pág. 36 a 46). Vejamos:

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.

**PARECER n. 00007/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP: 19687.115642/2021-00)**

12. Como se vê, a competência para editar regulamentos necessários à implementação do PROCONVE, conferida ao IBAMA, deriva diretamente do art. 3º da Lei 8.723/93.

A **Lei 8.723/93**, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores, **expressamente aponta o Conama e o Ibama como os órgãos competentes para estabelecer procedimentos de certificação, licenciamento e avaliação dos níveis de emissão dos veículos no âmbito do Proconve.**

No exercício dessa competência, o Conama publicou em 24 de setembro de 2009 a Resolução nº 415, que estabeleceu a fase Proconve L6 para veículos automotores leves novos de uso rodoviário, com início em 1º de janeiro de 2014 para novos modelos.

Posteriormente, o Conselho publicou em 20 de dezembro de 2018 a Resolução Conama nº 492, que estabelece as Fases PROCONVE L7 e estabeleceu seu início em 1º de janeiro de 2022.

Ademais, temos que a Resolução Conama nº 18, de 1986, instituiu o Proconve em caráter nacional, e atribuiu a competência ao Ibama para estabelecer atividades afins com órgãos e entidades que, direta ou indiretamente, possam contribuir para o desenvolvimento do Programa.

Assim, **a competência do IBAMA para editar regulamentos necessários à implementação do PROCONVE deriva diretamente do art. 3º da Lei 8.723/93.**

Ademais, **não houve prorrogação ou concessão de novos prazos.**



O IBAMA **NÃO** subverteu a regulamentação do CONAMA e muito menos prorrogou o prazo para a fabricação e comercialização de veículos mais poluentes.

A fase L7 entrou em vigência no dia 1º de janeiro de 2022, conforme previsto na respectiva Resolução Conama e nas Instruções Normativas do Ibama.

Todos os veículos que iniciaram sua produção a partir de 1º de janeiro de 2022 obedeceram as regras previstas para a fase Proconve L-7.

O que a IN 23/21 permitiu foi, tão somente, que fosse ampliada a validade da Licença já emitida para veículos que iniciaram sua produção até 31/12/2021, licença essa que atendia aos parâmetros da fase L6.

A Instrução Normativa limitou-se a **prorrogar a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas**, relativas à fase Proconve L-6, cuja montagem tenha sido "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", ou seja, "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". A entrada no mercado desses veículos com motor L6 já estava previsto na Resolução Conama nº 415, de 2009.

Como esclarece a área técnica na Informação Técnica nº 3/2022-CGQua/Diqua:

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.

Fixadas essas premissas, como esclarecido no **PARECER n. 00007/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU** (ID 248808513 - Pág. 36 a 46), o IBAMA é competente para a disciplinar a matéria:

11. A competência do IBAMA para tratar da matéria está muito bem demonstrada na Nota



Técnica nº 81/2021/COREM/CGQUA/DIQUA (SEI 11631407), trecho a seguir transcrito, o qual ora se adota:

A Lei Complementar nº 140/2011 indica como ação administrativa da União "controlar a produção a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei" (art. 7º, inc. XII).

O Ibama é um dos órgãos executores da Política Nacional de Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (art. 6º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), possuindo como atribuições (art. 2º, da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989):

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; e

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

O Decreto nº 8.973, de 24 de janeiro de 2017, que veicula a estrutura regimental da autarquia, prevê expressamente a competência normativa do Ibama no que pertinente a padrões de qualidade ambiental:

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:

(...)

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;

A Lei 8.723/93 expressamente aponta o Conama e o Ibama como os órgãos competentes para estabelecer procedimentos de certificação, licenciamento e avaliação dos níveis de emissão dos veículos no âmbito do Proconve, conforme citado em seu Art. 3º:

"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."

No exercício dessa competência, o Conama publicou em 24 de setembro de 2009 a Resolução nº 415, que estabeleceu a fase Proconve L6 para veículos automotores leves novos de uso rodoviário, com início em 1º de janeiro de 2014 para novos modelos.

Posteriormente, o Conselho publicou em 20 de dezembro de 2018 a Resolução Conama nº 492, que estabelece as Fases PROCONVE L7 e estabeleceu seu início em 1º de janeiro de 2022.

Ademais, tem-se que a Resolução Conama nº 18, de 1986, instituiu o Proconve em caráter nacional, e atribuiu a competência ao Ibama para estabelecer atividades afins com órgãos e entidades que, direta ou indiretamente, possam contribuir para o desenvolvimento do Programa.

Importante ressaltar, ainda, a Portaria Ibama nº 167/1997, que regulamenta os procedimentos para importação de veículos automotores e motocicletas quanto aos requisitos do Proconve e estabelece diretrizes sobre estoques de passagem em mudança de fase, assim como a Portaria Ibama nº 08/2009, que autoriza a comercialização do estoque de passagem de veículos leves para as fases Proconve L4 e Promot II.

12. Como se vê, a competência para editar regulamentos necessários à implementação do PROCONVE, conferida ao IBAMA, deriva diretamente do art. 3º da Lei 8.723/93.

13. Nesse sentido, percebe-se que a fixação de regras transitórias sobre estoques de passagem em mudança de fase não é um tema inédito, eis que já fora objeto de tratamento por intermédio da **Portaria IBAMA nº 167/1997**, a qual, em seu artigo 15, traz regras gerais disciplinando a prorrogação, até 31 de março do ano subsequente, da validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas para modelos que não atendam aos novos limites, bem como por meio da **Portaria IBAMA nº 08/2009**, que autorizou a comercialização do estoque de passagem de veículos leves para as fases Proconve L4 e Promot II até 31 de março de 2009, por motivo da crise financeira internacional de 2008.

14. Sobre o ponto, impende ressaltar que a recente Nota Pública emitida pela Procuradoria Regional da República da 3ª Região (em anexo), em que pese se posicionar contrariamente à prorrogação em análise, reconheceu expressamente a validade e eficácia da Portaria IBAMA nº 167/1997, sustentando, inclusive, a manutenção do prazo nela previsto:

Diante disso, o Grupo de Trabalho - Qualidade do Ar, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, convicto da correção da postura que vem mantendo desde que iniciada - ainda no primeiro semestre de 2020 - a ampla campanha do setor automotivo para postergar a introdução das novas fases do Proconve, vem, publicamente, manifestar sua oposição a eventuais medidas que possibilitem a comercialização de veículos L6 integrantes de estoques de passagem **para além do prazo vigente, a saber,**



**31 de março de 2022.** (grifos nossos)

15. Em verdade, o *Parquet* insurge-se propriamente quanto à motivação para a prorrogação da comercialização do estoque de passagem e não quanto a uma impossibilidade legal de se estabelecer um novo prazo aditivo por razões de força maior.

16. Nesse aspecto, convém esclarecer ainda que a minuta de instrução normativa não pretende alterar o início do cumprimento do prazo previsto no art. 1º da Resolução Conama nº 492/92, visto não se está a tratar da prorrogação da fase L7, matéria de competência do Conama, mas sim de disciplinar a finalização da montagem e respectiva comercialização do estoque de passagem de veículos da fase anterior que não puderam ser concluídos durante o período de vigência da licença, isto é, até 31 de dezembro de 2021, conforme se denota do elucidativo trecho da Nota Técnica nº 81/2021/COREM/CGQUA/DIQUA (SEI 11631407):

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.

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.**

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.*

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.

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.**

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. (negritos não são do original)

**17. Desta forma, não restam dúvidas acerca da competência do IBAMA para tratar da matéria objeto da minuta SEI 11631892, mormente em razão do quanto expressamente disposto no art. 3º da Lei 8.723/93.**

No que se refere à via eleita para a prorrogação da validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas, relativas à fase Proconve L-6, a parte autora argumenta que não houve observância à hierarquia das normas, ao paralelismo das formas, uma vez que foi adotada a espécie normativa "portaria" para a Portaria nº 167/1997.

Tal alegação não merece prosperar uma vez que há previsão legal (artigo 2º do Decreto nº 10.139/19) prevendo a possibilidade de adoção de outras espécies normativas. O PARECER n. 00007/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (ID 248808513 - Pág. 36 a 46) é extremamente didático, vejamos:

## **II.2. Da espécie de ato normativo escolhido para disciplinar a matéria**

18. A Administração optou por regulamentar a matéria por meio de Instrução Normativa, conceituado pela IN IBAMA nº 12/2004 como "ato expedido pelo Presidente do IBAMA para disciplinar a aplicação de procedimentos de caráter geral previstos em leis, decretos e regulamentos ou para estabelecer diretrizes e dispor sobre matéria de sua competência específica".

19. O "Guia para a elaboração dos atos administrativos do Ibama" (Brasília: Ibama, 2012), por sua vez, denomina Instrução Normativa como o ato que "disciplina a aplicação de



procedimentos de caráter geral previstos em leis, decretos e regulamentos, ou estabelece diretrizes e dispõe sobre matéria específica anteriormente disciplinada, a fim de orientar os dirigentes e servidores no desempenho de suas atividades" (p.129).

20. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 10.139/2019 autoriza, a partir da sua entrada em vigor, a edição de portarias, resoluções e instruções normativas, sendo possível o uso excepcional de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal e, ainda, a edição de portarias ou resoluções conjuntas. Para tanto, denomina instruções normativas "atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos" (art.2º, inc.III).

**21. Dessa feita, de acordo com os normativos acima especificados, a IN é o instrumento hábil para o propósito em questão, qual seja, tratar do procedimento transitório referente ao estoque de passagem para fins de finalização da montagem e comercialização dos veículos da fase L6 cuja fabricação foi iniciada até 31 de dezembro de 2021.**

Além disso, cabe esclarecer, de qualquer forma, a notória ausência de qualquer prejuízo decorrente de um tema de menor importância como é a escolha da nomenclatura de espécie normativa emanada de autoridade competente para sua edição. Nessa linha, resta clara que a argumentação da petição inicial está em desacordo com o inc. VIII do art. 2º da Lei nº 9.784/99, pois está a exigir uma formalidade - suposto paralelismo entre meras nomenclaturas de normas - desnecessária à garantia de qualquer direito.

Caso entendesse a parte autora haver prejuízo na escolha de "instrução normativa" para veicular a matéria, deveria demonstrá-la desde logo, o que não ocorreu. Limitou-se a afirmar de forma genérica a suposta inobservância às hierarquias das normas. Logo, sua pretensão não merece acolhida.

Também equivoca-se a parte autora ao alegar a violação do dever de proteção ao meio ambiente.

Também não houve dano ambiental na comercialização de **5.398 veículos** que tiveram sua produção iniciada no ano de 2021 e que não puderam ser concluídos por motivos alheios à vontade das empresas.

Em relação ao não retrocesso ambiental, cumpre esclarecer 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 são superiores aos previstos quando da publicação da Resolução CONAMA nº 492, em 2018.**

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

Esse artigo estabelece a prorrogação da validade da LCVM (no caso, da LCVM da Fse 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 tivesse sido iniciada até 31 de dezembro de 2021.**

O ato impugnado limitou-se a prorrogar a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM **emitidas**, relativas à fase Proconve L-6, cuja montagem tenha sido "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". Procurou-se evitar, desta forma, um passivo ambiental, cuja destinação seria sua destruição, parcial ou total. Não se pode desconsiderar que a mera destruição dos veículos incompletos e não comercializados, além de ser um desperdício de recursos escassos, tem potencial de gerar poluição, ou seja, causar dano ambiental.

Na Informação Técnica nº 3/2022-CGQua/Diqua esta questão está bem delimitada:

9. A alegação de que houve desrespeito às fases do Proconve não tem suporte nos comandos na IN 23/21.

10. Tratou-se de permitir, pelo prazo de 3 meses, a entrada no mercado de veículos não finalizados nas fábricas com configurações já homologadas (autorizadas) pela L6 e que, caso não fossem concluídos, representariam um passivo ambiental gigantesco, cuja destinação seria a sua destruição, senão total, pelo menos parcial.

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 Fse 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 tivesse sido iniciada até 31 de dezembro de 2021.**

17. Este é o sentido do art. 2 da IN 23/21:

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.

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

19. Neste caso, a IN trouxe as seguintes exigências aos fabricantes (art. 3º e § 1º e § 2º):

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.

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.

(...)

26. Além disso, a anulação da referida IN, considerando que sua validade já se exauriu, não traria nenhum benefício ao meio ambiente, mas tão somente tornaria ilegais os veículos finalizados e comercializados sob sua vigência, o que poderia trazer outras consequências onerosas não somente para o setor automotivo como também para o poder público, pois ao não permitir a utilização desses veículos incorreria em proceder o recolhimento e destiná-los à destruição seria, além do desperdício de recursos também potencial causador de poluição. Isso sem falar dos prejuízos aos consumidores que adquiriram esses veículos, tanto antes de sua finalização como depois.

Fica evidente a inexistência de dano ambiental ou retrocesso. O próprio motivo de força



maior que impossibilitou às empresas finalizar a montagem do veículo iniciada até 31/12/2021 acarretou na redução do número de licenciamentos anuais de automóveis em relação àquele previsto na quando da edição da Resolução CONAMA nº 492, de 20 de dezembro de 2018, que estabeleceu as fases PROCONVE L7 e PROCONVE L8, a sugerir que os impactos ambientais não serão superiores àqueles previsto na referida Resolução.

Outrossim, o mecanismo adotado na IN 23/2021, denominado "estoque de passagem" é figura prevista na Portaria IBAMA nº 167/1997 (artigo 15), *in verbis*:

#### 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.

E, de acordo com o PARECER n. 00007/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (ID 248808513 - Pág. 36 a 46), tal mecanismo foi utilizado em outra ocasião:

30. Como bem ressaltado na Nota Técnica nº 62142/2021/ME (SEI 11630699), a prorrogação de produção e comercialização de veículos de fase anterior (estoque de passagem) por motivo de força maior já fora anteriormente admitida pelo IBAMA, tendo por justificativa a crise financeira mundial no ano de 2008.

31. Nesse sentido, foi editada a Portaria Normativa IBAMA nº 8, de 27 de abril de 2009, com o seguinte teor:

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 LVCM 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;

Não há notícia nos autos de decisão judicial decretando a nulidade de tal ato.

A parte autora questiona se a Edição da Instrução Normativa nº 23/2021 foi a mais adequada à coletividade.

A esse respeito, entende o IBAMA que as escolhas efetuadas foram adequadas e encontram-se nos limites do poder discricionário da Administração Pública.

Verifica-se dos autos e do PARECER n. 00007/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (ID 248808513 - Pág. 36 a 46) que existiu um motivo de força maior que justificou a utilização do mecanismo denominado "estoque de passagem", previsto no artigo 15 da Portaria IBAMA nº 167/1997:

32. É fato notório que a crise gerada pela pandemia de coronavírus tem causado impactos muito mais severos do que a crise econômica de 2008, porquanto já estamos na iminência de ingressar no terceiro ano de pandemia, com a imposição de novas medidas restritivas por parte de diversos países em decorrência do recente surgimento de uma nova variante.

33. Assim, a questão que se coloca é saber se a pandemia e os seus reflexos na atividade econômica de produção de componentes eletrônicos de veículos pode ser considerada como força maior apta a dilatar a validade das LCVMs por noventa dias em relação aos veículos cuja montagem não foi finalizada até 31 de dezembro de 2021, conforme defendido pelo setor produtivo e ratificado pelo Ministério da Economia e pela área técnica da Autarquia.



34. Em linhas gerais, para o direito civil, a força maior, a exemplo do caso fortuito, são considerados como causas que se situam fora do alcance da vontade de uma parte que está obrigada a realizar uma determinada prestação, impedindo-a de efetuar seu cumprimento.

35. A doutrina costuma fazer distinção entre os dois institutos, embora não haja uma uniformidade de tratamentos, havendo quem entenda que o caso fortuito se caracteriza como evento totalmente imprevisível e a força maior como evento previsível, mas inevitável, e outros que consideram o caso fortuito como fato inerente ao risco da atividade, afastando a escusa de se ressarcir prejuízos causados, ao passo que a força maior é vista como o risco não intrínseco, ou seja, aquele que realmente impede o cumprimento da obrigação assumida.

36. De todo modo, o legislador não faz diferenciação entre caso fortuito ou força maior, conceituando ambos como "fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir" (CC, art. 393, parágrafo único), situação que rompe o nexo causal e afasta a responsabilização da parte incumbida de adimplir a obrigação.

37. Assim, nos termos da lei, caso fortuito ou força maior é um "fato necessário", isto é, um fato superveniente, ocorrido a despeito da vontade da partes e sem sua participação ou envolvimento, que incida sobre a obrigação a ser por ela cumprida e que, pelas suas características e implicações, seriam inevitáveis e irresistíveis. É preciso, portanto, que o fato seja externo, irresistível e imprevisível.

38. Na espécie, parece não restar dúvidas de que os efeitos causados pela pandemia de coronavírus poderiam ser caracterizados como evento de força maior, podendo ensejar discussão sobre a exclusão do dever de adimplir determinadas obrigações ou ao menos ou postergar o seu cumprimento, visto se tratar de fato não previsto por ocasião da obrigação legal fixada nas normas de regência ou ainda que fosse previsível, se trata de fato necessário, ou seja, acontecimento cujos efeitos não seria possível evitar ou impedir.

39. Vale destacar, nesse aspecto, que a Segunda Seção do STJ, no âmbito de recurso submetido ao rito repetitivo, reconheceu que, conquanto a responsabilidade por dano ambiental seja objetiva e lastreada pela teoria do risco integral, as causas excludentes do nexo causal, tais como o caso fortuito ou a força maior, são aptas a afastar o dever de responsabilização (REsp 1596081/PR, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÓAS CUEVA, Segunda Seção, julgado em 25/10/2017, Dje 22/11/2017).

40. Com relação à crise dos semicondutores, por se tratar de matéria sob o crivo de outra pasta, cumpre trazer à baila os fundamentos técnicos do Ministério da Economia sobre a caracterização da força maior, então expostos na Nota Técnica nº 62142/2021/ME (SEI 11630699), in verbis:

16. O segundo ponto da Carta trata de um efeito colateral e imprevisível, que tem trazido desordem ao processo produtivo de vários segmentos industriais, impedidos de finalizar seus produtos para fornecimento aos consumidores, especialmente do setor automotivo, frente ao aumento de eletrônica embarcada dos veículos, com fortes impactos na produção desse setor: "Como pode ser comprovado pelo estudo anexo, denominado "Automotive Industry - Semiconductor Outlook 2022 and Beyond" (Update Six - December 2021), realizado pela reputada consultoria internacional Boston Consult Group - BCG, a falta deste componente a nível mundial causará uma redução na produção de veículos de 10 milhões de unidades no mundo. Para o Brasil, a queda esperada na produção deste ano chega a 300 mil unidades e consequentemente, o volume planejado de veículos produzidos em 2021 não será concluído até o próximo dia 31 de dezembro, quando se encerra o prazo legal para que modelos, que não atendem à nova fase L7, possam ser fabricados." (Anfavea)

17. Contudo, ao contrário de outros países, nos quais a falta de semicondutores significa atraso na entrega dos produtos aos consumidores, no Brasil, devido à mudança de fases do PROCONVE de L6 para L7, os produtos previstos para fabricação em 2021, condizentes com a legislação L6 e que ficarem incompletos pela falta de semicondutores, não poderão mais ser finalizados a partir do início do próximo ano.

18. Vale informar que esta área técnica vem desenvolvendo trabalhos sobre o tema, em parceria com MCTI, BNDES e diversas entidades do setor produtivo, desde o segundo trimestre deste ano. Em 2020, a pandemia da Covid-19 levou a mudanças no modo de vida das pessoas e ressaltou a importância dos semicondutores, com o aumento da demanda global por esses componentes devido à nova dinâmica de tratamentos e cuidados médicos, trabalhos e estudos em residências e compras online.

19. Quando a pandemia cerrou as portas dos concessionários, durante meses a fio em 2020, derrubando as vendas de veículos zero-quilômetro, houve uma conformação e as entregas de semicondutores focaram as manufaturas dos setores de informática e telecomunicação.

20. Paralelamente, alguns setores da economia paralisaram suas atividades por meses, como foi o caso da indústria automotiva. Em consequência, no segundo trimestre de 2020, fornecedores da cadeia automotiva cancelaram ordens de compra de semicondutores junto aos fabricantes desses componentes, reduzindo os estoques. Assim, a indústria de



semicondutores deslocou sua produção para atendimento de setores com demanda crescente durante a pandemia, impactando a oferta de semicondutores para o setor automotivo. Com a retomada da economia e o aumento da demanda por veículos, o setor automotivo no Brasil e no mundo enfrenta escassez de semicondutores.

21. Segundo estudo da BCG, divulgado pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), este ano a indústria automotiva brasileira deixou de produzir em torno de 120 mil veículos no primeiro semestre devido à falta de chips. O gargalo deverá impactar, no mundo, em perda de produção de 5 a 7 milhões de veículos neste ano.

22. Essa queda de produção se deve à paralisação da produção ao longo do ano de 2021, em diferentes unidades industriais automotivas, por diferentes períodos, em razão da falta de componentes, especialmente de semicondutores. Como pode ser visto na notícia disponível no link <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/08/16/gm-retomaproducao-em-gravatai-apos-quatro-meses-de-paralisacao.ghtml>.

(...)

32. Com relação ao segundo ponto, a crise de semicondutores, ressalte-se que a eletrificação e automação ampliam a dependência da indústria automotiva em relação a esse insumo, e nos automóveis atuais, a eletrônica embarcada já representa 40% do custo de produção. Apenas para se ter uma ideia da dependência que a indústria automotiva tem em relação a este insumo, de acordo com a General Motors do Brasil, cada unidade de um Chevrolet Onix embarca mais de 1.000 semicondutores. E, segundo a Stellantis, o rival Fiat Argo possui cerca de 1.100. (Fonte: <https://www.mobiauto.com.br/revista/crise-desemicondutores-vai-longo-e-deixara-carros-ainda-mais-caros/913>). Desse total, 30% são empregados nos dispositivos de segurança; 25% em conectividade; 30% em itens de conforto e conveniência; e 15% no trem de força.

33. Ocorre que, desde o início da pandemia, houve uma reconfiguração do padrão global de consumo, aumentando a procura por semicondutores. Em decorrência disso, a indústria de semicondutores não vem conseguindo suprir as cadeias produtivas, o que afetou sobretudo o setor automotivo, com atrasos nas entregas e aumentos de custos (a eletrônica embarcada verá sua composição nos custos dos automóveis saltar de 18% em 2000 para 45% em 2030), e consequente paralisação de inúmeras linhas de montagem de veículos no mundo.

34. Desde o ano passado, Toyota, Nissan, GM e Ford, além de todas as marcas do Grupo VW, têm sido as mais afetadas pelo estrangulamento da oferta em nível mundial. Já no Brasil, Volkswagen (produção suspensa na fábrica paulista de Taubaté e paranaense de São José dos Pinhais), General Motors (suspensão da produção em São Caetano do Sul/SP e Gravataí/RS) e Nissan (suspensão das atividades em Resende, no Rio de Janeiro).

35. Apesar dos avanços obtidos com as políticas públicas implementadas desde os anos 2000, que ampliaram a indústria de semicondutores no Brasil, sua produção está totalmente direcionada para memórias utilizadas no setor de informática. Nesse contexto, os veículos, que assimilaram melhorias tecnológicas e estão integrados com computadores de bordo, equipamentos eletrônicos para aferição de desempenho ou voltados a segurança veicular, bem como estão passíveis de conexão com outros dispositivos, não dispõem de fornecimento nacional de semicondutores dependendo exclusivamente das redes globais de fornecimento, especialmente oriundas da Ásia.

36. Projeções indicam a retomada normal da fabricação de semicondutores para o segundo semestre de 2022. Contudo, não são somente os carros que necessitam dessas peças, por isso, a crise é tão profunda. Tudo dentro do veículo leva semicondutor, de modo que estudo da BCG (SEI nº 21337983) prevê a retomada normal de produção de veículos apenas em 2025.

37. 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.

38. Globalmente, a falta de semicondutores resultará, neste ano de 2021, na impossibilidade de produção de 10 milhões de veículos, dos quais, cerca de 200 mil no Brasil, segundo dados da BCG. Para avaliação do impacto econômico, as perdas estimadas pelo setor para cada 100 mil unidades de veículos não produzidas são de: R\$ 7,0 bilhões em faturamento perdidos; R\$ 2,7 bilhões de tributos diretos não gerados; 36 mil empregos diretos e indiretos afetados negativamente. O que equivale a 12,5 dias com fábricas paradas, sem faturamento, e sem geração de impostos diretos (PIS-COFINS, IPI, IPVA, ICMS). Afetando 6 mil concessionárias de veículos e seus cerca de 300 mil empregos diretos e indiretos, com riscos de descontinuação de investimentos e riscos a fornecedores fragilizados.

39. O volume de veículos inacabados nos pátios das montadoras que dependem da chegada de componentes para sua finalização, conforme informado pela Anfavea, gira em torno de 20 mil veículos. A atual instabilidade na oferta, e até na logística global, coloca um grande grau de imprevisibilidade nesse fornecimento, contudo, face à necessidade de se definir um prazo, entende-se que o mesmo deveria seguir os antecedentes de 2009, que autorizou a prorrogação da LCVM até 31 de março (90 dias), com mais 90 (noventa) dias para comercialização (até 30 de junho).

40. Com relação ao tratamento a ser dado aos importados, cujos números são em torno de



5.200 unidades, conforme informado pela Abeifa, a crise de semicondutores é global, embora os países asiáticos estejam sendo menos afetados, face à concentração da produção de semicondutores naquele continente, entende-se que, na regulamentação, deverá ser concedido aos bens importados tratamento não menos favorável que o concedido aos bens similares de origem nacional.

41. Por fim, cabe esclarecer que a baixa quantidade de veículos incompletos informada pela Anfavea não tem o condão de impactar a concorrência no mercado, uma vez que, em sua maioria, os referidos veículos já estão comercializados, com filas de espera para entrega, face à redução de aproximadamente 200 mil veículos na produção de 2021, apenas pela falta de semicondutores.

41. Como solução, a pasta ministerial propôs o seguinte:

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).

(...)

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, concorrencial e socioambiental nessa caminhada constante rumo a maior sustentabilidade no setor de transporte.

42. Por sua vez, a Diretoria de Qualidade Ambiental do IBAMA concluiu que "*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.*"

43. Merece relevo ainda a informação de que os impactos ambientais da prorrogação por noventa dias das LCVMs emitidas pelo IBAMA, para permitir que sejam finalizados os modelos de veículos L6, não serão superiores aos previstos quando da publicação da Resolução CONAMA nº 492, em 2018, porquanto a projeção de veículos licenciados após o início da pandemia (**1.747.145** em 2020 e perspectiva de **1.828.892** ao fim de 2021) são inferiores aos veículos que foram efetivamente licenciados em 2019 (**2.371.041**).

44. Deste modo, considerando que o volume de veículos inacabados nos pátios das montadoras que estão a depender da chegada de componentes para a finalização de sua montagem gira em torno de **20 mil veículos**, conforme informado pela Anfavea e relatado pelo Ministério da Economia, a quantidade de veículos L6 que poderiam entrar em circulação após a prorrogação pleiteada sequer alcançaria o patamar que vinha sendo regularmente comercializado em 2019 e que sofreu decréscimo em razão da própria pandemia.

45. Assim, o próprio evento caracterizador da força maior possibilitou a manutenção do controle ambiental pretendido pelo Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve), porquanto não haverá, mesmo com a edição da norma, ampliação da quantidade de veículos previstos para entrar em circulação na fase L6.

46. Ademais, não se pode olvidar que o impedimento da conclusão da montagem dos veículos L6 poderá acarretar controvérsias e insegurança jurídica na relação de consumo, com risco de judicialização aptas a gerar indenizações a serem suportadas pelo Estado brasileiro, uma vez que, conforme noticiado no OFÍCIO SEI Nº 346137/2021/ME (SEI 11630678), grande parte dos veículos já foram objeto de contratos de venda firmados entre fornecedores e particulares com valores e especificações técnicas definidas, situação bastante comum no setor de adquirir veículos em processo de fabricação com prazo certo de entrega.



47. Nesse contexto, a continuidade do regime transitório por um breve lapso temporal e voltado tão somente à conclusão da montagem de pequena quantidade de veículos 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, visa precipuamente assegurar que o novo dever estabelecido pelo Poder Público seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais, em perfeito atendimento aos ditames do art. 23 da LINDB.

48. Frise-se que não se está a frustrar o início da fase L7 do Proconve, que, indubitavelmente, entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 2022, nos termos da Resolução Conama nº 492/2018, uma vez que as montadoras já se adaptaram para a produção de novos veículos em atendimento às regras do regulamento. O objetivo da proposta veiculada na minuta é apenas possibilitar a conclusão da montagem de uma ínfima quantidade de veículos cuja fabricação fora iniciada em 2021 e que não puderam ser finalizados em razão da carência da disponibilidade de componentes decorrente da desorganização da cadeia de fornecedores provocada pela pandemia de COVID-19. É dizer, trata-se de veículos que poderiam ser comercializados à luz da vigente Portaria nº 167/97, que prorroga até 31 de março do ano subsequente a validade das LCVMs emitidas para modelos produzidos até o último dia de validade da respectiva licença que não atendam aos novos limites.

49. Portanto, as justificativas apresentadas pela Administração, conquanto possuam um caráter eminentemente técnico que refoge às atribuições desta Especializada, afiguram-se coerente com os elementos carreados aos autos. Em hipóteses como essa, a margem de avaliação destinada a esta Procuradoria torna-se estreita, voltada mais à aferição de coerência dos motivos determinantes da área técnica da Autarquia, o que se verifica na espécie, como visto, a recomendar a legalidade da edição da norma.

A Nota Técnica SEI nº 62142/2021/ME (ID 248808513 - Pág. 5 a) apresentou informações acerca da utilização de semicondutores no mercado automotivo, indicando 77 módulos nos veículos atuais que utilizam essas partes e que são responsáveis por 6 perfis de aplicação, quais sejam: corpo do veículo, dirigibilidade, conectividade, motor e tração, segurança, e outros. Destaca, ainda, que:

29. Em 2013, cada veículo embarcava, em média, US\$ 310 em semicondutores, valor que deve chegar a US\$ 600 em 2022, segundo avaliação da consultoria Roland Berger. Hoje, um modelo médio conta 1.400 microchips e este número só vai aumentar, na medida em que a indústria continua sua marcha em direção aos veículos eletrificados e conectados. (...)

Nem se pode alegar que a faculdade conferida às fabricantes de atender de forma antecipada as exigências da fase L7 do Proconve justificaria a não edição da IN nº 23/2021.

No que se refere à possibilidade de antecipação pelas empresas das exigências da fase L7, a Resolução Conama nº 492/2018 estabeleceu:

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.**” (sem grifos no original)

Nesses termos, ao órgão ambiental somente caberia exigir o atendimento destes limites a partir da data estabelecida na Resolução Conama e, por sua vez, era facultado aos fabricantes o atendimento antecipado (antes de janeiro de 2022), ou seja, em caráter voluntário e não-vinculante.

A Instrução Normativa Ibama nº 23/2021 indicou expressamente que o motivo de sua publicação foi “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”, ou seja, um evento que acometeu o País a partir de março de 2020.

Portanto, afastar a caracterização de força maior pelo simples fato de existir uma norma prevendo a faculdade de atendimento antecipado aos limites de emissão da Fase L7 equivale a penalizar a empresa transformar a faculdade prevista na norma em uma obrigação sem previsão legal em clara ofensa ao artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal.

De fato, os critérios técnicos acolhidos pela Administração estão dentro dos limites da discricionariedade e trazem relação de pertinência com as notórias e imprevistas consequências da pandemia de COVID-19.



Fica demonstrado que a Instrução Normativa 23/2021 foi produzida após uma coerente análise técnica e que há motivação suficiente para a prática do ato administrativo.

A eventual discordância da parte autora com os critérios adotados pela Administração não justifica a suspensão ou anulação da IN nº 23/2021, sob pena de invasão do mérito administrativo, constituindo-se verdadeira ingerência judicial e latente lesão à ordem pública.

O Estado-juiz não pode pretender atuar como Estado-administração. Se assim fizer, o ato judicial traduzirá ofensa à ordem pública. No presente caso, verifica-se que a autora, na verdade, pleiteia uma indevida interferência no mérito do ato administrativo, imiscuindo-se no juízo de conveniência e oportunidade afeto exclusivamente à Administração.

Em outros termos, a ordem jurídica vigente proíbe, de maneira expressa, manifestação judicial que rompa com a independência e harmonia entre os Poderes da União. *Data maxima venia*, não cabe ao Poder Judiciário monitorar a autoridade administrativa no exercício regular e legal de sua atividade, alterando critérios e avaliações técnicas adotadas pela Administração Pública, que muitas vezes, como vimos no presente caso, são eminentemente técnicos.

Assim entende o E. Superior Tribunal de Justiça:

*ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO CONTRA INADMISSÃO DE RECURSO ESPECIAL. MILITAR. EXPULSÃO A BEM DA DISCIPLINA. DEVIDO PROCESSO LEGAL. INCABÍVEL NO APELO NOBRE A ANÁLISE DE OMISSÃO DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. MÉRITO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA DISCIPLINAR. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.*

*1. Não cabe a este Tribunal Superior, na análise de violação ao art. 535 do CPC, examinar omissão de dispositivo ou princípio constitucional, sob pena de usurpar a competência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.*

*2. Não há falar em omissão quando o Tribunal de origem se manifesta fundamentadamente a respeito de todas as questões postas à sua apreciação, decidindo, entretanto, contrariamente aos interesses do recorrente. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos apresentados pela parte.*

*3. O Poder Judiciário no controle do processo administrativo deve limitar-se ao exame da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato atacado, sendo-lhe vedada qualquer incursão no mérito administrativo. Precedentes.*

*4. Agravo Regimental desprovido.*

(STJ, AgRg no Ag 1067432 DF 2008/0136341-0, 5ª Turma, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, j. 23/11/2010, DJe 13/12/2010, grifo nosso).

Uma vez demonstrada a legalidade dos atos administrativos impugnados, não há possibilidade de qualquer ingerência do Poder Judiciário nas atribuições do IBAMA sob pena de desrespeito ao princípio da separação dos poderes, constitucionalmente garantido no seu artigo 2º, e ofensa à ordem pública.

Por outro lado, a parte autora alega mas não demonstra a prática de ato com desvio de poder. A autarquia, por sua vez, comprova que houve adequada motivação, que o ato foi produzido por autoridade competente, com a observância estrita do princípio da legalidade.

Cumprido ressaltar que nos termos da legislação em vigor, o Presidente do IBAMA, como autoridade máxima da autarquia, é competente para a prática do ato.

Neste sentido, transcreve-se a manifestação da Procuradoria Federal Especializada (ID 248808513 - Pág. 39):

### II.3. Da autoridade signatária

22. Em relação à autoridade competente para subscrever o ato tem-se, de fato, atribuição da autoridade máxima da Autarquia, tal como previsto no art. 23, inc.V, do Anexo I, do Decreto nº 8.973/2017, que aprovou a Estrutura Regimental do IBAMA, em disposição replicada no art. 134, inc. VI, do Anexo I, da Portaria nº 2.542/2020, que aprovou o Regimento Interno do Instituto, respectivamente:

#### Decreto nº 8.973/2017:

Art. 23. Ao Presidente incumbe:

(...)

V - editar atos normativos internos e zelar pelo seu fiel cumprimento;

(...)

#### Portaria nº 2.542/2020:

Art. 134. Ao Presidente incumbe:

(...)

VI - editar atos normativos internos e zelar pelo seu fiel cumprimento;

(...)



Noutro giro, cabe esclarecer que o Presidente do Ibama Eduardo Fortunato Bim já retornou ao exercício regular de suas funções diferentemente do alegado na nota de rodapé 1 da petição inicial, conforme se extrai, por exemplo, da assinatura e publicação em 29/07/2022 de ato de pessoal (Portaria de pessoal nº 2.113/22 - <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-de-pessoal-n-2.113-de-29-de-julho-de-2022-419026420>), que pressupõe seu retorno regular, devendo-se ressaltar, inclusive, o término do prazo de afastamento fixado pela PORTARIA Nº 623, DE 31 DE MAIO DE 2021 (em anexo).

No que concerne à impessoalidade, destaca-se a utilização da espécie normativa "Instrução Normativa", definida na IN Ibama nº 12/2004 como sendo o "ato expedido pelo Presidente do IBAMA para disciplinar a aplicação de procedimentos de caráter geral previstos em leis, decretos e regulamentos ou para estabelecer diretrizes e dispor sobre matéria de sua competência específica". A análise jurídica (ID 248808513 - Pág. 39) acerca deste ponto também indica:

20. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 10.139/2019 autoriza, a partir da sua entrada em vigor, a edição de portarias, resoluções e instruções normativas, sendo possível o uso excepcional de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal e, ainda, a edição de portarias ou resoluções conjuntas. Para tanto, denomina instruções normativas "atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos" (art.2º, inc.III).

Não se trata, portanto, de um comando a um ente ou organização específicos, mas sim, um ato público, direcionado a todo setor regulado pelo PROCONVE e divulgado por meio do Diário Oficial da União.

Permitiu-se que quaisquer detentores de Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM emitidas "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" pudessem ter a licença prorrogada, atendidos os requisitos da norma.

Não há, portanto, qualquer demonstração de desvio de finalidade a justificar a anulação da IN nº 23/2021.

Finalmente, não foi demonstrado pela parte autora a existência de danos à saúde humana, ao meio ambiente e ao sistema climático. Houve a explanação dos supostos efeitos deletérios ao meio ambiente da poluição atmosférica causada pela queima de combustíveis fósseis mas não se comprovou a relação de nexos entre a edição da IN 23/2021 e o aumento expressivo de um dano ambiental, ônus que compete à parte autora.

Relembrando, "tratou-se de permitir, pelo prazo de 3 meses, a entrada no mercado de veículos não finalizados nas fábricas com configurações já homologadas (autorizadas) pela L6 e que, caso não fossem concluídos, representariam um passivo ambiental gigantesco, cuja destinação seria a sua destruição, senão total, pelo menos parcial".

Não se pode afirmar que tal prática permitiu uma elevação expressiva na quantidade de veículos no modelo L6 finalizados. É notório que o número de licenciamento de automóveis e veículos comerciais leves sofreu forte redução devido à pandemia. Desta maneira, considerando-se as projeções realizadas à época da edição da Resolução CONAMA nº 492, de 20 de dezembro de 2018, que estabeleceu as fases PROCONVE L7 e PROCONVE L8, bem como a redução na quantidade de veículos licenciados em 2020 e 2021, a autorização concedida pela IN nº 23/2021 não causou um impacto ambiental superior ao previsto.

Por outro lado, como fartamente explicitado pelo IBAMA, a IN nº 23/2021 **NÃO PRORROGOU PRAZOS PARA FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS NOVOS E NEM ADIOU A ENTRADA EM VIGOR DAS NOVAS FASES DO PROCONVE.**

A nova Fase do Proconve - L7 - entrou em vigência no dia 1º de janeiro de 2022, tal como previsto na RC 492/2018.

Tampouco extrapolou ou anulou qualquer comando das Resoluções Conama nº 415 de 24/09/2009, que instituiu a Fase L6, ou da Resolução nº 492, de 2018, que instituiu as Fases L7 e L8.

**A fase L7 entrou em vigência no dia 1º de janeiro de 2022, conforme previsto na respectiva Resolução Conama e nas Instruções Normativas do Ibama. Todos os veículos que iniciaram sua produção a partir de 1º de janeiro de 2022 obedeceram à nova fase Proconve L-7.**

A IN Nº 23/2021 **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.

De acordo com a área técnica (Informação Técnica nº 3/2022-CGQua/Diqua):

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.

A edição da normativa, portanto, foi devidamente 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.

A edição da referida norma buscou, tão somente, minimizar os impactos causados pela desestabilização das cadeias de fornecimento de componentes para o setor automotivo brasileiro em razão da crise provocada pela pandemia do coronavírus. Previu a norma que fabricantes e importadores com veículos com montagem já iniciada mas sem condições de serem concluídos pela falta de componentes informassem os quantitativos afetados ao Ibama até 31 de janeiro de 2022; que completassem sua fabricação até 31 de março de 2022; e que concluíssem a sua comercialização até 30 de junho de 2022.

Ressalte-se que a edição da IN nº 23/2021 foi precedida de **extensa discussão técnica**, como se observa dos documentos juntados aos autos, em especial a **Nota Técnica SEI nº 62142/2021/ME** (ID 248808513 - Pág. 5 a 16) e **Nota Técnica 81/2021/COREM/CGQUA/DIQUA** (ID 248808513 - Pág. 20 a 26).

Resta demonstrada a competência do IBAMA para regular a questão, bem como a correta atuação do ente público na proteção ao meio ambiente, compatibilizando a norma protetiva do artigo 225 da Constituição Federal com os princípios gerais da atividade econômica previstos no seu artigo 170, bem como a observância das disposições da Lei nº 6.938/81, da Lei nº 8.723/93 e das Resoluções Conama nº 18/86 e 492/18.

Evidente, portanto, a legalidade e a legitimidade do ato administrativo em análise, valendo lembrar que as escolhas efetuadas encontram-se nos limites do poder discricionário da Administração Pública e precisam ser respeitadas em atenção à Separação dos Poderes.

#### **DANO MATERIAL E DANO MORAL COLETIVO: NÃO CABIMENTO**

O dano moral coletivo é o dano a um direito transindividual de ordem coletiva, isto é, são valores morais de uma sociedade violados por um ato ou omissão ilícita de particular ou do Poder Público.

Porém o reconhecimento de dano moral coletivo há de limitar-se às hipóteses em que resta configurada grave dano aos interesses da coletividade, comprovado o dolo ou culpa de quem teria dado causa, sob pena de sua banalização, tornando-se, somente, mais um custo a ser repassado aos cofres públicos, no caso da ANCINE, que será por sua vez pago com recursos que poderiam ser melhor empregados em prol da coletividade se destinados a custeio de programas sociais.

A petição inicial não comprova a prática de ato ilícito pelo Poder Público.

Ficou devidamente demonstrada a legalidade do ato administrativo e a inexistência de dano ambiental e grave risco ao meio ambiente e ao consumidor com a pretensão de anulação da IN 23/21.

Como já esclarecido, ao final de 2021 havia um quantitativo de veículos cuja montagem fora iniciada naquele ano (muitos deles já vendidos) e que apenas aguardavam a chegada de componentes eletrônicos específicos (em sua maioria semicondutores) para conclusão da montagem.

A **Instrução Normativa Ibama nº 23/2021** previu que fabricantes e importadores de veículos nestas condições - ou seja, veículos já em fabricação mas sem condições de serem concluídos pela falta de componentes eletrônicos específicos - informassem os quantitativos afetados ao Ibama até 31 de janeiro de 2022; que completassem sua fabricação até 31 de março de 2022; e que concluíssem a sua comercialização até 30 de junho de 2022.

Veículos nesta situação, caso não pudessem vir a ter sua montagem ser finalizada no início



de 2.022, **não poderiam ser aproveitados e virariam lixo**, causando, aí sim, um grave dano ambiental representado pela necessidade de descarte e destinação adequada de um enorme quantitativo de sucata da indústria automobilística.

Isso sem mencionar, claro, no dano à economia nacional e aos consumidores que já haviam adquirido seus veículos e estavam apenas aguardando a conclusão da montagem.

Ademais, o quantitativo de veículos produzidos e comercializados, **5.398 unidades**, de acordo com informações prestadas à autarquia foram cuja fabricação foi concluída em 2022 amparada na IN 23/2021, não pode ser considerado expressivo diante dos veículos comercializados e emplacados nos anos anteriores.

Portanto, a parte autora não demonstra sequer a existência de qualquer dano material ao meio ambiente a justificar a condenação do ente público, ônus que lhe compete, nos termos do artigo 373 do Código de Processo Civil.

Por outro lado, a mera alegação de existência que os veículos produzidos nos termos da IN 23/2021 gerariam uma poluição atmosférica não se presta a comprovar a ocorrência de dano material. Caberia a ela demonstrar qual o acréscimo decorrente da produção desses veículos, o que não se deu.

Enfatiza-se que não basta nem mesmo a constatação ou comprovação de um “dano” para caracterizar o direito subjetivo a uma indenização. Depende, por certo, da verificação de um prejuízo anormal, traduzida em uma onerosidade patente, capaz de afetar significativamente a esfera patrimonial ou moral do indivíduo.

A respeito, apoiado no entendimento do Supremo Tribunal Federal, o magistério de Alice GonzálesBorges (*A Responsabilidade Civil do Estado à Luz do Código Civil: Um Toque de Direito Público in Responsabilidade Civil do Estado*. Juarez Freitas (org.). São Paulo: Malheiros, 2006, p. 21-22):

Acórdão do STF, da lavra do Min. Celso Mello, assim resume os pressupostos da concepção da responsabilidade objetiva do Estado: [...]

“Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade objetiva do Poder Público compreendem: a) a alteridade do dano; b) a causalidade material entre o evento damni e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público; c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independente da licitude, ou não, do comportamento funcional; e d) a ausência de causa excludente da responsabilidade funcional estatal (RTJ 55/503; RTJ 71/99; RTJ 991/377; RTJ 99/1.155; RTJ 131/417) (RE 109.615-2, rel. Min. Celso Mello, DJU 2.8.1996(RTJ 140/636))”.

São pressupostos da responsabilidade civil objetiva do Estado (§ 6º do artigo 37 da Constituição), geralmente aceitos pela doutrina e pela jurisprudência:

- a) uma ação, através do impulso de um agente;
- b) um dano anormal especial, como resultado lesivo;
- c) a vinculação existente entre ambos, o chamado nexu causal.

Neste diapasão, o esclarecimento trazido pelo Professor Português António Dias Garcia (*Da Responsabilidade Civil Objectiva do Estado e Demais Entidades Públicas in Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*. Coord. Fausto de Quadros. Coimbra: Almedina, 1995, p. 208):

[...] Mas não basta que o prejuízo seja especial ou iniquamente desigual para ser ressarcível.

É ainda necessário que o prejuízo, pela sua gravidade, pela sua importância, pelo seu peso, ultrapasse o carácter de um ónus natural decorrente da vida em sociedade, mesmo no âmbito de um Estado intervencionista como é o Estado moderno. Aceitase que o cidadão suporte pequenos constrangimentos, contrapartida natural dos benefícios que recebe, mas já não se aceita que cruze os braços em face de danos anormalmente onerosos provocados pela actuação estadual.

O que se procura esclarecer é que nem todos os danos comprovadamente experimentados pelos cidadãos importam em ressarcimento. É necessário o reconhecimento de um dano anormal ou desproporcional. Do contrário, a vida em sociedade tornar-se-ia impossível, pois a intolerância conduziria a demandas pautadas por prejuízos ínfimos ou de pouca repercussão.

Vê-se, que o caso em lume não destoa desta classificação, não merecendo prosperar o intuito indenizatório de natureza moral, pois os fatos narrados (destaca-se, não-provados) já conduzem ao entendimento de que a onerosidade de natureza moral alegada não se revela aguda ou irrazoável, não implicando um prejuízo anormal, suficientemente grave para constrianger a União a um desfalque financeiro, muito menos nos termos pleiteados.

Embora a onerosidade anormal também deva restar evidenciada para fins de indenização por dano material, é quanto ao dano moral que esta demonstração assume uma maior relevância, frente



ao entendimento pacífico e explícito do Superior Tribunal de Justiça:

RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. LEILÃO DE JÓIAS EMPENHADAS NÃO OBSTANTE QUITADO O CONTRATO DE PENHOR. IMPORTE EXAGERADO. – Submete-se ao controle do Superior Tribunal de Justiça a indenização por dano moral, quando o valor arbitrado se mostrar manifestamente exorbitante, de um lado, ou visivelmente irrisório, de outro. – O anormal constrangimento passível de indenização por dano moral não pode ensejar a excessiva punição à parte que indeniza, nem o enriquecimento ao litigante lesado. – Redução do importe reparatório. Recurso especial conhecido e provido.  
(Recurso Especial n. 719354. Rel. Min. Barros Monteiro. Quarta Turma. Data da decisão 24/05/2005. Data da publicação 29/08/2005. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em 18/08/2017).

Desse modo, no caso concreto, emerge-se plausível a intelecção de que não restam caracterizados os prejuízos especialmente à esfera moral da autora, muito menos prejuízos anormais.

Pondera-se que, para fins de avaliação dos pressupostos da responsabilidade civil, não basta o dano ser efetivo e anormal. O dano ainda deve ser especial, ou seja, deve atingir o cidadão lesado de modo peculiar e destacado em relação aos outros membros da sociedade.

No que concerne, a doutrina estrangeira do Professor António Dias Garcia (*Da Responsabilidade Civil Objectiva do Estado e Demais Entidades Públicas in Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*. Coord. Fausto de Quadros. Coimbra: Almedina, 1995, p. 207-208):

## 2. PREJUÍZO

### 2.A. A EXIGÊNCIA DE UM DANO ESPECIAL E ANORMAL

[...] Ora, o entendimento acolhido até pelos mais generosos cultores desta matéria – do que seja prejuízo ressarcível no âmbito da responsabilidade administrativa objectiva – é o de que o prejuízo tem de ser especial e anormal para gerar a obrigação de indemnizar.

Vejamos então em que consiste a especialidade e a anormalidade do prejuízo.

A especialidade decorre da incidência desigual do prejuízo sobre um cidadão ou grupo de cidadãos. Por outras palavras: para que um prejuízo se possa ter por especial é necessário que se prove que um cidadão ou grupo de cidadãos tenha sido, através de um encargo público, colocado em situação desigual em relação à generalidade das pessoas. Assim, o sacrifício será especial na medida em que viole o princípio da igualdade, a que a Administração Pública está vinculada na sua actuação – artigo 266º, nº 2, da Constituição.

O entendimento a que chegamos do que seja o dano especial encontra o seu fundamento na “teoria da intervenção individual”, que põe o seu acento tónico na incidência do resultado – e não na consideração do aspecto formal do acto impositivo do sacrifício, como acto individual.

No mesmo sentido, a festejada a doutrina de Romeu Felipe Bacellar Filho (*Responsabilidade Civil da Administração Pública – Aspectos Relevantes. A Constituição Federal de 1988. A Questão da Omissão. Uma Visão a partir da Doutrina e da Jurisprudência Brasileiras in Responsabilidade Civil do Estado*. Juarez Freitas (org.). São Paulo: Malheiros, 2006, p. 137):

Não se advoga neste trabalho, por evidente, a ideia do ressarcimento a qualquer dano. O dano ressarcível é aquele que se mostre especial, anormal e ofensivo a direito ou interesse legitimamente protegido. A especialidade do dano o faz distinto daqueles casos em que uma atuação geral da Administração utilizando o poder de polícia possa acarretar qualquer tipo de diminuição patrimonial ou afrontar interesses dos cidadãos.

Não menos importante, a jurisprudência regente:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA. PLANO COLLOR. BLOQUEIO DE CADERNETAS DE POUPANÇA. LITISCONSÓRCIO ALTERNATIVO. LEGITIMIDADE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL E DO BANCO DEPOSITÁRIO. IPC DE MARÇO DE 1990. ILEGITIMIDADE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. CORREÇÃO MONETÁRIA INDEVIDA PELO BACEN. ÍNDICES DO IPC. CORREÇÃO MONETÁRIA DEVIDA PELO BANCO DEPOSITÁRIO [...]

Decorrendo, pois, o bloqueio, de ato legislativo geral e impessoal, a abarcar toda a coletividade, não houve dano especial ou anormal, afastando a responsabilidade no caso de perda do poder aquisitivo da moeda em face de medidas econômicas. [...].

(TRF3. Apelação Cível n. 684603. Rel. Desembargadora Federal Therezinha Cazerta. Quarta Turma. Data da decisão 23/05/2001. Data da publicação 31/08/2004. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em 18/08/2017).

É preciso registrar que o ente público não é uma seguradora universal. Conforme o Superior Tribunal de Justiça:



PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS MORAIS. ARTIGO 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FUGA DE DETENTO. LATROCÍNIO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. 1. Fundando-se o Acórdão recorrido em interpretação de matéria eminentemente constitucional, descabe a esta Corte examinar a questão, porquanto reverter o julgado significaria usurpar competência que, por expressa determinação da Carta Maior, pertence ao Coleando STF, e a competência traçada para este Eg. STJ restringe-se unicamente à uniformização da legislação infraconstitucional. 2. Controvérsia dirimida pelo C. Tribunal a quo à luz da Constituição Federal, razão pela qual revela-se insindicável a questão no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial. 3. Ação de Reparação de Danos Materiais e Morais ajuizada em desfavor de ente da federação, com fulcro nos artigos 37, § 6º da CF. 4. In casu, restou assentado no acórdão proferido pelo Tribunal a quo, verbis: Início o meu voto analisando a responsabilidade civil do Estado. O artigo 37, §6º, da Constituição da República assim preceitua: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Conforme se pode depreender do artigo acima, neste caso, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, ou seja, o ente público se investe da função de reparador do dano acarretado por um agente público ou por outrem nesta função, podendo, posteriormente, vir a chamar o agente para indenizar a Administração pelo ilícito extracontratual. (...) É impossível a vigilância de cada preso 24 horas ao dia. O Estado não tem condições para isso. Alegar que o criminoso deveria estar recolhido a um presídio de segurança máxima é fácil. O difícil é conseguir vaga para transferência, transporte seguro para o deslocamento do preso, etc. Acerca do nexo causal, entendo que este não ocorreu. Para gerar responsabilidade civil do Estado, o preso deveria estar em fuga, ato contínuo àquela ação, e isso não aconteceu. Houve quebra do liame causal. (...) Cabe mencionar que o Estado não é um segurador universal, que pode entregar receita da sociedade para qualquer um que se sinta lesado. Ato violento como o dos autos ocorre a todo o momento e em todos os lugares, e não há possibilidade de total prevenção por parte do policial. 5. Ad argumentandum tantum, em situação análoga, esta Corte assentou que não há como afirmar que a deficiência do serviço do Estado (que propiciou a evasão de menor submetido a regime de semi-liberdade) tenha sido a causa direta e imediata do tiroteio entre o foragido e um seu desafeto, ocorrido oito dias depois, durante o qual foi disparada a "bala perdida" que atingiu a vítima, nem que esse tiroteio tenha sido efeito necessário da referida deficiência. Ausente o nexo causal, fica afastada a responsabilidade do Estado. Precedente: Resp 858511/DF Relator Ministro LUIZ FUX - Relator p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI Data do Julgamento 19/08/2008 DJ 15/09/2008). 6. Recurso especial não conhecido.

(Recurso Especial n. 980844. Rel. Min. Luiz Fux. Primeira Turma. Data da decisão 19/03/2009. Data da publicação 22/04/2009. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em 18/08/2017).

Com efeito, em situações como estas, resta vedada a possibilidade de pagamento de verba indenizatória, sob pena de se instituir verdadeira corrida ao Judiciário. Em outras palavras, caso se aceite que em situações como estas ensejem o acolhimento de verba indenizatória, o Estado estará, em tese, obrigado a indenizar a todos que recorram aos hospitais públicos e não são atendidos imediatamente; que utilizam as vias públicas e, eventualmente, enfrentam congestionamento, ou mesmo que deduzam pedidos ao Judiciário, mas não consigam máxima celeridade no julgamento de sua causa

Ora, é inquestionável que o espírito da lei não busca tutelar a "indústria da indenização". Almeja, sim, acolher apenas pretensões indenizatórias pautadas pela razoabilidade, em que o agente provocador tenha ocasionado, repita-se, dano anormal e especial.

Do exposto, outra não pode ser a conclusão, senão a de que a ação de indenização em comento também não atende o pressuposto da responsabilidade civil denominado "dano especial".

A autora deve instruir o seu pedido com elementos probatórios que também assegurem ou atestem a relação íntima e de causalidade entre a ação irregular do Estado e o resultado danoso, sob pena de não-acolhimento da pretensão punitiva, por ausência de um pressuposto fundamental. A respeito, Yussef Said Cahali (*Dano Moral*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2005, p. 810):

Igualmente não resta evidenciado ou comprovado o liame entre a atividade do Estado e os danos alegados pela autora.

Como em qualquer área da responsabilidade civil, põe-se em evidência como pressuposto da obrigação de reparar o dano moral o nexo de causalidade entre ação ou omissão voluntária e o resultado lesivo; neste sentido, aliás, a regra geral do art. 186 do CC (art. 159 do Código anterior), sendo mais explícito o Código Civil Peruano de 1984, em seu art. 1.985: 'La indemnización comprende las consecuencias que derivan de la acción u omisión generadora Del daño, incluyendo el lucro cesante, el daño a la persona y el daño moral, debiendo existir una relación de causalidad adecuada entre el hecho e el daño producido'.

Portanto, 'em sede indenizatória por danos patrimonial e moral, mesmo levando-se em conta a teoria da distribuição do ônus da prova, a cabência desta está ao encargo do autor a provar o



nexo causal constituidor da obrigação ressarcitória, pois, inexistindo causalidade jurídica, ausente está a relação de causa e efeito, mesmo porque actore non probante, reus absolvitur.”

Segundo Maria Helena Diniz (Curso de Direito Civil Brasileiro. Vol. 7. Responsabilidade Civil. 18ª edição. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 108-109), o nexo causal representa “*uma relação necessária entre o evento danoso e a ação que produziu, de tal sorte que esta é considerada como sua causa*”. Ademais, pontua que “*sendo o nexo de causalidade um dos pressupostos da responsabilidade, ele deverá ser provado. O ônus probandi caberá ao autor da demanda*”.

Destaca-se que não basta a comprovação da relação de causalidade, exige-se, para efeitos de responsabilização civil, a demonstração, irrefutável, de que o dano é direito e imediato.

Neste panorama, não existe a demonstração de que o alegado dano experimentado origina-se diretamente da atividade estatal.

Não há dúvida que os danos alegados pela parte autora (ressalta-se, não provados), não decorreram de atividades desenvolvidas pelo Estado, muito menos explicita uma relação direta de causalidade.

Outrossim, antes de tudo, é preciso alertar que, como reconhecido na própria exordial, é necessária, sim, a averiguação do elemento “culpa ou dolo”, para fins de responsabilização do Estado por omissão.

Salienta-se que a responsabilidade objetiva (que independe de culpa *lato sensu*) somente abarca a atuação comissiva do ente público.

Para Lúcia Valle Figueiredo (Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 176 apud STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. 6ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2004, p. 1059), “*no tocante aos atos ilícitos decorrentes de omissão, devemos admitir que a responsabilidade só poderá ser inculcada ao Estado se houver prova de culpa ou dolo do funcionário*”. Acrescenta a Ilustre Jurista que “*ainda que consagre o texto constitucional a responsabilidade objetiva, não há como se verificar a adequabilidade da imputação ao Estado na hipótese de omissão, a não ser pela teoria subjetiva*”.

Segundo Carlos Edison do Rego Monteiro Filho (Problemas de Responsabilidade Civil do Estado in Responsabilidade Civil do Estado in *Responsabilidade Civil do Estado*. Juarez Freitas (org.). São Paulo: Malheiros, 2006, p. 48), *a exigência da prova de culpa ou dolo, talvez tenha o maior número de seguidores na doutrina e na jurisprudência, por razão do expressivo e convincente argumento de que o Estado não pode ser responsável por tudo o que aconteça, o grande segurador de todas as desgraças e infortúnios*.

Convergindo neste sentido, o entendimento sufragado pelo Superior Tribunal de Justiça:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PARIDADE CAMBIAL. INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO. PRETENSÃO DE IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR FORÇA DE ALTERAÇÃO DA PARIDADE CAMBIAL. CONSEQÜENTE DEVER DE INDENIZAR À UNIÃO E AO BACEN. FATORES INERENTES À CONJUNTURA INTERNACIONAL QUE SE ASSEMELHAM AO FATO DO PRÍNCIPE. IMPROCEDÊNCIA. [...] 8. O Estado responde objetivamente pelos seus atos e de seus agentes que nessa qualidade causem a terceiros e, por omissão, quando manifesto o dever legal de impedir o ato danoso, hipótese em que a sua responsabilidade é subjetiva decorrente de imperícia ou dolo. [...]

(Recurso Especial n. 614048. Rel. Min. Luiz Fux. Primeira Turma. Data da decisão 15/03/2005. Data da publicação 02/05/2005. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em 18/08/2017).

DA EXISTÊNCIA DAS CAUSAS EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE: “CASO FORTUITO” E “FORÇA MAIOR”

Para Cunha Gonçalves ( *apud* De Plácido e Silva. *Vocabulário Jurídico*. 26ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 272), “*o caso fortuito é, no sentido exato de sua derivação (acaso, imprevisão, acidente), o caso que não se poderia prever e se mostra superior às forças ou vontade do homem, quando vem, para que seja evitado*”. Por sua vez, “*o caso de força maior é o fato que se prevê ou é previsível, mas que não se pode, igualmente, evitar, visto que é mais forte que a vontade ou ação do homem*”.

Outrossim, Sílvio de Salvo Venosa ( *Direito Civil. Responsabilidade Civil*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 49) leciona que “*a doutrina costuma apresentar as mais equívocas compreensões dos dois fenômenos. Ambas as figuras equivalem-se, na prática, para afastar o nexo causal. Para alguns autores, caso fortuito se ligaria aos critérios de imprevisibilidade e irresistibilidade. Assim o caso fortuito seria aquela situação normalmente imprevisível, fato da natureza ou fato humano. A força maior seria caracterizada por algo também natural ou humano a que não se poderia resistir, ainda que possível*



prever sua ocorrência”.

Complementando, Guilherme Couto de Castro (*A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: 2000, p. 17) afirma que “vezes há em que o evento danoso é uma fatalidade. Cuida-se do imponderável, quebrando o desdobramento normal dos acontecimentos, e não se há de imputar dever indenizatório a quem quer que seja, em princípio”.

De fato, o caso fortuito e a força maior constituem causas, largamente aceitas pela doutrina jurisprudência, excludentes de responsabilidade. Registre-se que tais fenômenos são aceitos até mesmo como excludentes da responsabilidade objetiva.

Acerca da incidência das excludentes, o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal:

INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO - PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL - CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. [...] - O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 RTJ 55/50). [...].

(Recurso Extraordinário n. 109615. Re. Min. Celso de Mello. Primeira Turma. Data da decisão 28/05/96. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em 18/08/2017).

Partilhando do mesmo entendimento, o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - ATO OMISSIVO - MORTE DE PORTADOR DE DEFICIÊNCIA MENTAL INTERNADO EM HOSPITAL PSIQUIÁTRICO DO ESTADO. [...] 2. Somente se afasta a responsabilidade se o evento danoso resultar de caso fortuito ou força maior ou decorrer de culpa da vítima. [...]

(Recurso Especial n. 602102. Rel. Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. Data da decisão 06/04/2004. Data da publicação 21/02/2005. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em 20/08/2017).

1. Por fim, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

CIVIL. PROCESSO CIVIL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. VEÍCULO PERTENCENTE À UNIÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR. INOCORRÊNCIA. INVASÃO DA PISTA CONTRÁRIA. IMPRUDÊNCIA. CONDUTA CULPOSA. MORTE DO COMPANHEIRO DA AUTORA. DEPENDENTE DO FALECIDO. LEGITIMIDADE. PROVA DE DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. DESNECESSIDADE. VALOR DO VEÍCULO SINISTRADO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PROPRIEDADE. DESCABIMENTO. PENSIONAMENTO. REDUÇÃO DA INDENIZAÇÃO DETERMINADA PELO JUÍZO MONOCRÁTICO. APELAÇÃO E REMESSA PARCIALMENTE PROVIDAS. [...] III - O caso fortuito e a força maior, inexistentes no caso examinado, excluem a aplicação da responsabilidade objetiva. [...].

(Apelação Cível n. 200342000014268. Rel. Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida. Quinta Turma. Data da decisão 06/12/2004. Data da publicação 16/12/2004. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em 20/08/2017).

Assim, embora anteriormente demonstrada que a situação em análise deva ser apreciada a luz dos requisitos da responsabilidade subjetiva, é certo que tal fato não repercute no estudo destas excludentes, pois aplicáveis a qualquer das modalidades de responsabilidade, seja subjetiva ou objetiva.

Mesmo não se reconhecendo a existência dos (outros) requisitos da responsabilidade civil, resta oportuno apontar a presença de uma excludente de responsabilidade.

Posto isto, identifica-se no caso em lume a presença inconteste das modalidades de exclusão de responsabilidade: “caso fortuito” e “força maior”.

Repita-se que a elaboração da IN 23/21 se deu diante da crise causada pela pandemia do Coronavírus que provocou uma desestabilização generalizada das cadeias de fornecimento de diversos componentes para o setor automotivo brasileiro, notadamente os componentes eletrônicos e, em especial, os semicondutores, cuja cadeia logística enfrentou verdadeiro colapso.



Tal situação excepcional, típico exemplo de caso fortuito (ou força maior), devidamente descrita e documentada nos autos, impediu que parte da produção automobilística nacional iniciada no ano de 2.021 pudesse ser concluída e comercializada até 31 de dezembro daquele ano (data de encerramento da fase L6 do Proconve).

Com efeito, uma vez verificada a ocorrência de caso fortuito e/ou força maior, mister se configura o reconhecimento da inexistência da responsabilidade civil do ente público.

Portanto, a alegação genérica de dever de indenizar, no caso concreto, há de ser afastada, por ausência de demonstração da ilicitude praticada pelo particular ou Poder Público, bem como pela ausência de grave dano a valores da coletividade.

Do todo exposto, é possível concluir, em apertada síntese, que a autora não traz elementos que sustentam a sua pretensão ao recebimento de indenização por danos materiais e morais.

Neste panorama, o caso em debate não ostenta requisitos imprescindíveis à matéria de responsabilidade civil do Estado por omissão, vale dizer: (a) conduta ilegal e lesiva; (b) dano efetivo; (c) dano anormal; (d) dano especial; (e) nexos de causalidade; e (f) culpa ou dolo. Ademais, identificam-se, como causas excludentes de responsabilidade, (g) o caso fortuito e a força maior.

Conforme amplamente exposto, não existe nenhuma responsabilidade da União Federal, por absoluta ausência dos requisitos informadores. No entanto, mesmo na remota hipótese de se admitir a indenização à autora (o que se admite apenas para argumentar), há que se discutir a questão do valor a ser fixado a título de reparação material e/ou moral.

Quanto ao valor da indenização por dano moral coletivo, é certo que não pode ser fixado no valor exorbitante requerido pela autora..

Não há dúvidas de que o valor de uma indenização a ser eventualmente pago por dano moral deve ser fixado em termos razoáveis, não se justificando que a reparação venha a constituir-se em manifesto abuso e exagero, devendo o arbitramento operar-se com moderação, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e pela jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atentando-se à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, como estabelece o artigo 944 do Código Civil.

Ressalta-se que a prudência deve nortear a conduta do magistrado, sob pena de ocasionar graves prejuízos aos cofres públicos e permitir a utilização do instituto como meio de enriquecimento sem causa da autora.

Especialmente em relação ao pedido de indenização por danos morais, o Superior Tribunal de Justiça orienta a fixação de valor módico, evitando valor exorbitante:

CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. MANUTENÇÃO DO NOME DA DEVEDORA NO SPC APÓS A QUITAÇÃO, POR LAPSO RAZOÁVEL. DANO INDENIZÁVEL. VALOR MÓDICO, CONSIDERANDO A INADIMPLÊNCIA ANTERIOR. [...] II. Ressarcimento que deve ser proporcional à lesão, evitando enriquecimento sem causa. [...].

(Recurso Especial n. 621836. Rel. Min. Aldir Passarinho Júnior. Quarta Turma. Data decisão 07/12/2004. Data da publicação 21/03/2005. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em 20/08/2017).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EXAME DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INADMISSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. TRÂNSITO. IRREGULAR APLICAÇÃO DE MULTA. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 282, DA LEI 9.503/97, 186 E 188, DO CC/2002. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. VALOR EXORBITANTE E DESPROPORCIONAL. REVISÃO. POSSIBILIDADE PRECEDENTES DO STJ. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, PROVIDO. [...].

6. A indenização por dano moral não visa garantir enriquecimento sem causa à vítima. [...].

(Recurso Especial n. 819876. Rel. Min. Denise Arruda. Primeira Turma. Data da decisão 16/05/2006. Data da publicação 22/06/2006. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em 20/08/2017).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS POR DEVOLUÇÃO INDEVIDA DE CHEQUE. INDENIZAÇÃO FIXADA EM 10 VEZES O VALOR DO TÍTULO. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA DO ART. 535, II, DO CPC E DISSSENSO PRETORIANO. QUANTUM QUE SE AFIGURA EXCESSIVO EM RAZÃO DOS DANOS SOFRIDOS PELO AUTOR. CONTROLE FEITO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. I - A omissão autorizadora da oposição do recurso declaratório é aquela que concerne à questão articulada nos autos, a cujo respeito o julgado se omitiu, não se figurando a ofensa se a controvérsia foi decidida no exato limite em que foi proposta. II - O valor da indenização por dano moral sujeita-se ao controle do Superior Tribunal de Justiça, sendo certo que, na fixação da indenização a esse título, recomendável que o arbitramento seja feito com



moderação, observando as circunstâncias do caso concreto. [...].

(Recurso Especial n. 331078. Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro. Terceira Turma. Data da decisão 09/04/2002. Data da publicação 29/04/2002. Disponível em:

<https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em 20/08/2017).

Considerando, assim, que a indenização nos casos motivados por dano moral deve obedecer a parâmetros de razoabilidade, com vistas a coibir o enriquecimento sem causa, valorizando critério que encampe a modicidade, descabe a adoção da reparação como instrumento de punição, com a fixação do quantum indenizatório além da extensão do dano efetivo.

Acerca do tema, as palavras do Dr. Carlos Roberto Gonçalves ( *Responsabilidade Civil*, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 574-575):

Em artigo publicado no Jornal O Estado de S. Paulo, edição de 12 de setembro de 1997, escreveu José Ignácio Botelho de Mesquita: 'Em matéria civil, não cabe ao juiz, por sentença, criar penas que antes não existiam', acrescentando que 'é fácil perceber que uma indenização, como a preconizada para a hipótese de dano moral, prescindida da ocorrência de qualquer lesão patrimonial, que não guarde proporcionalidade com o valor do bem lesado, que inclua entre os seus objetivos os de afingir e inibir a reiteração de condutas análogas, preenche todas as características da sanção penal, inclusive a de proporcionar uma satisfação ao ofendido (tanto maior quanto mais opulento o ofensor); e escapa totalmente do campo da sanção civil, por não conservar nenhuma das características que compõem a sua diferença específica'. Como pena pecuniária ou multa, aduz o ilustre professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 'está sujeita ao princípio da legalidade das penas, conforme se acha expresso na Constituição Federal: não haverá nenhuma pena 'sem prévia cominação legal'' (art. 5º, XXXIX).

É sabido que o quantum indenizatório não pode ir além da extensão do dano. Esse critério aplica-se também ao arbitramento do dano moral. Se este é moderado, a indenização não pode ser elevada apenas para punir o lesante. A crítica que se tem feito à aplicação, entre nós, das punitive damages do direito norte-americano é que elas podem conduzir ao arbitramento de indenização milionárias, além de não encontrar amparo no sistema jurídico-constitucional da legalidade das penas, já mencionado. Ademais, pode fazer com que a reparação civil do dano moral tenha valor superior ao do próprio dano. Sendo assim, revertendo a indenização em proveito do lesado, esta acabará experimentando um enriquecimento ilícito, com o qual não se compadece o nosso ordenamento. Se a vítima já está compensada com determinado valor, o que receber a mais, para que o ofensor seja punido, representará, sem dúvida, um enriquecimento ilícito.

A propósito, observa corretamente Luiz Roldão de Freitas Gomes: 'Aqui, ainda, um cuidado se impõe: de evitar a atração, apenas pelo caráter de exemplaridade contido na reparação, de somas que ultrapassem o que representou o agravo para o ofendido. Nesta seara, mais do que nunca, há de reter-se não consistir a responsabilidade civil em fonte de enriquecimento para o ofendido. Os critérios de razoabilidade e proporcionalidade são recomendáveis, para, sem exageros, atingirse indenização adequada' (Elementos de responsabilidade civil, Rio de Janeiro, Renovar, 2000, p. 101, n.º 69).

A adoção do critério das punitive damages no Brasil somente se justificaria se estivesse regulamentado em lei, com a fixação de sanção mínima e máxima, revertendo ao Estado o quantum da pena.

(...)

Nessa ordem, uma das conclusões aprovadas no IX Encontro dos Tribunais de Alçada do Brasil, realizado em São Paulo nos dias 29 e 30 de agosto de 1997, foi o seguinte: 'À indenização por danos morais deve dar-se caráter exclusivamente compensatório'. Isto porque já está insito, neste, de modo reflexo, o caráter punitivo, dispensando-se a fixação de um plus a esse título.

Não se pode, *data maxima venia*, permitir perigoso precedente nesse Digno Juízo, eis que, do contrário, instituir-se-á verdadeira corrida ao Judiciário para busca do enriquecimento por via distinta do trabalho. Instituir-se-á, destarte, verdadeira "indústria de indenizações por danos morais", o que, por cento, conforme experiência extraída de outros países, deve ser repudiada.

Ressalta-se que é crescente no âmbito dos operadores do direito a preocupação e repulsa ao crescimento da denominada "indústria da indenização", na qual se busca, sobretudo, sob o alegado "dano moral", indenizações de cunho estritamente patrimonial que em nada tem relação com a suposta dor moral. Indenizações, estas, de valores altíssimos, desprovidas da razoabilidade e, no mais das vezes, pleiteadas sem a apresentação de um mínimo de prova a justificar sequer uma condenação dessa natureza, como ora se observa.

O Judiciário não pode ser um caminho para o enriquecimento, mas, sim, para a aplicação irrestrita dos ditames da Justiça.

Assim sendo, caso afastados todos os argumentos anteriores, contrários à indenização moral no caso, é certo que Vossa Excelência, imbuído do senso de razoabilidade e prudência, deva fixar valor compensatório em patamar módico e muito inferior ao requerido pela autora, coibindo, assim,



prejuízo desproporcional aos cofres e interesses públicos.

## DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS: NÃO CABIMENTO

Descabida a condenação do ente público no pagamento de honorários advocatícios diante da aplicação, por simetria, do artigo 18 da Lei nº 7.347/85, *in verbis*:

Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais. ([Redação dada pela Lei nº 8.078, de 1990](#))

Nesse sentido a jurisprudência:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 962.250 - SP (2016/0205084-9)

RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES

EMBARGANTE : UNIÃO

EMBARGADO : LUIZ CARLOS BENTO

ADVOGADO : PAULO MARZOLA NETO E OUTRO(S) - SP082554

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DISSENSO CONFIGURADO ENTRE O ARESTO EMBARGADO E ARESTO PARADIGMA ORIUNDO DA QUARTA TURMA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA INTENTADA PELA UNIÃO. CONDENAÇÃO DA PARTE REQUERIDA EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ. DESCABIMENTO. ART. 18 DA LEI N. 7.347/1985. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Trata-se de recurso interposto em ação civil pública, de que é autora a União, no qual pleiteia a condenação da parte requerida em honorários advocatícios, sob o fundamento de que a regra do art. 18 da Lei n.7.347/1985 apenas beneficia o autor, salvo quando comprovada má-fé.

2. O acórdão embargado aplicou o princípio da simetria, para reconhecer que o benefício do art. 18 da Lei n. 7.347/1985 se aplica, igualmente, à parte requerida, visto que não ocorreu má-fé. Assim, o dissenso para conhecimento dos embargos de divergência ocorre pelo confronto entre o aresto embargado e um julgado recente da eg. Quarta Turma, proferido nos EDcl no REsp 748.242/RJ, Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 12/4/2016, Dje 25/4/2016.

3. Com efeito, o entendimento exposto pelas Turmas, que compõem a Primeira Seção desta Corte, é no sentido de que, "em favor da simetria, a previsão do art. 18 da Lei 7.347/1985 deve ser interpretada também em favor do requerido em ação civil pública. Assim, a impossibilidade de condenação do Ministério Público ou da União em honorários advocatícios - salvo comprovada má-fé - impede serem beneficiados quando vencedores na ação civil pública" (STJ, AgInt no AREsp 996.192/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, Dje 30/8/2017). No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.531.504/CE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Dje 21/9/2016; AgInt no REsp 1.127.319/SC, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, Dje 18/8/2017; AgInt no REsp 1.435.350/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Dje 31/8/2016; REsp 1.374.541/RJ, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, Dje 16/8/2017.

4. De igual forma, mesmo no âmbito da Terceira e Quarta Turmas do Superior Tribunal de Justiça, ainda que o tema não tenha sido analisado sob a ótica de a parte autora ser ente de direito público - até porque falece, em tese, competência àqueles órgãos fracionários quando num dos polos da demanda esteja alguma pessoa jurídica de direito público -, o princípio da simetria foi aplicado em diversas oportunidades: AgInt no REsp 1.600.165/SP, Rel. Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 20/6/2017, Dje 30/6/2017; REsp 1.438.815/RN, Rel. Ministra Nancy Andriighi, Terceira Turma, julgado em 22/11/2016, Dje 19/12/2016; REsp 1.362.084/RJ, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 16/5/2017, Dje 19/8/2017.

5. Dessa forma, deve-se privilegiar, no âmbito desta Corte Especial, o entendimento dos órgãos fracionários deste Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, em razão da simetria, descabe a condenação em honorários advocatícios da parte requerida em ação civil pública, quando inexistente má-fé, de igual sorte como ocorre com a parte autora, por forçada aplicação do art. 18 da Lei n. 7.347/1985.

6. Embargos de divergência a que se nega provimento.



#### 4- DO PEDIDO

Diante do exposto, requer o IBAMA a extinção do feito, sem resolução do mérito, ou a decretação da improcedência dos pedidos, com a revogação da tutela provisória, pelas razões acima expendidas.

Entendendo-se pela anulação da Instrução Normativa nº 23/21, o que não se admite, diante da legalidade do ato administrativo, requer-se a decretação da improcedência dos pedidos de condenação em honorários advocatícios e indenização por danos materiais e morais ou ainda a redução do valor pleiteado.

Pugna-se, ainda, pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos.

Nesses termos,  
Pede deferimento.  
São Paulo, 25 de novembro de 2022.

SANDRA TSUCUDA SASAKI  
PROCURADORA FEDERAL

---

Documento assinado eletronicamente por SANDRA TSUCUDA SASAKI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1045838470 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SANDRA TSUCUDA SASAKI. Data e Hora: 25-11-2022 20:13. Número de Série: 17368465. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

