



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
26964 5323	28/11/2022 18:27	Contestação	Contestação



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 3ª REGIÃO
NÚCLEO ESTRATÉGICO (PRU3R/COREPAM/NUEST)

R. BELA CINTRA, 657, 10º/11º/12º ANDAR, CONSOLAÇÃO, SÃO PAULO/SP - CEP 01415-003 FONE: (11) 3506 2800/2900

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

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

PROCESSO Nº 5009465-87.2022.4.03.6100

REQUERENTE: INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE

REQUERIDO(S): UNIÃO E OUTROS

A **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, por sua procuradora *ex vi legis* signatária, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **CONTESTAÇÃO**, na forma do art. 336 c.c. 183 do CPC, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I – SÍNTESE DA INICIAL:

Trata-se de ação civil pública com pedido de tutela antecipada ajuizada em face da União e Outros, na qual o Instituto Saúde e Sustentabilidade busca declarar a nulidade da Instrução Normativa nº 23/2021 editada pelo IBAMA, que prorroga a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor emitidas para modelos que não atendam aos novos limites de emissão de poluentes para veículos automotores da fase Proconve L-7, por violação do contido nos artigos 170, incs. IV, 196 e 225, caput, todos da Constituição Federal; da Lei nº 6.938/81, especialmente os artigos 2º, caput, 2º incs. I, V, VI, VII, 4º incs. I e VII, art. 9º, inc.V, art. 13, incs. I e II; da Lei nº 8.723/93, em especial seu art. 5º.

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

O autor afirma que a Resolução CONAMA nº 18, de 6 de maio de 1986, que instituiu o PROCONVE, sofreu várias alterações e/ou atualizações, que foram reduzindo, paulatinamente, os limites de emissão de poluentes por veículos leves e pesados, até que surgiu a Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que estabeleceu a redução dos níveis de emissão de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no país.



Referida lei teria passado a definir prazos e limites para a redução de emissões de poluentes dentro do PROCONVE, concedendo competência exclusiva ao CONAMA para a definição de novos prazos e limites.

Nesse contexto, a Resolução do CONAMA nº 492/2018, estabeleceu, em seu art. 1º, que, a partir de 1º de janeiro de 2022, seria obrigatório o atendimento às exigências da fase denominada "Proconve L7", reduzindo-se os limites máximos de emissões de poluentes para veículos rodoviários leves, comercializados no país com ano de fabricação 2022.

Todavia, prossegue a parte autora, mesmo com quatro anos para adaptação do setor à utilização do Padrão L7, às vésperas do prazo para fabricação e comercialização exclusiva do novo padrão, o presidente do IBAMA prorrogou, por meio da IN nº 23/2021, os prazos para a fabricação e comercialização de veículos mais poluentes.

É contra esse ato que se volta a presente ação civil pública, pois entende a autora que a produção de veículos produzidos sem atendimento aos novos limites de emissões de poluentes para veículos automotores da fase Proconve L-7, como permitido pela referida Instrução Normativa, causa sérios danos ao meio ambiente

A União, em sua manifestação prévia, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/92, explicou a respeito da sua ilegitimidade de parte passiva, não tendo responsabilidade pela edição da IN nº 23/2021 - IBAMA, nem competência para a sua revogação.

A despeito disso, foi deferida liminar em seu desfavor, razão pela qual a União agravou de instrumento. Ainda a União requereu a reconsideração da decisão ao juízo *a quo*, visto que a decisão liminar é inexequível em face dela.

Em que muito pesem os propósitos do autor, como veremos a seguir, a demanda não merece.

II – PRELIMINARMENTE:

A) DA ILEGITIMIDADE DE PARTE DA UNIÃO

A autora atribuiu a legitimidade da União para figurar na presente ação pelo simples fato de que “o pedido para a edição do ato administrativo foi realizado pelo Ministério da Economia, sendo a União Federal, portanto, parte legítima para o questionamento judicial do ato”.

Melhor explicando, aduz que “A inclusão da União Federal no polo passivo se dá pelo fato do ente ter tido participação fundamental na tomada de decisão que resultou na edição da IN 23/2021, uma vez que, em 28/12/2021, o Ministério da Economia (mais especificamente, a sua Secretaria de Desenvolvimento da Indústria Comércio, Serviços e Inovação), remeteu ao IBAMA, com aval da Pasta, o pleito da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores de prorrogação dos prazos de fabricação e comercialização de veículos da fase Proconve L7”.

É de se considerar que essas argumentações não procedem e nem podem ser consideradas como determinantes para justificar a edição de um ato normativo pela Administração Pública, *in casu*, pelo IBAMA.

Ainda que existam diversas razões políticas, econômicas ou jurídicas pelas quais as leis e demais atos normativos são editados, não é possível a responsabilização de todos aqueles que clamaram pela sua publicação, como em uma responsabilização infinita e genérica, pois a responsabilidade civil no Direito Brasileiro atinge sempre o responsável direto pelo ato ou fato.

Em um país continental como o nosso, múltiplos são os interesses das pessoas e o papel do Administrador é justamente conciliar esses interesses dentro das leis, valendo-se de sua discricionariedade. Se um ato normativo foi editado obedecendo a todos os requisitos legais para tanto, ele é válido e deve ser respeitado. Por outro



lado, se o Poder Judiciário entender que este ato não é válido, os limites dessa declaração se restringem ao ato em si.

No processo civil brasileiro, parte legítima é aquela que está autorizada por uma determinada situação estabelecida no direito material. A legitimidade de parte é uma condição da ação que possibilita o sujeito a estar em juízo e defender um direito seu (excepcionalmente, defender direito de outrem, quando há expressa autorização legal).

No caso em questão, a União não tem como defender um direito que não é seu, razão pela qual ela não tem legitimidade para estar em juízo.

A mera suposição de que o ato administrativo aqui discutido (IN nº 23/2021) teria sido editado pelo IBAMA por sugestão de qualquer outra autoridade não tem o condão de atribuir legitimidade à União para integrar a lide.

Portanto, há notória ilegitimidade passiva da União.

Não há qualquer interesse jurídico que motive a atuação da União no polo passivo. Não há lei, reserva legal, que sequer permita a atuação da União sobre os fatos guerreados na demanda judicial. Repita-se, não há reserva legal para atuação da União em relação aos fatos que orientam os limites da presente ação civil pública.

Inclusive, o ponto central da demanda é tão-somente atacar a validade jurídica da Instrução Normativa nº 23/2021 do IBAMA. Ato administrativo este editado pela autarquia e exclusivo às suas competências. A elaboração da Instrução Normativa nº 23/2021 do IBAMA é atividade executiva, de sua competência e sobre a qual responde sob personalidade jurídica própria.

Não é demasiado lembrar que o IBAMA possui autonomia administrativa e financeira e detém personalidade jurídica própria, sendo a instituição federal responsável por implementar as políticas públicas em meio ambiente no Brasil.

A Constituição Federal atribuiu aos entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a titularidade de competências administrativas. É possível a esses entes a descentralização de uma fração das suas competências constitucionais a outros sujeitos de direito, criados diretamente por lei, como no caso do IBAMA.

Pode-se dizer que a criação desses entes administrativos deu-se, precipuamente, em nome do princípio da eficiência. Afinal, a concentração de todas as competências no âmbito do ente político produzia grandes dificuldades na gestão pública.

O fato de a União ser a maior fonte arrecadatória de recursos (como tributos) que servirão para prover, direta ou reflexamente, o orçamento da Administração Federal Direta e Indireta não permite que o ente central seja demandado em toda e qualquer ação em que se discuta os direitos difusos e coletivos trazidos na Constituição Federal, sobretudo com alegação de carência orçamentária, principalmente quando há destinação monetária à fundação pública federal responsável, a quem compete, por seus critérios e diretivos internos, executar suas finalidades.

Portanto, compete exclusivamente ao IBAMA responder pela política pública no caso em tela e somente ele terá as informações sobre o que foi feito especificamente em relação ao caso narrado na inicial.

Ademais, bom lembrar, que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA foi incumbido no âmbito federal para exercer o poder de polícia ambiental e 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, sendo-lhe desenhada normativamente a seguinte estrutura:

Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989:

Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis



– IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: (Redação dada pela Lei nº 11.516,2007)

I - exercer o poder de polícia ambiental; (Incluído pela Lei nº11.516, 2007)

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 (Incluído pela Lei nº 11.516, 2007)

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente. (Incluído pela Lei nº 11.516, 2007)

Nesse passo, o IBAMA é autarquia federal dotada de autonomia administrativa e financeira, para que desempenhe as atribuições legais a ela incumbidas. E, não é demais ressaltar, que o delineamento essencial da autarquia é fornecido também pelo Decreto-Lei nº 200/67, quando em seu art. 5º, I, reza que: "**a autarquia é um serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada**".

E essa descentralização por meio da criação de entes autárquicos possibilita que pessoas jurídicas de direito público desfrutem das mesmas prerrogativas e restrições que informam o regime jurídico administrativo, respondendo pelos seus próprios atos, os quais são atos administrativos e, como tais, revestidos de presunção de legitimidade, exigibilidade e executoriedade.

Nesse sentido, em se tratando de uma atividade descentralizada da União para o IBAMA (poder de polícia e o licenciamento das atividades legalmente previstas), tanto no âmbito orçamentário e operacional, deve-se concluir que o pleito judicial em apreço ativaría somente legitimação da autarquia ambiental que, em nome próprio e por sua Procuradoria Federal Especializada, demande e responda em juízo.

Como é cediço, em virtude da autonomia administrativa e financeira atribuída pela lei às autarquias, elas não estão subordinadas hierarquicamente ao Ministério de Estado a que estejam vinculadas, existindo apenas a vinculação ou supervisão ministerial, conforme previsto expressamente no art. 19 a 29 do Decreto-Lei nº 200/67.

Insta salientar, ainda, que é justamente ao argumento de serem as autarquias pessoas jurídicas distintas do Estado, que os entendimentos doutrinários confluem para a síntese de não ser o Ministério supervisor a autoridade de alçada para conhecer de insurgência contra atos expedidos pela autarquia, face à inexistência de relação hierárquica entre este e aquelas.

Portanto, indubitavelmente, a mencionada autarquia federal, enquanto sujeito de direitos e deveres, pode demandar e ser demandadas em juízo independentemente de litisconsórcio ativo ou passivo com a União.

Realmente, mais um argumento para reforçar a ilegitimidade de parte da União é o fato de que a decisão liminar proferida nestes autos afigura-se inexecutável pela União, dadas as circunstâncias concretas da causa e as contingências que acompanham a realidade da administração pública federal.

Sendo assim, a União merece ser excluída do feito pela sua flagrante ilegitimidade passiva, até porque não editou o ato administrativo ora impugnado e, por conseguinte, não poderá revê-lo ou anulá-lo.

B) DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

O Instituto autor insurge-se contra ato normativo em tese (IN nº 23/2021 - IBAMA), requerendo seja ele declarado inconstitucional. Transcreve-se o pedido da inicial:



"a procedência da presente ação para:

- **declarar a nulidade da Instrução Normativa nº 23/2021 pelos motivos de direito destacados na inicial, em especial pela violação do contida nos artigos 170, incs. VI, 196 e 225, caput, todos da Constituição Federal;** da Lei nº 6.938/81, especialmente os artigos 2º, caput, 2º incs. I, V, VI, VII, 4º incs. I e VII, art. 9º, inc.V, art. 13, incs. I e II da Lei nº 8.723/93, em especial seu art. 5º"

Ocorre que a ação civil pública não pode ser utilizada como substitutivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, cuja competência primordial é do Supremo Tribunal Federal.

A diferença entre a ADIN, de competência originária do STF, e uma ação civil pública é que aquela ataca a lei/ato normativo em tese, enquanto a ação civil pública busca indenização por um dano específico.

No caso em tela, verifica-se que nenhum dano específico ao meio ambiente foi demonstrado pelo autor, sendo o pedido de indenização genérico. De fato, não há ato ou fato concreto que tenha gerado prejuízo a alguém. O alegado dano ao meio ambiente não foi comprovado, havendo meras sugestões de que pode vir a ocorrer.

Por outro lado, o pedido inicial desta ação civil pública está expresso no sentido de se buscar declarar a nulidade da Instrução Normativa nº 23/2021 . Ou seja, **o pedido é de anular um ato normativo federal em tese por contrariedade à Constituição.**

A competência originária para processar e julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade é do Supremo Tribunal Federal, que é o guardião da Constituição Federal, conforme definido no artigo 102, I, "a", da Constituição Federal.

Além disso, os legitimados para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, visando o questionamento de ato normativo federal, são aqueles definidos no artigo 103, incisos I a IX, da Constituição Federal, sendo que o Instituto autor não se encontra neste rol.

Diante desta situação, é de se reconhecer a inadequação da via eleita, extinguindo-se o feito sem resolução de mérito nos termos do art. 485, IV, do CPC.

III – NO MÉRITO:

Cuida-se de Ação Civil Pública, com pedido liminar, ajuizada pelo Instituto Saúde e Sustentabilidade em face da União, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Toyota Brasil Ltda., Nissan do Brasil Automóveis Ltda. e Renault do Brasil S/A, objetivando, liminarmente, que os requeridos apresentem relatórios que lhe foram apresentados, com respaldo no art. 3º da Instrução Normativa n.º 23/2021, contendo a quantidade de veículos que foram produzidos entre 31 de dezembro de 2021 e 31 de março de 2022 que não atenderam aos novos limites de emissões de poluentes para veículos automotores da fase Proconve L-7, bem como a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa n.º 23/2021, por alegado vício do ato administrativo, com a consequente suspensão da validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM, emitidas para modelos que não atendam aos novos limites de emissão de poluentes para veículos automotores da fase Proconve L-7, previstos na Resolução CONAMA n.º 498/18. Além disto, requereu, em definitivo, a condenação à indenização por danos materiais ao meio ambiente e coletivos de forma genérica.

Nota-se, sem dúvidas, que a demanda gira em torno de reconhecer invalidez a ato administrativo normativo do IBAMA, especificamente a Instrução Normativa nº 23/2021. Nada se liga, portanto, à atuação da União.

Sem a necessidade de maiores digressões, o objeto da demanda não se relaciona a qualquer das competências expressas do Ministério do Meio Ambiente no bojo da Lei nº 13.844/2019. Não suficiente, não há relação à atuação da pasta enquanto órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente, prescrito na Lei nº 6.938/81.



A elaboração da Instrução Normativa nº 23/2021 **do IBAMA** é atividade executiva, de sua competência e sobre o qual responde sob personalidade jurídica própria, a teor do já consolidado entender no âmbito da Administração Federal e também na jurisprudência.

Sob essa premissa, há notória **incompetência** da União para responder pela IN nº 23/2021 do IBAMA. Não há qualquer interesse jurídico que motive a atuação da União no polo passivo.

Não há ação ou omissão da União com qualquer vínculo jurídico aos fatos nos autos, quanto mais apta ao pagamento de indenização. Repita-se: não há reserva legal para atuação da União em relação aos fatos que orientam os limites da presente ação civil pública.

A União, inclusive, tem seu direito de defesa prejudicado porque não tem informações concretas sobre os acontecimentos, sendo impossível exercer o contraditório.

A Instrução Normativa Ibama nº 23/2021 previu que fabricantes e importadores de 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 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 o 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 nesta situação, cuja fabricação foi concluída em 2022 e amparada na IN 23/2021, de acordo com informações prestadas, não pode ser considerado expressivo diante dos veículos comercializados e emplacados nos anos anteriores, sendo ínfimo.

Diante desta situação, pode-se concluir que discutir políticas públicas é tratar de direitos fundamentais, já que aquelas são as ações governamentais objetivando à realização desses. As principais diretrizes das políticas públicas brasileiras já estão previstas na Constituição Federal de 1988, que de forma programática cuidou de temas variados muito além da mera estrutura do Estado.

Não há que se negar que as políticas públicas, enquanto atos administrativos ou normativos, estão sujeitas à análise judicial para se evitar abusos e desrespeito à Constituição. Porém, este controle judicial das políticas públicas enfrenta alguns limites, como o da divisão de poderes, da escassez dos recursos públicos e da discricionariedade do mérito administrativo, pois são atos que competem tipicamente ao Poder Executivo.

Para Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior, em sua obra *A Advocacia Pública Consultiva Federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas*, dispõe que políticas públicas são os conjuntos de programas, projetos e atividades promovidos pelo Estado, por intermédio de seus órgãos e entidades, destinados a ofertar bens e serviços à população de modo a **tornar efetivos os direitos individuais, econômicos, sociais e ambientais** previstos no texto constitucional e no ordenamento infraconstitucional.

Ou seja, quem realiza uma política pública tem que ter em vista todo o contexto social e econômico, além do ambiental, o que não é o caso do Instituto autor, que somente está preocupado com o viés ambiental da questão aqui discutida.

Ainda Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior apresenta sete componentes das políticas públicas que deveriam ser observados: a) **competências dos órgãos e entidades na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas**; b) eventual **articulação entre os órgãos do Estado**; c) financiamento da política pública; d)



mecanismos que viabilizem a participação popular; e) segmentos da população elegíveis para cada política; f) mecanismos de operacionalização; g) a avaliação, a realidade e a eventual redefinição das políticas públicas.

Realmente, quem deseja elaborar uma política pública precisa ser competente para tanto e não deve invadir a esfera de competência de outro órgão, sendo necessária a articulação política entre eles para a composição dos interesses envolvidos.

Muitas vezes, na formulação de uma política pública deve-se considerar que a solução buscada envolve indiretamente vários outros problemas sociais, o que leva o administrador público a ser um mediador de todas essas questões. Por conseguinte, muitas demandas sociais não vão ser solucionadas exclusivamente pela adoção desta ou daquela política pública, nem mesmo por destinação de maior volume de recursos financeiros a elas.

Sobre a motivação da escolha do critério utilizado para a tomada de decisões administrativas, o que legitima a política pública, o autor Wanderley Guilherme dos Santos (*A trágica condição da política social*) dá um exemplo bastante ilustrativo, provando que, **na democracia, há distribuição de sacrifícios e benefícios**:

É possível analisar as políticas de saneamento básico e de assistência médica à infância e decidir que devem se pautar pelo princípio dos direitos absolutos – o que significa, na prática, que entre as alternativas de oferecer ambos os serviços de forma qualitativamente superior, porém limitados a determinadas áreas geográficas do país, ou proporcioná-los a todo o país, embora de qualidade inferior, não há razão legítima e plausível para optar pela primeira alternativa. Ao contrário, seria perfeitamente legítimo – segundo o princípio de direitos absolutos – distribuir universalmente os recursos disponíveis para tais políticas, compartilhando a população das conveniências desta igualdade distributiva, justamente pela ausência de critérios que permitam discriminar positiva ou negativamente esta ou aquela área geográfica. (1998, pág. 52)

Ou seja, o Administrador tem a competência de promover todos os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, mas tem a realidade fática para enfrentar e ser um mediador das demandas sociais.

O Poder Executivo é o legitimado a implementar as políticas públicas. Nelas estarão incluídas muitas das propostas eleitorais que saíram vitoriosas, representando um movimento legítimo do regime democrático.

Em muitos processos em que o Poder Judiciário interfere de forma abrupta nos planos de governo, sob o argumento de estar efetivando algum direito constitucional, pode culminar por desorganizar e prejudicar a administração pública.

Portanto, se o ato normativo combatido nesta ação civil pública (IN nº 23/2021 - IBAMA) foi editado por agente público competente, atendeu à finalidade e à motivação pública, tem forma e objeto lícito, é de se reconhecer que ele é perfeitamente válido e eficaz, não havendo qualquer razão para ser declarado nulo.

a) DA AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO

Não obstante, face a regra da eventualidade, merecem ser tecidas as seguintes considerações sobre os pedidos de indenização por danos materiais ao meio ambiente e danos coletivos imputados genericamente a todos os réus.

O art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988 assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O supracitado enunciado constitucional reconhece expressamente a existência de um bem ambiental da coletividade, na medida em que o seu texto declara expressamente que o meio ambiente ecologicamente



equilibrado é um direito de todos. Trata-se, assim, de um direito transindividual, cuja individualização da sua titularidade é impossível.

Corolário disso, a reparação dos danos ambientais é erigida como uma verdadeira obrigação em face de quem os tenha causado, independentemente das instâncias de sancionamento penal e administrativo. Senão, vejamos:

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

§ 3º **As condutas e atividades** consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, **independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**

(...)

Assim, por força das disposições constitucionais vigentes, a **UNIÃO** divide com os demais entes estatais, e com a própria coletividade, responsabilidades ambientais, sendo, portanto, **inquestionável sua competência para a defesa do meio ambiente.**

Vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA é a autarquia federal executora do Sistema Nacional do Meio Ambiente SISNAMA, criado justamente para executar e fazer executar a Política Nacional do Meio Ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais.

Com efeito, o meio ambiente equilibrado é um bem difuso e de uso comum do povo e, portanto, diverso dos bens que o integram, adquirindo natureza própria. O citado dispositivo constitucional impõe a todos o dever de defendê-lo, estabelecendo um pacto intergeracional, o qual deve ser respeitado.

A vista das considerações supra, depreende-se que a União tem total interesse em defender e preservar o meio ambiente, sendo ilógica a acusação contra ela.

A União não pode ser responsabilizada pela edição de uma instrução normativa do IBAMA que teria gerado supostos danos ao meio ambiente e supostos danos coletivos quando, em verdade, na motivação da IN nº 23/2021 está expresso o caráter excepcional da medida, necessária em razão dos desdobramentos da pandemia da COVID-19, que assolou o Brasil e o mundo nos anos de 2020 e 2021.

De acordo com o que dispõe o artigo 37, §6º, da Constituição Federal, "**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**".

Segundo a teoria do risco administrativo, a Administração Pública somente se obriga a indenizar o dano suportado por terceiros quando devidamente demonstrada a existência da infração praticada 1- pelo agente público, 2- do dano ocorrido e 3- nexa de causalidade (entre o dano e a ação do agente público).

Verifica-se, portanto, que não se encontram presentes os pressupostos necessários para a responsabilização da União no caso em tela, eis que inexistente ação ou omissão causadora de dano ambiental por qualquer agente público da União.

É certo que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a



sanções penais e administrativas.

Em verdade, não há infratores no caso em tela, mas divergência de opiniões sobre uma mesma questão. O Instituto autor desconsidera os motivos e fundamentos que levaram o IBAMA a adotar determinadas medidas, acreditando que suas razões são mais relevantes. Da análise do caso, é de se ver que há nitidamente uma margem de discricionariedade no caso que obviamente não compete ao Instituto autor decidir.

Como se não bastasse a ausência de ato ou fato de agente público da União que seja competente para responder pelos atos normativos em questão, o que já seria suficiente para conduzir à improcedência do pedido em face da União, também inexistem danos materiais ou coletivos a serem indenizados, como será visto a seguir:

b) DA INEXISTÊNCIA DE DANOS MATERIAIS AO MEIO AMBIENTE:

O autor requer sejam os réus condenados 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.

Ocorre que o autor não descreve sequer um dano ocorrido, trazendo apenas um estudo científico sobre os possíveis danos que podem ocorrer no futuro, ou seja, uma probabilidade de dano. Transcreve-se da inicial:

"A presente pesquisa apontou que este atraso de três anos (2020-2023) **levará** a morte prematura de 10 mil pessoas com um gasto público e privado para o sistema de saúde de 4,6 bilhões de reais."

Verifica-se que o estudo científico trazido pelo Instituto autor **não aponta** que 10 mil pessoas morreram prematuramente por causa direta da edição da IN nº 23/2021.

Na verdade, o estudo aponta que o excesso de poluição atmosférica é prejudicial à saúde e ao meio ambiente, mas não aponta um dano específico que possa ser imputado à edição da IN nº 23/2021.

É de se considerar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não é um direito constitucional absoluto. Portanto, ele pode ser mitigado em prol de tantos outros direitos constitucionais, como nos ensinou J. J. Gomes Canotilho em sua obra "A relativização dos Direitos Fundamentais", e compete ao Administrador decidir sobre os limites da relativização no âmbito da sua discricionariedade.

O Administrador Público também tem sua equipe técnica que o orienta quanto aos limites aceitáveis de poluição atmosférica para ser considerado diante de tantos outros interesses, como a necessidade de criação de empregos e de desenvolvimento econômico, por exemplo.

Se existiu o encaminhamento do pleito da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores ao IBAMA, trata-se de atitude louvável, pois é sempre importante levar conhecimento aos entes públicos e diferentes pontos de vista para serem analisados nas decisões administrativas. E isso é perfeitamente legítimo.

Diz o autor em sua petição inicial:

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



prorrogação dos prazos de fabricação e comercialização de veículos da fase Proconve L7”

Em verdade, o Instituto autor está equivocado ao considerar prejudicial a comunicação entre o Ministério da Economia e o IBAMA, pois **a intercomunicação entre os diversos órgãos da estrutura administrativa é perfeitamente recomendável e saudável para que nenhuma decisão administrativa seja tomada sem o conhecimento da situação por completo, seus impactos e suas consequências.**

Interessante notar que o pleito encaminhado ao IBAMA foi da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, que não foi incluída na ação como ré. Ou seja, um completo contrassenso.

Isso demonstra claramente o viés político da presente ação civil pública, interessada em questionar a discricionariedade dos atos administrativos.

O Instituto autor pode até não concordar com os motivos do IBAMA, mas não aponta sequer um dano real que tenha decorrido de sua postura administrativa.

Inexistente dano material, inexistente a responsabilidade civil e, por conseguinte, improcedente o pedido.

c) DA INEXISTÊNCIA DE DANOS MORAIS COLETIVOS:

É fato que para demonstrar o dano moral coletivo não é preciso demonstrar a dor da coletividade, mas é imprescindível demonstrar a existência do dano ambiental e, como visto acima, não houve dano ambiental.

A mera prorrogação do prazo de validade das licenças para uso da configuração de veículo automotor - LCVM autorizada pela IN nº 23/2021, devidamente justificada por motivo de força maior ocorrido em razão da pandemia da COVID-19, não pode ser considerado um dano ao meio ambiente.

Aliás, a IN nº 23/2021 foi editada para evitar a ocorrência de uma crise financeira muito maior e, neste caso, causar um grande dano moral coletivo.

Portanto, não há que se falar em indenização a ser paga pela União por eventual dano moral coletivo ambiental ocorrido pela edição de um ato normativo do IBAMA, justificado em razão da pandemia da COVID-19, que prorrogou por curto espaço de tempo a validade de uma licença já autorizada anteriormente.

É de se observar que, caso não editada a IN nº 23/2021, vários outros danos teriam ocorrido e, mais uma vez, compete à Administração gerir os riscos e equilibrar os direitos fundamentais.

Sendo assim, inexistente qualquer dano material ambiental, não há que se falar em dano moral coletivo.

d) DO VALOR DA INDENIZAÇÃO

Eventualmente, em caso de ser fixada alguma indenização, que seja observada a razoabilidade para que os cofres públicos não sejam punidos pelo simples fato de o Instituto autor não concordar com a decisão discricionária adotada pelo IBAMA frente as dificuldades surgidas por conta da pandemia da COVID-19.

O valor requerido na inicial de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) é demasiadamente elevado e geraria grande impacto no orçamento público.



IV- CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, a União requer o acolhimento das preliminares alegadas para o fim de se extinguir o feito sem resolução de mérito, mas, caso superadas, requer a improcedência total dos pedidos formulados na inicial em face da União, nos termos da fundamentação acima explanada.

Por fim, requer seja deferida a produção de todos os meios de prova em direito admitidos, o que será especificado em momento oportuno.

São Paulo, 27 de novembro de 2022.

MARIA CAROLINA FLORENTINO LASCALA
ADVOGADA DA UNIÃO

