

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 2ª VARA CÍVEL  
FEDERAL DE SÃO PAULO

**Processo nº 5009465-87.2022.4.03.6100**

**RENAULT DO BRASIL S.A.**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no C.N.P.J. sob nº 00.913.443/0001-73, com sede na Cidade de São José dos Pinhais, Estado do Paraná, na Avenida Renault, nº 1300, CEP 83070-255, por seus advogados (doc. nº 1), nos autos da Ação Civil Pública proposta pelo **INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE**, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 335 e seguintes do Código de Processo Civil, apresentar a sua

### CONTESTAÇÃO

pelas razões de fato e de Direito a seguir expostas.

### TEMPESTIVIDADE

1. Esta ação civil pública foi proposta em face de múltiplos réus, quais sejam: (i) o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); (ii) a União Federal; (iii) a Toyota do Brasil Ltda.; (iv) a Nissan do Brasil Automóveis Ltda.; e (iii) a Renault do Brasil Ltda.
2. O IBAMA e a União Federal foram intimados a se manifestarem sobre o pedido de concessão de tutela de urgência, que restou deferida.
3. Ato contínuo, foi expedida carta precatória para a Seção Judiciária de Curitiba para promover a citação e intimação da Nissan do Brasil Automóveis Ltda. e da

Renault do Brasil Ltda. (ID 264130234); e expedido mandado de citação e intimação da Toyota do Brasil Ltda. (ID 26412579).

4. A corr  Toyota do Brasil foi citada e intimada por e-mail no dia 14.10.2022, conforme certificado nos autos (ID 265914941).

5. No dia 24.10.2022, foi juntada aos autos a carta precatória devolvida (ID 266611490). A certidão do oficial de justiça atestou que apenas foi citada a Nissan do Brasil Automóveis Ltda. (ID 266611494).

6. Foi expedida então nova carta precatória com a finalidade de cita o da Renault do Brasil Ltda., devolvida cumprida no dia 30.3.2023 (ID 280634237).

7. Patente, pois, a tempestividade desta contesta o.

### SÍNTESE DA DEMANDA

8. Trata-se de a o civil pública proposta pelo INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE (doravante referido simplesmente como “Autor”) contra (i) o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (“IBAMA”); (ii) a União Federal; (iii) a Toyota do Brasil Ltda. (“Toyota”); (iv) a Nissan do Brasil Automóveis Ltda. (“Nissan”); e (iii) a Renault do Brasil Ltda. (“Renault”).

9. O Autor se volta contra a edi o, pelo IBAMA, da Instru o Normativa n  23, de 29 de dezembro de 2021 (a IN 23/2021), que acusa de ter promovido a “*prorroga o linear de três meses do calendário do PROCONVE*” (p. 6 da peti o inicial). Segundo a versão do Autor, o IBAMA, atendendo ao *lobby* da indústria automobilística (e, mais especificamente, das corrés Toyota, Nissan e Renault), teria postergado por três meses obriga es e compromissos de redu o da emissão de gases estipulados desde longa data.

10. Nas palavras do Autor, “*mesmo com quatro anos para adapta o do setor   utiliza o do Padrão L7, às vésperas do prazo para fabrica o e comercializa o exclusiva do novo padrão, o presidente do IBAMA, sob o pretexto de estar editando uma mera medida complementar relativa ao PROCONVE, subverteu a regula o promovida pela CONAMA e prorrogou, por meio da IN 23/2021, os prazos para a fabrica o e comercializa o de veículos mais poluentes*” (p. 4 da peti o inicial).

11. Segundo o Autor, “*os veículos automotores constituem-se nas principais fontes emissoras de poluentes nocivos   saúde nos grandes centros urbanos brasileiros, além de o setor de transportes ser uma importante e grave fonte emissora de gases de efeito estufa*” (p. 7 da peti o inicial)

12. Apresenta extensas explicações a respeito dos efeitos da poluição do ar e seus impactos na saúde pública, bem como das iniciativas internacionais para promover a gradativa redução da emissão de poluentes decorrentes da queima de combustíveis fósseis e o dever do Estado de induzir e estimular estas reduções, com vistas a satisfazer bem jurídico de índole constitucional (o direito a um meio ambiente equilibrado) assegurado nos artigos 225 e 170, inciso VI, da Constituição Federal.

13. Argumenta que a IN 23/2021, ao prorrogar a produção e comercialização de veículos leves com padrão tecnológico da fase L6 do PROCONVE, que emitem mais gases de efeito estufa, está em desacordo com os esforços brasileiros para reduzir o impacto sobre a crise climática.

14. Examinando de forma mais específica a IN 23/2021, sustenta que se trata de ato administrativo nulo, uma vez que (i) o IBAMA seria incompetente para, por ato próprio, postergar prazos previstos no PROCONVE, cuja competência é restrita ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (“CONAMA”); (ii) a IN 23/2021 se ressentia de vício de forma, uma vez que uma norma geral (a Resolução CONAMA 492/2008 ou a Portaria nº 167/1997, do próprio IBAMA, que trata sobre a certificação de conformidade de veículos com relação ao PROCONVE) não poderia ser alterada, modificada ou revogada por instrução normativa; (iii) a IN 23/2021 teria objeto ilegal, na medida em que violaria o artigo 4º, 2 do Acordo de Paris, os artigos 170, inciso VI, 196 e 225, todos da Constituição da República, a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei nº 8.723/1993; (iv) a IN 23/2021 careceria de motivação apropriada, na medida em que não se pode qualificar como motivo de força maior a desestabilização da cadeia de fornecimento de componentes (semicondutores) para o mercado brasileiro provocada pela pandemia; e (v) a IN 23/2021 também seria resultado de desvio de poder, pois a autoridade teria cedido às pressões do setor automobilístico, sem considerar a finalidade e função das normas que asseguram a proteção ao meio ambiente.

15. Prossegue relacionando o crescimento da frota de veículos automotores com a poluição atmosférica e com as alterações climáticas decorrentes do chamado “efeito estufa”.

16. Com base nesses fundamentos, requereu a concessão de tutela de urgência para (i) que as rés tragam aos autos os relatórios que foram apresentados em cumprimento ao artigo 3º da Instrução Normativa 23/2021, contendo a quantidade de veículos que foram produzidos entre 31.12.2021 e 31.3.2022 e que não atenderam aos novos limites de emissão de poluentes da fase L7 do PROCONVE; e (ii) que os efeitos da IN 23/2021 fiquem suspensos.

17. Como provimento de mérito, pleiteia (i) a declaração de nulidade da IN 23/2021; (ii) a condenação dos réus ao pagamento de indenização por danos materiais ao meio ambiente, *“pelo tempo de vigência da Instrução 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” (p. 72); e (iii) a condenação dos réus ao pagamento de indenização por dano moral coletivo em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

18. O Instituto de Direito Coletivo (IDC) requereu a sua admissão no feito na qualidade de “*amicus curiae*” (ID 250629305) e se manifestou pelo deferimento da tutela de urgência “*para a divulgação da 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*”.

19. A Defensoria Pública da União (ID 255820955) requereu a sua admissão no feito como litisconsorte no polo ativo.

20. A União Federal (ID 258215283) e o IBAMA (ID 258754558) se manifestaram, em cumprimento ao disposto no artigo 2º da Lei nº 8.437/92, se opondo à concessão da tutela de urgência. O Ministério Público (ID 262792910) se manifestou em favor da concessão da tutela de urgência.

21. Em 27.9.2022 sobreveio a r. decisão que (i) rejeitou as questões preliminares suscitadas pela União Federal e pelo IBAMA, que alegaram, respectivamente, a ilegitimidade passiva da União Federal e a inadequação da ação civil pública; (ii) deferiu o ingresso do IDC como *amicus curiae*; (iii) deferiu o ingresso da Defensoria Pública da União na qualidade de assistente litisconsorcial no polo ativo; e (iv) deferiu a tutela de urgência para suspender os efeitos da IN 23/2021 e determinar que os réus apresentem os relatórios mencionados no artigo 3º de dita resolução (ID 263920783).

22. Em cumprimento à ordem judicial, o IBAMA trouxe aos autos os relatórios a que faz menção o artigo 3º da IN 23/2021, apresentados por 5 (cinco) fabricantes: a Caoa Chery Automóveis Ltda., a Renault, a HPE Motores do Brasil Ltda., a Brazil Trading Ltda. e a SNS Automóveis Ltda. (ID 265833367).

23. Note-se: segundo informado pelo IBAMA, o número total de veículos cuja fabricação foi concluída em 2022 com base na IN 23/2021 foi de 5.398 unidades, sendo que **apenas 145 desses veículos teriam sido produzidos pela Renault**.

24. Como se passa a demonstrar, a ação não merece prosperar. Primeiro porque a IN 23/2021 não se ressentiu de qualquer vício. Segundo porque, ainda que assim não fosse, não há como se imputar à Renault qualquer responsabilidade por dano ambiental.

## ESCLARECIMENTOS INICIAIS NECESSÁRIOS

**25.** Como visto acima, o Autor se volta contra a IN 23/2021 que teria, no seu entender, adiado os prazos previstos para início da fase L7 do PROCONVE.

**26.** O Programa de Controle de Emissões Veiculares (PROCONVE) foi instituído a partir da Resolução CONAMA nº 18, de maio de 1986, com o objetivo principal de instituir políticas públicas que levem à redução da emissão de poluentes por veículos automotores<sup>1</sup>. O programa foi posteriormente consolidado pela Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que estabeleceu a redução de emissão de monóxido de carbono, hidrocarbonetos, óxido de nitrogênio, aldeídos e outras partículas, tanto para veículos leves quanto pesados, até 2002.

**27.** A partir daquela data, a fixação de novos limites e prazos passou a ser realizada pelo CONAMA, com o apoio do IBAMA, nos termos do artigo 2º, §9º<sup>2</sup>, e artigo 3º<sup>3</sup> da Lei nº 8.723/93. Com base nesta competência, foi editada a Resolução CONAMA nº 492, de 20 de dezembro de 2018, que estabeleceu as fases L7 e L8 do PROCONVE, com novos limites de emissão de poluentes para veículos leves a partir de, respectivamente, 01.01.2022 (fase L7; artigo 1º) e 01.01.2025 (fase L8; artigo 4º).

**28.** Como será visto adiante, cabe ao IBAMA a emissão das respectivas Licenças para Uso da Configuração de Veículos ou Motor (LCVM), que atestam o cumprimento, pelas fabricantes, dos requisitos previstos no PROCONVE.

**29.** Pois bem. A petição inicial tece uma série de considerações gerais acerca da importância da proteção do meio ambiente e dos efeitos nocivos da poluição atmosférica, criando a falsa impressão de que a IN 23/2021 teria outorgado uma espécie de “carta branca” às fabricantes de veículos automotores para que pudessem continuar produzindo e comercializando veículos utilizando configuração ultrapassada, em desrespeito aos novos limites da fase L7 do PROCONVE.

**30.** A petição vai além e sugere que a IN 23/2021 seria a causa eficiente do agravamento da poluição atmosférica.

---

<sup>1</sup> Segundo expresso no próprio texto da Resolução, o PROCONVE tem como objetivos: (i) reduzir os níveis de emissão de poluentes por veículos automotores visando o atendimento aos Padrões de Qualidade do Ar, especialmente nos centros urbanos; (ii) promover o desenvolvimento tecnológico nacional, tanto na engenharia automobilística, como também em métodos e equipamentos para ensaios e medições da emissão de poluentes; (iii) criar programas de inspeção e manutenção para veículos automotores em uso; (iv) promover a conscientização da população com relação à questão da poluição do ar por veículos automotores; (v) estabelecer condições de avaliação dos resultados alcançados; e (vi) promover a melhoria das características técnicas dos combustíveis líquidos, postos à disposição da frota nacional de veículos automotores, visando à redução de emissões poluidoras à atmosfera.

<sup>2</sup> Art. 2º, §9º: “As complementações e alterações deste artigo serão estabelecidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)”.

<sup>3</sup> “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”.

31. É necessário, logo de início, recolocar as coisas em perspectiva.

32. Em primeiro lugar, a IN 23/2021 tem alcance muito mais limitado do que quer fazer crer o Autor. Não houve a pura e simples postergação linear de prazos do PROCONVE por três meses.

33. Pelo contrário: a IN 23/2021, editada em decorrência de evento de força maior (a pandemia do Covid-19, aliada às dificuldades criadas na cadeia produtiva e, em especial, no fornecimento de determinados componentes) apenas prorrogou a validade das LCVMs emitidas para modelos que não atendessem aos novos limites de emissão cuja montagem tenha sido iniciada até 31.12.2021, mas que, por motivo de força maior, não pode ser finalizada até aquela data.

34. Havia, portanto, quatro condições para que as fabricantes pudessem se valer da prorrogação prevista na IN 23/2021:

- (i) a produção/montagem do veículo deveria ter se iniciada antes do dia 31.12.2021;
- (ii) a finalização da produção/montagem, em condições normais, deveria ter ocorrido antes do dia 31.12.2021;
- (iii) a produção/montagem apenas não foi finalizada até aquela data em razão da inexistência/indisponibilidade de componentes, provocada por motivo de força maior; e
- (iv) a produção/montagem foi encerrada até o dia 31.03.2022.

35. O artigo 1º da IN 23/2021 precisa ser lido em conjunto com o seu artigo 2º. Confira-se:

“Art. 1º. Fica prorrogada até 30 de junho de 2022, nas hipóteses descritas nos parágrafos deste artigo, a validade das Licenças para Uso da Configuração de Veículos ou Motor – LCVM emitidas para modelos que não atendam aos novos limites de emissão de poluentes para veículos automotores da fase Proconve-L7.

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

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

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

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

36. A IN 23/2021 nunca conferiu às montadoras autorização geral para que continuassem fabricando, até o dia 30.3.2022, veículos cujos modelos utilizavam LCVMs incompatíveis com a fase L7 do PROCONVE. Tampouco conferiu esta autorização para todo e qualquer veículo cuja produção tivesse se iniciado antes de 31.12.2021.

37. A regra é muito mais específica e restrita.

38. E, de fato, os dados trazidos aos autos pelo IBAMA confirmam isso. Em todo o território nacional, apenas 5.398 unidades foram produzidas e comercializadas mediante a autorização conferida pela IN 23/2021. Desse volume de veículos, apenas 145 dizem respeito à Renault.

39. Aliás, é importante notar que os números fornecidos pelo IBAMA são baseados em relatórios entregues pelas fabricantes no final do mês de janeiro de 2022 (ID 265833368). Isso significa dizer que os relatórios não contêm o número efetivo de veículos produzidos, mas aqueles cuja produção estava programada até o dia 31.3.2022.

40. No caso da Renault, o número de veículos efetivamente produzidos veio a ser ainda menor: apesar de a produção originalmente programada ser 145) veículos, os últimos 20 veículos constantes do relatório (chassis de nº 93Y5SRZHGPJ230587 até 93Y4SRZHXPJ230606) acabaram sendo produzidos com a configuração atualizada, em conformidade com os requisitos da fase L7 do PROCONVE.

41. O que significa dizer que, ao final, **apenas 125 (cento e vinte e cinco) veículos foram fabricados pela Renault utilizando a autorização contida na IN 23/2021.**

42. É importante examinar esses números tendo como perspectiva as dimensões do mercado automotivo nacional.

43. O Autor menciona, em sua petição inicial, que a frota de veículos automotores brasileira já teria superado a marca de 100 milhões de veículos e se encontraria em franca expansão, com mais de 4 milhões de veículos entrando em circulação todo ano (p. 22). No que toca ao Estado de São Paulo, a frota de veículos seria de 30,8 milhões.

44. Ora, admitindo-se esses números como verdadeiros, os veículos produzidos e comercializados com a autorização conferida pela IN 23/2021 representam (i) 0,005398% dos veículos em circulação no território nacional; (ii) 0,017525% dos

veículos em circulação no Estado de São Paulo; e (iii) 0,135% dos novos veículos em circulação.

45. Os números reais, entretanto, são mais modestos. Segundo informações divulgadas pela Associação Nacional dos Fabricantes (ANFAVEA) em seu Anuário da Indústria Automobilística Brasileira (doc. nº 2, p. 42), que consolida todas as informações do setor, a frota total de veículos estimada ao final de 2021 era de 45.968.572, dos quais 37.910.819 são automóveis. Confira-se:

| <b>ANO</b><br><i>Year</i> | <b>AUTOMÓVEIS</b><br><i>Vehicles</i> | <b>COMERCIAIS LEVES</b><br><i>Light commercials</i> | <b>CAMINHÕES</b><br><i>Trucks</i> | <b>ÔNIBUS</b><br><i>Buses</i> | <b>TOTAL</b><br><i>Total</i> |
|---------------------------|--------------------------------------|---|-----------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| 2021                      | 37.910.819                           | 5.672.459   | 2.059.053                         | 326.241                       | 45.968.572                   |

46. No que tange ao licenciamento de novos veículos, o Anuário indica a seguinte evolução nos últimos 10 (dez) anos (documento nº 2, p. 48):

| <b>ANO</b><br><i>Year</i> | <b>AUTOMÓVEIS</b><br><i>Cars</i> | <b>COMERCIAIS LEVES</b><br><i>Light commercials</i> | <b>CAMINHÕES</b><br><i>Trucks</i> | <b>ÔNIBUS</b><br><i>Buses</i> | <b>TOTAL</b><br><i>Total</i> |
|---------------------------|----------------------------------|---|-----------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| 2011                      | 2.901.647                        | 524.184   | 172.870                           | 34.547                        | 3.633.248                    |
| 2012                      | 3.115.223                        | 518.960   | 139.174                           | 28.714                        | 3.802.071                    |
| 2013                      | 3.040.783                        | 539.113   | 154.576                           | 32.898                        | 3.767.370                    |
| 2014                      | 2.794.687                        | 538.796   | 137.055                           | 27.474                        | 3.498.012                    |
| 2015                      | 2.123.009                        | 357.523   | 71.652                            | 16.792                        | 2.568.976                    |
| 2016                      | 1.688.289                        | 300.307   | 50.560                            | 11.161                        | 2.050.317                    |
| 2017                      | 1.856.584                        | 319.400   | 51.943                            | 11.755                        | 2.239.682                    |
| 2018                      | 2.102.114                        | 373.224   | 76.005                            | 15.081                        | 2.566.424                    |
| 2019                      | 2.262.073                        | 403.510   | 101.335                           | 20.932                        | 2.787.850                    |
| 2020                      | 1.615.942                        | 338.877   | 89.678                            | 13.940                        | 2.058.437                    |
| 2021                      | 1.558.467                        | 418.643   | 128.679                           | 14.062                        | 2.119.851                    |

47. Dois fatos chamam a atenção.

48. O primeiro é que o licenciamento de automóveis novos sofreu uma drástica redução (quase 50%) em comparação com o ano de 2012, quando o licenciamento de novos veículos atingiu o seu auge. Mais especificamente, entre os anos de 2019 e 2020, o licenciamento de novos automóveis caiu 28% (vinte e oito por cento), sem recuperação no ano seguinte. Trata-se de resultado direto dos efeitos da pandemia da Covid-19.

49. O segundo é que, mesmo com essa drástica redução, o número de veículos produzidos e comercializados com a autorização da IN 23/2021 é irrelevante. Eles representariam (i) 0,01174% da frota estimada de veículos (incluindo veículos comerciais leves e veículos pesados); (ii) 0,01423% da frota estimada de automóveis; e (iii) 0,346% dos automóveis licenciados no ano de 2021. Se levados em consideração apenas os veículos produzidos pela Renault (125 veículos), os números são ainda mais insignificantes: respectivamente, 0,00033% da frota total estimada de veículos, 0,000272% da frota total estimada de automóveis e 0,00802% dos novos veículos licenciados em 2021.

50. Esta é a real dimensão da discussão proposta pelo Autor.

### A LEGALIDADE DA IN 23/2021

51. O Autor entende que a IN 23/2021 seria ato administrativo nulo, porque (i) faltar-lhe-ia motivação adequada; (ii) o seu objeto seria ilegal e caracterizaria desvio de poder e finalidade; e (iii) o IBAMA seria incompetente para alterar prazos do PROCONVE.

52. Nenhum dos argumentos merece prosperar.

#### **a) Adequada motivação da IN 23/2023**

53. O Autor sustenta que a IN 23/2021 careceria de motivação.

54. A IN 23/2021 estabeleceu, de forma expressa, qual foi a finalidade da sua edição. Um dos “Considerando” do ato administrativo faz expressa alusão ao “*motivo de força maior decorrente da desestabilização das cadeias de fornecimento de componentes para o setor automotivo brasileiro, em razão da crise provocada pela pandemia de importância internacional pelo coronavírus*”.

55. A bem da verdade, o suposto vício apontado pelo Autor não é a falta de motivação, mas sim a motivação insuficiente ou inadequada para justificar uma lesão a bem jurídico protegido constitucionalmente (art. 225 e 170, inciso VI, da Constituição Federal).

56. O argumento central do Autor é que a desestabilização das cadeias de fornecimento provocadas pela pandemia da Covid-19 não constituiria um obstáculo intransponível ao cumprimento dos prazos previstos na fase L7 do PROCONVE, e que as fabricantes teriam tido tempo suficiente para se adaptarem e ajustarem o fluxo da produção à nova realidade.

57. Não é preciso gastar muitas linhas para rememorar o caos provocado pela pandemia do novo coronavírus – SARS-CoV-2 (Covid-19) – no início do ano de 2020. A adoção de medidas restritivas por autoridades governamentais em todo o mundo (e sem precedentes) levou à desorganização de cadeias de produção ao redor de todo o globo.

58. Tome-se como exemplo a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que previu, entre outras, a adoção de medidas de isolamento e quarentena para enfrentamento da emergência de saúde pública. Fábricas tiveram de ser paralisadas em todo o país durante os períodos mais agudos.

59. Esta realidade afetou de forma especial aqueles setores econômicos (como é caso do setor automotivo) cuja cadeia de produção é globalizada e se vale de fornecedores de matéria-prima e componentes em diferentes países. Com efeito, esses setores não foram apenas obrigados a conviver com as medidas restritivas impostas no território nacional, mas também em territórios estrangeiros, que afetavam diretamente os diversos elos da cadeia produtiva.

60. Esta realidade é comprovada pelo desempenho da indústria automotiva. Como visto acima, **o número de veículos licenciados em 2020 representou uma queda de quase 28% (vinte e oito por cento) em comparação com o ano anterior.**

61. Resulta clara, portanto, a excepcionalidade da situação. **Nunca houve qualquer caso precedente que pudesse se assemelhar ao que ocorreu ao longo desses últimos anos.**

62. É importante observar, ainda, que a crise causada pela pandemia não se desenvolveu de forma linear.

63. Relembre-se que, no final do ano de 2020, após o início de bem-sucedidas campanhas de vacinação e com os casos de infecção pela Covid-19 em queda acentuada, o cenário era de moderado otimismo.

64. Entretanto, logo no início de 2021, o país foi afetado por uma nova onda da Covid-19 (variante Ômicron), associada a um surto de gripe (H3N2), que resultou no aumento expressivo do número de afastamentos, absenteísmos e na intensificação das medidas de distanciamento social nas linhas de produção.

65. Novamente, várias montadoras tiveram de paralisar a sua produção entre março e abril de 2021 (*e.g.* Volkswagen, Fiat, Toyota, Honda, General Motors, Mercedes-Benz, Nissan, Jaguar Land Rover, Agrale, Renault, Scania, Volvo, etc.) com o intuito de evitar a disseminação dos vírus, como amplamente noticiado na mídia.

66. O Código Civil, no seu artigo 393, parágrafo único, prevê que “*o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis evitar ou impedir*”.

67. Nesse contexto, é evidente que a pandemia, aliada à crise na cadeia de fornecimento de semicondutores, constitui evento de força maior. Trata-se de ato necessário e cujas consequências não podem ser evitadas no seu todo.

68. Não bastassem os entraves à produção que já vinham sendo causados pela pandemia em razão das medidas de distanciamento social que as montadoras se viram obrigadas a adotar, outro evento de força maior, imprevisível e alheio à vontade das partes, as obrigou a interromperem suas linhas de produção novamente: a escassez de semicondutores no mercado global.

69. Contrariando as expectativas iniciais, que eram de retração da demanda em todos os setores da economia, houve, durante a pandemia, um aumento expressivo na procura por produtos eletrônicos e eletrodomésticos. Essa demanda adicional aumentou, de forma exponencial, a procura por semicondutores, levando à falta desse componente no mercado mundial<sup>4 5 6</sup>. Deflagrou-se, assim, no início do ano de 2020, uma crise global na cadeia de fornecimento de semicondutores.

70. Os semicondutores são componentes utilizados em todos os equipamentos eletrônicos do mercado, dos mais simples aos mais complexos. Os semicondutores são essenciais à fabricação de veículos automotores. Para a produção de um único veículo, são necessários cerca de 1.400 destes componentes.

71. No caso específico da indústria automotiva, o cenário se tornou ainda mais agudo em razão do incêndio em uma das principais fábricas, localizada no Japão, cuja produção era responsável pelo atendimento de nada menos que 30% da demanda global de chips para semicondutores destinados à indústria automotiva<sup>7 8 9</sup>.

72. A escassez de componentes em geral, em especial semicondutores, é fato amplamente noticiado na imprensa. Notícias divulgadas no primeiro semestre de 2021 dão conta da dimensão e gravidade da crise para a indústria automotiva, o que obrigou metade das montadoras no Brasil a paralisar suas linhas de produção:

**Notícia divulgada pela CNN em 7.4.2021:**

<sup>4</sup> <https://www.automotivebusiness.com.br/noticia/32927/intel-diz-que-falta-de-semicondutores-pode-durar-mais-alguns-anos>

<sup>5</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/05/30/falta-de-chips-afeta-gigantes-de-tecnologia-e-produto-e-disputado-globalmente>

<sup>6</sup> <https://economia.ig.com.br/2021-04-11/falta-de-semicondutores-ameaca-industria-mundial-de-tecnologia.html>

<sup>7</sup> <https://www.noticiasautomotivas.com.br/japao-incendio-em-fabrica-de-chips-atinge-30-da-demanda-global/>

<sup>8</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/03/23/incendio-no-japao-pode-prejudicar-producao-de-carros-no-mundo-todo>

<sup>9</sup> <https://jornaldocarro.estadao.com.br/carros/incendio-em-fabrica-de-chips-atinge-30-das-pecas-do-mundo-e-agrava-escassez-do-produto/>

“A combinação do aumento de casos de Covid-19 com a falta de componentes levou ao fechamento de metade das 60 fábricas de montadoras no país nas últimas duas semanas e 65 mil funcionários ficaram em casa, o equivalente a 60% da mão de obra do setor, sem contar o pessoal que já estava em home-office.”<sup>10</sup>

**Notícia divulgada pelo Globo.com em 26.3.2021:**

“Nas últimas semanas, oito das principais montadoras do país anunciaram paralisação da produção brasileira em virtude do agravamento da pandemia do coronavírus. O Brasil ultrapassou a marca de 300 mil mortos pela Covid-19 e registrou seguidos recordes diários de mortalidade e novos casos.

.....

Durante a pandemia, houve também uma escassez global de chips, com o aumento severo de demanda por eletroeletrônicos, grupo de produtos beneficiados pelo isolamento social. Na semana passada, inclusive, a associação da indústria de semicondutores da China classificou a falta de chips como "sem precedentes", com impactos em toda a indústria global.”<sup>11</sup>

**Notícia divulgada no Uol – Economia em 5.4.2021:**

“Uma crise considerada "sem precedentes" no fornecimento de componentes, aliada à queda da demanda no mercado interno com o agravamento da pandemia, levou à paralisação total ou parcial de 13 das 23 montadoras de automóveis do país, que somam 29 fábricas paradas, de um total de 58. Os dados são da Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores).

Essa não é a primeira vez que parte da indústria interrompe atividades no Brasil esse ano.

.....

No último levantamento da Anfavea (de 30/3), estavam paradas: Mercedes, Renault, Scania, Toyota, Volkswagen, Volkswagen Caminhões e Ônibus, BMW, Agrale, Honda, Jaguar e Nissan. GM e Volvo não pararam totalmente, mas reduziram substancialmente a produção.

As paralisações começaram em 24 de março e as empresas planejam voltar entre 5 de abril e o final de maio. Mas os analistas avaliam que as paradas podem ser estendidas, dependendo do andamento das medidas de isolamento social nos estados e municípios, já que em muitos deles as concessionárias estão fechadas, impedindo as vendas.

.....

Conforme Milad Kalume Neto, gerente de desenvolvimento de negócios da Jato Dynamics, consultoria especializada no mercado automotivo, são dois os motivos principais que levaram à onda de paralisação nas fábricas brasileiras de automóveis.

"O primeiro motivo é a **falta de peças**, decorrente de logística internacional, e problemas de suprimento, **principalmente de semicondutores**", afirma o consultor.

<sup>10</sup><https://www.cnnbrasil.com.br/business/paralisacao-de-producao-por-covid-e-falta-de-componentes-afeta-50-das-montadoras/>

<sup>11</sup><https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/26/por-que-as-montadoras-estao-suspendendo-a-producao-no-brasil-entenda.ghtml>

**Segundo o especialista, o déficit de produtos se deve à recuperação da economia chinesa. O país asiático é o maior produtor de chips do mundo e tem priorizado seu mercado interno na retomada, em detrimento da exportação para outros países.”** (grifamos)<sup>12</sup>

73. Em suma: além da pandemia propriamente dita, cujo desenvolvimento se deu de forma não linear e levou, ao longo dos últimos anos, a novas paralisações da produção, a indústria automotiva foi (e continua sendo) obrigada a lidar com uma crise de abastecimento que afetou o fornecimento de componentes essenciais para a montagem de veículos.

74. Diante disso, não há como se negar que se está diante de um autêntico evento de força maior.

75. Trata-se de situação absolutamente excepcional, sem precedentes que pudessem servir de guia, que gerou sucessivamente novas intercorrências ao longo dos anos de 2020, 2021 e 2022 e cujos efeitos não podiam ser evitados, prevenidos ou eliminados.

76. **Não é por outra razão que a própria Advocacia Geral da União, examinando este tema, concluiu pela existência de evento de força maior.** Confirmando-se o Parecer nº 7/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (ID 248808513), juntado aos autos pelo Autor (grifos nossos):

“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.

(...)

---

<sup>12</sup> <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2021/04/05/brasil-vive-crise-e-tem-29-fabricas-de-veiculos-paradas.htm>

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 das 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 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 BÔAS 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:

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.

(...)

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. 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.

(...)

**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.”

77. Nem se diga, como pretende o Autor, que *“o acúmulo de veículos não finalizados era um cenário plenamente evitável pelas montadoras. Afinal, o alegado fator da falta de insumos se arrastava desde o primeiro semestre de 2021, tendo havido, portanto, tempo suficiente para que as fabricantes pudessem ajustar o seu fluxo de produção de modo que não chegassem ao dia 31 de dezembro – fim do prazo para fabricar veículos da fase L6 – com uma grande quantidade de unidades inacabadas (quantidade essa que, como já dissemos, nem mesmo se sabe o número exato”* (p. 50 da petição inicial).

78. O raciocínio utiliza a falsa premissa de que a crise se desenvolveu de forma linear, de forma que seria necessária uma simples reorganização do fluxo de produção. Como visto acima, esse não é o caso.

79. Além disso, o Autor parece sugerir que a indústria automobilística nada fez para lidar com a situação. Isso é prontamente descartado quando se examina qual foi, ao final, o número de veículos produzidos à luz da autorização contida na IN 23/2021.

80. O reduzido número de veículos produzidos e/ou importados com amparo na IN 23/2021 (apenas 5.398 unidades) é prova de que, ao contrário do que sugere o Autor, as fabricantes reprogramaram os seus fluxos em resposta aos desafios

enfrentados. Isso fica ainda mais claro quando tem em conta que, entre 2020 e 2021, houve uma queda de 57.475 automóveis licenciados no país (vide tabela do item 48 acima).

81. As próprias correspondências enviadas pela Renault ao IBAMA, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério da Economia chamam a atenção para os esforços que já vinham sendo realizados para adaptar o processo de produção à falta de componentes (doc. nº 3).

82. No início do mês de outubro de 2021, a Renault já tinha paralisado as suas linhas de produção por mais de 30 dias e planejava paralisar a produção antecipadamente antes do final do ano. Essas paralisações, por sim mesmas, já resultavam em uma redução na produção de cerca de 25 mil veículos em comparação ao originalmente programado.

83. Por outro lado, ao longo do ano de 2021, a Renault obteve, para todos os seus modelos de veículos, novas LCVMs que atendem aos requisitos da fase L7 do PROCONVE.

84. Não só isso: a Renault, efetivamente, iniciou a produção de veículos cuja configuração atende à nova fase L7 do PROCONVE antes que isso fosse obrigatório. Entre os meses de outubro e dezembro de 2021, a Renault produziu 3.752 (três mil setecentos e cinquenta e dois) veículos que já atendiam à fase L7 do PROCONVE (doc. nº 4).

85. O fato, entretanto, é que, a despeito de todos os esforços (e mesmo com a redução e reprogramação já implementadas), as medidas eram insuficientes para finalizar todos os veículos cuja produção já tinha sido iniciada.

86. Não há, portanto, que se falar em falta de motivação da IN 23/2021. Trata-se de ato administrativo que levou em consideração uma situação excepcional, imprevisível, de consequências globais, e que, em resposta, adotou medida adequada, compatível e proporcional: autorizou a finalização até o dia 31.03.2022, única e exclusivamente, de veículos cuja produção (i) já tinha se iniciado antes de 31.12.2021 e (ii) não havia sido finalizada em razão da falta de componentes decorrente de evento de força maior.

**b) Inexistência de violação ao dever constitucional de proteção ao meio ambiente e desvio de finalidade**

87. O Autor dedica grande parte da petição inicial ao *status* constitucional conferido à proteção do meio ambiente, ressaltando que a Constituição da República elegeu como um dos princípios conformadores da ordem econômica a “*defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental*”

*dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação*” (artigo 170, inciso VI, da Constituição da República) e previu o direito universal *“ao meio 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*” (artigo 225, parágrafo único, Constituição da República).

**88.** Logo de início é necessário relembrar que a liberdade econômica (cristalizada na propriedade privada e na livre concorrência – artigo 170, incisos II e IV da Constituição da República) também recebeu *status* constitucional, constituindo um dos pilares da ordem econômica.

**89.** Da mesma forma, o artigo 3º da Constituição da República inclui entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil *“construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “garantir o desenvolvimento nacional” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”* (incisos I, II e III).

**90.** Daí ser necessária a compatibilização desses princípios aparentemente contraditórios. Não é por outra razão que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal utiliza o sugestivo conceito de desenvolvimento sustentável, conceito que reflete com precisão essa necessidade de harmonização.

**91.** Economia e meio-ambiente são, afinal, as faces de uma mesma moeda. De pouca serventia será a preservação do meio ambiente para as gerações futuras se a marginalização das gerações presentes constitui obstáculo para o desenvolvimento pleno da sua cidadania. E vice-versa.

**92.** A proteção do meio ambiente é, por certo, um bem jurídico da mais elevada estatura. Mas ele não é absoluto e pode, na sua compatibilização com outros interesses constitucionais relevantes, ser submetido a limitações que sejam necessárias, adequadas e proporcionais.

**93.** Este é precisamente o caso da IN 23/2021.

**94.** A intervenção da autoridade administrativa era necessária para remediar as consequências de evento de força maior.

**95.** Ela também se revela adequada, na medida em que a autorização outorgada pela IN 23/2021 teve como alvo apenas e tão somente os veículos que foram afetados pelo evento de força maior. A prorrogação das LCVMs foi conferida de forma limitada e restritiva, sem abarcar veículos cuja produção não foi afetada pelos eventos extraordinários acima descritos.

96. A intervenção também foi proporcional, na medida em que não resultou em significativo sacrifício de bem jurídico constitucionalmente protegido (meio ambiente).

97. A inexistência de lesão significativa ao bem jurídico fica clara sob três aspectos.

98. **Primeiro:** a autorização conferida pela IN 23/2021 se restringiu àqueles veículos que, em condições normais (ou seja, se o processo produtivo não tivesse sido afetado pela falta de componentes), teriam tido sua produção finalizada antes de 31.12.2021. Vale dizer: a IN 23/2021 não resultou em nenhuma sobrecarga real ao meio ambiente. Apenas reduziu os impactos causados pela pandemia e pela chamada crise dos semicondutores que, por si mesma, já tinham levado a uma drástica redução na produção de veículos no período que antecedeu a implementação da fase L7 do PROCONVE.

99. **Segundo:** como visto acima, a pandemia da Covid-19 teve como consequência a redução do número de novos veículos licenciados (vide tabela do item 48 acima). Em 2019 foram licenciados 2.262.073 veículos leves novos; em 2020, foram 1.615.942 veículos leves novos licenciados; e, em 2021, houve uma nova redução, para 1.558.467 novos licenciamentos. Trata-se de uma redução de 703.606 veículos leves novos.

100. O número de veículos produzidos com a autorização conferida pela IN 23/2021 (5.398 unidades) é irrelevante e insignificante quando comparado com as reduções ocorridas no mesmo período.

101. **Terceiro:** independentemente da expansão da frota circulante de veículos automotores, o fato é que a emissão de gases poluentes na atmosfera teve uma drástica redução no período.

102. Para se chegar a essa conclusão, basta examinar o último relatório emitido pela CETESB com análises e conclusões sobre a qualidade do ar no Estado de São Paulo (doc. nº 5).

103. Esse relatório apresentou um ilustrativo gráfico consolidando as emissões veiculares entre os anos de 2006 e 2020.

104. O gráfico permite extrair algumas conclusões. A primeira é que, de fato, a emissão de poluentes provocada por veículos apresentou grande queda desde o início da pandemia.

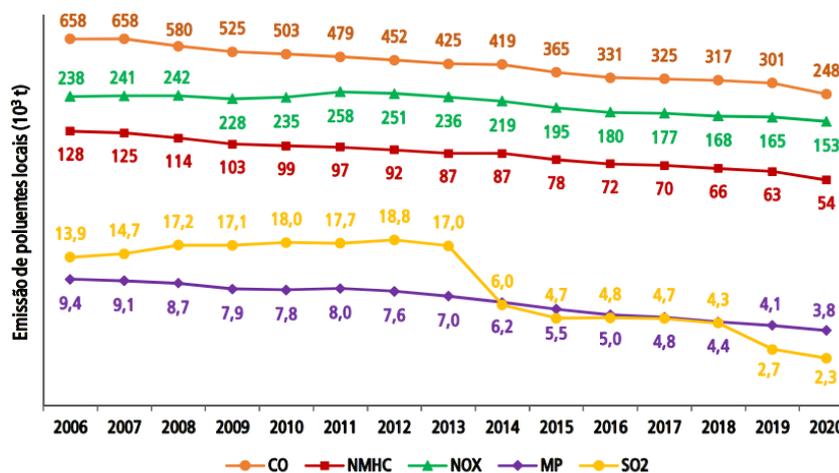
105. A segunda é que as emissões de poluentes – a despeito da expansão da frota de veículos – já vêm apresentando tendência de queda desde o ano de 2006, acumulando, até o final do ano de 2020, reduções que superaram (i) 62% (sessenta por

cento) das emissões de CO; (ii) 35% (trinta e cinco por cento) das emissões de NOX; (iii) 57% (cinquenta e sete por cento) das emissões de NMHC; (iv) 61% (sessenta e um por cento) das emissões de MP; e (v) 83% (oitenta e três por cento) das emissões de SO<sub>2</sub>.

#### 106. Confira-se:

O Gráfico 4.1 apresenta a evolução das emissões veiculares de poluentes locais no período de 2006 a 2020 no estado de São Paulo. Pode-se observar que, mesmo com o crescimento constante da frota, que perdurou até 2014, a emissão dos poluentes seguiu decrescente, motivada pela incorporação de veículos com novas tecnologias em substituição aos veículos antigos e mais poluidores. A emissão de SO<sub>2</sub> sofreu redução drástica em 2014, ocorrida em razão da alteração do teor de enxofre do diesel a partir de 2013 e, em especial, da gasolina a partir de 2014. A queda das emissões desse poluente, nos últimos anos, está associada ao aumento do consumo do diesel S10, em comparação ao diesel S500. Desse modo, com a renovação natural da frota e a introdução de veículos novos que demandam combustível com baixo teor de enxofre, o uso do diesel S10 será intensificado, levando a redução gradativa da emissão de SO<sub>2</sub> (CETESB, 2022c).

Gráfico 4.1 – Evolução das emissões de poluentes veiculares no estado de São Paulo



107. Os dados acima confirmam não apenas que não houve qualquer agravamento da poluição veicular atmosférica no período, mas também a preciosa contribuição que o setor automotivo vem dando ao meio ambiente, com o desenvolvimento de tecnologias menos poluentes.

108. Confira-se, ainda, as conclusões da CETESB ao examinar os dados do monitoramento da qualidade do ar no Estado de São Paulo (p. 90 do relatório; doc. nº 5):

“Na interpretação dos dados de qualidade do ar em 2021, é importante considerar que este ainda foi um ano atípico, por causa da pandemia de COVID-19, que teve uma segunda onda nos primeiros meses do ano. Algumas restrições, que iniciaram a partir de 23 de março de 2020, foram ainda mantidas no primeiro semestre de 2021, sendo gradativamente reduzidas a partir de agosto. Houve retomada gradativa das atividades escolares, porém, as restrições de aglomerações ainda continuaram.

Essas medidas tiveram como consequência, principalmente nos primeiros meses do ano de 2021, a redução de algumas atividades, em relação ao período pré-pandemia e, como consequência, a diminuição de circulação dos veículos automotores, principal tipo de fonte responsável pela deterioração da qualidade do ar nas regiões mais urbanizadas do estado.”

**109.** Logo, não há que se falar também em violação ao princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental.

**110.** Esta matéria, aliás, foi examinada pelo IBAMA. O assunto foi abordado na Informação Técnica nº 3/2022-CGQua/Diqua (ID 258754560), no Parecer nº 7/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (ID 248808513, p. 36/46) e na Nota Técnica do ME SEI nº 62142/2021/ME (Id 248808513, p. 5/15):

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

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

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

**111.** Aliás, pelo contrário: a prorrogação da vigência das LCVMs de veículos cuja produção não conseguiu ser finalizada até o dia 31.12.2021, em razão da falta de componentes, vem ao encontro do princípio da proteção ambiental.

**112.** Isso porque o destino daqueles veículos seria a destruição ou inutilização. Vale dizer: seriam desperdiçados os recursos já empregados na fabricação parcial daqueles veículos, e despendidos outros recursos necessários para a fabricação de veículos novos, em sua substituição.

**113.** Segundo apontado pelo próprio IBAMA (Informação Técnica nº 3/2022-CGQua/Diqua; ID 258754560), *“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” (grifos nossos).

**114.** Pelas mesmas razões, não há que se falar em desvio de poder ou finalidade. Simplesmente não é verdade que o IBAMA tenha cedido a pressões da indústria automotiva e tenha privilegiado interesses econômicos privados com sacrifício ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**115.** A IN 23/2021 não foi além do estritamente necessário, adequado e proporcional para assegurar a conciliação dos interesses econômicos coletivos constitucionalmente protegidos (incluídos na expressão “desenvolvimento nacional”, um dos objetivos fundamentais da República, nos termos do artigo 3, inciso II, da Constituição da República) com a proteção do meio ambiente e o controle da poluição.

**116.** Nesse ponto, é necessário rechaçar a alegação, utilizada de forma leviana pelo Autor, de que a proposta da IN 23/2021 teria tramitado de forma excepcionalmente rápida, o que indicaria algum tipo de desvio de finalidade.

**117.** Nas palavras do Autor, *“vale ressaltar a celeridade inusual do trâmite para edição da mencionada instrução normativa. Foi identificado que o IBAMA levou poucas horas para editar sua normativa que visava modificar fundamentalmente o programa criado em 1986 e cujo último parâmetro de implementação havia sido previsto há 4 anos. Foram 30 (trinta) horas entre o encaminhamento do Ministério da Economia e a edição da instrução normativa correspondente”* (p. 60 da petição inicial).

**118.** Ora, a documentação juntada aos autos demonstra que o tema era objeto de debate e análise pelo IBAMA há muito mais tempo.

**119.** Confira-se a informação prestada pelo IBAMA, em sua Informação Técnica nº 3/2022-CGQua/Diqua (ID 248754560):

“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.

**120.** Aliás, segundo consignado na Nota Técnica nº 81/2021/COREM/CGQUA/DIQUA (ID 248808513, p. 20/26), juntada aos autos pelo próprio Autor, as montadoras já tinham informado e solicitado ao IBAMA a prorrogação das LCVM:

“3.8. Em meados de 2021, o Ibama recebeu algumas comunicações de empresas (Toyota do Brasil LTDA - 10828598, Renault do Brasil S.A. - 10828598, Nissan do Brasil Automóveis LTDA - 11293837), com um pleito distinto. De acordo com essas montadoras, elas já haviam obtido licenças para modelos novos que atendem à fase Proconve L7 e estes seriam colocados no mercado a partir de 1º de janeiro de 2022, atendendo à Resolução Conama nº 492/2018. No entanto, alegam que, com a desorganização das cadeias logísticas em decorrência da pandemia de COVID-19, algumas partes e peças que compõem os veículos Proconve L6 não teriam sido entregues a tempo. Com isso, os veículos não puderam ser concluídos até o final de 2021, quando esta fase termina. Assim, solicitam a concessão de 90 (noventa) dias para a finalização destes veículos, e o início do período para comercialização de estoque de passagem a partir desse período. Com isso, poderiam ser fabricados ou importados veículos da fase Proconve L6 até 31/03/2022, os quais seriam comercializados até 30/06/2022.”

**121.** Com efeito, tão logo foi deflagrada a crise na cadeia de fornecimento de semicondutores e ficou claro que a reprogramação do fluxo de produção seria insuficiente para lidar com as consequências desse evento extraordinário, as montadoras levaram essa informação ao IBAMA e solicitaram a sua intervenção.

**122.** Não houve “*celeridade inusual do trâmite*”. Eventual celeridade somente se deu na fase final, de aprovação da minuta da IN 23/2021. Mas o assunto já tinha sido submetido à apreciação do IBAMA e se encontrava em discussão há meses.

**c) Regularidade formal da IN 23/2021: competência do IBAMA e do instrumento normativo utilizado**

**123.** O Autor sustenta que a IN 23/2021 também seria nula do ponto de vista formal, na medida em que o IBAMA teria invadido competência restrita ao CONAMA e teria promovido a alteração dos prazos previstos para a fase L7 do PROCONVE por meio de instrumento normativo inadequado (instrução normativa).

124. Todo o raciocínio do Autor está fundado em uma premissa inicial: a IN 23/2021 teria alterado a Resolução CONAMA 492/2008 e modificado os prazos nela previstos, mais especificamente o prazo de início da fase L7 do PROCONVE.

125. Esta premissa é falsa.

126. A IN 23/2021 não “prorrogou” a entrada em vigor da fase L7 do PROCONVE. As fabricantes de automóveis continuaram obrigadas a obter, a partir de 01.01.2022, novas LCVMs de modelos de veículos que emitam poluentes em níveis compatíveis com a fase L7 do PROCONVE. As fabricantes de automóveis também continuaram impedidas de iniciar, a partir de 01.01.2022, a fabricação de novos veículos que não atendam aos critérios da fase L7 do PROCONVE.

127. Nenhum dos prazos fixados na Resolução CONAMA 492/2008 foi alterado ou modificado.

128. A IN 23/2021 apenas prorrogou, em caráter excepcional e restrito, **as LCVMs** concedidas a veículos cuja produção foi iniciada até 31.12.2021 e finalizada até 31.3.2022, desde que o atraso da produção tivesse sido ocasionado pela falta de componentes em decorrência da pandemia da COVID-2019.

129. A Lei nº 8.723/1993 expressamente prevê que “*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) (...)*” (artigo 3º, grifos nossos), sendo que “*somente podem ser comercializados os modelos de veículos automotores que possuam a LCVM — Licença para uso da Configuração de Veículos ou Motor, emitida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)*” (artigo 5º, grifos nossos).

130. **A competência para regulamentar, fiscalizar e emitir as LCVMs é, portanto, do IBAMA.** Tendo a IN 23/2021 se restringido a disciplinar a validade das LCVMs nestas situações específicas, não há como se questionar a competência do IBAMA.

131. Por óbvio, esta competência regulamentar precisa ser exercida em conformidade com as fases do PROCONVE. Mas isso não elimina a margem de discricionariedade que o IBAMA tem para normatizar a emissão de LCVMs, especialmente em casos especiais e limítrofes, não previstos nas regras gerais.

**132.** Note-se que isso não é novidade. O IBAMA já se valeu, em ocasiões anteriores, da sua competência para regulamentar a validade das LCVMs em hipóteses que poderiam, em tese, suscitar dúvidas sobre o cumprimento das regras do PROCONVE.

**133.** Esse é, por exemplo, o caso dos chamados “estoques de passagem”, assim denominados os veículos produzidos antes do fim do prazo de cada uma das fases do PROCONVE (e que, portanto, respeitam os limites da fase anterior), mas cuja comercialização somente se dará no período posterior.

**134.** Para solucionar esses casos específicos, o IBAMA, valendo-se da prerrogativa conferida pelos artigos 3º e 5º, emitiu a Portaria nº 167, de 26 de dezembro de 1997, cujo artigo 15 assim dispõe:

*“DOS ESTOQUES DE PASSAGEM EM MUDANÇA DE FASE*

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

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

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

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

**135.** O paralelismo de ambas as situações é evidente. Em ambos os casos, se está diante de situações específicas, passageiras e perfeitamente delimitadas, que afetam um número limitado de veículos, em que poderiam surgir dúvidas sobre o cumprimento ou não da respectiva fase do PROCONVE. Na hipótese abordada pela Portaria nº 167/1997, trata-se de veículos produzidos, mas cuja comercialização somente poderá ser realizada na fase posterior do PROCONVE; na hipótese tratada na IN 23/2021, a questão diz respeito a determinados veículos cuja produção não foi finalizada em razão de evento extraordinário.

**136.** Em ambos os casos, a solução adotada foi a prorrogação da validade das respectivas LCVMs.

**137.** Note-se que a Portaria nº 167/1997, vigente há quase 30 anos, nunca teve a sua validade impugnada com base em argumentos formais de competência ou suposta

incompatibilidade. Por uma razão muito simples: porque é indiscutível que o IBAMA tem competência para regulamentar a validade das LCVMs e, nessa atividade, solucionar hipóteses e dúvidas específicas, que possam surgir na mudança de uma fase para a outra do PROCONVE.

**138.** A própria Advocacia Geral da União, em seu Parecer nº 7/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (ID 248808513), menciona outra ocasião em que esta mesma solução (extensão da validade das LCVMs) foi previamente adotada: quando deflagrada a crise econômico-financeira de 2008<sup>13</sup>.

**139.** Não há nenhuma razão para que se adote solução diversa no presente caso.

**140.** A IN 23/2021 nada mais fez que adicionar regras específicas para a emissão e validade das LCVMs nessa etapa de transição entre diferentes fases do PROCONVE, sem alterar, postergar ou promover qualquer tipo de alteração nos prazos originalmente previstos na Resolução CONAMA 492/2008.

**141.** Importante transcrever as lúcidas ponderações contidas na Informação Técnica nº 3/2022-CGQua/Diqua (ID 258754560; grifos no original):

**“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:

---

<sup>13</sup> “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;”

## 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.”

**142.** Consequentemente, não há que se falar em falta de competência do IBAMA.

**143.** No que toca à alegação de que esta “inovação” não poderia ser implementada por meio de instrução normativa, a Ré observa que este assunto foi examinado pela Advocacia Geral da União (Parecer nº 7/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU; ID 248808513, p. 36/46), que bem solucionou a questão:

“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."

**144.** Fica, assim, demonstrada a perfeita licitude da IN 23/2021.

#### INEXISTÊNCIA DE DANO AMBIENTAL INDENIZÁVEL

**145.** Como demonstrado acima, não há qualquer vício na IN 23/2021, de forma que a finalização, pela Renault, da produção de 125 veículos nos primeiros três meses de 2022 não pode ser qualificada como atividade causadora de degradação ambiental.

**146.** A atividade desenvolvida pela Renault se deu nos estritos limites autorizados pelas regras que disciplinam o PROCONVE e, portanto, não pode ensejar qualquer tipo de responsabilidade.

**147.** Não obstante, ainda que se venha a entender que a IN 23/2021 contém alguma ilegalidade, ilicitude ou vício que a tornem nula, o que se admite apenas *ad argumentandum tantum*, não há que se falar em responsabilidade por dano ambiental.

**148.** Primeiro porque, ainda que nulidade houvesse, o fato é que a IN 23/2021 produziu efeitos e orientou o comportamento dos administrados. A posterior declaração de nulidade da IN 23/2021 não pode ter como consequência a automática e imediata responsabilização dos administrados por suposto dano ambiental.

149. Muito embora, em princípio, se entenda que o ato administrativo nulo não produz efeitos e sua invalidação se dá retroativamente, a jurisprudência vem reconhecendo a necessidade de se preservarem os justos interesses de terceiros que, confiando no ato administrativo, orientaram o seu comportamento de acordo com os atos normativos existentes à época.

150. Como já advertia Hely Lopes Meirelles<sup>14</sup>, “*como regra geral, os efeitos da anulação dos atos administrativos retroagem às suas origens, invalidando as consequências passadas, presentes e futuras do ato, tendo em vista que o ato nulo não gera direitos ou obrigações para as partes; não cria situações jurídicas definitivas; não admite convalidação. No entanto, por força do princípio da segurança jurídica e da boa-fé do administrado, ou do servidor público, em casos excepcionais pode ter efeitos ex nunc, ou seja, a partir dela.*” (grifos nossos).

151. O Supremo Tribunal Federal já encampou essa tese, reconhecendo que a declaração de nulidade ou revisão de atos administrativos tidos como nulos encontra o seu limite no princípio da segurança jurídica:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 71, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. FISCALIZAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE. IRRELEVÂNCIA DO FATO DE TEREM OU NÃO SIDO CRIADAS POR LEI. ART. 37, XIX, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. ASCENSÃO FUNCIONAL ANULADA PELO TCU APÓS DEZ ANOS. ATO COMPLEXO. INEXISTÊNCIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ. SEGURANÇA CONCEDIDA. (...). 5. **A anulação tardia de ato administrativo, após a consolidação de situação de fato e de direito, ofende o princípio da segurança jurídica. Precedentes** [RE n. 85.179, Relator o Ministro BILAC PINTO, RTJ 83/921 (1978) e MS n. 22.357, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ 5.11.04]. Ordem concedida. (MS 26117, rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe 06.11.2009, grifos nossos)

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVIMENTO DERIVADO. SUBSISTÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. 1. O Supremo Tribunal Federal, em algumas oportunidades, e sempre ponderando as particularidades de cada caso, já reconheceu a subsistência dos atos administrativos de provimento derivado de cargos públicos aperfeiçoados antes da pacificação da matéria neste Tribunal, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Precedentes. 2. **O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o**

<sup>14</sup> Direito Administrativo Brasileiro, 32ª ed., p. 204.

**ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais.** 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF) 4. Agravo interno a que se nega provimento.” (ARE 861595, rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe 27.04.2018, grifos nossos)

**152.** Logo, eventual decretação de nulidade da IN 23/2021 não leva necessariamente à responsabilização por alegado dano ambiental de todas as fabricantes de automóveis que, calcadas na presunção de legalidade dos atos administrativos, orientaram o seu comportamento e finalizaram a produção dos seus veículos nos termos permitidos pela IN 23/2021.

**153. Segundo** porque seria necessário demonstrar, de forma cabal, a efetiva existência de um dano ambiental e o nexo de causalidade com alguma conduta (ou risco da atividade) da Ré.

**154.** Como é sabido, a legislação brasileira consagrou o entendimento segundo a qual a responsabilidade por dano ambiental é de natureza objetiva.

**155.** Com efeito, a Lei nº 6.931, de 31 de agosto de 1981, determina em seu artigo 14, §1º, que *“sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”*.

**156.** O fato de a responsabilidade ser objetiva (e, portanto, dispensar a demonstração do elemento subjetivo), entretanto, **não elimina a necessidade de demonstração (e comprovação) dos outros dois elementos da responsabilidade civil, quais sejam, o dano e o nexo de causalidade.**

**157.** Como já decidido pelo E. Superior Tribunal de Justiça, *“a responsabilidade é objetiva; dispensa-se, portanto, a comprovação de culpa, entretanto há de constatar o nexo causal entre a ação ou omissão e o dano causado, para configurar a responsabilidade”* (AgRg no REsp 1.277.638/SC, rel. Min. HUMBERTO MARTINS, Segunda Turma, DJe 16.05.2013, grifos nossos), sendo certo que, *“em que pese a responsabilidade por dano ambiental seja objetiva (e lastreada pela teoria do risco integral), faz-se imprescindível, para a configuração do dever de indenizar, a demonstração da existência de nexo de causalidade apto a vincular o resultado lesivo efetivamente verificado ao comportamento (comissivo ou omissivo) daquele a quem se*

*repute a condição de agente causador.*” (REsp 1.596.081/PR, rel. Min. RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Segunda Seção, DJe 22.11.2017, grifos nossos).

**158.** O E. Superior Tribunal de Justiça vai além: não basta apenas o nexo de causalidade, mas é necessário que a causalidade seja adequada, sendo indispensável, inclusive, no caso de concorrência de causas, a identificação e divisão proporcional da responsabilidade de cada um dos causadores do dano ambiental. Nesse sentido:

“1. RECURSO ESPECIAL. DE BRAZUCA AUTO POSTO LTDA. - EPP E JAYRO FRANCISCO MACHADO LESSA. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. VAZAMENTO DE GASOLINA EM POSTO DE COMBUSTÍVEL. DANOS MATERIAIS E AMBIENTAIS DE GRANDES PROPORÇÕES. NEXO DE CAUSALIDADE. TEORIA DA CAUSALIDADE ADEQUADA. CONCORRÊNCIA DE CAUSAS. RECONHECIMENTO DE RESPONSABILIDADE RECÍPROCA DOS LITIGANTES PELA ECLOSÃO DO EVENTO DANOSO. INDENIZAÇÃO DIVIDIDA PROPORCIONALMENTE ENTRE AS PARTES. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. 2. RECURSO ESPECIAL DA PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S.A. PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO ÚNICA. INTERPOSIÇÃO CONTRA DUAS SENTENÇAS. PROCESSOS DISTINTOS. ALEGADA OFENSA AO INSTITUTO DA PRECLUSÃO. JULGAMENTO DO RESP 1.496.906/DF. RECONHECIMENTO DA PERDA DE OBJETO. APELO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. Para a caracterização da responsabilidade civil, antes de tudo, há de existir e estar comprovado o nexo causal entre o dano e a conduta comissiva ou omissiva do agente e afastada qualquer das causas excludentes do nexo de causalidade.

2. **A doutrina endossada pela jurisprudência desta Corte é a de que o nexo de causalidade deve ser aferido com base na teoria da causalidade adequada, adotada explicitamente pela legislação civil brasileira (CC/1916, art. 1.060 e CC/2002, art. 403), segundo a qual somente se considera existente o nexo causal quando a ação ou omissão do agente for determinante e diretamente ligada ao prejuízo.**

3. **A adoção da aludida teoria da causalidade adequada pode ensejar que, na aferição do nexo de causalidade, chegue-se à conclusão de que várias ações ou omissões perpetradas por um ou diversos agentes sejam causas necessárias e determinantes à ocorrência do dano. Verificada, assim, a concorrência de culpas entre autor e réu a consequência jurídica será atenuar a carga indenizatória, mediante a análise da extensão do dano e do grau de cooperação de cada uma das partes à sua eclosão.**

4. No caso em exame, adotando-se a interpretação das cláusulas dos contratos celebrados entre os litigantes e as premissas fáticas e probatórias, tal como delineadas na instância de origem, conclui-se que as condutas comissivas e omissas de todas as partes, cada qual em sua esfera de responsabilidade assumida contratualmente e, extracontratualmente, pela teoria do risco da atividade (CC/2002, art. 927, parágrafo único), foram determinantes para que o vazamento da gasolina gerasse os danos materiais e ambientais verificados e, inclusive, chegasse a ter grandes proporções. Está, assim, **configurada a concorrência de culpas para eclosão do evento danoso, sendo**

**certo que cada litigante deve responder na proporção de sua contribuição para a ocorrência do dano.**

(...) 6. Recurso especial de Brazuca Auto Posto Ltda. - EPP e Jayro Francisco Machado Lessa improvido. Recurso especial de Petrobrás Distribuidora S.A. não conhecido.” (REsp 1.615.971/DF, rel. Min. MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Terceira Turma, DJe 07.10.2016, grifos nossos).

**159.** No caso, nenhum desses dois elementos restou demonstrado.

**a) Não demonstração do dano ambiental**

**160.** O Autor sustenta que a IN 23/2021 resultaria em aumento da poluição atmosférica e, conseqüentemente, agravamento da crise climática e de doenças relacionadas com a qualidade do ar.

**161.** Entretanto, na petição inicial, o Autor faz referência a um estudo que estimou as conseqüências decorrentes do não adiantamento das fases do PROCONVE para a frota de veículos pesados. Vale dizer: o estudo diz respeito a veículos automotores que não são objeto da IN 23/2021 e que, ao que parece, tece críticas ao próprio PROCONVE e aos prazos nele fixados. Não há nenhuma relação entre esse estudo e o caso concreto.

**162.** Além disso, o Autor faz referência a estudos e trabalhos acadêmicos que relacionam o aumento da frota de veículos com a poluição atmosférica, apontada como uma das causas para as mudanças climáticas.

**163.** Mas não apontou qual seria o dano ambiental especificamente relacionado com a IN 23/2021.

**164.** A poluição atmosférica tem múltiplas causas. A própria petição inicial admite que, enquanto que *“no resto do país as emissões têm origem principalmente no desmatamento, no território paulista sua fonte principal reside no uso de energia, responsável por 58% das emissões estimadas em 2005. Dessas emissões, 29% se originam no setor de transporte (...)”* (p. 21).

**165.** Não é a Ré que está dizendo isso; é o Autor: a principal fonte de emissões de gases estufa na quase totalidade dos estados brasileiros é o desmatamento; e mesmo no Estado de São Paulo, a queima de combustíveis fósseis no setor de transporte responde por menos de um terço das emissões de poluentes.

**166.** Daí ser imprescindível que o Autor aponte – ou ao menos forneça parâmetros mínimos para essa definição – qual é o dano ambiental que entende ser derivado da IN 23/2021. A simples referência a estudos e artigos acadêmicos genéricos, que avaliam as conseqüências da poluição atmosférica no seu todo, são imprestáveis para essa finalidade.

167. Mas não é só. De tudo o que foi dito acima, já resta evidente que não houve dano ambiental.

168. A IN 23/2021 apenas prorrogou a validade das LCVMs concedidas a veículos que já seriam produzidos em 2021.

169. A IN 23/2021 não resultou em aumento da produção de veículos que atendiam os parâmetros da fase L6 do PROCONVE, porém não atendiam a fase subsequente. Apenas se autorizou, diante da existência de circunstância excepcional, que a produção desses veículos, que estavam programados e que, em condições normais, teriam sua produção finalizada no ano de 2021, tivessem sua produção finalizada nos três primeiros meses de 2022. Houve apenas diferimento da finalização de sua produção. **Não houve aumento da frota circulante de veículos para além do que já estava programado e previsto.**

170. Pelo contrário: como indicado acima, o licenciamento de novos veículos leves no período despencou de 2.262.073 (2019) para 1.615.942 (2020) e continuou com tendência de queda, chegando a 1.558.467 veículos em 2021. Foi uma redução de 703.606 veículos leves novos (ou seja, de 31%) no intervalo de dois anos.

171. Importante rememorar também o relatório divulgado pela CETESB (documento nº 4), que atesta não apenas a progressiva queda das emissões de poluentes atribuídas a veículos automotores no Estado de São Paulo desde o ano de 2006, mas especialmente nos últimos dois anos, em razão, justamente, da pandemia da Covid-19 e seus impactos na cadeia produtiva de veículos automotores.

172. A conclusão é evidente.: a IN 23/2021 não resultou em qualquer degradação ambiental ou agravamento da poluição atmosférica em comparação com o cenário inicialmente projetado quando estipulados os prazos da fase L7 do PROCONVE.

173. Ainda que dano existisse, o Autor falhou em fazer a sua demonstração. Limitou-se a fazer alegações genéricas sobre os danos causados pela poluição atmosférica em geral, sem fazer nenhuma relação concreta com a IN 21/2021 ou com os veículos produzidos e/ou importados com base na prorrogação das respectivas LCVMs.

**b) Não demonstração de nexos causal**

174. O Autor, tampouco, demonstrou qual seria o nexos causal entre qualquer atividade poluidora atribuída à Renault e os supostos prejuízos provocados pela poluição atmosférica.

175. A questão ganha ainda mais relevância quando se examina o pedido indenizatório deduzido na petição inicial, que consiste em *“condenar os réus à indenização por danos materiais ao meio ambiente, pelo tempo de vigência da Instrução*

*Normativa nº 23/2021 editada pelo IBAMA, em montante a ser apurado ao longo do curso processual, devendo ser revertido em favor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, regulamentado pelo Decreto nº 1.306/94, nos moldes do art. 13, da Lei nº 7.345/85”.*

**176.** Tal como formulado, o pedido parece indicar como ato poluidor a própria edição da IN 23/2021. Ora, essa leitura resulta em um verdadeiro paradoxo.

**177.** De um lado, porque a edição da IN 23/2021, isoladamente considerada, não causa qualquer poluição. De outro, porque a edição da IN 23/2021 é ato imputável única e exclusivamente ao Poder Público, cujas consequências não podem ser atribuídas à Renault ou às demais fabricantes de veículos automotores.

**178.** Ainda que o exame desta questão pelo IBAMA tenha sido provocado por iniciativa das fabricantes de veículos, a regulamentação da matéria (incluindo a decisão sobre qual é o órgão competente para tanto, qual o instrumento adequado e qual a melhor forma de compatibilizar os diferentes interesses em jogo, obedecendo aos parâmetros da necessidade, adequação e proporcionalidade) está situada no âmbito da discricionariedade administrativa estatal.

**179.** A Renault (e as demais fabricantes) apenas chamaram a atenção dos órgãos governamentais para a existência do problema e dos prejuízos que já vinham sendo suportados pelo setor automotivo (doc. nº 3).

**180.** A Renault (assim como nenhuma outra fabricante de veículos) não pode ser responsabilizada por eventuais vícios na edição da IN 23/2021, ato atribuível única e exclusivamente ao IBAMA.

**181.** Já foi mencionado que a responsabilidade, também em matéria ambiental, exige a demonstração de nexo de causalidade entre uma atividade ou ato (omissivo ou comissivo) poluidor praticado pelo Réu e o alegado dano ambiental. Mas não é qualquer nexo causal; é necessário que haja causalidade adequada. O ato ou omissão deve ser a causa eficiente do dano, assim entendida a causa capaz de, por si mesma, causar o evento danoso sem a intervenção de outros fatores.

**182.** Se intervêm outras concausas, é necessário identificar com precisão qual é a causa preponderante e restringir a responsabilidade

**183.** O único ato que, em tese, poderia ser imputado à Renault é a fabricação e comercialização de 125 veículos.

**184.** Pergunta-se: é possível estabelecer um nexo de causalidade entre a fabricação e comercialização destes veículos com a poluição atmosférica, o agravamento de doenças respiratórias e as mudanças climáticas? Ou, de forma mais precisa: a

fabricação e comercialização de 125 veículos utilizando configuração que obedece aos parâmetros da fase L6 do PROCONVE é capaz de causar, isoladamente, o aumento da poluição atmosférica?

**185.** É evidente que não. Se o próprio Autor admite, na petição inicial, (i) que a poluição atmosférica tem uma multiplicidade de causas; (ii) que, na quase totalidade dos Estados brasileiros, a principal causa de emissões é o desmatamento; e (iii) que, no Estado de São Paulo, a emissão de gases decorrente da queima de combustíveis fósseis no setor de transporte por veículos automotores (incluindo veículos pesados) se limita a 29% (vinte e nove por cento) das emissões de poluentes, é claro que não há relação de causalidade.

**186.** A rigor, não existe nem mesmo relação de causalidade adequada entre a emissão de poluentes por veículos leves e a poluição atmosférica considerada em seu todo.

**187. O que dizer então da fabricação e comercialização de 125 veículos?**

**188.** Mesmo que se pudesse atribuir de forma exclusiva e isolada a poluição atmosférica aos gases e poluentes emitidos por veículos leves (o que não é possível!), não se poderia falar em relação de causalidade adequada.

**189.** Como já apontado acima, os veículos produzidos e comercializados valendo-se da prorrogação das LCVMs prevista na IN 23/2021 (5.398 veículos) representam (i) 0,01174% da frota estimada de veículos (incluindo veículos comerciais leves e veículos pesados); (ii) 0,01423% da frota estimada de automóveis; e (ii) 0,34% dos automóveis licenciados no ano de 2021.

**190.** Os 125 veículos produzidos e comercializados pela Renault valendo-se da prorrogação das LCVMs prevista na IN 23/2021 representam (i) 0,000272% da frota total estimada de veículos (incluindo veículos comerciais leves e veículos pesados); (ii) 0,00033% da frota estimada de automóveis; e (ii) 0,00802% dos veículos novos licenciados em 2021.

**191.** A ausência de relação de causalidade fica ainda mais clara quando se tem em mente que a Renault, ao longo do ano de 2021, produziu 3.752 veículos que já atendiam à fase L7 do PROCONVE. A Renault se antecipou às novas regras, e produziu 3.752 veículos menos poluentes antes mesmo que isso fosse exigível.

**192.** Isso significa que, para cada um dos 125 veículos produzidos pela Renault com base na autorização conferida pela IN 23/2021, a Renault produziu 30 veículos que atendiam antecipadamente os novos limites de emissão de poluentes da fase L7 do PROCONVE.

193. Não é preciso muito esforço para perceber o quanto é fantasiosa a tentativa de responsabilizar a Renault pela suposta poluição atmosférica causada por 125 veículos sem levar em consideração os benefícios causados pelo cumprimento antecipado dos novos limites na fabricação de 3.572 veículos.

194. Logo, não há nenhuma possibilidade de se estabelecer uma relação de causalidade direta entre, de um lado, os veículos produzidos e comercializados pela Renault e, de outro, a poluição atmosférica, as mudanças climáticas ou quaisquer enfermidades.

195. Por fim, ainda que assim não se entenda – hipótese admitida apenas para argumentar –, eventual condenação da Renault ao pagamento de indenização deve ser restrita os supostos prejuízos causados única e exclusivamente pela fabricação e venda dos 125 veículos que lhe são atribuídos, que correspondem a 2,31% do número total dos veículos fabricados (5.398 veículos), importados e comercializados utilizando a prorrogação das LCVMs promovida pela IN 23/2021.

196. Logo, eventual responsabilidade da Renault deve se restringir a apenas 2,31% dos danos materiais eventualmente apurados ou dos danos morais coletivos arbitrados.

c) **Inexistência de danos morais coletivos indenizáveis**

197. O Autor pretende a condenação das Rés ao pagamento de indenização por danos morais coletivos em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

198. O dano moral está geralmente vinculado à noção de dor, de sofrimento psíquico, sentimentos esses que somente podem ser experimentados individualmente por cada pessoa. Uma coletividade não sofre, não sente. Quem sofre, quem sente, são as pessoas que individualmente compõem essa coletividade.

199. Não é por outra razão que o Superior Tribunal de Justiça, inicialmente, rejeitou a possibilidade de danos morais coletivos.

200. Conforme consignado por ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 589.281/MG: *“O dano ambiental ou ecológico pode, em tese, acarretar também dano moral – como, por exemplo, na hipótese de destruição de árvore plantada por antepassado de determinado indivíduo, para quem a planta teria, por essa razão, grande valor afetivo. Todavia, a vítima do dano moral é, necessariamente, uma pessoa. Não parece ser compatível com o dano moral a ideia de ‘transindividualidade’ (...) da lesão. É que o dano moral envolve, necessariamente, dor, sentimento, lesão psíquica, afetando ‘a parte sensitiva do ser humano, como a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas’ (...). A Constituição Federal, ao consagrar o direito de reparação por dano moral, não deixou margem à dúvida, mostrando-se esmerada sob o aspecto técnico-*

*jurídico, ao deixar evidente que esse dever de reparar surge quando descumprido o preceito que assegura o direito de resposta nos casos de calúnia, injúria ou difamação ou quando o sujeito viola a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (...), todos estes atributos da personalidade. Ressuma claro que o dano moral é personalíssimo e somente visualiza a pessoa, enquanto detentora de características e atributos próprios e invioláveis.”* (rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Primeira Turma, DJe 01.06.2006).

**201.** Posteriormente, a jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça passou a admitir, em tese, a configuração de dano moral coletivo originado de violação ao meio ambiente, desvinculado das noções de abalo moral eventualmente experimentado pelos indivíduos que compõe a comunidade.

**202.** Os precedentes do Superior Tribunal de Justiça passaram a definir o dano moral coletivo como aquele que *“é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base”* e, por conta disso, *“prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos”* (REsp 1.410.698/MG, rel. Min. HUMBERTO MARTINS, Segunda Turma, DJe 30/06/2015; REsp 1.057.274/RS, rel. Min. ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJe 26/02/2010).

**203.** Isso não significa, entretanto, que o dano moral coletivo seja presumido em qualquer dano ambiental. É necessária a efetiva demonstração de que a lesão tenha sido grave o suficiente para romper os limites da tolerância, causar intranquilidade social relevante, pela violação de valores fundamentais da sociedade, e provocar repulsa e indignação generalizadas.

**204.** Nesse sentido, o E. Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que *“é possível exigir-se a comprovação da violação de valores fundamentais da coletividade para configuração do dano moral coletivo, o que não se confunde com a demonstração dos abalos psicológicos experimentados por seus membros”* (AgInt no REsp 1.297.882/GO, rel. Min. OG FERNANDES, Segunda Turma, DJe 15.10.2019).

**205.** Em suma: é necessário que haja efetiva demonstração, no caso concreto, de que a violação esteja revestida de tal gravidade, que viole regras fundamentais da coletividade e provoque repulsa, indignação e intranquilidade na consciência coletiva.

**206.** As circunstâncias concretas do caso não permitem identificar esses elementos.

**207.** De um lado, a Renault conformou o seu comportamento às regras existentes à época. Produziu e comercializou veículos com configuração que preenchia

os requisitos da fase L6 do PROCONVE nos estreitos limites autorizados pela IN 21/2021.

**208.** De outro lado, o número de veículos produzidos e comercializados foi pequeno (125 veículos), insignificante quando comparado com a frota total de veículos automotores e o total de veículos leves novos licenciados em 2021.

**209.** Não há nenhuma possibilidade de que esses 125 veículos tenham ocasionado qualquer sorte de degradação das condições atmosféricas. Consequentemente, é absolutamente fantasiosa a suposição de que esse evento tenha causado qualquer tipo de inquietação, repulsa ou lesão à consciência coletiva.

**210.** Pelo contrário: é fato notório que, ao longo desse período, a atenção coletiva estava voltada de forma predominante para as medidas sanitárias necessárias para controlar o alastramento da pandemia da Covid-19, e as contramedidas necessárias para reduzir os impactos econômicos causados pela pandemia. Este é precisamente o caso da IN 23/2021.

**211.** Nesse contexto, é fácil concluir que não houve qualquer dano moral coletivo.

**212.** Caso assim não se entenda, é imprescindível que os danos morais coletivos sejam arbitrados em valor proporcional, condizente com o efetivo potencial ofensivo da conduta atribuída à Renault (que, como visto, fabricou e comercializou apenas 125 veículos com base na IN 23/2021, o que equivale a 2,66% de todos os veículos leves que foram objeto dessa IN).

**213.** Os danos morais (individuais ou coletivos) não podem ser transformados em fonte de enriquecimento sem causa. Tampouco podem ser transformados em espécie de multa *ad hoc*, com finalidade punitiva ou sancionatória.

**214.** No direito brasileiro, inexistente a possibilidade de indenização com caráter punitivo. O artigo 944 do Código Civil é expresso ao determinar que a indenização será arbitrada em conformidade com a exata extensão dos danos.

**215.** É esse o posicionamento do E. Superior Tribunal de Justiça, inclusive em sede de recurso repetitivo, conforme o qual “*não há falar em caráter de punição à luz do ordenamento jurídico brasileiro – que não consagra o instituto de direito comparado dos danos punitivos (punitive damages)*”, tendo em vista que “*a punição imediata é tarefa específica do direito administrativo e penal*”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> REsp nº 1.354.536/SE; Rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO; Quarta Turma; J. 26.3.2014.

**216.** A jurisprudência é pacífica no sentido de que o valor da reparação por danos morais deve ser arbitrado com moderação e razoabilidade, de modo a evitar o enriquecimento ilícito do ofendido, conforme determina o artigo 884 do Código Civil.

### PEDIDOS

**217.** Por todo o exposto, a Renault requer sejam julgados improcedentes todos os pedidos formulados na petição inicial.

**218.** Subsidiariamente, na remota hipótese de se entender que a Renault praticou qualquer ato que tenha causado degradação ambiental, requer que esse MM. Juízo leve em consideração o fato de que a Renault apenas produziu e comercializou 125 veículos com base na IN 23/2021, o que corresponde a 2,31% dos veículos produzidos, importados e comercializados com base na IN 23/2021, de forma que eventual responsabilidade da Renault por danos ambientais ou dano moral coletivo deve ser limitada a essa mesma proporção.

**219.** A Renault protesta provar o alegado por todos os meios de prova em Direito admitidos, em especial a oitiva de testemunhas, da terra e de fora, a serem oportunamente arroladas, juntada de novos documentos e tudo mais o que for necessário à prova dos fatos controvertidos.

**220.** Por fim, requer que todas as intimações dos atos processuais sejam realizadas, sob pena de nulidade, exclusivamente em nome das advogadas Ana Paula Hubinger Araujo e Mayla Tannus C. Torres da Costa, inscritas na Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, sob n°s 124.686 e 259.730, respectivamente, ambas com escritório na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Rua Pequetita, 215, 10º andar, cj. 101, CEP 04552-060.

Termos em que,  
Pede deferimento.

São Paulo, 19 de abril de 2023

Ana Paula Hubinger Araujo  
OAB/SP n° 124.686

Mark Kreidel  
OAB/SP n° 183.173