



Poder Judiciário  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU

24ª Vara Cível Federal de São Paulo

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5010229-10.2021.4.03.6100

AUTOR: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

DENUNCIADO: INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO.

## DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face do **INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (Inmetro)**, com pedido de tutela provisória de urgência para suspender, imediata e cautelarmente, a validade e os efeitos da Portaria Inmetro nº 358/2018, com o restabelecimento dos padrões de dureza e segurança para as coroas de reposição na forma regulamentada pelas Portarias nºs 123/2014 e 45/2014, impedindo-se a importação e a comercialização de tais peças sob a égide e nos reduzidos padrões da Portaria nº 358/2018.

Explica que a presente ação civil pública tem por base o Inquérito Civil Público (ICP) nº 1.34.001.008206/2018-71, instaurado a partir de representação formulada pelo Sindicato Nacional das Indústrias de Trefilação e Laminação de Metais Ferrosos (Sicetel), quanto à insegurança jurídica no mercado e ao risco de acidentes referentes a peças de reposição de motos sem tratamento térmico adequado nos seus dentes.

O autor relata que, diante da comercialização de coroas de motocicletas de baixa qualidade, não tratadas termicamente e suscetíveis a grande desgaste mecânico a ponto de possibilitarem o travamento de rodas e o catapultamento do motociclista, como peças de reposição a partir de 2010, o **Inmetro**, após longa discussão, editou a Portaria nº 45, de 27.01.2014, aprovando o “*Regulamento Técnico de Qualidade para Coroa de Motocicletas, Motonetas, Ciclomotores, Triciclos e Quadriciclos*” (“*RTQ da Coroa*”), segundo o qual a dureza de motopeças de reposição para a “coroa” dos sistemas de transmissão **deveria estar entre 30 e 55 na escala C do Ensaio de Dureza de Rockwell (HRC)**.

Alega que esse grau de dureza é considerado o mais adequado para o emprego em questão, **utilizado internacionalmente, inclusive pelas montadoras multinacionais atuantes no Brasil**.

Narra que, cerca de dois meses depois, o **Inmetro** aprovou a Portaria nº 123, de 19.03.2014, aprovando os “*Requisitos de Avaliação da Conformidade para Componentes Automotivos de Motocicletas*,”



*Motonetas, Ciclomotores, Triciclos e Quadriciclos* ("RAC") e instituindo a certificação compulsória para ditos componentes automotivos, **na qual ainda previu o prazo de 18 meses para adaptação, o qual foi posteriormente dilatado para 42 e então para 48 meses.**

Diante do RAC, as empresas atuantes no mercado nacional passaram a adotar providências para adequarem-se às exigências do **Inmetro**, realizando investimentos para fabricar coroas temperadas.

Esclarece que, concomitantemente, o **Inmetro** editou regulamentos técnicos de qualidade para os demais componentes da transmissão (pinhão e corrente) a fim de que tivessem índices de resistência mecânica semelhantes ou compatíveis entre si.

Aponta que, surpreendentemente, às vésperas da entrada em vigor do RAC, o **Inmetro** submeteu a consulta pública proposta de novo texto para o *RTQ da Coroa* e propôs a diminuição do limite inferior de dureza da coroa de 30 HRC para 54 na escala A do Ensaio de Dureza de Rockwell (HRA), que representa grau muito inferior ao ser transportado para a escala C, tornando a peça não segura para seus usuários e sujeita a desgaste prematuro.

Sumariza que, sem nenhuma justificativa técnica, o novo *RTQ da Coroa* alterou os limites de dureza da coroa para entre 54 e 79 HRA, diminuindo a dureza mínima e aumentando a dureza máxima, permitindo o uso de peças temperadas e não temperadas.

**Explica que peças com nível 54 HRA têm vida útil de 5.000km a 7.000km, ao passo que peças com 79 HRA têm durabilidade de 35.000km a 40.000km.**

Desse modo, entende que, com a edição das Portarias n<sup>os</sup> 75/2018 e 215/2018, o nível de proteção dos consumidores voltou, em termos práticos, à estaca zero, tendo em vista que o limite inferior da dureza da coroa foi reduzido a patamar ínfimo, com claros riscos à segurança e à vida de motociclistas consumidores dessas peças de reposição.

Aponta que o Sictel **acusa o Inmetro de ter editado a nova normativa para absorver a pressão de importadores de peças chinesas, permitindo a comercialização de peças com grau de dureza reduzido que não são admitidas nos mercados norte-americano ou europeu por questões de segurança**, além de viabilizar peças de reposição com padrões diferentes das peças originais, o que não seria aceito em nenhum outro país.

Aduz que o Sictel levou suas preocupações à direção do **Inmetro** em diversas reuniões, apresentando laudos técnicos e coroas devidamente testadas e tratadas e ressaltando que deve existir uma harmonização das durezas dos três componentes da transmissão (coroa, pinhão e corrente), inexistindo razão para que dois deles (pinhão e corrente) fossem tratados termicamente e o terceiro (coroa) não.

Apesar da promessa de reexaminar a questão, o **Inmetro** editou nova regulamentação por meio da Portaria n<sup>o</sup> 358, de 30.10.2018, aprovando o novo *RTQ da Coroa*, com parâmetros ainda mais permissivos que os da Portaria n<sup>o</sup> 75/2018; porquanto reduziu o padrão mínimo de dureza para 60 na escala B do Ensaio de Dureza de Rockwell (HRB), o que significa vida útil da peça de apenas entre 1.000km e 2.000km.

Com parâmetros tão baixos, destaca que até mesmo peças de ferro poderiam, em tese, ser utilizadas para a fabricação da coroa no lugar do aço.

Não fosse isso o bastante, **aponta que a norma vigente ABNT NBR 16427:2016, em seu item 8.4, concernente ao ensaio de durabilidade, admitiu um torque de 1.6 a 2 N.m, o que corresponde a valores empregados para a rotação de uma bicicleta, enquanto uma motocicleta atinge torque de entre 40 N.m**



a **60 N.m.** Sequer uma moto desligada atingiria um torque tão baixo, de modo que as premissas técnicas utilizadas como base estariam equivocadas, redundando no descompasso e na inadequação do ensaio com a verdadeira condição de uma coroa de reposição de motocicleta.

Deu-se à causa o valor de R\$ 100.000,00. Documentos acompanham a inicial.

Distribuídos os autos foi determinada a intimação do **Inmetro** para que se manifestasse sobre o pedido de tutela provisória, nos termos do artigo 2º da Lei nº 8.437/1992 (ID 53184434).

O **Inmetro** apresentou manifestação preliminar no ID 53780441.

Aduz que seus procedimentos de fiscalização estão escorados no exercício de poder polícia administrativa nas áreas de Metrologia Legal e de Avaliação de Conformidade, conceituando-se a avaliação de conformidade como o processo sistematizado, acompanhado e avaliado para propiciar adequado grau de confiança de que um produto, processo, serviço ou profissional atende a requisitos pré-aprovados em normas e normas técnicas.

Aponta que, nos termos do artigo 3º da Lei nº 9.933/1999, o **Inmetro** tem atribuição de elaborar e expedir normas técnicas nas áreas de Metrologia Legal e de Avaliação de Conformidade.

Sustenta que na elaboração da regulamentação técnica objeto da Portaria Inmetro nº 358/2018 foram observados todos os requisitos e seguidas todas as etapas previstas em lei.

Esclarece que, na época da edição das Portarias Inmetro nºs 45/2014 e 123/2014, não existia uma norma técnica da ABNT que definisse o padrão mínimo de dureza da “Coroa”, porém que, por ocasião do aperfeiçoamento dos requisitos técnicos do Programa da Avaliação da Conformidade de motopeças, em 2018, já havia surgido a norma técnica nacional ABNT NBR 16427:2016 (editada em 2016) que estabelecia um padrão mínimo de dureza da “Coroa”, e foi esta a referência técnica adotada pelo Inmetro na regulamentação técnica aprovada pela Portaria Inmetro nº 358/2018.

Defende que o ato questionado foi devidamente motivado e se encontra dentro da competência discricionária, afastando o controle judicial.

Salienta que a pretensão autoral para que se altere, liminarmente e de forma imediata, requisitos técnicos previstos em ato normativo vigente desde 2018, aplicáveis a produtos que já estariam sendo fabricados e comercializados em conformidade com a regulamentação técnica desde 2018, contraria diretriz básica de regulação, segundo a qual deve-se analisar previamente o impacto regulatória antes da alteração de atos de interesse geral de agentes econômicos.

Destaca que a Diretoria do Inmetro, em razão dos mesmos questionamentos de parte do setor produtivo que embasam a presente ação, acionou a ABNT, por meio do Ofício nº 109/2019/Presi-Inmetro, solicitando a revisão da norma técnica, notadamente quanto a incertezas relacionadas à relação da dureza do material *versus* a durabilidade e segurança do sistema de transmissão e à aparente inadequação do ensaio crítico para verificação do desempenho do sistema, diante dos baixos valores de tensão na ciclagem.

Narra que foram realizadas diversas reuniões pelo Comitê Brasileiro Automotivo – ABNT/CB-005 acompanhadas pelo Inmetro e, após contratempos, foram realizados ensaios no Instituto Mauá de Tecnologia no período de 25.08.2020 a 05.01.2021, cujos resultados foram apresentados no Relatório DEA-RE-0091/21.



Resume que **foram testados 12 kits de transmissão, nas faixas de torque de 40, 60 e 80 Nm, ou seja, com um aumento de ao menos 20 vezes em relação ao da norma técnica, e ainda assim os valores de dureza estipulados atualmente passaram no teste de durabilidade**, mesmo nas condições mais severas, não tendo sido aferido impacto significativo no desgaste dos dentes da coroa e do pinhão.

Aduz que **as discussões quanto à revisão ainda não foram encerradas, mas não há certeza sequer se o parâmetro de dureza atual deve ser mantido**, diante do desempenho no ensaio de vida útil, sob pena de caracterizar barreira técnica ao desenvolvimento tecnológico ou reserva de mercado e, por conseguinte, violação aos princípios da liberdade econômica e abuso de poder regulatório nos termos no artigo 4º da Lei nº 13.874/2019.

Documentos acompanham a manifestação do Inmetro.

O **Sindicato Nacional das Indústrias de Trefilação e Laminação de Metais Ferrosos (Sicetel)** requereu a sua intervenção no feito na qualidade de *amicus curiae* (ID 54185176).

**É a síntese do necessário. Fundamentando, decido.**

Conforme dispõe o artigo 12 da Lei nº 7.347/1985, é possível a concessão de mandado liminar no bojo de Ação Civil Pública. Para tanto, à míngua de previsão específica na lei própria, devem ser satisfeitos os requisitos previstos às tutelas provisórias — de urgência ou evidência — conforme disposto no Código de Processo Civil.

Tratando-se de pedido de tutela provisória fundada na urgência, para a sua concessão devem concorrer os dois pressupostos legais contidos no artigo 300 do Código de Processo Civil: de um lado, a probabilidade do direito e, de outro, o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No caso, não se verificam presentes os requisitos para a concessão da tutela provisória.

O Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) tem por finalidade “*formular e executar a política nacional de metrologia, normalização e certificação de qualidade de produtos industriais*”. É ele integrado por “*entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas com metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais*”.

O Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), por sua vez, é o “*órgão normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial*”.

Já o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), uma autarquia federal, é o “*órgão executivo central*” do Sinmetro, cabendo-lhe, “*mediante autorização do CONMETRO, credenciar entidades públicas ou privadas para execução de atividades de sua competência, exceto as de metrologia legal*” (cf. BENJAMIM, Antônio H. de V. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 9ª edição. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2007, pp. 389-391).

O Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial foi criado pela Lei nº 5.966/1973, tendo por escopo “*formular e executar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais*” (art. 1º).

Ademais, a aludida lei criou o Conmetro ao qual atribui o poder normativo de formular e supervisionar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais, prevendo mecanismo de consulta que harmonizem os interesses públicos das empresas industriais do consumidor (art. 3º). Ainda, proporcionou ao Inmetro a função executiva das atividades relacionadas à metrologia (art. 5º).



Por conseguinte, nos termos da Lei nº 9.933/99, ao Conmetro compete expedir atos normativos e regulamentos técnicos, nos campos da Metrologia e da Avaliação da Conformidade de produtos, de processos e de serviços (art. 2º), e ao Inmetro a função delegada de elaborar e expedir regulamentos técnicos na área de Metrologia (art. 3º), podendo impor penalidades àqueles que comercializam produtos que contrariam as normas do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial:

*“Art. 3º O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro, autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei nº 5.966, de 1973, é competente para:*

*I - elaborar e expedir regulamentos técnicos nas áreas que lhe forem determinadas pelo Conmetro;*

*II - elaborar e expedir, com exclusividade, regulamentos técnicos na área de Metrologia, abrangendo o controle das quantidades com que os produtos, previamente medidos sem a presença do consumidor, são comercializados, cabendo-lhe determinar a forma de indicação das referidas quantidades, bem assim os desvios tolerados;*

*III - exercer, com exclusividade, o poder de polícia administrativa na área de Metrologia Legal;*

*(...)”*

Analisando o artigo 3º, verifica-se que atribui competência ao Inmetro para elaborar e expedir, com exclusividade, regulamentos técnicos na área de Metrologia, abrangendo o controle das quantidades com que os produtos são comercializados, assim como exercer, com exclusividade, o poder de polícia administrativa na área de Metrologia Legal.

Cabe ressaltar que *“o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que ser revelar contrária, nociva e inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e a segurança nacional”* (cf. MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª edição. Malheiros, São Paulo, p. 134).

A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas).

Regulamentar a lei é completá-la para lhe conferir maior efetividade, é função típica de instrumentos administrativos, não ocorrendo nisso qualquer ilegalidade, sobretudo quando a finalidade precípua é a defesa do consumidor, sendo este direito fundamental garantido pela Constituição e princípio orientador da ordem econômica por esta estabelecida.

Vale mencionar que a Lei nº 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, com a redação dada pela Lei nº 8.884/94, dispõe que:

*“Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:*

*(...)”*

*VIII - colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro);”*



Tal dispositivo, ao caracterizar como abusiva a prática de colocar, no mercado de consumo, produto em desacordo com as normas, reconhece como útil à proteção do consumidor a sistemática da metrologia e normalização.

Portanto, as normas de metrologia e normalização são parte integrante da estrutura de proteção dos direitos do consumidor e, como tal, devem ter por objetivo a concretização do direito fundamental previsto no artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal, segundo o qual “*o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor*”.

Em princípio, a expedição de normas técnicas no âmbito da metrologia e normalização se encontram abrangidas no âmbito de atuação discricionária da Administração Pública, que lhe confere margem dentro da qual não é cabível o controle judicial.

Com efeito, ao Poder Judiciário cabe realizar tão somente o controle de legalidade, sem se imiscuir sobre o mérito do ato administrativo.

Entretanto, se somente o Administrador pode escolher os fatos e circunstâncias para a prática do ato discricionário, também é verdade que tais escolhas devem ser obrigatoriamente razoáveis e proporcionais aos limites implícitos que lhe são conferidos pela lei e pela Constituição. A atuação da Administração fora desses lindes de razoabilidade e proporcionalidade enseja, portanto, uma ilegalidade implícita, permitindo a tutela jurisdicional e a decretação da nulidade do ato (teoria do devido processo legal substantivo).

Ademais, fundamentando-se o ato em motivos determinantes inverídicos ou inexistentes, também é possível contrastar judicialmente a legalidade da motivação, segundo a teoria dos motivos determinantes.

Especificamente no âmbito de direitos fundamentais, convencionou-se com fundamento na doutrina e jurisprudência alemãs, reconhecer a dupla face do princípio da proporcionalidade que cria simultaneamente, de um lado, uma proibição de excesso de intervenção (*Übermassverbot*) e, de outro, uma proibição de proteção insuficiente (*Untermassverbot*), a partir do que se podem extrair parâmetros dentro dos quais é legítima a atuação do Estado-legislador e do Estado-administrador, e fora dos quais é cabível o controle de legalidade e constitucionalidade do ato.

De uma parte, é vedado ao Estado atuar de modo excessivo, seja intervindo na esfera de proteção de direitos fundamentais além do adequado, necessário e proporcional para a viabilização de outros direitos fundamentais ou violando o núcleo essencial de direito fundamental. De outra, o Estado, por força dos deveres de proteção, não pode se omitir ou atuar de forma insuficiente na promoção e proteção de direito fundamental. Em ambos os casos, sob pena de incorrer em violação à ordem constitucional.

No julgamento da ADI nº 3.112/DF, que afastou a alegação de inconstitucionalidade em relação ao Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), o Min. Gilmar Mendes assim pontuou sobre tais aspectos do princípio da proporcionalidade:

*“Assim, na dogmática alemã é conhecida a diferenciação entre o princípio da proporcionalidade como proibição de excesso (Übermassverbot) e como proibição de proteção deficiente (Untermassverbot). No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como proibições de intervenção. No segundo, a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (Canaris) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será adequado quando não proteja o direito fundamental de maneira ótima; não será necessário na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda*



*mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo é inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção.”*

No caso dos autos, o *Parquet* questiona a nova normatização conferida aos padrões de dureza e segurança de coroas de reposição dos sistemas de transmissão de Motocicletas, Motonetas, Ciclomotores, Triciclos e Quadriciclos, conforme aprovado pela Portaria nº 358/2018, pleiteando o restabelecimento do regramento aprovado pelas Portarias nºs 45/2014 e 123/2014.

Alega-se, em suma, a violação ao dever de motivação para troca da unidade de medição de dureza do material (da escala Rc para Rb e Ra), pela suposta inexistência de estudos técnicos que embasassem a mudança.

Com isso, vislumbra-se, implicitamente, uma suposta violação ao dever de proteção adequada (ou proibição de proteção insuficiente) por parte da Portaria Inmetro nº 358/2018, que teria reduzido os requisitos de dureza dos dentes de coroas de reposição dos sistemas de transmissão de Motocicletas, Motonetas, Ciclomotores, Triciclos e Quadriciclos para padrões similares a carrocerias ou carcaças de máquinas de lavar roupas (aço "mole"), sujeito a maior desgaste e deformações que colocariam em risco a segurança do motociclista consumidor do mercado de reposição.

Ocorre que, de acordo com os esclarecimentos do **Inmetro**, nota-se que a mudança foi fundamentada no advento, entre a Portaria nº 45/2014 e a sua revisão – antes que entrasse em vigor – de norma técnica específica sobre qualidade e dureza de coroas editada pela ABNT (NBR 16427:2016), que deu amparo técnico à redução dos parâmetros de dureza originalmente estipulados, não se visualizando ofensa, portanto, ao dever de motivação, ainda que no plano lógico não se possa ver sentido na manutenção da dureza de outros componentes do mesmo conjunto mecânico, especialmente quando se sabe que a qualidade de um produto é dada pelo seu componente mais frágil.

No que se refere à proteção insuficiente dos consumidores, tem-se que a questão demanda maior elucidação.

Com efeito, ainda que, de fato, o torque de 2Nm previsto para o teste de resistência na norma da ABNT soe inadequado e ilógico a um leigo e quiçá, a um especialista, conforme acima exposto, nota-se que recentemente foram realizados ensaios com torques ainda maiores (40Nm, 60Nm e 80Nm) nos quais não se teria visualizado impacto considerável no desgaste dos dentes da coroa e do pinhão de acordo com os graus de dureza atualmente vigentes, especificamente de 65,4 HRB a 116,9 HRB (ID 53780448, pp. 7-19).

Por seu turno, ainda que faça sentido relacionar a dureza do aço decorrente do respectivo tratamento térmico à durabilidade e segurança do produto, verifica-se que houve apontamentos (por parte da fabricante "*Riffel*") quanto à possibilidade de ocorrerem trincas em função do próprio tratamento térmico (aparentemente se mal conduzido o tratamento), trazendo resultado contrário ao que se objetiva.

Desse modo, tão somente elevar o grau mínimo de dureza exigido, sem que se estabeleçam os critérios de normalização e controle para que, do procedimento térmico, não resultem falhas estruturais mais graves do que a menor vida útil decorrente da dureza usual da matéria-prima, pode redundar em mais risco aos consumidores do que permitir o uso de peças sem tratamento térmico.

Ante o exposto, não resta ao Juízo alternativa outra que não a de **INDEFIRIR A TUTELA PROVISÓRIA** notadamente pela ausência de um campo de certeza probabilístico apto a justificá-la.

Manifestem-se o **MPF** e o **Inmetro** sobre o pedido de intervenção formulado pelo **Sicetel**, no prazo de 15 (quinze) dias.



Sem prejuízo, cite-se o **Inmetro** para apresentação de resposta no prazo legal.

Intimem-se.

São Paulo, 21 de junho de 2021.

**VICTORIO GIUZIO NETO**

**Juiz Federal**

