



Justiça Federal da 1ª Região
Varas e Juizados (1º grau)

O documento a seguir foi juntado aos autos do processo de número 1020886-74.2020.4.01.3900 em 10/08/2020 12:17:03 por JORGE MAURICIO PORTO KLANOVICZ

Documento assinado por:

- JORGE MAURICIO PORTO KLANOVICZ

Consulte este documento em:

<http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

usando o código: **2008101216472080000295117059**

ID do documento: **299508469**





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA - PARA/CASTANHAL

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IBAMA. SISTEMA DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA. INCOMPATIBILIDADE COM ATIVIDADES DE CAMPO. EMBARAÇOS CONCRETOS A ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO. INSUFICIÊNCIA DE DECRETO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM. SITUAÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. AFASTAMENTO DO ART. 24 DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 02/2018 DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO.

1. O sistema de controle de frequência SISREF, adotado no âmbito do IBAMA por conta da instrução normativa 02/2018 do Ministério do Planejamento, é incompatível com a natureza das funções da autarquia ambiental. O atendimento a ocorrências de ilícitos ambientais não necessariamente ocorre durante o horário regular de trabalho e, em casos complexos, o cumprimento de diligências demanda horas contínuas muito superiores aos limites estabelecidos pela nova norma.
2. Há casos concretos documentados de embaraços a atividades de fiscalização decorrentes da implantação do SISREF.
3. O emprego das Forças Armadas, com amparo em decreto de Garantia da Lei e da Ordem, é insuficiente no combate a infrações ambientais, uma vez que militares não detêm atribuição para a lavratura de autos de infração.
4. Em conjunto com outros fatores, a imposição do novo sistema de controle eletrônico de frequência no âmbito do IBAMA cria um quadro de proteção insuficiente do direito fundamental ao meio ambiente.
5. Impõe-se o afastamento da aplicabilidade do art. 24 da Instrução Normativa 02/2018 do Ministério do Planejamento no âmbito do IBAMA e o restabelecimento da sistemática anterior de cômputo e compensação de horas extras trabalhadas.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ

O Ministério Público Federal, pelo procurador da República signatário, no exercício de suas funções constitucionais, vem propor AÇÃO CIVIL PÚBLICA contra:

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, representada legalmente pela Advocacia-Geral da União, com endereço na Avenida Assis de Vasconcelos, 625, bairro Campina, Belém/PA, 66017-070, e

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, autarquia federal, representada pela Advocacia-Geral da União, com endereço na Avenida Boulevard Castilhos França, 708, Edifício do Bacen, 4º, 5º e 6º andar, bairro Comércio, Belém/PA,

pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Até dezembro de 2019, o IBAMA adotava um sistema de controle eletrônico de frequência, o SISPONTO, compatível com as peculiaridades dos seus trabalhos de fiscalização em campo.

Tal sistema já contava com registro biométrico. Era permitida a formação de banco de horas, mediante compensação até o mês subsequente. As horas extraordinárias, de todo modo, somente podiam ser geradas com autorização da chefia imediata. Em campo, tendo em vista a impossibilidade de registro biométrico, o lançamento das horas extraordinárias era feito por meio de planilhas.¹

Em 3 de dezembro de 2019, porém, por meio de ofício-circular², noticiou-se a implementação, no IBAMA, de um novo sistema, chamado Sistema de Registro Eletrônico de Frequência (SISREF), administrado e disponibilizado pelo Ministério da Economia.

¹ Portaria 02/2011 do IBAMA.

² Ofício circular 14/2019/CGGP/DIPLAN.

Num contexto de notória escalada de danos ambientais no país, tal sistema tem gerado prejuízos ao exercício das atividades de fiscalização do IBAMA, razão pela qual é impugnado nesta ação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 INCOMPATIBILIDADE DO SISTEMA COM ATIVIDADES DE CAMPO

O maior prejuízo para a fiscalização ambiental decorrente do SISREF está associado ao art. 24, III, da Instrução Normativa 02/2018 do Ministério do Planejamento, que estabelece: “III - as horas armazenadas não poderão exceder: a) 2 (duas) horas diárias; b) 40 (quarenta) horas no mês; e c) 100 (cem) horas no período de 12 meses”.

Dito de outro modo, as horas em trabalho de campo que excedam os limites apontados não são computadas no sistema. Enquadram-se nessa situação tanto as atividades de fiscalização ambiental como outras atividades de campo, tais como audiências públicas, vistorias em empreendimentos licenciados, atendimento a emergências ambientais e combate a incêndios florestais.

Esse quadro forçou a fiscalização do IBAMA a adequar-se a um regime de registro de frequência incompatível com a natureza das suas funções, uma vez que o atendimento a ocorrências de ilícitos ambientais, por óbvio, não necessariamente ocorre durante o horário regular de trabalho. Além disso, em casos mais complexos, como a apreensão de maquinário e o fechamento de serrarias, o cumprimento das diligências demanda horas contínuas muito superiores aos limites estabelecidos pela nova norma.

As limitações impostas pelo novo sistema ao exercício das atividades do IBAMA foram reconhecidas pelo próprio presidente da autarquia, em ofício enviado ao Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, em 15 de janeiro deste ano. Confira-se:

Cumprimentando-o cordialmente, na oportunidade informo a Vossa Senhoria que em atenção à Instrução Normativa n. 2, de 12 de setembro de 2018 - SGP/MP e, considerando que o Sistema SISREF encontra-se implantado neste órgão, foram elaborados estudos técnicos e jurídico-formais no âmbito deste IBAMA com o fito de publicação de ato normativo que se alinhe à sobredita instrução normativa, sem prejuízo de observar a missão institucional desta autarquia federal.

Nesse particular, foi realizado estudo jurídico pela PFE/IBAMA com o objetivo de realizar exame prévio quanto à legalidade do estudo técnico e proposta de Portaria Normativa apresentados pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas.

Após o devido estudo da matéria, a PFE/IBAMA destacou a necessidade da normativa disciplinar sobre o instituto do "Banco de Horas", haja vista as particularidades das atividades exercidas pelos servidores do IBAMA atuantes na fiscalização ambiental e no apoio à fiscalização ambiental, de modo que foi consignado pela área jurídica as peculiaridades com reflexo na definição da duração e do tipo de jornada de trabalho, a exemplo da impossibilidade de descanso ou folgas prolongadas, seja pela inexistência de instalações ou conurbações nas imediações a distância praticáveis, seja pelo modus operandi da Ação, aliado à obrigatoriedade do agente zelar pela integridade de bens apreendidos e instalações interditas, na maioria das vezes localizados em regiões ermas distantes das bases operativas.

Nessa esteira, foi pontuado pela PFE/IBAMA a necessidade formalizar consulta a este órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) acerca da viabilidade jurídica de que os limites elencados nos arts. 24 e 25 de referida IN n. 2, de 2018 sejam, excepcionalmente, flexibilizados no Ibama, visto que, no âmbito do Departamento de Polícia Federal, o qual realiza várias operações em parceria com esta Autarquia, a matéria encontra-se disciplinada pela Portaria DG no 1.253, de 13 de agosto de 2010, razão pela qual pretende-se utilizar referida portaria como parâmetro para normatização da jornada de trabalho do servidores desta Casa, mormente aqueles envolvidos nas ações referentes ao licenciamento ambiental e à fiscalização ambiental federal.

Importa constar que o reflexo da questão em tela no quadro de pessoal deste Instituto corresponde a aproximadamente 1/3 (um terço) de sua força total de trabalho, haja vista tal demanda ocorrer de forma periódica aos servidores que atuam com as atividades de fiscalização, por volta de 700 (setecentos) servidores, bem como aos que participam de audiências públicas e realizam suas atividades laborais nas Diretorias de Licenciamento Ambiental e de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas, correspondendo a aproximadamente 200 (duzentos) servidores.

Solicito também que seja esclarecido por este órgão central do Sipec sobre a forma de dar cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 2o da Instrução Normativa SEGES/MP no 2/2018, visto que não foram fixados os parâmetros para que se possa computar as horas trabalhadas durante as viagens a serviço, em especial a possibilidade de computar como hora-trabalho o tempo de deslocamento inicial e final dos servidores embarcados em viatura do IBAMA com destino à operação/missão e vice-versa.

Assim, considerando a competência dessa Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal quanto ao estudo, a formulação de diretrizes, a orientação normativa, a coordenação, a supervisão, o controle e a fiscalização específica de assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo, previsto na Orientação Normativa no 7, de 2012 - SEGEP/MP, solicita-se manifestação do órgão central do SIPEC sobre a possibilidade legal de adotar no âmbito do IBAMA (com adaptações), a Portaria DG no 1.253, de 2010, bem como esclarecer sobre a questão pontuada no item 6 acima.³

2.2 PREJUÍZOS CONCRETOS

Os prejuízos advindos da implementação do SISREF no IBAMA, sem observância das peculiaridades que envolvem as atividades de campo da autarquia, não são mera especulação. Há casos concretos documentados em que o novo sistema embaraçou o adequado exercício de atividades de fiscalização.

A título de exemplo, em Altamira/PA, em maio deste ano, diante de solicitação de participação de servidores do IBAMA em atividade de campo noturna, o coordenador do respectivo Grupo de Controle de Desmatamento da Amazônia (GCDA) informou:

Informo que por solicitação do GLO-Base Altamira, foi solicitado pelo 51o Batalhão de Infantaria de Selva a participação da equipe do GCDA-P5, baseados na Base Operacional da FUNAI no km 130 da Rodovia Transamazônica, numa atividade de barreira a ser realizada ao longo da Rodovia Transamazônica entre os Municípios de Brasil Novo e Uruará tendo início as 20:00hs do dia 21/05/2020, com término previsto para as 05:00 hs, madrugada do dia 22/05/2020.

Considerando que conforme normativa do IBAMA não se pode fazer mais do que duas horas diárias para fins de pagamento em pecúnia e que com a implantação do SISREF - Sistema de Registro Eletrônico de Frequência não é possível o registro de horas extraordinárias para geração de banco de horas para gozo futuro, a equipe considera não ser possível o atendimento da solicitação do GLO-Base Altamira para esta atividade específica de barreira.

Diante do exposto encaminho o presente despacho informando a situação e solicitando orientação de procedimentos, caso tenha um entendimento diferente, por parte desta Coordenação de Fiscalização.⁴

³ Ofício 24/2020/GABIN.

⁴ Despacho 7615654/2020-NUFIS-ES/DITEC-ES/SUPES-ES proferido no processo 02009.001069/2020-58.

Já no mês de junho, em Rio Grande/RS, o Ministério Público Federal expediu recomendação diante do cancelamento de operação de combate à pesca ilegal, ocasionado pela “insegurança dos servidores da fiscalização frente a atividades noturnas e de fim de semana, porquanto não recebidas, até então, da área de gestão de pessoas dessa autarquia federal, novas orientações quanto à jornada de trabalho em fiscalização”⁵

2.3 INSUFICIÊNCIA DE DECRETO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Por meio do decreto 10.421/2020, foi “autorizado o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias, no período de 11 de maio a 6 de novembro de 2020” para a realização de “ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionada ao desmatamento ilegal” e “o combate a focos de incêndio”.

O emprego das Forças Armadas, no entanto, não resolve a problemática, uma vez que militares não detêm atribuição para a lavratura de autos de infração.

Sem a presença de servidores do IBAMA – seja por escassez de pessoal, seja pelas limitações impostas pelo SISREF - as operações realizadas pelas Forças Armadas estão fadadas à inocuidade.

2.4 SITUAÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE

É cediço que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inscrito no art. 225 da Constituição da República, é um direito fundamental.

Essa qualidade do direito tem diversos desdobramentos, entre os quais a imposição ao Estado de um dever de proteção.

Os direitos a proteção estão associados a certa evolução dogmática experimentada pelos direitos fundamentais, que passam a ser vistos de forma multifuncional, e não mais apenas numa perspectiva negativa, ligada a um paradigma liberal-individualista de aplicação do Direito. Essa multifuncionalidade impõe ao Estado não somente respeitar os direitos fundamentais (perspectiva negativa), mas também protegê-los (perspectiva positiva) contra ataques de terceiros. Passa-se a atribuir aos direitos fundamentais a função de *imperativos de tutela*, os quais se manifestam por meio de *deveres de proteção*.⁶

⁵ Recomendação 04/2020/GAB/PRM/RG/RS, expedida pela Procuradora da República Anelise Becker.

⁶ FELDENS, Luciano. *Direitos Fundamentais e Direito Penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 58-63.

Na análise da suficiência das prestações (normativas e fáticas) adotadas para efetivar um direito a proteção, joga um papel importante o postulado da proporcionalidade. Além da tradicional face de *proibição de excesso*, tem se atribuído à proporcionalidade a face de *proibição de proteção deficiente*. Assim, uma vez reconhecido que o Estado tem o dever de proteger certo direito fundamental, a segunda face da proporcionalidade proíbe que se desça abaixo de um mínimo de proteção⁷.

Em conclusão, a existência de um dever de proteção autoriza “o afastamento, por invalidez, de normas que, por retirarem a proteção legal conferida a um determinado direito fundamental, introduzam, nesse determinado ordenamento ‘posto’, uma situação de manifesta infraproteção”⁸.

É exatamente o que reclama a situação fático-normativa abordada nesta ação. Embora não isoladamente, mas em conjunto com outros diversos fatores, o atual sistema de controle eletrônico de frequência no âmbito do IBAMA cria um quadro de infraproteção do direito ao meio-ambiente.

2.5 CONCLUSÃO

Enfim, num quadro de patente incompatibilidade entre o SISREF e o adequado exercício das atividades de campo do IBAMA, impõe-se afastar a aplicabilidade do art. 24 da Instrução Normativa 02/2018 do Ministério do Planejamento no âmbito da autarquia ambiental, restabelecendo-se a sistemática anterior de cômputo e compensação de horas extras trabalhadas

3. PEDIDOS

3.1 TUTELA DE URGÊNCIA

O direito à tutela de urgência, tal como o direito às medidas cautelares, integra o direito à efetividade e à tempestividade da tutela jurisdicional, constitucionalmente garantido. Isso significa que o direito de acesso à Justiça, inscrito no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, exige não apenas o acesso à tutela jurisdicional, mas que tal tutela seja efetiva, adequada e tempestiva.

⁷ FELDENS, Luciano. *Direitos Fundamentais e Direito Penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 82-92.

⁸ FELDENS, Luciano. *Direitos Fundamentais e Direito Penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 82-92.

De acordo com o art. 300 do Código de Processo Civil, “a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

Os elementos que evidenciam a probabilidade do direito estão delineados na fundamentação acima.

O perigo de dano, por sua vez, é patente, na medida em que a manutenção do atual sistema de registro de frequência gera prejuízos às atividades de campo do IBAMA, num quadro notório de escalada de infrações ambientais no país.

Ante o exposto, o Ministério Público Federal requer a concessão de tutela urgência para determinar-se que seja afastada a aplicabilidade do art. 24 da Instrução Normativa 02/2018 do Ministério do Planejamento no âmbito do IBAMA, restabelecendo-se a sistemática anterior de cômputo e compensação de horas extras trabalhadas.

3.2 PEDIDOS FINAIS

Ante o exposto, o Ministério Público Federal requer:

- a) a concessão de tutela urgência, nos termos do item 3.1;
- b) a citação dos demandados para contestar a presente ação;
- c) a condenação dos demandados a afastar a aplicabilidade do art. 24 da Instrução Normativa 02/2018 do Ministério do Planejamento no âmbito do IBAMA, restabelecendo-se a sistemática anterior de cômputo e compensação de horas extras trabalhadas.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 100.000 (cem mil reais).

Belém, 10 de agosto de 2020.

Assinado eletronicamente

Jorge Mauricio Porto Klanovicz

Procurador da República