ESTADO DE MINAS GERAIS
Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Assessoria Jurídica

NOTA JURÍDICA: 290/2011

PROCEDÊNCIA: Chefia de Gabinete do Secretário de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

DATA: 05 de setembro de 2011

EMENTA: Analista ambiental – Sujeição ao regime jurídico- estatutário- Registro no CREA - Desnecessidade.

NOTA JURÍDICA

I - DO RELATÓRIO

O presente exame decorre de solicitação da Chefia de Gabinete do Exmo. Sr. Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a fim de que seja emitido parecer cuja análise aborde a necessidade, ou não, de registro dos Analistas Ambientais do SISEMA no CREA/MG, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais.

A Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável solicita que seja analisada pela ASJUR/ SEMAD a legalidade das referidas notificações e, ainda, que seja elaborada minuta de defesa administrativa a ser utilizada em situações semelhantes às dos casos em tela. Foram encaminhadas anexas notificações expedidas pelo CREA/MG a três agentes públicos estaduais do meio ambiente.

Em apertada síntese, é o relatório.

SEMAD
1
RUBRICA
ASSESSORIA JURÍDICA

II – DO MÉRITO

II.1 – O princípio da legalidade e o exercício de cargo público

A criação de cargos públicos e a definição de suas atribuições, além dos requisitos para que sejam regularmente exercidos, devem ser previstos expressamente em lei, em observância ao princípio constitucional da legalidade, que rege a atividade da Administração Pública.

Ensina Edmur Netto de Araújo que *"é da própria definição de cargo público o fato de que o mesmo deve ser criado por lei"*. (2010, p. 338).

Desta forma, os serviços públicos só podem ser executados se houver uma disciplina que os regulamente, ou seja, que trace as regras através das quais se possa verificar como vão ser prestados. Lembra José dos Santos Carvalho Filho que essa disciplina regulamentadora pode ser formalizar através de leis, decretos e outros atos regulamentares, e **garante** não só o Poder Público como também **o prestador de serviço** e, ainda, em diversas ocasiões, os próprios indivíduos a que se destina. (2008, p. 299).

Não restam dúvidas, portanto, de que a regulamentação dos cargos na Administração Pública deve, necessariamente, encontrar-se expressamente disposta em lei formal. Impõe-se destacar, neste ponto, que as atribuições e os requisitos para que o ocupante de cargo público desempenhe legitimamente suas funções devem preceder minudenciamento na norma jurídica instituidora do respectivo cargo público.

II.2 – Das atribuições do cargo de Analista Ambiental no Estado de Minas Gerais e da desnecessidade de seu registro no CREA/MG em virtude do regime jurídico específico ao qual estão submetidos estes servidores.

2 SEMAD
RUBRICA
ASSESSORIA JURÍDICA

As atribuições do cargo de analista ambiental no Estado de Minas Gerais estão previstas expressamente no item II.2.1, do Anexo II, da Lei 15.461 de 2005, que institui as carreiras do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Poder Executivo.

Vale observar, desde já, que tais atribuições dos Analistas Ambientais estaduais **refogem completamente às atividades fiscalizadas pelo CREA/MG**- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais.

Nos termos da mencionada lei, incumbe ao Analista Ambiental o "desenvolvimento das atividades técnicas e logísticas de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo dos órgãos e das entidades em que são lotados os cargos das carreiras do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em especial as que se relacionem com:

a) regulação, controle, fiscalização, licenciamento, perícia e auditoria ambiental;
b) monitoramento ambiental;
c) gestão, proteção e controle da qualidade ambiental;
d) ordenamento dos recursos naturais;
e) conservação dos ecossistemas, da flora e da fauna, incluindo a administração das unidades de conservação;
f) manejo florestal e silvicultura;
g) estímulo e difusão de tecnologia, informação e educação ambientais."

Como se percebe, as atividades ínsitas à atuação do Analista Ambiental não estão submetidas à fiscalização do CREA/MG, uma vez tratarem-se de atividades de fiscalização e autuação relacionadas à proteção do meio ambiente.

SEMAD
RUBRICA
ASSESSORIA JURÍDICA

Exatamente **no mesmo sentido é o entendimento do Tribunal Regional Federal** da 4ª Região (Apelação/Reexame necessário nº 2008.72.00.008444-4/SC. Rel. Juiz Federal Márcio Antônio Rocha):

> *"(...) A atividade básica do IBAMA refere-se à fiscalização e à autuação relacionada ao meio-ambiente. O* ***cargo de analista ambiental****, regido pela Lei nº 10.410/02, tem como atribuições: "I - regulação, controle, fiscalização, licenciamento e auditoria ambiental; II - monitoramento ambiental; III - gestão, proteção e controle da qualidade ambiental; IV - ordenamento dos recursos florestais e pesqueiros; V - conservação dos ecossistemas e das espécies neles inseridas, incluindo seu manejo e proteção; e VI - estímulo e difusão de tecnologias, informação e educação ambientais" (artigo 4º).*
> ***Tais prerrogativas, é certo, não invadem a área circunscrita às atividades fiscalizadas pelo CREA/SC****.*
> *(...)"*

Importante frisar que as atribuições de Analista Ambiental do IBAMA, citadas no julgado acima transcrito, são praticamente idênticas às atribuições de Analista Ambiental do Estado de Minas Gerais previstas no item II.2.1, do Anexo II, da Lei 15.461 de 2005, podendo-se concluir, de maneira idêntica, que **as atividades desenvolvidas pelos Analistas Ambientais do Estado de Minas Gerais não estão inseridas no rol de atividades fiscalizadas pelo CREA/MG**.

Não há que se alegar que as atividades de fiscalização e autuação relacionadas à proteção do meio ambiente estão submetidas à fiscalização do CREA/MG tomando como base o artigo 1º da Lei 5.194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo. Ao contrário, o referido artigo deixa claro que as atividades exercidas pelos analistas ambientais estão excluídas da competência do CREA/MG. Vejamos:

SEMAD RUBRICA ASSESSORIA JURÍDICA

> *"Art. 1º As profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo são caracterizadas pelas* ***realizações de interesse social e humano que importem na realização dos seguintes empreendimentos****:*
> *a)* ***aproveitamento e utilização de recursos naturais****;*
> *b) meios de locomoção e comunicações;*
> *c) edificações, serviços e equipamentos urbanos, rurais e regionais, nos seus aspectos técnicos e artísticos;*
> *d) instalações e meios de acesso a costas, cursos e massas de água e extensões terrestres;*
> *e) desenvolvimento industrial e agropecuário."*

Note-se que **as atividades do Analista e Gestor Ambiental não se confundem com aquelas que caracterizam** as profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo que, nos termos da lei, têm como característica a **realização de empreendimentos que utilizem recursos naturais** (art. 1º, "a"). Não se trata, portanto, de característica relacionada à atuação de Analista Ambiental, uma vez que a função não prevê a realização de qualquer empreendimento. Ao contrário, cabe ao Analista Ambiental desenvolver atividades como as de regulação, controle, licenciamento, perícia e auditoria ambiental, além de monitoramento ambiental e gestão, proteção e controle da qualidade ambiental e estímulo e difusão educação ambiental. **Não compete ao Analista Ambiental realizar empreendimentos que utilizem recursos naturais, o que automaticamente os exclui do campo de incidência de fiscalização do CREA/MG**.

Ainda sob o manto do **princípio da legalidade**, que rege a atuação da Administração Pública, constata-se que a Lei 15.461/2005, que institui as carreiras do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do

SEMAD RUBRICA ASSESSORIA JURÍDICA

Poder Executivo em Minas Gerais, e seu regulamento, o Decreto 44.533/07, **em momento algum apresentam como requisito para o exercício do cargo de Analista Ambiental o registro no CREA/MG**. No âmbito da Administração Pública não compete ao intérprete exigir comportamento que não esteja expressamente previsto em lei. Na seara pública, ao reverso, impõe-se interpretação estrita, ou seja, na medida exata das prescrições legais destinadas ao Poder Público.

Nesse sentido, a Lei Estadual n. 15.461/2005 que institui as carreiras do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Poder Executivo estabelece que:

> *"Art. 10-A.* ***O ingresso em cargo das carreiras de Gestor Ambiental e de Analista Ambiental dar-se-á nos níveis mencionados a seguir e depende de comprovação de habilitação mínima em:***
>
> ***I nível superior de escolaridade, para ingresso no nível I;***
>
> ***II nível de pós-graduação "lato sensu", para ingresso no nível IV;***
>
> ***III nível de pós-graduação "stricto sensu", para ingresso no nível V.***
>
> *(Artigo acrescentado pelo art. 50 da Lei nº 15961, de 30/12/2005.)*
>
> ***Art. 10-B. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:***
>
> ***I - nível superior a formação em educação superior, que compreende curso ou programa de graduação, na forma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional".***

SEMAD RUBRICA ASSESSORIA JURÍDICA

No mesmo sentido, o Decreto 44.533/07, que regulamentou a Lei n. 15.461/05, não trouxe nenhuma previsão acerca da eventual exigência destes profissionais serem inscritos no CREA.

Por fim, cabe observar que o **Edital Seplag/Meio Ambiente 04/2005** de 16/11/2005, ao regulamentar e estabelecer as normas de seleção para o cargo de Analista Ambiental, **não elencou o registro no CREA/MG como exigência para a nomeação e o exercício** das respectivas atividades.

Por fim, é de se notar que ao Analista Ambiental, por ser **servidor público estadual** regido pela Lei Estadual nº 869 de 1.952, também incidem as **proibições** comuns a todos os servidores federais previstas no art. 217, dentre as quais se destaca a proibição de: "**VI -** participar da gerência ou administração **de empresa comercial ou industrial**, salvo os casos expressos em lei**; VII - exercer comércio ou participar de sociedade comercial**, exceto como acionista, quotista ou comandatário." E, por isso, estaria impedido o Analista Ambiental graduado em Engenharia, Agronomia e Arquitetura, sequer de exercer sua profissão na vida privada, pois proibida e incompatível com a função pública. Na esteira desse mesmo raciocínio, é inviável o registro das entidades públicas no CREA, pois os artigos 59 e 60 da Lei 5.194/66 disciplinam, s.m.j, toda e qualquer firma ou organização privadas, que tenham alguma seção ligada ao exercício profissional da engenharia, arquitetura e agronomia, obrigando-as a requerer o seu registro e anotação dos profissionais legalmente habilitados e dela encarregados, o que não ocorre no presente caso, já que os servidores públicos supramencionados sujeitam-se ao regime estatutário e estão legalmente impedidos de exercer a atividade privada .

Pois bem, a partir de tudo o aqui referido, conclui-se pela absoluta desnecessidade de o servidor ocupante do Cargo de Analista Ambiental graduado

SEMA
RUBRICA
ASSESSORIA JU

em Engenharia, Agronomia e Arquitetura continuar inscrito no CREA e, via de conseqüência, a recolher as anuidades inerentes. E a tal entendimento se chega por duas razões fundamentais. Primeiro, porque as atribuições do Cargo de Analista Ambiental não se confundem com as atividades próprias do "Engenheiro", "Arquiteto" e "Engenheiro-Agrônomo", tal como definidas em lei. Segundo, porque o ocupante do Cargo de Analista Ambiental, enquanto servidor público, está proibido, por lei, de exercer as atividades próprias do "Engenheiro", "Arquiteto" e "Engenheiro-Agrônomo" na vida privada, como "participar da gerência ou administração de empresa privada", circunstância esta que justifica o desligamento do referido conselho profissional em face da ausência de atividades a serem por ele fiscalizadas.

II. 3- Da impossibilidade do CREA exigir ART e inscrição dos servidores ocupantes da carreira de Analista Ambiental, os quais se encontram vinculados à Administração Direta e Indireta do Estado de Minas Gerais

A exigência de que os servidores públicos ocupantes do cargo de Analista Ambiental sejam devidamente inscritos e, portanto, sujeitos à fiscalização do CREA, vai de encontro ao próprio escopo da criação dos Conselhos Profissionais que têm por objetivo o exercício do poder de polícia ao impor limitações aos indivíduos no exercício da profissão em benefício de um interesse maior, da coletividade. Ocorre que, ao condicionar o exercício das atividades dos servidores públicos ocupantes do cargo de Analista Ambiental à prévia inscrição no CREA, ocorre o desvirtuamento da finalidade do instituto em benefício de interesses meramente corporativos e arrecadatórios, prejudicando toda a coletividade, já que os Analistas Ambientais, no exercício de sua atividade, atuam em defesa dos interesses difusos e coletivos, na defesa do meio ambiente. Noutro giro, o servidor não está sujeito à Anotação de Responsabilidade Técnica- ART quando atua no exercício de suas competências estatutárias, vez que representa o próprio órgão/ entidade ao qual se encontra vinculado.

SEMAD RUBRICA 8 ASSESSORIA JURÍDICA

O artigo 1º da Lei Federal 6.839/80, que se encontra em pleno vigor, dispõe que o critério legal para a obrigatoriedade de registro nos conselhos profissionais é determinado pela atividade básica exercida ou pela natureza dos serviços prestados pela empresa. Assim, prevê o supramencionado artigo 1º que:

> *"O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros".*

Assim, realizando uma interpretação sistemática das leis federais n. 5.194/66 e 6.839/80, entendemos que a última, por ser lei posterior, esclareceu que a atividade precípua do estabelecimento é que o sujeita à fiscalização do CREA; portanto, da execução direta das funções privativas de engenheiro, arquiteto e agrônomo é que surge a necessidade de registro na respectiva entidade autárquica fiscalizadora.

III - Da Conclusão

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina nos seguintes termos:

1) **que os ocupantes dos cargos da carreira de Analista Ambiental do Estado de Minas Gerais, no exercício da competência que lhes é legalmente atribuída, não exercem atividades que se encontrem inseridas no rol de atividades passíveis de serem fiscalizadas e regulamentadas pelo CREA/MG e que, deste modo, a exigência de inscrição no CREA não poderia, salvo melhor juízo, ocorrer, uma vez que**

RUBRICA ASSESSOR

os Analistas Ambientais não se encontram sujeitos ao regime jurídico da Lei Federal, mas, sim, àquele previsto nas Leis Estaduais nº 869 de 1.952 (Estatuto do Servidor Público Estadual), Lei Estadual 15.461 de 2005 (que instituiu estas carreiras) e Decreto Estadual n. 44.533/07 (que, por sua vez, as regulamenta);

2) **que, considerando que constata-se que a Lei 15.461/2005, que institui as carreiras do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Poder Executivo em Minas Gerais, e seu regulamento, o Decreto 44.533/07, em momento algum apresentam como requisito para o exercício do cargo de Analista Ambiental o registro no CREA/MG e que, tampouco no último Edital de Concurso Público para a seleção de Analistas Ambientais houve a exigência do registro no CREA/MG para a nomeação e o exercício das atividades desempenhadas por estes servidores, podendo-se depreender que estas não adentram a área circunscrita às atividades passíveis de serem fiscalizadas pelo CREA;**

3) **que, em especial, as atividades de fiscalização e autuação relacionadas à proteção do meio ambiente, realizadas pelos Analistas Ambientais, não estão submetidas à fiscalização do CREA/MG, pois tais atividades decorrem do poder de polícia atribuído legalmente aos órgãos/ entidades ligados ao SISEMA, de modo que, condicionar o exercício das atividades à prévia inscrição no CREA, implicaria no desvirtuamento da finalidade do instituto, em benefício de interesses meramente corporativos e arrecadatórios, prejudicando toda a coletividade, já que os Analistas Ambientais, no exercício de sua atividade, atuam em defesa**

SEMAD RUBRICA ASSESSORIA JURÍDICA

dos interesses difusos e coletivos, na defesa e preservação do meio ambiente;

É o parecer, submetido à superior apreciação.

Belo Horizonte, 05 de setembro de 2011.

ROMEU FARIA THOMÉ DA SILVA
ASSESSOR JURÍDICO - SEMAD
MASP 1.284.132-6 – OAB/MG 72.052

De acordo, 08 / 09 / 2011.

GÉLSON MÁRIO BRAGA FILHO
PROCURADOR DO ESTADO
ASSESSOR JURÍDICO – SEMAD
MASP 1.211.082-1 – OAB/MG 88.365