

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000017012156

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO Nº 433/2021 - GAB

EMENTA: CONSULTA. ADMINISTRATIVO. ATUAÇÃO DE SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO DISTINTO DE TÉCNICO AMBIENTAL, ANALISTA AMBIENTAL (LEI Nº 15.680/2006) E GESTOR DE RECURSOS NATURAIS (LEI Nº 16.921/2010) PARA O DESEMPENHO DE ATIVIDADES GERAIS E ESPECÍFICAS DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS, NÃO CONTEMPLADAS NO CARGO DE ANALISTA DE GESTÃO GOVERNAMENTAL (LEI Nº 20.196/2018). IMPOSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DE SERVIDOR NA PORTARIA Nº 04/2020. PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. DESVIO DE FUNÇÃO.

1. Trata-se de consulta formulada pela Gerência de Fiscalização e Emergências Ambientais da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, por meio do **Memorando nº 30/2020-GEFEA** ([000016273916](#)), sobre a possibilidade de inclusão do servidor Nilton Matias Barreto Junior, ocupante do cargo de Analista de Gestão Governamental I na **Portaria 04/2020** ([000016039930](#)) para que o servidor possa desempenhar **atividades gerais e específicas de fiscalização ambiental** daquela pasta, sob o argumento de *“déficit de servidores com portaria de fiscal lotados na GEFEA, vista a tamanha demanda que a pasta contém”*, ainda, *“considerando a formação curricular do servidor supramencionado”*.

2. A Procuradoria Setorial da Pasta, via **Despacho nº 952/2020-PROCSET** ([000016317308](#)), relatando tratar-se de questão que envolve *“possível desvio de função do servidor com reflexo em questões relativas ao provimento de cargos por meio de concurso*

público e com possíveis consequências patrimoniais”, e alegando não haver encontrado orientação desta Procuradoria Geral do Estado (PGE) “capaz de fornecer supedâneo a um parecer conclusivo acerca da consulta realizada”, requereu o encaminhamento dos autos à Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente (PPMA), para conhecimento e orientação.

3. Por sua vez, no **Parecer nº 222/2020-PPMA** ([000016413625](#)), a Especializada opinou pela *“ilegalidade e inconstitucionalidade da atuação de Analistas Governamentais das atividades gerais e específicas de fiscalização ambiental, não sendo possível a inclusão do servidor Nilton Matias Barreto Junior, cargo de Analista de Gestão Governamental I, na Portaria 04/2020* ([000016039930](#)), *uma vez que distintas as atribuições legais de cada cargo, sob pena de configurar o desvio de função vedado pelo comando constitucional (art. 37, II, CF)”*. Ante a repercussão da matéria, requereu a remessa do feito ao Gabinete desta Procuradoria-Geral, para orientação final.

4. Pois bem. Verifica-se que a SEMAD consulta sobre a legalidade da inclusão do servidor Nilton Matias Barreto Junior, ocupante do cargo de Analista de Gestão Governamental I, na **Portaria 04/2020**, por meio da qual, de acordo com seu art. 1º, foram designados determinados servidores, lotados na Superintendência de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, **para o desempenho das atividades gerais e específicas de fiscalização ambiental**, no âmbito da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ressaltando-se que todos os servidores relacionados na aludida Portaria são ocupantes dos cargos de técnico ambiental, analista ambiental ou gestor de recursos naturais.

5. Nesse sentido, para oferecer resposta quanto à legalidade da inclusão do servidor Nilton Matias Barreto Junior na Portaria 04/2020, importa perquirir quais funções a legislação atribui ao seu cargo - Gestor Governamental I, valendo transcrever trecho do opinativo da PPMA:

"10. Por outro lado, o cargo de provimento efetivo ocupado pelo interessado está previsto na Lei nº 20.196, de 06 de julho de 2018, que dispõe sobre o Plano de Cargos e Remuneração de cargos que integra o Grupo Ocupacional Analista-Governamental, cujos requisitos para provimento e exercício, dispostos no Anexo Único, são formação em curso superior em qualquer área de conhecimento e, ainda, registro em órgão fiscalizador de exercício profissional, quando exigido, e outros requisitos, observado o § 2º do art. 2º, podendo o edital ou o regulamento exigir formação específica para determinadas áreas de conhecimento. E tem como atribuições:

Art. 3º As funções do cargo de Analista de Gestão Governamental pertencente ao Grupo Ocupacional Analista-Governamental de que trata esta Lei são as seguintes, sem prejuízo do seu detalhamento ou acréscimo de outras funções correlatas nos termos do regulamento:

I – desempenho de atividades de planejamento, organização, execução, direção, gerenciamento, supervisão, coordenação, assessoramento, consultoria e controle de serviços técnico-administrativos, tais como:

a) análise de processos ou procedimentos, sob os aspectos técnicos, administrativos, operacionais, financeiros, contábeis e orçamentários;

b) emissão de pareceres sobre acordos, contratos, convênios, aplicação de normas legais e outros documentos equivalentes;

c) elaboração de minuta de documentos, organização, consolidação e atualização de normas, jurisprudências e produção de outros materiais similares de interesse do serviço;

d) pesquisa, elaboração, coordenação, execução e controle de projetos nas áreas: administração geral; análise de sistemas; arquitetura; atuária; biblioteconomia; ciências jurídicas ou sociais; contabilidade; economia; enfermagem do trabalho; engenharia; engenharia do trabalho; estatística; fisioterapia; fonoaudiologia; informática; jornalismo; medicina do trabalho e áreas correlatas; medicina pericial; nutrição; pedagogia; psicologia; relações públicas; secretaria-executiva; serviço social; terapia ocupacional; bem como outras áreas ou disciplinas afins.

11. Extrai-se daí que o Concurso pela qual se submeteu o servidor não trouxe atribuições relacionadas a ambiental, não estando habilitado a atuar nessa área do conhecimento.

12. Portanto, todos os cargos elencados na Portaria 04/2020 traz atividades relacionadas a área ambiental, o que não ocorre no cargo atualmente ocupado pelo interessado."

6. Infere-se do disposto no art. 3º da Lei nº 20.196/2018, que o cargo de Gestão Governamental, ocupado pelo servidor Nilton Matias Barreto Junior, não possui atribuição que lhe permita o exercício de *“atividades gerais e específicas de fiscalização ambiental”*; logo, promover a inclusão do servidor na Portaria 04/2020 implicaria, por certo, desvio de função e ofensa ao princípio da legalidade, visto que não há correlação entre as funções atribuídas ao cargo e a função de fiscalização pretendida. Diferentemente do verificado para os cargos de técnico ambiental, analista ambiental (Lei nº 15.680/2006) e gestor de recursos naturais (Lei nº 16.921/2010), que possuem a previsão expressa da função de fiscalização ambiental em suas respectivas normas.

7. Cumpre esclarecer que o **desvio de função** configura-se pela destinação de funções diversas ao servidor daquelas que previstas ou preestabelecidas legalmente para seu cargo, valendo mencionar a definição de desvio de função dada pela Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha¹:

“Dá-se o denominado “desvio de função”, quando o servidor é nomeado e investido em um cargo público e passa a desempenhar funções inerentes a outrem, mediante ato que o designa para tanto, sem qualquer comportamento formal. Numa como noutra hipótese há um

comprometimento das funções tanto de um quanto de outro cargo, cujas funções estão sendo prestadas por quem não dispõe de competência específica para tanto."

8. Outrossim, essa “*competência específica*” a que se refere a jurista é inerente ao cargo a que o servidor se investe, a partir do cumprimento do que disposto no art. 37, II, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;"

9. Quanto à consideração da SEMAD a respeito da “*formação curricular do servidor*”, em consonância com o dispositivo supracitado, esta Casa tem entendido que o fato de o servidor possuir uma formação compatível com as atribuições de cargo distinto ao que ocupa não implica legitimação de sua atuação nessas funções diversas. Nessa senda, eis o **Despacho nº 1667/2020-GAB** ([000015626014](#)), em situação semelhante à que está sendo tratada nestes autos, que fixou a seguinte orientação:

*"6. Portanto, não havendo similitude com as competências imputadas aos cargos de **Técnico em Gestão Pública** da Lei nº 20.197/2018 e de **Analista de Gestão Governamental** de que trata a Lei nº 20.196/2018, o desempenho de atividades referentes à regularização e controle da malha fundiária do Estado, incluindo assinar vistorias e demais documentos pertinentes àquela área de atuação, por servidores ocupantes daqueles cargos representaria a transposição, por vias transversas, de cargo público, em burla à regra do concurso público plasmada no caput do art. 37 da Constituição Federal, o que não é admissível. **O fato de os servidores possuírem formação em Engenharia de Agrimensura ou serem técnicos em agrimensura não tem o condão de legitimar a sua atuação, uma vez que não foram investidos originariamente para o exercício dessas funções.***

10. Por fim, é preciso destacar que as atividades de fiscalização ambiental, por limitarem o exercício da autonomia privada, constituem nítida expressão do poder de polícia administrativo. Nessa qualidade, se é certo que essas atividades são indelegáveis a privados (art. 40 da Lei federal nº 13.019/2014, c/c art. 4º, III, da Lei federal nº 11.079/2004), não menos certo é que atividades de suporte à decisão pela autoridade pública podem ser validamente desempenhadas pelo corpo burocrático do Estado (agentes públicos em geral). Desta feita, a análise de processos que envolvem a fiscalização ambiental, **com viés de assessoramento e suporte**, pode ser realizada por variadas classes de agentes públicos, desde

que a decisão final seja praticada por agente de Estado investido do correspondente poder de autoridade (competência legal)².

11. Ante o exposto, com os acréscimos acima, **aprovo o Parecer PPMA-nº 222/2020 (000016413625)**, com orientação à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pela impossibilidade da atuação de ocupante de cargo de Analista de Gestão Governamental nas atividades de fiscalização ambiental, sendo, assim, inviável a sua inclusão na **Portaria 04/2020**, sob pena de desvio de função (art. 37, II, CF).

12. Orientada a matéria, **restituem-se os presentes autos à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), via Procuradoria Setorial**, para conhecimento. Antes, porém, dê-se ciência do teor deste despacho ao Procurador-Chefe da PPMA, para que o replique aos demais integrantes da Especializada, e ao representante do Centro de Estudos Jurídicos, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo: Saraiva, 1999 p. 233.

2 Orientação semelhante foi veiculada no item 21 do Ofício 5030/2020 - PGE (SEI [000013257874](#)), proferido no processo [202018037003054](#), acerca da delegação de atividades de fiscalização e licenciamento ambiental.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.