

URGENTE

Aviso nº 238/2009/GM/MMA

Brasília, 05 de novembro de 2009

A Sua Excelência o Senhor
PAULO BERNARDO SILVA
Ministro de Estado
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Brasília - DF

Excelentíssimo Senhor Ministro,

1. Conforme já anunciado à Vossa Excelência, sirvo-me do presente para trazer ao Vosso conhecimento, proposta apresentada pelos servidores e discutida pelos integrantes do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 244/09 do MMA, que trata da reestruturação da Carreira de Especialista em Meio Ambiente.

2. Julgo oportuno que se dê início, o mais brevemente possível, a discussão da proposta apresentada, uma vez que uma Carreira devidamente estruturada e com adequada remuneração se coaduna com a necessidade de prestigiar a excelência técnica e operacional do Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas, garantindo de forma mais efetiva e permanente o cumprimento da missão de promover políticas públicas ambientais sustentáveis para o desenvolvimento do País. Some-se a isso a importância de se impedir qualquer desagregação e enfraquecimento da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, seja em função da desmotivação dos servidores ou da diminuição dos quadros em virtude da evasão de recursos humanos.

3. Abstraidos os aspectos relativos aos valores e percentuais de reajuste pretendidos, que deverão ser objeto de entendimentos com o Ministério dirigido por Vossa Excelência, a direção do MMA manifesta a sua concordância com os seguintes aspectos integrantes da proposta:

- Que os ocupantes de cargo de nível superior possam ter o efetivo exercício em outros órgãos da Administração Direta, autárquica e fundacional.
- Que as atribuições dos cargos de nível superior sejam classificadas em quatro áreas: ambiental; fiscalização; administrativa e de apoio especializado, sendo que cada uma destas áreas poderá ser classificada em especialidade ou grupo de especialidades, quando for necessária a formação especializada. Portanto, poderá haver processo seletivo por área e/ou especialidade. Ressalta-se que a área de atividade de fiscalização é restrita aos cargos das unidades autárquicas.

- Que se crie o conceito de áreas de atividades atribuídas aos cargos e a possibilidade de recrutamento por especialidades.
 - Que o ingresso nos cargos da carreira se dê através de concurso público de provas ou de concurso de provas e títulos e que para as áreas de atividade ou especialização possa ser exigido um curso de formação de caráter eliminatório.
 - Que para os cargos de nível superior seja permitido o ingresso em padrões diferenciados no primeiro nível das classes (A, B e Especial).
-
- Que se criem mecanismos de Progressão e de Promoção na Carreira.
 - Que sejam criadas duas novas gratificações: gratificação de qualificação, destinada aos ocupantes dos cargos da carreira em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos em ações de treinamento e capacitação e a gratificação de atividade ambiental, destinada aos integrantes da carreira que exercem atividades nos órgãos da carreira.
 - Que se crie um conjunto de Funções de Confianças, denominadas Funções Comissionada Ambientais – FCA's, de exercício privativo dos integrantes da carreira, em complementação ao atual quadro de cargos comissionados integrantes da estrutura regimental do MMA e entidades vinculadas.
 - Que a Carreira de Especialista em Meio Ambiente seja considerada como típica e exclusiva de Estado.

4. Destaco, outrossim, que estou também encaminhando a Vossa Excelência, parecer da douta Consultoria Jurídica do MMA a respeito da proposta em questão.

5. Ressalto, por fim, que estou à disposição, junto com a minha equipe, para prestar os esclarecimentos e informações adicionais que Vossa Excelência julgar necessários.

Atenciosamente,

CARLOS MINC

Ministro de Estado do Meio Ambiente

RECEBI O ORIGINAL
Em 5/11/2009 10:09 h.

Nome do Funcionário
Matrícula: _____



MMA

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA
COORDENAÇÃO GERAL DE RECURSOS HUMANOS

PARECER TÉCNICO

Da: Equipe Técnica da CGREH

Ao: Coordenador-Geral da CGREH

Reportamo-nos ao texto da proposta final de reestruturação da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, elaborada pelos representantes dos servidores componentes do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 244/09-MMA, para ratificar o posicionamento anterior da equipe técnica desta CGREH e concomitantemente, concordar com as considerações apresentadas por V.S^a. Assim, sintetizamos abaixo as considerações que julgamos merecer destaque:

- 1) Conforme informações da Presidente da ASIBAMA-DF, a representação dos servidores procedeu à adequação de algumas questões levantadas em reunião e manteve o entendimento anterior dos servidores, no tocante ao que preceitua o Decreto-Lei nº 200, a Constituição de 1988 e as decisões deliberadas em fóruns realizados sobre o assunto. Dessa forma, as disposições legais de carreira permaneceram misturadas com questões de estrutura organizacional.
- 2) A proposta em comento mantém a criação do cargo de Gestor Ambiental e apesar de acharmos importante a manutenção de um cargo único há que se levar em consideração que o próprio MPOG, quando da análise do relatório final encaminhado pelo primeiro GT, criado pela Portaria SRH nº 2.541, de 11 de setembro de 2008, atualizado pela Portaria SRH nº 2.951, de 23 de outubro de 2008, manifestou pela manutenção de cargos distintos entre MMA e autarquias vinculadas, tendo em vista que o MMA é formulador das Políticas Ambientais enquanto os demais órgãos (IBAMA, ICMBio e SFB) são executores das mesmas. Chamamos a atenção para o fato de que em mantendo-se cargos diferenciados não existirá mais a possibilidade de mobilidade de RH entre o MMA e os demais órgãos da carreira.
- 3) A unificação dos atuais cinco cargos da carreira, no Ibama, em três, é no nosso entender correta, e deve ser defendida, não só para o Ibama, mas também para todos as demais autarquias do MMA (ICMBio, SFB).
- 4) Verificamos que as principais atribuições do cargo de Analista Ambiental Federal, estão distribuídos em doze itens, inclusive incorporadas as atividades de logística relacionadas aos Sistemas Federais da Administração Pública, que permanecem agrupadas num único item.
- 5) Chamamos a atenção para o item I - § 2º do artigo 11 “**curso superior completo ou habilitação legal equivalente**” no que **sugerimos** nova redação para: “**diploma de graduação de nível superior**”. Caso contrário seremos obrigados a continuar aceitando o ingresso de candidatos habilitados em curso superior sequencial (de curta duração “2 anos”) que não atende ao perfil de servidores demandado pelo Instituto, cujas exigências são focadas para os cursos de graduação.

- 6) Sugerimos também que no item V - § 2º do artigo 11 a redação “**diploma de conclusão de ensino fundamental, e habilitação legal específica**” seja modificada para: “**certificado de conclusão das séries iniciais do ensino fundamental e habilitação legal específica**”. As demandas para preenchimento desse cargo, face às atividades a serem desenvolvidas (tratadores de animais, mateiros, etc) atraem candidatos com escolaridade inferior, sendo preferível solicitar experiência prática vivenciada pelos candidatos ao invés de exigir diploma de conclusão de ensino fundamental.
- 7) No item XII das atribuições abre-se a perspectiva de tratamento diferenciado quanto à questão de serviços especializados, para os quais é imprescindível o registro do órgão fiscalizador da profissão ou domínio de conhecimentos específicos. Ora, a grande maioria das profissões tem seus espaços de atuação, inclusive na Administração Pública, pelas respectivas Leis que as regulamentam, portanto há que se esclarecer essa questão – ou trabalhamos com cargos multidisciplinares ou então melhor voltar para cargos amarrados à profissão (formação acadêmica). Essa questão volta de forma não clara, quando se verifica o artigo 12, que trata da jornada de trabalho nas hipóteses tratadas em legislação específica. **Sugestão:** retirar “ressalvadas as hipóteses amparadas em legislação específica”.
- 8) Aachamos pertinentes a nova redação quanto ao ingresso nos cargos da carreira visto que o órgão tem prerrogativa de definir se haverá ou não exigência de requisitos de formação, especialização ou curso de formação. Pela experiência da área em concursos anteriores, entendemos que parte dos recursos financeiros para o curso de formação poderão ser negociados com a empresa organizadora do certame para que os mesmos destinem um percentual do valor da taxa de inscrição para a realização do mesmo. O curso de formação como etapa eliminatória é prudente uma vez que estará selecionando aqueles detentores de melhores práticas.
- 9) A questão do interstício para promoção e progressão tem que ter data fixa (há que ser eleito um interstício único, por exemplo, o ano civil) para todos os servidores, do contrário diuturnamente ter-se-á que ir trabalhando com aplicação do instituto.
- 10) Apesar de termos chamado a atenção para o fato de que a redação correspondente ao Adicional de Qualificação-AQ citado no item II do artigo 13-A deverá ser corrigido para: “**item III**”, tendo em vista que o **inciso II do artigo 13-A da Lei nº 10.410/02 corresponde a concessão da GDAEM que não será excluída na reestruturação da carreira** e, conseqüentemente, a Gratificação de Atividade Ambiental será item IV, a mesma não foi observada. Para tanto, reiteramos a necessidade de observância e imediata correção visto que se mantida a redação atual acarretará prejuízos financeiros para os servidores.
- 11) Quais tratativas quanto a se estabelecer Adicionais ou Gratificações vinculadas à titulação de pós-graduação, há que considerar pontualmente os postos de trabalho que tais pré-requisitos exigirem, para não cairmos na situação de termos Mestres, Doutores, etc., trabalhando como meros despachantes burocráticos, Secretarias de Departamento, Diretoria ou Superintendências. É necessário pois que o(s) curso(s) de pós-graduação tenha(m) correlação direta com a área de atuação, e que de fato o posto de trabalho demande tal especialização.
- 12) **Sugerimos** que na proposta de concessão do Adicional de Qualificação na forma de dez por cento, aos servidores dos cargos de nível intermediário e auxiliar, que sejam portadores de diploma de curso superior, seja complementada com a seguinte redação: “**desde que concluído após o ingresso no órgão**”. Entendemos ser esta uma medida mais justa para aqueles servidores que se esforçaram para concluir curso superior e também para não privilegiar candidatos de concurso público para o cargo de Técnico Ambiental ou Administrativo que já sendo graduados mas preferindo concorrer à vaga de nível intermediário, ingressem na carreira já contemplados com 10% de Adicional de Qualificação.

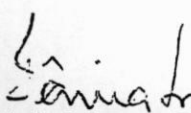
- 13) Não se define claramente a contar de quando incorporar-se-á a Gratificação de Atividade Ambiental ora proposta – fala-se em 5 anos, mas seriam a partir da emissão da Lei? Ou aqueles que já estiverem ou estiveram na(s) atividades serão contemplados? Ou serão esquecidos? O limite mínimo de cinco anos para incorporar a GAA penaliza os servidores antigos que muito contribuíram para a preservação do meio ambiente e já estão prestes a se aposentar, e privilegia os que ingressarem no órgão recentemente e, com apenas cinco anos de experiência, já incorporam a GAA. **Sugerimos** subtrair o limite de 5 anos, como forma mais justa de compensar os servidores que desempenharam suas atividades desde a criação do órgão e estando prestes a se aposentar não poderão incorporar a GAA aos proventos.
- 14) Chamamos a atenção ao § 2º do artigo 13-D quanto a proposta de concessão de 20 pontos percentuais à GAA somente para a área de fiscalização uma vez que vislumbramos, além da questão das atividades externas de fiscalização ou naquelas que importem em compensação orgânica e potencial de risco (essas duas últimas de não fácil mensuração), a contemplação de outras Atividades e/ou Operações especiais, que de uma forma ou outra acabam sendo também “degradantes”, estressantes, etc., a exemplo do analista ambiental que assume tecnicamente a responsabilidade pelo Laudo de uma Obra (licenciamento, etc. etc.) e, em consequência acaba-se sujeito a ações judiciais, do Ministério Público, etc., tendo inclusive que dispor de recursos próprios para fazer face a despesas com advogados de defesa, etc. Da mesma forma, a assunção de responsabilidade por um Balancete Contábil, por um ato qualquer de concessão de direitos ou cobrança de deveres a servidores, sujeita o gestor à permanência de seu CPF, pendurado, às vezes por décadas nos órgãos de controle externo, sem falar, na perspectiva de responsabilização nas várias esferas judiciais, etc. etc.
- 15) Não identificamos em nenhuma das propostas a concessão de **seguro de vida** para os servidores, sendo que esta era um dos objetivos da antiga DIREC quanto à reestruturação da carreira, haja vista as atribuições do IBAMA e ICMBio, bem como a localização geográfica, risco inerente às atividades de fiscalização, licenciamento ambiental, ordenamento dos recursos florestais, pesqueiros e faunísticos. O impacto financeiro não será significativo visto que quanto maior o número de segurados, menor se torna o custo da apólice. Atualmente o IBAMA custeia diretamente o seguro de vida dos brigadistas de incêndio e indiretamente, via CIEE, para todos os estagiários contratados.
- 16) **Sugerimos** revogar o artigo 24-E da proposta visto tratar-se de vinculação de receita que fere princípio constitucional, idem para a alternativa proposta (recursos TCFA). **Sugerimos** que os recursos para capacitação sejam provenientes das compensações ambientais.
- 17) A alteração proposta no artigo 8º da Lei 11. 156/05, que trata da incorporação aos proventos de aposentadoria da GDAEM é salutar, entretanto há que ser tratadas as situações daqueles servidores que já se aposentaram, pelas regras anteriores estendendo-se-lhes a vantagem.
- 18) A proposta do novo valor do ponto da GDAEM é desproporcional. Para o nível superior, o servidor em final de carreira teria aumento de 64,6%, enquanto o recém-nomeado de 159,9%, aumentando o abismo em relação ao final de carreira do nível médio.
- 19) O inciso III do artigo 15 poderá ser excluído por ser inócua pois 99% dos servidores atingem esse patamar nas avaliações de desempenho. Igualmente o inciso II do artigo 24 também poderá ser excluído pela mesma evidência.
- 20) Permanece incoerente a distribuição das FCA-Funções Comissionadas Ambientais onde se verifica que o IBAMA, tendo um número maior de servidores, ficaria com um número bem menor de cargos, conforme média constatada no detalhamento abaixo:

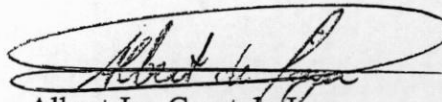
DETALHAMENTO	MMA + SFB	IBAMA	ICMBio	TOTAL
Quant. Ativos	455	4.270	1.792	6.517
A - Quant. Funções	321	600	1.029	1.950
Média Ativos/Funções	1,42	7,11	1,74	3,34
B - Quant. Funções (pela média de 3,34)	136	1278	536	1950
A - B	-185	678	-493	

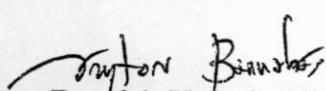
- 21) O quantitativo de FCA para o MMA, o SFB e o ICMBio está muito elevado. Percebe-se em todos os níveis, para exemplificar vamos observar somente um nível, que está proposto a extinção de 59 DAS-3 e a criação de 415 FCA-3 no ICMBio. Pode ser entendido que serão criadas mais coordenações na Administração Central, mais coordenações regionais nos estados, e ainda será possível oferecer 1 FCA-3 para cada chefe de Unidade de Conservação.
- 22) No quantitativo de FCA para o MMA há uma erro, o somatório está equivocado, seriam 108 FCA.

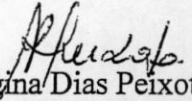
À consideração de V.Sª

Em, 27/10/2009


Tânia Mara de Lima Moura
Coordenadora da CODER


Albert Jan Geert de Vager
Chefe da DICAR


Neyton Barrabás V. S. de Oliveira
Analista Ambiental


Marta Regina Dias Peixoto
Técnico Adm/Gabin/CGREH



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA - DIPLAN
Coordenação Geral de Recursos Humanos – CGREH

NOTA TÉCNICA – CGREH/IBAMA 014/2009

ASSUNTO: Pré-Proposta minuta de Projeto de Lei – Reestruturação Carreira Ambiental

O aspecto central da minuta de Projeto de Lei ora apresentado é o estabelecimento de áreas de especialidades para os denominados cargos de Gestor Ambiental, Analista Ambiental Federal e Técnico Ambiental Federal. Cada cargo foi subdividido em três áreas de atuação (área ambiental, área administrativa e apoio especializado), sendo que, os cargos de Analista e Técnico Ambiental Federal ainda prevêem a existência de uma área de fiscalização, por estarem todos atrelados ao papel de executores das políticas nacionais do meio ambiente em relação às atribuições federais, nos termos dos arts. 2º, da Lei nº 7.735/1989 (IBAMA), art. 1º, da Lei nº 11.516/2007 (ICMBio) e art. 6º, da Lei nº 9.985/2000 (SNUC).

A alteração da nomenclatura dos cargos para Gestor Ambiental, Analista Ambiental Federal, Técnico e Auxiliar, estes dois últimos divididos em Gestão Ambiental e Ambiental Federal, visam otimizar a estrutura já existente de cargos na Administração Pública, sempre mantendo e respeitando o nível de escolaridade exigido para os cargos, as atribuições de cada um e a complexidade das funções desempenhadas. Desse modo, não vislumbramos quaisquer infringências aos incisos I e II, do art. 37, da Constituição Federal de 1988 sobre a acessibilidade e provimento dos cargos públicos.

A proposta de reestruturação guarda similitude com a estruturação da carreira dos servidores do Poder Judiciário ocorrida em 1996, por meio da Lei nº 9.421/1996, onde, mais precisamente nos arts. 4º, 6º, 21 e 22, estabeleceu-se uma re-nomenclatura dos cargos com uma subdivisão em áreas de especialidades e, ainda, com a possibilidade do atendimento de formação/experiência profissional quando fosse o caso, para, ao final, transformar os antigos cargos e enquadrar os servidores então existentes nesse novo modelo organizacional.

Da mesma forma, o § 1º, do art. 1º, da proposta de nova redação da Lei nº 10.410/2002 prevê o enquadramento dos servidores em um novo modelo organizacional com nomenclaturas similares, tudo por meio do instituto jurídico da transposição, repita-se, sem a modificação dos elementos essenciais da escolaridade, atribuição e complexidade dos cargos.

Independentemente da diferença na denominação utilizada nas leis citadas acima, se transformação ou transposição, é nítido que ambos os diplomas legais se referem ao ato administrativo do deslocamento permitido de cargo, do antigo para um novo sistema de classificação, sem mudança relevante de atribuição. É o transbordo dos servidores de um quadro superado, com vários diplomas legais expedidos posteriormente à Lei 10.410/02, na tentativa de aperfeiçoá-la, mas sem sucesso, para esse outro que propõe-se surgir no mundo jurídico.

O projeto propõe uma organização administrativa, embrionada a partir de um democrático diálogo entre as partes interessadas (representação dos servidores e representantes

institucionais), no nosso entender, mais adequado à realização dos Órgãos e Institutos envolvidos. Os cargos sofreram uma interpenetração devido à enorme afinidade nas atribuições, aproximando e racionalizando a atividade administrativa ambiental federal. Deu-se cumprimento ao princípio da eficiência e se respeitou aos corolários da Constituição do Brasil. Da mesma forma, a transversalidade que cercam as questões ambientais, encontra-se contemplada.

A fusão de cargos e até de carreiras inteiras não é um tema novo para o Supremo Tribunal Federal, o qual já se pronunciou favoravelmente em várias oportunidades, sendo bastante lembrar os seguintes precedentes: ADI nº 1.591, Relator. Min. Octavio Gallotti (junho de 2000); ADI nº 1.850, Relator. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE (abril de 2001); ADI nº 2.713, Relatora. Min. ELLEN GRACIE (março de 2003); e ADI nº 2.335, Relator. Min. GILMAR MENDES (dezembro de 2003), esta última assim ementada:

“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 189, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina, que extinguiu os cargos e as carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criou, em substituição, a de Auditor Fiscal da Receita Estadual. 3. Aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos recém criados. 4. Ausência de violação ao princípio constitucional da exigência de concurso público, haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos. 5. Precedentes: ADI 1591, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 16.6.2000; ADI 2713, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 7.3.2003. 6. Ação julgada improcedente” (destacamos).

Oportuno lembrar que a Lei nº 10.410/2002, que criou a Carreira de Especialista em Meio Ambiente, é objeto da ADI nº 3.159/DF proposta pelo Procurador Geral da República. Todavia, a presente proposta tem justamente a finalidade de aperfeiçoar a reestruturação administrativa positivada pela Lei nº 10.410/2002 e, por isso, faz-se necessário transcrever um trecho do pronunciamento do então Advogado Geral da União que reconheceu a harmonia da alteração havida com o art. 37 da Constituição Federal, dizendo:

“O ato normativo impugnado, assim, preserva o núcleo essencial dos valores acima enumerados, considerando que mantém a atuação essencial de determinados cargos, bem como possibilita a mudança na estrutura da Administração Pública, de forma a prestar um serviço público de melhor qualidade” (fl. 187).

Assim, o mesmo respeito à ordem constitucional e a ponderação de necessidade de reestruturação administrativa se aproveitam à presente análise.

A transposição dos cargos pretendida ainda encontra embasamento infraconstitucional reiteradamente lembrado pelos Tribunais. O § 1º, do artigo 7º, da Lei nº 8.270/91 dispõe:

“Art. 7º Poderão ser enquadrados nos planos de classificação de cargos dos órgãos da Administração Pública Federal direta, das autarquias, incluídas as em regime especial, e das fundações públicas federais, pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil, os respectivos servidores redistribuídos de órgão ou entidade cujos planos de classificação sejam diversos daqueles a que os servidores pertenciam, sem modificação da remuneração e da essência das atribuições dos cargos de que são ocupantes.

§ 1º Mediante transposição aos respectivos cargos, os servidores poderão ser incluídos nas classes ou categorias cujas atribuições essenciais correspondam às dos cargos ocupados na data de vigência deste artigo, na sua nova redação, observada a

escolaridade, a especialização ou habilitação profissional exigida para o ingresso nas mesmas classes ou categorias” (destacamos).

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região se pronuncia da seguinte forma:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REENQUADRAMENTO DE SERVIDORES [...] 2. Ao efetuar o enquadramento de servidores oriundos de órgãos extintos, a Administração deve seguir os parâmetros do parágrafo 1º do artigo 7º da Lei nº 8.270/91, que impõe que os servidores serão incluídos nas classes ou categorias cujas atribuições sejam correlatas com as dos cargos ocupados na data de vigência desta lei, observada a escolaridade, a especialização ou a habilitação profissional exigida para o ingresso nas mesmas classes ou categorias. (Grifos nossos.)

3. Precedente desta Corte. AC 95.01.21389-7/PI, Rel. Juiz FRANCISCO DE ASSIS BETTI (conv.), Primeira Turma, DJ II de 09.08.99, p. 20.

(TRF – 1ª Região, AC. 1998.01.00.080190-6/MA, Rel. Juiz Manoel José Ferreira Nunes, Primeira Turma Suplementar, DJ II de 02.10.2003, p. 77).

Com relação às medidas de cunho pecuniário (como a criação de novas vagas, instituição do Adicional de Qualificação – AQ e Gratificação de Atividade Ambiental - GAA, criação de Funções Comissionadas Ambientais – FCA e a alteração do valor do ponto da GEDAEM) elas também se enquadram em institutos jurídicos legais há muito conhecidos, os quais precisam para a sua implementação, apenas, a prévia dotação orçamentária competente, conforme determina a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no que tange à observância aos arts. 52, 53 e seguintes desse diploma legal.

Os valores das remunerações propostas para o exercício de 2011 encontram-se em patamares razoáveis, inclusive abaixo do que se pratica hoje, em 2009, em considerável rol de órgãos da Administração Pública Federal. Verifica-se que a remuneração no início da carreira, para os cargos de Nível Superior, sem o cômputo dos adicionais acima citados, ficará no ano de 2011, em R\$ 9.587,89. O valor máximo remuneratório, também sem os Adicionais de Qualificação e a Gratificação de Atividade Ambiental, não ultrapassará a R\$ 14.477,70. Exemplificando tal comparação, na tabela constante do anexo 1, demonstramos os ATUAIS valores remuneratórios para cargos de nível superior, em órgãos do Poder Executivo Federal.

Verifica-se por outro lado, que diversos institutos vinculados à gestão da carreira, tais como, progressão funcional, critérios para a percepção da Gratificação de Atividades Ambientais, do Adicional de Qualificação, Implantação de Programa de Desenvolvimento Gerencial, etc. encontram-se com sua regulamentação reportada à expedição de atos e normas regulamentares a serem baixadas pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, sendo que nessas oportunidades, algumas questões de mérito e operacionalização poderão e deverão ser minuciosamente detalhadas, de sorte a não transformar os princípios e diretrizes norteadores da presente proposta em amarras compulsórias para a Administração, mas garantir-lhe o gerenciamento racional, exequível, profícuo e efetivo, pautado transparentemente nos princípios constitucionais da legalidade, da igualdade, da eficiência.

Nessa linha, cuidados especiais há que ser tomados com relação, por exemplo, quanto a efetiva vinculação das titulações/graduações/especializações, há que considerar pontualmente os postos de trabalho, quais pré-requisitos de fato são necessários, para não cairmos na situação de termos Mestres, Doutores, etc., trabalhando com meros despachos burocráticos, Secretarias de Departamento, Diretoria ou Superintendências. É necessário, pois que o(s) cursos de pós-graduação

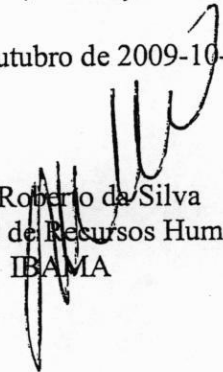
tenham correlação direta com a área de atuação, e que de fato o posto de trabalho demande tal especialização.

Da mesma forma, a graduação da Gratificação de Atividade Ambiental, que, à exceção da questão das atividades externas de fiscalização ou naquelas que importem em compensação orgânica e potencial de risco (essas duas últimas de não fácil mensuração), deve ter na sua regulamentação, profunda análise no que se refere a outras atividades e/ou operações especiais, que de uma forma ou outra acabam sendo também "degradantes", estressantes, etc. (exemplifica-se a questão do Analista Ambiental que assume tecnicamente a responsabilidade pelo Laudo de uma Obra (licenciamento, etc. etc.), e em consequência acaba-se sujeito a ações judiciais, do Ministério Público, etc. etc., tendo inclusive que dispor de recursos próprios para fazer face a despesas com advogados de defesa etc. etc. Da mesma forma, a assunção de responsabilidade por um Balancete Contábil, por um ato qualquer de concessão de direitos ou cobrança de deveres a servidores, sujeita o gestor à permanência de seu "cpf", pendurado, às vezes por décadas nos órgãos de controle externo, sem falar, na perspectivas de responsabilização nas várias esferas judiciais, etc. etc.

A questão do interstício para promoção e progressão tem que ter data fixa (há que ser eleito um interstício único) para todos os servidores, do contrário diuturnamente ter-se-á que ir trabalhando com aplicação do instituto, em detrimento a outras atividades também prioritárias e pontuais.

Em conclusão, esta Coordenação Geral de Recursos Humanos entende que o Projeto de Lei ora em análise, caso aprovado, representará significativos e proficientes avanços nas relações laborais entre os servidores e as Instituições envolvidas, indicando e propiciando de imediato, alternativas e soluções concretas para: Efetivo cumprimento da missão institucional; Recrutamento e retenção de mão-de-obra especializada nos tempos e locais priorizados pela Administração; Perspectivas de crescimento na carreira, pautado na promoção funcional, na capacitação e qualificação contínua e aspectos meritocráticos; Avaliação individual e Institucional, dentre outros.

Brasília, 27 de outubro de 2009-10-26


Paulo Roberto da Silva
Coord. Geral de Recursos Humanos
IBAMA



ADVOGADA DA UNIÃO
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 60 /2010/CGCA/CONJUR/MMA/os

REF: Processo nº 02001.010435/2009-24

INT: IBAMA

EMENTA: Proposta de reestruturação da Carreira de Especialista em Meio Ambiente

Senhora Coordenadora,

Trata-se de proposta de reestruturação da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, aduzida pela representação dos servidores ínsitos no grupo de trabalho instituído mediante a Portaria nº 244, de 28 de julho de 2009, do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

2. A Coordenação-Geral de Recursos Humanos do IBAMA, opinando a respeito, tece várias considerações, nestes termos:

“NOTA TÉCNICA - CGREH/IBAMA 014/2009

O aspecto central da minuta de Projeto de Lei ora apresentado é o estabelecimento de áreas de especialidades para os denominados cargos de Gestor Ambiental, Analista Ambiental Federal e Técnico Ambiental Federal. Cada cargo foi subdividido em três áreas de atuação (área ambiental, área administrativa e apoio especializado), sendo que, os cargos de Analista e Técnico Ambiental Federal ainda prevêm a existência de uma área de fiscalização, por estarem todos atrelados ao papel de executores das políticas nacionais do meio ambiente em relação às atribuições federais, nos termos dos arts. 2º, da Lei nº 7.735/1989 (IBAMA), art. 1º, da Lei nº 11.516/2007 (ICMBio) e art. 6º, da Lei nº 9.985/2000 (SNUC).

A alteração da nomenclatura dos cargos para Gestor Ambiental, Analista Ambiental Federal, Técnico e Auxiliar, estes dois últimos divididos em Gestão Ambiental e Ambiental Federal, visam otimizar a estrutura já existente de cargos na Administração Pública, sempre mantendo e respeitando o nível de escolaridade exigido para os cargos, as atribuições de cada um e a complexidade das funções desempenhadas. Desse modo, não vislumbramos quaisquer infringências aos incisos I e II, do art. 37, da Constituição Federal de 1988 sobre a acessibilidade e provimento dos cargos públicos.



A proposta de reestruturação guarda similitude com a estruturação da carreira dos servidores do Poder Judiciário ocorrida em 1996, por meio da Lei nº 9.421/1996, onde, mais precisamente nos arts. 4º, 6º, 21 e 22, estabeleceu-se uma re-nomenclatura dos cargos com uma subdivisão em áreas de especialidades e, ainda, com a possibilidade do atendimento de formação/experiência profissional quando fosse o caso, para, ao final, transformar os antigos cargos e enquadrar os servidores então existentes nesse novo modelo organizacional.

Da mesma forma, o § 1º, do art. 1º, da proposta de nova redação da Lei nº 10.410/2002 prevê o enquadramento dos servidores em um novo modelo organizacional com nomenclaturas similares, tudo por meio do instituto jurídico da transposição, repita-se, sem a modificação dos elementos essenciais da escolaridade, atribuição e complexidade dos cargos.

Independentemente da diferença na denominação utilizada nas leis citadas acima, se transformação ou transposição, é nítido que ambos os diplomas legais se referem ao ato administrativo do deslocamento permitido de cargo, do antigo para um novo sistema de classificação, sem mudança relevante de atribuição. É o transbordo dos servidores de um quadro superado, com vários diplomas legais expedidos posteriormente à Lei 10.410/02, na tentativa de aperfeiçoá-la, mas sem sucesso, para esse outro que propõe-se surgir no mundo jurídico.

O projeto propõe uma organização administrativa, embrionada a partir de um democrático diálogo entre as partes interessadas (representação dos servidores e representantes institucionais), no nosso entender, mais adequado à realidade dos Órgãos e Institutos envolvidos. Os cargos sofreram uma interpenetração devido à enorme afinidade nas atribuições, aproximando e racionalizando a atividade administrativa ambiental federal. Deu-se cumprimento ao princípio da eficiência e se respeitou aos corolários da Constituição do Brasil. Da mesma forma, a transversalidade que cercam as questões ambientais, encontra-se contemplada.

A fusão de cargos e até de carreiras inteiras não é um tema novo para o Supremo Tribunal Federal, o qual já se pronunciou favoravelmente em várias oportunidades, sendo bastante lembrar os seguintes precedentes: ADI nº 1.591, Relator. Min. Octavio Gallotti (junho de 2000); ADI nº 1.850, Relator. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE (abril de 2001); ADI nº 2.713, Relatora. Min. ELLEN GRACIE (março de 2003); e ADI nº 2.335, Relator. Min. GILMAR MENDES (dezembro de 2003), esta última assim ementada:

"EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 189, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina, que extinguiu os cargos e as carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criou, em substituição, a de Auditor Fiscal da Receita Estadual. **3. Aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos recém criados. 4. Ausência de violação ao princípio constitucional da existência de concurso público. haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos. 5. Precedentes:** ADI 1591, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 16.6.2000; ADI 2713,

ca



Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 7.3.2003. 6. Ação julgada improcedente" (destacamos).

Oportuno lembrar que a Lei nº 10.410/2002, que criou a Carreira de Especialista em Meio Ambiente, é objeto da ADI nº 3. 159/DF proposta pelo Procurador Geral da República. Todavia, a presente proposta tem justamente a finalidade de aperfeiçoar a reestruturação administrativa positivada pela Lei nº 10.410/2002 e, por isso, faz-se necessário transcrever um trecho do pronunciamento do então Advogado Geral da União que reconheceu a harmonia da alteração havida com o art. 37 da Constituição Federal, dizendo:

"O ato normativo impugnado, assim, preserva o núcleo essencial dos valores acima enumerados, considerando que mantém a atuação essencial de determinados cargos, bem como possibilita a mudança na estrutura da Administração Pública, de forma a prestar um serviço público de melhor qualidade" (fl. 187).

Assim, o mesmo respeito à ordem constitucional e a ponderação de necessidade de reestruturação administrativa se aproveitam à presente análise.

A transposição dos cargos pretendida ainda encontra embasamento infraconstitucional reiteradamente lembrado pelos Tribunais. O § 1º, do artigo 7º, da Lei nº 8.270/91 dispõe:

"Art. 7º Poderão ser enquadrados nos planos de classificação de cargos dos órgãos da Administração Pública Federal direta, das autarquias, incluídas as em regime especial, e das fundações públicas federais, pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil, os respectivos servidores redistribuídos de órgão ou entidade cujos planos de classificação sejam diversos daqueles a que os servidores pertenciam, sem modificação da remuneração e da essência das atribuições dos cargos de que são ocupantes.

§ 1º Mediante transposição aos respectivos cargos, os servidores poderão ser incluídos nas classes ou categorias cujas atribuições essenciais correspondam às dos cargos ocupados na data de vigência deste artigo, na sua nova redação, observada a escolaridade, a especialização ou habilitação profissional exigida para o ingresso nas mesmas classes ou categorias" (destacamos).

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região se pronuncia da seguinte forma:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REENQUADRAMENTO DE SERVIDORES [...] 2. Ao efetuar o enquadramento de servidores oriundos de órgãos extintos, a Administração deve seguir os parâmetros do parágrafo 1º do artigo 7º da Lei nº 8.270/91, que impõe que os servidores serão incluídos nas classes ou categorias cujas atribuições sejam correlatas com as dos cargos ocupados na data de vigência desta lei, observada a escolaridade, a especialização ou a habilitação profissional exigida para o ingresso nas mesmas classes ou categorias. (Grifos nossos.)



3. Precedente desta Corte. AC 95.01.21389-7/PI, Rel. Juiz FRANCISCO DE ASSIS BETTI (conv.), Primeira Turma, DJ II de 09.08.99, p. 20.

(TRF - 1ª Região, AC 1998.0i.00.080190-6/MA, Rel. Juiz Manoel José Ferreira Nunes, Primeira Turma Suplementar, DJ II de 02.10.2003, p. 77).

Com relação às medidas de cunho pecuniário (como a criação de novas vagas, instituição do Adicional de Qualificação - AQ e Gratificação de Atividade Ambiental - GAA, criação de Funções Comissionadas Ambientais - FCA e a alteração do valor do ponto da GEDAEM) elas também se enquadram em institutos jurídicos legais há muito conhecidos, os quais precisam para a sua implementação, apenas, a prévia dotação orçamentária competente, conforme determina a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no que tange à observância aos arts. 52, 53 e seguintes desse diploma legal.

Os valores das remunerações propostas para o exercício de 2011 encontram-se em patamares razoáveis, inclusive abaixo do que se pratica hoje, em 2009, em considerável rol de órgãos da Administração Pública Federal. Verifica-se que a remuneração no início da carreira, para os cargos de Nível Superior, sem o cômputo dos adicionais acima citados, ficará no ano de 2011, em R\$ 9.587,89. O valor máximo remuneratório, também sem os Adicionais de Qualificação e a Gratificação de Atividade Ambiental, não ultrapassará a R\$ 14.477,70. Exemplificando tal comparação, na tabela constante do anexo 1, demonstramos os ATUAIS valores remuneratórios para cargos de nível superior, em órgãos do Poder Executivo Federal.

Verifica-se por outro lado, que diversos institutos vinculados à gestão da carreira, tais como, progressão funcional, critérios para a percepção da Gratificação de Atividades Ambientais, do Adicional de Qualificação, Implantação de Programa de Desenvolvimento Gerencial, etc. encontram-se com sua regulamentação reportada à expedição de atos e normas regulamentares a serem baixadas pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, sendo que nessas oportunidades, algumas questões de mérito e operacionalização poderão e deverão ser minuciosamente detalhadas, de sorte a não transformar os princípios e diretrizes norteadores da presente proposta em amarras compulsórias para a Administração, mas garantir-lhe o gerenciamento racional, exequível, profícuo e efetivo, pautado transparentemente nos princípios constitucionais da legalidade, da igualdade, da eficiência.

Nessa linha, cuidados especiais há que ser tomados com relação, por exemplo, quanto a efetiva vinculação das titulações/graduações/especializações, há que considerar pontualmente os postos de trabalho, quais pré-requisitos de fato são necessários, para não cairmos na situação de termos Mestres, Doutores, etc., trabalhando com meros despachos burocráticos, Secretarias de Departamento, Diretoria ou Superintendências. É necessário, pois que o(s) curso(s) de pós-graduação tenham correlação direta com a área de atuação, e que de fato o posto de trabalho demande tal especialização.

Da mesma forma, a graduação da Gratificação de Atividade Ambiental, que, à exceção da questão das atividades externas de fiscalização ou



naquelas que importem em compensação orgânica e potencial de risco (essas duas últimas de não fácil mensuração), deve ter na sua regulamentação, profunda análise no que se refere a outras atividades e/ou operações especiais, que de uma forma ou outra acabam sendo também "degradantes", estressantes, etc. (exemplifica-se a questão do Analista Ambiental que assume tecnicamente a responsabilidade pelo Laudo de uma Obra (licenciamento, etc. etc.), e em consequência acaba-se sujeito a ações judiciais, do Ministério Público, etc. etc., tendo inclusive que dispor de recursos próprios para fazer face a despesas com advogados de defesa etc. etc. Da mesma forma, a assunção de responsabilidade por um Balancete Contábil, por um ato qualquer de concessão de direitos ou cobrança de deveres a servidores, sujeita o gestor à permanência de seu "CPF", pendurado, às vezes por décadas nos órgãos de controle externo, sem falar, na perspectiva de responsabilização nas várias esferas judiciais, etc. etc.

A questão do interstício para promoção e progressão tem que ter data fixa (há que ser eleito um interstício único) para todos os servidores, do contrário diuturnamente ter-se-á que ir trabalhando com aplicação do instituto, em detrimento a outras atividades também prioritárias e pontuais.

Em conclusão, esta Coordenação Geral de Recursos Humanos entende que o Projeto de Lei ora em análise, caso aprovado, representará significativos e proficientes avanços nas relações laborais entre os servidores e as Instituições envolvidas, indicando e propiciando de imediato, alternativas e soluções concretas para: Efetivo cumprimento da missão institucional; Recrutamento e retenção de mão-de-obra especializada nos tempos e locais priorizados pela Administração; Perspectivas de crescimento na carreira, pautado na promoção funcional, na capacitação e qualificação contínua e aspectos meritocráticos; Avaliação individual e Institucional, dentre outros."

3. Convém lembrarmos que desde o século passado foram realizados no âmbito da Administração Pública, atos motivadores para organização dos cargos públicos, inclusive do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, visando cumprir o princípio constitucional da eficiência do serviço público. Por fim, colacionamos as leis que criaram as carreiras dos servidores do Poder Judiciário (Lei nº 9.421, de 24 de dezembro de 1996), e da Carreira de Apoio-Técnico Administrativo do Ministério Público da União (Lei nº 8.428, de 29 de maio de 1992), que trataram da matéria de modo extremamente semelhante, ou seja, no próprio Judiciário e MPU há a mesma situação criada pela Lei nº 10.410, de 2002. Além dessas, existem outras leis no mesmo sentido, como, por exemplo, a que criou a carreira de Procurador Federal.

4. É entendimento usual, a possibilidade de **transformação** de cargos até mesmo por meio de ato administrativo, quando não se tratar de aumento de despesa, conforme leciona, José dos Santos Carvalho Filho, a seguir:

"Tem sido usualmente admitida na Administração a denominada transformação de cargos 'sem aumento de despesas', implementada por atos administrativos oriundos de autoridades dirigentes de pessoas e órgãos públicos, através dos quais se extinguem alguns cargos e se criam outros com despesas correspondentes à daqueles. Na verdade, não se trata propriamente no caso de transformação de cargos a ser prevista em lei, mas sim de mera reorganização interna muito mais de caráter administrativo. Tal procedimento, aliás, restou



sufragado pela EC 32/2001 que, alterando o art.84, da CF, conferiu ao Presidente da República (e aos demais Chefes de Executivo) competência para dispor, mediante decreto sobre organização e funcionamento da administração, desde que não haja aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Em nosso entender, contudo, essa reorganização tem, limites para o Administrador, sendo vedado a pretexto de executá-la, alterar tão profundamente a estrutura funcional do órgão que dela possa resultar a sua desfiguração, com extinção de carreiras e criação de novos cargos, sem que haja autorização legal." In: JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, "Manual de Direito Administrativo", Lumen Juris, 10ª ad., 2003, p.488. Convém lembrarmos que desde o século passado foram realizados no âmbito da Administração Pública."

5. Além disso, é importante frisar que era necessário a organização das carreiras em questão para que o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA pudessem exercer de forma eficaz as suas competências institucionais referentes a proteção do meio ambiente.
6. Consigne-se que não heverá modificação do conteúdo das atribuições do cargo criado em distinção dos originais, basta a análise da minuta de medida provisória em questão para que se perceba que isso não ocorrerá.
7. No que se refere à alegada transposição, apenas para argumentar, não poderia implicar no vício de inconstitucionalidade, como é o objeto da ADIN no 3.159/DF proposta pelo Exmo. Procurador-Geral da Republica, ou sim, quando muito, em interpretação conforme à Constituição, nos termos do julgamento originário do Egrégio STF, de 3 de março de 2004, conforme informativo nº 338/2004, in verbis:

"ADI e Vício de Iniciativa - 1

Julgado o período formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Paraná contra o § 2º do art. 35 da Constituição estadual – que permitia o cômputo integral do tempo de serviço público federal, estadual ou municipal para efeitos de aposentadoria e disponibilidade, e o cômputo do tempo de serviço prestado ao Estado, para os demais efeitos legais, e o art. 70 da lei nº 10.219, de 1992, do mesmo Estado, que assegura aos atuais servidores da administração direta e das autarquias, ocupantes de empregos com regime jurídico celetista, a conversão de seus empregos em cargos públicos. O Tribunal, por maioria, entendendo caracterizada a afronta à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para leis que disponham sobre regime jurídico dos servidores públicos (CF, art. 61, § 1º, II, c) julgou procedente, em parte, o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "computando se o tempo de serviço prestado ao Estado, para os demais efeitos legais", constante do § 2º do art. 35 da Constituição do Estado do Paraná. Considerou-se, na espécie que o caráter abrangente da norma poderia tornar possível a contagem de tempo de serviço prestado sob outro regime jurídico, ampliando a incidência de vantagens funcionais sem a participação do Poder competente. Vencidos, no ponto, os Ministros Marco Aurélio, Carlos Britto e Cezar Peluso, que julgavam improcedente o pedido. Quanto ao § 2º do art. 70 da Lei nº 10.219, de 1992, o tribunal, tendo em conta que a efetividade no cargo público somente é adquirida com a nomeação após aprovação em concurso publico (CF, arts. 37,II e 41) e não se confunde com a estabilidade no cargo publico, julgou procedente o pedido, sem redução de texto.



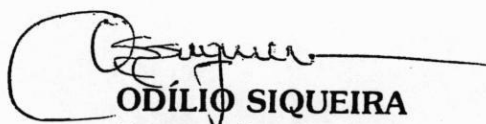
para dar-lhe interpretação conforme à Constituição no sentido de que os servidores oriundos do regime celetista, mesmo considerados estáveis no serviço público (art.19 do ADCT da CF/88), enquanto nessa situação, não se equiparam aos efetivos, no que concerne aos efeitos legais que dependem da efetividade. Precedentes citados: ADI 152 MG (RTJ 141/355) e ADI 568 MC/AM (RTJ 138/64). ADI 1695/PR. Rel. Min. Maurício Corrêa, 3.3.2004"

8. Para o restabelecimento da verdade dos fatos, aqueles que prestaram concurso anteriormente só tiveram seus cargos com nomenclatura alterada, da mesma forma, repita-se, que ocorreu em diversas outras áreas como no próprio Judiciário e no Ministério Público da União, não havendo qualquer inconstitucionalidade nisso, ao contrário, se está apenas buscando dar efetividade ao princípio da eficiência do serviço público.

9. Ante todo o exposto, quanto aos aspectos de legalidade, juridicidade e constitucionalidade, parece-nos que se encontra em termos de prosseguimento, inclusive, consulta ao Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento sobre o entendimento do órgão do sistema no caso vertente.

À apreciação superior. Após à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas.

Brasília, 17 de fevereiro de 2010.


ODÍLIO SIQUEIRA
 Procurador Federal