



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA**

**DELIBERAÇÃO Nº:** 001/2018/CPMA/CREA-SC

**INTERESSADO (A):** Presidência, Câmaras Especializadas do Crea-SC, ALESC, IMA, Fundações Municipais de Meio Ambiente e Governo do Estado de Santa Catarina.

**ASSUNTO:** Insegurança Jurídica dos profissionais do sistema Confea/Crea que exercem cargos de 'Analistas Ambientais' dos Órgãos de Licenciamento Ambiental no Estado de Santa Catarina.

**PARECER DOS CONSELHEIROS REGIONAIS DO CREA-SC**

**RELATOR:** Eng. Florestal e de Seg. do Trabalho André Leandro Richter

**COORDENADOR:** Eng. Amb. e Seg. Trab. Rafael Cristiano Wolter

**COORDENADOR ADJUNTO:** Eng. Ftal. e Seg. Trab. Alcir José Testoni

**ESPECIALISTA:** Eng Amb. Marcelo Mauri da Cunha

**DATA:** 26/09/2018

**RESUMO:** ESTE PARECER É RELATIVO À INSEGURANÇA JURÍDICA QUE AFETA OS PROFISSIONAIS DO SISTEMA CONFEA/CREA QUE OCUPAM CARGOS DE 'ANALISTAS AMBIENTAIS' DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS E A NECESSIDADE DE POSICIONAMENTO DO CREA-SC NA DEFESA E NA VALORIZAÇÃO DOS SEUS PROFISSIONAIS.

A **CPMA – Comissão Permanente de Meio Ambiente do CREA-SC**, elaborou este documento com o intuito de que possa ser encaminhado aos Órgãos Ambientais do Estado de Santa Catarina, à ALESC e ao Governo do Estado de Santa Catarina, demonstrando nossa preocupação às autoridades competentes quanto à insegurança jurídica que vem sofrendo os profissionais do sistema Confea/Crea que atuam como 'Analistas Ambientais' nos órgãos de meio ambiente, quando da emissão de seus Pareceres e Laudos Técnicos.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, colocado à disposição da administração pública com a finalidade de identificar previamente os potenciais impactos ambientais decorrentes de empreendimentos e atividades, bem como estabelecer as medidas necessárias para preveni-los, mitigá-los ou compensá-los.



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA**

Nos últimos tempos, esse instrumento de controle vem sendo acusado, nem sempre de forma justa, de ser um dos entraves para o desenvolvimento econômico e social do país. A insatisfação com a - muitas vezes - justificada morosidade na análise dos relatórios de impacto ambiental tem motivado legítimos debates no Congresso Nacional sobre a conveniência de se criar uma lei geral do licenciamento, cujo objetivo seria resolver alguns dos problemas que se entendem presentes no modelo atual.

Enquanto a nova lei geral do licenciamento ambiental não for publicada, temos de continuar produzindo, construindo, fabricando, transportando e consumindo, ou seja, mantendo a economia viva, de forma a usar os recursos naturais de forma sustentável para o bem estar das gerações atuais e futuras.

Contudo, dentre tantos entraves burocráticos criadores de barreiras ao investimento público/privado, existem algumas interpretações jurídicas que têm submetido os 'Analistas Ambientais' a uma situação de enorme constrangimento, em virtude de seus entendimentos colocados em seus 'Pareceres Técnicos'. A pressão sobre os analistas introduz fatores estranhos aos processos de licenciamento ambiental, causando morosidade e insegurança jurídica. Os analistas temem ser processados judicialmente por suas opiniões técnicas, travando ou tornando excessivamente morosos os processos de licenciamento ambiental.

Não se está propondo, a toda evidência, ceder a ilegalidades; trata-se, exclusivamente, de apoiar e respeitar a discricionariedade técnica do analista que, em regra, não é considerada por outros entes públicos e privados que não concordam com os pareceres técnicos exarados pelos analistas. O conhecimento técnico acaba sendo atropelado por "achismos" e entendimentos não pautados na boa técnica e, por isso, o 'Analista Ambiental' se torna alvo de processos administrativos e judiciais, com pesados ônus morais e financeiros.

Diante deste cenário descrito de modo sucinto, a Comissão Permanente de Meio Ambiente do CREA-SC entende não ser justo responsabilizar o 'Analista Técnico Ambiental' por emitir um parecer técnico em consonância com suas convicções técnicas e legais. Os debates que envolvem a técnica e a ciência não devem ser desnecessariamente judicializado, pelo simples fato de que não é esse o *locus* adequado para extensos debates técnicos e científicos, que devem ser levados a efeito nas academias, entidades de classe e conselhos profissionais.



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**  
**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA**

Para a construção do entendimento desta comissão, especificamente no que concerne à responsabilidade dos pareceristas, foi relevante o conteúdo da Resolução do CONAMA 237/97, com destaque para seu art. 10:

*- Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;*

(...)

**VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; (grifo nosso).**

(...)

Em nenhum momento a referida resolução do CONAMA faz menção de que o 'Parecer Técnico' é vinculante, restringindo-se em classificá-lo como conclusivo e obrigatório.

Nessa esteira, há doutrinadores que entendem que a responsabilização direta, em razão da emissão de pareceres vinculantes, é incompatível com a própria natureza jurídica do parecer. Veja-se o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello (2011):

*A finalidade dos pareceres “é a de iluminar e aconselhar o órgão da administração ativa”, como disse Pietro Virga. (...) Os pareceres costumam ser classificados em (a) facultativos; (b) obrigatórios e (c) vinculantes. Facultativos, são os que a autoridade pode solicitar, mas não está obrigada a demandá-los; obrigatórios são aqueles que a autoridade está juridicamente adstrita a solicitar antes de decidir, mas tanto quanto em relação aos anteriores, não está obrigada a seguir; vinculantes são aqueles que a autoridade não apenas deve pedir, mas estará obrigada a seguir. (MELLO, 2011).*

Cabe dizer que o parecer do técnico no processo deve possuir caráter **conclusivo** (concluir sobre a emissão ou não da licença) e **obrigatório** (indispensável ao processo), expondo a opinião técnica do autor com espeque na ciência e na técnica, não cabendo responsabilização em caso de divergência nessas áreas, salvo nos casos de não observância das normas técnicas e da legislação vigente, ou ainda, restando caracterizada a negligência, a imperícia ou a má-fé do parecerista, que deve ser comprovada através dos meios administrativos ou judiciais adequados.



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**  
**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA**

Dessa forma, a responsabilização seria absolutamente necessária desde que nas hipóteses abaixo:

*Cabe **responsabilização do parecerista** – e é obrigatória quando o ato haja sido praticado com base nele – sempre que haja incorrido em **imperícia, negligência ou dolo**. Cumpre que o parecer seja tecnicamente categorizável como positivamente errôneo, intolerável, por estampar manifestação expressiva de visível despreparo profissional, isto é imperícia, ou negligência em relação aos deveres que a estava obrigado no exame da questão ou imprudência, vale dizer afoiteza incompatível com o zelo e cautela requeridos ou, finalmente, e pior de tudo, dolo, malícia, intenção deliberada de fraudar as conclusões que a ciência ou a técnica iniludivelmente impunham no caso. (MELLO, 2011).*

O parecer emitido pelo técnico analista não tem, absolutamente, caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, apenas incorpora sua fundamentação ao ato; por outro lado, também não obriga o superior hierárquico a acompanhar o parecer técnico e emitir ou não a referida licença, provando assim, seu caráter não vinculante.

Sendo assim, o Crea/SC entende ser abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer, elaborado em consonância com a legislação vigente, e o ato administrativo do qual tenha resultado suposto dano ao meio ambiente. Salvo, como já informado, nos casos de não observância da legislação vigente e/ou da caracterização de negligência, imperícia ou má-fé por parte do parecerista, submetida sempre à verificação das instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabendo a responsabilização objetiva do servidor pelo conteúdo de seu parecer, cuja natureza é meramente opinativa.

**Diante do exposto, somos de Parecer:**

- a) Que se faz necessária a manifestação deste Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina perante às autoridades e à sociedade, buscando alertar para eventuais injustiças cometidas contra os profissionais dos órgãos ambientais quando da emissão de Pareceres Técnicos relativos as suas funções;



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**  
**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA**

- b) Que divergências técnicas não devem ser levadas necessariamente ao judiciário, mas sim à academia, às associações profissionais e aos Conselhos de Classe, locais onde se debate a boa técnica e se produz ciência;
- c) Que os profissionais analistas ambientais não podem ser responsabilizados pelo conteúdo dos estudos e projetos a eles submetidos para análise, ou ainda, pelo ato da emissão da licença ambiental (de responsabilidade do órgão do Estado ou Município a que pertencem), mas tão somente pelas informações apresentadas em seu 'Parecer Técnico' conclusivo e obrigatório para o processo de licenciamento ambiental, o qual não possui caráter vinculante; e
- d) Que entendemos ser medida prudente e razoável que **o CONAMA altere sua Resolução 237/97 e inclua no inciso VII do art. 10 que “os pareceres técnicos são obrigatórios, conclusivos e não vinculantes”**.

Florianópolis/SC, 5 de abril de 2019.

Eng. Amb. e Seg. Trab.  
RAFAEL CRISTIANO WOLTER (Coordenador)

---

Eng. Ftal. e Seg. Trab.  
ALCIR JOSÉ TESTONI (Cordenador Adjunto)

---

Eng. Agr.  
MATHEUS MAZON FRAGA

---

Eng. Eletric.  
Claudio JUAREZ FERRONATO

---

Geol.  
ELIELSON KRUBNIKI

---

Eng. Ftal. e Seg. Trab.  
ANDRÉ LEANDRO RICHTER (Relator)

---

Eng. Prod. Mec.  
DIEGO GADLER

---

Eng Químico  
ALEXANDRE BACH TREVISAN

---

Eng Amb.  
MARCELO MAURI DA CUNHA (Especialista convidado)

---



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**  
**CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA**