

MONOGRAFIA

“A Auditoria Ambiental no Brasil”

Giancarlo Arouca Valente Canali

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
DISCIPLINA: MONOGRAFIA II
PROFESSOR ORIENTADOR: JOSÉ RUBENS MORATO LEITE
CO-ORIENTADORA: MARIA SOARES CAMELO CORDIOLI

MONOGRAFIA

“A Auditoria Ambiental no Brasil”

Acadêmico: Giancarlo Arouca Valente Canali

Florianópolis, 01 de novembro de 1996.

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente trabalho, na condição de monografia final à conclusão do Curso de Direito desta Universidade, nos termos do art. 9º da portaria ministerial n.º 1.886/94, foi aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Professor José Rubens Moratto Leite - Presidente (DPP - UFSC)

Professora Vera Lúcia Teixeira (DPP- UFSC)

Exma. Sra. Proc. da Rep. Maria Soares C. Cordioli (PR/SC)

AGRADECIMENTOS

Por mais erros que possamos cometer na busca dos nossos objetivos, eles estarão lá esperando pelo nosso triunfo.

Obrigado àqueles que sempre me fazem lembrar disso...

“Você jamais sabe como vai morrer, ou quando. Mas você pode escolher como vai viver, agora.”

Jean Bacz

“...do mesmo modo que um país adquire dimensões internacionais pela sua produção industrial ou pelo trabalho científico ou artístico nele realizado, a introdução de técnicas jurídicas mais sofisticadas para a proteção do indivíduo e o desenvolvimento da Ciência Jurídica, para este fim, constituem elementos indiscutíveis da grandeza e da importância de uma nação”.

Hely Lopes Meirelles

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
Capítulo I - <i>Origem</i>.....	03
1. Noção Preliminar: Auditoria.....	03
2. A Auditoria Ambiental: Antecedentes e Universo.....	05
2.1 Introdução.....	05
2.2 A Auditoria Ambiental no mundo.....	11
2.2.1. A Normalização.....	12
2.2.2.1 A Norma BS 7.750.....	14
2.2.2.2 A International Standard Organization - ISO.....	15
2.3. A Auditoria Ambiental no Brasil.....	18
Capítulo II - <i>Conceito, Classificação e Características</i>.....	22
1. Conceito.....	22
2. Classificação.....	25
3. Categorias.....	28
Capítulo III - <i>A Auditoria Ambiental como Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente</i>.....	36
1. Introdução.....	36
2. A Eficácia do Estado de Direito.....	40
2.1 Utilizando a força do inimigo.....	42
Capítulo IV - <i>A Auditoria Ambiental Pública e o seu procedimento</i>.....	44
1. Competência Executória.....	44
2. Abrangência da Auditoria Ambiental.....	45
3. Conteúdo da Auditoria Ambiental.....	46
4. Estudo de Impacto Ambiental e Auditoria Ambiental.....	49
5. O Licenciamento.....	50
6. Monitoramento Ambiental e Auditoria Ambiental.....	59
7. Inspeção e Auditoria Ambiental.....	60
8. Órgão Público Ambiental e Auditoria Ambiental.....	61
9. Conceito e Capacitação do Auditor.....	62
9.1 Conceito.....	62
9.2 A Independência dos Auditores.....	62
9.3 A Responsabilidade dos Auditores.....	64
10. Periodicidade da Auditoria Ambiental.....	65
11. Documentação da Auditoria Ambiental.....	66
12. A Auditoria Ambiental e as Organizações Não-governamentais.....	67

13. A Auditoria Ambiental em Juízo: Ação Civil Pública, Ação Popular e Auditoria Ambiental.....	68
14. Competência Legislativa Sobre Auditoria Ambiental.....	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79
ANEXO I - Carta de Princípios sobre Desenvolvimento Sustentável da Câmara de Comércio Internacional - CCI.....	81
ANEXO II - Ferramentas de Apoio à Realização de Auditorias Ambientais.....	83
ANEXO III - DZ-056-R.2 - Diretriz para realização de Auditoria Ambiental.....	84

INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso consiste numa pesquisa individual orientada, relatada sob forma de monografia, cujo objetivo é demonstrar o grau de habilitação adquirido no Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, o aprofundamento temático, o estímulo à produção científica, à consulta em bibliografia especializada e o aprimoramento da capacidade de interpretação e crítica do Direito.

Pois bem. Desde os anos 70 a constatação do impacto ambiental negativo da atividade humana sobre o meio ambiente - em nível global, regional e local - tem levado os setores privado e público das nações a adotarem novos comportamentos para promover a qualidade de vida e a manutenção do equilíbrio ecológico no globo terrestre. Por isso, este estudo teve como objetivo específico proporcionar uma visão jurídica acerca de um instituto instrumental desses novos comportamentos, qual seja: a Auditoria Ambiental.

Ocorre que a criação de novos instrumentos para promover uma transição da tutela jurídica do meio ambiente para a sustentabilidade do desenvolvimento econômico da Humanidade é um tema de relevante importância que merece ser investigado cientificamente e, quiçá, pode ser atendido em função de uma pesquisa como a que ora0 apresentamos. Outrossim, acreditamos que a Auditoria Ambiental pode ser um instrumento efetivo para avaliação ou exame de comportamentos empresariais, cuja potencial contribuição ao controle da qualidade ambiental a ser promovido pelos Governos e sociedade é, livre de duvidas, uma realidade que não deve deixar de ser reconhecida pela comunidade científica.

Na prática, trata-se de incentivar a melhora voluntária e contínua das condutas sociais destacando, em termos comparativos e competitivos, os sujeitos que se situam mais alinhados com as políticas que os Estados consideram do interesse social relevante. Tudo conforme pretensamente desejamos transparecer durante a confecção deste reporte.

Portanto, para demonstrar que a Auditoria Ambiental se coaduna com filosofia da “transição para desenvolvimento sustentável”, teremos de adentrar em quatro aspectos que envolvem sua compreensão. São eles:

Inicialmente, procuraremos abordar a origem do instituto, contextualizando-o. A seguir, buscaremos definir o que é Auditoria Ambiental, conceituando-a, classificando-a e categorizando-a, bem como analisando-a sob o perfil fixado na legislação brasileira, de Direito Comparado e nas normas de regulamentação técnica não-oficial para atividades industriais ISO 14000.

Concernente à terceira parte, elencaremos alguns desdobramentos práticos da execução de uma Auditoria Ambiental no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81 combinada com Decreto nº 99.274/90) aprofundando a questão da aplicação do procedimento, sendo que, para tanto, procuraremos, ainda, descrever o estágio atual da atividade de Auditoria Ambiental no Brasil.

Por último, no quarto capítulo trataremos de questões complexas atinentes ao procedimento da auditoria ambiental que envolvem, em resumo: conteúdo, abrangência, obrigatoriedade, competência legislativa e a Auditoria em juízo, entre outros.

Em tempo, informamos que foi utilizado o método dedutivo de pesquisa.

CAPÍTULO I - ORIGEM

1. Noção preliminar: Auditoria

A Auditoria não é uma atividade nova. No que pertine ao seu significado etimológico, o termo data do século XVII, tendo surgido por derivação da palavra “auditor”, que é mais antiga, do século XVI¹. Auditor, por sua vez, provém do latim *auditoris*, que significava “ouvidor” ou “ouvinte”². Há, também, vestígios da atuação de “auditores” nas cidades-estados da Grécia Antiga e entre os Romanos, além de referências nos escritos de **Shakespeare**³.

Nos seus primórdios, a Auditoria era restrita à contabilidade dos negociantes burgueses, pois visava buscar erros e confirmar a exatidão de balanços contábeis. O destaque dessa atividade veio mais adiante na história, com a Revolução Industrial, quando a complexidade dos negócios começou a aumentar e, conseqüentemente, os sistemas contábeis também. Não obstante, ao longo dos dois últimos séculos o superincremento das atividades econômicas fez com que os sistemas contábeis se tornassem demasiadamente complexos, até que se chegou à conclusão de que o objetivo de detectar erros e falhas nos balanços poderia ser atingido com maior eficiência através de um sistema de controle interno, que recaísse sobre o processo produtivo como um todo.

Assim, o propósito da Auditoria Contábil aumentou, passando da busca de erros e confirmação da exatidão do balanço para o exame de todo o sistema produtivo da empresa, mas sempre objetivando possibilitar a emissão de parecer sobre a fidedignidade das demonstrações financeiras. Aliás, foi nesse contexto que surgiu a popular figura do auditor independente, o qual deve ser especializado no assunto e agir sempre com imparcialidade.

Por outro lado, em muitos casos o crescimento das empresas foi acompanhado da “diluição” de seus donos, pois o comando administrativo dividiu-se com o aumento do mercado de

¹CUNHA, Antônio G. da. Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira 1ª Edição, p. 83, 1982.

²Idem;

³CURSO sobre “Auditorias Ambientais” D’avignon, *Alexandre. Sistemas de Gestão Ambiental e Normalização Ambiental* - Apostila. Promoção e organização da Universidade Livre do Meio Ambiente. Curitiba, PR. 18 a 22 de março de 1996.

compradores de suas ações⁴. Isto estimulou um desenvolvimento diversificado da Auditoria, bem como a sua ampla difusão internacional, para garantir a farta e confiável informação dos acionistas de empresas multinacionais.

Incontinenti, para se entender melhor o que é uma Auditoria e qual a função do auditor, pode-se fazer um paralelo desta com o exame médico:

“A Auditoria é o exame que o médico (auditor) faz em seu paciente (empresa) para verificar seu estado de saúde (funcionamento), podendo ser aplicado periodicamente ou eventualmente, no caso de suspeita de alguma disfunção do organismo (sistema de produção). Outrossim, pode ser específico para uma determinada função fisiológica do organismo humano (setor contábil, financeiro, setor de transporte, etc.) ou geral (abrange todos os setores da empresa). Caso seja detectada alguma falha no funcionamento do organismo do paciente, será ele submetido a tratamento ou a novos exames (medidas adotadas após a Auditoria) desde que haja interesse.”⁵

Logo, há, pelo menos, cinco pontos que devem ser destacados na realização de Auditorias. São eles: o **auditor** (médico); a **empresa** (paciente); o **sistema de produção** (organismo/corpo); o **processo de produção** (organismo em ação); e, por último, o **objeto de análise** (órgão, sistema digestivo, nervoso, cardiovascular e o corpo humano como um todo).

Por isso, na atualidade, a Auditoria, é definida como um exame e/ou avaliação independente, relacionada a um determinado assunto, realizada por especialista no objeto de exame, que faça uso de julgamento profissional e comunique o resultado aos interessados (acionistas, público em geral, clientes). Cabe salientar, todavia, que é o objeto da Auditoria que determina o tipo a ser realizado: finanças, qualidade de processo produtivo, meio ambiente, etc.

Mas não se deve, contudo, confundir Auditoria com fiscalização. Pois, enquanto o auditor verifica se o objeto do exame está sendo adequadamente aplicado e informa ao seu demandante (paciente) os resultados obtidos, o fiscal verifica o cumprimento dos critérios técnicos legalmente exigidos, e pune⁶ aos infratores. Em geral, é comum encontrarmos a noção errônea de que uma

⁴Ações são valores mobiliários representativos de unidade do capital social de uma sociedade anônima, que conferem aos seus titulares um complexo de direitos e deveres - Fábio Ulhôa Coelho, Manual de Direito Comercial, 6ª ed. Ed. Saraiva - 1995 p. 178

⁵D'AVIGNON, Alexandere, Ob cit. pág 30.

⁶O verbo punir é ali utilizado com a conotação de sanção administrativa, pois direito de punir (*jus puniendi*) é exclusivo do Estado, e deve ser aplicado só por ele, mediante o devido processo legal.

Auditoria ou um auditor tenha objetivos “punitivos”. Isto decorre das sanções aplicadas às pessoas físicas e jurídicas que se submetem à Auditorias compulsórias, determinadas e/ou aplicadas pelo Poder Público, quando se verifica descumprimento dos aspectos legais que são pertinentes à atividade da empresa auditada.

Encerrando, ressaltamos que Auditoria é apenas um processo de avaliação independente, que identificará as conformidades e as não-conformidades da realidade examinada, ou avaliada, para com o objeto de auditoria (contabilidade, legislação, política da empresa...), apresentando-as ao demandante. Este, por seu turno, tomará as providências necessárias para que as não-conformidades sejam sanadas, se assim desejar.

Quanto à Auditoria Ambiental, é também naquele cenário clínico descrito acerca da Auditoria Contábil que ela se insere. Pois, assim como esta é uma ferramenta básica para a indicação da saúde financeira de uma empresa, aquela é, além disso, uma ferramenta básica para o “exame de saúde ambiental” dessa empresa.

Isto posto, daremos início à abordagem específica deste estudo, a seguir.

2. A Auditoria Ambiental: antecedentes e universo.

2.1 Introdução

Em 1972, as conclusões da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano⁷ representaram o primeiro despertar da Humanidade para a necessidade de uma consciência ecológica⁸ na promoção do desenvolvimento econômico-social.

⁷Essa Conferência foi promovida pela Organização das Nações Unidas - ONU na cidade de Estocolmo, capital da Suécia. Na ocasião, foi assinada a “Declaração de Estocolmo”, cujo conteúdo era de declarações, princípios e recomendações. A seguir arrolamos algumas das conclusões a que nos referimos, extraídas da Declaração: a) salvaguardar recursos naturais; b) manter a capacidade da Terra em produzir recursos não renováveis; c) evitar esgotamento dos recursos não-renováveis; d) minimizar liberação de substâncias tóxicas e calor; evitar a poluição dos mares; e) e promover o desenvolvimento econômico e social.

⁸Ecologia é a parte da biologia que estuda as relações entre os seres vivos e o ambiente em que vivem, bem como as suas recíprocas influências. Do ponto de vista ecológico, a biosfera, camada do globo terrestre onde habitam os seres vivos, é um grande ecossistema, uma unidade que abrange harmônicamente tudo o que está relacionado com a vida. Ou seja, há uma consciência de que a vida se perde ou se salva toda em conjunto; a isto se denominou “consciência ecológica”. A tomada de consciência ecológica pelos povos da ONU à que nos referimos, deve ser compreendida neste sentido.

Conseqüentemente, , em alguns países membros da Organização das Nações Unidas - ONU, passaram a ser editadas normas jurídicas para promover **prevenção à degradação, repressão à poluidores e recuperação/remediação** da Natureza. A sistematização dessas normas configurou o que hoje conhecemos como **Direito Ambiental**, sendo este, a propósito, conceituado por Hely Lopes Meirelles como o “estudo dos princípios e regras tendentes a impedir a degradação ou a destruição dos elementos da natureza.”⁹

Por conseguinte, diante da realidade coersitiva e repressiva configurada a partir dos novos preceitos jurídicos elencados no Direito Ambiental, surgiram vários instrumentos de controle e defesa do meio ambiente¹⁰. Entre eles, a “Eco-auditoria”, nos Estados Unidos da América - EUA, ainda na segunda metade da década de 70, sendo realizada voluntariamente por empresas da indústria química daquele país, influenciadas pela ocorrência de acidentes cujas indenizações implicavam em custosas quantias pecuniárias - para não falar nos programas de recuperação de área degradada.¹¹

Inicialmente, as Auditorias Ambientais foram inspiradas nas Auditorias Contábeis, eis que também tinham presente a função de comunicar e tranquilizar acionistas, como até hoje pode ocorrer, conforme o fim que se lhe determinar. Aliás, as companhias de seguros exerceram papel de fundamental importância no desenvolvimento das Auditorias Ambientais, pois também a este ramo de negócios passou a interessar a certeza de que as atividades seguradas se coadunam com circunstâncias contratadas.

Naquele primeiro momento, portanto, a Auditoria Ambiental correspondia a um comportamento reativo do setor empresarial, pois tratava-se de um instrumento criado pelas próprias empresas, apenas para viabilizar uma auto-reflexão destinada a prevenir sanções e materializar riscos de acidentes.

⁹MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 19ª ed. Malheiros Editores Ltda. São Paulo, 1994.

¹⁰Entende-se, por meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, art. 3º, I. dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. - com alterações introduzidas pelas Leis nº 7.804 de 18 de julho de 1989, e 8028 de 12 de abril de 1990.)

¹¹Em 1984, um vazamento químico numa das fábricas das pilhas e baterias “Eveready” - *Union Carbide* provocou uma intoxicação generalizada na cidade indiana de Bophal, ocasionando mais de 2000 mortes.

Posteriormente, durante os anos 80, o instituto chegou à Europa e demais nações economicamente desenvolvidas, mas adotada com um novo escopo: atender e auxiliar o cumprimento da legislação ambiental, integrado à gestão empresarial, cuja função era possibilitar um controle permanente. Era, por isso, espelho de uma postura **adaptativa** do empresariado, que se limitava a solucionar problemas de poluição previstos na legislação ambiental e/ou conhecidos conforme indicação dos órgãos públicos de controle e regulamentação. Tal fato deve-se ao Desenvolvimento Sustentável¹², um modelo de desenvolvimento novo, oriundo do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹³.

Finalmente, nos anos 90, documentos como a Carta Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável¹⁴ e a Carta da Terra¹⁵ sacramentaram o estabelecimento de políticas, programas e práticas ambientalmente adequadas aos princípios do Desenvolvimento Sustentável¹⁶.

Hoje, as Auditorias Ambientais estão se consolidando na América do Norte - inclusive no México - entre os países da União Européia, Oceania, Japão, Coréia e estão chegando ao Brasil. Na essência, o instituto evoluiu para se tornar uma ferramenta de Sistemas de Gestão Ambiental, isto é, contextualizadas num conjunto de atividades baseadas em normas de procedimento gerencial preventivo, desenvolvidos para proporcionar um maior controle, rastreabilidade, confiabilidade e, sobretudo, qualidade de processos produtivos e/ou produtos, adotados por empresas para otimizar a performance, diminuir custos e melhorar a imagem perante o público em geral, no que se refere às questões ambientais - com a popularização dos princípios do Desenvolvimento Sustentável, somado

¹²Esse novo modelo tem por mister promover o “bem-comum” através da síntese de medidas de proteção ambiental com atividades econômicas e, por princípios básicos, em síntese, os seguintes: a) racionalizar o uso de recursos ambientais, reciclando e reaproveitando materiais; b) atender às necessidades presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras; c) conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental.

¹³A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente foi formada após a Conferência sobre Meio Ambiente e desenvolvimento Humano, de Estocolmo, com o fito de realizar um relatório sobre a realidade ecológica do planeta. Essa Comissão foi liderada pela Primeira-ministra da Noruega, Sra. E. Burlkand, cujos trabalhos resultaram no lançamento do livro intitulado “Nosso Futuro Comum”, que reúne entre catástrofes ocorridas e soluções descobertas, princípios para o Desenvolvimento Sustentável da Humanidade.

¹⁴O teor da “Carta Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável” pode ser conhecido no anexo I, que juntamos ao final.

¹⁵A Carta da Terra é um acordo firmado durante a ECO 92, pelos países membros da Onu, contendo compromissos diversos referentes à preservação das espécies vivas no planeta.

¹⁶Suscintamente, transcrevemos alguns princípios do Desenvolvimento Sustentável: a) desenvolvimento sustentável para diminuir a pobreza e a degradação ambiental global; b) orientar governos no estabelecimento de políticas ambientais nacionais integradas às internacionais; c) cada país estabelecer legislação ambiental eficaz; d) internalizar o meio ambiente à economia; e e) trabalhar no sentido do desenvolvimento de normas ambientais internacionais.

ao fenômeno da Globalização¹⁷, os Certificados de Qualidade Ambiental¹⁸ tornaram-se uma importante “arma” de *marketing*¹⁹, pois ganharam *status* publicitário.

Não obstante, a Auditoria Ambiental é hoje implementada de forma muito flexível e diversificada em atividades industriais, comerciais, de mineração e em órgãos públicos, podendo, portanto, englobar uma ampla gama de atividades, como: avaliação dos riscos ambientais, avaliação de conformidade com a legislação, avaliação de desempenho pós-EPIA/RIMA²⁰, verificação do desempenho de Sistemas de Gestão Ambiental, etc. Mas tudo, como parece lógico, acerca dos processos produtivos das empresas, que configurarão sempre o objeto principal da Eco-auditoria, no que diz respeito aos seus subprodutos²¹. O produto final é objeto de outras técnicas paralelas de avaliação, como rótulos ou etiquetas, destacadamente da Auditoria, os quais, infelizmente, não poderão ser aqui trabalhados com a devida profundidade.

Em outras palavras, trata-se, na atualidade, de uma ferramenta não apenas a serviço de políticas empresariais, mas de políticas públicas, também. Tanto que a Câmara de Comércio Internacional considerou-a “um útil instrumento instrumento de gestão que compreende uma avaliação sistemática, documentada, periódica e objetiva do funcionamento da organização (empresa), do sistema de gestão e do equipamento destinado a assegurar a proteção do meio ambiente, para facilitar o controle pelas empresas das atividades em matéria ambiental e a vigiar a conformidade da política ambiental da empresa para com as determinações legais”.²²

¹⁷A Globalização é um fenômeno de ordem econômica, política, social e cultural, pelo qual a humanidade passa a configurar uma “aldeia global”. O processo de consolidação dessa “aldeia global”, ainda incipiente, significa que a humanidade vem flexibilizando as fronteiras de seus Estados para admitir o múltiplo e harmônico intercâmbio entre as nações, entre os povos que habitam nosso planeta.

¹⁸Os **Certificados de Qualidade Ambiental** são atestados-padrão de “bom comportamento” ambiental, para aquisição dos quais é requerida a implantação de Sistemas de Gestão Ambiental que serão avaliados por Auditorias Ambientais. Com eles, a companhia torna claro que possui um seu sistema de gerenciamento de qualidade que foi avaliado e aprovado por entidades reconhecidamente independentes. Um certificado fornece a confiança de que a companhia conhece os requisitos legais de operação, se comunica com a autoridade licenciadora, registra corretamente o seu desempenho (performance) ambiental e toma adequadas ações corretivas. A desobediência estrutural resulta em não-certificação.

¹⁹A palavra *marketing* é de origem inglesa, e significa “estratégia de mercado” ou estratégia de atuação de uma empresa em face do mercado para o qual fornece seus produtos.

²⁰Estudos de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental.

²¹Subprodutos são emissões, resíduos, consumo de matérias primas, energia, água e ruído, entre outros aspectos significativos para processos industriais.

²²MATEO, Ramón Martín. Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental. Madrid, IEAL, 1993. pag. 101.

A propósito, é nesse diapasão que o Prof. Ramón Martín Mateo²³ apresenta-nos a Auditoria Ambiental, definindo a razão de ser do instrumento nos seguintes termos:

“O instituto que agora abordamos tem características indiscutivelmente administrativas e está intimamente conectado com a preocupação pública em captar para os interesses coletivos as inquietudes dos operadores privados da economia, assegurando à sociedade que as supervisões necessárias foram realizadas com toda a garantia, e que há em curso uma estratégia séria de melhora na gestão ambiental resultante.”²⁴

Destarte, nesta década a Auditoria Ambiental ganhou lugar cativo nas indústrias que aderiram à “gestão de excelência”²⁵, pois empresários que pretendem conquistar novos mercados consumidores, ou não desejam perdê-los, devem submeter suas instituições voluntariamente e periodicamente à Eco-auditorias, com vistas à boa imagem propiciada pelos citados Certificados em face do mercado consumidor, não obstante ainda existam empresas interessadas apenas em rever o processo de produção, tão somente para adequarem-se à legislação ambiental ou mesmo evitar acidentes.²⁶

Por outro lado, o Poder Público (Estado) não quer ficar alheio à esse contexto, passando a cogitar da possibilidade de valer-se da Auditoria Ambiental como um instrumento público a mais para auxiliar a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ou mesmo na gestão ambiental pública, nos termos dos compromissos firmados em encontros internacionais como a ECO 92²⁷, bem como, no caso brasileiro, na Constituição Federal de 1988²⁸, o que vem resultando numa crescente regulamentação oficial, diga-se, legislativa da matéria - os Estados estão se modernizando e, para tanto, seguem modelos de gestão tradicionalmente adotados nas iniciativa privada.

²³O Prof. Ramón Martín Mateo é Catedrático de direito Administrativo da Universidade de Bilboa, em Madrid. Possui Diversas obras Publicadas acerca dos mecanismos de de tutela ambiental europeus.

²⁴MATEO, Ramón Martín. Ob cit, pag 103.

²⁵A gestão de excelência é um modelo de gestão empresarial que busca a qualidade total na empresa. um proposito que revolucionou a teoria da gestão empresarial, propondo a instalação de um sistema múltiplo e integrado, cujo alvo e a satisfação do cliente aumentada, a preços de qualidade reduzidos.

²⁶Considerando que a necessidade de certificação cresce constantemente, para a boa imagem da empresa e a manutenção e ampliação da clientela tornou-se fundamental agregar a **gestão ambiental** ao sistema de gerenciamento das organizações.

²⁷O termo “biodiversidade”, como parece lógico, refere-se à “diversidade da vida”. Contudo, esclarecemos que falar em biodiversidade é falar sempre da necessidade de salvaguardar o patrimônio genético natural da extinção sem que se o conheça, pelo menos.

²⁸Nos termos do Art. 225. da Constituição Federal do Brasil, “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Logo, é necessário frisar, desde já, que nos últimos anos a Auditoria Ambiental é adotada sob impulso de duas vertentes regulamentadoras, as quais correm paralelamente para uniformizar a disciplina acerca da matéria. A primeira é de ordem pública, geralmente de caráter obrigatório/compulsório, e oficial, isto é constitui-se na própria atividade legislativa do Estado de Direito. A segunda é de ordem privada, observância voluntária e não-oficial, sendo portanto denominada “normalização”²⁹ ou auto-regulamentação.

Da mesma forma, cumpre salientar que “Auditoria Ambiental” é um assunto muito abrangente, ainda com poucos padrões definidos e uma abordagem variável, ao contrário da Auditoria Contábil, que geralmente utiliza padrões internacionalmente aceitos.

Encerrando, acreditamos que os dois fatos recém destacados nos levam pedir uma especial atenção do leitor, de agora adiante. Pois, a seguir, procuraremos descrever a evolução das normas disciplinadoras das Auditorias Ambientais.

2.2 A Auditoria Ambiental no mundo

Nos Estados Unidos da América - EUA, a *Environmental Protection Agency* - EPA (Agência de Proteção Ambiental), através do “*Federal Register vol. 51, nº131*” (Registro Federal), de 09 de julho de 1986, instituiu uma política de fomento à realização de Auditorias Ambientais por indústrias e órgãos públicos. Por este documento, as Auditorias Ambientais são voluntárias e somente exigidas em situações específicas, como em investigações judiciais, por exemplo.³⁰

A União Européia, por sua vez, também estuda, desde 1990, um sistema de Auditorias Ambientais para aplicação em empresas situadas em seus países membros. Num primeiro momento, a

²⁹Antecipando o tópico 2, O fenômeno da normalização conciste numa auto-regulamentação promovida pelo setor empresarial (privado), através da qual empresas adotam voluntariamente instrumentos que destacam o caráter ambientalmente positivo dos objetos de análise sobre os quais incide. Ocorre que os modernos processos complexos de fabricação de bens de produção e consumo (produtos) há muito exigem que diversos dos seus componentes sejam identificáveis, comparáveis e compatíveis entre si. Para tanto, os fabricantes têm que se ajustar a critérios convencionais acerca de elementos materiais determinados, possibilitando a utilização de uma linguagem comum num campo de atividade concreto, dando lugar a normas uniformizadoras denominadas “Regulamentação Técnica”. Tais normas foram definidas por Ramón Martín Mateo, como: especificação técnica de aplicação respectiva ou continuada cuja observação não é obrigatória, estabelecida com participação de todas as partes interessadas, que aprova um Organismo reconhecido, a nível nacional e internacional, por sua atividade normativa.

³⁰AMARAL, Sérgio Pinto. Auditoria Ambiental: uma ferramenta de gestão ambiental nas empresas. In 17º Congresso de Gestão Ambiental, 1993, Natal. Rio de Janeiro: Petrobrás, 1993, 257 p.

proposição das autoridades encarregadas do assunto era bastante ambiciosa, pois propunha que o referido esquema fosse composto por de Auditorias Ambientais compulsórias (obrigatórias) e anuais, para 58 (cinquenta e oito) tipos de atividades. Contudo, em virtude de objeções de associações e da maioria dos países membros, a proposição foi revisada, sendo que a versão corrente é o Regulamento CCE nº 1836/93, cujo sistema é, enfim, também de adesão voluntária.³¹

A proposta definitiva desse Regulamento refere-se a um “Sistema Comunitário de Gestão e Auditoria Ambiental”, baseado no esquema mencionado acima. Assim, na condição de mecanismo de gestão ambiental pública, o Conselho Europeu de Regulamentação optou pela linha seguida na praxis empresarial, que utiliza a Auditoria como instrumento para gerenciamento de qualidade. “Este critério parece correto, já que a Eco-auditoria não é um fim em si mesmo, senão um controle para a verificação do cumprimento da política geral da empresa no que de refere ao meio ambiente”.

Cumprindo então destacar que o Regulamento CCE nº 1836/93 liga-se aos métodos e normas de gestão ambiental que já vinham sendo aplicados pelas empresas com finalidades parecidas. Trata-se, portanto, de uma recepção, pelo Estado, da “Normalização”. Esta, abordaremos a seguir.

2.2.1. A Normalização

Paralelamente à regulamentação legal em curso nos moldes recém comentados, as normas referentes ao tema “Auditorias Ambientais” também têm sido estabelecidas num contexto não-oficial: Trata-se da Normalização.

Esse termo reflete, *a priori*, o fenômeno que ocorre no âmbito do setor privado, pelo qual as empresas do mundo todo devem aderir, voluntariamente, a padrões internacionais técnicos de qualidade na atividade produtiva. Estes padrões são determinados por entidades privadas, em séries de normas técnicas uniformizadas - *standards* - acerca dos diversos processos de produção e seus produtos.

³¹Os esquemas referidos nesse parágrafo são chamados de *Eco Management and Audit Scheme* - EMAS, ou Esquemas de Eco-gestão e Auditorias. Trata-se de um plano, ou mapa, para compor o Sistema Comunitário Europeu de gestão Ambiental.

Ocorre que os modernos processos complexos de fabricação de bens de produção e consumo (produtos) há muito exigem que diversos dos seus componentes sejam identificáveis, comparáveis e compatíveis entre si. Para tanto, os fabricantes têm que se ajustar a critérios convencionais acerca de elementos materiais determinados, possibilitando a utilização de uma linguagem comum num campo de atividade concreto, dando lugar a normas uniformizadoras denominadas “Regulamentação Técnica”. Tais normas foram aludidas por Ramón Martín Mateo, como: especificação técnica de aplicação respectiva ou continuada cuja observação não é obrigatória, estabelecida com participação de todas as partes interessadas, que aprova um Organismo reconhecido, a nível nacional e internacional, por sua atividade normativa.

Assim, a normalização inclui entre seus principais objetivos o de facilitar as transações comerciais, pelo que propõe uma uniformização internacional de normas de conduta empresarial sem a intervenção direta dos Governos. É o caso da *International Standardization Organization* - ISO (Organização Mundial de Padronização), por exemplo, cujo catálogo de normas é o mais reputado e difundido do planeta.

Na prática, o trabalho das entidades normalizadoras é estabelecer padrões para que uma empresa que os cumpre possa ser considerada saudável do ponto de vista da “Gestão de Excelência”. Nesse contexto, com as peculiaridades próprias dos objetivos perseguidos, as Eco-auditorias participam de um complexo de análises avaliadoras às quais as empresas em geral vêm se submetendo voluntariamente para qualificar e ponderar suas atividades, com o objetivo de conhecer melhor sua situação, melhorar os resultados da gestão e, finalmente, receber um “Certificado de Qualidade”. Ou melhor, um “Certificado de Qualidade Ambiental”. Como exemplo, citamos o BS 7.750 e o ISO 14000, comentados logo mais.

Porém, transcendendo a dimensão de *marketing*, autoridades de vários países do mundo têm adotado condutas tendentes a fomentar iniciativas privadas sobre Auditorias Ambientais. Tais incentivos procuram manter o caráter voluntário, mas sugerem orientações para o seu estabelecimento, para melhorar e complementar as práticas que nesse sentido já estejam sendo realizadas pelas empresas.

É o que ocorreu com a Série ISO 9000, por exemplo. Popularizada internacionalmente em 1987, seus procedimentos foram posteriormente adaptados pelo Comitê Europeu de Padronização, para serem vinculados à eco-gestão no *British Standard for Environmental Management - BS 7.750* (Padrão Britânico para Gerenciamento Ambiental)³²

Sem demora, esclarecemos que as diferenças entre normas técnicas voltadas para a “Qualidade Total” e “Qualidade Ambiental” são verificadas pelo fato de que estas se concentram especialmente nos subprodutos, mais que nos produtos e serviços aquelas, e têm em conta o público em geral, e não apenas consumidores.

Com efeito, as relações entre “Qualidade Total” e “Qualidade Ambiental” parecem claras, enquanto assim se avalia a indústria não só por seu desempenho produtivo e econômico, mas também por sua performance ambiental, pelo que não só se evita um desenvolvimento que supõe desperdícios, mas também se busca a satisfação do cliente, do acionista e provedores de serviços que demandam qualidade ambiental, o que constitui uma legítima exigência dos poderes públicos. A propósito “a filosofia da qualidade total se vincula inclusive com a necessidade de preservar o planeta e com a adoção de medidas para manter a qualidade do ar, da água, e da terra, ao que serve, como parece lógico a Ecoauditoria”³³.

Mais além, temos que Empresas multinacionais acostumadas a lidar com as legislações vigentes em países industrializados, passam a tornar disponíveis essa sua experiência através da Normalização, trabalhando com os responsáveis pela regulamentação legal nos países em desenvolvimento. Assim, uniformizando e aprimorando normas padrão - *standards* - de ordem privada (não-jurídica), acerca de processos industriais de produção e seus produtos, uso e posterior descarte, refletido nas relações comerciais entre países, produtores e importadores, o próprio setor empresarial assume o incentivo do progresso na gestão - a ISO lastreou a maioria das normas jurídicas da atividade industrial adotadas em cada nação.

³²As Auditorias Ambientais introduzidas na União Européia derivam da norma internacional de qualidade ISO 9000³², adaptada em algumas nações à gestão ambiental, com particular êxito na Inglaterra, onde criou-se a “British Standard on Environmental Management - BS 7.750.

³³Ramón Martín Mateo, ob cit. pag. 106.

2.2.2.1 A Norma BS 7.750

Em março de 1994 a *British Standard Institution* - BSI publicou a norma ambiental “BS 7750”, que pode ser considerada um dos documentos já consolidados para aplicação de Sistemas de Gestão Ambiental.

A BS 7750 é um documento técnico não-oficial que fixa padrões reguladores visando garantir a existência de determinadas especificações de qualidade ambiental. No caso, o controle e acompanhamento realizado se destinam aos resíduos e poluição que o processo produtivo pode gerar. Tal controle é efetivado por uma série de procedimentos gerenciais e muitas vezes, através de uma mudança significativa de mentalidade em relação aos efeitos causados ao meio ambiente.

Mais precisamente, a BS 7750 contém as especificações de um Sistema de Gestão ambiental para demonstrar o cumprimento das políticas e objetivos estabelecidos, procurando também estabelecer diretrizes para implementação dele no Sistema de Gerenciamento da organização. O formato é muito semelhante à norma BS 5750 que especifica um sistema da Qualidade Total.

Vale salientar que a conformidade com os requisitos da BS 7750 não é suficiente para conferir imunidades das obrigações legais, pois trata-se de uma regulamentação extra-oficial.

2.2.2.2 A International Standard Organization - ISO

A “International Organization for Standardization” - ISO (Organização Internacional de Padronização) é uma organização não-governamental - ONG de âmbito internacional, fundada em Genebra, na Suíça, em 1947, com o objetivo de padronizar atividades empresariais, com base na avaliação de especialistas dos seus mais de 90 (noventa) países membros, os quais representam 95% (noventa e cinco por cento) da produção industrial do planeta.

Em 1.993, considerando necessário estabelecer um mecanismo mundial de uniformização das metodologias para gestão ambiental sustentável - diga-se, “normalizá-las” - essa ONG instalou um comitê técnico denominado “ISO/TC-207”, cujo objetivo principal é elaborar normas no campo das ferramentas de Sistemas de Gestão Ambiental, suas Auditorias e Certificação, visando o aperfeiçoamento permanente das atividades empresarias no campo da gestão de “excelência

ambiental”. Especificamente, é a padronização na área de ferramentas ecológicas de sistemas de gerenciamento ambiental qualitativo.

Neste ano, o trabalho de “normalização” do mencionado comitê resultou em normas para procedimentos padrão de gestão ambiental, batizados como “Série ISO 14000”, aplicáveis universalmente pelas empresas das mais variadas atividades da economia. A propósito, na última Reunião Mundial da ISO, realizada entre os dias 18 e 23 de julho último, no Rio de Janeiro, capital, foram aprovadas as primeiras normas dessa Série. Elas recaem sobre Sistemas de Gestão Ambiental (ISO 14001 a 14004) e Auditorias Ambientais (ISO 14010, 14011 e 14012).

Os três documentos de Auditoria Ambiental recém aprovados, referem-se, respectivamente, a:

a) **ISO 14010 *Guidelines for Environmental Auditing - General Principles of Environmental Auditing*** - apresenta os princípios e requisitos básicos para proceder a uma Auditoria Ambiental. Esta norma é aplicável a qualquer tipo de Auditoria Ambiental e identifica três tipos de Auditoria³⁴:

a₁) **Auditoria do Sistema de Gestão Ambiental** - corresponde a um instrumento de controle do sistema de gestão implementado na empresa;

a₂) **Auditoria de Certificação Ambiental** - visa a verificação da adequação do Sistema de Gestão Ambiental da empresa com os requisitos da empresa certificadora;

a₃) **Auditoria de Conformidade** - realizada para verificar a conformidade dos padrões ambientais da empresa com a legislação, regulamentos ou norma aplicável e vigente em sua localidade.”

A propósito é do teor da norma ISO 14010 o seguinte conceito genérico de Auditoria Ambiental:

“Auditoria Ambiental é um sistemático e documentado processo de verificação para objetivamente obter e avaliar evidências que determinem o quanto atividades específicas, procedimentos, eventos, sistemas de gestão ou informações ambientais, estão em conformidade com o critério da Auditoria, sendo seus resultados comunicados ao cliente.”

³⁴Nas reuniões do grupo Comitê Técnico ISO TC-207 foi sugerida a inclusão de outros tipos mais específicos de Auditoria Ambiental na norma. Dentre eles: a) **Auditoria de responsabilidade** - usada, em geral, nos casos de fusões e aquisições industriais, é realizada para avaliar o passivo ambiental da empresa; e b) **Auditoria de *decommising*** (paralisação) - face à possibilidade de ocorrência de danos ao ecossistema ambiente e à população do entorno de unidades empresariais paralisadas, que apresentem algum risco ambiental é sugerido que estas sejam submetidas a uma Auditoria Ambiental antes de terem suas atividades encerradas.

Porém, evitando incorrer em simplificação ou ter de criar normas específicas para cada um dos tipos de Auditoria Ambiental apresentados, a ISO optou por não estabelecer nenhuma classificação.

b) **ISO 14011 *Guidelines for Environmental Auditing - Audit Procedures - Part 1: Auditing of Environmental Management Systems*** - apresenta os princípios requisitos básicos para proceder a uma Auditoria de Sistema de Gestão Ambiental.

c) **ISO 14012 *Guidelines for Environmental Auditing - Qualification Criteria for Environment Auditors*** - apresenta os requisitos de caráter, personalidade e proficiência necessários a um Auditor Ambiental.

Continuando, cabe salientar que, assim como a BS 7.750, a ISO 14000 tem como ponto de partida o estrito cumprimento da legislação ambiental local. Para conseguir o certificado ambiental a empresa tem que, no mínimo, estar investindo para cumpri-la. A vantagem é que, antecipando-se à lei, as empresas não necessitarão adequar-se a novos padrões de produção ou legislação.

Encerrando, aduzimos opinião de Carlos Adílio Maia do Nascimento, vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (Fergs), eis que definiu a ISO 14000 de forma bastante didática. Senão, vejamos:

“A ISO 14000 é uma norma que, frente determinado produto, o avalia em todos os aspectos ligados à sua cadeia de produção. Se tomarmos como exemplo a batata, comportará a análise do produto a existência ou não de derivados carbamatos ou clorados no lençol freático, ou nos rios que são alimentados pelos tributários que drenam suas áreas de cultivo.”³⁵

Portanto, nesta nova “Série”, o meio ambiente ganha status de fator empresarial, junto com o capital, produção, recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e mercado. O grande desafio da ISO 14000 é que as pessoas entendam que o fator meio ambiente é integrador de todos os outros.

Ora, já insinuamos que a lógica da ISO 14000 é parecida com a da qualidade. Bem assim, esclarece Paulo Affonso Leme Machado, citando Corinne Lepage Jessua:

“Sendo reducionista, pode-se exemplificar a situação com a auditoria ambiental entrando em todos os setores da empresa, incluindo o financeiro e jurídico. A esperança é de que, se por um lado se gasta mais, acaba-se enxugando a empresa por boa gestão.”³⁶

³⁵ EXPRESSÃO, “PRERIGOS DA ISO 14000”, ANO 5, Nº 51, 1994.

³⁶ JESSUA, Corinne Lepage, *Audit d'Environnement*, Paris; Donud, 1992, p. 288.

Os processos de certificação ambiental, os quais incluem a Auditoria Ambiental, passarão a constituir importante diferencial mercadológico, a exemplo do que já ocorre com as certificações de qualidade como a ISO 9000. Com efeito, será procedida a certificação em torno das normas da série ISO 14000, também. Para conseguir a certificação da Série 14000, a ISO propõe um plano que abrange cinco áreas, devendo ser implantado em quatro fases³⁷. Vejamos:

Áreas de abrangência:

1. Sistema de auditoria ambiental;
2. Gestão ambiental;
3. Avaliação de desempenho ambiental antes e no momento da certificação;
4. Classificação ambiental dos processos e produtos;
5. Avaliação do ciclo de vida e seus refugos.

Fases para a implantação:

- 1ª - Definição de uma política ambiental;
- 2ª - Auto-auditagem da empresa;
- 3ª - Ações a serem implantadas à redução dos impactos ambientais;
- 4ª - Implantação das normas para obter a certificação.

3. A Auditoria Ambiental no Brasil

A Auditoria Ambiental vem sendo introduzida no Ordenamento Jurídico Brasileiro com uma abordagem diferente da americana e da européia.

As leis emergentes em nosso país, cuja citação logo faremos, assinalam obrigatoriedade. Por isso, o caráter compulsório e dotado de publicidade caracteriza o instrumento na forma como este está sendo introduzido em nosso país, o que distoa da posição encontrada no Direito Comparado, pelo qual, como vimos, elas são não-obrigatórias, isto é, voluntárias, salvo casos excepcionais.

Somente para exemplificar, transcrevemos trecho das Constituições dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo:

³⁷PROTEÇÃO em dose dupla. *Expressão*, Florianópolis, n° 51, 1994. Seção Tendências.

a) No Rio de Janeiro:

“Art. 258 (...)

“§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

“XI - determinar a realização periódica, preferenciamente por instituições científicas sem fins lucrativos, de Auditorias nos sistemas de controle de poluição e prevenção de riscos de acidentes das instalações e atividades de significativo potencial poluidor, incluindo a avaliação detalhada dos efeitos de sua operação, sobre a qualidade física, química, e biológica dos recursos ambientais.”

b) Em São Paulo, *in verbis*:

“Art. 193 (...)

“IV - Realizar periodicamente Auditorias nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras.

“V - “Informar a população sobre os níveis de poluição, a qualidade do meio ambiente , as situações de risco de acidentes, a presença de substâncias potencialmente nocivas à saúde, na água potável e nos alimentos, bem como os resultados das monitorias e auditorias a que se refere o inciso IV deste artigo”.

Quanto à legislação exparsa, o Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro da nação a promulgar, sob o nº 1898 de 26/11/91, lei que dispõe sobre Auditoria Ambiental. Por essa Lei, as Auditorias são obrigatórias e periódicas (anuais) - as atividades às quais se aplicam serão arroladas no tópico pertinentes ao conteúdo das Auditorias Ambientais.

O Estado de Minas Gerais promulgou a Lei nº 10627 de 16/01/92 sobre a realização obrigatória e periódica, com intervalo máximo de 3 (três anos). Essa lei também define um tipologia de atividades industriais e diretrizes para a realização de Auditorias Ambientais, similares as do Estado do Rio de Janeiro. Apesar de haver uma cláusula de sigilo industrial, vedando o acesso público a documentação das Auditorias, a mesma lei informa que elas devem ser realizadas por entidades de comprovada capacitação técnica, às expensas dos responsáveis pela degradação ou poluição. Assim, dependendo da interpretação e regulamentação que se faça dessa Lei, as Auditorias Ambientais deverão ser conduzidas por instituições independentes, externas às empresas auditadas.

No Estado do Espírito Santo, há o Decreto nº 3705-N/94, que regulamenta a Lei nº 4802/93. A disciplina capixaba também é similar à carioca. As principais diferenças são a periodicidade (dois em dois anos) e a inclusão, por peculiaridade local, de indústrias de celulose.

Além disso, em âmbito federal tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.160/92, de autoria do Deputado Fábio Feldmann, que dispõe sobre a realização de Auditorias Ambientais nas instituições cujas atividades causem impacto ambiental. Esse projeto, bastante detalhado, foi inspirado na proposta da Comunidade comum Européia - CCE, hoje União Européia, para criar também um esquema de Auditorias Ambientais no Brasil. entre tanto, algumas modificações estruturais devem ser destacadas. As principais são a obrigatoriedade, como já afirmamos, e a outra é a definição de uma tipologia de atividades industriais e não industriais a serem auditadas, que no caso do projeto em tela, foi usada uma similar a da Resolução CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 001/86, sobre realização de Estudos de Impacto Ambiental em atividades modificadoras do meio ambiente.

Com efeito, compulsando a bibliografia colhida para pesquisa constata-se que o uso da Auditoria Ambiental ainda é incipiente no Brasil, inexistindo de forma sistemática, excetuando-se algumas instituições públicas ligadas à área de controle ambiental, principalmente, como a Cetesb, ou empresas de grande porte (Cia. Vale do Rio Doce, White Martins, etc.). A nosso juízo, o empresariado brasileiro espera pela motivação legislativa do Estado, enquanto instituidor de normas de conduta imperativas que, uma vez adotadas pelos agentes públicos no exercício do poder de polícia, atingirão em cheio as atividades produtivas por eles exercidas, com conseqüências graves no caso de descumprimento, como a responsabilização penal, civil e administrativa.

Entretanto, ao mesmo tempo em que há um incremento da obrigatoriedade pela via da legislação que trata das Auditorias Ambientais no Brasil, se constata também a adoção voluntária pelas filiais de empresas multinacionais aqui instaladas, em cumprimento de exigências das matrizes ou de acionistas.

Considerando o impacto das normas ISO 14000³⁸ na competitividade das empresas instaladas no Brasil, bem como a necessidade de se dotar o País de uma estrutura de avaliação de conformidade na área ambiental e para atender aos novos requisitos exigidos pelo mercado internacional, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO, através da Comissão Técnica de Certificação Ambiental, está elaborando a estrutura de avaliação de conformidade no âmbito do Sistema Brasileiro de Certificação - SBC, para a área de meio ambiente, seguindo os padrões das normas Série ISO - 14000, contemplando, então, seus critérios, procedimentos e regulamento para credenciamento de organismos de certificação de Sistemas de Gestão Ambiental e de qualificação, certificação e registro de Auditores Ambientais.

Para tanto, a ISO é representada no Brasil pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, entidade privada sem fins lucrativos, constituída em 1940, através de seu Grupo de Apoio à Normalização Ambiental (GAN/ABNT), que está atuando junto ao mencionado Comitê Técnico TC 207. O GANA está fazendo acompanhamento dos trabalhos do TC 207 e reúne empresas brasileiras sob a liderança da Companhia Vale do Rio Doce.

Não obstante, o Brasil já possui algumas empresas certificadas conforme a norma britânica BS7750, e muitas outras estão em processo de certificação. Da mesma forma, a partir deste ano (1996), com a aprovação das normas Série ISO 14000, a perspectiva é de aumento significativo na realização de Auditorias Ambientais no Brasil e no mundo. A previsão deste cenário é corroborada pelo número de empresas que já estão se preparando para a certificação conforme essas normas, pelo número de empresas certificadoras que já divulgam seus serviços para proceder a certificação ambiental, bem como, pela emissão de legislativa.

CAPÍTULO II - CONCEITO, CLASSIFICAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DAS AUDITORIAS AMBIENTAIS

³⁸O Brasil, que possui o maior parque industrial da América Latina, bem como pelo seu padrão de comércio e pelo potencial exportador será inevitavelmente afetado por este tipo de regulamentação, haja vista de que os produtos brasileiros geralmente são produzidos através da utilização irracional e ilegal dos recursos naturais.

1. Conceito

Eis, a seguir, os conceitos de Auditoria Ambiental adotados pela EPA e pela CEE, atual União Européia:

“Auditoria Ambiental é uma verificação sistemática, documentada, objetiva e periódica, efetuada na empresa, por entidade regulamentada, com objetivo de determinar o seu nível de conformidade com a legislação vigente, avaliar a eficácia do sistema de gestão ambiental existente e avaliar os riscos provenientes de materiais e práticas regulamentadas ou não. (Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos - U.S. EPA)³⁹

“Auditoria Ambiental é um instrumento de gestão que inclui a avaliação sistemática, periódica, documentada, e objetiva do funcionamento da organização do sistema de gestão e dos processos de proteção do meio ambiente.” (Diretiva nº 1.836/93, da Comunidade Econômica Européia -CEE. Salientamos que já não existe mais a Comunidade Econômica Européia, mas sim União Européia)⁴⁰

No Brasil, o conceito proferido pelo Dr. Paulo Affonso Leme Machado pareceu-nos ser o que melhor reúne as principais características do instrumento em tela. Para ele, Auditoria Ambiental é “o exame e avaliação periódica ou ocasional do comportamento de uma empresa, pública ou privada, em relação ao meio ambiente.”⁴¹

Não obstante, em sede dogmática, a citada Lei Estadual nº 1.898, de 26 de novembro de 1991, Estado do Rio de Janeiro, regulamentando o art. 258, §1º, da Constituição⁴² daquela unidade da Federação, fixou:

“Art. 1º. Para os efeitos desta lei denomina-se Auditoria Ambiental a realização de avaliações e estudos destinados a determinar:

I- os níveis efetivos ou potenciais de poluição ou de degradação ambiental provocados por pessoas físicas ou jurídicas;

³⁹D'AVIGNON, Alexandre L. de Almeida *In*: Curso Sobre Auditorias Ambientais, 1996, Curitiba, 18 - 22 de março. Curitiba: Universidade Livre do Meio Ambiente, 1996. p. 35 - 54.

⁴⁰Idem.

⁴¹MACHADO, Paulo Affonso Leme. *op. cit.* p. 79.

⁴²Art. 258, §1º: para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) “determinar a realização periódica, preferencialmente por instituições científicas e sem fins lucrativos de auditorias nos sistemas de controle de poluição e prevenção de riscos de acidentes nas instalações e atividades de significativo potencial poluidor, incluindo avaliação detalhada dos efeitos de sua operação sobre a qualidade física, química e biológica dos recursos ambientais.

II - as condições de operação e de manutenção dos equipamentos de controle da poluição;

III - as medidas a serem tomadas para restaurar o meio ambiente e proteger a saúde humana;

IV a capacidade dos responsáveis pela manutenção e operação dos sistemas, rotinas, instalações e equipamentos de proteção do meio ambiente e da saúde dos trabalhadores.”

Noutra seara, pelo disposto no Decreto nº 3705-N/94, do Estado do Espírito Santo, que regulamenta a Lei nº 4802/93, daquele Estado-membro, temos um conceito para Auditoria Ambiental Pública:

“Auditoria Ambiental - instrumento de gestão ambiental que visa o desenvolvimento documentado e objetivo de um processo periódico de inspeção, análise e avaliação sistemática das condições, práticas e procedimentos ambientais de um agente público.”

Além disso, em âmbito federal tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.160/92, de autoria do Deputado Fábio Feldmann, que dispõe sobre a realização de Auditorias Ambientais nas instituições cujas atividades causem impacto ambiental. De acordo com o seu art. 3º, pode-se dizer que o nosso objeto é:

“Art. 3º - (...) o exame periódico e ordenado dos aspectos normativos, técnicos e administrativos, relacionados às atividades capazes de provocar efeitos nocivos ao meio ambiente, com os seguintes objetivos:

I - verificar se a instituição está em conformidade com as exigências federais, estaduais e municipais em termos de licenciamento ambiental;

II - verificar se a instituição em seus procedimentos, equipamentos e instalações está cumprindo as restrições e recomendações constantes das licenças ambientais e do estudo prévio de impacto ambiental, quando houver;

III - verificar se a instituição está cumprindo a legislação, normas, regulamentos quanto aos padrões de emissão e aos parâmetros de qualidade ambiental da região em que se localiza;

IV - verificar se a instituição está cumprindo a legislação, normas, regulamentos e procedimentos técnicos relativos à recuperação e manutenção da qualidade ambiental da região em que se insere;

V - avaliar a política ambiental da instituição no que se refere a:

- a) adoção de medidas para avaliação, controle e prevenção do impacto ambiental de suas atividades;
- b) gerenciamento do uso e conservação das fontes de energia;
- c) uso racional de matéria-prima e transporte;
- d) uso racional, conservação e reutilização de água no processo;
- e) minimização, reciclagem, tratamento e disposição segura de resíduos sólidos, líquidos e gasosos;
- f) aperfeiçoamento de produtos e métodos de produção, tendo em vista reduzir a agressão ao meio ambiente;
- g) prevenção e limitação de acidentes;
- h) conscientização, treinamento e motivação de pessoal quanto aos cuidados para com a preservação ambiental;
- i) informação ao público externo sobre atividades da instituição e relacionamento com as comunidades localizadas no seu entorno.”

Como se vê, os conceitos e práticas estampados na literatura especializada não são uníssonos, pois as diferentes legislações e regulamentações trazem características divergentes às Auditorias Ambientais, variando de acordo com os objetivos, objeto, pessoas habilitadas para realizá-la e, principalmente, a abrangência - lembre-se que há pouco frisamos: “Auditoria Ambiental é um assunto muito abrangente, com poucos padrões definidos e uma abordagem variável.”

Por outro lado, com o incremento da legislação que trata das Auditorias Ambientais é constada a existência de conflitos e incompatibilidades no que se refere a diversos aspectos presentes nos diferentes atos normativos que dispõem sobre a matéria. Como exemplo, podem ser citados os seguintes aspectos: questões conceituais, tipologia das atividades a serem auditadas, tipo e escopo da Auditoria, diretrizes para realização, periodicidade, fases de execução, participação popular no processo, inclusive no que se refere a consulta à comunidade, publicidade dos resultados, requisitos e exigências referentes aos auditores ambientais, atribuições e responsabilidades dos órgãos ambientais e dos auditores, infrações e sanções, custos, ect.

Não obstante, questão ainda mais complexa refere-se aos conflitos/incompatibilidades das Auditorias Ambientais Públicas e das Auditorias Ambientais Privadas. As empresas e os órgãos

públicos irão se defrontar com estas questões. Por isso, também é necessário estudar e discutir as questões referentes a implantação e implementação das Auditorias Ambientais Públicas no Brasil como, por exemplo, os mecanismos para transformá-la em um instrumento eficiente de auxílio à fiscalização ambiental, e aspectos relacionados à sua aplicação pela Administração pública.

Assim, é necessário proceder a harmonização/compatibilização da legislação ambiental que regulamenta as Auditorias Ambientais no Brasil, com a “normalização” internacional. Isto ficará mais evidente na classificação que procederemos no tópico a seguir.

Mas antes, à luz dos conceitos que acabamos de transcrever, formulamos o nosso próprio nos seguintes termos: Auditoria Ambiental é a prova a que uma empresa pública ou privada é submetida, que se repete com intervalos regulares ou casualmente, para demonstrar sua capacidade em matéria ambiental através do ato ou efeito de obter um juízo de valores determinados por avaliadores da conduta de indivíduo ou empresa em face do ecossistema em que se inserem.

2. Classificação

No cotejo do material pesquisado, podemos encontrar “n” possibilidades de classificação do nosso objeto. Vejamos algumas delas:

2.1 Dimensão privada x dispositivo público

Quanto aos **interessados no resultado**, temos que a Auditoria Ambiental pode ser classificada como **privada ou pública**, conforme seja determinada e/ou realizada pelo Poder Público, ou pela própria empresa. Vejamo-las:

2.1.1 Auditoria Ambiental Privada

A Auditoria Ambiental Privada pode ser: (a) determinada e realizada pela própria empresa auditada, ou (b) determinada pela empresa auditada e realizada por empresa independente. A primeira está sempre sujeita à política ambiental da empresa, enquanto a segunda sujeita-se às condições e

prazos de validade especificados no certificado de qualidade expedido para atestar conformidade da empresa aditada para com os critérios exigidos para tanto.

Na primeira concepção, acentua-se que não está impedida e/ou desvalorizada a Auditoria Ambiental confidencial. Vale dizer: seus resultados não são divulgados para a sociedade, e tampouco se sujeitam à intervenção de órgãos públicos. Nesse desiderato, a empresa pode utilizar-se do instrumento simplesmente para fins de auto-orientação, tendo o direito de conservar os dados obtidos em sigilo absoluto, se assim desjar.⁴³

Todavia, acentua Corinne Lepage Jessua:

“A transmissão dos dados da Auditoria Ambiental ao público pode conter riscos de perversão de um sistema de publicidade muito exigente ou mal concebido da Auditoria. A preocupação com a comunicação e com o *marketing* não deve sobrepor-se à da análise objetiva e séria do desempenho ambiental, levando-se a passar uma borracha nas deficiências e oferecer uma imagem deformada, porque excessivamente otimista. Não se deverá, outrossim, ocultar os verdadeiros riscos sob pretexto de que fazê-los aparecer na Auditoria significaria denunciar o presidente da empresa ou os responsáveis.”⁴⁴

Por outro lado, todavia, tem sido crescente a adoção voluntária das Auditorias Ambientais privadas determinadas pela empresa aditada e realizada por uma terceiros independentes (que não a própria aditada nem o Estado), especialmente em virtude dos benefícios proporcionados pela divulgação da Certificação.

É que, modernamente, a Certificação de sistemas de gestão qualitativos (ambiental, qualidade total de produtos, entre outros) avança no sentido de tornar-se um pré-requisito das relações comerciais no domínio do mercado internacional. Talvez, num futuro próximo, uma condição *sine qua non*, pois o reconhecimento mundial dos padrões da ISO e sua aplicação em todas as nações industrializadas já acusa sua considerável importância na definição de uma posição estratégica favorável de empresas que a possuem perante o mercado internacional.

⁴³Com efeito, nessa concepção de ordem privada e realizada pela própria empresa auditada, a Auditoria Ambiental é geralmente procedida no âmbito interno da organização, restrito, e com resultado sigiloso, mesmo quando voltado ao atendimento da legislação ambiental.

⁴⁴JESSUA, Corinne Lepage, ob cit. Pg 45.

Além disso, conforme já dissemos anteriormente, com a Certificação a empresa deixa claro para todos os possíveis interessados que possui um sistema de gestão qualitativo, que foi avaliado e aprovado por instituição com independência reconhecida. Logo a confiança dos clientes nessa empresa certamente deverá ser maior do que em outra que teve uma auto-avaliação baseada em critérios auto-concebidos. Ademais, a submissão periódica a Auditorias para ajudar a manter e/ou desenvolver uma posição inicialmente alcançada, concretiza as bases para um desenvolvimento progressivo da qualidade do próprio sistema de gestão qualitativo, rumo à efetiva “Qualidade Total”.

A necessidade de certificação está constantemente crescendo, De acordo com a maioria das indústrias que há tempos vêm sendo certificadas, um crescente número de pequenas e médias empresas, bem como prestadoras de serviço hoje estão empenhando-se pela certificação.

Mas o importante aqui é que em ambas modalidades a Auditoria Ambiental privada é caracterizada, basicamente, pela voluntariedade, eis que geralmente são facultativas.

Considerando que a Auditoria ambiental privada reflete apenas uma dimensão empresarial, pode haver o entendimento de que através de sua realização deve ser avaliada apenas capacidade da empresa em cumprir a legislação ambiental e não o efetivo cumprimento da legislação.⁴⁵ A partir desta consideração, observamos a existência de divergências entre escopo das Auditorias Ambientais privadas e o escopo das Auditorias Ambientais públicas, já que estas assemelham mais às auditorias de conformidade e de performance ambiental, cuja verificação dos fatores ambientais para demonstrar a adequação com a legislação ambiental e/ou licenças é indispensável na avaliação do desempenho ambiental da empresa pelo órgão público fiscalizador.

Resumindo, enquanto a Auditoria Ambiental Privada destina-se a avaliar capacidade, a Auditoria Ambiental Pública vincula-se à avaliação de conformidade.

2.1.1.1 Justificação

Informa Paulo Affonso Leme Machado que a Auditoria Ambiental privada tem sido impulsionada pela tomada de consciência das vantagens na concorrência, que pode conferir a certas

⁴⁵ A ISO prevê pelo menos o investimento no cumprimento da legislação em vigor.

empresas a adoção de medidas testemunhando a sua “consciência ecológica” no plano da estratégia de mercados (*marketing*), dos novos produtos, das novas tecnologias, e dos novos sistemas de gestão.

Segundo a Câmara de Comércio Internacional - ICC, as empresas adotam programas de Auditoria Ambiental para atingir objetivos distintos, mas o principal objetivo é orientá-las para atender às exigências da legislação aplicável, e em seguida, atender aos Princípios do Desenvolvimento Sustentável.

Assim como ocorreu com a Auditoria Contábil, filiais ou subsidiárias de empresas estrangeiras foram as precursoras da aplicação voluntária, e privada num primeiro momento, da Auditoria Ambiental no Brasil. Por isso, sua aplicação em empresas que apresentam algum vínculo mercadológico com o setor externo é crescente. A Sandoz, a Dupont, a White Martins, e a Vulcan são exemplos de empresas que operam no Brasil e possuem programa de Auditoria Ambiental, vinculado à política ambiental das suas matrizes.

Outrossim, empresas têm programas de Auditoria Ambiental próprio, buscando maior competitividade no mercado internacional. O estabelecimento de um programa de Auditoria Ambiental passa por três etapas: sofisticação (confirma bom desempenho); falta de problemas (identifica desempenho); e tempo.

Assim, quando a empresa está estabelecendo seu programa de Auditoria Ambiental, ela procura identificar os problemas e os riscos ambientais de modo a corrigi-los. Em uma segunda etapa, ela procura estar em conformidade com a política ambiental da empresa, que incorpora a necessidade de atender às exigências legais, dentre outras. Em um terceiro estágio, ela verifica a eficácia da gestão ambiental em assegurar-lhe um desempenho ambiental considerado “bom”.

Por outro lado, a adoção voluntária de um Programa de Auditoria corresponde à necessidade das empresas atenderem exigências de acionistas, de mercado, de companhias de seguro, de órgãos financiadores ou internas. Em geral, elas estão associadas a Programas de Auditoria Ambiental. A adoção de um programa de Auditoria Ambiental apresenta para a empresa a possibilidade de obter os seguintes benefícios:

a) auxílio à identificação e à documentação das conformidades com a legislação, regulamentação, normas, políticas da empresa e políticas certificadoras;

- b) melhora da imagem da empresa junto ao público, a comunidade e ao setor público;
- c) provê a direção da empresa de informações quanto à adequação de sua gestão com as responsabilidades ambientais, evitando-lhe surpresas;
- d) minimização dos resíduos gerados pela empresa,
- e) auxílio para solucionar os problemas ambientais, segundo as necessidades de proteção do meio ambiente e às disponibilidades da empresa, descartando pressões externas;
- f) assessoramento aos gestores na implementação da qualidade ambiental;
- g) implementação da consciência aos empregados com relação a política e responsabilidades ambientais;
- h) proteção de potenciais acidentes ambientais;
- i) produção e organização de informações ambientais consistentes e atualizadas que podem ser acessadas por investidores, e outras pessoas físicas ou jurídicas envolvidas nas operações de financiamento e transações da unidade auditada, de modo que possibilita os gestores a obter crédito financeiro por bom desempenho ambiental;
- j) facilidade na obtenção de cobertura de seguros para possíveis riscos ambientais;
- l) aceleração do desenvolvimento do sistema de gestão ambiental;
- m) facilita a comparação e intercâmbio da informação entre as unidades da empresa.

Estes benefícios podem ter como contrapeso algumas desvantagens dentre as quais:

- a) necessidade de recursos adicionais para implementar o programa de ambiental;
- b) maior obrigação quando não conseguir atender aos critérios da ambiental, o que implica muitas vezes em dispêndio significativo de recursos;
- c) se for conduzida de forma inexperiente ou incompleta ela pode indicar um falso senso de segurança sobre os riscos ambientais;
- d) as indústrias podem sofrer pressão de órgãos governamentais e de grupos ambientais para demonstrar os resultados da ambiental,

Contudo, a interação do processo da empresa, isto é, a melhora contínua, é a grande esperança de que no final das contas uma gestão voltada para o meio ambiente não saia cara para as indústrias. Ou seja, que os custos para não sujar sejam revertidos em lucro a médio e longo prazo, contando com um desenvolvimento de tecnologias nessa direção. A lógica é parecida com a da qualidade. “Se um produto tem que ser transformado para ter qualidade, invariavelmente vai custar mais caro. Já, se a

busca pela qualidade partir do projeto, o processo também ganha qualidade, levando em consideração detalhes mínimos. Os custos tendem a cair. O produto só vai estar realmente bom se o projeto for revisto”, diz Soffiatti.

No entanto, as legislações ainda não se definiram quanto a este tipo de Auditoria Ambiental.

Mas o importante é que a Auditoria Ambiental também pode ser encarada numa dimensão de interesse público, como um novo instrumento de tutela jurídica do ambiente. Ou seja, ela pode - e deve - ser utilizada no controle da qualidade ambiental como instrumento auxiliar do Poder Público, na consecução da proteção, conservação e recuperação ambiental.

2.1.2 Auditoria Ambiental Pública

A Auditoria Ambiental pode também exercer importante papel como instrumento de controle auxiliar à fiscalização pelo Poder Público (Administração). Senão, vejamos:

A Auditoria Ambiental Pública é a abordagem, pela Administração Pública, de uma realidade ambiental determinada, a saber, uma abordagem interdisciplinar, prospectiva, global e sistemática. Enquanto abordagem sistemática, traduz-se, por um lado, numa análise rigorosa, lógica, dos fatores de qualidade ambiental, desenvolvendo-se sob um plano ordenado, comportando uma série de etapas, como um típico procedimento; por outro, apregoa a busca da coerência na solução de diversos problemas ambientais pelos próprios “administrados”.

Ora, se o instituto em tela em tela é considerado ferramenta básica para a obtenção de maior controle e segurança do desempenho ambiental de uma empresa ou projetos de significativo impacto ambiental, entre tantos outros, ela pode também ser o “utilizada” pelo Estado para controlar a observância de critérios e medidas determinados pela legislação com o objetivo de viabilizar a economia da sustentabilidade. Além disso, considerada numa dimensão de ordem pública, a Auditoria Ambiental fornece ao governo informações relativas ao desempenho ambiental das empresas sem lhe retirar a possibilidade da supervisão e inspeção. Isto é, alivia a função “policialesca” do Estado por um lado, para permitir-lhe uma função de gerenciamento ou dar-lhe suporte à aplicação da legislação por

outro. À sociedade ela pode oferecer informação pública quanto ao trabalho de proteção ambiental da empresa, atender ao um princípio ético do “direito à informação”.

A Auditoria Ambiental Pública corresponde a um instrumento de controle que informa ao governo quanto ao desempenho ambiental da empresa auditada, transferindo parte do encargo financeiro e de fiscalização do setor público para o setor privado. Ao setor público resta a importante tarefa de controlar os indicadores da qualidade das Auditorias.

Como já se percebeu, quanto à **obrigatoriedade**, a Auditoria Ambiental pública pode ser voluntária (facultativa) ou compulsória (obrigatória).

Em termos de compulsoriedade, a Auditoria Ambiental pública pode ser: a) determinada e realizada pelo Poder Público; ou b) determinada pelo Poder Público e realizada pela própria empresa auditada - incluídas as determinadas pelo Poder Público e realizadas por auditores independentes, .

A Lei nº 1.898/1991 do Estado do Rio de Janeiro, em seu art. 5º “ caput” estabelece, para as atividades ali previstas, obrigatoriedade de audiência anual. A Lei nº 848, de 10/04/92 do Município de São Sebastião - SP estabelece Auditorias Ambientais a cada dois anos (art. 3º, § 7º). A Lei Municipal de Vitória (Lei nº 3.968, de 15/09/93) prevê o prazo máximo de dois anos entre as Auditorias, sendo que a Lei do Estado do Espírito Santo nº 4.802, de 02/08/93, preceitua o prazo máximo de três anos. (A lei do Município de Vitória está plenamente dentro da autonomia constitucional do município.)

A Auditoria Ambiental antes da Lei Fundamental de 1988 não tinha a sua previsão legal nem mesmo ao nível infraconstitucional. Atualmente, a Auditoria Ambiental é expressamente prevista nas Constituições dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Em razão do princípio democrático que informa o Direito Ambiental, bem como do princípio da publicidade dos atos administrativos que informa o art. 37 da Constituição Federal, deve ser dada publicidade à Auditoria Ambiental. A publicidade tem por objetivo assegurar que a população tome conhecimento do referido Relatório de Auditoria Ambiental e que possa apresentar críticas e sugestões ao Sistema de Gestão e ao própria política proposta. Em realidade, a Auditoria Ambiental pública é, concomitantemente, um instrumento de controle e participação dos cidadãos na Administração Pública

e instrumento administrativo de análise técnica de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais.

A primeira obrigação da administração pública em relação a Auditoria Ambiental obrigatória é que esta não pode ser dispensada sempre que se trate de licenciamento de atividade ou instalação efetiva ou potencialmente poluidora ou causadora de degradação ambiental. O princípio de direito que deve ser observado é que, em havendo risco potencial ou atual, o meio ambiente deve ser preservado através da elaboração de um sistema de gestão ambiental eficaz. A dispensa, imotivada, ou em fraude à constituição da Auditoria Ambiental, quando obrigatória, deve ser considerada falta grave do servidor que a autorizar. Assim é porque, na hipótese, trata-se de uma violação cabal da Lei (Constituição Estadual, Lei Ordinária)

A características fundamentais das Auditorias de caráter obrigatório é a publicidade, em atendimento ao direito à informação da sociedade, permitindo maior participação no controle ambiental.

2.2 Quanto ao tempo de duração podem ser:

- a) *periódicas*,
- b) *extraordinárias*.

2.3 Em razão do seu alcance, podem ser:

- a) *gerais*, que abrangem todas as atividades da empresa;
- b) *setoriais*, que se dão somente em linhas específicas;
- c) *completas*, incluindo o conjunto das instalações;
- e) *por plantas*.

2.4 Tendo em conta suas funções, podem abarcar:

- a) *produtos e matérias primas*;
- b) *energia*;
- c) *subprodutos*;
- d) *embalagens*
- e) *ambiente interior*
- f) *processos*.

2.5 De acordo com o ambiente externo, pode contemplar-se a incidência sobre:

- a) *atmosfera*;
- b) *água*;
- c) *solo*;
- d) *ruidos*.

2.6 Quanto ao método aplicado:

- a) *pontual*
- b) *convencional (descritivo)*

Obs.: Ambos podem ser utilizados, dependendo da estrutura do Programa de Auditoria Ambiental a ser implantado na empresa.⁴⁶

2.7 Por último, conforme a regulamentação em:

- a) *industrial;*
- b) *comercial;*
- c) *transportes;*
- d) *segurança dos trabalhadores;*
- e) *incidência sobre a vizinhança;*
- f) *eventuais catástrofes;*
- g) *armazenamento de resíduos;*
- h) *destruição e tratamento de subprodutos;*
- i) *transporte de substâncias perigosas;*
- j) *reutilização e reciclagem*
- l) *outros.*

3. Categorias

Sérgio Amaral apresenta classificação dada pelo *U.K. Association of Environmental Consultancies* (Associação de Consultas Ambientais do Reino Unido), que divide as Auditorias Ambientais em quatro grandes categorias. São elas:

a) **Auditoria de gerência** - avalia os sistemas de gestão ambiental, isto é, visa principalmente avaliar a adequação e a eficácia do sistema de gestão ambiental adotado pela empresa;

b) **Auditoria completa** - desenvolve um exame completo de todas as interações da empresa auditada com o meio ambiente, avaliando o desempenho da gerência e o cumprimento de políticas ambientais internas e da legislação;

c) **Auditoria técnica** - avalia predominantemente unidades de produção, processos e sistemas de tratamento de resíduos;

d) **Auditoria de responsabilidade** - em geral, está associada a fusões e aquisições industriais, tendo por objetivo avaliar o passivo ambiental da empresa.

⁴⁶ AMARAL, Sérgio Pinto. Ob cit. p.45.

Segundo Sérgio Amaral, ainda, outros autores classificam as Auditorias em: a) corporativas; b) de atividades; c) de questões ambientais; e, d) de atendimento da legislação. Entretanto, todos estes tipos de Auditoria podem ser incluídos nas quatro grande categorias por ele apresentadas.

3.1 Características de um Programa de Auditoria Ambiental

Baseados nas informações até aqui coligidas, podemos dizer que, de forma geral, a Auditoria Ambiental é o ferramental usado voluntariamente pelas empresas para controlar a observância de critérios e medidas estipulados, em normas legais ou não, mas com o objetivo racionalizar a utilização dos recursos ambientais, tendo, justamente por isso, despertado mais e mais o interesse da comunidade empresarial e dos governos em consideração à implantação do Desenvolvimento Sustentável.

A Auditoria Ambiental é uma ferramenta de gerência com o objetivo de avaliar o desempenho ambiental de uma organização (empresa)⁴⁷ A Auditoria Ambiental Pública, por sua vez, não é um fim em si mesmo, senão um controle para a verificação do cumprimento da política geral no que se refere ao meio ambiente.

Inicialmente, se estabelece um contato entre auditor e aditado, pelo qual o primeiro informa ao segundo o objeto da auditoria. Ciente disto, o aditado fornece as informações solicitadas pelo auditor. A seguir, é feita uma identificação das evidências encontradas, passando imediatamente à uma avaliação destas. Se necessário, o auditor buscará novas evidências de modo que os resultados da Auditoria Ambiental, as conformidades e não conformidades das informações obtidas durante o processo da auditoria são agragadas e analisadas em conjunto pelos auditores da equipe e por fim estes emitem seu parecer, baseados em evidências objetivas, apresentando os resultados e a conclusão da auditoria ao seu cliente.

⁴⁷AMARAL, Sérgio Pinto. Ob cit. p 101.

CAPÍTULO III - A AUDITORIA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

1. Introdução

Neste capítulo, desviamo-nos um pouco do tema central para situar melhor o leitor dentro do universo político da Auditoria Ambiental, que será melhor compreendida enquanto instrumento de um processo de reciclagem em curso na ordem econômica mundial, retomando, ao final, o caminho lógico a ser aqui deduzido. Senão, vejamos:

2. A eficácia do Estado de Direito

Atualmente objetivo-síntese do Estado Democrático de Direito é promover o “bem-comum” e, quando se passa ao estudo da tutela do meio ambiente, cabe dizer que a sua projeção nessa área também é a realização da justiça social. Para o cumprimento desse fim, o Estado propõe-se a desenvolver sua variada atividade em benefício da população, inclusive intervindo na atividade econômica, na medida em que isso seja necessário. Essa atividade compreende a realização de obras e prestação de serviços, bem como providências de ordem jurídica destinadas a disciplinar a cooperação entre os indivíduos e a prevenir e dirimir conflitos entre as pessoas em geral. Tal é, em sentido amplo, a “função jurisdicional” do Estado, sendo, então, a **tutela jurídica do meio ambiente** realizada através do Direito Ambiental.

Ora, é sob a égide irrefutável de leis que coordenam política, planejamento, gestão dos interesses da sociedade que o Estado adota práticas e ações que envolvem seus agentes e instrumentos na consecução da justiça social. Logo, no exercício da sua “função jurisdicional ambiental” o Estado “providencia” leis que regulam a atividade dos homens no que diz respeito ao assunto.

Pois bem, toda lei vigente e eficaz rege os atos realizados sob seu império, os quais serão, segundo seus desígnios, atos devidos ou vedados, eficazes ou ineficazes, válidos ou inválidos.

Portanto, a tutela jurídica do meio ambiente, bem como dos seus respectivos desdobramentos na dinâmica da sociedade, é feita a partir do que o Direito Ambiental dispõe, e tal será o metro pelo qual se considerarão ou não constituídas, modificadas ou extintas, relações jurídicas acerca dessa matéria.

Assim, o Poder Público e a sociedade podem então administrar os recursos naturais com a adoção de instrumentos que propiciem a preservação, conservação, o controle, a melhoria e a recuperação do meio ambiente.

Com efeito, grande parte desses instrumentos está prevista e regulamentada no âmbito do Direito Ambiental, constituindo-se, como parece lógico, nos instrumentos jurídicos para a tutela do meio ambiente. No Brasil, os instrumentos para a proteção ambiental podem ser classificados em dois grades ramos: os judiciais e os administrativos.

As Ações Cíveis Públicas e as Ações Populares são exemplos de instrumentos judiciais que também podem ser considerados instrumentos de controle ambiental, já que viabilizam a implantação das políticas públicas ambientais, através da condenação em obrigação de fazer ou não fazer, como no caso de medidas preventivas ou repressivas/corretivas.

Mas, no que se refere aos instrumentos administrativos, estes podem ser genericamente enquadrados como instrumentos jurídicos, quando regulados pela legislação. Como exemplos são citados o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e as Auditorias Ambientais públicas (já sabemos que é necessário distinguir a Auditoria Ambiental pública da privada, conforme seja determinada/realizada pelo Poder Público ou ela própria empresa).

Por outro lado, existe o Poder de Polícia. Paulo Affonso Leme Machado definiu-o na forma transcrita a seguir:

Poder de polícia é a atividade da Administração pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividade econômicas ou outras atividades dependentes de concessão, autorização, permissão ou licença do Poder Público de cujas ações possam decorrer poluição ou agressão da natureza."⁴⁸

⁴⁸MACHADO, Paulo A. Leme, Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo, 4ª ed. Malheiros Editores, 1992, 606 p.

A atividade do poder de polícia não é dirigida somente contra particulares. O Poder Público pode e deve fiscalizar-se e sancionar-se, no sentido de que a Administração pode tanto autorizar ou licenciar obras e/ou atividades, que serão exercidas por organismos públicos, como impor-lhes sanções administrativas.

Pois bem, até o advento do Desenvolvimento Sustentável, o planejamento econômico, mesmo quando observava uma vertente ambiental, circunscrevia-se a planejar os cronogramas - curto, médio e longo prazo - com os olhos voltados tão somente ao usufruto da geração presente, isto é, na geração que imediatamente iria fruir o desenvolvimento planejado.

Porém, para que as gerações futuras possam encontrar recursos ambientais utilizáveis, que não tenham sido esgotados, corrompidos ou poluídos pelas gerações presentes, novos mecanismos de controle ambiental foram concebidos pelas próprias empresas e/ou e estão sendo introduzidos nas legislações.⁴⁹

Contudo, a experiência tem demonstrado que no plano ambiental muitas legislações são falhas na missão ecológica por permitirem que as questões fundamentais⁵⁰ sejam decididas pelo setor privado através da imposição de estritos limites⁵¹ à atuação estatal. Resta, sobretudo, conferir eficácia ambiental ao ordenamento jurídico.

Ora, conferir eficácia ao ordenamento jurídico é conferir eficácia ao próprio Estado de Direito. Portanto a contestação da “velha ordem” é crucial, sendo, por isso, hora de concentrar esforços na descoberta de novas maneiras jurídico-econômicas de integrar fatores ambientais ao processo decisório do setor privado.

Pois bem, a essência da sustentabilidade é reciclar o próprio sistema de mercado para fazê-lo agir em prol da proteção dos recursos naturais, que destes necessitará independentemente dos

⁴⁹Idem.

⁵⁰Questões fundamentais são aquelas que a legislação traz como referentes a atividades causadoras de significativo impacto ambiental.

⁵¹Exemplos: a prática de *lobbies* pelos detentores do poder econômico - empresários - para a confecção de legislações que desvirtuam a equidade jurídica, facilitando a sonegação de impostos, a imposição de isenção fiscal pelas fabricantes de automóveis que desejam instalar suas motadoras no país (!?)...

motivos monetarizados, alcançando, então, um fim que habitualmente não guia a mão oculta do paradigma liberal-legal⁵², a salvaguarda do interesse coletivo.

Trata-se, em verdade, de “pintar de verde” o liberalismo e fazer os preços dos insumos empresariais interiorizarem gastos ambientais, pressionados por uma sutil teia de agentes econômicos que inclui donas de casa, banqueiros, companhia de seguros, jornalistas, ecologistas e o próprio empresariado, enquanto destinatários finais do próprio desenvolvimento econômico. Tudo isso, é claro, sob o discreto, mas eficaz, controle governamental, ao qual a sociedade confia a representação dos interesses públicos - e com razão, porque se a espontânieidade empresarial fosse o remédio, não existiram os atuais problemas ambientais.⁵³

Além disso, ocorre que a qualidade de vida constitui uma legítima exigência da sociedade, pressupondo uma responsabilidade universal sobre a saúde do meio ambiente como um todo. Ora, a filosofia da qualidade de vida vincula-se à adoção de medidas para manter a qualidade do ar, da água e da terra, bem como, o que parece lógico, com a necessidade de preservar o equilíbrio ecológico para as gerações presente e futuras.⁵⁴ Trata-se, portanto, do respeito pela ecologia e do amor à vida, que devem ser compreendidas como justiça social.

Incontinenti, os princípios elencados nos “pactos universais” supracitados requerem a construção de novos sistemas jurídicos devido à constatação de que o Direito Ambiental é limitado em suas ambições, pois, como dissemos, tem se mostrado um Direito de reação, e não de preservação.⁵⁵

⁵²O paradigma liberal-legal é o ordenamento jurídico que dá suporte ao sistema capitalista de produção de riquezas entre as nações.

⁵³MATEO, Ramón Martín, Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental.

⁵⁴A noção de direito ao desenvolvimento intergerações é a questão fundamental do Desenvolvimento Sustentável. Ou seja, as nações devem providenciar um modo de vida que demonstre o compromisso ético que geração que vive o presente tem para com as gerações que viverão no futuro.

⁵⁵Constatadamente, no passar dos anos o movimento ambiental ignorou que na maioria dos países em desenvolvimento as leis ambientais são escassas ou realistas demais, além de faltar pessoal capacitado para sua regulamentação e cumprimento, tendo, enfim, em que pese o princípio da prevenção, dirigido seus esforços no sentido de alterar o comportamento empresarial através da atuação do Poder Público após um determinado fato ter sido praticado. Espelho disso, é o próprio Direito Ambiental Enquanto sistema “moldado” para remediar os impactos ambientais depois do fato ter ocorrido, o lida com descargas industriais e ecossistemas destruídos, como bacias poluídas por derramamento de óleo, acidentes radioativos e desmatamento, por exemplo. Ou seja, por um lado, carece de mecanismos que desestimulem o consumo desnecessário de recursos ambientais e, por outro, de mecanismos que fomentem um comportamento integrado pró-ativo dos operadores econômicos.

Nesse contexto, o mister é transcender o Direito Ambiental mediante a inserção de princípios de ecologia e equidade (integridade ecológica e justiça social) no próprio corpo principal do Direito do Desenvolvimento Econômico vigente (direito de propriedade, contratos e ilícitos civis) - um verdadeiro Direito do Desenvolvimento Sustentável.⁵⁶

Somente para exemplificar, Dr. J. William Futrell, presidente do Instituto de Direito Ambiental Norte-americano - Environmental Law Institute - sugere duas frentes para efetivar tal transição: a primeira é livrar o Direito do entulho do passado, identificando, no ordenamento jurídico vigente, os incentivos perversos que estimulam pessoas e instituições (empresas) a escolherem formas de desenvolvimento econômico que se caracterizam pelo desperdício, abolindo-os, pois tais incentivos minam a sustentabilidade⁵⁷. A segunda, é ir além do que existe hoje (Direito Ambiental) e criar novos instrumentos jurídico-econômicos para integrar fatores ambientais ao processo decisório do setor privado⁵⁸. Vale dizer, em conformidade com o conceito que a aqui adotamos para o Desenvolvimento Sustentável (criar novas estruturas legais que incorporem de critérios ambientais nas decisões econômicas).

Como exemplo podemos citar a experiência americana:

“No sistema jurídico ambiental norte-americano os bancos que tenham financiado empresas degradadoras dos solos, e, tendo o financiamento uma garantia hipotecária, em caso de insolvência do devedor, o banco podendo ficar proprietário do solo contaminado, passa a ser, também, responsável pela poluição. Nesse caso, oportuno o acompanhamento, através

⁵⁶Cumprir destacar que o Direito Ambiental não deve ser substituído, mas sim suplementado, pois é necessário manter o aparato legal ambiental referente às autorizações, licenças e estudos de impacto ambiental, como uma rede de proteção e recuperação.

⁵⁷Os incentivos fiscais e os subsídios governamentais, são exemplos em potencial. Assim, a reforma necessária não precisará, talvez, de uma nova lei ambiental, mas de uma revisão do Código Comercial, pelo menos; ela irá mostrar as áreas onde subsídios para o desenvolvimento se chocam com necessidades ambientais e ajudará a modificar as normas que minam a sustentabilidade.”

⁵⁸Acerca da segunda frente, o Dr. J. William Futrell, presidente do Instituto de Direito Ambiental Norte-americano - Environmental Law Institute - assevera que a transição para a sustentabilidade não pode ocorrer sem uma mudança na economia, a qual depende de se corrigir a Lei. “O sistema de mercado não é capaz de levar em conta a degradação ambiental porque o elo entre ambiente e mercado nunca foi forjado”. De fato, os preços não refletem os custos ambientais: bens e serviços ambientais são sempre subestimados ou gratuitos; as atividades poluidoras quase sempre oferecem maior retorno de capital do que alternativas sustentáveis. Infelizmente, a maior parte dos incentivos na legislação vigente desencoraja a tomada de decisões de caráter sustentável e estimula decisões que levam ao desperdício; decisões de curto prazo que comprometem a economia e ecologia. “Corrigir a Lei é crucial, porque sem uma mudança na estrutura legal, não há incentivo econômico capaz de operar de maneira sustentável, seja para empresas públicas ou privadas”, completa Dr. Futrell.

de uma auditoria ambiental, da atividade da empresa tomadora de empréstimo.”⁵⁹

Ora, faz tempo que se supõe que numa economia de mercado o Estado deve intervir para velar pela qualidade dos produtos oferecidos. A intervenção da Administração vem então determinada pela tutela de certos valores que a sociedade considera prevalentes, o que dá lugar a exigência pela Administração de especificações técnicas de cumprimento obrigatório e que podem ser assim definidas: “especificação técnica relativa a produtos, processos ou instalações industriais estabelecida com caráter obrigatório através de uma disposição para sua fabricação, comercialização ou utilização.”⁶⁰

Ocorre que a qualidade de vida constitui uma legítima exigência da sociedade, pressupondo uma responsabilidade universal sobre a saúde do meio ambiente como um todo. Ora, a filosofia da qualidade de vida vincula-se à adoção de medidas para manter a qualidade do ar, da água e da terra, bem como, o que parece lógico, com a necessidade de preservar o equilíbrio ecológico para as gerações presente e futuras⁶¹. Trata-se do respeito pela ecologia e do amor à vida.

2.1 Utilizando a força do inimigo

A Auditoria Ambiental é um instrumento de gestão ambiental, de caráter preventivo, cuja realização voluntária deve ser incentivada em razão dos benefícios que sua prática pode trazer para as empresas.

Entendemos que ao empresariado cabe produzir mais bens e serviços, utilizando menos recursos e gerando menos poluição, enquanto ao governo cabe fomentar o desenvolvimento nesse

⁵⁹ Patrick Thieffry, “L’opportunité d’une responsabilité communautaire du pollueur - les distorsions entre les états-membres et les enseignements de l’expérience américaine”, in *Revue internationale de Droit Comparé*, n.1-94, pp.103-123,1994. Paulo Affonso Leme Machado, ob. cit.

⁶⁰ Reamón MartínMateo, ob. cit. p.105.

⁶¹ A noção de direito ao desenvolvimento intergerações é a questão fundamental do Desenvolvimento Sustentável. Ou seja, as nações devem providenciar um modo de vida que demonstre o compromisso ético que geração que vive o presente tem para com as gerações que viverão no futuro.

rumo. Por isso, é preciso definir logo o que o setor privado faz melhor e o que os governos fazem melhor, pois trata-se, em última análise, de uma super *joint venture* para promover o Desenvolvimento Sustentável.

Para fomentar a adoção voluntária das Auditorias Ambientais pelas empresas, sugerimos a criação de uma procuradoria de Auditoria Ambiental nos órgãos públicos ambientais, com a função específica de ajudar as empresas a descobrir se suas atividades podem causar danos ambientais, inspecionar, em coordenação com as autoridades federais, estaduais e municipais, o cumprimento e aplicação da normatividade em matéria de proteção e defesa do ambiente.

2.2. Os incentivos no Brasil

O poder executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

- I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;
- II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;
- III - outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Os órgãos, entidades e Programas, do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica. (IPNMA, art. 13)

As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, conforme prevista na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e ao cumprimento das normas, dos critérios e padrões expedidos pelo CONAMA. tais entidades e órgãos acima referidos deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e a aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

Se a empresa estiver sendo aditada pela primeira vez, deverão ser feitas apenas recomendações, sem aplicação de qualquer sanção. Porém, sendo novamente procurada pelo órgão

público ambiental, ocasião em que se dará a verificação, e se novamente averiguar-se que sua atividade se encontra fora do que marca a legislação ecológica a empresa sofrera sanções.

É da doutrina:

“Pode-se dizer que os custos e os aspectos mercadológicos ainda são os fatores decisivos na mudança de estratégias no que se refere ao comportamento de uma empresa com relação ao meio ambiente”. Outrossim, “o comportamento ético das empresas não é, ainda, regra nem nos países desenvolvidos.”⁶²

Ora, o pior dos poluidores pode se tornar um modelo de virtude ambiental, desde que aspectos técnico-econômicos e mercadológicos apontem nesta direção.

A adoção voluntária de Auditorias Ambientais supervisionadas pelo Poder Público deve ser incentivada. Ora, salvo melhor juízo, a concessão de distintivos de “bom comportamento” ambiental reconhecidos pela ordem jurídica (órgão público ambiental) constituem um elemento importante para a estratégia de fomento.

Assim sendo, a Administração deve providenciar para que a posição de privilégio que os certificados de qualidade outorgam aconteça com as devidas condições de seriedade, objetividade e conhecimento técnico. Para tanto, também necessita contar com uma estrutura administrativa adequada, que valha pela idoneidade dos fiscalisadores e comprove que as empresas beneficiadas foram identificadas inicialmente e mantiveram as condições que lhe conferiram o reconhecimento do referido *status*. Neste desiderato, pois, há uma imprescindibilidade quanto a criação de entidades regulamentadas que garantam independência e imparcialidade. Tais entidades poderiam ser firmas privadas, agências públicas que conheçam a legislação ambiental, ou ONG's autorizadas. Dentre as Agências públicas, a propósito, incluem-se agências federais, estaduais ou municipais, além das associações com propósitos especiais tais como as comissões regionais e municipais.

⁶²Telma Maria Marques Malheiros, Advogada da CNEN, atualmente cedida a FURNAS. mestre em Ciências em Planejamento Energético e Ambiental e Doutora em Engenharia Ambiental pela COPPE/UFRJ. Pesquisadora do Grupo de Gestão e Qualidade Ambiental da CPPE/UFRJ. Docente na área de Legislação Ambiental em cursos de Pós-graduação e Extensão Universitária em diversas instituições universitárias. Membro da comissão de Direito Ambiental da OAB RJ,

CAPÍTULO IV - A AUDITORIA AMBIENTAL PÚBLICA E O SEU PROCEDIMENTO

1. Competência executória

Todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) tem competência legislativa e político-administrativa para proteger o meio ambiente. Desta forma, pode haver obrigatoriedade legal, em nível federal, estadual e municipal, de realizar Auditorias Ambientais.

2. Abrangência da Auditoria Ambiental

No Estado do Rio de Janeiro a Lei 1.898 de 26.11.91 determina que devem realizar Auditorias Ambientais anuais:

“Art. 5º (...)

I - As refinarias, oleodutos e terminais de petróleo e seus derivados;

II - As instalações portuárias;

III - As instalações destinadas à estocagem de substâncias tóxicas e perigosas;

IV - As instalações de processamento e de disposição final de resíduos tóxicos ou perigosos;

V - As unidades de geração de energia elétrica a partir de fontes térmicas e radioativas;

VI - As instalações de tratamento e os sistemas de disposição final de esgotos domésticos;

VII - As indústrias petroquímicas e siderúrgicas;

VIII - As indústrias químicas e metalúrgicas.”

O parágrafo único do referido artigo permite que a Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, por proposição da Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEMA dispense a Auditoria Ambiental nas instalações de tratamento e nos sistemas de disposição final de esgotos domésticos, bem como nas indústrias químicas e metalúrgicas.

Portanto, o sistema previsto no Estado do Rio de Janeiro é misto quanto à obrigatoriedade, pois somente as atividades compreendidas nos incisos I a V é que estão obrigadas a realizar Auditorias Ambientais, não podendo o órgão ambiental estadual dispensar tal exigência. Quanto às outras atividades licenciadas pelo órgão ambiental, a Auditoria Ambiental será voluntária, isto é, à escolha da empresa.

O Estado do Espírito Santo, pela Lei 4.802, de 2.8.93, publicada no DOE de 16.8.93, tem as exigências dos incisos. I a VIII da Lei do Estado do Rio de Janeiro, acrescentando mais três: “ IX - indústrias de celulose e papel; X - lixo hospitalar e XI - mineração”.

3. Conteúdo da Auditoria Ambiental

A Lei n. 1.898/91 do Estado do Rio de Janeiro determina que a Auditoria Ambiental, através de seus estudos e exames, avalie:

“Art. 1º (...):

I - Os níveis efetivos ou potenciais de poluição ou de degradação ambiental provocados por atividades de pessoas físicas ou jurídicas;

II - As condições de operação e de manutenção dos equipamentos e sistemas de controle da poluição;

III - As medidas a serem tomadas para restaurar o meio ambiente e proteger a saúde humana;

IV - A capacitação dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas, rotinas, instalações e equipamentos de proteção do meio ambiente e da saúde dos trabalhadores”

A lei fluminense determina que seja considerada não só a poluição encontrada como o potencial. Além da poluição, abrange a degradação ambiental, inclusive da fauna e da flora. Portanto, os recursos ambientais utilizados por uma empresa serão considerados. Não só as condições de operação dos equipamentos e sistemas de controle da poluição serão analisados, mas também as condições de manutenção desses equipamentos e sistemas.

A lei do Estado do Rio de Janeiro insere na sua tutela as medidas de reparação ao meio ambiente e à saúde humana, independentemente de qualquer ação judicial exigindo essa reparação. A Auditoria Ambiental irá constatar o que se faz efetivamente para sanar os danos desejados ou não desejados à saúde humana e ao meio ambiente, lembrando-se de que vigora o princípio de responsabilidade civil objetiva (independente de culpa).

A Auditoria Ambiental fluminense e capixaba, que mencionamos abaixo, não se cingiu ao exame das medidas de prevenção dos danos específicos ao meio ambiente, mas tratando da saúde humana contemplará os sistemas, rotinas, instalações, equipamentos em relação à saúde e à segurança do trabalhador. A formulação de hipóteses de acidentes mostra a higidez do meio profissional não dissociada do meio ambiente interno e externo da empresa.

A Lei do Estado do Espírito Santo 4.802, de 2.8.93 persegue os mesmos objetivos da lei fluminense, acrescentando finalidades que cumpre destacar:

“Art. 2º (...):

I - Estimar a qualidade do desempenho das funções do gerenciamento ambiental, os sistemas e os equipamentos utilizados por empresa ou entidade;

IV - Verificar o encaminhamento que está sendo dado às diretrizes e aos padrões da empresa ou entidade, objetivando preservar o meio ambiente e a vida;

VI - Propor soluções que permitam minimizar a probabilidade de exposição de operadores e do público a riscos provenientes de acidentes hipotéticos, mas prováveis, e de emissões contínuas que possam afetar direta ou indiretamente sua saúde ou segurança.”

A Resolução CEE - Comunidade Econômica Européia 1.836/93, de 29.6.93, propõe como temas a serem abrangidos na Auditoria Ambiental:

1 - Avaliação, controle e redução dos impactos da atividade em questão sobre os diferentes setores do ambiente;

2 - Gestão, economia e seleção da energia;

3 - Gestão, economia, seleção e transporte de matérias-primas; gestão e economia da água;

4 - Redução, reciclagem, reutilização, transporte e eliminação de resíduos;

- 5 - Avaliação, controle e redução de ruídos dentro e fora das instalações;
- 6 - Seleção dos novos métodos de produção e alteração dos métodos existentes;
- 7 - Planejamento dos produtos (concepção, embalagem, transporte, utilização e eliminação);
- 8 - Comportamento ambiental práticas dos contratantes, sub-contratantes e fornecedores;
- 9 - Prevenção e limitação dos acidentes de meio ambiente;
- 10 - Processos de emergência em caso de acidentes de meio ambiente;
- 11 - Informação e formação do pessoal em questões ambientais;
- 12 - Informações externas sobre questões ambientais.

A norma da CEE prevê em seu anexo I, que deverá ser apresentada uma “lista de disposições legislativas, regulamentares e outras de política de ambiente”. Dessa forma, necessária a avaliação sob o prisma jurídico do comportamento da empresa, mas dentro de um enfoque interdisciplinar.

Nos Estados Unidos da América a Auditoria Ambiental abrange, entre outras matérias, “o planejamento financeiro dos investimentos em matéria ambiental; efetividade financeira da regulamentação ambiental; tomada de consciência e motivação dos empregados em matéria ambiental; aquisição e fusão de sociedades; antecipação concernente às evoluções legislativas e regulamentares federais e locais futuras de meio ambiente”. Como vimos no capítulo ??? Lepage Jessua salienta que as empresas utilizavam as Auditorias no sentido de se premunirem contra as ações judiciais.

A norma Britânica BS 7.750/93 aconselha que “os procedimentos devem incluir, quando apropriado, considerações sobre:

- a) Emissões controladas e não controladas sobre a atmosfera;
- b) Descargas controladas e não controladas de água;
- c) Dejetos sólidos e outros;
- d) Contaminação da terra;
- e) Uso da terra, água, combustível e energia e outros recursos naturais;
- f) Impacto sonoro, olfativo de poeira, de vibração e visual;
- g) Efeitos sobre partes específicas do meio ambiente e dos ecossistemas”.

A referida norma prevê ainda que os procedimentos devem incluir efeitos decorrentes ou passíveis de decorrerem de:

- a) Condições normais de operação;
- b) Condições anormais de operação;
- c) Incidentes, acidentes e situações potenciais de emergência;
- d) Atividades passadas, atuais e planejadas.

A Auditoria Ambiental analisará, também, a política ambiental e o programa de meio ambiente, quando a empresa explicitamente tiver elaborado esses dois documentos. A inexistência destes, ou o fato de estarem sendo preparados, não obsta a realização da Auditoria. Oportuno apontarem-se os conceitos desses termos na Diretiva 1.836/93 da CEE: “ Política de meio ambiente” retrata os objetivos e princípios globais de ação de uma empresa em matéria de ambiente, incluindo a observância de todas as disposições regulamentares pertinentes e “ Programa de meio ambiente”- a descrição dos objetivos e atividades específicas da empresa para assegurar uma maior proteção do ambiente numa dada instalação industrial, incluindo a descrição das medidas tomadas ou previstas para o cumprimento desses objetivos e, se adequado, os prazos para a aplicação de tais medidas”.

4. Estudo de Impacto Ambiental e Auditoria Ambiental

A legislação brasileira previu dois tipos de estudo de impacto ambiental: aquele que é prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente⁶³ e o estudo exigido antes da autorização e/ou licença de funcionamento ou de operação.

Para o Prof. Paulo Affonso Leme Machado a Auditoria Ambiental será sempre posterior ao estudo prévio de impacto ambiental. Ou seja, posteriormente à instalação, a Auditoria avalia se as orientações contidas no EIA estão sendo observadas e se os métodos de controle ambiental estão sendo eficazes.

⁶³Constituição Federal, art. 225, I, IV;

A “contrariu senso”, diferente é a situação do estudo de impacto ambiental para a concessão de nova autorização e/ou licença de funcionamento. Nesse caso, a Auditoria Ambiental poderá anteceder o EIA/RIMA e lastrear algumas de suas considerações.

Quanto às semelhanças que os dois instrumentos de tutela jurídico-ambiental guardam entre si, destaca-se:

1. possuem a mesma natureza jurídica;
2. ambos serão realizados às expensas da empresa e/ou do empreendedor;
3. no caso das Auditorias obrigatórias, assim como no EIA o órgão público ambiental poderá elaborar um “termo de referência”, contendo orientações a serem seguidas em casos concretos ou genericamente no procedimento.

5. O Licenciamento

No Brasil, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente SISNAMA, e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetivos ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (Art. 10 e .. Art. 37)

Os órgãos públicos ambientais competentes e os órgão setoriais do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, deverão compatibilizar os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio ambiente, respeitados os critérios e diretrizes estabelecidas pela Resolução nº001, 23/01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e tendo por base a natureza, o porte e as peculiaridades de cada atividade.⁶⁴

5.1 Procedimento

⁶⁴Resolução nº001, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental.

Pelo que até agora se expôs, enquanto abordagem sistemática dos fatores de qualidade ambiental nos processos de produção das empresas, pode-se dizer que a Auditoria Ambiental é um instrumento racional para a gestão ambiental de insumos que visa a busca da coerência na solução dos diversos problemas inerentes às atividades que desenvolvem, geralmente objetivando a obtenção de um certificado, tomando como parâmetros valores, critérios e princípios básicos de uma gama incontável de Ciências, inclusive, da ciência do Direito.

Todavia, quando consagrada em Lei para o fim de viabilizar a licença ambiental, ganha traços de um procedimento jurídico típico, Máxime se o referido fim for o licenciamento ambiental, caso em que se configurará num procedimento administrativo. Um instituto jurídico de natureza instrumental que se manifesta através de uma análise rigorosa, lógica, desenvolvida sob um plano ordenado, comportando uma série de etapas. Procedimento é o modo pelo qual o processo se desenvolve, a maneira pela qual se encadeiam os atos do processo. É o rito, ou andamento do processo. O processo contém em si o procedimento. Não há processo sem procedimento.

Podemos dizer que a Auditoria Ambiental Pública é um procedimento ordenado que tem por objetivos básicos o exame e a avaliação, periódica ou ocasional, dos aspectos legais, técnicos, e administrativos relacionados às atividades ambientais (comportamento) de uma empresa, como um instrumento de análise e aprimoramento de seu desempenho ambiental e das ações relativas a esta questão.

Ora, a noção de procedimento não se liga unicamente ao processo civil. Sendo apenas uma maneira de agir, o procedimento pode referir-se a muitas outras coisas, como a um processo administrativo, por exemplo. Por sua vez, o procedimento administrativo, “é a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela administração”.⁶⁵ O procedimento administrativo constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal e final colimado pelo Poder Público⁶⁶.

⁶⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 19ª ed. Malheiros Editores Ltda. São Paulo, 1994.

⁶⁶ Idem;

A preterição dos atos preparatórios ou a sua realização em desconformidade com a norma legal que disciplina o procedimento administrativo pode acarretar a nulidade do ato final, desde que se trate de operações essenciais ou de requisitos de legalidade do ato principal.

O problema do sistema de licença é que, embora ele tenha se mostrado eficaz, a imposição da lei varia grandemente em intensidade e efetividade.

5.2 Processo administrativo

Para licença de instalação e/ou para autorização de instalação, a fase de Auditoria será posterior ao licenciamento. Contudo, para a concessão da licença de operação e/ou autorização para operação, a Auditoria Ambiental poderá anteceder essa fase, como também será de grande importância na renovação do licenciamento.

A renovação do licenciamento tem se convertido em uma atividade administrativa sem um engajamento da pessoa física ou jurídica interessada. A Auditoria Ambiental evitará que esse procedimento seja meramente uma rotina e poderá dar uma outra dimensão na intervenção do órgão público no meio ambiente.

“No caso da licença de instalação e/ou de autorização de instalação, a Auditoria que for empreendida “*a posteriori*” deverá verificar o cumprimento das condições constantes do licenciamento.”⁶⁷

5.2.1 Auditoria Ambiental e a Administração Pública

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 ficou implicitamente determinado que o licenciamento ambiental se realizasse mediante a adoção de um procedimento complexo, no qual intervêm diversos atores que são: A Administração Pública, a equipe técnica multidisciplinar, o postulante ao licenciamento ou empreendedor e a própria população através da participação na audiência pública.

⁶⁷MACHADO, Paulo Affonso. Ob cit. p.23.

O licenciamento ambiental, portanto, somente poderá ser concedido se tiverem sido observados todos os trâmites legalmente exigíveis.

A finalidade do ato é assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consagrado no art. 225 da Constituição Federal, que recepcionou a LPNMA. Tal direito, como se sabe, depende da utilização pelo poder público dos instrumentos constitucionais previstos nos diversos incisos no § 1º do art. 225, além, de outros que possam ser criados pelo legislador ordinário que, em matéria de proteção ambiental tem uma ampla margem de elaboração legislativa.

A Administração Pública tem todo o direito de exigir dos empreendedores que estes realizem, às suas próprias expensas a Auditoria Ambiental. Necessário, contudo, que tal exigência seja feita através de ato formal. O ato formal exigido para o caso é o chamado termo de referência.

A matéria atinente à vinculação da Administração Pública aos resultados da Auditoria Ambiental é bastante controversa. Certamente haverá perplexidade quanto a obrigatoriedade da vinculação da Administração Pública aos resultados da Auditoria Ambiental.

Em nossa opinião, a concessão do Certificado de Qualidade Ambiental deverá ocorrer mediante ato discricionário. Ora, a discricionariedade administrativa provém do Poder discricionário. Isto é, uma prerrogativa legal conferida à Administração Pública, explícita ou implicitamente, para a prática de atos administrativos, quanto à conveniência, oportunidade e conteúdo destes. “A discricionariedade é a liberdade de ação administrativa dentro dos limites estabelecidos pela lei e, por isso, não se confunde com arbitrariedade. Assim, o ato discricionário, sempre se desenvolve dentro de uma margem de liberdade conferida pela lei, ao contrário do ato arbitrário, que extrapola os limites desta, sendo portanto ilegal.”⁶⁸

Ocorre que, em matéria de discricionariedade administrativa, o Estudo de Impacto Ambiental está para o Licenciamento Ambiental assim como a Auditoria Ambiental está para a Certificação. Contudo, enquanto o Licenciamento é ato vinculado, a Certificação, quando fornecida pelo Poder Público será ato discricionário. Senão, vejamos:

⁶⁸Dicionário Jurídico Marcus Cláudio Aquaviva, pg. 1104.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto e contemplado no art. 225 da Constituição Federal. No § 1º do artigo recém referido, estabeleceram-se as incumbências a serem desempenhadas pelo Poder Público para que se assegure a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Há, portanto, uma determinação precisa e clara para que o Poder Público assegure, ou tente assegurar, o equilíbrio ecológico.

A limitação da discricionariedade administrativa no licenciamento ambiental é evidente, pois, como é fácil de perceber, está em decidir no âmbito das questões suscitadas pelo Estudo de Impacto Ambiental. Criou-se, destarte, um balanceamento à discricionariedade da administração pública. Tal discricionariedade para Certificação passa, portanto a circunscrever-se no interior do círculo estabelecido pela Auditoria Ambiental.

Nesta altura, faz-se necessário que se compreenda quais são os limites e o real significado da vinculação do administrador à Eco-Auditoria. Inicialmente, cumpre relembrar que as Auditorias Ambientais se constituem em exame e avaliação periódica ou ocasional do comportamento de uma empresa, pública ou privada, em relação ao meio ambiente. A equipe técnica, em seu trabalho, deverá fornecer um quadro abrangente das atividades. A Administração Pública fica vinculada ao conteúdo do relatório de Auditoria Ambiental, mas não necessariamente a certificação.

A Administração Pública não poderá apresentar razão para justificar a Certificação de empresas, ou a negativa de implementá-la, em elementos que não constem dos autos do relatório de Auditoria. Qualquer decisão a ser tomada deverá, necessariamente, ter como base os estudos elaborados pela equipe técnica.

Tais estudos, contudo, têm um caráter de demonstração de opções para a ação administrativa ser desenvolvida. Neste ponto, é necessário que se examine quais são os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Tais objetivos, como se sabe, são a compatibilização entre o desenvolvimento econômico sustentável, a proteção do meio ambiente assegurando que o mesmo seja sadio e equilibrado e a realização social do Ser Humano. Vale a pena relembrar os termos em que da lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA:

“art. 2. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental; propícia à vida.

visando assegurar, no País, condições de desenvolvimento socio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Aprofundando os termos daquilo que está contido no art. 2º § 1º da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, o art. 4.1, da recém mencionada norma legal determina que : A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

“I - a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Portanto, é inquestionável que a análise do EPIA/RIMA, para ter validade jurídica, deverá ser feita dentro de tais parâmetros legalmente estabelecidos.”

A própria Declaração do Rio, em seu princípio estabelece que: *In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation.* (

A compatibilidade de que trata a Lei 6.938/81 deve ser compreendida como a capacidade que o projeto, submetido à análise da equipe técnica e de cujo qual o processo de licenciamento esteja sendo efetuado, tenha de preencher os padrões ambientais estabelecidos por ato normativo. A qualidade ambiental, a saúde do meio ambiente não podem ser tidas como categorias abstratas e subjetivas, cambantes ao sabor do momento. Não. E, justamente, em razão da impossibilidade de que os parâmetros de qualidade sejam indeterminados que a Lei 6.938/81, em seu art. 9º estabeleceu que: São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental. Não 'Poderá haver, por parte ao administrador, qualquer licenciamento de atividades ou instalações cujos índices de qualidade ambiental, objetivamente considerados. mentalmente, na esfera de discricionariedade da administração Pública. Seu papel é limitar, no “plano da decisão ambiental, a liberdade de atuação do Administrador.”

Portanto, para viabilizar o mandamento constitucional. É do teor Dec. nº 99.274, de 06 de junho de 1.990, que regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1.981, e a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1.981 (LPNMA), que na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, cumpre ao

Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo, manter a fiscalização permanente visando à compatibilização do poder econômico, com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (Art. 1º, I); manter, através de órgãos especializados da administração pública, o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental (inciso III); e implantar, nas áreas críticas de poluição, um sistema permanente de acompanhamento dos índices locais de qualidade ambiental (em seu inciso IV).

A Carta de Outubro recebeu esta lei, como se depreende da inteligência do se art. 225, § 1º e incisos.

Por outro lado, é necessário proceder a harmonização da legislação ambiental. É também necessário estudar e discutir questões diversas referentes à implantação das Auditorias Ambientais públicas no Brasil, como, por exemplo, os mecanismos para transformá-la em um instrumento de auxílio à fiscalização ambiental, e aspectos relacionados à sua inserção na administração pública brasileira, entre outros.

O EIA Auditoria Ambiental serve para oferecer uma análise técnica dos efeitos decorrentes da implantação do projeto. Vale observar que o a Auditoria Ambiental deve oferecer uma visão abrangente das conseqüências e, uma vez que tais elementos tenham sido fornecidos aos administradores, caberá ao governo realizar um balanço entre todas as opções, consideradas, inclusive, aquelas de natureza sócio-econômica. A vinculação existe, na medida em que a Administração Pública deverá levar em conta, ao realizar a sua decisão pela renovação do licenciamento ou não do projeto ou empresa, os elementos que constem do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e do seu relatório de impacto sobre o meio ambiente.

A questão que se coloca, portanto, é a de saber qual é o montante de utilização de recursos ambientais, e como tais recursos deverão ser utilizados e, ainda, até que ponto a sociedade está disposta a suportar os custos ambientais para a promoção de outras atividades. Trata-se, evidentemente, de uma análise de valores, de uma ponderação de circunstâncias diversas que devem estar contempladas no EPIA/RIMA, sob pena de nulidade do mesmo.

5.2.2 Agentes sociais envolvidos na realização das auditorias ambientais:

a) OEMA ou IBAMA⁶⁹ - Enquanto órgãos licenciadores, devem identificar os demais agentes sociais que formarão a Equipe de Auditoria ambiental, sob sua coordenação, formalizando a composição dessa Equipe nos termos da Lei.

b) AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL - Alternativamente, pode reservar-se ao Estado o papel de apenas analisar e aprovar os resultados de Auditoria Ambiental feita diretamente pelo empreendedor, quando esta e legação for um instrumento de rotina na sua prática de gestão.

c) EMPREENDEDOR - Enquanto responsável pela atividade instalada, participa do processo de Auditoria ordenado pelo órgão de meio ambiente, através da indicação de técnicos de diferentes idades do seu empreendimento para compor a Equipe de Auditoria Ambiental. É o responsável, também, pelos custos e despesas necessárias à realização da Auditoria Ambiental. Alternativamente, pode ser credenciado pelo órgão de meio ambiente a realizar retamente a Auditoria ambiental, de acordo com as diretrizes pré-estabelecidas.

d) EQUIPE DE AUDITORIA - Além de representantes do órgão de meio ambiente e do empreendedor, deve ser composta por:

d₁) **Técnicos Especializados Independentes** - São técnicos altamente especializados em Avaliação de Efeitos Ambientais, especialmente convidados, pelo órgão de meio ambiente, para compor a Equipe de Auditoria ambiental. A responsabilidade técnica pela Auditoria ambiental deve ficar a cargo de um ou mais técnicos especializados independentes.

d₂) **Entidades Civas (ONG's)** - Representantes de segmentos da sociedade organizada, participam da Equipe de Auditoria ambiental como observadores e fiscalzadores das atividades desenvolvidas na Auditoria ambiental. Devem ser escolhidos por eleição, realizada em reunião que congregue ONG representativas dos grupos sociais diretamente afetados pelo empreendimento.

⁶⁹OEMA significa Órgão estadual de Meio Ambiente e IBAMA, Instituto Brasileiro de Amparo ao Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

d₃) **Ministério Público** - Representantes do Poder Público, participam da Equipe de Auditoria ambiental como observadores e fiscalizadores das atividades desenvolvidas, exercendo seu legítimo poder de propor inquérito civil, ações civis, etc., quando se fizer necessário.

6. Monitoramento Ambiental e Auditoria Ambiental

Informa o Prof. Paulo Affonso Leme Machado que, contemporaneamente, foi com a divulgação da Carta Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável da Câmara de Comércio Internacional, na Segunda Conferência Mundial da Indústria sobre a Gestão do Meio Ambiente, realizada em Paris, no ano de 1991, que difundiu-se pelo mundo a idéia de “monitorar” o uso dos recursos ambientais.

O monitoramento ambiental é um procedimento de medição das emissões de efluentes na natureza pela empresa, grupo ou parque industrial, entre outros, sejam eles poluentes ou não, registrando-os continuamente ou em períodos pré-determinados. Para tanto, quem o executa, utiliza como meios de trabalho a coleta e quantificação sistemática dos parâmetros ambientais, a colheita de informações e reclamações de membros da comunidade envolvida, além de inspeções regulares para a verificação de ocorrências.

Trata-se da elaboração de um registro que é indispensável para a informação da própria empresa monitorada e do órgão público ambiental. Vale dizer, “o monitoramento é o instrumento de gestão que “fornece a base de dados e informações para as verificações que a Auditoria necessita executar”⁷⁰.

O monitoramento ambiental pode ser realizado pela própria empresa, numa ação auto-fiscalizadora, pelo órgão público ambiental, ou por uma ONG, desde que autorizada.

Portanto, a eco-Auditoria não pode dispensar o monitoramento ambiental, pois sem os dados colacionados através dele, o fator idôneidade da avaliação fica prejudicado, e a Auditoria transforma-se numa inspeção, isto é, avaliará tão somente as condições presentes, sem abranger o período ou ciclo de produção anterior. Em outras palavras, se a Auditoria Ambiental tem como escopo analisar

atividades desempenhadas num determinado período anterior de tempo face à uma política de gestão pré-estabelecida, auferindo a sua eficácia, diante da inexistência de dados verazes e amplos para considerar, fica essa avaliação temerosa. Portanto, a empresa que não se monitorar regularmente, não está em condições de apresentar como fidedigna uma Auditoria Ambiental.

Além disso, o fato de existir o auto-monitoramento pela empresa ou pelo empreendedor não exime do órgão público ambiental o dever de verificar a exatidão dos dados oriundos desse monitoramento.

7. Inspeção e Auditoria Ambiental

A inspeção ambiental caracteriza-se pela sua não periodicidade e por não estar, ainda, submetida a uma programação vinculante para o órgão público ambiental. Sem a inspeção ambiental fica o Poder Público sem possibilidade de acompanhar e verificar o licenciamento.

A inspeção utilizará os dados do monitoramento ambiental, mas inexistindo esses dados procurará levá-los, ainda que com vistas à realidade do meio ambiente atual, isto é, da época de sua realização.

A Auditoria Ambiental, ao contrário, dependerá do exame e da avaliação de dados coligidos e documentados ao longo do tempo, isto é, abrangendo um determinado período anterior, como também a realidade atual do meio ambiente.

A regulamentação fluminense, em seu art. 5º, afirma que “a apresentação dos resultados da Auditoria Ambiental não implica a suspensão de qualquer ação fiscalizadora ou das obrigações de controle ambiental das atividades”. Portanto, a Auditoria não exime o Poder Público de inspecionar se constatar que sua omissão ou inércia fiscalizadora tenha concorrido para a criação de situação de perigo para a incolumidade humana, vegetal ou animal, ou tenha concorrido para causar dano irreversível à fauna e ao meio ambiente. Saliente-se que em tais casos os servidores públicos poderão responder à sanções civis, administrativas e criminais, inclusive cumulativamente, como torna claro o art. 15, § 2º da Lei nº 6.938/1981, com a alteração dada pela Lei nº 7.804/1989.

8. Órgão público ambiental e auditoria ambiental

Mas nem todas serão obrigatórias em razão da legislação ou determinadas por órgão público ambiental, posto que nem toda atividade econômica é potencialmente ou efetivamente causadora de impacto ambiental significativo. Ademais, se a Auditoria Ambiental tem sido acatada como um instrumento gestão interna das empresas, cuja aplicação é voluntária ou facultativa, ela tem validade por si mesma no âmbito da própria empresa ou no setor privado, não dependendo de aprovação pela Administração. Tampouco, neste caso, sujeita-se à intervenção do órgão público ambiental, pelo mesmo motivo, a menos que de alguma forma venha à tona informação de relevante interesse difuso, coletivo, ou individual homogêneo. Até por que, como sabemos, a empresa pode se auto-auditara simplesmente para orientação gerencial quanto à política ambiental à qual se propôs.

Contudo, na utilização de Auditorias Ambientais, principalmente, para a fruição dos benefícios de selos ou credenciamento de qualidade, é de bom gosto que sejam diligenciadas as exigências da legislação.

9. Conceito e Capacitação do auditor

9.1 Conceito

A Diretiva nº 1.836/93 da Comunidade Econômica Européia conceitua auditor da forma que consideramos a mais precisa, *in verbis*:

“...a pessoa ou equipe, pertencente ou não aos quadros da empresa, agindo em nome do órgão superior da empresa, que disponha, individual ou coletivamente das competências referidas no ponto C do anexo II e suficientemente independente, em relação às atividades que inspeciona para poder formular um juízo objetivo”.

No anexo II, C, por sua vez, temos:

“As Auditorias de meio ambiente devem ser executadas por pessoas ou grupos de pessoas com um conhecimento adequado dos setores e áreas sobre os quais incidirá a Auditoria, incluindo conhecimento e experiência em matéria de gestão de ambiente e questões técnicas de ambiente e regulamentares relevantes e da necessária formação e competências específicas para a condução de Auditoria, de modo a poderem atingir os objetos fixados. Os recursos e o tempo consagrados à Auditoria devem ser adequados ao âmbito e aos objetivos da Auditoria”.

Em geral, as Auditorias são praticadas por uma equipe de auditores, coesa e “afinada”, que é formada e dirigida por um “auditor Líder”. O auditor não é um fiscal que chega à empresa, não é polícia, nem um investigador. Há, em verdade, um trabalho didático-pedagógico a ser feito por ele. Logo, o auditor deve ser visto não como um inimigo ou pessoa incômoda, mas como um colaborador.

Dentre as características pessoais indispensáveis a um auditor destacam-se: seriedade, solicitude, naturalidade, auto controle e perseverança.

9.2 A independência dos auditores

Sobre a independência dos auditores na Auditoria Ambiental a Lei nº 1.898/1991 do Estado do Rio de Janeiro diz:

“Art. 4. Sempre que julgarem conveniente para assegurar a idoneidade da Auditoria, os órgãos governamentais podem determinar que sejam conduzidas por equipes técnicas independentes.

“§ 1º: Nos casos a que se refere o “caput” deste artigo, as Auditorias deverão ser realizadas preferencialmente por instituições sem fins lucrativos, desde que asseguradas a capacitação técnica, as condições de cumprimento dos prazos e valores globais compatíveis com aqueles propostos por outras equipes técnicas ou pessoas jurídicas.”

Logo, as Auditorias devem ser realizadas por pessoas propostas pelas empresas auditadas ou, se Administração entender conveniente, por pessoas independentes.

Logo, o auditor ambiental não pode prestar nenhum outro trabalho na empresa. A relação do auditor com o cliente, para não ultrapassar os limites da independência, deve salvaguardar qualquer tipo de relação que possa levar a perda da independência no julgamento dos resultados da Auditoria. Por exemplo: o auditor não deverá passar a ser acessor ou consultor do cliente, desenvolvendo outros trabalhos como gerência ou direção, muito menos, sócio-diretor.

O auditor deve possuir uma visão associada não só às regras ambientais, às regras normalizadas e à ordem jurídica, mas também à realidade. Ele tem que valer-se do bom senso, com a consciência limpa, propondo soluções exequíveis praticamente e de caráter definitivo, num contexto amplo, ainda que polêmico. Aliás, somente idealizando seus pareceres dentro de uma formação

holística o auditor pode desvincular-se dos “interesses monetarizados”, do dogma da lei e da pressão social, para conseguir propor a solução mais adequada.

Além disso, a empresa não deve passar muito tempo com o mesmo auditor. É importante haver um rodízio, porque um auditor novo tende a questionar pontos que talvez não tenham sido levantados por outros auditores. Isso evita a generalização de casos, como se fossem todos iguais.

É lição de Paulo Affonso Leme Machado:

“A independência não é fácil de ser conquistada pelos auditores, mesmo na Auditoria Ambiental pública, uma vez que são pagos pela pessoa física ou jurídica que vai ser Auditada. Como a imparcialidade é fundamental para a credibilidade de todo o procedimento, parece-nos, que, à semelhança do estudo de impacto ambiental, faz-se necessária a realização de Audiência Pública. Dessa forma, o público nele incluído, as associações ambientais e outras organizações não governamentais poderão fiscalizar mais de perto todo o procedimento da Auditoria Ambiental pública.

A Diretiva nº 1.836/1993, da Comunidade Econômica Européia, no Anexo II, c), preconiza: “Os auditores devem ser suficientemente independentes em relação às atividades que examinam, para atuarem com objetividade e imparcialidade”. Saliente-se que a Diretiva da CEE criou um auditor externo independente, com o nome de verificador ambiental. Este está sujeito a um regime de credenciamento supranacional, válido em todos os países da CEE.”

Por outro lado, no próprio conceito de auditor da Diretiva da Comunidade Econômica Européia, quando for o caso de Auditoria Ambiental Privada, é permitido utilizar-se como auditor pessoa pertencente aos quadros da empresa.

Porém, Corinne Lepage Jessua alerta:

“Se o auditor ambiental faz parte da empresa, ele encontrará as dificuldades próprias a todos os auditores-internos, dificuldades acrescidas na medida em que o meio ambiente ainda é, na maioria dos casos, o parente pobre da empresa. Nessas condições, o auditor-interno de meio ambiente corre o risco de não dispor de toda a independência e de todos os poderes de que ele tem necessidade para executar bem sua missão. Com efeito, no plano hierárquico, o auditor de meio ambiente não deverá estar subordinado a outro diretor ou superior, que esteja fora de uma direção de meio ambiente ou de Auditoria”.

Enfim, importa que o auditor proceda sob uma ótica autêntica, livre das pressões do empreendedor ou do governo. Além disso, não podemos deixar de salientar que também é indispensável para o auditor ter uma boa noção do cenário de Leis Ordinárias, Decretos, Resoluções e Portarias que disciplinam a tutela jurídica do ambiente no Brasil.

9.3 A responsabilidade dos auditores

É essencial que o auditor entenda o processo de gestão da empresa conhecendo as atribuições, as responsabilidades, os procedimentos e a forma de comunicação dos funcionários da empresa, não se restringindo a uma avaliação dos documentos, dos procedimentos e das operações da empresa. Exemplificando: a ocorrência de uma falha no registro de um resíduo perigoso, pode decorrer de falha do gestor em decorrência do seu excesso de responsabilidade, do seu descaso quanto a questão ambiental, de insuficiente treinamento de seu *staff*, da demora na obtenção dos resultados provenientes do laboratório ou do simples descuido apenas naquela vez. Estes fatos devem ser criteriosamente avaliados.

A responsabilidade civil ambiental é objetiva ou independente de culpa, como prevê o art. 14 da Lei 6.938/1981. Essa responsabilidade é do empreendedor ou da empresa, que, evidentemente, não se isenta dessa responsabilidade pelo fato de submeter-se a uma Auditoria.

Porém, o empreendedor poderá voltar-se regressivamente contra os auditores independentes que a tenham aconselhado com negligência, imperícia, imprudência e/ou dolo. A responsabilidade dos auditores independentes inscreve-se no sistema de responsabilidade subjetiva ou com culpa e, portanto, caberá aos autores da ação judicial (empresa auditada) o ônus de provar a culpa.

Para o Prof. Paulo Affonso Leme Machado, na Auditoria Ambiental Privada, realizada por auditores internos, não parece tranqüila a possibilidade do empreendedor voltar-se regressivamente contra seus empregados, a não ser em caso de dolo, pois presente está o vínculo de subordinação, inegável na escala hierárquica de qualquer empresa.

E fecha:

“Nos EUA, os auditores passaram a ser processados e tiveram que responder em juízo pelos eventuais danos que causaram. No Brasil, nunca houve um auditor preso ou processado, mas isto também deverá ocorrer, até por que a atividade é muito recente por aqui.

10. Periodicidade da Auditoria Ambiental

A Lei nº 1.898/1991 do Estado do Rio de Janeiro, em seu art. 5º “ caput” estabelece obrigatoriedade de audiência anual as refinarias, as empresas que operem oleodutos e terminais de petróleo e seus derivados, as instalações portuárias, as instalações destinadas a estocagem de substâncias tóxicas e perigosas, as instalações de processamento e de disposição final de resíduos tóxicos ou perigosos as unidades de geração de energia elétrica a partir de fontes térmicas ou radioativas.. A Lei nº 848, de 10/04/92 do Município de São Sebastião - SP estabelece Auditorias Ambientais a cada dois anos (art. 3º, § 7º). A Lei Municipal de Vitória (Lei nº 3.968, de 15/09/93) prevê o prazo máximo de dois anos entre as Auditorias.

Já a Lei nº 4.802, de 02/08/93, do Estado do Espírito Santo, preceitua o prazo máximo de três anos, para as atividades ali previstas. (A lei do Município de Vitória está plenamente dentro da autonomia constitucional do município.)

Queremos dizer, enfim, que as Auditorias Ambientais, privada ou pública, não são normalmente episódicas, geradas somente por uma catástrofe ambiental, ainda que possam ser realizadas extraordinariamente, pois devem, em verdade, ser repetidas entre prazos determinados, e sempre incluindo consultas à população afetada pela atividade desenvolvida pela empresa auditada.

A rotina temporal de uma Auditoria prende-se à idéia do acompanhamento das medidas propostas, fazendo com que esse procedimento não fique isolado dentro da cadeia de produção de uma empresa.

11. Documentação da Auditoria Ambiental

A Norma Britânica BS 7.750/1992 sugere no item 4.4 - “efeitos sobre o meio ambiente”:

“1.Relatório de especificações legais regulamentares e outros: a empresa deverá criar e manter procedimentos para registrar todas as especificações legais, regulamentares e outros, pertinentes aos aspectos ambientais de suas atividades, produtos e serviços.

2. Comunicações: a empresa deverá criar e manter procedimentos para a recepção, documentação e resposta às comunicações - internas e externas - de partes interessadas de relevância, relativas aos efeitos ambientais e seu controle.

3. Avaliação e registro dos efeitos sobre o meio ambiente: a empresa deverá criar e manter procedimentos para examinar e avaliar os efeitos sobre o meio ambiente, tanto diretos, quanto indiretos, de suas atividades, produtos e serviços, como compilar um registro daqueles efeitos identificados como importantes.”⁷¹

Além desses, podemos citar:

- Programa de Acompanhamento e Monitoramento dos Impactos Ambientais contido no Estudo de Impacto Ambiental aprovado;

- Licenças Ambientais já expedidas para o empreendimento auditado;

- Credencial para a Equipe de Auditoria Ambiental;

- O credenciamento dos membros da Equipe de Auditoria pelo órgão ambiental visa permitir livre acesso ao local das atividades a serem auditadas;

- Materiais e Equipamento para visitas ao local, coleta e análises de informações;

- Formulário de Laudo de Auditoria: também denominado “Relatório Final de Auditoria Ambiental”, é o documento formal que comunica ao empreendedor o resultado da Auditoria Ambiental.

- Certificado de Auditoria Ambiental: o documento formal que comprova a relação da Auditoria Ambiental, tendo prazo de validade limitada.

12. A Auditoria Ambiental e as organizações não-governamentais

A legislação ambiental brasileira oferece à sociedade amplas possibilidades de participação, chegando a estabelecer constitucionalmente, como vimos, dever coletivo de defender e preservar o ambiente, para as gerações presente e futuras (art.225). No entanto, persistem inúmeras dificuldades para conceber e implantar mecanismos de controle da poluição.

Diante dessa realidade, as ONG's resolveram tomar para si também a tarefa de denunciar os principais problemas ecológicos cobrar providências do Estado. Assim, o Fórum das Entidades

⁷¹CURSO sobre “Auditorias Ambientais” - Apostila. Promoção e organização da Universidade Livre do Meio Ambiente. Curitiba, PR. 18 a 22 de março de 1996.

Ambientalistas da Região Metropolitana de Curitiba, por exemplo, interessado no acompanhamento do Prosam, buscou com a Auditoria Ambiental suprir ditas deficiências e assegurar a participação popular. A idéia é: as ONG's, entidades de classe não podem ficar escondidos nesse momento. Todos têm um trabalho pela frente. A insalubridade do planeta está em xeque.

As ONG's - Organizações não-Governamentais, dispõem de poucos recursos e escassa assessoria técnica. Na maioria dos casos acabam realizando um acompanhamento pontual, funcionando apenas como especuladores ou, quando muito, como figurantes da participação popular em determinados momentos do processo.”⁷²

Contudo, Paulo Affonso Leme Machado ressalta a experiência dos “Amigos da Terra”, no Reino Unido, que em nível municipal, desde 1988, têm efetuado Auditorias Ambientais.

Dois tipos de Auditoria Ambiental parecem passíveis de realização por organizações não-governamentais. O primeiro, é realizado em áreas situadas fora do limite da propriedade da empresa, medindo-se os efeitos externos da atividade nas águas, na atmosfera, na biota e no solo. Essa Auditoria não exige a concordância da empresa, e pode ser feita com sua cooperação ou mesmo com a sua discordância.

O segundo, é uma atividade das organizações não-governamentais no interior da empresa, colaborando com o órgão público ambiental, mas com a expressa e indispensável concordância da empresa.

Todavia, não é de ser confundida a visita de ONG's à empresas com Auditoria. Na visita vê-se e percorre-se aquilo que a empresa quiser livremente mostrar, não havendo um direito formal de inspeção.

13. A Auditoria Ambiental em juízo: ação civil pública, ação popular e Auditoria Ambiental

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico.

Para Paulo Affonso Leme Machado o Ministério Público Federal ou Estadual tem irrefutável direito de requisitar o Relatório de Auditoria Ambiental⁷³, esta tenha sido realizada em cumprimento de exigência da legislação. Na sua opinião não se trata, portanto, de Auditoria Ambiental realizada voluntária ou facultativamente pela empresa, haja vista de que este tipo é sigiloso, interno.

No entanto, discordamos da opinião do renomado doutrinador, em virtude da inteligência do art. 8º, §1º, da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº7.347/85), pelo qual o Ministério Público, Federal ou Estadual, tem em verdade, irrefutável direito de requisitar do Relatório de Auditoria Ambiental⁷⁴ para juntar a Inquérito Civil Público, em qualquer caso de Auditoria. Se não, vejamos:

“Art. 8º (...)

§1º. O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 dias úteis”.

Por outro lado, a não realização da Auditoria Ambiental obrigatória dá ensejo à propositura de Ação Civil Pública para o cumprimento da obrigação de fazer. Aliás, se for o caso, caberá ao juiz cominar multas à quem se omitir da obrigação de fazer - preceito cominatório do art. 11. A autoria, por sua vez, poderá ser de qualquer um dos os legitimados para agir nessa ação judicial.

Por outro lado, quando a Auditoria for realizada por pessoas declaradas inidôneas ou que não preencherem os requisitos da legislação também é possível buscar o cumprimento da obrigação de não fazer pela via da Ação Civil Pública.

Não obstante, sendo necessário anular a Auditoria irregular ou ilegal a Ação Popular é o remédio adequado (art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal).

⁷³Também chamado de “Formulário de Laudo de Auditoria”, o Relatório final é o documento formal que comunica ao empreendedor o resultado final da auditoria.

⁷⁴Também chamado de “Formulário de Laudo de Auditoria”, o Relatório final é o documento formal que comunica ao empreendedor o resultado final da auditoria.

Sempre que a Administração Pública dispensar a exigência de Auditorias Ambientais públicas, os cidadãos, as associações e o próprio Ministério Público poderão compelir, judicialmente, o Poder Executivo a exigir a realização da Auditoria Ambiental.

Este é mais um instrumento que permite ao órgão de meio ambiente verificar os aspectos de uma atividade, que resulta em impactos sobre a saúde humana, segurança e meio ambiente. Essa verificação ocorre de modo sistemático, organizado e documentado, através de um escopo e programa de trabalho pré-estabelecido, resultando em análise e recomendações que visam equacionar possíveis distorções constantes do Programa de Acompanhamento e Monitoramento dos impactos da atividade.

É um instrumento de grande valia no contexto do processo de Avaliação de Impacto Ambiental e da gestão da qualidade do meio ambiente, que visa:

- criar condições para assegurar o controle externo à implementação dos Programas de Acompanhamento e Monitoramento de impacto ambiental de empreendimento licenciado pelo órgão de meio ambiente;
- comprovar, através da concessão de Certificados de Auditoria Ambiental, os resultados alcançados na implementação de Programas de Acompanhamento
- Monitoramento de impacto ambiental aprovados no licenciamento do empreendimento.

As atividades licenciadas pelo órgão público de meio ambiente poderão estar sujeitas a exame de Auditoria Ambiental. Essa exigência, entretanto, deverá constar em cada licença concedida.

A Auditoria Ambiental deve ser criada por Equipe Técnica designada, nos termos da lei, pelo órgão de meio ambiente.

14. Competência Legislativa sobre Auditoria Ambiental

Leciona o Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho:

“A repartição de competência é essencial à definição jurídica da federação: daí decorre o princípio federal de que cada um dos componentes tem sua órbita de ação circunscrita, que decorre da Constituição Federal como fundamento jurídico do Estado”⁷⁵.

⁷⁵ Teoria Geral do Federalismo. Editora Forense, 1986, p. 24.

Porém no Brasil o Município também é entidade integrante da Federação, e essa integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhuma outra nação no mundo se encontra o Município constitucionalmente reconhecido como unidade do regime federativo. Entre nós, portanto, remanescem para os Estados-membros todos os poderes que não estão reservados expressa, implícita ou explicitadamente à União e aos Municípios. Competências, entretanto, existem, em caráter concorrente e supletivo, das três ordens estatais, e nesse particular é que se avultam as dificuldades de triagem⁷⁶.

Com efeito, existem muitos debates sobre a questão das competências comum e supletiva⁷⁷, assim como em relação aos desajustes existentes entre leis federais, estaduais e municipais, editadas antes e após a Constituição vigente. Entretanto, é conveniente salientar que como o art. 30, II da CF atribui aos Municípios competência suplementar à legislação federal e estadual sobre a matéria ambiental, apenas não lhes cabe dispor primeiramente sobre o tema⁷⁸. “E tal restrição se dá porque o interesse em questão não se limita ao âmbito do Município, mas, diversamente, ao vínculo com um interesse maior, de âmbito regional.”⁷⁹

Assim, em matéria de distribuição de competências, o nosso Direito Constitucional adota as denominadas competências horizontais (privativas), discriminadas, no caso do Brasil, em três círculos: e verticais (concorrentes), em três esferas, federal, estadual e municipal, cuja mais comum é a prevalência da lei federal, anterior ou posterior, sobre a lei local - estadual ou municipal - atinente a mesma matéria.

Entendemos que regulamentação legal da Auditoria Ambiental deve ter preferencialmente âmbito federal, primeiramente, e em caráter geral, restando apenas a necessidade de que os Estados-membros editem normas de regulamentação ou adaptação.

Porém, já dissemos que, pesquisando o ordenamento jurídico pátrio verifica-se que a Auditoria Ambiental somente foi consagrada em nosso país no Estado do Rio de Janeiro (Lei

⁷⁶Direito Municipal Brasileiro, 2ª ed., vol. 1, Ed.RT, p.83.

⁷⁷Esta “competência” é também denominada *concorrente*.

⁷⁸Ação Direta de Inconstitucionalidade. TJSP - Autos nº17.1997.0/7 - Des. Francis Davis - Rel. Nelson Schiesari.

⁷⁹idem ao nono

Estadual nº1.898/91, Espírito Santo e São Paulo (não regulamentado). Não foi levantada a inconstitucionalidade.

Ademais, acolhendo sugestão do Prof. Ramon Martin Mateo⁸⁰, as normas referentes às Auditorias Ambientais deverão designar as instâncias⁸¹competentes para o credenciamento dos verificadores ambientais e supervisão de suas atividades e os organismos encarregados de registrar as declarações e Auditorias.

Embora a competência concorrente enseje uma disciplina descentralizada das Auditorias Ambientais, é interessante que a União promova, pelo menos enquanto não for promulgada a Lei Ordinária Federal, a estipulação de padrões nacionais mínimos de poluição para evitar que as indústrias dos estados mais industrializados, muito populosos e, conseqüentemente mais poluidores, venham a mudar-se para outros estados onde o controle da poluição é menor, pequeno ou inexistente. (revista de direito ambiental, 1ª página. Numa atuação de política econômica, é bom que a as normas estaduais Auditoria...)

⁸⁰Ob. cit. pág. 123.

⁸¹

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os anos 70 (setenta), o agravamento dos problemas decorrentes da atividade humana sobre o meio ambiente, em nível global, regional e local têm levado os setores privado e público a estabelecer e adotarem novos comportamentos de política, planejamento e gestão voltados à reversão da economia do desperdício.

Atualmente, está consolidada a necessidade de utilização dos recursos naturais de forma sustentável, prevalecendo o aspecto preventivo sobre os aspectos repressivo e remediativo na tutela do meio ambiente, como bem se esclareceu na última Conferência Mundial da ONU, a ECO-92.

Logo, para que as gerações futuras possam encontrar recursos ambientais utilizáveis, que não tenham sido esgotados, corrompidos ou poluídos pelas gerações presentes, novos mecanismos de controle ambiental estão sendo concebidos.

Por conseguinte, os processos de produção estão se tornando ecologicamente mais eficientes, na medida em que o setor empresarial reage positivamente a pressões como: o “comunismo verde”, exigências trabalhistas, novos impostos sobre emissão de poluentes, a maior disposição dos bancos para emprestar dinheiro à indústrias que não venham a ter gastos elevados com a despoluição ou enfrentar processos judiciais, bem como a maior disposição das seguradoras para cobri-los.

Mais além, em adição à esses fatos o avanço pelas legislações de vários países no processo de acolhimento dos Princípios para o Desenvolvimento Sustentável faz com que as responsabilidades ambientais transcendam as fronteiras das fábricas e tornem o zelo pelos recursos ambientais entorno da atividade econômica uma realidade irrefutável.

Com efeito, tomados por um eco-relaísmo, os empresários vinham investido fortunas em despoluição e publicação de relatórios ambientais. Felizmente, seus resultados chegaram à frente dos requeridos pela legislação ambiental em alguns casos.

Entretanto, esse esforço não garantiu às empresas que sua performance ambiental atendesse às necessidades da sustentabilidade, eis que para serem efetivos, os mecanismos do Desenvolvimento Sustentável devem ser implantados dentro de um contexto relacionado a um sistemas de gerenciamento específicos, estruturados para integrarem os esforços ecológicos setoriais ao gerenciamento global da empresa, e sem excluir os objetivos da instituição.

Nesse contexto, o setor empresarial vem assimilando a necessidade de preocupar-se com a **Qualidade Ambiental** na atividade produtiva - o meio ambiente seria o envoltório final, a partir do momento em que não há **Qualidade Total** sem controle de **Qualidade Ambiental**.

Ocorre que com o desenvolvimento da atividade econômica houve também um aumento da complexidade dos sistemas produtivos, resultando em riscos ambientais significativos. É evidente que se houvesse falhas graves em algum ponto desses sistemas produtivos complexos o todo poderia ser prejudicado. Foi preciso, então, criar meios para um permanente controle da atividade produtiva, estabelecendo procedimentos e ações preventivas, para promover a sustentabilidade.

Transitando por essa idéia, surgiram os Sistemas de Gestão Ambiental, baseados em normas de procedimento gerencial de **Qualidade Total**, para tornar possível o maior controle, rastreabilidade e confiabilidade de processos produtivos e seus subprodutos. Esses sistemas são examinados e avaliados através de Auditorias e devem espelhar-se tanto na necessidade de diminuição de riscos e acidentes quanto no cumprimento da legislação da sustentabilidade.

Agora, empresas privadas e públicas aderem mais e mais a esses Sistemas de Gerenciamento/Gestão Ambiental com vistas à obtenção dos Certificados de Qualidade Ambiental, os quais também incluem a realização de Auditoria Ambiental para avaliação do Sistema de Gestão Ambiental. Aliás, ressalte-se que a Auditoria de Sistema de Gestão Ambiental é uma avaliação do sistema e não o sistema em si.

Esses Certificados de Qualidade Ambiental passarão a constituir importante diferencial mercadológico, a exemplo do que já ocorre com as certificações de **Qualidade Total** como o ISO 9000 sendo por isso, em última análise, que o setor empresarial vem assimilando a necessidade de preocupar-se com a **Qualidade Ambiental** na atividade produtiva - o meio ambiente seria o

envoltório final, a partir do momento em que não há **Qualidade Total** sem controle de **Qualidade Ambiental**.

Assim, mais precisamente, podemos dizer que nos últimos anos a Auditoria Ambiental é adotada como um moderno instrumento gerencial de empresas, utilizado para avaliar se práticas ambientalmente positivas - boas práticas - estão sendo aplicadas no dia-a-dia das indústrias (política ambiental da empresa, estratégia de mercado e outros), bem como, examinar se as mesmas cumprem, no mínimo, as exigências da legislação ambiental.

Trata-se, em verdade, de um fundamental instrumento gerencial de avaliação ambiental pelos seus diversos aspectos positivos, sendo, por isso, utilizado mais e mais pelas empresas que buscam uma modernização contínua, uma excelência ambiental.

A propósito, o espanhol Ramón Martín Mateo, muito bem definiu a razão de ser da Auditoria Ambiental, ao dizer que o instituto que abordamos tem características indiscutivelmente administrativas e está intimamente conectado com a preocupação pública em captar para os interesses coletivos as inquietudes dos operadores privados da economia, assegurando à sociedade que as supervisões necessárias foram realizadas com toda a garantia, e que há em curso uma estratégia séria de melhora na gestão ambiental resultante.

Mas, em nada obstante, além da dedução acerca da origem e descrição instituto, trouxemos à colação alguns conceitos encontrados na literatura especializada, tendo aderido ao seguinte: a Auditoria Ambiental é um procedimento ordenado que tem por objetivos básicos o exame e/ou avaliação, periódica ou ocasional, dos aspectos legais, técnicos e administrativos relacionados às atividades de uma empresa.

De fato, como, um instrumento de análise e aprimoramento de desempenho ambiental e das ações relativas à essa questão, a Auditoria permite a análise das situações, dos riscos ambientais e sociais, além de apontar preventivamente as correções necessárias nas metas e nos procedimentos, sugerindo soluções, em alguns casos recomendados em normas afins. Por isso, como instrumento de gestão ambiental de caráter preventivo que é, sua realização voluntária deve ser incentivada em razão dos benefícios que pode trazer para as empresas e para a sociedade.

Vários são os benefícios resultantes da adoção da Eco-auditoria pelas empresas: prevenção da poluição; redução da potencialidade de causar dano ambiental (risco administrativo) e precaução da conseqüente responsabilidade ambiental, com incidência de penalidades administrativas, civis e penais; prevenção de transgressões e descumprimentos da legislação ambiental; prevenção de problemas com os órgãos de fiscalização ambiental; conhecimento do passivo ambiental da empresa; preservação e melhoria da imagem da empresa (credibilidade/marketing); criação de vantagens competitivas de mercado (prevenção de restrições mercadológicas/barreiras não tarifárias); obtenção de retomo financeiro, entre outras.

Entretanto, pode-se dizer que os custos e os aspectos mercadológicos ainda são os fatores decisivos na mudança de estratégias no que se refere ao comportamento de uma empresa com relação ao ambiente. O comportamento ético-ambiental das empresas não é, ainda, a regra, nem nos países desenvolvidos. Desta forma, o pior dos poluidores pode se tornar o modelo de virtude ambiental, desde que aspectos técnicos-econômicos e mercadológicos apontem para esta direção. Isto pode ser uma motivação vazia, mas ainda o é.

A Auditoria Ambiental pode ser pública ou privada, conforme seja determinada e/ou realizada pelo Poder Público ou pela própria empresa e/ou terceiros.

A Auditoria Ambiental Pública, por sua vez, é um importante instrumento de gestão da Política Nacional do Meio Ambiente, tendo como finalidade o controle de cumprimento normativo, a prevenção de risco, as subvenções e o progresso na gestão.

Finalmente, foram apresentadas as legislações nacionais e internacionais, bem como as normas não-jurídicas de auto-regulamentação técnica do setor industrial (Série ISO 14000 e a norma BS 7.750)

Ao mesmo tempo em que há o incremento da legislação que trata das Auditorias Ambientais no Brasil, se constata o aumento da adoção voluntária pelas empresas das Auditorias Ambientais Privadas. No entanto, a exemplo do ocorrido com a prática da Auditoria Coantâbil, as Auditorias Ambientais privadas começaram a ser realizadas pelas empresas em cumprimento a exigências da

matriz ou de seus acionistas, e como um instrumento de seu gerenciamento ambiental para avaliar a eficiência de seus controles de poluição e dimensionar a necessidade de aperfeiçoamento.

Não obstante a legislação ambiental brasileira vem adotando a Auditoria Ambiental Pública como instrumento cuja realização deve ser determinada, periodicamente, pelo Poder Público. Assim, o caráter obrigatório caracteriza o instrumento na forma como este está sendo adotado no Brasil, apesar de não ser esta a posição do direito comparado já que no ordenamento jurídico de grande parte dos países que também adotam as Auditorias Ambientais, estas são voluntárias, salvo casos excepcionais.

Embora grande parte dos instrumentos de política, planejamento e gestão ambiental brasileiros encontrem-se regulamentados em leis e decretos, ou já estejam previstos na Constituição Federal, em algumas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Planos Diretores municipais, alguns, como a Auditoria Ambiental e os Certificandos de Qualidade, apesar de não estabelecidos formalmente como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, certamente, na futura reformulação dessa política, serão arrolados como tal.

O Brasil já possui algumas empresas certificadas conforme a norma britânica BS7750, e muitas outras estão em processo de certificação. Mas, com a aprovação em 1996, das normas da International Organization for Standardization ISO14000, a perspectiva futura é do aumento significativo da realização de auditorias ambientais no Brasil. A previsão deste cenário é corroborada pelo número de empresas que já estão se preparando para a certificação conforme as normas da Série ISO 14000, apesar destas ainda não estarem aprovadas, bem como pelo número de empresas certificadoras que já estão divulgando seus serviços no Brasil para proceder a certificação ambiental.

Com o incremento da legislação que trata das Auditorias Ambientais é constada a existência de conflitos e incompatibilidades no que se refere a diversos aspectos presentes nos diferentes atos normativos que dispõem sobre a matéria. Assim, é necessário proceder a harmonização/compatibilização da legislação ambiental que regulamenta a Auditoria Ambiental Pública. Da mesma forma, é necessário estudar e discutir questões diversas referentes a implantação da Auditoria Ambiental Pública no Brasil como, por exemplo, os mecanismos para transformá-la em um instrumento eficiente de auxílio à fiscalização ambiental, e aspectos relacionados a sua inserção na

administração pública brasileira, entre outros. Questão ainda mais complexa refere-se aos conflitos e incompatibilidades da Auditorias Ambiental Pública e da Auditoria Ambiental Privada. As empresas e os órgãos públicos irão se defrontar com estas questões.

Todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) tem competência legislativa e político-administrativa para proteger o meio ambiente. Desta forma, pode haver obrigatoriedade legal, em nível federal, estadual e municipal, de realizar Auditorias Ambientais.

Enfim os conceitos, as característica básicas, as categorias mais comuns de auditorias, e os pontos importantes em programas de auditoria ambiental, como obetivos, escopo, organização, recursos, freqüência e orientação do programa, entre muitos outros aspectos, foram apresetados e sisteticamente discutidos.

O desafio que se apresenta à humanidade é de formar operadores do lado da vida. A alternativa constatada é, por um lado a morte da natureza e a falência das gerações futuras, e, por outro a perpetuação da espécie humana. À Humanidade é apresentada uma escolha. Assim, a proposta ecologicamente correta é de que se de que se escolha a vida.

Estudar o instituto da Aditoria Ambiental foi, em última análise uma pequena discussão na busca de perspectivas para uma nova ordem mundial, com vistas à cidadania plena e o equilibrio ecológico no planeta, especificamente, sobre aspectos conceituais e inerentes à implantação do Desenvolvimento Sustentável e da eficácia do Estado de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BARATA, Martha Macedo de Lima, Auditoria Ambiental Privada. *In: Curso Sobre Auditorias Ambientais*, 1996, Curitiba, 18 - 22 de março. Curitiba: Universidade Livre do Meio Ambiente, 1996. p. 11 - 34.
2. BOVIN, Benoit. APUD MACHADO, Paulo Affonso Leme. Estudos de Direito Ambiental. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Malheiros, 1994. 166 p.
3. Carta divulgada durante a Segunda Conferência Mundial da Indústria sobre a Gestão do Ambiente - WICEM II, Paris, 1991. Publicada no Jornal da Comunidade Econômica. *In: UNIVERSIDADE LIVRE DO MEIO AMBIENTE, Curso sobre Auditorias Ambientais, Apostila do Curso*. Curitiba, 1995.
4. BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e Direito Tributário. 4º ed. aual. - São Paulo: Saraiva, 1995;
5. COSER, João. Projeto de Lei. Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo. *In: UNIVERSIDADE LIVRE DO MEIO AMBIENTE, Curso sobre Auditorias Ambientais, Apostila do Curso*. Curitiba, 1995.
6. D'AVIGNON, Alexandre L. de Almeida *In: Curso Sobre Auditorias Ambientais*, 1996, Curitiba, 18 - 22 de março. Curitiba: Universidade Livre do Meio Ambiente, 1996. p. 35 - 54.
7. FELDMAN, Fábio. Projeto de Lei e respectivos substitutivos. Câmara dos Deputados. *In: Curso Sobre Auditorias Ambientais*, 1996, Curitiba, 18 - 22 de março. Curitiba: Universidade Livre do Meio Ambiente, 1996. p. 84.
8. GUIMARÃES, Roberto P. . Desenvolvimento Sustentável: proposta alternativa ou retórica neoliberal. *in* 3ª Reunião Especial da SBPC, 3,1996, Florianópolis. Programa e anais. Florianópolis: SBPC, 1996
9. HOLANDA FERREIRA, Aurélio B. de. - Novo Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro. 1ª ed. 7ª impressão. 160 - sem data.
10. IBAMA. A Avaliação de Impacto Ambiental: Agentes Sociais, Procedimentos; e Ferramentas. Brasília, 1995. *In: Curso Sobre Auditorias Ambientais*, 1996, Curitiba, 18 - 22 de março. Curitiba: Universidade Livre do Meio Ambiente, 1996. p. 82.
11. JESSUA, Corinne Lepage, Audit d'Environnement, Paris; Donud, 1992, p. 288. *in* MACHADO, Paulo Affonso Leme. Auditoria Ambiental: instrumento para o desenvolvimento sustentável. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, vol. 0. p.73-82 Ed. Revista dos Tribunais, 1995. 1ª edição.
12. JÚNIOR, Álvaro Bezerra *In: Curso Sobre Auditorias Ambientais*, 1996, Curitiba, 18 - 22 de março. Curitiba: Universidade Livre do Meio Ambiente, 1996. p. 55 - 87.
13. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Auditoria Ambiental: instrumento para o desenvolvimento sustentável. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, vol. 0. p.73-82 Ed. Revista dos Tribunais, 1995. 1ª edição

14. _____. Direito Ambiental Brasileiro. 5ª edição. São Paulo. Malheiros Editores, 1995.
15. MALHEIROS, Teima Maria Marques. Adoção das Auditorias Ambientais na Gestão Ambiental
In: Curso Sobre Auditorias Ambientais, 1996, Curitiba, 18 - 22 de março. Curitiba: Universidade Livre do Meio Ambiente, 1996. p. 11 - 34.
16. _____. Estudo para Implantação das Auditorias Ambientais Públicas no Brasil e sua Harmonização com as Auditorias Ambientais Privadas. Projeto de Pesquisa para Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1995.
17. MATEO, Ramón Martín. Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental. Madrid, IEAL, 1993.
18. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 19ª ed. Malheiros Editores Ltda. São Paulo, 1994.
19. MINC, Carlos, Lei nº1828. Rio de Janeiro. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;
In: UNIVERSIDADE LIVRE DO MEIO AMBIENTE, Curso sobre Auditorias Ambientais, Apostila do Curso. Curitiba, 1995.
20. MUKAI, Toshio. Direito Ambiental Sistematizado. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.
21. SAND, Peter N. Lesson Learnd in Global Enviromental jovernance. World Resources Institute, p. 33. 1990. in MACHADO, Paulo Affonso Leme. Auditoria Ambiental: instrumento para o desenvolvimento sustentável. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, vol. 0. p.73-82 Ed. Revista dos Tribunais, 1995. 1ª edição
22. THIEFFRY, Patrik. Lópportunité dúne responsabilité communitaire du pollueur - les distorsion entre les états-membres et les enseignements de léxperiance amricaine. Revue internationale de Droit Comparé, n. 1/94, p. 103 - 123,1994. in MACHADO, Paulo Affonso Leme. Auditoria Ambiental: instrumento para o desenvolvimento sustentável. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, vol. 0. p.73-82 Ed. Revista dos Tribunais, 1995. 1ª edição.

ANEXO I

Carta de Princípios sobre Desenvolvimento Sustentável da Câmara de Comércio Internacional - CCI

16 Princípios sobre Gerenciamento Ambiental na Indústria

1. Definir o gerenciamento ambiental como uma propriedade corporativa, estabelecendo políticas, programas e práticas que permitam conduzir as operações de uma maneira ambientalmente sadia.
2. Integrar estas políticas, programas e práticas nas diversas atividades desenvolvidas.
3. Melhorar continuamente a performance ambiental e aplicar os mesmos critérios ambientais internacionalmente conhecidos.
4. Educar, treinar e motivar os empregados em relação à proteção ambiental.
5. Avaliar previamente o impacto ambiental de novas atividades.
6. Desenvolver e prover produtos e serviços que não tenham impacto ambiental indevido.
7. Informar clientes, distribuidores e público sobre a segurança no uso, transporte e disposição de produtos.
8. Desenvolver atividades em conformidade aos princípios do uso eficiente de energia e materiais, uso sustentado dos recursos naturais renováveis, minimização do impacto ambiental adverso, minimização da geração de resíduos, e disposição segura de resíduos.
9. Desenvolver pesquisas sobre a minimização dos impactos ambientais.
10. Modificar a produção, venda e uso de produtos, de acordo com o conhecimento técnico e científico, de modo a prevenir a degradação séria ou irreversível do meio ambiente (princípio precaucional).
11. Promover a adoção dos princípios ambientais por contratadas e fornecedores.
12. Desenvolver e manter planos de emergência para situações de risco ambiental.
13. Contribuir para a transferência de tecnologias ambientalmente sadias.
14. Contribuir para o desenvolvimento de políticas governamentais.
15. Promover a abertura e diálogo com os empregados e o público.
16. Medir a performance ambiental, conduzir auditorias e avaliações regulares, e informar apropriadamente a diretoria, acionistas, empregados, autoridades e o público.

ANEXO II

FERRAMENTAS DE APOIO À REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS AMBIENTAIS

- Regulamentação legal pertinente:

1. Projeto de Lei do Deputado Fábio Feldman/Câmara dos Deputados-DF,
2. Projeto de Lei do Deputado João Coser/Assembléia Legislativa-ES,
3. Lei 1.828 / Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro do Deputado Carlos Minc;
4. Resoluções CONAMA relativas a Padrões de Qualidade Ambiental.
5. Normas da ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas.
6. Programa de Acompanhamento e Monitoramento dos Impactos Ambientais contido no Estudo de Impacto Ambiental aprovado.
7. Licenças Ambientais já expedidas para o empreendimento auditado.
8. Credencial para a Equipe de Auditoria ambiental: O credenciamento dos membros da Equipe de Auditoria pelo órgão de meio ambiente visa permitir livre acesso ao local das atividades a serem auditadas.
9. Materiais e Equipamento para visitas ao local, coleta e análises de informações.
10. Formulário de Laudo de Auditoria: É o documento formal que comunica ao empreendedor o resultado da Auditoria ambiental.
11. Certificado de Auditoria ambiental.
12. É o documento formal que comprova a realização da Auditoria ambiental, tendo prazo de validade limitada.

ANEXO III**SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE
COMISSÃO ESTADUAL DE CONTROLE AMBIENTAL**

DELIBERAÇÃO CECA/CN 3.427, de 14 de novembro de 1995

A Câmara de Normatização da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto-Lei 134, de 16.06.75, pelo Decreto 1.633, de 21.12.77, e pelo Decreto 21.287, de 23.01.95,

CONSIDERANDO o que consta do processo E -07/ 200.002/94,

DELIBERA

Art. 1º - Aprovar e mandar publicar o documento DZ -056.R2 - DIRETRIZ PARA REALIZAÇÃO DE AUDITORIA AMBIENTAL

Art. 2º Esta deliberação entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 14 de novembro de 1995.

Embaixador FLÁVIO MIRAGAIA PERRI
Presidente da Câmara,

Rio de Janeiro - Terça-feira
21 de novembro de 1995
D.O. n Q 219 - Parte I

ANEXO IV

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR MEIO AMBIENTE E MINORIAS

PROJETO DE LEI Nº 3.160, DE 1992

Dispõe sobre a realização de auditorias ambientais nas instituições cujas atividades causem impacto ambiental.

Autor: Deputado FÁBIO FELDMANN
Refator. Deputada MARIA VALADÃO

PARECER REFORMULADO

I - RELATÓRIO

Posto em discussão o Projeto de Lei em epígrafe, na Sessão de 9 de agosto de 1995, debateram a matéria os Nobres Deputados Luciano Pizzatto, Fernando de Gabeira e Celso Russomano, além desta Relatora. Os principais pontos levantados foram:

- necessidade de se dispor de prazos mais longos para a obrigatoriedade da auditoria ambiental, proporcionando-se aos agentes produtores, à sociedade, e até ao setor técnico que executará os serviços de auditoria condições para se prepararem e fazer dela um instrumento sério e não apenas mais uma formalidade burocrática;

- necessidade de se resguardar o sigilo industrial e comercial, neste sentido, retirando a obrigatoriedade de publicação dos resultados das auditorias, os quais poderiam trazer sérios prejuízos à empresa auditada, seja através do uso, por seus concorrentes, de dados negativos, seja por força de interpretações errôneas ou apressadas dos consumidores de seus produtos;

- ainda sobre a publicação dos resultados das auditorias, foi consenso que esses resultados poderiam, muitas vezes, serem motivo de pânico entre a população diretamente afetada pela instituição auditada, pois a avaliação de amplitude e gravidade de falhas ambientais nem sempre é feita corretamente pelo público leigo.

Nos demais aspectos, houve concordância sobre o mérito do projeto, e com o substitutivo por nós apresentado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A obrigatoriedade de realização de auditorias ambientais, como propõe o projeto de lei em análise, demandará uma série de ajustes e preparativos, tanto do ponto de vista dos órgãos ambientais que fiscalizarão a aplicação da lei, como dos agentes produtores, que terão que arcar com os custos e

o trabalho de fornecer subsídios para auditorias, como também para os auditores, que terão de preparar-se para a nova tarefa. É provável que o País não tenha, hoje, equipes técnicas suficientes para tarefa de tão grande envergadura. Assim, concordamos com a necessidade de se dilatar o prazo proposto no projeto inicial, para até dez anos, conforme resolução a ser exarada pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente.

Quanto à obrigatoriedade de publicação dos resultados das auditorias ambientais em jornais de grande circulação nacional, como prevê o projeto. Concordamos com os Nobres Pares desta Comissão que ela trará mais prejuízos do que benefícios, conforme já ressaltamos em nosso relatório. Poderá ela transformar as auditorias ambientais em instrumentos de manipulação do público e de pressão comercial, o que acabaria por desmoralizar a um instrumento tão importante de defesa da sociedade.

Assim, reformulamos nosso voto, na forma do substitutivo em anexo, no qual introduzimos as alterações aprovadas na Sessão de 9 de agosto de 1995, desta Comissão.

Sala da Comissão, em 09 de agosto de 1995.

Deputada MARIA VALADÃO

Relatora

ANEXO V

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS

REFORMULAÇÃO DE VOTO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.160, DE 1992

Dispõe sobre a realização de auditorias ambientais nas instituições cujas atividades causem impacto ambiental

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As instituições - órgãos públicos, empresas públicas e privadas, fundações e outras formas estabelecidas em lei - cujas atividades sejam potencialmente causadoras de impacto ambiental, deverão submeter-se periodicamente a auditoria ambiental, com o objetivo de verificar o cumprimento das normas, regulamentos e técnicas relativos à proteção do meio ambiente.

§ 1º Considera-se, para os efeitos desta lei, impacto ambiental, como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

§ 2º Considera-se, para os efeitos desta lei, como potencialmente causadoras de impacto ambiental as seguintes classes de instituições:

- I - as que exercem as seguintes atividades:
 - a) operação e exploração de estradas de rodagem ou de ferro e hidrovias;
 - b) exploração ou administração de serviços portuários e aeroportuários;

c) operação de terminais de carga ou de sistemas de movimentação de cargas de minérios, petróleo e seus derivados e de produtos químicos, inclusive através de oleodutos, gasodutos e minerodutos, hidrovias;

d) operação de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotos sanitários e industriais;

e) geração ou distribuição de energia elétrica com potência superior a 10MW (dez megawatts);

f) operação de sistemas de aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica, abastecimento público.

g) extração ou processamento de combustíveis fósseis;

h) mineração, inclusive a extração de minérios da classe, definidos no Código de Mineração;

i) execução ou administração de coleta, tratamento e disposição final de lixo urbano ou resíduos perigosos,

j) Processamento, destruição e disposição final de resíduos tóxicos;

l) administração de distritos industriais;

m) exploração de madeira para quaisquer fins,

n) projeto, implantação e venda de loteamentos urbanos ou rurais;

o) extração, processamento e utilização de minérios, materiais ou combustíveis radiativos;

II - indústrias ou complexos industriais ou agro-industriais.

§ 3º No âmbito das Forças Armadas, por questões de segurança, a aplicação da presente lei será regulamentada por ato específico, do Poder Executivo.

Art. 2º Para os efeitos desta lei, entende-se por Auditoria Ambiental o exame periódico e ordenado dos aspectos normativos, técnicos e administrativos relacionados às atividades da instituição capazes de provocar efeitos nocivos ao meio ambiente, com os seguintes objetivos:

I - verificar se a instituição está em conformidade com as exigências federais, estaduais e municipais em termos de licenciamento ambiental;

II - verificar se a instituição, em seus procedimentos, equipamentos e instalações está cumprindo as restrições e recomendações constantes das licenças ambientais e do estudo prévio de impacto ambiental, quando houver;

III - verificar se a instituição está cumprindo a legislação, normas e regulamentos quanto aos padrões de emissão e aos parâmetros de qualidade ambiental da região em que se localiza;

IV - verificar se a instituição está cumprindo a legislação, normas, regulamentos e procedimentos técnicos relativos à recuperação e manutenção da qualidade ambiental da região em que se insere;

V - avaliar a política ambiental da instituição, no que se refere a:

- a) adoção de medidas para avaliação, controle e prevenção do impacto ambiental de suas atividades nos vários segmentos do meio ambiente;
- b) gerenciamento do uso e conservação das fontes de energia utilizadas;
- c) uso racional de matéria-prima e transporte;
- d) uso racional, conservação e reutilização de água de processo;
- e) minimização, reciclagem, tratamento e disposição segura de resíduos sólidos, líquidos e gasosos;
- f) aperfeiçoamento de produtos e métodos de produção, tendo em vista reduzir a agressão ao meio ambiente;
- g) prevenção e limitação de acidentes;
- h) conscientização, treinamento e motivação de pessoal quanto aos cuidados para com a preservação ambiental;
- i) informação ao público externo sobre as atividades da instituição e relacionamento com as comunidades localizadas em seu entorno.

Art. 3º A periodicidade da auditoria ambiental, bem como o porte das instituições que a ela deverão se submeter, serão estabelecidos e mantidos atualizados pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, conforme suas competências previstas no art. 8º da Lei nº 6.938, de 27 de agosto de 1981, obedecidos os seguintes princípios:

I - que no prazo de dez anos, contados da data de publicação desta lei, todas as instituições sujeitas a licenciamento ambiental sejam submetidas a auditoria ambiental, de acordo com a presente lei”;

II - que no estabelecimento dos prazos e periodicidade das auditorias ambientais, sejam considerados o potencial de degradação ambiental e o porte das instituições.

Art. 4º A auditoria ambiental só pode ser realizada por pessoa física ou jurídica credenciada junto ao órgão federal competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente, de livre escolha da instituição auditada.

§ 1º a responsabilidade técnica pela auditoria deve ser assumida por pelo menos um profissional de nível superior, com especialização ou experiência comprovada em meio ambiente, devidamente registrado no respectivo conselho profissional.

§ 2º O auditor poderá pertencer ao quadro funcional da instituição auditada, devendo, todavia, ser credenciado junto ao órgão ambiental competente e sujeito ao que dispõe esta lei.

§ 3º O credenciamento de auditores pode ser delegado a órgãos estaduais do Sistema Nacional de Meio Ambiente, e será válido em todo o território nacional;

§ 4º Os custos da auditoria ambiental são de responsabilidade da instituição auditada;

Art. 5º A instituição deve colocar à disposição do auditor toda a documentação por ele requerida e facilitará a realização da auditoria, resguardando o sigilo industrial, facultando-lhe:

I - o livre acesso a todas as suas instalações de processo e de controle ambiental;

II - o acesso aos relatórios de compra de matéria-prima, de consumo de energia e de água e de utilização de mão-de-obra,

III - o acesso aos equipamentos e resultados de medições para monitoramento ambiental;

IV - o acesso aos depósitos de materiais, produtos, subprodutos,

V - livre abordagem, entrevistas e reuniões com seu pessoal, para obter e confirmar dados e informações.

Art. 6º A auditoria deve ser concluída com a apresentação de relatório expondo de forma objetiva as falhas encontradas e as medidas recomendadas para saná-las.

Parágrafo único. A instituição deverá guardar em seu poder, disponível à fiscalização ambiental, por um período mínimo de cinco anos, o original do relatório da auditoria, devidamente rubricado pelo auditor responsável.

Art. 7º Constituem infrações à presente lei:

I - a não realização, por instituição que, pelo que estabelece esta lei, esteja a ela obrigada, da auditoria ambiental na periodicidade estabelecida pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente;

PENA: multa em dinheiro e não renovação do licenciamento ambiental, aplicadas isolada ou cumulativamente;

II - omissão proposital ou negligência do auditor;

PENA.- multa em dinheiro, descredenciamento e suspensão temporária ou definitiva das atividades profissionais, aplicáveis isolada ou cumulativamente ao responsável técnico pela auditoria;

III - a não correção, pela instituição, das falhas indicadas pela auditoria ambiental;

PENA: embargo das atividades da instituição.

§ 1º - Para efeito de verificação de incorreções, omissões ou negligência na auditoria, são considerados como argumentos válidos a constatação de efeitos ambientais danosos previsíveis e não levantados pela auditoria.

§ 2º - Os valores das multas serão estabelecidos e mantidos atualizados, em regulamento, pelo Poder Executivo.

Art. 8º. O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de um ano, contado a partir da data de sua publicação.

Art. 9º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10º. Revogam-se as disposições em contrário.

Deputada MARIA VALADÃO
Relatora

ANEXO VI

DZ-056-R.2 - DIRETRIZ PARA REALIZAÇÃO DE AUDITORIA AMBIENTAL

1. OBJETIVO

Estabelecer a abrangência, as responsabilidades, os procedimentos e os critérios técnicos para a realização de Auditorias Ambientais, conforme determina a Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Artigo 258, parágrafo 1º, inciso XI), a Lei nº 1.898/81, de 26 de novembro de 1991 e o Decreto nº 21470A, de 05 de junho de 1995, como instrumento do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras - SLAP.

2. DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA

2.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

2.1.1 Decreto-Lei nº 277, de 28 de fevereiro de 1967 - Dá nova redação a Lei nº 1985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas).

2.1.2 Decreto-Lei nº 318, de 14 de março de 1967 - Modifica o Código de Mineração.

2.2 LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2.2.1 Constituição Estadual - Artigo 258, parágrafo 1º, inciso XI.

2.2.2 Decreto-Lei nº 134, de 16 de junho de 1975 - Dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição no Estado do Rio de Janeiro.

2.2.3 Decreto nº 1633, de 21 de dezembro de 1977 - Regulamenta em parte o Decreto-Lei nº 134, de 16 de junho de 1975, e institui o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras - SLAP.

2.2.4 Decreto nº 8.974, de 15 de maio de 1986 - Regulamenta a aplicação das penalidades previstas no Decreto-Lei nº 134, de 16 de junho de 1975.

2.2.5 Lei nº 1.898, de 26 de novembro de 1991 - Dispõe sobre a realização de Auditorias Ambientais.

2.2.6 Lei nº 2011, de 10 de julho de 1992 - Dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação do Programa de Redução de Resíduos.

2.2.7 Decreto nº 21.470-A, de 05 de junho de 1995 - Regulamenta a Lei nº 1.898, de 26 de novembro de 1991, que dispõe sobre a realização de Auditorias Ambientais.

2.2.8 MN-050 - Manual de Classificação de Atividades Poluidoras, aprovado pela Deliberação CECA nº 2.842, de 16 de outubro de 1989.

3. DEFINIÇÕES

Para os efeitos desta Diretriz são adotadas as seguintes definições.

3.1 AUDITORIA AMBIENTAL - realização de avaliações e estudos destinados a determinar:

I - os níveis efetivos ou potenciais de poluição ou de degradação ambiental provocados por atividades de pessoas físicas ou jurídicas;

II - as condições de operação e de manutenção dos equipamentos e sistemas de controle da poluição;

III - as medidas a serem tomadas para restaurar o meio ambiente e proteger a saúde humana;

IV - a capacitação dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas, rotinas, Instalações e equipamentos de proteção do meio ambiente;

3.2 RELATÓRIO DE AUDITORIA AMBIENTAL (RAA) documento que consubstancia o resultado da Auditoria Ambiental, contendo as conclusões e as propostas de otimização dos Planos, Programas e Sistemas de Gestão Ambiental para a garantia da qualidade ambiental.

3.3 PLANO DE AÇÃO - parte do Relatório de Auditoria Ambiental que contém as linhas de ação de natureza corretiva e preventiva de melhora dos padrões de desempenho ambiental da empresa ou atividade a curto e médio prazos, estabelecendo recursos, previsão de implantação e indicação de responsabilidades.

4. OBJETIVOS DA AUDITORIA AMBIENTAL

4.1 Contribuir para a implantação de política de gerenciamento ambiental nas empresas ou atividades públicas e privadas.

4.2 Contribuir para informação e conscientização dos trabalhadores sobre os benefícios de redução dos diferentes tipos de poluição para sua segurança e bem-estar.

4.3 Verificar o cumprimento dos dispositivos legais de proteção ambiental.

4.4 Verificar as condições de operação e de manutenção dos sistemas de controle de poluição e de prevenção de acidentes.

4.5 Verificar as condições de manipulação estocagem e transporte de matérias primas e produtos.

4.6 Avaliar os impactos e eventuais riscos para a qualidade ambiental na empresa ou atividade e em sua área de influência.

4.7 Definir as medidas a serem tomadas para preservar, conservar e restaurar o meio ambiente.

4.8 Informar a situação ambiental da empresa ou atividade, estimulando melhor relacionamento com os órgãos do Sistema Ambiental do Estado, a comunidade circunvizinha e o público em geral.

4.9 Estimular o uso de tecnologias limpas, de matérias-primas menos agressivas ao meio ambiente, a utilização racional de recursos e a conservação de energia.

4.10 Estimular a redução, reuso, reciclagem, tratamento, transporte e disposição adequada de resíduos.

4.11 Estimular a capacitação dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas, rotinas, instalações e equipamentos de proteção ao meio ambiente.

5. CRITÉRIOS PARA A REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS AMBIENTAIS

5.1 Deverão, obrigatoriamente realizar Auditorias Ambientais periódicas anuais as empresas ou atividades de elevado potencial poluidor, entre as quais:

- I - refinarias, oleodutos e terminais de petróleo e seus derivados;
- II - instalações portuárias;
- III - Instalações destinadas à estocagem de substâncias tóxicas e perigosas;
- IV - instalações de processamento e disposição final de resíduos tóxicos e perigosos;
- V - unidades de geração de energia elétrica a partir de fontes térmicas e radioativas;
- VI - indústrias petroquímicas e siderúrgicas;
- VII - indústrias químicas e metalúrgicas;
- VIII - instalações de tratamento e os sistemas de disposição final de esgotos domésticos;
- IX - instalações de processamento, recuperação e destinação final de lixo urbano;
- X - atividades de extração mineral.

5.2 A Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, por proposta da FEEMA, poderá:

I - determinar que as Auditorias Ambientais sejam realizadas por unidades de produção ou módulos, desde que não excedam o prazo máximo de 03 (três) anos, nas empresas ou atividades constantes do item 5.1;

II - dispensar da realização de auditoria ambiental as empresas ou atividades relacionadas nos incisos VII a X, do item 5.1, em função do seu pequeno porte ou potencial poluidor.

5.3 A FEEMA poderá determinar a realização de Auditorias Ambientais ocasionais, dentre outros, nos seguintes casos:

I - ficar caracterizada a necessidade de avaliar os dispositivos de proteção ambiental existentes, a implantação de novos controles ou medidas de recuperação e ampliação;

II - ocorrer acidentes com danos graves ao meio ambiente;

5.4 A CECA poderá determinar a realização de Auditorias Ambientais periódicas ou ocasionais, estabelecendo diretrizes e prazos específicos;

5.5 As Auditorias Ambientais serão realizadas às expensas dos responsáveis pela degradação ambiental;

5.6 As empresas ou atividades poderão realizar Auditório Ambiental com equipe técnica própria ou independente, devendo ser consultada a FEEMA quanto ao credenciamento de auditores ambientais, nos termos do parágrafo 2º, do artigo 4º da Lei nº 1898/91;

5.7 A equipe de auditores da própria empresa ou atividade deverá ser constituída, exclusivamente, por técnicos não pertencentes à unidade a ser auditada;

5.8 A equipe de auditores deverá ser multidisciplinar e ter profissionais com especialização e/ou experiência comprovadas na área de meio ambiente.

5.9 Nenhum auditor poderá ser membro de uma equipe de auditoria por mais de 2 (dois) anos consecutivos numa mesma unidade.

5.10 O número de participantes de cada equipe deverá ser estabelecido em função da complexidade do processo, porte e potencial poluidor ou degradador, porém nunca inferior a três profissionais.

5.11 Sempre que julgar necessário e, em especial, nas situações citadas no item 5.3, a FEEMA poderá indicar técnico do seu quadro funcional para acompanhar a Auditoria Ambiental.

5.12 A FEEMA poderá determinar que a Auditoria Ambiental seja realizada por equipe técnica independente sempre que constatar, entre outros, os seguintes casos:

I - Insuficiência de informações ou gravidade dos problemas detectados na Auditoria Ambiental anterior;

II - ocorrência de acidentes com danos ambientais;

III - sonegação ou manipulação de informações;

IV - discrepância entre os dados existentes na FEEMA e as informações contidas no último Relatório de Auditoria Ambiental.

5.13 A realização de Auditorias Ambientais ou a apresentação de seus resultados não exime as empresas ou atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental de qualquer ação fiscalizadora ou do atendimento a outras exigências da legislação em vigor.

6 PUBLICAÇÃO E CONSULTA AO RELATÓRIO

6.1 A empresa ou atividade auditada deverá publicar aviso, em jornal diário de grande circulação no município onde desenvolve suas ações e no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, sob o título "AUDITORIA AMBIENTAL", de que foi realizada Auditoria Ambiental e contendo informações sobre o local, o período e o horário em que o Relatório de Auditoria Ambiental está à disposição para consulta pública.

6.2 O Relatório de Auditoria Ambiental, respeitado o sigilo industrial será acessível ao público, permanecendo cópia à disposição dos interessados na Biblioteca da FEEMA, na empresa ou atividade ou em outro local especificado pela FEEMA.

7 RELATÓRIO DE AUDITORIA AMBIENTAL

O Relatório de Auditoria Ambiental deve conter no mínimo os seguintes itens:

7.1 METODOLOGIA

Informar detalhadamente todos os métodos e procedimentos adotados na realização da Auditoria Ambiental, incluindo, entre outros, a metodologia utilizada, os critérios para a seleção das unidades auditadas, os formulários aplicados e os demais mecanismos utilizados.

7.2 EQUIPE DE AUDITORES

7.2.1 Informar nome, registro no órgão profissional competente, qualificação profissional e responsabilidades específicas na realização da Auditoria Ambiental de cada um dos auditores.

7.2.2 Informar o local onde trabalham e a função que nela desempenham os técnicos da empresa ou atividade integrantes da equipe de auditores.

7.3 CARACTERÍSTICAS DAS UNIDADES AUDITADAS

Descrever, sucintamente, as ações desenvolvidas nas unidades auditadas.

7.4 POLÍTICA AMBIENTAL DA EMPRESA OU ATIVIDADE

7.4.1 Informar se a empresa ou atividade tem implantado um Sistema de Gestão Ambiental, discriminando os aspectos relevantes de sua Política Ambiental.

7.4.2 Informar se a empresa ou atividade utiliza matérias primas menos agressivas ao meio ambiente, se emprega a melhor tecnologia limpa disponível para a redução da poluição ambiental e se possui Programa de Conservação de Energia.

7.5 ABRANGÊNCIA

Avaliar:

7.5.1 A adequação da Política Ambiental e do Sistema de Gestão Ambiental da empresa ou atividade.

7.5.2 A adequação do Programa de Treinamento e Capacitação Técnica dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas, rotinas, instalações e equipamentos de proteção ao meio ambiente.

7.5.3 O grau de conscientização dos trabalhadores e pessoas envolvidas em relação aos impactos ambientais gerados pela empresa ou atividade.

7.5.4 O atendimento ao que dispõe a legislação federal, estadual e municipal de proteção ao meio ambiente, a ela aplicada.

7.5.5 O tipo e a validade da licença ambiental existente e o cumprimento das restrições e exigências nela contidas.

7.5.6 Os impactos positivos e negativos que a atividade está causando em seu interior e em sua área de influência, obedecendo a seguinte itemização: tipo, localização, causas, consequências e padrões violados.

7.5.7 O plano de Gerenciamento de Risco, incluindo os Planos de Contingência para evacuação e proteção dos trabalhadores e das pessoas envolvidas com a atividade e para a população situada na sua área de influência.

7.5.8 Os dados qualitativos e quantitativos obtidos através da monitoragem das emissões de contaminantes e produção de resíduos, bem como, os fluxogramas e "lay-out" localizando as irregularidades encontradas.

7.5.9 As condições de operação e de manutenção das unidades ou equipamentos de controle da poluição e de prevenção de acidentes.

7.5.10 As condições de manipulação, estocagem e transporte de matérias primas e produtos potencialmente poluidores.

7.5.11 A redução, reuso, reciclagem, tratamento, transporte e disposição adequada de resíduos.

7.5.12 O resultado do Plano de Ação proposto na Auditoria Ambiental anterior.

7.6 PLANO DE AÇÃO

O Plano de Ação deverá conter:

7.6.1 Ações corretivas e preventivas a serem implantadas vinculadas aos impactos e irregularidades identificadas na Auditoria Ambiental.

7.6.2 Cronograma físico de execução de medidas de controle e recuperação.

7.6.3 Definição de responsabilidades internas na implementação das ações propostas.

7.6.4 Alterações nos Planos, Programas e no Sistema de Gestão Ambiental avaliados na Auditoria ambiental.

7.6.5 Informações quanto ao cumprimento das medidas sugeridas nas Auditorias Ambientais anteriores.

7.7 RESPONSABILIDADE

O Relatório de Auditoria ambiental deverá ser assinado pelos auditores e pela diretoria da empresa ou atividade.

8 PENALIDADES

8.1 A realização de Auditorias periódicas ou ocasionais não insentará as empresa ou atividades da aplicação de penalidades administrativas.

8.2 Os responsáveis pela realização de auditorias ambientais poderão ser descredenciados pela FEENU, pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos, em decorrência da omissão ou sonegação de informações relevantes, sendo o fato comunicado a Procuradora Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

O assunto se reveste de grande relevância pois, nos termos da legislação brasileira, aos Estados compete, fundamentalmente, o licenciamento ambiental.

Passemos a examinar como a matéria é tratada nas diferentes Constituições Estaduais.

A Revolução Industrial consolidou a atividade de fomento do Estado/Administração no campo da economia, que impulsiona o progresso adjudicando a certos negócios marcas, medalhas e diplomas que atestam a superior qualidade ou qualificam a certas empresas por seus méritos em face dos interesses sociais.

Ocorre que a qualidade de vida constitui uma legítima exigência da sociedade, pressupondo uma responsabilidade universal sobre a saúde do meio ambiente como um todo. Ora, a filosofia da qualidade de vida vincula-se à adoção de medidas para manter a qualidade do ar, da água e da terra, bem como, o que parece lógico, com a necessidade de preservar o equilíbrio ecológico para as gerações presente e futuras⁸². Trata-se do respeito pela ecologia e do amor à vida.

Os conceitos, as características básicas, as categorias mais comuns de auditorias, e os pontos importantes em programas de auditoria ambiental, como objetivos, escopo, organização, recursos, frequência e orientação do programa, entre muitos outros aspectos, foram apresetados e sistematicamente discutidos.

No Brasil, conforme ocorreu com as Auditorias Contábeis, as Auditorias Ambientais privadas começaram a ser realizadas pelas empresas em cumprimento a exigências da matriz ou de seus acionistas, e como um instrumento de seu gerenciamento ambiental para avaliar a eficiência de seus sistema de controle de poluição e dimensionar a necessidade de seu aperfeiçoamento.

Os processos de certificação ambiental, os quais incluem a Auditoria Ambiental, passarão a constituir importante diferencial mercadológico, a exemplo do que já ocorre com as certificações de qualidade como a ISO 9000.

⁸²A noção de direito ao desenvolvimento intergerações é a questão fundamental do Desenvolvimento Sustentável. Ou seja, as nações devem providenciar um modo de vida que demonstre o compromisso ético que geração que vive o presente tem para com as gerações que viverão no futuro.

Entende-se, por meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, art. 3º, I. dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. - com alterações introduzidas pelas Leis nº 7.804 de 18 de julho de 1989, e 8028 de 12 de abril de 1990.)