

AUDITORIA AMBIENTAL: UM ENFOQUE SOBRE A AUDITORIA AMBIENTAL COMPULSÓRIA E A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

Ana Luiza Piva*

RESUMO

O trabalho apresenta um breve resumo sobre o desenvolvimento histórico das auditorias ambientais, no Brasil e no Mundo, e aponta alguns de seus conceitos, métodos e tipos. O objetivo principal do trabalho é abordar especificamente sobre a auditoria ambiental compulsória - Auditoria pública utilizada como instrumento de ações de controle pelo poder público. – focando-se acerca da sua necessidade e legitimidade em relação aos princípios ambientais da prevenção, cooperação e informação. Para demonstrar na prática a aplicação da auditoria ambiental compulsória, o trabalho além de descrever a experiência recente do Estado do Paraná que em 2002, por meio da Lei Estadual nº 13.448/2002, implantou esse sistema, expõe alguns argumentos referentes à inconstitucionalidade dessa lei. Por fim, conclui que a auditoria ambiental é um eficiente instrumento de proteção do meio ambiente, vez que tem a função preventiva de constatar possíveis violações as normas ambientais que possam acarretam danos à sociedade, e apesar da criação de auditoria ambiental compulsória ser uma medida extrema muito criticada pela sociedade empresarial ela visa resultados imediatos na proteção dos recursos naturais e revela na prática a manifestação dos princípios da cooperação, prevenção e informação ambiental.

PALAVRAS CHAVES

AUDITORIA AMBIENTAL; COMPULSÓRIA; PRINCÍPIOS.

ABSTRACT

The work presents a brief summary on the historical development of the environmental audit, in Brazil and the World, and points some of this concepts, methods and types. The main objective of the work is specifically explores the relevance of the compulsory

* Advogada, Mestranda em Direito Econômico e Social, na linha de pesquisa socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, bolsista Capes modalidade I.

environmental audit - Public Auditing used as instrument of control action by the government - focusing in our necessity and legitimacy in relation to the environment principles of the prevention, cooperation and information. To demonstrate in the practical the application of obligatory environmental auditing, the work describes the recent experience of the Paraná State that in 2002, implanted this system by law n°. 13.448/2002, and demonstrates some arguments to the unconstitutionality of this law. Finally, it concludes that the environmental audit is an efficient instrument to environment protection, since it has preventive function to evidence possible breakings environment norms that can cause damages to the society, and despite the creation of obligatory environmental audit being an extreme measure very criticized by the enterprise society it aims at immediate results in the protection of the natural resources and discloses in the practical a manifestation of the principles of the cooperation, prevention and ambient information.

KEYWORDS

ENVIRONMENTAL AUDIT

1 INTRODUÇÃO

O colapso do sistema ambiental brasileiro, fruto das ações agressoras do homem à natureza e a dificuldade encontrada pela sociedade em reverter o atual quadro de destruição dos bens ambientais são fatores que levam, atualmente, o Estado a desenvolver ações ambientais que busquem interagir com as políticas econômico-sociais.

É certo que a questão ambiental está estritamente relacionada aos fatores econômicos, tanto no que tange à crescente utilização dos recursos naturais (matéria-prima e energia não-renovável) como em relação às causas econômicas geradoras da pobreza e da miséria.

Observa-se que a auditoria ambiental é um importante instrumento que atua diretamente nessa inter-relação economia/meio ambiente. Por um lado auxilia as empresas no conhecimento do seu desempenho ambiental e cria ferramentas para que estas se adaptem a legislação aplicável e, por outro, é um importante mecanismo de

informação ambiental à sociedade, vez que em alguns casos, como na auditoria ambiental compulsória, os dados coletados são divulgados e servem de controle da atividade ao Estado.

Diante desse contexto, o trabalho apresenta uma análise genérica sobre a auditoria ambiental, pontuando sobre o conceito, histórico e os tipos existentes. Em um segundo momento, aborda especificamente sobre a auditoria ambiental compulsória e sua relação com os princípios ambientais da prevenção, cooperação, informação e desenvolvimento sustentável.

2. AUDITORIA AMBIENTAL

2.1 Histórico da auditoria ambiental

A auditoria ambiental surgiu nos Estados Unidos no final da década de 70 com o objetivo principal de verificar o cumprimento da legislação. Ela era vista pelas empresas norte-americanas como uma ferramenta de gerenciamento utilizada para identificar, de forma antecipada, os problemas provocados por suas operações. Essas empresas consideravam a auditoria ambiental como um meio de minimizar os custos envolvidos com reparos, reorganizações, saúde e reivindicações.

“A grande maioria da literatura sobre auditoria ambiental aponta os Estados Unidos como o país pioneiro no seu desenvolvimento. Apesar de haver alguma controvérsia na literatura norte-americana a respeito do início dos primeiros programas de auditoria ambiental, alguns trabalhos indicam que a auditoria ambiental já estava sendo praticada voluntariamente naquele país por alguma grande corporação no início e meados da década de 70.”(SALES, 2001, p. 25)

Na Europa ocidental as primeiras iniciativas das empresas realizarem a auditoria ambiental tiveram início na década de 80 pelas filiais de grandes corporações norte-americanas. A Holanda, no ano de 1985, foi o primeiro país europeu que realizou alguns projetos experimentais de implantação da auditoria ambiental; a seguir outros

países como Reino Unido, Alemanha, Escandinávia adotaram esse mesmo procedimento.

Em 1989, o escritório para o Meio Ambiente e Indústria do Programa do Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (UN Environmental Programme/Industry and Environment Office – UNEP/IEO) promoveu em Paris uma conferência para discutir o conceito e a prática da auditoria ambiental. No final do encontro foi publicado um relatório contendo os resumos das principais discussões. Dentre os temas levantados, destacou-se a importância da defesa da voluntariedade da auditoria ambiental, sob os seguintes argumentos: (i) auditoria ambiental compulsória poderia perturbar o relacionamento entre auditores e auditados, e informações importantes seriam omitidas; (ii) auditoria ambiental vai além da adequação a leis e regulamentos, e desta forma envolve informações estratégicas sobre as operações das empresas; (iii) a regulamentação da auditoria ambiental poderia inibir o seu desenvolvimento. (SALES, 2001, pp. 36-37)

Após a Conferência, o Reino Unido e a França foram os primeiros Estados europeus que criaram normas de sistema de gestão ambiental; a BS 7750 (BSI, 1994) e a NF X30-200, respectivamente. Posteriormente, outros países como, por exemplo, a Espanha, também adotaram suas normas de gestão ambiental e auditoria ambiental.

Em que pese a importância das iniciativas anteriormente mencionadas, o marco fundamental em relação às auditorias ambientais na Europa foi o Regulamento da Comunidade Econômica Européia - CEE no 1.836/93, que entrou em vigor no dia 10 de abril de 1995. Ele trata do sistema de gestão e auditoria ambiental da União Européia (Environmental Management and Auditing Scheme - Emas) e possui como objetivo principal fomentar a evolução do desempenho ambiental das companhias industriais e fornecer informações ambientais ao público.

O EMAS é um programa de adesão voluntário, porém, uma vez adotado pela empresa o cumprimento de todas suas provisões torna-se obrigatório, sob pena da empresa transgressora sofrer sanções legais e administrativas por parte dos estados membros e, também, na prática sofrer barreiras não tarifárias para a comercialização de produtos da comunidade Européia. (SALES, 201, p. 40)

A auditoria ambiental ainda é incipiente no Brasil e foi implantada de acordo com os padrões estabelecidos na maior parte do mundo. Os primeiros programas de auditoria foram iniciados no final da década de 80 e início da década de 90 por

empresas multinacionais de grande porte. Após esse período, alguns estados, que posteriormente serão mencionados, tiveram a iniciativa de legislar a matéria a fim de determinar a obrigatoriedade da realização da auditoria ambiental por alguns setores econômicos¹.

2.3 Conceito e tipos de auditoria ambiental

As auditorias ambientais variam de acordo com as técnicas e metodologias adotadas em função do escopo definido pela empresa auditada. Cada setor econômico, mais especificamente cada empresa, elege os critérios e os objetivos a serem alcançados com a auditoria, conforme sua política ambiental e suas características econômicas. Dessa forma, não é possível estabelecer um conceito estanque, e sim construí-lo de forma genérica² a fim de abranger todas as modalidades de auditorias ambientais. É nesse sentido que os principais conceitos de auditoria ambiental são encontrados na doutrina, como se observa no seguinte conceito elaborado por Rodrigo Sales:

Auditoria ambiental pode ser genericamente definida como o procedimento sistemático através do qual uma organização avalia suas práticas e operações que oferecem riscos potenciais ao meio ambiente e à saúde pública, para averiguar sua adequação a critérios preestabelecidos, usualmente requisitos legais normas técnicas e/ou políticas, práticas e procedimentos desenvolvidos ou adotados pela própria empresa ou pela indústria a qual pertence. (SALES, 2002, p. 25)³

Fundamentando-se nesse pensamento é possível constatar que as auditorias ambientais podem ser consideradas como verdadeiros instrumentos de controle ambiental. Sua principal função é identificar e documentar quais são as práticas

¹ Quanto às leis brasileiras que abordam sobre as auditorias ambientais serão, oportunamente, abordadas nesse trabalho no item 3.

² Neste sentido pontua David G. Jones: “Não existe definição universalmente aceita de auditoria ambiental. A atividade, portanto, significa coisas diferentes para pessoas diferentes, existindo considerável confusão acerca do seu relacionamento com tópicos como avaliação ambiental, avaliação de impacto ambiental, análise ambiental, análise do ciclo de vida e rotulagem ambiental. Toda essa confusão é desnecessária, no entanto, se nos lembrarmos que auditoria ambiental é simplesmente outro processo de verificação concebido para confirmar se as diretrizes de uma empresa em relação ao meio ambiente, e todos os procedimentos e regulamentos aplicáveis são cumpridos (...)” (JONES, 1997, p. 1)

³ Esse conceito é muito semelhante ao conceito previsto na ISO 14 010 que estabelece o seguinte conceito de auditoria ambiental: “Auditoria ambiental é o processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências de auditoria para determinar se as atividades, eventos, sistema de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria, e para comunicar os resultados deste processo ao cliente”.

positivas e negativas das empresas em relação ao meio ambiente, dando enfoque aos possíveis e atuais impactos ambientais ocasionados pela atividade econômica. Esses dados coletados na auditoria, posteriormente, servirão de embasamento para propor uma nova política ambiental compatível com os princípios ambientais. (GRIZZI, 2004, p.159)

Apesar de não haver um único conceito de auditoria ambiental, e tampouco inexistir um consenso sobre a delimitação do seu conteúdo é possível estabelecer uma classificação das suas principais aplicações:

a) Auditoria privada utilizada como instrumento de uso interno das empresas; denominadas auditorias internas. (sistema de gestão ambiental).

b) Auditoria privada utilizada como instrumento de uso externo por terceiros interessados no desempenho ou nas condições ambientais das empresas e propriedades, tais como: investidores, compradores, instituições financeiras ou de seguros e a comunidade afetada por determinado empreendimento ou atividade. São as chamadas auditorias externas. A auditoria externa é realizada, necessariamente, por auditores independentes externos à organização, sendo seus resultados avaliados por terceiros, como organização de certificação. (sistema de gestão ambiental).

c) Auditoria pública utilizada como instrumento de ações de controle pelo poder público. Essa categoria é realizada pelas empresas, mas são conduzidas e determinadas por órgãos públicos que estabelecem os critérios e forma de sua execução.

Esclarece Rodrigo Sales:

“Uma das principais aplicações da auditoria ambiental é o seu uso como instrumento de controle ambiental, ou seja, como uma medida utilizada pelas autoridades ambientais no cumprimento de suas políticas e obrigações legais de fomento, fiscalização e implementação de normas e políticas ambientais que um dos principais objetivos desse tipo de auditoria consiste na fiscalização e implementação das normas ambientais por meio do controle, promovido pelas autoridades ambientais, do cumprimento das políticas ambientais e obrigações legais das empresas. As formas possíveis dessa aplicação são variadas e se estendem desde atividades de cunho informativo e educacional destinadas a esclarecer e fomentar a adoção de auditoria até medidas de controle que impõe a sua adoção compulsória, passando por medidas de incentivos indireto” (SALES, 2001, p. 101)

No Brasil, alguns estados, como o Paraná e o Rio de Janeiro, adotam esse tipo de auditoria.

Apesar da importância das três formas de aplicação da auditoria ambiental, o presente artigo apenas abordará especificamente sobre a terceira, apontando os aspectos positivos e negativos da sua obrigatoriedade.

3. AUDITORIA AMBIENTAL COMPULSÓRIA

A auditoria ambiental tem sido considerada em muitos países como uma atividade eminentemente voluntária, por exemplo, nos Estados Unidos, no Canadá, nos países Comunidade Européia. Seguindo o oposto da tendência mundial, no Brasil cresce o número de iniciativas legislativas que objetivam tornar a auditoria ambiental obrigatória para alguns setores industriais e empresais, que desenvolvem atividades potencialmente poluidoras e que acarretam riscos ao meio ambiente; a chamada auditoria ambiental compulsória.

A auditoria ambiental compulsória, é uma atividade de política ambiental e enquadra-se na categoria de auditoria pública utilizada como instrumento de ações de controle pelo poder público, descrita no item 2.3 “c” deste trabalho, enquanto as demais integram o sistema de gestão ambiental.

Uma de suas principais características é a imposição da sua execução, independente da vontade da unidade auditada. Ademais, destaca-se que as diretrizes e a sua obrigatoriedade são determinadas por lei.

No Brasil havia dois projetos de Lei em trâmite no Congresso Nacional que visavam estabelecer a obrigatoriedade da auditoria ambiental para diversos setores industriais, mas no ano de 1999 foram arquivados.

Entretanto, desde 2003, está em tramitação no Congresso Nacional um outro Projeto de Lei nº 1254/03, do deputado César Medeiros (PT-MG), que dispõe sobre as auditorias ambientais e a contabilidade dos passivos e ativos ambientais. O projeto é uma emenda à Lei 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e tem como escopo estipular o conceito de auditoria ambiental, assim como definir ativos e passivos ambientais e colocar a auditoria como um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente. Estabelece ainda a obrigatoriedade de empresas ou

entidades quanto à realização de auditorias ambientais para avaliar o cumprimento de suas obrigações relativas à gestão ambiental segura.

Ocorre que atualmente o projeto encontra-se parado em razão da forte pressão do setor econômico que não concorda em assumir os custos da auditoria.

Apesar dos impasses relacionados à compulsoriedade da auditoria ambiental, em virtude da resolução do CONAMA 265/00, o setor industrial petrolífero e às demais empresas com atividades na área de petróleo e derivado são obrigados realizar a auditoria ambiental, isto devido aos graves acidentes que já ocorreram no exercício dessas atividades.

Ademais, alguns Estados brasileiros optaram por criar leis no sentido de tornar a auditoria ambiental obrigatória para alguns setores industriais. Tais iniciativas legislativas iniciaram-se em 1991 pelo Estado do Rio de Janeiro, seguidos por Minas Gérias em 1992, Espírito Santo em 1993, Mato Grosso em 1995, São Paulo em 1997 e, recentemente, no ano de 2002, no Estado do Paraná. Além dos Estados, destacam-se alguns municípios que também adotaram as auditorias ambientais compulsórias: Municípios de Santos – SP (1991), de São Sebastião – SP, Vitória – ES (1993), de Maceió – AL (1996, e de Bauru – SP 1999).

Para ilustrar esse trabalho, no próximo item, será descrita a experiência recente do Estado do Paraná na implantação das auditorias ambientais compulsórias, a fim de analisar mais detalhadamente o funcionamento desse sistema.

3.2 Auditoria ambiental compulsória no Estado do Paraná

A Assembléia Legislativa do Paraná decretou e sancionou a Lei Estadual n. 13.448/2002 a fim de disciplinar as auditorias ambientais compulsórias. Posteriormente, o decreto estadual nº 6601 de 07/11/2003 aprovou o regulamento da referida lei e atribuiu ao Instituto Ambiental do Paraná - IAP, em suas disposições iniciais, a competência de determinar a realização das auditorias ambientais compulsórias.

Com base nesta Lei e no Decreto n. 2.076/2003, o IAP publicou, no dia 10 de março de 2005, a portaria nº 049/2005, determinando que as pessoas físicas, jurídicas, públicas ou privadas, elencadas no Anexo I da Portaria IAP 049/2005⁴, sejam obrigadas

⁴ O Anexo I do Decreto n. 049/2005 estabelece a tipologias prioritárias para auditorias ambientais compulsórias estabelece o rol de indústrias que deverão realizar a auditoria ambiental compulsória. 1.

realizar, periodicamente, a Auditoria Ambiental Compulsória – AAC, dentro de um intervalo máximo de 04 (quatro) anos, bem como arcar com o seu custo.

O procedimento de execução da auditoria ambiental compulsória divide-se em três etapas: a) realização da Auditoria Ambiental Compulsória; b) encaminhamento ao IAP do Relatório da Auditoria; c) encaminhamento do Plano de Correção de não conformidades. Os prazos⁵ para realizá-las foram fixados na portaria nº 100/2005.

Ademais, o Decreto nº 2076/2003, no anexo V, define os critérios da equipe técnica do auditado, e a portaria 049/2005 do IAP estabelece no art. 4º que a equipe técnica responsável pela realização das Auditorias Ambientais Compulsórias deverá ser independente, e seus auditores devidamente cadastrados no IAP⁶.

Além das empresas estabelecidas no Anexo I da Portaria 049/2005, a critério do IAP, as atividades públicas ou privadas que, a qualquer tempo, gerem ou venham a gerar impactos ou riscos ambientais relevantes, também serão passíveis destas Auditorias Ambientais Compulsórias - AACs (Art. 6º do decreto estadual, nº 2076, de 07 de novembro de 2003)

Ressalta-se, ainda, a possibilidade de requisição de novas auditorias ambientais específicas caso sejam constatadas infrações ambientais, independente da aplicação das penalidades cabíveis. (Art. 3º § 2º do decreto estadual, nº 2076, de 07 de novembro de 2003)

É possível, ainda, haver dispensa da realização de AACs periódicas aos empreendimentos de pequeno porte ou de reduzido potencial poluidor ou degradador do

Refinarias, oleodutos e terminais de petróleo e seus derivados; 2. Instalações destinadas à estocagem de substâncias tóxicas e perigosas acima de 1000 m³; 3. Instalações de processamento e/ou de disposição final de resíduos tóxicos ou perigosos; 4. Instalações de tratamento e disposição final de esgotos domésticos, que atendam população superior a 50.000 habitantes; 5. Indústrias petroquímicas e siderúrgicas; 6. Indústrias químicas acima de 50 funcionários e metalúrgicas acima de 100 funcionários; 7. Indústrias de papel e celulose acima de 100 funcionários; 8. Gasodutos; 9. Usinas de álcool acima de 50 funcionários; 10. Instalações de processamento e produção de carvão vegetal acima de 30 funcionários; 11. Indústrias de produção de cimento; 12. Indústrias de tratamento de superfície acima de 50 funcionários; 13. Empresas do setor madeireiro acima de 100 funcionários; 14. Curtumes.

⁵ Portaria IAP nº 100/2005: Art. 1º - Prorrogar até 30 de setembro de 2005, o prazo para que as empresas e empreendimentos enquadrados nas tipologias listadas no Anexo I da Portaria IAP 049/2005, realizem Auditorias Ambientais Compulsórias, tendo em vista seu potencial poluidor e degradador do meio ambiente. Art. 2º - Fica, também, prorrogado para 30 de novembro o prazo para entrega dos Relatórios destas Auditorias Ambientais Compulsórias ao IAP, mantendo o prazo de entrega dos Planos de Correção de Não Conformidades até 31 de dezembro de 2005. Art. 3º - Permanecem inalteradas as demais condições definidas na Portaria IAP 049/2005..

⁶ Portaria IAP nº 145, de 20 De Setembro de 2005: Art. 1º - As Auditorias Ambientais Compulsórias devem ser realizadas por equipe técnica independente do Auditado, conforme Parágrafo 1º do Artigo 2º da Lei Estadual 13.448/02, formada de acordo com os critérios definidos no Anexo V do Decreto nº 2.076/2003, com Auditores Ambientais, através de pessoa física ou pessoa jurídica, devidamente cadastrados no IAP.

meio ambiente, desde que devidamente atestado pelo IAP. (artigo 7º do decreto estadual, n º 2076, de 07 de novembro de 2003)

Esta lei determina que os documentos relacionados às AACs deverão ser acessíveis a consulta pública, sendo preservado o sigilo industrial. Para tanto o auditado, após a entrega do Relatório Final ao IAP, publicará em jornal um Edital de comunicação contendo determinadas informações a fim de que os documentos possam ser consultados por qualquer terceiro interessado, que poderá manifestar-se ao IAP num prazo determinado. Esta manifestação será levada em consideração quando da análise do processo de AAC do auditado.

Vale reiterar que a renovação da licença ambiental ficará condicionada tanto à apresentação do último relatório final de AAC quanto ao cumprimento das medidas necessárias. Sendo assim, o não atendimento às novas exigências implicará no impedimento da renovação da licença ambiental, além da sujeição às sanções legais.

E no que se refere às sanções, ficou determinado pela Lei estadual nº 13448 de 11 de janeiro de 2002, no artigo 11, que a não realização da AAC, a não publicação do Edital de Comunicação, bem como a não implementação do Plano de Correção, sujeitará o transgressor às seguintes penalidades, que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente:

I - multa, de acordo com os valores a serem estabelecidos, em regulamento, pelo Poder Executivo;

II - não renovação da licença ambiental;

III - interdição parcial ou total da atividade.

Ademais, a reincidência dessas penalidades implicará na cassação da licença ambiental de operação. (artigo 23 do decreto estadual nº 2.076, de 07 de novembro de 2003)

O por fim, ainda em relação às penalidades, é importante ressaltar que o artigo 10 da lei supramencionada estabelece que a renovação da licença ambiental fica condicionada a apresentação do último relatório de auditoria ambiental, bem como ao cumprimento das medidas necessárias previstas no cronograma aprovado pelo IAP.

3.3 Discussões sobre a Constitucionalidade da Lei Estadual nº 13.448/2002

Tendo em vista que o tema sobre a constitucionalidade da Lei Estadual nº 13.448/2002, que instituiu a auditoria ambiental compulsória no Estado do Paraná, é bastante polêmico, extenso e tem sido pouco discutido pelos juristas brasileiros, esse item do trabalho apenas apresenta duas considerações atinentes à questão, sem apontar uma conclusão sobre a constitucionalidade da lei.

A primeira consideração será listar os argumentos apontados sobre a inconstitucionalidade da lei estadual que obrigou determinadas empresas realizar auditoria ambiental no Estado do Paraná. Afirma-se que os laudos exigidos pela lei seriam uma forma de as empresas produzirem provas contra si, e que, portanto, a imposição da auditoria ambiental violaria o direito fundamental ao silêncio, previsto no artigo 5º LVIII da Constituição Federal. Ademais, sustenta-se que a tarefa de fiscalizar as atividades econômicas é dever do Estado pelo exercício do poder de polícia (indelegável), e que, portanto, as empresas não deveriam ser obrigadas a realizarem auditorias ambientais.

A segunda consideração diz respeito ao posicionamento do Professor Paulo de Bessa Antunes sobre a competência legislativa estadual para estabelecer normas de auditoria ambiental.

“Com o devido respeito que os legisladores estaduais merecem, não consigo perceber que o estabelecimento de leis estaduais sobre auditorias ambientais, na inexistência do instrumento em nível federal, tenha a função de atender a peculiaridades regionais”. (...). Ora, parece-me, portanto, que a auditoria ambiental é um instrumento de gestão que somente poderá ser introduzido em nosso Ordenamento Jurídico pelo caminho da legislação federal.” (ANTUNES, 1988, p. 122)

A constituição Federal de 1988, no artigo 24, estabelece que a competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal e, portanto, não-cumulativa. Todavia, no que tange às normas gerais a competência para legislar é privativa da União.

Ocorre que, segundo o autor, no ordenamento jurídico brasileiro já existe lei federal disciplinando sobre normas gerais ambientais, trata-se da lei nº 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente. Essa lei, além de prever normas gerais de proteção ao meio ambiente, define, no artigo 9º, os instrumentos legais e administrativos para efetivar a proteção ambiental.

Dentre os instrumentos legais, a lei não mencionou a auditoria ambiental, portanto, não é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Dessa forma, Antunes conclui: Somente uma norma de hierarquia igual ou superior àquela pode estabelecer uma alteração nos instrumentos da PNMA.”(ANTUNES, 1988, p. 122)

Diante desses argumentos não é facultado aos integrantes do sistema, em razão do regime constitucional, a criação de instrumentos diferentes daqueles previstos para a totalidade da nação.

Diante dessa hipótese, mesmo na inexistência de lei federal sobre normas gerais, os Estados-membros somente poderão exercer as suas competências legislativas plenas para atender a suas peculiaridades locais.

Com o devido respeito às considerações elaboradas pelo autor, no entanto, faz-se necessário atentar-se aos dois dispositivos constitucionais que legitimam a competência dos Estados para instituir auditorias ambientais, quais sejam: a) art. 24 § 2º: A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados e b) o art. 24 § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Nota-se que a Constituição prevê a possibilidade dos Estados legislarem de forma suplementar sobre questões ambientais não tratadas por legislação federal.

4. PRINCÍPIOS APLICADOS À AUDITORIA AMBIENTAL COMPULSÓRIA

4.1 Princípio da prevenção

O princípio da prevenção é baseado nas premissas que incluem a irreversibilidade dos danos ambientais, vulnerabilidade do meio ambiente, as limitações da ciência em prever os efeitos dos danos ambientais e a disponibilidade de alternativas sobre processos e produtos menos poluentes.

Provocado o dano ao meio ambiente, nem sempre será possível encontrar soluções técnicas para restabelecer a área afetada. Dessa forma é primordial o fomento de medidas preventivas eficientes que evitem a ocorrência de danos ambientais, mesmo no caso de haver apenas um simples risco de danos graves e irreversíveis ao meio ambiente.

Ana Luci Esteves Grizzi traça alguns comentários sobre o Princípio da Prevenção:

“O princípio da Prevenção, um dos princípios basilares do Direito Ambiental, enuncia que os danos ambientais conhecidos que podem ser ocasionados por determinada atividade econômica devem ser prevenidos. Isto porque, com a ocorrência do dano ambiental, e a conseqüente necessidade de recuperação da área degradada, dificilmente o meio ambiente é recuperado integralmente e devolvido ao *status qua ante* (os danos ambientais, em sua maioria, irreversíveis e/ou irrecuperáveis)”. (GRIZZI 204, p.158)

É importante destacar que a prevenção garante a efetividade e a eficiência da proteção ambiental. Há nítidas vantagens em prevenir, destaca-se, entre elas, a eliminação dos gastos elevados da reparação ambiental e a prevenção de situações de irreparabilidade e irreversibilidade da degradação ambiental.

Sobre a importância da aplicação do princípio da prevenção, preceitua Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

“Diante da impotência do sistema jurídico, incapaz de restabelecer, em igualdade de condições, uma situação idêntica à anterior, adota-se princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como sustentáculo do direito ambiental, consubstanciando-se como seu objetivo fundamental. A prevenção e a preservação devem ser concretizadas por meio de uma consciência ecológica, a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental. Além disso, a efetiva prevenção do dano deve-se também ao papel exercido pelo Estado na punição correta do poluidor, pois, dessa forma, ela passa a ser um estimulante negativo contra a prática de agressões ao meio ambiente”. (FIORILLO, 2.002, p. 36-37)

Destaca-se que a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, consagrou o princípio da prevenção no artigo 15 da declaração de princípios, nos seguintes termos:

“Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (ONU, declaração de Princípios, 1992)

No sistema jurídico brasileiro, é possível encontrar a presença desse princípio na Constituição Federal de 1988, quando esta, no artigo 225⁷ opta por garantir a defesa e a preservação do meio ambiente não só para as presentes, mas também para as futuras gerações. Nesta linha de raciocínio, percebe-se a clara intenção do legislador em promover medidas preventivas a fim de garantir a qualidade do meio ambiente no futuro.

Ademais, esse mesmo artigo, no §1^o, confere ao poder público a tarefa de exigir um instrumento preventivo para avaliação dos efeitos da eventual instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, qual seja: o estudo prévio de impacto ambiental.

O Estudo de Impacto Ambiental, classificado pela autora Ana Luci Esteves Grizzi (GRIZZI, 2004, p. 159) como uma espécie de auditoria ambiental, tem fundamento no princípio da prevenção.

José Afonso da Silva, igualmente, enfatiza a existência do caráter preventivo no Estudo de Impacto Ambiental:

“O estudo de impacto tem por objeto avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente. Trata-se de um meio de atuação preventiva, que visa evitar as conseqüências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade”. (SILVA, 1997, 196-197)

A auditoria ambiental compulsória, da mesma forma, pauta-se no princípio da prevenção, pois ela tem escopo de verificar a viabilidade e continuidade das atividades econômicas, bem como analisar se há passivos ambientais. Dessa forma, torna-se instrumento indispensável à concretização do princípio da prevenção, pois oferece às companhias ambientalmente impactantes e a coletividade informações confiáveis para cessar, prevenir e corrigir de forma contínua danos ambientais causados por suas atividades.

Neste sentido, ensina Sales:

⁷ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à 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.

⁸ § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incube ao poder público: IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

“Em síntese, de forma geral, a auditoria ambiental, em conjunto com outras ferramentas gerenciais, também tem sido identificada como um instrumento para prevenir danos ambientais e mostrar ao público e às autoridades uma imagem positiva sobre a postura da companhia relativamente a suas responsabilidades ambientais”. (SALES 2002, p. 30)

Portanto, em prol da prevenção é fundamental que a prática da auditoria ambiental, inclusive a compulsória, seja incentivada para evitar o agravamento da poluição ambiental, tendo em vista ser mais eficiente a aplicação dos instrumentos preventivos ao invés da adoção de mecanismos puramente repressivos.

4.2 Princípio da cooperação

É fundamental para que se promova a prevenção de danos ao meio ambiente estabelecer mecanismos de cooperação entre os setores público e privado. Para tanto, é mister que o estado crie condições adequadas para que a iniciativa privada colabore com a questão ambiental e desenvolva alternativas mais adequadas e racionais quanto à utilização dos recursos naturais, sem, no entanto, inviabilizar sua atividade econômica.

Não faz sentido atribuir a solução dos problemas sociais, principalmente aqueles relacionados ao meio ambiente, exclusivamente ao Estado, como também não é viável deixar que o próprio mercado resolva os problemas econômicos ou interfiram indiscriminadamente nas questões sociais.

O princípio da cooperação é aquele que leva em consideração a idéia de atuação da sociedade em cooperação com o Estado na escolha de prioridades ambientais, através da participação de diferentes grupos sociais por meio da informação, formulação e execução de políticas ambientais.

“(…) traduz a conjugação de esforços e participação nos processos decisórios, o que, em termos normativos, se apresenta sob forma de instrumento que promovam a informação e a participação dos cidadãos e organizações, como pressuposto à efetiva cooperação entre os diferentes setores da sociedade nacional e internacional”. (BESSA, 2006, p.70)

O artigo 225 da Constituição Federal, que assegura o direito integracional a um ambiente equilibrado como forma de garantir a sadia qualidade de vida e a

dignidade da pessoa humana, deixa claro que a responsabilidade pela conservação do meio ambiente é solidária e compartilhada pelos poderes públicos e pela coletividade em geral.

Assim, extrai-se desse artigo constitucional o princípio da cooperação, que determina que o poder público e a coletividade desenvolvam atividades conjuntas em defesa ao meio ambiente.

Em que pese a importância da colaboração dos setores público e privado, deve-se destacar que o Estado, além de desenvolver atividades de controle, deve promover medidas que visem estimular e incentivar a mudança de comportamento das empresas privadas, para que estas, gradativamente, transformem os seus setores produtivos e implantem programas de gestão sustentável dos recursos naturais.

É evidente que na prática o setor produtivo de uma hora para outra não conseguirá mudar drasticamente seu comportamento em relação ao meio ambiente; exige-se para essas mudanças tempo e capital. Assim, além de desestimular, o Estado e a sociedade, por meio do consumo consciente, devem incentivar o setor produtivo no processo de eliminar os produtos e mecanismos de produção que agridem o meio ambiente, bem como estimular a implantação das auditorias ambientais.

A autora Consuelo Yatsuda (2005, p.540), em análise ao artigo 170 inciso VI, enfatiza que a legislação brasileira possui um perfil protetivo-repressivo, visto que se preocupa mais em desfavorecer as ações nocivas do que favorecer as ações vantajosas. No entanto, é nítida a superioridade, em termos de eficácia prática, do controle ativo, que, contrariamente, busca favorecer as ações vantajosas mais do que desfavorecer as ações nocivas.

Há, no entanto, no Brasil, algumas previsões legislativas que estimulam a prevenção. Por exemplo, a lei número 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) prevê a perda e restrições dos incentivos fiscais e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de créditos como espécie de sanção administrativa (artigo 14, II e III, art. 9, V incentivo à produção e instalação de equipamentos e a criação de tecnologia, voltada para melhoria da qualidade ambiental)⁹.

⁹ LEI Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente **Art. 14** - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:II - à perda ou restrição de incentivos

O êxito e a efetividade da proteção ambiental dependem da implementação de políticas e ações que, ao invés de possuírem apenas caráter repressivo à poluição e à degradação ambiental, prestigiem, ao mesmo tempo, medidas de incentivos à prevenção baseadas em atrativos econômico-financeiros.

Por intermédio de incentivos financeiros, disponibilizados pelo governo às empresas, cria-se possibilidades de inversão da lógica de que o custo para colocar em prática a proteção ambiental é muito elevado.

Ordenamento jurídico tradicional não pode mais estar pautado, unicamente, na idéia protetivo-repressivo, deve sofrer influência da técnica de estímulo de comportamento por meio da função promocional. Ou seja, estabelecer um controle ativo que busca favorecer as ações vantajosas, mais do que desfavorecer as ações nocivas.

Há, hoje, no Brasil forte resistência do setor econômico em relação às auditorias ambientais compulsórias. Esse instrumento tornar-se-ia mais eficiente, e não seria foco de tanta discussão, se as leis que o instituíram tivesse estabelecido estímulos para sua realização.

No atual cenário econômico, faz-se necessário influenciar o comportamento dos agentes poluidores por meio de prêmios e facilitações, a fim de estimular as práticas mais adequadas ao meio ambiente e alterar a consciência ecológica da sociedade.

4.3 Princípio da informação ambiental

O direito à informação é um dos principais direitos do cidadão, tanto que está previsto em nossa Constituição Federal, no art. 5º, que em seu inciso XXXIII, diz que "todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral", reafirmando no seu inciso XIV "que é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional".

A Liberdade de informação para José Afonso da Silva "compreende a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por

e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público; III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; **Art. 9º** - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelo abuso que cometer” (SILVA, 1993, p. 223).

O princípio da informação ambiental parte dos pilares mestres do Direito Ambiental, pois constitui um elemento-chave no modelo de desenvolvimento sustentável. Esse princípio somado ao princípio da cooperação instrumentaliza o exercício da parceria entre os setores público e privado na defesa do meio ambiente.

Como exemplos da projeção desse princípio cita-se: o selo ambiental; o EIA/RIMA; o relatório de qualidade ambiental; a obrigatoriedade de publicação do pedido de licenciamento; e, dentre esses, destaca-se a auditoria ambiental e a auditoria ambiental compulsória.

As auditorias ambientais, principalmente as compulsórias, têm um papel crucial no processo de divulgação de informações ambientais, pois disponibilizam dados do setor econômico que apontam os danos, ou possíveis danos, ao meio ambiente.

Dessa forma, considerando o cenário atual de ausência, quase absoluta, de fiscalização pelos órgãos competentes e, portanto, da ineficácia das normas ambientais, é indispensável a tarefa das empresas em cooperar, prestando informações ambientais à sociedade.

4.4 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de desenvolvimento sustentável foi apresentado, em 1987, como resultado da Assembléia Geral das Nações Unidas no relatório “Our common future” Nosso futuro Comum, conhecido como Relatório Brundtland, nos seguintes termos: “A humanidade tem a capacidade de atingir o desenvolvimento sustentável, ou seja, de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender as próprias necessidades.”

O objetivo do conceito estabelecido seria propor mudanças nas relações econômicas, político-sociais, culturais e ecológicas. Porém, até hoje, há enorme dificuldade de estabelecer uma única interpretação sobre esse conceito, existem várias correntes defendendo diversos posicionamentos; dentre elas, destacam-se duas correntes

de interpretação. A primeira corrente seria a chamada Economia Ambiental, e a segunda seria conhecida como a Economia Ecológica.

A primeira considera que os recursos naturais (como fonte de insumos e como capacidade de assimilação de impactos dos ecossistemas) não representam, a longo prazo, um limite absoluto à expansão da economia, pois esta dificuldade pode ser indefinidamente superada pelo progresso da tecnologia.

A interpretação proposta neste artigo, será baseada na segunda corrente, que da mesma forma que a primeira, acredita que o progresso científico e tecnológico é fundamental para aumentar a eficiência da utilização dos recursos naturais em geral (renováveis e não renováveis), entretanto, discorda em relação à capacidade de superação indefinida dos limites ambientais. A questão central para esta corrente de análise é fazer que o desenvolvimento seja encarado não como sinônimo de crescimento e sim como a forma de alcançar práticas econômicas mais sustentáveis capaz de superar os limites ambientais e a escassez dos recursos naturais.

Neste contexto, a auditoria ambiental torna-se uma importante ferramenta estratégica para as empresas promoverem o desenvolvimento sustentável, pois durante o processo de auditoria é possível avaliar a eficiência dos sistemas de gestão, o desempenho ambiental da atividade e se existe passivos ambientais, para em um segundo momento corrigir as imperfeições dos processos de produção.

Por meio dessas informações pode-se elaborar um planejamento de gestão ambiental atrelado ao desenvolvimento da empresa de forma mais sustentada visando ao aumento da rentabilidade, e ao mesmo tempo, respeitando as normas ambientais por meio da inclusão de técnicas de produção mais limpa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esse trabalho foi possível constatar a importância da aplicação das auditorias ambientais como eficiente instrumento de proteção do meio ambiente, vez que tem a função de constatar possíveis violações das normas ambientais que acarretam danos ambientais.

A tendência é que sua utilização aumente cada vez mais em virtude da urgente necessidade de colocar em prática o desenvolvimento sustentável; tão discutido atualmente pela sociedade.

Por ser uma medida preventiva permite que as empresas, sem cessar suas atividades, busquem alternativas racionais para solucionar os problemas ambientais e, assim, contribuam para a construção de um planeta ecologicamente equilibrado.

Entretanto, discutem-se, hoje, questões como divulgação dos resultados de auditoria, a padronização de sua metodologia, a certificação dos auditores e a pertinência ou não das normas mandamentais de auditoria ambiental.

O trabalho abordou especificamente sobre essa última questão, demonstrando que a implementação desse tipo de auditoria (compulsória) tem aumentado no Brasil por iniciativa de alguns Estados e Municípios. Ocorre que sobre o tema há divergência no que tange a constitucionalidade das leis que as instituem, bem como sobre a necessidade e eficácia dessa modalidade de auditoria.

Difícil estabelecer uma hierarquia sobre as vantagens e desvantagens da auditoria compulsória, em um primeiro momento, o que se pode concluir que trata-se de uma medida extrema que visa resultados imediatos na proteção dos recursos naturais e que tal iniciativa revela na prática a manifestação dos princípios da cooperação, prevenção e informação ambiental.

6. BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumens Júris, 1998.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Auditorias Ambientais: competências Legislativas. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 35, nº 137, jan./mar. 1998, pp. 119-124.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. Responsabilidade social das empresas. práticas sociais e regulação jurídica. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 2000.

FIORILLO, Celso. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 2ª Ed., Saraiva, São Paulo, 2002, p. 36-37.

JONES, David G. Auditoria ambiental. Rio de Janeiro: UERJ: PROENCO, 1997. p. 1-3

MACHADO Paulo Affonso Ieme. Direito Ambiental /brasileiro. 9ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. Direito à informação e Meio Ambiente. São Paulo: Malheiros, 2006.

ONU. Declaração de Direitos. <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/rio92.htm> Disponível em: Consultado em 15 de janeiro de 2007.

SALES, Rodrigo. Auditoria Ambiental. Aspectos Jurídicos, São Paulo: LTR, 2001.

SILVA, Bruno Campo. Direito ambiental enfoque variados, São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.

SILVA, Paulo Afonso. Direito ambiental constitucional. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Paulo Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 9º ed. São Paulo: Malheiros, 1993

YOSHIDA Consuelo Yatsuda Moromizato. Valores e Aspectos Constitucionais Fundamentais do Direito Tributário Ambiental. A efetividade e a eficiência Ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. Ênfase na prevenção. A utilização dos bens ambientais e suas implicações. In TORRES, Heleno Tavares, organizador. Direito Tributário Ambiental São Paulo: Malheiros, 2005.

SITES CONSULTADOS

<http://www.thecre.com/fedlaw/legal16/auditpolicy.htm>

<http://www.pr.gov.br/meioambiente/iap/index.shtml>

<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=19912>

<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>