

AUDITORIA DE CONFORMIDADE AMBIENTAL E LEGAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NA INDÚSTRIA — UM ESTUDO DE CASO SOBRE AUDITORIA AMBIENTAL EM UMA REFINARIA DE PETRÓLEO

Leonardo Masseli Dutra

CA/Unitau, PG
leonardodutra@adv.oabsp.org.br

Márcio J. Estefano de Oliveira

CA/Unitau/Unesp, PD
mestefano@feg.unesp.br

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma proposta para utilização de auditorias de conformidade legal como instrumento de gestão em refinarias de petróleo. A partir do levantamento da legislação brasileira sobre auditoria ambiental em esfera federal, estadual e municipal, aplicável a refinarias de petróleo, foi realizada a análise dos parâmetros legais os quais norteiam essa atividade. Além de uma vantagem enorme oferecida em relação à prevenção, a auditoria de conformidade legal oferece a uma refinaria uma margem razoável de segurança relacionada aos riscos ao meio ambiente, já que a lei nada mais é do que uma padronização de poderes e deveres. A proposta é serem seguidos vários itens da legislação brasileira, aplicável às refinarias, durante a auditoria, de modo que a unidade a ser auditada possa fazer do processo de auditoria, e, muitas vezes, estas auditorias são compulsórias, uma oportunidade de melhorar sua gestão ambiental, pelo conceito da melhoria contínua.

ABSTRACT

This study presents a proposal of using legal conformity audits as a management tool at petroleum refinery facilities. All federal, state and city's brazilian regulations regarding to environmental audit, applicable to petroleum refinery facilities have being studied, analyzed and cross checked. Besides the advantage regarding to prevention, the legal conformity audit provides to petroleum refinery facilities a good safety margin related to environmental risks, since the law is no more than a standardization of power and responsibility. The huge amount of accidents on the petroleum industry has pushed this segment to adequate itself more and more to the environmental regulations. This study intends to contribute this industry segment on its interest of fitting within the environmental regulations standards. The proposal is to follow several items applicable to petroleum refinery on the brazilian regulation during the audit, aiming to improve the company's environmental management.

INTRODUÇÃO

A legislação evolui constantemente, mas, nas últimas décadas, esse processo se acelerou em velocidade igual ou maior que a própria evolução da sociedade, como consequência lógica dos próprios sistemas criados pela sociedade. A legislação ambiental não é diferente, quanto mais produção maior a necessidade de controle pela lei.

Os administradores empresariais, a partir de 1998, com a vigência da lei de crimes ambientais, foram forçados a uma corrida pela conformidade legal em relação ao meio ambiente, já que a partir de então, além de gerar multa, agressões ao meio ambiente, davam cadeia.

Quando se fala em controle pela lei, não se refere a diretrizes a serem seguidas simplesmente, mas de deveres a serem rigorosamente cumpridos para o exercício da atividade produtiva, ou seja, da atividade industrial. Assim, a conformidade legal com normas ambientais da atividade industrial, hoje, não é apenas um item a ser cumprido, mas uma questão de sobrevivência.

Nas atividades com petróleo, mais especificamente em refinarias, tem-se atualmente, um universo muito complexo de leis e normas sem as quais uma unidade de refino de petróleo simplesmente não funciona. Em virtude do histórico ambiental trágico dessa atividade e seu grande potencial poluidor, as atividades de refino de petróleo têm sido alvo de leis cada vez mais rígidas, obrigando seus gestores a adaptarem-se aos mecanismos de controle do setor. Nesse contexto, a auditoria surge como uma lupa para os

órgãos de fiscalização, permitindo ver de perto as condições ambientais da empresa.

Forçados pela lei e vigiados pelos entes públicos, incluindo-se aqui o Ministério Público e a sociedade, a auditoria ambiental, tanto voluntária quanto compulsória, tornou-se instrumento imprescindível de gestão ambiental em refinarias.

O controle a ser exercido pelo poder público pelas auditorias ambientais tornou-se uma ferramenta útil em suas atividades de rotina.

Pelas dificuldades encontradas por esses órgãos para exercer as rotinas de fiscalização e controle as quais seriam inerentes à sua atividade de órgão regulador, justificada pela falta de recursos humanos e financeiros na maioria desses órgãos, e baseados na experiência internacional, alguns governos estaduais e municipais brasileiros passaram a exigir a realização de auditorias ambientais em indústrias potencialmente poluidoras e com reconhecida capacidade financeira para se adequarem, e o termo "potencialmente poluidoras" atingiu, principalmente, as atividades com petróleo.

Assim, sob a ótica dessa tendência do controle legal pelas auditorias, o presente trabalho realiza estudo abordando a auditoria ambiental em refinarias de petróleo, baseado em conformidade legal com as normas ambientais vigentes, legislação aplicável e parâmetros por ela impostos, verificando os riscos ambientais envolvidos, as principais fontes de não-conformidade, as oportunidades de melhoria, dentre

outros aspectos pertinentes à questão ambiental.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa foi desenvolvida em análise documental, executada a partir da análise das leis ambientais sobre auditoria aplicáveis a uma refinaria de petróleo, bem como da literatura disponível.

Realizou-se levantamento de leis municipais, estaduais e federais a envolverem auditoria ambiental em refinarias de petróleo.

Analisaram-se os parâmetros das normas estudadas, comparando-as. A partir dessa análise elaborou-se uma lista de itens relacionados com a legislação.

Foi feito um estudo de caso, utilizando-se um relatório de uma auditoria realizada na Refinaria Duque de Caxias-RJ (REDUC) em dezembro de 2003, tomando-se como base as não-conformidades encontradas na ocasião, de maneira a demonstrar os benefícios que a auditoria ambiental traz (BASTOS, 2003).

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Em geral, a literatura sobre auditoria ambiental aponta os Estados Unidos como o país pioneiro em seu desenvolvimento. Apesar da existência de alguma controvérsia na literatura norte-americana a respeito do início dos primeiros programas de auditoria ambiental, alguns trabalhos indicam que ela já estava sendo praticada

voluntariamente naquele país por algumas grandes corporações no início e meados da década de 70. De acordo com essas fontes, a mesma foi desenvolvida por essas empresas como uma das iniciativas destinadas a auxiliá-las na avaliação e aprimoramento do cumprimento do crescente número de leis ambientais promulgadas nos Estados Unidos desde o final da década de 60 (SALES, 2001).

A implementação de um sistema de gestão ambiental implica melhoria contínua deste sistema e, conseqüentemente, do desempenho ambiental da atividade, identificando pontos de risco e oportunidades de melhoria. Um sistema de gestão ambiental passa por cinco pontos:

- 1 – Um sistema coerente com a política ambiental;
- 2 – Planos de ação que atendam a essa política;
- 3 – Implementação de ferramentas necessárias à sustentabilidade do sistema;
- 4 – Avaliação periódica da conformidade do sistema e
- 5 – Análise crítica visando à melhoria contínua. Note que os pontos 4 e 5 não têm como serem praticados sem a realização de uma auditoria. Por vezes, a auditoria ambiental é confundida com diagnóstico, revisão ou consultoria ambiental. Entretanto, a auditoria ambiental não se confunde com os estudos de impacto ambiental, estudos de risco, ou qualquer outro instrumento de gestão ambiental (LEPAGE-JESSUA, 1992).

A International Standard Organization (ISO) define sistemas de gestão ambiental como sendo a estrutura, responsabilidades, práticas, procedimentos, processos e recursos para implementar e manter a gestão ambiental e, esta é definida como sendo parte de toda a função gerencial de uma organização que desenvolve, implementa, executa, revê e mantém sua política ambiental (ABNT, 2002).

AUDITORIA AMBIENTAL E LEGISLAÇÃO

Como os recursos ambientais envolvem interesses difusos e, portanto, de todos, a participação da sociedade em todos os níveis, na administração desses, na prevenção dos danos ambientais e na preocupação com os padrões de produção e consumo são indispensáveis e decisivos para a defesa dos recursos naturais. Tal premissa foi, inclusive, contemplada na Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, a qual, no capítulo dedicado à matéria ambiental estabelece, em seu artigo 225, não caber só ao Estado, mas também a toda a sociedade o poder e o dever de defender e preservar o meio ambiente. Ocorre que por causa desta pluralidade de interesses há muita ocorrência de leis superpostas, isto é, a tratarem do mesmo assunto, em âmbito federal, estadual ou municipal.

No entanto, a Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, delimita as competências, asseverando, em seu artigo 23, ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios “proteger” o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Porém, o poder de “legislar” sobre proteção ao meio ambiente e controle de poluição é somente delegado à União e aos estados concorrentemente, conforme previsto no artigo 24.

Atualmente, pelo elevado potencial poluidor que apresentam as atividades relacionadas com exploração e refino de petróleo, existe legislação específica sobre realização de auditorias compulsórias em vários estados e municípios do Brasil.

Dentre elas, por serem as mais restritivas, ou seja, por imporem critérios mais rígidos, destacam-se: 1) a Resolução CONAMA n. 265, de 27 de

janeiro de 2000, e a Resolução n. 306, de 5 de junho de 2002, que a complementa (criada por força da Lei Federal n. 9.966 de 28 de abril de 2000); 2) a Resolução n. 007/2001, de 2 de agosto de 2001, do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA, do estado do Paraná; 3) a Lei n. 1.898 de 26 de novembro de 1991, do estado Rio de Janeiro, regulamentada pela diretriz DZ 56.

A seguir, estuda-se o quadro legal acima mencionado.

A Lei Federal n. 9.966, de 28 de abril de 2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências, prevê, em seu artigo 9º “As entidades exploradoras de portos organizados e instalações portuárias e os proprietários ou operadores de plataformas e suas instalações de apoio deverão realizar auditorias ambientais bienais, independentes, com o objetivo de avaliar os sistemas de gestão e controle ambiental em suas unidades” (BRASIL, 2000).

Antes da legislação federal citada já existia a Constituição Estadual do Rio de Janeiro, em seu artigo 258, § 1º, item XI, determinava a realização periódica de auditorias, incluindo a avaliação detalhada dos efeitos de sua operação sobre a qualidade física, química e biológica dos recursos ambientais.

Também no Rio de Janeiro a Lei n. 1.898, de 26 de novembro de 1991, trata especificamente sobre auditoria ambiental e é o primeiro dispositivo legal a citar o assunto, ou seja, auditoria ambiental em refinarias de petróleo. Dentre outros aspectos abrange a avaliação das condições de operação e de manutenção dos equipamentos e sistemas de controle de poluição; das medidas a serem tomadas para restaurar o meio ambiente e proteger a saúde

humana e da capacitação dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas, rotinas, instalações e equipamentos de proteção do meio ambiente e da saúde dos trabalhadores (RIO DE JANEIRO, 1991).

É a primeira lei a fixar auditorias ambientais anuais para as refinarias. Estabelece, de maneira abrangente, as diretrizes para a realização de auditorias ambientais, determinado a avaliação dos impactos, planos de emergência, atendimento às normas e saúde dos trabalhadores e população vizinha (RIO DE JANEIRO, 1991).

Note-se que aqui, antes mesmo da vigência da Lei Federal n. 9.966, de 28 de abril de 2000, que obriga auditorias bienais, as refinarias de petróleo no estado do Rio de Janeiro já estavam obrigadas a auditorias ambientais anuais e, mesmo com a vigência posterior da lei federal, a lei estadual não foi revogada, pois é mais restritiva.

Nesse cenário da legislação no país, outras leis, em âmbito federal e estadual, começaram a surgir, regulando a frequência e os requisitos de uma auditoria ambiental. O que desencadeou esse processo foi a Resolução CONAMA n. 265. O acidente na baía de Guanabara em janeiro de 2000 foi o grande vetor dessa mudança.

A Resolução CONAMA n. 265, de 27 de janeiro de 2000, assim dispõe:

“Considerando a necessidade de colher lições do grave derramamento de óleo ocorrido na Baía de Guanabara nos últimos dias, (...), resolve:

Art. 1ª Determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente-IBAMA e aos órgãos estaduais de meio ambiente, com o acompanhamento dos órgãos municipais de meio ambiente e entidades ambientalistas não governamentais, a avaliação, no prazo de 240 dias, sob a supervisão do Ministério do Meio Ambiente, das ações de controle e

prevenção e do processo de licenciamento ambiental das instalações industriais de petróleo e derivados localizadas no território nacional.

Art. 2ª Determinar à Petrobrás a realização, no prazo de 6 meses, de auditoria ambiental independente em todas as suas instalações industriais, marítimas e terrestres, de petróleo e derivados, localizadas no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 3ª A – Petrobrás e as demais empresas com atividades na área de petróleo e derivados deverão apresentar para análise e deliberação do CONAMA, no prazo máximo de 180 dias, programa de trabalho e respectivo cronograma para a realização de auditorias ambientais independentes em suas instalações industriais de petróleo e derivados localizadas no território nacional.” (CONAMA, 2000)

Ressalta-se a importância que a auditoria ambiental como instrumento de gestão e diagnóstico ambiental ganha, notadamente, pelo grave derramamento de óleo ocorrido na baía de Guanabara. Não foi só por isso, mas, sem dúvida, esse foi elemento bastante importante. Então, a partir do ano 2000, a auditoria ambiental começa a ganhar grande importância como instrumento de controle, atuando como um diagnóstico fiscalizador da “situação ambiental” em que se encontra o empreendimento auditado. Especificamente no setor de petróleo ligado a dispositivos legais, a indústria do petróleo é pioneira no uso desse instrumento em razão de ser uma atividade econômica de alto risco.

Em 2002 o CONAMA, considerando a necessidade de disciplinar o artigo 9º, da Lei n. 9.966, de 28 de abril de 2000, que trata da realização de auditorias ambientais bienais no âmbito das entidades exploradoras das atividades petrolíferas, edita a Resolução n. 306, e

estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais, objetivando avaliar os sistemas de gestão e controle ambiental nos portos organizados e instalações portuárias, plataformas e suas instalações de apoio e refinarias, tendo em vista o cumprimento da legislação vigente e do licenciamento ambiental (CONAMA, 2002).

Mais recentemente, a Portaria do Ministério do Meio Ambiente n. 319, de 15 de agosto de 2003, define requisitos mínimos para o profissional que realiza a auditoria ambiental, definindo auditoria ambiental como sendo “o processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências que determinem se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes, estão em conformidade com os critérios de auditoria estabelecidos na Resolução CONAMA n. 306, de 2002, e para comunicar os resultados deste processo” (BRASIL, 2003).

RESULTADO

Como resultado do presente estudo tem-se o levantamento da maior parte da legislação no que tange ao tema auditoria ambiental em refinarias de petróleo e, a partir disto, uma demonstração, por meio do estudo de caso, de como a conformidade legal impacta a atividade produtiva.

No estudo de caso realizado, ao considerar-se a fiscalização ambiental, no máximo de seu rigor, o que geralmente ocorre somente em casos extremos de reincidência, aplicasse todas as multas previstas na legislação, chegar-se-ia facilmente a um valor não-inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais),

relativos a infrações à legislação ambiental.

Como benefício de uma auditoria ambiental de conformidade legal, além da correção dos fatores que levariam aos prejuízos gerados pelas multas, pode-se dizer que uma unidade em conformidade com a lei não agride, em tese, o meio ambiente, já que a legislação é o fruto de uma necessidade de limitação ou padronização.

DISCUSSÃO

No estudo realizado sobre a ferramenta auditoria como um instrumento de gestão ambiental, verifica-se que um sistema de gestão concebido sem auditorias sistemáticas é falho.

A importância que a auditoria ambiental ganha como instrumento de gestão e diagnóstico ambiental, principalmente no setor do petróleo, após o grave derramamento de óleo ocorrido na baía de Guanabara, em janeiro de 2000 é notória na Resolução CONAMA n. 265, publicada cerca de dez dias após o derrame, determinando à empresa causadora a realização de auditoria ambiental em todas suas instalações dentro do estado do Rio de Janeiro, no prazo de seis meses.

Grande parte da legislação é uma ramificação muito parecida com as principais legislações sobre o tema, de modo que se pode escolher, dentre o conjunto delas as que possuem padrões de conduta mais rígidos as quais, desta forma, também atenderá as demais. Já existe forte tendência em compilar-se a legislação ambiental, para se ter uma consolidação das leis ou um código ambiental.

Outro ponto de extrema importância dentro da tendência legal às auditorias compulsórias é o conceito de publicidade embutido em algumas

normas, como no caso da DZ.56.R2 do estado do Rio de Janeiro, a qual prevê a disponibilização do relatório de auditoria na biblioteca do órgão ambiental para a consulta pública, trazendo à tona a questão do envolvimento da população com as questões ambientais.

As auditorias legais, embora sejam compulsórias e tragam certo incômodo para os auditados, é uma excelente oportunidade de avaliar-se a organização de forma independente. O estudo de caso mostrou que possíveis multas, às quais estão sujeitas as empresas em função do descumprimento da legislação ambiental, podem ser evitadas e as oportunidades de melhoria podem trazer à organização até uma melhora financeira.

CONCLUSÃO

Como benefício de uma auditoria ambiental de conformidade legal, além da correção dos fatores que levariam aos prejuízos gerados pelas multas, concluímos: uma unidade em conformidade com a lei não agride, em tese, o meio ambiente, pois a legislação é o fruto de uma necessidade de limitação ou padronização. Tal qual outras áreas da atividade empresarial, o meio ambiente passou a ser uma opção estratégica e, com isso, a auditoria ambiental também.

As auditorias ambientais, além de servirem para avaliar as não-conformidades com a legislação, ou avaliar a eficácia do sistema de gestão adotado para os controles ambientais, podem ser utilizadas para avaliar riscos e oportunidades. Parâmetros estipulados em normas e legislação são componentes importantes na avaliação de riscos aos negócios ou à atividade. Todos os dados da gestão e do controle ambiental aplicados na atividade,

somados aos dados coletados em entrevistas e principalmente somados às constatações de auditores ambientais experientes e independentes, resultam em um relatório no qual são demonstrados, além das características da unidade avaliada as não-conformidades encontradas, com as respectivas evidências de auditoria e os riscos eminentes e potenciais, tendo em vista as probabilidades de ocorrências. A partir da avaliação da eficácia da implementação de um sistema de gerenciamento personalizado e eficaz, a empresa pode conseguir inverter o processo de instalação ou aumento do passivo e até contabilizar ganhos com diminuição de perdas.

A conformidade legal na indústria petrolífera é também uma necessidade, uma opção estratégica. A modificação nos conceitos de gestão ambiental, dentro de um contexto globalizado, traz à tona a utilização de auditorias ambientais cada vez mais freqüentes. Nota-se o grande número das normas abordadas durante o estudo, relativas a realização de auditorias, ressalvada a ISSO n. 14.001, todas compulsórias, demonstrando a força que a auditoria vem ganhando dentro das políticas públicas de proteção ambiental. Na história mais recente das auditorias ambientais, a adoção de políticas públicas as quais adotam auditorias compulsórias tem se mostrado eficaz, suprimindo as deficiências da fiscalização.

O aumento da pressão legal em relação às questões ambientais forma também uma consciência ambiental a norteiar a sociedade, já que o ambiente em que se vive é comum e a agressão ao meio passa a ser uma agressão à própria sociedade.

No estudo realizado sobre a ferramenta auditoria como instrumento de gestão ambiental, verifica-se que um sistema de gestão concebido sem

auditorias sistemáticas é considerado falho. O próprio conceito de melhoria contínua embutido no sistema e inviabilizado sem sua aplicação.

Por fim, notamos que grande parte da legislação é uma ramificação muito parecida com as principais legislações sobre o tema, de modo podermos escolher dentre o conjunto delas as mais restritivas que também atenderemos às demais. Já existe forte tendência em compilar-se a legislação ambiental, para termos uma consolidação das leis, ou um código ambiental.

BIBLIOGRAFIA

ABNT. **Normas NBR ISO série 14.000.** Rio de Janeiro: ABNT, 1996-2002.

BASTOS, J. et al. **Relatório de Auditoria Ambiental – REDUC.** Rio de Janeiro: FEEMA, 2003.

BRASIL. **Lei n. 9.966 – 2000.** Legislação Federal – 28 de abril de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 01 jun 2004.

CONAMA **Resolução n. 306** – Conselho Nacional do Meio Ambiente – 5 de julho de 2002 – José Carlos Carvalho, Presidente do Conselho

LEPAGE-JESSUA, C. **Audit D'Environment – Legislation, methodologie, politique europeenne.** Paris: Dunod, 1992.

RIO DE JANEIRO. **Lei n. 1.898 – 1991.** Legislação do Estado do Rio de Janeiro 26 de novembro de 1991. Disponível em <C:\alerj.rj.gov.Br> Acesso em: 01 jun 2004.

SALES, R. **Auditoria ambiental e seus aspectos jurídicos.** São Paulo: LTr, 2001.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos meus ascendentes, os quais, de certa maneira, sacrificaram-se para que eu estivesse aqui fazendo este agradecimento.

Aos professores do programa, de forma especial ao Prof. Dr. Márcio Estefano, e aos funcionários da secretaria e da biblioteca.