

A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL COMO MEDIDA PREVENTIVA: UMA ANÁLISE LUSO-BRASILEIRA *

Helena Telino Neves¹

Introdução. 1. O Sistema de Gestão Ambiental - SGA 2. Política Ambiental 3. Licenciamento Ambiental 4. Avaliação de Impacto Ambiental 5. Recursos hídricos 6. Considerações Finais

INTRODUÇÃO



atendimento total da legislação ambiental é bastante difícil, sobretudo no Brasil, país que adota o sistema federativo, cuja competência para legislar em matéria ambiental é concorrente (art. 24 e art. 30, I da Constituição Federal de 1988), podendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios publicar normas ambientais. A grande quantidade de normas, associada aos conflitos de competência e à dificuldade de controlar a atualização da legislação podem aumentar a suscetibilidade da prática de infrações.

O tema que proponho desenvolver é como a implementação dos sistemas de gestão ambiental pode contribuir para que os empreendimentos, e, de modo geral, as empresas, evitem a

* O presente texto foi elaborado para servir de base à intervenção da autora no I Circuito Internacional de Estudos Jurídicos, ocorrido nos dias 6 e 7 de fevereiro de 2017, na Universidade Autónoma de Lisboa e organizado pelo Instituto Universitário do Rio de Janeiro e pela União Brasileira da Advocacia Ambiental - UBAA, sob a coordenação do Dr. Alexandre Sion, a quem agradeço a gentileza do convite. Dada a prevalência da oralidade, o presente texto assume um pendor mais informal, em que as notas de rodapé e as referências doutrinárias foram reduzidas ao mínimo indispensável.

¹Advogada. Bióloga. Professora Universitária e Investigadora Bolsista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

ocorrência de infrações, reduzam os riscos de acidentes ambientais e contribuam para o consumo sustentável dos recursos naturais.

1. O SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL - SGA

O Sistema de Gestão Ambiental é uma estrutura organizacional que permite à empresa avaliar e controlar os impactos ambientais de suas atividades, produtos ou serviços, através alguns elementos principais: o estabelecimento de uma política ambiental, na qual a empresa estabelece suas metas e compromissos com seu desempenho ambiental; planejamento, no qual a empresa analisa o impacto ambiental de suas atividades; implementação e operação, que são o desenvolvimento e a execução de ações para atingir as metas e os objetivos ambientais estabelecidos; monitoramento e correção das ações, que implica a utilização de indicadores que asseguram que as metas e os objetivos estão sendo atingidos; revisão gerencial feita pela alta administração da empresa, a fim de assegurar a efetividade do SGA; melhoria contínua.

Geralmente, a implementação do SGA vem associada ao interesse em certificar esse sistema. A *International Organization for Standardization (ISO)*² entidade internacional que define normas de padronização, publicou uma série de normas que estabelecem diretrizes sobre a área de gestão ambiental dentro de empresas. Desta série, a norma ISO 14.001 é auditável e passível de certificação. Ela orienta a implementação de sistemas de gestão ambiental nas organizações e dá as diretrizes para a atestar a sua conformidade frente a algum requisito pré-estabelecido por algum cliente. É muito rotineiro que as multinacionais exijam que seus parceiros se certifiquem na ISO 14.001 a fim de evidenciar a qualificação de seus fornecedores.

² As organizações responsáveis pela ISO são: no Brasil, a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT; em Portugal, o Instituto Português da Qualidade – IPQ.

Em 2015, houve a publicação da terceira revisão da norma ISO 14.001. Como já estava anteriormente previsto, as empresas devem determinar e ter acesso aos requisitos legais e outros requisitos relacionados aos seus aspectos ambientais (item 6.1.3).

Os requisitos legais são as normas relativas ao meio ambiente, ao combate à poluição e à utilização dos recursos ambientais relacionados com as atividades, produtos e serviços da empresa. Os outros requisitos são obrigações de cunho ambiental assumidas pela empresa voluntariamente ou decorrentes de acordos com órgãos públicos e outras partes interessadas, como as condicionantes de licença ambiental, obrigações de termos de ajustamento de conduta, dentre outros.

A implementação dos sistemas de gestão contribui para verificar o atendimento ao disposto nas normas, uma vez que há o levantamento e análise de toda a legislação ambiental aplicável ao empreendimento, procedimentos para mantê-las atualizadas e processos de revisões e auditorias periódicas.

É justamente nesse aspecto das obrigações de conformidade (evidências do cumprimento da legislação) que nos interessa em termos de análise comparada Brasil-Portugal.

Algumas normas possuem assuntos que são similares e se aplicam às empresas de modo geral, tanto aqui como no Brasil. Portanto, são normas que estariam no controle de avaliação ambiental de sistemas de gestão de empresas brasileiras e portuguesas. Farei uma breve apresentação exemplificativa de algumas delas, buscando citar a norma portuguesa e a sua correspondente brasileira.

2. POLÍTICA AMBIENTAL

Foi somente após 1986 que houve uma publicação massiva de normas ambientais em Portugal, fortemente influenciada

pelas diretrizes impostas pela União Europeia³.

Ambos os países possuem uma norma base da política ambiental. Em Portugal, a Lei nº 19, de 14 de abril de 2014, instituiu as bases da política de ambiente. A norma revogou a antiga Lei de Bases do Ambiente, Lei nº 11/87, que carecia de atualizações e possuía incongruências que há muito tempo necessitavam de revisões, por exemplo, o artigo 17 que definia que a poluição era um componente ambiental. Ao apresentar a poluição como valor a proteger, a antiga LBA cometia um grave erro não só de técnica jurídica, como de lógica. Obviamente, a poluição é uma ofensa aos valores ambientais protegidos e não um valor ambiental a proteger.

A Lei nº 19/14 definiu os objetivos da política de ambiente, os princípios ambientais (desenvolvimento sustentável, responsabilidade intra e intergeracional, prevenção, precaução, poluidor-pagador, etc), direitos procedimentais, processuais, os componentes ambientais e os instrumentos da política de ambiente.

No Brasil, a Lei nº 6.938/81, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, instituiu o SISNAMA- Sistema Nacional do Meio Ambiente. No Brasil, o SISNAMA é um sistema administrativo de coordenação de políticas públicas de meio ambiente composto por órgãos da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, cujo objetivo é concretizar as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente. Somente os

³ Vale ressaltar que a defesa do ambiente, que compreende medidas preventivas e repressivas, chegou a Portugal, bem como outras matérias, por imposição europeia. O Direito Europeu consagrou a defesa do ambiente a partir do Ato Único Europeu (AUE), de 1986. A defesa do ambiente é uma política comum da União, mas os Estados-membros são livres para adotar políticas ambientais nacionais, de acordo com o princípio da subsidiariedade orientador das competências comunitárias. O TFUE, nos artigos 191º a 193º, trata da tutela do ambiente. A União, através de Diretivas também tem adotado orientações gerais em matéria de defesa ambiental. Sobre o Direito Comunitário do Ambiente, ver: ARAGÃO, Alexandra de Sousa. *Direito Comunitário do Ambiente*. Cadernos CEDOUA. Coimbra, Almedina, 2002. MONCADA, Luís Cabral. *O ambiente e a relação jurídica administrativa*. *Revista jurídica do urbanismo e do ambiente*, nº 29-30, jan-dez, 2008. Coimbra, pp. 16-17.

órgãos do SISNAMA podem licenciar.

O certo é que tanto a Lei de Bases do Ambiente portuguesa, quanto a Lei da Política Nacional do Ambiente brasileira, conferem ao Estado, para assegurar a defesa dos elementos naturais, a faculdade de proibir ou condicionar o exercício de atividades potencialmente poluidoras.

3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental, por exemplo é obrigatório para atividades ou empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores, utilizadores de recursos ambientais ou capazes de causar degradação ambiental em ambos os países.

Em Portugal, o primeiro regime jurídico sobre o procedimento de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras foi instituído pelo Decreto-Lei nº 194/2000, de 21 de agosto, que transpôs a Diretiva nº 96/61/CE, do Conselho, de 24 de setembro. Posteriormente, houve a publicação do Decreto-Lei nº 173/2008, de 26 de agosto, que transpôs a Diretiva 2008/1/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro. É importante citar esses antecedentes, pois foi o Decreto-lei nº 173/2008 que instituiu o sistema PCIP- Prevenção e Controlo Integrados da Poluição, que trouxe uma abordagem integrada no controle da poluição.

Atualmente, está vigente o Decreto-Lei nº 127/2013, de 30 de agosto, que transpôs a Diretiva 2010/75/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativa às Emissões Industriais (DEI). Para além do licenciamento ambiental, o Decreto-Lei 127/2013 fez uma abordagem integrada e agregou também em seu texto as limitações das emissões atmosféricas das grandes instalações de combustão; de incineração e co-incineração de resíduos; limitação da emissão de compostos orgânicos voláteis; e condições de licenciamento para descarga de águas residuais e resíduos da indústria de dióxido de titânio.

A consolidação num único diploma legal dos cinco regimes referidos facilita a harmonização e a articulação sistémica.

A Agência Portuguesa do Ambiente é a autoridade competente para a Licença Ambiental. A listagem das atividades passíveis de licenciamento está prevista no anexo I do DL 127/13.

A norma federal brasileira que trata do licenciamento ambiental é a Lei Complementar 140/11. Por ser um Estado Federado, a competência do licenciamento é comum entre a União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, e obedecem a competências previamente definidas. Os trâmites dos procedimentos de licenciamento podem variar conforme estabelece a legislação de cada ente federado.

No Brasil, há três espécies de licença ambiental: licença prévia, na fase preliminar do empreendimento, atestando sua viabilidade; licença de instalação, autoriza o início da implantação; licença de operação, autorizando o funcionamento da atividade. Uma diferença peculiar entre Portugal e Brasil é que, no Brasil, há três etapas distintas de licenciamento, consoante a licença ambiental que se pretende obter.

Um empreendimento no Brasil, por exemplo, pode ter várias licenças ambientais. Uma fábrica de cimento pode ter uma licença de operação para produção de cimento, uma licença de operação para coprocessamento de resíduos em fornos para produção de clínquer; se houver extração de calcário associada, há uma licença ambiental para mineração. Se houver captação de água, lançamento de efluentes, há ainda a necessidade de solicitar a outorga para utilização de recursos hídricos.

No regime atual de licenciamento ambiental português, foi dada primazia para uma concentração total das licenças na licença ambiental, embora estejam ainda automatizados os títulos de exploração de recursos hídricos.

O Regime do Licenciamento Ambiental - RLA engloba três tipos de licença:

1. Licença Ambiental para as instalações que desenvolvam uma ou mais atividades constantes no anexo I RLA (Art. 2, ii).

2. Licença de Exploração nos casos em que a atividade principal é gestão de resíduos.

3. Licença Ambiental Padronizada: licença que tem referência em uma declaração de responsabilidade pelo operador sempre que forem aprovadas, por despacho ministerial, condições técnicas padronizadas (art. 2 jj e 8).

No tocante à gestão de resíduos ou a atividade é integrada na licença ambiental sob forma de parecer da entidade competente (art. 28, 1 RLA) ou, caso a operação de gestão de resíduos constitua a atividade principal não há que se falar em licença ambiental, mas sim em licença de exploração (art. 6 e 28/1 RLA)⁴. Ex. Central de incineração de resíduos sólidos.

Conforme já dito, o Decreto-Lei 127/2013 português procurou agregar num único diploma, regimes distintos:

1. Licenciamento ambiental, que corresponderia no Brasil, em nível federal, à LC 140/11;

2. Coincinação de resíduos (no Brasil denominada coprocessamento de resíduos), a norma federal correspondente seria a Resolução CONAMA 264/99⁵;

3. Na parte de incineração de resíduos, corresponderia à Resolução CONAMA 316/02⁶ (alterada pela Resolução CONAMA 386/06);

4. Na parte de emissão de poluentes de grandes fontes de combustão, corresponderia à Resolução CONAMA 382/06

⁴ Quando a atividade principal é a gestão de resíduos, é emitida uma Licença de Exploração que integra as condições de licenciamento ambiental, em vez da licença ambiental. A licença ambiental é integrada na licença de exploração.

⁵ Trata do licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para atividades de coprocessamento de resíduos e também estabelece limite máximo de emissão atmosférica.

⁶ Dispõe sobre procedimentos e critérios para o funcionamento de sistemas de tratamento térmico de resíduos.

(complementada pela Resolução CONAMA 436/11), que estabelece limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas.

Em Portugal, o prazo máximo de validade da licença ambiental é de 10 anos. No Brasil, o prazo máximo de validade da licença prévia é de 5 anos; licença de instalação, 6 anos; licença de operação, 10 anos (art. 18 CONAMA 237/97). A renovação das licenças ambientais no Brasil devem ser requeridas com antecedência mínima de 120 dias (art. 14, § 4º LC 140/11). Em Portugal, com 6 meses de antecedência (art. 21 RLA).

4. AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

Em Portugal, a Avaliação de Impacto Ambiental- AIA⁷ é um procedimento distinto do processo de licenciamento, regulada pelo Decreto-Lei 151-B/2013. Aliás é possível desencadear o processo de AIA simultaneamente ao processo de licenciamento⁸. O procedimento de AIA começa com a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA⁹ e finaliza com a emissão da Declaração de Impacto Ambiental - DIA¹⁰. No procedimento de AIA português, várias são as entidades intervenientes (art. 6º RAlA): entidade licenciadora, autoridade de AIA (pode ser a APA ou a Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCDR), Comissão de Avaliação, Autoridade Nacional de AIA (APA), Conselho Consultivo de AIA.

⁷ AIA é um procedimento instrutório de outros procedimentos: é um sub-procedimento que se insere num procedimento autorizativo mais alargado.

⁸ Art. 11, 1 DL 151-B/13. AIA é obrigatória para atividades dos anexos I e II DL 151-B/2013 (art. 1º, 3). Tal listagem é exemplificativa, podendo abranger outros projetos tendo em conta sua natureza, dimensão e localização. A AIA deve identificar, descrever e avaliar, em função de cada caso particular, os efeitos de um projeto sobre o ambiente natural e artificial. Em Portugal, pode haver AIA na fase de alteração do empreendimento.

⁹ Definição do âmbito do EIA: art. 12 do RAlA.

¹⁰ DIA é constituída por um encadeamento ordenado de atos e operações materiais adotadas pela Administração com o objetivo de emitir um juízo de mérito relativo a uma pretensão particular.

A AIA, no Brasil, é sinônimo de EIA. A avaliação de impacto ambiental é durante a fase da licença prévia. A análise do EIA é feita pelo órgão licenciador, dentro do processo de licenciamento ambiental.

Em Portugal, nos casos em que o requerente tenha solicitado o procedimento de licenciamento em simultâneo com o procedimento de AIA, a licença ambiental deve ser emitida no prazo máximo de 10 dias após a emissão da Declaração de Impacto Ambiental -DIA¹¹.

No Brasil, em regra, se um empreendimento já está em funcionamento e for renovar sua licença de operação não é necessário apresentar EIA/RIMA novamente. Em Portugal, se um empreendimento licenciado for renovar a licença e esse empreendimento estiver sujeito ao regime de AIA, tendo já apresentado o EIA em fase de estudo prévio, deve, mesmo assim, submeter o RECAPE - Relatório de Conformidade Ambiental do Projeto de Execução¹² (fase do projeto de execução) para a autoridade de AIA. A aprovação do RECAPE é vinculativa para o licenciamento ambiental.

No Brasil, a AIA faz parte do processo de licenciamento. Em Portugal, são procedimentos separados.

Em relação à AIA, no Brasil, a Resolução CONAMA 01/86 que estabelece as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental e lista as atividades sujeitas ao EIA/RIMA. Em ambos os países a listagem é exemplificativa, pode abranger outros projetos tendo em conta sua natureza, dimensão e localização.

¹¹ Art. 40, 4 DL 127/2013. A APA profere decisão sobre pedido de LA em 80 dias da recepção do pedido. Se for uma instalação com projeto submetido a procedimento de AIA prévio, o prazo é de 50 dias.

¹² RECAPE é o relatório do cumprimento das condicionantes e medidas de minimização impostas pela DIA. É um procedimento de verificação da conformidade ambiental do projeto de execução, cabível posteriormente, nos casos em que os projetos foram sujeitos a AIA em fase de estudo prévio. Artigos 20 e 21 RAIA. É uma fase de pós-avaliação que pode durar até a desativação do projeto, art. 26, 6 RAIA.

5. RECURSOS HÍDRICOS

No que toca aos recursos hídricos, a Constituição Brasileira considera a água um bem público. Ao definir quais águas são bens da União¹³ e dos Estados¹⁴ a Constituição não se referiu à propriedade desses bens, mas meramente às competências para sua gestão. Em nível nacional, a Lei 9.433/97 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Os usos de recursos hídricos estão sujeitos à obtenção de outorga¹⁵ (ex.: captação de água, lançamento de efluentes em corpos d'água, aproveitamento de potenciais hidrelétricos, etc). A outorga para recursos hídricos federais é concedida pela Agência Nacional de Águas-ANA e, para os recursos hídricos estaduais, a outorga é concedida pelo órgão ambiental estadual competente, conforme critérios da legislação estadual.

Em Portugal, as atividades que tenham um impacto significativo no estado das águas só podem ser desenvolvidas desde que ao abrigo de um título de utilização emitido nos termos e condições previstos na Lei da Água (Lei nº 58/2005, de 29 de dezembro) e no Regime de Utilizações dos Recursos Hídricos (Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio). Os títulos que podem ser outorgados para a utilização dos recursos hídricos são: Autorização, Licença e Concessão. A Administração da Região Hidrográfica é o órgão responsável por essa concessão.

¹³ “Art. 20. São bens da União: III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”.

¹⁴ “Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”.

¹⁵ No Brasil, a outorga do direito de uso dos recursos hídricos é o instrumento pelo qual o usuário recebe uma autorização, concessão ou permissão, conforme o caso, para fazer uso da água. A outorga constitui o elemento central do controle para o uso racional das águas.

A *Autorização* é o título utilizado para os recursos hídricos particulares, sem prazo e a sua não emissão ao fim de dois meses após o pedido implica o deferimento tácito desde que não se verifique qualquer dos pressupostos que impusesse o seu indeferimento. A *Licença* é o título utilizado para algumas utilizações dos recursos hídricos públicos e particulares. As licenças podem ter um prazo máximo de 10 anos, considerando o tipo de utilização. A *Concessão* é título utilizado para os recursos hídricos públicos. As concessões podem ter um prazo máximo de 75 anos.

Em Portugal, a titularidade dos recursos hídricos pode ser pública ou particular, conforme critérios definidos na Lei 54/05, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos¹⁶. São águas particulares, por exemplo: as águas subterrâneas existentes em prédios particulares; os lagos e lagoas existentes dentro de prédios particulares. Essa ideia de titularidade privada dos recursos hídricos ainda vigente em Portugal, remete às ideias de propriedade particular das águas que havia no Código de águas brasileiro de 1934 (Decreto 24.643/34).

Entretanto, a noção de água como bem ambiental, necessária para a estabilidade e equilíbrio ecológico, inerente ao conceito de Direito do Ambiente, (mesmo quando a titularidade do recurso é privada nos termos da Lei 54/05), faz com que a utilização que implique em impacto significativo nas águas fique sujeita a autorização pelo Poder Público.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

¹⁶ Os recursos hídricos pertencentes ao domínio público denominam-se “recursos dominiais”, enquanto os restantes recursos – definidos por exclusão de partes, ou seja, todos aqueles que não se integrem no domínio público – são da titularidade de particulares e designam-se como “recursos patrimoniais”. (Cf. Alexandra Leitão, *In*: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/direito_da_agua_a_utilizacao_do_dominio_publico_hidrico_por_particulares.pdf). Acesso em 2 de fevereiro de 2017.

Ainda há diversos exemplos de normas que poderiam estar no controle de conformidade dos sistemas de gestão ambiental, como aquelas que tratam da gestão de resíduos sólidos, normas sobre monitoramento dos efluentes líquidos, fauna, flora, agrotóxicos, unidades de conservação, rejeitos radioativos, etc.

Entretanto, o que procuramos demonstrar é que, ao determinar que um empreendimento faça o levantamento das legislações aplicáveis, controle seu atendimento e monitore a atualização das normas através da implantação de um sistema de gestão, isso contribui para que haja maior controle das obrigações estabelecidas nas normas legais e atua como medida preventiva capaz de minimizar responsabilidades penais, civis e administrativas de natureza ambiental decorrentes do descumprimento da legislação.