

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 1.254, DE 2003

(apenso o PL 1.834, de 2003)

Dispõe sobre as auditorias ambientais e a contabilidade dos passivos e ativos ambientais.

Autor: Deputado César Medeiros

Relator: Deputado Rubens Otoni

I. RELATÓRIO

O nobre Deputado César Medeiros apresentou, conjuntamente com o Deputado Luciano Zica, o PL 1.254, de 2003, que "dispõe sobre as auditorias ambientais e a contabilidade dos passivos e ativos ambientais". Em sua propositura, os Deputados alteram a Lei 6.938, de 1981, que "dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências", tornando a auditoria ambiental um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente com caráter obrigatório e sujeito a realização periódica. O projeto define o conceito de ativo ambiental e de passivo ambiental, e determina que os mesmos constem nos sistemas, balanços e registros de controle contábil empresarial ou de entidade pública, sob pena de nulidade destes. Determina que, para que seja realizada a auditoria ambiental, a empresa responsável pela execução desta deverá ser devidamente cadastrada pelo INMETRO, e que a responsabilidade técnica da auditoria será delegada a, no mínimo, um profissional de nível superior devidamente habilitado para

tal e registrado em seu conselho profissional. Por fim, determina que o resultado desta auditoria seja tornado público, na forma prevista em regulamento.

O PL 1.834, de 2003, de autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, intenta modificar a Lei 6.938, de 1981, para tornar a auditoria ambiental um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Torna obrigatória a realização de auditorias ambientais periódicas nas empresas públicas ou privadas ou de economia mista, bem como nas fundações ou instituições cujas atividades possam causar significativo impacto ao meio ambiente. Determina que o CONAMA estabeleça as normas e periodicidade de realização das auditorias e que estas correrão às custas do auditado, o qual terá plena liberdade na escolha da empresa auditora, atendendo as exigências mínimas de qualificação a serem estabelecidas pelo CONAMA. Por fim, determina que o CONAMA estabelecerá critérios para a realização de auditorias de passivos ambientais deixados por empresas ou entidades que tenham encerrado suas atividades.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas às proposições em análise.

Este é o nosso relatório.

II. VOTO DO RELATOR.

O PL 1.254, de 2003, tem como objetivo trazer normas legais amplas que regulem as auditorias ambientais, definindo-as como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente e inserindo no mundo jurídico o conceito de ativo e passivo ambiental, visando a sua inclusão nos sistemas de controle contábil das pessoas jurídicas, sejam elas de caráter público ou privado.

Para atingir este objetivo, os Autores também optaram por modificar a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, mas dotaram-na de instrumentos, conceitos e obrigações amplos e consistentes. Destacamos os seguintes pontos da proposta:

- **No campo das definições:**

O art. 2º do projeto em comento altera o art. 3º da Lei 6.938, de 1981, acrescentando-a de definições sobre auditoria ambiental, passivo ambiental e ativo ambiental.

“Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

“VI – auditoria ambiental: o processo de aferição e avaliação sistemática e documentada para obter evidência do cumprimento, pela empresa ou entidade, de suas obrigações relativas à gestão ambientalmente segura de suas atividades e quantificá-las quanto a seu impacto econômico e ambiental; (AC)

“VIII – passivo ambiental: todas as obrigações, contraídas de forma voluntária ou involuntária, que exigirão em um momento futuro entrega de ativos, prestação de serviços ou sacrifício de benefícios econômicos, em decorrência de transações ou operações, passadas ou presentes, que envolveram a instituição com o meio ambiente e que acarretaram algum tipo de dano ambiental; (AC)

“VIII – ativo ambiental: o atendimento das exigências legais, sociais e éticas no trato da gestão ambiental, devidamente quantificadas ou expressas no relatório da administração e em notas explicativas para evidenciá-lo nas demonstrações contábeis. (AC)

Os dispositivos supracitados fundamentam o objetivo do projeto, qual seja tornar a auditoria ambiental um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, definindo, cientificamente, o que são os ativos e os passivos ambientais. Estes dispositivos são fundamentais para que seja exigido com precisão o objeto da auditoria ambiental. A definição de passivo ambiental atende à máxima da contabilidade que define os passivos como “obrigações que exigem a entrega de ativos ou prestação de serviços em um momento futuro, em decorrência de transações passadas ou presentes”. Coroa este raciocínio o pensamento dos Legisladores deste projeto em sua justificativa, ao afirmarem que, *literis*:

“A essência do passivo ambiental está no controle e reversão dos impactos das atividades econômicas sobre o meio natural, envolvendo, portanto, todos os custos das atividades que sejam desenvolvidas nesse sentido”.

Note-se que a definição de ativo ambiental engloba a responsabilidade social do empreendedor, seu desempenho ético, além das suas obrigações legais com o meio ambiente.

Lição bem balizada sobre os ativos ambientais foi apresentada durante o 1.º Seminário USP de Contabilidade, no estudo intitulado “Contabilidade Ambiental: Um Estudo sobre sua Aplicabilidade em Empresas Brasileiras”¹. Destacamos o trecho deste estudo que diz:

“É considerado ativo ambiental todos os bens e direitos destinados ou provenientes da atividade de gerenciamento ambiental, podendo estar na forma de capital circulante ou capital fixo.

O capital circulante (capital de giro) é o montante aplicado para a realização da atividade econômica da empresa, sendo composto pelas disponibilidades e pelos ativos realizáveis a curto e longo prazo. Exemplos de ativos ambientais que se enquadram neste grupo:

- a) na conta **disponibilidades** podem ser contabilizados os valores referentes a recebimentos oriundos de uma receita ambiental;
- b) nos ativos **realizáveis a curto e longo prazo** podem ser lançados os direitos originários de uma receita ambiental e os estoques, quando relacionados com insumos do sistema de gerenciamento ambiental ou com produtos reaproveitados do processo operacional.

No capital fixo as contas ambientais podem ser divididas em:

- a) **Investimentos:** participação societária em empresas ecologicamente responsáveis;
- b) **Imobilizado:** bens destinados a manutenção do gerenciamento ambiental, por exemplo, filtros de ar, equipamentos da estação de tratamento de efluentes, etc.;
- c) **Diferido:** gastos em desenvolvimento de tecnologia “limpa” de produção que beneficiarão exercícios futuros, como por exemplo, os gastos de implantação do Sistema de Gestão Ambiental para a certificação ISO 14001.

Salienta, também, o estudo sobre os ativos ambientais intangível que “são bens ou direitos incorpóreos de difícil mensuração”.

Dentro desta categoria podemos citar os gastos com a responsabilidade social da empresa.

Vale ressaltar que as definições de ativo e passivo ambiental, contidas no projeto em comento, coadunam-se com os preceitos da Norma Brasileira de Contabilidade –NBC- T 3, aprovada pela resolução do Conselho Federal de Contabilidade-CFC- n.º 686/90,

¹ Adalto de Oliveira Santos, Fernando Benedito da Silva, Synval de Souza, Prof. MS Marcos Francisco Rodrigues de Sousa.

- **No campo da regulação pelo poder público:**

Neste campo, o projeto de lei determina em seu art. 3º uma alteração no art. 9º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, tornando a auditoria ambiental um instrumento da PNMA. Com esta mudança, o Legislador criou as bases para que o Estado possa agir no caso do descumprimento das disposições obrigatórias que se seguem.

Diz o texto do art. 9º, *literis*:

“Art. 9º São instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente:

“V - a auditoria ambiental; (AC)

Seguindo esta trilha o art. 4º do PL acresce o art. 11-A à Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, prevendo a obrigação em fazer a auditoria ambiental e o seu procedimento, sem prejuízo do estabelecido em normas técnicas, em especial a série ISO 14000. Na seqüência, obriga a inclusão dos ativos e passivos ambientais nos balanços e sistemas de controles contábeis determinando a nulidade destes no caso da desobediência ao mandamento legal. Diz o artigo, *literis*:

“Art. 11-A. Os órgãos do SISNAMA responsáveis pelo licenciamento de que trata o art. 10 devem exigir que empresas ou entidades, de natureza pública ou privada, responsáveis por obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente ou utilizadoras de recursos ambientais em seu processo de produção submetam-se a auditorias ambientais periódicas. (AC)

Para que seja levado a cabo o mandamento contido no artigo 11-A previsto, tratou o Legislador de determinar que:

1. a auditoria ambiental deve ser realizada por empresas devidamente cadastrada pelo INMETRO, no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial- SINMETRO;
2. a responsabilidade técnica pela auditoria ambiental deve ser assumida por pelo menos um profissional de nível superior com experiência comprovada em auditoria ambiental, credenciado para tanto junto ao respectivo conselho profissional e, quando couber, no SINMETRO;

3. os custos da realização da auditoria ambiental correm integralmente por conta da empresa ou entidade auditada.

Entende o Legislador que, com este instrumental, a lisura no processo de auditoria ambiental estará garantida. Esta garantia é fundamental, uma vez que o § 5º do art. 11-A previsto pelo projeto em comento determina, e determinar não é autorizar, que:

“§ 5º O passivo e o ativo ambiental verificados na forma do § 4º devem constar dos sistemas, balanços e registros de controle contábil da empresa ou entidade, sob pena de nulidade dos mesmos. (AC)

Como podemos notar o coração do projeto consiste na obrigação do apontamento, de maneira contábil, por parte da empresa auditada, do seu ativo e do seu passivo ambiental em seus sistemas, balanços e registros de controle contábil na forma estipulada pela Norma Brasileira de Contabilidade –NBC- T 3, aprovada pela resolução do Conselho Federal de Contabilidade-CFC- n.º 686/90, sob pena de nulidade dos balanços.

A obrigação de contabilizar os ativos e passivos ambientais nos sistemas, balanços e registros de controle contábeis aferidos pela auditoria ambiental internaliza este tema definitivamente nos planos e projetos da indústria brasileira.

Além disso, é importante registrar que esta atitude atua em consonância com as recomendações da própria Organização das Nações Unidas – ONU. Assim, por meio da Resolução 44/228 adotada pelo plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi aprovada a assim chamada “Agenda 21”. Trata-se de documento internacional de extrema importância, que estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento. Esta afirmativa consubstancia-se com as recomendações do capítulo 30 da Agenda 21 que trata do “Fortalecimento do papel do Comércio e da Indústria”. Diz o texto, *literis*:

“30.2. As políticas e operações do comércio e da indústria, inclusive das empresas transnacionais, podem desempenhar um papel importante na redução do impacto sobre o uso dos recursos e o meio ambiente por meio de processos de produção mais eficientes, estratégias preventivas, tecnologias e procedimentos mais limpos de produção ao longo do ciclo de vida do produto, assim minimizando ou evitando os resíduos. Inovações

tecnológicas, desenvolvimento, aplicações, transferências e os aspectos mais abrangentes da parceria e da cooperação são, em larga medida, da competência do comércio e da indústria.

30.3. O comércio e a indústria, inclusive as empresas transnacionais, devem reconhecer o manejo do meio ambiente como uma das mais altas prioridades das empresas e fator determinante essencial do desenvolvimento sustentável. Alguns dirigentes empresariais esclarecidos já estão implementando políticas e programas de "manejo responsável" e vigilância de produtos, fomentando a abertura e o diálogo com os empregados e o público e realizando auditorias ambientais e avaliações de observância. Esses dirigentes do comércio e da indústria, inclusive das empresas transnacionais, cada vez mais tomam iniciativas voluntárias, promovendo e implementando auto-regulamentações e responsabilidades maiores para assegurar que suas atividades tenham impactos mínimos sobre a saúde humana e o meio ambiente. Para isso contribuíram as regulamentações impostas em muitos países e a crescente consciência dos consumidores e do público em geral, bem como de dirigentes esclarecidos do comércio e da indústria, inclusive de empresas transnacionais. Pode-se conseguir uma contribuição positiva cada vez maior do comércio e da indústria, inclusive das empresas transnacionais, para o desenvolvimento sustentável mediante a utilização de instrumentos econômicos como os mecanismos de livre mercado em que os preços de bens e serviços reflitam cada vez mais os custos ambientais de seus insumos, produção, uso, reciclagem e eliminação, segundo as condições concretas de cada país²".

As "bases para ação" do capítulo 30 da Agenda 21 orienta que:

"30.10. O comércio e a indústria, inclusive as empresas transnacionais, devem ser estimulados a:

(a) Informar anualmente sobre seus resultados ambientais, bem como sobre seu uso de energia e recursos naturais (..)"³".

Não obstante as assertivas já mencionadas no PL 1.254, de 2003, o projeto determina em seus §§ 1º e 2º do art. 11-A previsto que:

² Resolução 44/228 da Assembléia Geral das Nações Unidas- Agenda 21, capítulo 30 pg. 387-388, ed. Câmara dos Deputados, 2002.

³ Resolução 44/228 da Assembléia Geral das Nações Unidas- Agenda 21, capítulo 30 pg. 389 ed. Câmara dos Deputados, 2002.

“§ 1º A auditoria ambiental deve ser realizada por empresas devidamente cadastrada pelo INMETRO no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial- Sinmetro”. (AC)

“§ 2º A responsabilidade técnica pela auditoria ambiental deve ser assumida por pelo menos um profissional de nível superior com experiência comprovada em auditoria ambiental, credenciado para tanto junto ao respectivo conselho profissional e, quando couber, no Sinmetro”. (AC)

Diante de todos os argumentos aqui expostos, temos a certeza que o PL 1.254, de 2003, irá contribuir para que possamos fortalecer o objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente, qual seja “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”, bem como irá atender o princípio do “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais” contidos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

O PL 1.834/03, apensado, também apresenta o mesmo tipo de preocupação. Dessa forma, o PL promove transformações importantes na Lei nº 6.938, igualmente incluindo a auditoria ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º) e acrescenta o art. 11-A com o objetivo de tornar obrigatória a realização de auditoria ambiental, de forma periódica.

Assim, votamos pela aprovação do PL 1.254, de 2003, e do PL 1.834 de 2003, na forma do Substitutivo que apresentamos.

Sala da Comissão, em de setembro de 2005.

Deputado Rubens Otoni
Relator

relativas à gestão ambientalmente segura de suas atividades e quantificá-las quanto a seu impacto econômico e ambiental; (AC)

“VII – Sistema de Gestão Ambiental (SGA): parte do sistema de gestão global de uma empresa ou entidade, que inclui estrutura organizacional, atividades de planejamento, práticas, procedimentos, processos e recursos para desenvolver, atingir, analisar e manter o seu desempenho ambiental; (AC)

“VIII – passivo ambiental: todas as obrigações, contraídas de forma voluntária ou involuntária, que exigirão em um momento futuro entrega de ativos, prestação de serviços ou sacrifício de benefícios econômicos, em decorrência de transações ou operações, passadas ou presentes, que envolveram a empresa ou entidade com o meio ambiente e que acarretaram algum tipo de dano ambiental; (AC)

“VIII – ativo ambiental: o atendimento das exigências legais, sociais e éticas no trato da gestão ambiental, devidamente quantificadas ou expressas no relatório da administração e em notas explicativas para evidenciá-lo nas demonstrações contábeis. (AC)

Art. 3 O art. 9º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V, adequando-se a numeração dos dispositivos subseqüentes:

“Art. 9º

“V - a auditoria ambiental; (AC)

.....”.

Art. 4 A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 11-A:

“Art. 11-A. Os órgãos do SISNAMA responsáveis pelo licenciamento de que trata o art. 10 devem exigir que empresas ou entidades, de natureza pública ou privada, responsáveis por obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente ou utilizadoras de recursos ambientais em seu processo de produção submetam-se a auditorias ambientais periódicas. (AC)

“§ 1º A auditoria ambiental deve ser realizada por empresas devidamente credenciadas pelo INMETRO, no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - SINMETRO. (AC)

“§ 2º A responsabilidade técnica pela auditoria ambiental deve ser assumida por pelo menos um profissional de nível superior com experiência comprovada em auditoria ambiental, credenciado para tanto junto ao respectivo conselho profissional e, quando couber, certificado por organismo de certificação de pessoas credenciado no Sinmetro. (AC)

“§ 3º Os custos da realização da auditoria ambiental correm integralmente por conta da empresa ou entidade auditada. (AC)

“§ 4º Sem prejuízo de exigências gerais estabelecidas em normas técnicas, leis, regulamentos ou de exigências específicas estabelecidas pelo licenciador no âmbito da licença de que trata o art. 10, no estabelecimento do programa de auditoria ambiental devem constar ações com vistas a:

I – aferir a qualidade do desempenho dos sistemas e equipamentos utilizados pela empresa ou entidade para prevenir ou controlar a degradação ou o dano ambiental;

II – aferir a qualidade do desempenho do SGA da empresa ou entidade, quando houver;

III – verificar a observância pela empresa ou entidade auditada das normas ambientais fixadas por lei federal, estadual ou municipal, e seus regulamentos;

IV - propor as medidas necessárias para a correção dos problemas encontrados em relação aos tópicos a que se referem os incisos I, II e III, bem como os aperfeiçoamentos que se fizerem indicados para a melhoria do desempenho ambiental da empresa ou entidade;

V – estimar o custo financeiro das medidas referidas no inciso IV;

VI – constatar qual o limite da responsabilidade da empresa ou entidade sobre os danos permanentes provocados à saúde da população atingida em decorrência da má operação industrial ou da deposição inadequada de seus resíduos industriais;

VII – qualificar e quantificar o passivo e o ativo ambiental da empresa ou entidade, tendo em vista o resultado das ações referidas nos incisos I a VI. (AC)

“§ 5º O passivo e o ativo ambiental verificados na forma do § 4º devem constar dos sistemas, balanços e registros de controle contábil da empresa ou entidade, sob pena de nulidade dos mesmos. (AC)

“§ 6º Os resultados da auditoria ambiental devem ser tornados públicos, na forma prevista em regulamento. (AC)”

“§ 7º Serão anuláveis, por meio dos instrumentos de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que "disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências", os negócios gratuitos ou onerosos que tenham em vista fraudar o cumprimento das obrigações que integram o passivo ambiental e o ativo ambiental da empresa ou entidade. (AC)”

§ 8º Sem prejuízo de outras sanções administrativas e penais cabíveis, a inobservância da obrigação de realizar auditoria ambiental, ou a sua realização em desacordo com as normas estabelecidas nesta Lei ou em regulamento sujeitam a empresa ou entidade, enquanto não for sanada a irregularidade, à proibição de:

I - contratar com o Poder Público, ou dele obter subsídios, subvenções ou doações;

II - beneficiar-se da recuperação judicial. (AC)

§9º Incorre nas penas previstas na Lei 7.492 de 16 de junho 1986, em especial no seu art. 10, aquele que fizer inserir elemento falso ou omitir elemento exigido pela legislação em demonstrativos contábeis das empresas sujeitas a auditorias ambientais contidas no art. 11-A desta Lei. (AC)".

Art. 4º A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que "dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências", passa a vigorar acrescida do seguinte art. 60-A:

"Art. 60-A. Deixar, aquele que tem obrigação legal de fazê-lo, de realizar auditoria ambiental:

Pena - detenção, de um a cinco anos, e multa. (AC)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem frauda resultado de auditoria ambiental realizada. (AC)

§ 2º Aplicam-se às pessoas jurídicas as penas previstas nos arts. 21 a 23. (AC)”

Art. 5
Esta Lei entra em vigor contados cento e vinte dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de setembro de 2005

Deputado Rubens Otoni
Relator