

Projeto plurianual “Melhorar a integração de Organizações e população ao nível ambiental na ZIL de Sines e na zona industrial de Estarreja”

Relatório de balanço

Índice

1. Introdução	1
2. Missão da IGAMAOT.....	2
3. Balanço ao trabalho realizado em 2015.....	3
4. Operacionalização do modelo SBS	4
5. Proposta de trabalho para 2016.....	5
6. Conclusão	7
7. Referências	9

1. Introdução

- (1) Em 2015 decorreu a segunda fase do projeto plurianual “Melhorar a integração de Organizações e população ao nível ambiental na ZIL de Sines e na zona industrial de Estarreja”. A primeira fase decorreu entre 2013 e 2014, nos seguintes moldes:
 - a. 2013 - Desenvolvimento dos fundamentos teóricos de um modelo Supervisão Baseado no Sistema (SBS) de gestão da conformidade, definição dos requisitos chave do Sistema de Gestão da Conformidade (SGC);
 - b. 2014 - Concretização das tarefas necessárias para a operacionalização do projeto no terreno, nomeadamente o desenvolvimento de um modelo de SBS através da definição, avaliação e classificação de SGC, baseado num sistema de indicadores de desempenho.
- (2) Procurou-se com a primeira fase do projeto obter as respostas para as seguintes perguntas:
 - a. Estão as Organizações disponíveis para aderir aos objetivos de garantia da conformidade propostos pelo SBS?
 - b. De que forma poderão elas evidenciar e dar resposta à verificação dos requisitos adotados para o SGC?
 - c. Que contrapartidas poderão esperar das autoridades oficiais?
- (3) Define-se um SGC como os elementos de controlo interno implementados na Organização que, de uma forma integrada, se articulam e que visam assegurar o cumprimento integral dos requisitos legais aplicáveis, que incluem as condições impostas por licenciamento, ou outras de adesão voluntária, e a melhoria contínua do desempenho. Neste âmbito a gestão da conformidade deverá ser realizada de uma forma independente de outros sistemas de gestão implementados da Organização, mas deverá estar integrada nos sistemas de gestão existentes.
- (4) Pretende-se, com a implementação de um SBS, promover “High Reliability Organizations”, isto é, Organizações que demonstram deter um SGC robusto, fiável e sem que tenha ocorrido falhas por um longo período de tempo. As principais características destas Organizações deverão ser as seguintes:
 - ⇒ Tornar o desempenho e a partilha de objetivos como principal ativo da Organização;
 - ⇒ Desenvolver uma cultura de fiabilidade robusta (a atitude da fiabilidade), de modo que a tomada de decisão possa ser realizada a um nível cada vez mais baixo na Organização;
 - ⇒ Desenvolver uma cultura de desenvolvimento e aprendizagem por meio de “tentativa-e-erro”, na ótica da melhoria contínua;
 - ⇒ Desenvolver uma estratégia de redundância que vá para além da tecnologia e que se foque nos comportamentos generativos.

- (5) A implementação do SGC e do SBS deve ser consistente com a missão da IGAMAOT que, no que respeita ao controlo das atividades com incidência ambiental, é de assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade nas áreas do ambiente, do ordenamento do território e da conservação da natureza.
- (6) Uma Organização deverá ser capaz de assegurar a conformidade legal, através da garantia da gestão da conformidade e sobretudo ser capaz de identificar situações de não conformidade, corrigi-las e aprender com os erros. Também deverá ser capaz de demonstrar total transparência na comunicação das falhas identificadas na conformidade à Autoridade.
- (7) A Autoridade, por sua vez, deverá apoiar e confiar nas Organizações, ao adaptar a estratégia de verificação da conformidade para uma estratégia de supervisão da conformidade. Ou seja, deverá ser capaz de, perante a evidência por parte da Organização - em que esta identifica uma não conformidade legal, corrige, aprende a lição e comunica de forma transparente à Autoridade – de não a penalizar, mas de apoiar na melhoria contínua do SGC.
- (8) Deste modo, pretendeu-se em 2015 criar as bases para a implementação do modelo de supervisão baseado no sistema (SBS) de gestão da conformidade.

2. Missão da IGAMAOT

- (9) No âmbito do disposto no Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, que procede à alteração ao Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro a IGAMAOT tem por missão avaliar o desempenho e a gestão dos serviços e organismos do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE) e do Ministério da Agricultura e do Mar (MAM), ou sujeitos à tutela dos respetivos ministros, através de ações de auditoria e controlo, bem como assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade nas áreas do ambiente, do ordenamento do território e da conservação da natureza e, ainda, exercer o controlo e auditoria no âmbito da segurança alimentar e o controlo de apoios financiados por fundos nacionais e da União Europeia, a favor da agricultura, das florestas, do desenvolvimento rural e da política do mar.
- (10) Portugal, enquanto Estado-Membro da UE, tem obrigações relativas ao cumprimento de Diretivas e de Regulamentos Europeus. Em matéria de ambiente, a legislação que tem sido produzido tem-se tornado mais rígida, em termos de prazos e de períodos entre a realização de controlos ambientais por parte dos Serviços Competentes. Por exemplo, a Diretiva das Emissões Industriais, transposta para o direito interno pelo decreto-lei n.º 127/2013, de 30 de agosto, refere no seu artigo 110º que todas as unidades PCIP sejam inspecionadas no máximo uma vez a cada três anos, independentemente da análise de risco que seja desenvolvida. Semelhante é o que acontece para os estabelecimentos abrangidos pelo decreto-lei n.º 150/2015, de 5 de agosto, relativa à prevenção de acidentes graves com substâncias perigosas, que em função da categoria de perigosidade têm que ser inspecionadas uma vez por ano (caso das de nível superior de perigosidade) ou uma vez em cada três anos (caso das de nível inferior de perigosidade). Para os estabelecimentos não

abrangidos por estes diplomas especiais a frequência da realização de ações de inspeção ficará ao critério do Estado-Membro.

- (11) No que respeita a atuação da IGAMAOT no âmbito do SBS a missão que a Lei orgânica lhe confere é clara, ou seja, a verificação do cumprimento da legalidade. A seleção de alvos para a realização de ações de inspeção encontra-se atualmente suportada em ferramentas de análise de risco. Ou seja, à IGAMAOT não compete aderir como Organização verificadora dos sistemas de gestão voluntários da conformidade existentes nas Organizações de direito privado.

3. Balanço ao trabalho realizado em 2015

- (12) Dando cumprimento ao plano de atividades para 2015 foram definidas as seguintes metas:
- Acompanhamento dos trabalhos realizados pelas Organizações no decorrer do ano de 2015,
 - Identificação dos mecanismos de comunicação externa já adotados pelas Organizações,
 - Implementação do modelo de supervisão baseado no sistema (SBS) de gestão da conformidade.
- (13) No que respeita ao ponto a) do plano de atividades e na sequência do planeamento mensal foram inspecionados em 2015 os UA(s) 29, 274 e 1558. Destas ações de inspeção não resultaram autos de notícia, ou seja não foram detetados pela equipa inspetiva situações que pudessem constituir infração. Estes três UA(s) são Organizações com sistemas de gestão ambiental, ISO 14001, implementados e certificados por Entidades de certificação.
- (14) No ano de 2014 foram inspecionadas cinco operadores pertencentes à população alvo do projeto piloto, os UA (s) 30, 663, 31 e 4195 localizados na Zona Industrial de Estarreja e o UA 37 localizado na Zona Industrial de Sines. Resultaram autos de notícia na sequência das ações de inspeção. Nos UA(s) 30, 31 e 1558 verificaram-se incumprimentos nas vertentes águas residuais, emissões atmosféricas e contaminação de águas subterrâneas. Saliente-se que se tratam de operadores com sistema de gestão ambiental, ISO 14001, implementado e certificado.
- (15) No que respeita ao ponto b) do plano de atividades foi constatado que as Organizações pertencentes ao projeto piloto possuem mecanismos de comunicação externa com as Entidades Oficiais, nomeadamente no âmbito da Licença Ambiental (comunicação em caso de emergência).
- (16) Considerando a população alvo do projeto piloto, foi constatado durante os anos de 2014 e de 2015 que não existe uma relação direta entre um Sistema de Gestão certificado (ISO14001) e o cumprimento da legislação ambiental em vigor. Destas Organizações inspecionadas nenhuma detém um sistema EMAS certificado. Ou seja, o cumprimento do ponto c) do plano de atividades para 2015 poderá estar comprometido, uma vez que a certificação EMAS será um requisito fundamental para a implementação do SBS.

4. Operacionalização do modelo SBS

- (17) Desde o ano de 2012 está a ser desenvolvido um projeto no âmbito da rede IMPEL cujo objetivo é desenvolver um sistema de gestão da conformidade enquanto mecanismo de autorregulação, dando mais um passo aos sistemas de gestão existentes. A génese deste trabalho teve por base a identificação da necessidade de uma mudança de paradigma no respeitante à atividade inspetiva.
- (18) Tendo em conta os escassos recursos existentes na Administração Pública, sabendo-se da necessidade de “fazer mais com menos” e sendo do conhecimento que o desempenho ambiental dos operadores não é todo igual, considerou-se que seria importante, na atual conjuntura, distinguir Organizações que seriam capazes de promover uma autorregulação, em termos de cumprimento da legislação ambiental sustentada em Sistemas de Gestão certificados, libertando, deste modo, a Administração Pública para outras atividades.
- (19) A Agência Portuguesa do Ambiente, no âmbito das suas competências e atribuições definidas pelo DL 56/2012, de 12 de março, é responsável por promover a melhoria do desempenho ambiental das organizações, estabelecendo metodologias para a implementação de sistemas de gestão ambiental e desenvolvendo os estudos normativos referentes a estes sistemas, enquanto Organismo de Normalização Sectorial.
- (20) São vários os instrumentos de gestão ambiental ao dispor dos agentes económicos, que podem ser voluntariamente utilizados como forma de assegurar um melhor desempenho ambiental das organizações e garantir o cumprimento das disposições regulamentares, nomeadamente o Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS) e ISO 14001 para as Organizações de direito privado. Ao aderir a estes instrumentos de gestão ambiental, ferramenta importante para o desenvolvimento sustentável, as organizações demonstram uma atitude responsável e contribuem para uma melhor qualidade de vida.
- (21) Resultou dos trabalhos efetuados no âmbito do projeto IMPEL que as Organizações deverão aderir a um sistema de gestão EMAS e que este instrumento revela-se o melhor para a implementação de um Sistema de Gestão da Conformidade e de um Sistema Baseado na Supervisão. Esta convicção é partilhada pela APA em reuniões havidas no âmbito do mesmo projeto.
- (22) No que respeita a atuação da IGAMAOT no âmbito do SBS a missão que a Lei orgânica lhe confere é clara, ou seja, a verificação do cumprimento da legalidade. A seleção de alvos para a realização de ações de inspeção encontra-se atualmente suportada em ferramentas de análise de risco. Deste modo a operacionalização do SBS deverá caber à APA, sendo que a verificação da legalidade caberá à IGAMAOT.
- (23) A IGAMAOT ao aderir como Organização verificadora dos sistemas de gestão da conformidade existentes nas Organizações de direito privado corre o risco de se substituir às entidades certificadoras e auditoras que se encontram a operar no mercado. Esta intromissão revelar-se-á contraproducente uma vez que desvirtuará o objeto de adesão a sistemas voluntários por parte

daquelas organizações e o respetivo controlo pelas entidades certificadoras e auditoras, que é criar uma dinâmica própria de autogestão e de autocontrolo e em que as Autoridades Públicas não detêm as competências necessárias, conferidas por lei, para o controlo destes Sistemas de Gestão.

- (24) Não obstante, e no âmbito da gestão das ferramentas de análise de risco existentes na IGAMAOT, poder-se-á propor novos critérios de performance do operador, com vista a tornar mais fina a análise e aumentar, eventualmente, o intervalo entre a realização de duas inspeções, que atualmente se encontra nos três anos (que de resto é uma imposição da Diretiva Europeia das Emissões Industriais). Isto é, seriam desenvolvidas contrapartidas para as Organizações, que da IGAMAOT seria um alargamento do período de tempo entre duas inspeções, cujo limite atual são três anos, de acordo com o previsto na Diretiva de Emissões Industriais. Iguamente as inspeções seriam realizadas com aviso prévio, dada que a IGAMAOT adotaria uma postura proativa na implementação do conceito de “melhoria contínua” e tal pressupõe uma acompanhamento próximo às Organizações, semelhante às auditorias que são realizadas pelas entidades auditoras.

5. Proposta de trabalho para 2016

- (25) No que respeita definição da estratégia poderá ser considerada a seguinte relativamente à atuação da IGAMAOT:
- a. A publicitação na Internet das ferramentas de análise de risco em uso. Tal permitiria às Organizações conhecer as ferramentas utilizadas e adaptarem-se em conformidade. Isto é, ao verificarem que a IGAMAOT, em colaboração com a APA, promove a implementação de sistemas e de gestão ambiental e que as mesmas fazem baixar o respetivo risco, o mesmo constitui um incentivo à implementação daqueles sistemas;
 - b. A publicitação na Internet dos resultados obtidos com a avaliação dos modelos de análise de risco e uma Declaração da IGAMAOT que as Organizações serão inspecionadas uma vez em cada três anos (para operadores PCIP e Seveso (neste independentemente da categoria de perigosidade)) e uma vez a cada cinco anos (para os restantes), salvo a existência de factos que leve a reduzir aquela periodicidade;
 - c. Publicitação dos relatórios de inspeção dos operadores aderentes no seu sítio eletrónico.
- (26) Como referido anteriormente a IGAMAOT já detém ferramentas de análise de risco para seleção de operadores a serem inspecionados. Estas ferramentas poderão ser adaptadas para apoio à decisão sobre quais as Organizações poderão ser incluídas no eventual modelo de supervisão.
- (27) Primeiramente identificam-se os critérios já existentes, ou seja, constata-se que um dos critérios de desempenho do operador se relaciona com a implementação de sistemas de gestão ambiental, a saber:
- a. Sistema de análise de risco PCIP – o critério n.º 1 refere-se a sistemas de gestão ambiental, pontuando “-1” caso o operador detenha um sistema de gestão ambiental certificado – EMAS,

pontuando “0” caso o operador detenha um sistema de gestão ambiental certificado, sem ser o EMAS e pontuando “1” caso o operador não detenha um sistema de gestão ambiental;

- b. Sistema de análise de risco ambiental global – o critério n.º 4 refere-se a sistemas de gestão ambiental, pontuando “1” caso o operador detenha um sistema de gestão ambiental certificado – EMAS, pontuando “2” caso o operador não existe informação ou evidência do sistema de gestão ambiental certificado EMAS e pontuando “3” caso o operador não detenha um sistema de gestão ambiental certificado;
- c. Sistema de análise de risco de ETAR urbanas – pontuando “-1” caso o operador é detentor de um sistema de gestão devidamente certificado e válido (ISO, EMAS), pontuando “0” caso o operador é detentor de um sistema de gestão interna, mas não é certificado e pontuando “+1” caso o operador não é detentor de um sistema de gestão.

(28) Eventualmente os critérios constantes no sistema de análise ambiente global e no sistema de análise de risco de ETAR urbanas poderão ser adaptados, de modo a incluir o conteúdo da análise de risco PCIP, por forma a existir uma uniformização e coerência e apostar-se, deste modo, no EMAS. Ou seja, todos poderão apresentar a seguinte pontuação: pontuando “-1” caso o operador detenha um sistema de gestão ambiental certificado – EMAS, pontuando “0” caso o operador detenha um sistema de gestão ambiental certificado, sem ser o EMAS e pontuando “1” caso o operador não detenha um sistema de gestão ambiental.

(29) Relativamente a 2016 poderão ser adicionados os seguintes critérios de performance do operador, que para o efeito se consideram critérios de elegibilidade:

- a. Um relacionado com a publicação das Políticas e dos relatórios de auditoria no seu sítio eletrónico, no seguimento da Convenção de Aarhus. O relatório de auditoria deverá vir acompanhado de uma declaração (designada de “audit charter”) em que são cumpridos os critérios de auditoria definidos pelo “Institute of Internal Audit”);
- b. Um relacionado com a disponibilização de relatório relativo ao levantamento ambiental. As organizações devem realizar um levantamento ambiental inicial, definido no anexo I do REGULAMENTO (CE) N.º 1221/2009 do Parlamento Europeu, de 25 de novembro de 2009 (EMAS);
- c. Um relacionado com a disponibilização dos procedimentos que permitem à Organização satisfazer esses requisitos de forma corrente, de acordo com o exposto no ponto B.2.3 do anexo II do Regulamento referido.

(30) Sobre a disponibilização dos diferentes elementos e dos relatórios de auditoria ressalva-se que a Inspeção não pode obrigar o operador a entregar qualquer relatório, pelas características dos mesmos (sistema voluntário e não compulsório) e pelo facto de os auditores, no que respeita aos relatórios, estarem obrigados ao dever de confidencialidade, que aliás vem expresso nos seus

códigos de ética. O mesmo dever-se-á aplicar à restante informação/relatórios, isto é, todos são feitos numa base voluntária e é nesta base que a solicitação de informação dever ser realizada.

(31) Em termos de pontuação sugere-se o seguinte:

Critério	Pontuação		
	-1	0	+1
Publicação das Políticas e dos relatórios de auditoria no seu sítio eletrónico, no seguimento da Convenção de Aarhus	Encontram-se publicados os documentos Política e Relatórios de Auditoria no sítio eletrónico	O operador detém os documentos Política e Relatórios de auditoria, mas não os disponibiliza, alegando confidencialidade	O operador não é detentor do EMAS
Disponibilização, por solicitação, de relatório relativo ao levantamento ambiental, de acordo com o anexo I do EMAS	O operador disponibiliza, por solicitação o relatório atualizado, relativo ao levantamento ambiental	O operador detém o documento Relatório de Levantamento Ambiental, mas não os disponibiliza, alegando confidencialidade	O operador não é detentor do EMAS
Disponibilização, por solicitação, dos procedimentos que permitem à Organização satisfazer esses requisitos de forma corrente, de acordo com o exposto no ponto B.2.3 do anexo II do EMAS	O operador disponibiliza, por solicitação, ao procedimentos que permitem à Organização satisfazer esses requisitos de forma corrente, de acordo com o exposto no ponto B.2.3 do anexo II do EMAS	O operador detém os Procedimentos em questão, mas não os disponibiliza, alegando confidencialidade	O operador não é detentor do EMAS

- (32) A posse daqueles elementos por parte das Organizações obriga a que a IGAMAOT os solicite, de modo a poder integrá-los na sua análise de risco.
- (33) No que respeita à avaliação da conformidade refira-se que a IGAMAOT não pode substituir-se às Entidades certificadoras e auditoras, ou seja, não deverá realizar uma avaliação e concluir sobre se os documentos se encontram em conformidade com a realidade.
- (34) Finalmente propõe-se o convite formal às Organizações que fazem parte do projeto-piloto através de ofício (anexo I) para aderirem ao projeto e que, para o efeito, deverão dar cumprimento aos pontos (25) a (29). O convite e a respetiva resposta deverão ser publicitados no sítio eletrónico da IGAMAOT.

6. Conclusão

- (35) A missão, e por inerência a estratégia, de atuação da IGAMAOT pauta-se exclusivamente pela verificação do cumprimento da legalidade, conforme o disposto no DL 153/2015, de 7 de agosto, que procede à alteração ao DL n.º 23/2012, de 1 de fevereiro.
- (36) Tal como referido anteriormente foi constatado que não existe uma relação direta entre um Sistema de Gestão certificado (ISO14001) e o cumprimento da legislação ambiental em vigor, uma

vez que foram identificadas Organizações com Sistemas de Gestão Ambiental certificados por Organizações acreditadas para o efeito e que foram alvo de processo de contraordenação.

- (37) Salienta-se que a gestão dos Sistemas de Gestão da Conformidade compete à APA que, no âmbito das suas competências e atribuições, é responsável por promover a melhoria do desempenho ambiental das Organizações, estabelecendo metodologias para a implementação de sistemas de gestão ambiental e desenvolvendo os estudos normativos referentes a estes sistemas, enquanto Organismo de Normalização Sectorial. Eventualmente a IGAMAOT poderá auditar a APA no sentido verificar se esta competência específica encontra-se a ser cumprida e em que moldes, ou seja, se a APA promove efetivamente a implementação de Sistemas de Gestão nas Organizações, se estas aderem e como a APA monitoriza a eficácia destes sistemas.
- (38) A IGAMAOT ao aderir como Organização verificadora dos sistemas de gestão da conformidade existentes nas Organizações de direito privado corre o risco de se substituir às entidades certificadoras e auditoras que se encontram a operar no mercado. Esta intromissão revelar-se-á contraproducente uma vez que desvirtuará o objeto de adesão a sistemas voluntários por parte daquelas organizações e o respetivo controlo pelas entidades certificadoras e auditoras, que é criar uma dinâmica própria de autogestão e de autocontrolo e em que as Autoridades Públicas não detêm as competências necessárias, conferidas por lei, para o controlo destes Sistemas de Gestão.
- (39) Deste modo, não obstante o exposto nos capítulos anteriores a supervisão dos Sistemas de Gestão da Conformidade caberá sempre à APA, cabendo, por sua vez, à IGAMAOT, no âmbito da sua missão e estratégia, verificar e avaliar exclusivamente que a legalidade é cumprida.

7. Referências

- ⇒ <http://high-reliability.org/pages/High-Reliability-Organizations>;
- ⇒ ISO 19600, the international standard for compliance management Sylvie C. Bleker-van Eyk Dick Hortensius, NEN;
- ⇒ INTERNATIONAL STANDARD ISSO 19600 - Compliance management systems —Guidelines, 2014;
- ⇒ CORPORATE GOVERNANCE FOR PROCESS SAFETY GUIDANCE FOR SENIOR LEADERS IN HIGH HAZARD INDUSTRIES, OECD Environment, Health and Safety
- ⇒ Chemical Accidents Programme, 2012;
- ⇒ Relatório de progresso do projeto Sines/Estarreja, IGAMAOT, 2014;
- ⇒ Compliance Assurance through Company Compliance and Environmental Management Systems 2013/15 – 2014/16 , IMPEL, 2014;
- ⇒ Guidance CMS Supervision, IMPEL, 2014.

