

III-261 - IMPACTO DA PNRS PARA O GERENCIAMENTO DE CARGAS AEROPORTUÁRIAS ABANDONADAS

Eloi Norberto Venturini Júnior ⁽¹⁾

Biólogo pela Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Rio Claro-SP. Agente ambiental federal do Ibama no Aeroporto Internacional de Viracopos (UA-VCP), Campinas-SP. Mestrando em Engenharia Civil - Área Saneamento e Ambiente da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo (FEC), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas-SP.

Emília Wanda Rutkowski

Bióloga pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestre em Limnologia pela University of Stirling (Escócia) e Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professora associada do Departamento de Saneamento e Ambiente (DSA) da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo (FEC) da UNICAMP. Pesquisadora e coordenadora do Laboratório de Estudos em Redes Técnicas e Sustentabilidade Socioambiental (FLUXUS) da FEC/UNICAMP.

Marcos José de Oliveira

Engenheiro ambiental e Mestre em Ciências da Engenharia Ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC), Universidade de São Paulo (USP), São Carlos-SP. Agente ambiental federal do Ibama no Aeroporto Internacional de Viracopos (UA-VCP), Campinas-SP. Doutorando em Ciências da Engenharia Ambiental da EESC/USP, São Carlos-SP.

Luís Antonio Gonçalves de Lima

Bacharel em Administração de Empresas e em Direito pela Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo-SP. Especialista em Gestão Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP), São Paulo-SP. Autoridade Julgadora de primeira instância (AJG) e Agente Ambiental Federal do Ibama no Aeroporto Internacional de Viracopos (UA-VCP), Campinas-SP.

Endereço⁽¹⁾: Rod. Santos Dumont, Km 66, Aeroporto Internacional de Viracopos, Terminal de Logística de Cargas, Sala do Ibama – Parque Viracopos – Campinas - SP – CEP: 13.052-940 – Brasil - e-mail: eventurini@gmail.com

RESUMO

O gerenciamento de resíduos sólidos é apontado como importante questão para a gestão ambiental de sítios aeroportuários. Além dos resíduos inerentes à operação do aeroporto, destaca-se aqui a geração de um tipo de resíduo pouco conhecido, porém relevante, que está associado às operações de comércio exterior: as cargas abandonadas em recintos alfandegados. O presente trabalho objetivou avaliar o impacto da PNRS e de legislação ambiental correlata para o gerenciamento de cargas aeroportuárias abandonadas durante o despacho aduaneiro. Ao serem tratadas apenas sob o Regulamento Aduaneiro, as cargas abandonadas não são reconhecidas como resíduos, vêm se acumulando nos recintos alfandegados, configuram riscos de danos ambientais e à saúde humana e o ônus por sua destinação é transferido do gerador para o Estado Brasileiro. Esse abandono e acúmulo continuam a ocorrer devido à incapacidade da legislação aduaneira de responsabilização do gerador pela destinação final desse resíduo. A aplicação conjunta da legislação ambiental subsidia a adoção de prática de gestão integrada de resíduos sólidos em Terminais de Carga aeroportuários, passível de replicação em todos os recintos alfandegados e que resulta na responsabilização efetiva do gerador do resíduo, na redução dos prejuízos econômicos e na eliminação dos riscos ambiental e à saúde humana.

PALAVRAS-CHAVE: Resíduos sólidos, legislação ambiental, recintos alfandegados, gestão integrada e responsabilidade compartilhada.

INTRODUÇÃO

O gerenciamento de resíduos sólidos é apontado como importante questão para a gestão ambiental de sítios aeroportuários, visto que alguns aeroportos produzem volume de resíduos equivalente a pequenas cidades (PITT; BROWN; SMITH, 2002) e configuram pontos estratégicos para o controle sanitário e ambiental devido à circulação de pessoas e mercadorias oriundas de diversas e distantes localidades (CORDEIRO; BARBOSA; DUARTE, 2000). Também denominado de *resíduo de serviços de transportes*¹, resíduo aeroportuário é todo aquele sólido ou semissólido que resulta de atividades específicas de origens diversas desenvolvidas dentro das fronteiras dos aeroportos ou a bordo de aeronaves que a eles se destinam (OACI, 1999). Além dos resíduos inerentes à operação do aeroporto, destaca-se aqui a geração do resíduo associado às operações de comércio exterior: as cargas abandonadas em recintos alfandegados. Na literatura, pouco é citado sobre a sua geração, trabalhos mais recentes são o de SCHNEIDER (2004), realizado no Aeroporto Internacional Salgado Filho, Porto Alegre-RS, e o de SHIBAZAKI e MATTÉ (2007), no Aeroporto Internacional de São Paulo, em Guarulhos-SP. CARRA; CONCEIÇÃO; TEIXEIRA (2013) citam os Terminais de Carga como fonte de resíduos, porém não mencionam as cargas abandonadas e apontam óleos e materiais contaminados com tintas e óleos, lâmpadas de mercúrio e baterias chumbo-ácido inservíveis como resíduos de risco químico mais representativos em aeroportos.

Dentro de um aeroporto, a rotatividade e o fluxo de cargas é processo rápido, sendo todo o trâmite de importação de cargas encerrado normalmente em cerca de uma semana, podendo até ser executado em tempos recordes de poucas horas. O Regulamento Aduaneiro Brasileiro – RA (BRASIL, 2009) classifica como abandonada² a carga que permanece em recinto alfandegado sem que o seu despacho de importação seja iniciado no decurso dos seguintes prazos: 90 dias da sua descarga e entrada no recinto e 60 dias da data da interrupção do despacho por ação ou omissão do importador ou seu representante. A carga abandonada está sujeita à aplicação da pena de perdimento pela Receita Federal do Brasil (RFB).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS reconhece a carga sujeita à pena de perdimento como resíduo e o seu abandono é previsto como crime ambiental³ e sujeito a sanção administrativa⁴. Até recentemente, as cargas abandonadas não eram tratadas como resíduos sólidos. O presente trabalho objetiva avaliar o impacto da PNRS e de legislação ambiental correlata para o gerenciamento de cargas aeroportuárias abandonadas.

METODOLOGIA

Foi realizada pesquisa qualitativa exploratória, baseada nas legislações pertinentes bem como na literatura sobre o tema. Foram estudadas as legislações aduaneira e ambiental, destacando as implicações para o gerenciamento das cargas abandonadas nos recintos alfandegados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

PREVISÃO NO REGULAMENTO ADUANEIRO

As cargas abandonadas nos recintos alfandegados⁵ brasileiros são tratadas exclusivamente sob o RA, sendo que a administração do recinto comunica o abandono à autoridade alfandegária. À empresa administradora de um recinto alfandegado é atribuída a função de fiel depositária das mercadorias que transitam por aquele recinto. A partir do abandono da carga, conforme previsto no RA (BRASIL, 2009), a fiel depositária deve comunicar e disponibilizar a carga para triagem e fiscalização da autoridade aduaneira.

¹ Lei Federal nº 12.305/2010, Art. 13, inciso I, alínea “j”

² Decreto Federal nº 6.759/2009, Art. 642

³ Lei Federal nº 9.605/1998, Art. 56, §1º

⁴ Decreto Federal nº 6.514/2008, Art. 64, §1º

⁵ Recintos autorizados pela autoridade aduaneira (RFB) para o exercício, sob controle aduaneiro, da movimentação, da armazenagem e do despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior, ou a ele destinadas, de bagagem de viajantes procedentes do exterior ou a ele destinados e de remessas postais internacionais.

A carga fica então sujeita à pena de perdimento (art. 689), situação que é determinada pela RFB, por meio da lavratura de auto de infração (art. 774). Feita a triagem e lavrado o auto, a RFB determina a destinação (art. 803), podendo a carga ser alienada (doada/leiloadada), incorporada, inutilizada ou destruída. A Figura 1 apresenta um esquema simplificado das etapas do fluxo de tratamento das cargas abandonadas segundo o RA.

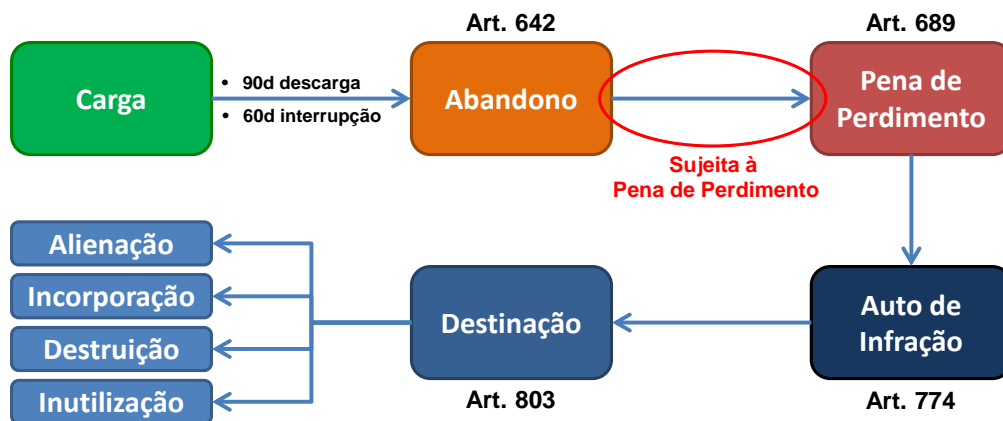


Figura 1: Tratamento das cargas abandonadas segundo o RA. Fonte: OLIVEIRA et al, 2016.

IMPACTOS DO ACÚMULO DE CARGAS NOS RECINTOS ALFANDEGADOS

O tempo transcorrido entre a comunicação do abandono, a aplicação da pena de perdimento e a efetiva destinação da carga tem gerado acúmulo dessas cargas, resultando em impactos econômicos e constituindo fontes potenciais de risco ao meio ambiente e à saúde humana.

São significativos os prejuízos à administração dos recintos, devido: ao uso do valioso espaço dos Terminais de Logística de Carga Alfandegária (TECA) dos aeroportos, com o grande volume ocupado em detrimento das cargas que completam normalmente o seu despacho e que trazem receita aos operadores; e à dissipação da força de trabalho e de tempo destinados ao gerenciamento dessas cargas, resultando em aumento no tempo de processamento das cargas que transitam naqueles recintos, o que configura impacto na característica diferencial, responsável pela agregação de valor ao modal logístico aéreo, a agilidade.

Estudo realizado no maior aeroporto internacional brasileiro, acerca das cargas importadas sob controle da vigilância sanitária, encontrou cargas abandonadas com mercadorias e embalagens deterioradas e produtos químicos perigosos de várias classes de risco (SHIBAZAKI e MATTÉ, 2007). Um eventual vazamento do conteúdo dessas cargas (em especial aquelas com produtos perigosos), em armazéns lotados com tamanho acúmulo, tem potencial para gerar acidentes, considerando o volume de material combustível depositado.

Outro impacto negativo da destinação exclusivamente conforme o previsto no RA é que a mesma se efetiva sob a responsabilidade e a expensas da RFB, ou seja, o ônus é transferido do responsável pela geração do resíduo para o Estado Brasileiro. Continuar a gerir essas cargas apenas sob a legislação aduaneira significa desconsiderar a legislação ambiental e fazer com que o dano se intensifique sem a adequada gestão, tratar como carga o que já é resíduo. O volume de cargas que continuam a se acumular nos recintos alfandegados é, portanto, um conjunto de resíduos ocultos.

PNRS E A APLICAÇÃO AO GERENCIAMENTO DE CARGAS ABANDONADAS

Há mais de duas décadas a legislação ambiental contém previsões passíveis de aplicação ao controle aduaneiro de cargas abandonadas. BRASIL (1993) dispõe sobre o gerenciamento de resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários, e determina a destinação final de cargas em perdimento. BRASIL (1991) determina que as cargas deterioradas, contaminadas, fora de especificação ou abandonadas sejam tratadas como fontes potenciais de risco para o meio ambiente e que o órgão ambiental competente deve ser comunicado da ocorrência dessas cargas e esse deve acionar o responsável pelas cargas para as providências de sua competência.

Com a PNRS (BRASIL, 2010) foi consolidado o respaldo para a aplicação da legislação ambiental junto à aduaneira, com destaque para a previsão dessas cargas como resíduos sólidos e da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, imputando a todos os responsáveis pela carga (importador, transportador aéreo ou depositário) as ações de prevenção, controle, tratamento e disposição final dos resíduos gerados pelas cargas abandonadas. Com o princípio da responsabilidade compartilhada, não é mais apenas quem figura como consignatário⁶ do conhecimento de carga o único responsável por ela, mas sim todos os envolvidos na cadeia logística de importação daquela carga.

A PNRS também altera a Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998), incluindo como crime o abandono ou a utilização em desacordo com as normas ambientais ou de segurança de produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente. O decreto regulamentador da PNRS (BRASIL, 2010b) também altera o decreto regulamentador da Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 2008) passando a considerar também como infração administrativa ambiental. Ao descontinuar o ato de importação, abandonando a carga, o importador descumpra a exigência prevista na PNRS da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. Portanto, o abandono de cargas é previsto como crime ambiental e infração administrativa, sujeito à pena de reclusão – de um a quatro anos, à aplicação de multa – de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) – e à responsabilização cível pela reparação do dano ambiental.

Com o respaldo da legislação ambiental, configurado o abandono é possível adotar outra conduta que não apenas aguardar a triagem e aplicação da pena de perdimento pela RFB. A autoridade ambiental deve ser comunicada (BRASIL, 1991) e poderá realizar a inspeção da carga abandonada, identificação do conteúdo e do responsável, o qual, então, é notificado para providenciar destinação adequada para tal carga. O não atendimento à notificação é passível de aplicação de multa diária⁷, com correspondente repercussão criminal⁸, cabendo a comunicação de crime ao Ministério Público Federal (MPF), que avaliará e promoverá a adoção de condutas para a responsabilização criminal e cível do infrator. A Figura 2 apresenta proposta de fluxograma para a gestão integrada das cargas abandonadas, com a aplicação associada das legislações aduaneira e ambiental.

⁶ Decreto Federal nº 6.759/2009, Art. 57 e Art. 554

⁷ Decreto Federal nº 6.514/2008, Art. 3º, III; 10 e 64, §1º

⁸ Lei Federal nº 9.605/1998, Art. 56, §1º

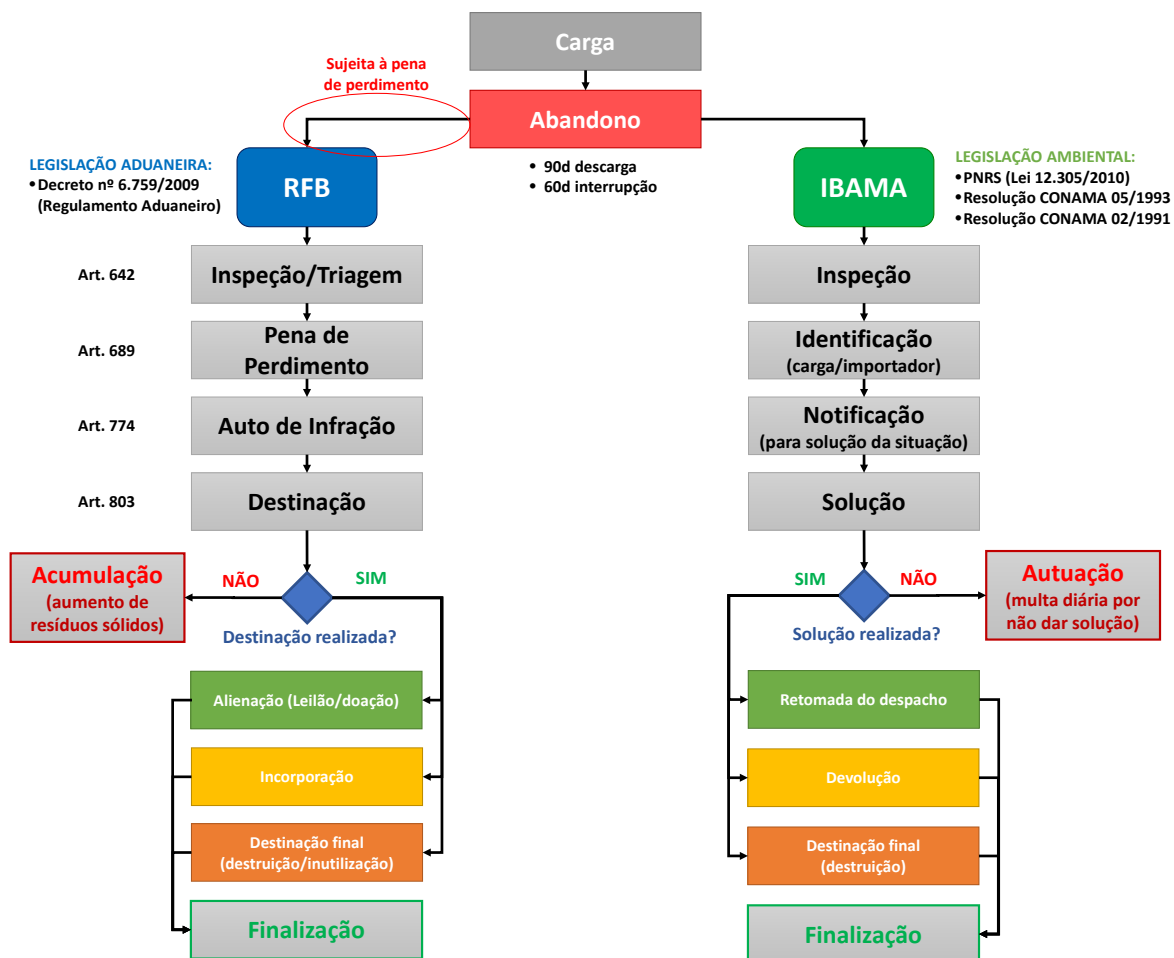


Figura 2: Gestão integrada das cargas abandonadas, com a aplicação associada das legislações aduaneira e ambiental.

Entende-se que tal proposta não configura mera integração de legislações, trata-se de atuação do Estado brasileiro para o cumprimento de responsabilidades ambientais no âmbito do controle aduaneiro de mercadorias, caracterizando avanço do conhecimento sobre a amplitude da PNRS como política pública. Concordando com FREIRIA (2010), além de fazer com que o infrator repare o dano ambiental, as responsabilidades, previstas na legislação ambiental, têm as funções de reprimir a conduta danosa ao meio ambiente, mostrando ao agente causador do dano e para toda a sociedade que aquela ação lesiva ao meio ambiente é prejudicial a todos.

A aplicação conjunta das legislações aduaneira e ambiental subsidia a adoção de prática de gestão integrada pelos intervenientes dos TECA dos aeroportos brasileiros, passível de replicação em todos os recintos alfandegados e que resulta na responsabilização efetiva do gerador do resíduo, na redução dos prejuízos econômicos e na eliminação dos riscos ambiental e à saúde humana.

CONCLUSÕES

Ao serem tratadas apenas sob a legislação aduaneira, as cargas abandonadas em recintos alfandegados não são reconhecidas como resíduos e o ônus por sua destinação é transferido do gerador para o Estado Brasileiro. O tempo e os procedimentos dessa forma de gerenciamento, desde o abandono até a efetiva destinação da carga, tem gerado acúmulo dessas cargas nos recintos alfandegados, resultando em impactos econômicos, ao meio ambiente e à saúde humana.

A PNRS e legislação ambiental correlata classificam como resíduo as cargas aeroportuárias abandonadas e obrigam os responsáveis (importador, transportador aéreo ou depositário) à destinação adequada das mesmas.

O estudo sobre o tratamento que o Estado brasileiro aplica às cargas abandonadas em aeroportos internacionais reuniu elementos que podem contribuir para aprimorar a gestão ambiental, o controle aduaneiro e para o avanço do conhecimento sobre a amplitude da PNRS como política pública, evidenciando os recintos alfandegados como importante locus para a gestão integrada dos resíduos sólidos. A aplicação associada das legislações aduaneira e ambiental para a adequada responsabilização e destinação das cargas abandonadas exigirá a articulação e adoção de práticas de gestão compartilhada por parte de diversas instituições intervenientes no processo de despacho aduaneiro, sobretudo, da administração dos recintos alfandegados e das autoridades aduaneira e ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. CONAMA. Resolução nº 02, de 22 de agosto de 1991. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=116>>. Acesso em: 31 out. 2016.
2. BRASIL. CONAMA. Resolução nº 05, de 5 de agosto de 1993. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=130>>. Acesso em: 31 out. 2016.
3. BRASIL. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.
4. BRASIL. Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.
5. BRASIL. Decreto Federal nº 6.759, de 05 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.
6. BRASIL. Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.
7. BRASIL. Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.
8. CARRA, Thales Andrés; CONCEIÇÃO, Fabiano Tomazini da; TEIXEIRA, Bruno Bernardes. Indicadores para a gestão de resíduos sólidos em aeroportos e sua aplicação no Aeroporto Internacional de Viracopos, Campinas, São Paulo. Engenharia Sanitária e Ambiental, v.18, n.2, abr/jun 2013, p. 131-138. [DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522013000200005>]
9. CORDEIRO, E.; BARBOSA, C.B.; DUARTE, V.L. Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Estações Aeroportuárias Brasileiras: Diagnóstico Situacional. In: XXVII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária e Ambiental, ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, Campinas-SP: 2000.
10. FREIRIA, Rafael Costa. As relações entre direito e gestão ambiental: da integração interdisciplinar à efetividade da política ambiental / Rafael Costa Freiria. Campinas, SP: [s.n.], 2010.
11. OACI – ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL. Manual-Guía de Protección Ambiental para Aeropuertos. Proyecto Regional PNUD/OACI RLA/92/031 Planificación y Sistematización de la Aviación Civil, Primera edición, 1999.
12. OLIVEIRA, M.J.; VENTURINI JR, E.N.; LIMA, L.A.G.; MANCINI, S.D.; RUTOWSKI, E.W. O gerenciamento de cargas abandonadas no Aeroporto Internacional de Viracopos com a aplicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos pelo Ibama. In: BENINI, S.M.; BENINI, E.M.; SILVA, A.C (orgs). Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Tupã: ANAP, 2016. p. 83-104. [Capítulo 6].
13. PITT, Michael; BROWN, Andrew; SMITH, Andrew. Waste management at airports. Facilities, v. 20, n. 5/6, p. 198-207, 2002. [DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/02632770210426684>]
14. SCHNEIDER, Soraia Cristina Ribas Fachini. Gerenciamento de resíduos sólidos em aeroportos estudo de caso Aeroporto Internacional Salgado Filho. Dissertação (Mestrado) - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA CIÊNCIAS EM ENGENHARIA AMBIENTAL – FLORIANÓPOLIS: 2004.
15. SHIBASAKI, Sirley Harumi; MATTÉ, Glavur Rogério. A geração de resíduos sólidos na importação de produtos de interesse à saúde, no contexto da vigilância sanitária. 2007 [s.n.], São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://hygeia.fsp.usp.br/laudio/mp3/entrevistas/2008/shi001.mp3>>.