

# Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico

RELATÓRIO N.º 7/2022

2.ª SECÇÃO



**TC**  
TRIBUNAL DE  
CONTAS



PROCESSO N.º 21/2020 – AUDIT

# AUDITORIA À GESTÃO DOS RESÍDUOS URBANOS DE PLÁSTICO

Relatório

Março de 2022



## ÍNDICE

SIGLAS.....	8
FICHA TÉCNICA .....	9
GLOSSÁRIO.....	10
1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES .....	13
1.1 CONCLUSÕES .....	13
1.2 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	14
1.3 RECOMENDAÇÕES.....	16
2 INTRODUÇÃO .....	17
2.1 FUNDAMENTO E OBJETIVOS DA AÇÃO .....	17
2.2 ÂMBITO E METODOLOGIA .....	17
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	17
2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	18
3. ENQUADRAMENTO .....	19
3.1 O PROBLEMA DOS RESÍDUOS DE PLÁSTICO.....	19
3.2 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) .....	20
3.3 POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA PARA GESTÃO DOS RESÍDUOS DE PLÁSTICO .....	21
3.4 ENQUADRAMENTO LEGAL DA GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS DE PLÁSTICO.....	23
3.5 OS RESÍDUOS URBANOS DE PLÁSTICO .....	25
3.6 SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO DE RESÍDUOS.....	27
3.7 GESTÃO DOS RESÍDUOS URBANOS.....	28
3.8 ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELA PREPARAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS RELATIVAS AOS RESÍDUOS DE PLÁSTICO .....	32
4. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA .....	34
4.1 CONFORMIDADE DOS DIPLOMAS LEGAIS E DOS PLANOS COM AS DIRETIVAS E REGULAMENTOS DA UE .....	34
4.2 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO.....	38
4.3 IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	42
4.4 MODELO DE FINANCIAMENTO .....	43
4.5 MEDIDAS PARA REDUÇÃO DO CONSUMO DE PRODUTOS DE PLÁSTICO .....	49
4.6 ACORDOS PARA O USO EFICIENTE DO PLÁSTICO E O PACTO PORTUGUÊS PARA OS PLÁSTICOS.....	52
4.7 METAS PARA A PRODUÇÃO E ENCAMINHAMENTO DE RESÍDUOS URBANOS.....	54
4.8 TAXA DE GESTÃO DE RESÍDUOS.....	57
4.9 RECOLHA SELETIVA E RECICLAGEM .....	59
4.10 RETOMA E RECICLAGEM DE EMBALAGENS DE PLÁSTICO .....	63
4.11 EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19 .....	68
4.12 OBJETIVOS DE RECICLAGEM DOS RESÍDUOS PARA 2025, 2030 E 2035 .....	70
4.13 SENSIBILIZAÇÃO, COMUNICAÇÃO E EDUCAÇÃO.....	72
4.14 MOVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO DE RESÍDUOS.....	74
4.15 ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO .....	76
5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	81
6 DECISÃO.....	81

ANEXO 1 – QUANTIDADES TOTAIS DE RESÍDUOS (URBANO E EXTRA-URBANO).....	83
ANEXO 2 – MOVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO DE RESÍDUOS DE PLÁSTICO .....	85
ANEXO 3 – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	87

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – ENTIDADES GESTORAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM PORTUGAL CONTINENTAL .....	30
QUADRO 2 – NÚMERO DE INFRAESTRUTURAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EXISTENTES (CONTINENTE) .....	32
QUADRO 3 – COBERTURA DE GASTOS DOS SERVIÇOS DE GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS (2020).....	44
QUADRO 4 – QUANTIDADES DE EMBALAGENS E CUSTOS E PROVEITOS DIRETOS DO FLUXO DE RESÍDUOS DE EMBALAGENS (2017-2019).....	47
QUADRO 5 – ESTIMATIVA DOS VALORES DO <i>ECOVALOR</i> RELATIVO ÀS EMBALAGENS DE PLÁSTICO (2017-2019) .....	47
QUADRO 6 – EVOLUÇÃO DO CONSUMO DE SACOS DE PLÁSTICO LEVES E RESPECTIVA CONTRIBUIÇÃO .....	49
QUADRO 7 – QUANTIDADE DE EMBALAGENS DE PLÁSTICO DECLARADAS PELOS PRODUTORES.....	66
QUADRO 8 – QUANTIDADE DE RESÍDUOS DE EMBALAGENS DE PLÁSTICO RETOMADOS E RECICLADOS.....	67
QUADRO 9 – EVOLUÇÃO DA PERCENTAGEM DE RESÍDUOS DE EMBALAGENS DE PLÁSTICO RETOMADOS E RECICLADOS PELO SIGRE .....	67
QUADRO 10 – VALORIZAÇÃO ENERGÉTICA DE RESÍDUOS DE EMBALAGENS DE PLÁSTICO (2017 – 2019) .....	67
QUADRO 11 – TAXAS ALCANÇADAS EM 2017-2020 E METAS ESTABELECIDAS PARA 2020 E PÓS 2020 .....	70
QUADRO 12 – MOVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO DE RESÍDUOS DE PLÁSTICO –LISTA VERDE E LISTA LARANJA (2017 – 2020) .....	75
QUADRO 13 – INFRAÇÕES AO ENQUADRAMENTO LEGAL QUE ABRANGE OS RESÍDUOS DE PLÁSTICO .....	78
QUADRO 14 – AÇÕES INSPETIVAS REALIZADAS PELA IGAMAOT NO ÂMBITO MTR (2017-2019) .....	79
QUADRO 15 – QUANTIDADES TOTAIS DE RESÍDUOS (2017 – 2020).....	83
QUADRO 16 – MOVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO DE RESÍDUOS DE PLÁSTICO (2017 – 2020) .....	85

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS RESÍDUOS URBANOS PRODUZIDOS EM PORTUGAL CONTINENTAL (2020) ....	25
GRÁFICO 2 – PERCENTAGEM DE RESÍDUOS DE PLÁSTICO NO TOTAL DE RESÍDUOS URBANOS .....	26
GRÁFICO 3 – CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS RESÍDUOS DE EMBALAGENS (2020) .....	26
GRÁFICO 4 – CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS RESÍDUOS DE EMBALAGENS DE PLÁSTICO (2020) .....	27
GRÁFICO 5 – INDICADOR 11.6.1 – RESÍDUOS URBANOS RECOLHIDOS.....	42
GRÁFICO 6 – PRODUÇÃO TOTAL E PER CAPITA DE RESÍDUOS URBANOS (2014-2020) .....	55
GRÁFICO 7 – DESTINO FINAL DOS RESÍDUOS URBANOS EM PORTUGAL CONTINENTAL (2020) .....	56
GRÁFICO 8 – EVOLUÇÃO DA PERCENTAGEM DE RESÍDUOS URBANOS DEPOSITADOS EM ATERRO .....	56
GRÁFICO 9 – RETOMAS DE RECOLHA SELETIVA DE RESÍDUOS URBANOS .....	60
GRÁFICO 10 – EVOLUÇÃO DA PERCENTAGEM DE PREPARAÇÃO PARA REUTILIZAÇÃO E RECICLAGEM DE RESÍDUOS URBANOS .....	61
GRÁFICO 11 – TAXA DE RECICLAGEM DE RESÍDUOS URBANOS (2011-2019).....	63
GRÁFICO 12 – RESÍDUOS DE EMBALAGENS PRODUZIDOS, VALORIZADOS E RECICLADOS .....	64
GRÁFICO 13 – EVOLUÇÃO DA TAXA DE RECICLAGEM DE RESÍDUOS DE EMBALAGENS DE PLÁSTICO.....	65
GRÁFICO 14 – ESTRUTURA DE CUSTOS DO FLUXO DE RESÍDUOS DE EMBALAGENS (2019) .....	73
GRÁFICO 15 – INVESTIMENTO DAS ENTIDADES GESTORAS DE FLUXOS DE RESÍDUOS.....	73

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – ODS, METAS E INDICADORES MAIS RELEVANTES EM MATÉRIA DE GESTÃO DE RESÍDUOS .....	21
FIGURA 2 – ESQUEMA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS .....	29
FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS ENTIDADES GESTORAS DE SERVIÇOS DE GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS ...	31
FIGURA 4 – HIERARQUIA DOS RESÍDUOS .....	36
FIGURA 5 – DIAGRAMA DO PROCESSO DE EMISSÃO E GESTÃO DAS GUIAS ELETRÓNICAS DE TRANSPORTE DE RESÍDUOS ..	39
FIGURA 6 – RESPONSABILIDADE ALARGADA DO PRODUTOR PARA O FLUXO DE RESÍDUOS DE EMBALAGEM .....	46

## SIGLAS

Siglas	Denominação
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
ANR	Autoridade Nacional de Resíduos
ARR	Autoridade Regional de Resíduos
APED	Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CAGER	Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
DAU	Documento Administrativo Único
DGS	Direção-Geral da Saúde
e-GAR	Guias de Acompanhamento de Resíduos (eletrónica)
hab.	Habitante
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
LER	Lista Europeia de Resíduos
MAAC	Ministério do Ambiente e da Ação Climática
µm	Micron
MIRR	Mapa Integrado de Registo de Resíduos
MTR	Movimento transfronteiriço de resíduos
MRRU	Mapa Registo de Resíduos Urbanos
Mt	Milhões de toneladas
NV	Novo Verde
ODS	Objetivo(s) de Desenvolvimento Sustentável
PAEC	Plano de Ação para a Economia Circular
PEAD	Polietileno de alta densidade
PEBD	Polietileno de baixa densidade
PET	Politereftalato de etileno
PERSU	Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos
PIB	Produto Interno Bruto
PNGR	Plano Nacional de Gestão de Resíduos
POSEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
PVC	Cloreto de polivinilo
RE	Resíduos de embalagens
RU	Resíduos urbanos
RUB	Biorresíduos
SA	Sociedade Anónima
SGRU	Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos
SIGRE	Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagens
SILIAMB	Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente
SIRER	Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos
SPV	Sociedade Ponto Verde
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats</i> (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças)
TGR	Taxa de gestão de resíduos
TM	Tratamento mecânico
TMB	Tratamento mecânico e biológico
UNILEX	Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos
UE	União Europeia



*He*

## FICHA TÉCNICA

Membros	Nome	Categoria	
Equipa Técnica	José Rosário Silva	Auditor	Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção
	Teresa Estrela	Auditora	Mestrado em Administração Pública
Apoio Administrativo	Cristina M Fernandes	Assistente Técnica	
Coordenação	António Marques do Rosário	Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral	Auditora Coordenadora	

## GLOSSÁRIO

Termo	Definição
Acordo circular	<i>Um acordo circular é um acordo voluntário entre Governo e grupos de interesse [p. ex. empresas, organizações não governamentais (ONG), municípios] para identificar e atuar sobre barreiras não financeiras, como por exemplo regulamentos, que limitam ou dificultam a expansão no mercado de produtos e/ou serviços que geram impactos ambientais e económicos positivos (cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro).</i>
Acordo voluntário	Acordo formal entre as autoridades públicas competentes em matéria de gestão de embalagens e os setores de atividade interessados, que deve ser aberto a todos os parceiros que pretendam dar-lhe cumprimento.
Desenvolvimento sustentável	Desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades (cfr. <i>Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundtland Report)</i> ).
Ecocentro	Instalação onde se depositam os resíduos recicláveis que, pelas suas dimensões ou natureza, não podem ser depositados nos Ecopontos (Ex.: objetos de grandes dimensões e sucatas metálicas).
Ecoponto	Conjunto de contentores preparados para deposição multimaterial de resíduos para reciclagem.
Eliminação	Qualquer operação que não seja de valorização, mesmo que tenha como consequência secundária a recuperação de substâncias ou de energia (p. ex. depósito no solo (em aterros, etc.), tratamento físico-químico, descarga para massas de água etc.) (cfr. n.º 19 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE, de 19 de novembro).
Embalagem	Qualquer produto feito de materiais de qualquer natureza utilizado para conter, proteger, movimentar, manusear, entregar e apresentar mercadorias, tanto matérias-primas como produtos transformados, desde o produtor ao utilizador ou consumidor, incluindo todos os artigos descartáveis utilizados para os mesmos fins (cfr. alínea r) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017).
Embalagem primária	Embalagem que constitui uma unidade de venda para o utilizador final ou consumidor no ponto de compra (Ex.: Pacote de leite).
Embalagem secundária	Embalagem destinada a agrupar, no local de venda, várias unidades de um mesmo produto (podendo ser apenas para facilitar a arrumação dos produtos), que pode ser adquirido pelo consumidor individualmente ou nas quantidades que deseje (Ex.: caixa de cartão).
Embalagem terciária	Embalagem destinada a facilitar a movimentação e o transporte de uma série de unidades de venda ou embalagens grupadas (Ex.: paleta de madeira).
Estação de transferência	Infraestruturas para armazenamento temporário de resíduos, onde são depositados e usualmente compactados, antes de seguirem para o seu próximo destino, que pode tanto ser uma estação de triagem, um aterro ou mesmo uma incineradora.
<i>Free rider</i>	Pessoa ou empresa que obtém uma vantagem sem pagar por isso ou ter direito a ela (falha de mercado).
Gestão de resíduos	Abrange, designadamente a recolha, o transporte, a valorização (incluindo a triagem), a eliminação de resíduos, incluindo a supervisão destas operações, a manutenção dos locais de eliminação após encerramento (cfr. n.º 9 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE). Os sistemas de gestão de resíduos englobam dois grandes fluxos em função do tipo de recolha efetuada: recolha indiferenciada e recolha seletiva.
Lista Laranja	Processos relativos a movimentos transfronteiriços de resíduos sujeitos ao “ <i>procedimento prévio de notificação e consentimento escrito</i> ”, nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) 1013/2006, que têm como objetivo a realização de operações de eliminação (todos os resíduos) ou valorização (resíduos listados nos anexos IV e IV-A e resíduos ou misturas de resíduos não classificados em rubrica dos anexos III, III-B, IV, IV-A, exceto misturas enumeradas no anexo III-A).
Lista Verde	Processos relativos a movimentos transfronteiriços de resíduos listados no Anexo III e III-B do Regulamento (CE) 1013/2006 (p. ex. resíduos de “ <i>polímeros de cloreto de vinilo</i> ”), que têm como objetivo a realização de operações de valorização.
Hierarquia dos resíduos	Princípio geral da legislação e da política de prevenção e gestão de resíduos (nesta ordem): a) Prevenção e redução; b) Preparação para a reutilização; c) Reciclagem; d) Outros tipos de valorização, por exemplo a valorização energética; e e) Eliminação (cfr. artigo 4.º da Diretiva 2008/98/CE).



Termo	Definição
Incineração	Transformação térmica dos resíduos numa instalação de incineração ou numa instalação de co-incineração, conforme definida, respetivamente, nos n.ºs 40 e 41 do artigo 3.º da Diretiva 2010/75/UE, de 24 de novembro, relativa às emissões industriais (cfr. alínea i) do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2150/2002, de 25 de novembro de 2002, relativo às estatísticas de resíduos).
PAYT	Os sistemas <i>Pay as you Throw</i> (pague por aquilo que deita fora), são baseados no princípio do poluidor-pagador, de acordo com o qual o serviço de gestão de resíduos é pago em conformidade com a quantidade de resíduos gerados, podendo as tarifas ser diferenciadas tendo em conta se o utilizador faz ou não a separação dos resíduos ou se tenta minimizá-los, entre outras variantes.
Plástico	Material composto de um polímero na aceção do artigo 3.º, ponto 5, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, ao qual podem ter sido acrescentados aditivos ou outras substâncias e que pode funcionar como principal componente estrutural de produtos finais, com exceção dos polímeros naturais que não tenham sido quimicamente modificados.
Plástico oxodegradável	Materiais de plástico que incluem aditivos que, através da oxidação, conduzem à fragmentação do material de plástico em microfragmentos ou à sua decomposição química (cfr. n.º 3 do artigo 3.º da Diretiva (UE) 2019/904).
Preparação para a reutilização	Operações de valorização que consistem no controlo, limpeza ou reparação, mediante as quais os produtos ou os componentes de produtos que se tenham tornado resíduos são preparados para serem reutilizados, sem qualquer outro tipo de pré-processamento (cfr. n.º 16 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE).
Prevenção	Medidas tomadas antes de uma substância, material ou produto se ter transformado em resíduo, destinadas a reduzir: a) A quantidade de resíduos, designadamente através da reutilização de produtos ou do prolongamento do tempo de vida dos produtos; b) Os impactos adversos no ambiente e na saúde humana resultantes dos resíduos gerados; ou c) o teor de substâncias perigosas presentes nos materiais e nos produtos (cfr. n.º 12 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE).
Produto de plástico de utilização única	Produto fabricado total ou parcialmente a partir de plástico e que não é concebido, projetado ou colocado no mercado para perfazer múltiplas viagens ou rotações no seu ciclo de vida mediante a sua devolução a um produtor para reenchimento ou a sua reutilização para o mesmo fim para o qual foi concebido (cfr. n.º 2 do artigo 3.º da Diretiva (UE) 2019/904).
Produtor de resíduos	Qualquer pessoa cuja atividade produza resíduos (produtor inicial dos resíduos) ou qualquer pessoa que efetue operações de pré-processamento, de mistura ou outras, que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos (cfr. n.º 5 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE).
RAYT/SAYT	Receive/Save as You Throw - receba/poupe ao deitar fora. O sistema RAYT/SAYT considera a recompensa pela boa prática de separação dos resíduos (quanto mais separar mais ganha) mas não atua ao nível da prevenção de resíduos. Nos sistemas RAYT/SAYT quanto mais lixo reciclável colocar no local adequado mais ganha.
Reciclagem	Qualquer operação de valorização através da qual os materiais constituintes dos resíduos são novamente transformados em produtos, materiais ou substâncias para o seu fim original ou para outros fins. Inclui o reprocessamento de materiais orgânicos, mas não inclui a valorização energética nem o reprocessamento em materiais que devam ser utilizados como combustível ou em operações de enchimento (no sentido de utilização de resíduos não perigosos para efeitos de aterro de zonas escavadas ou para fins de arquitetura paisagística) (cfr. n.º 17 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE).
Recolha	Coleta de resíduos, incluindo a triagem e o armazenamento preliminares dos resíduos para fins de transporte para uma instalação de tratamento de resíduos (cfr. n.º 10 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE).
Recolha indiferenciada	Recolha de resíduos urbanos efetuada sem prévia seleção.
Recolha seletiva	Recolha efetuada mantendo o fluxo de resíduos separado por tipo e natureza por forma a facilitar o tratamento específico (cfr. n.º 11 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE).
Regime de responsabilidade alargada do produtor	Conjunto de medidas tomadas pelos Estados-Membros para assegurar que cabe aos produtores dos produtos a responsabilidade financeira ou a responsabilidade financeira e organizacional pela gestão da fase “resíduos” do ciclo de vida de um produto (cfr. artigo 8.º da Diretiva 2008/98/CE).
Resíduos	Quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer (cfr. n.º 1 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE).
Resíduos de embalagem	Qualquer embalagem ou material de embalagem abrangido pela definição de resíduo adotada na legislação em vigor aplicável nesta matéria, excluindo os resíduos de produção.

Termo	Definição
Resíduos urbanos	a) Resíduos de recolha indiferenciada e resíduos de recolha seletiva das habitações, incluindo papel e cartão, vidro, metais, plásticos, biorresíduos, madeira, têxteis, embalagens, resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, resíduos de pilhas e de acumuladores, bem como resíduos volumosos, incluindo colchões e mobiliário; b) Resíduos de recolha indiferenciada e resíduos de recolha seletiva de outras origens, caso sejam semelhantes aos resíduos das habitações em termos de natureza e composição; Os resíduos urbanos não incluem os resíduos da produção, da agricultura, da silvicultura, das pescas, de fossas sépticas ou redes de saneamento e tratamento, incluindo as lamas de depuração, os veículos em fim de vida nem os resíduos de construção e demolição. A presente definição aplica-se sem prejuízo da repartição de responsabilidades pela gestão de resíduos entre intervenientes públicos e privados (cfr. n.º 2-B do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE).
Sistema integrado	Sistema através do qual o produtor do produto, o embalador ou o fornecedor de embalagens de serviço, transfere a responsabilidade pela gestão do resíduo no qual o produto, ou a embalagem, consoante aplicável, se transforma, para uma entidade gestora licenciada para o efeito, que assume coletivamente essa responsabilidade (cfr. n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017).
Tratamento	Qualquer operação de valorização ou de eliminação, incluindo a preparação prévia à valorização ou eliminação (cfr. n.º 14 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE).
Valorização	Qualquer operação cujo resultado principal seja a transformação dos resíduos de modo a servirem um fim útil, substituindo outros materiais que, caso contrário, teriam sido utilizados para um fim específico, ou a preparação dos resíduos para esse fim, na instalação ou no conjunto da economia (p. ex. utilização como combustível, recuperação de metais e compostos metálicos, refinação de óleos e outras reutilizações de óleos, etc.) (cfr. n.º 15 do artigo 3.º da Diretiva 2008/98/CE).
Valorização energética	Utilização de resíduos combustíveis para a produção de energia através de incineração direta, com ou sem outros tipos de resíduos, mas com recuperação do calor.

## 1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

O crescimento exponencial da utilização de plásticos e a sua utilização em embalagens e produtos descartáveis, deu origem a problemas ambientais que se estendem por toda a Terra. Na Europa, a produção de plástico atingiu 57,9 Mt em 2019. Em 2018, foram recolhidas no espaço europeu 29,1 Mt de resíduos de plástico, das quais 12,4 Mt (42,6%) foram objeto de valorização energética, 9,4 Mt (32,5%) foram recicladas e 7,2 Mt (24,9%) foram depositadas em aterro. O plástico constitui, no entanto, uma matéria prima importante para inúmeras utilizações e é facilmente recuperado para reciclagem.

A presente auditoria teve por objetivo apreciar se o Estado Português desenvolveu políticas e implementou as medidas adequadas para alcançar as metas relativas à gestão urbana de resíduos de plástico. Os resíduos de plástico não constituem um fluxo específico de resíduos, sendo abrangidos por três desses fluxos<sup>1</sup>: embalagens e resíduos de embalagens; equipamentos elétricos e eletrónicos e resíduos dos equipamentos elétricos e eletrónicos; e veículos em fim de vida. Nos resíduos urbanos assume relevância apenas o fluxo de resíduos de embalagens, no qual se focou a presente ação.

A gestão de resíduos e a economia circular são temas centrais na política de ambiente da União Europeia, o que justificou a realização da auditoria no âmbito de uma ação conjunta da organização das instituições superiores de controlo financeiro da Europa (EUROSAI), a qual envolveu instituições congêneres de outros países, utilizando metodologias de abordagem semelhantes.

O horizonte temporal da auditoria correspondia inicialmente aos anos de 2017 a 2019, tendo-se, ainda assim, procedido à atualização de informação, sempre que possível, designadamente quanto ao cumprimento de metas, aos efeitos da pandemia provocada pela COVID-19 e a alterações legais e medidas entretanto introduzidas.

### 1.1 CONCLUSÕES

Na auditoria concluiu-se que Portugal tem implementadas políticas relativas à gestão de resíduos urbanos de plástico, no quadro da aplicação do *Plano Nacional de Gestão de Resíduos* para o horizonte 2014-2020 (PNGR) e do *Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos 2020* (PERSU 2020/2020+), as quais são consistentes com os objetivos e metas fixados no âmbito da União Europeia e abrangem todas as fases de gestão de resíduos. O Estado Português implementou, designadamente, uma rede de operadores de gestão de resíduos para dar conveniente sequência à recolha de resíduos urbanos e procurou, em geral, assegurar que esses operadores, no seu conjunto, atingissem os objetivos e metas definidos.

Não obstante, as medidas adotadas não foram suficientes para garantir o cumprimento das metas para 2020 fixadas nos vários indicadores relativos à produção e gestão de resíduos urbanos. Nenhuma delas foi concretizada, sendo que os efeitos da pandemia de Covid-19 apenas acentuaram trajetórias que já indiciavam esse incumprimento. No que respeita aos objetivos de valorização e reciclagem fixados para os resíduos de embalagens e, em particular, para os resíduos de plástico, as metas definidas para 2011 e posteriormente mantidas, têm sido realizadas. No entanto, para o futuro próximo, esses objetivos foram já colocados num limiar muito mais ambicioso, que não é compatível

---

<sup>1</sup> Embora existam resíduos de plástico que não se encontram abrangidos por qualquer fluxo específico.

com a manutenção das políticas atuais. No âmbito do contraditório, foi invocado estarem delineadas medidas com vista ao alcance das novas metas.

## 1.2 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

### Políticas de gestão de resíduos e sistema de informação

1. Os diplomas legais em vigor e os planos aprovados pelo Governo, em particular o *Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020+)*, são conformes com as diretivas e regulamentos da UE que regulam esta matéria e revelam-se ajustados ao enquadramento da gestão urbana dos resíduos de plástico e aos problemas identificados. As políticas relativas à gestão dos resíduos em Portugal resultam sobretudo da aplicação dos objetivos e das diretivas e regulamentos europeus e dispõem de um enquadramento legal em conformidade com eles. Não foi estabelecida uma política especificamente dirigida à gestão dos resíduos de plástico, embora essa gestão se enquadre na dos fluxos de resíduos em que se inserem e se assinalem medidas dirigidas a resíduos onde os plásticos constituem uma fração importante ou maioritária (cfr. pontos 3.4 e 4.1).
2. O Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos é um elemento crucial para o planeamento, acompanhamento e avaliação do resultado das políticas de resíduos, mas evidencia fragilidades ao nível da quantificação e caracterização do universo das embalagens e do sistema de validação da informação. O SIRER suporta os registos de dados a que estão obrigados os operadores do setor de resíduos. No entanto, relativamente às embalagens, há embaladores e fornecedores de embalagens de serviço que, estando a isso obrigados, não procedem ao registo das quantidades de embalagens colocadas no mercado e da entidade gestora do *Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagens (SIGRE)* por que optaram. Para além do mais, isso permite que se furem à responsabilidade que têm como produtores pelos resíduos originados. A APA não tem competência legal para proceder a ações inspetivas das entidades gestoras dos sistemas de gestão de resíduos urbanos, dos sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos e dos operadores de gestão de resíduos (cfr. ponto 4.2).
3. O indicador do ODS 14, relativo à densidade de detritos de plásticos flutuantes, não é objeto de qualquer acompanhamento, apesar do problema que os resíduos de plástico constituem para o meio ambiente e da importância do mar no contexto nacional (cfr. ponto 4.3).

### Financiamento

4. O modelo de financiamento e de custos dos sistemas de gestão de resíduos urbanos não permite a cobertura dos gastos com a sua recolha e não estimula suficientemente a adoção de boas práticas de prevenção e gestão dos resíduos pelos cidadãos. Os sistemas de gestão dos resíduos urbanos são financiados pelas tarifas cobradas aos utilizadores do serviço, pelas prestações financeiras (*ecovalor*) pagas às entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos pelos produtores do produto, embaladores ou fornecedores de embalagens de serviço no caso do fluxo específico de embalagens e resíduos de embalagens, abrangidos pela responsabilidade alargada do produtor, pelo produto da venda de resíduos destinados à valorização e reciclagem e da venda da energia elétrica produzida nas centrais de incineração, e por apoios ao investimento por fundos nacionais e europeus. Os custos totais na gestão dos fluxos específicos de resíduos de embalagens respeitantes às três entidades gestoras do SIGRE ascenderam em 2019 a 100 M€, sendo de 71,1 M€ o *ecovalor* pago pelos produtores. A estimativa do *ecovalor* relativo às embalagens de plástico em 2019 foi de 34,6 M€. A cobertura de gastos dos serviços de gestão de

resíduos urbanos pelas receitas no serviço em alta é boa, mas no serviço em baixa é insuficiente (cfr. ponto 4.4).

### Prevenção de resíduos

5. As medidas para redução do consumo de sacos de plástico foram muito eficazes, tendo, entretanto, sido adotadas várias outras medidas e projetos para redução do consumo de produtos de plástico. Assinalam-se boas práticas para a redução do consumo de plásticos e para o adequado tratamento dos respetivos resíduos, como a contribuição sobre os sacos de plástico leves e as medidas para promoção da utilização mais sustentável de recursos e adoção de soluções circulares na Administração Pública (cfr. ponto 4.5).
6. Foram celebrados acordos para o uso eficiente do plástico com associações de produtores e utilizadores, bem como o Pacto Português para os Plásticos, cuja concretização tem potencial para reduzir significativamente os artigos descartáveis de plástico (cfr. ponto 4.6).

### Produção e encaminhamento de resíduos

7. Em 2020, não foram alcançadas as metas definidas para a produção e encaminhamento de resíduos urbanos: foram produzidos mais resíduos e não foi reduzida a deposição em aterro. A quantidade de resíduos urbanos produzidos em Portugal tem vindo a subir, em quantidade total e *per capita*, tendo em 2020 sido de 5,279 Mt, o que corresponde a uma capitação de 513 kg/hab.ano, em incumprimento da meta definida e acima da média da UE. O destino final dos resíduos urbanos em Portugal continental é maioritariamente o aterro (64%), seguindo-se a valorização energética (17%), a reciclagem (9%) e a compostagem e a digestão anaeróbica (7%) (cfr. ponto 4.7).
8. A *Taxa de Gestão de Resíduos* só recentemente se orientou para penalizar a deposição em aterro (cfr. ponto 4.8)

### Valorização

9. Em 2020, não foram alcançadas as metas definidas para a recolha seletiva e a reciclagem. Apesar de ser uma das prioridades do PERSU2020+, não tem havido evolução significativa nas quantidades de resíduos recolhidos seletivamente. O valor apurado da retoma de recolha seletiva em 2020 foi de 50 kg/hab.ano, aquém do objetivo. A taxa de preparação para reutilização e reciclagem desceu, em 2020, para 38%, muito abaixo da meta de 50% (cfr. ponto 4.9).
10. A retoma e reciclagem de embalagens de plástico tem cumprido as metas definidas em 2011, tanto em termos gerais como ao nível das entidades gestoras, mas não tem sido elevada nem apresenta um nível significativo de evolução. No que respeita às metas estabelecidas para os resíduos de embalagens, têm sido superadas as metas de valorização ou incineração com recuperação de energia e de reciclagem, incluindo a meta relativa aos resíduos de plástico. Verifica-se, no entanto, que a percentagem de resíduos de embalagens de plástico enviados para reciclagem, após atingir um máximo em 2015 (43%), diminuiu para 36% em 2019, impondo-se medidas que assegurem o cumprimento das metas bastante mais ambiciosas para 2025 (cfr. ponto 4.10).
11. A pandemia de Covid-19 provocou alterações na gestão de resíduos urbanos em 2020, conduzindo ao aumento da deposição de resíduos em aterro e influenciando negativamente o cumprimento das metas estabelecidas para 2020. A emergência de saúde pública obrigou ao estabelecimento de medidas de exceção para a gestão de resíduos, que originaram o aumento da

deposição de resíduos em aterro e comprometeram o cumprimento das metas estabelecidas para 2020 (cfr. ponto 4.11).

12. A grande exigência dos objetivos de reciclagem de resíduos urbanos para 2025, 2030 e 2035 impõe a necessidade de políticas urgentes e transformadoras sobre sistemas que têm evidenciado pouco potencial de progresso. Acresce que a partir de 1 de janeiro de 2021 foi introduzida na UE uma contribuição nacional calculada com base no peso dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados gerados em cada Estado-Membro, pelo que a melhoria dos resultados na reciclagem de embalagens de plástico envolverá também um importante impacto financeiro (cfr. ponto 4.12).
13. São visíveis esforços no sentido da educação e sensibilização sobre boas práticas de gestão dos fluxos específicos de resíduos, que poderão dever ser intensificados (cfr. ponto 4.13)

#### Movimento transfronteiriço de resíduos

14. Portugal tem sido importador líquido de resíduos de plástico, com exceção de 2019. A situação do mercado coloca em causa a rentabilidade financeira do processo de recolha e preparação para reutilização e reciclagem (cfr. ponto 4.14).

#### Acompanhamento e fiscalização

15. Existe um sistema coordenado para acompanhamento e fiscalização do cumprimento das regras e obrigações de gestão dos resíduos urbanos, que, em geral, funciona, embora haja margem para a sua melhoria; os incumprimentos detetados não revelam inadequações no tratamento dos resíduos de plástico. A APA, ao contrário do que fez relativamente a outros fluxos, não estabeleceu requisitos de qualificação a cumprir pelos operadores de tratamento de resíduos de embalagens (cfr. ponto 4.15).

### 1.3 RECOMENDAÇÕES

16. No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões e observações que antecedem, recomenda-se:

#### *a) Ao Ministro do Ambiente e da Ação Climática*

1. Diligenciar, no quadro das suas competências, em articulação com outras áreas, pelo acompanhamento e concretização da meta 14.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis.
2. Providenciar pelo reforço dos mecanismos necessários ao cumprimento das obrigações declarativas e de validação dos dados registados no *Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos*, de modo a promover a eliminação do respetivo incumprimento.
3. Proceder à aprovação do PERSU 2030, considerando medidas adequadas ao cumprimento das metas para 2025, 2030 e 2035.

#### *b) À Agência Portuguesa do Ambiente*

Ponderar a definição de critérios uniformes de avaliação da atividade dos operadores de tratamento de resíduos de embalagens, à semelhança do efetuado para alguns fluxos específicos de resíduos.

## 2 INTRODUÇÃO

### 2.1 FUNDAMENTO E OBJETIVOS DA AÇÃO

1. A presente ação, com a natureza de auditoria de resultados numa perspetiva ambiental, teve por objetivo apreciar se o Estado Português desenvolveu políticas relativamente à gestão de resíduos de plástico, no contexto da transposição das diretivas que regulam esta matéria, e implementou as medidas adequadas para alcançar as metas estabelecidas nessas políticas.
2. A auditoria enquadra-se numa ação conjunta no âmbito da organização das instituições superiores de controlo financeiro da Europa (EUROSAI), denominada *Cooperative Audit on Plastic Waste*. Esta auditoria cooperativa é realizada no quadro do *Working Group of Environmental Audit* daquela organização e nela participam também as Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Albânia, Bulgária, Hungria, Malta, Moldávia, Macedónia do Norte, Polónia (*leader*), Roménia, Sérvia, Eslováquia e Turquia. A informação recolhida e as conclusões das auditorias, após aprovação pelas respetivas ISC nacionais, serão agregadas num Relatório Conjunto.

### 2.2 ÂMBITO E METODOLOGIA

3. O horizonte temporal da auditoria correspondia inicialmente aos anos de 2017 a 2019, tendo-se, ainda assim, procedido à atualização de informação, sempre que possível, designadamente quanto ao cumprimento de metas, aos efeitos da pandemia provocada pela COVID-19 e a alterações legais e medidas entretanto introduzidas.
4. A auditoria envolveu a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) do Continente, tendo sido também solicitada informação à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e à Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT).
5. Foi realizada de acordo com as metodologias constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas, bem como das ISSAI<sup>1</sup> da série 3000 e do GUID 5200<sup>2</sup>, tendo sido também seguido o questionário desenvolvido no âmbito da auditoria coordenada.
6. Os critérios de auditoria basearam-se nos princípios constantes das diretivas europeias e da correspondente transposição para a legislação nacional.

### 2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

7. Regista-se a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos das entidades envolvidas na auditoria. São de assinalar como condicionantes as que resultaram da situação de pandemia provocada pela COVID-19, as quais se refletiram no normal desenvolvimento dos trabalhos, designadamente inviabilizando a realização de verificações físicas.

<sup>1</sup> ISSAI: *International Standards of Supreme Audit Institutions*, hoje incluídas no IFPP (*INTOSAI Framework of Professional Pronouncements*). A INTOSAI é a organização mundial das Instituições Superiores de Controlo, cabendo-lhe, designadamente, a emissão dos *standards* de auditoria pública.

<sup>2</sup> ISSAI 3000 – *Standards and guidelines for performance auditing on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience* e GUID 5200 - *Activities with an Environmental Perspective*. Este GUID, contendo orientações para a realização de auditorias com uma perspetiva ambiental, sucedeu em 2019 à ISSAI 5110 – *Guidance on Conducting Audit Activities with an Environmental Perspective*, no contexto do novo quadro IFPP e com meras alterações editoriais.

## 2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

8. Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado ao Ministro do Ambiente e da Ação Climática, à Agência Portuguesa do Ambiente, às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve e à Inspeção-geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. Todas estas entidades se pronunciaram, com exceção da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo.
9. As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e do Algarve, na sua resposta, no âmbito do contraditório, referiram que os resultados da auditoria refletem a situação atual relativa à gestão dos resíduos urbanos de plástico.
10. As respostas das entidades permitiram a clarificação de vários aspetos identificados na auditoria e de medidas recentemente introduzidas ou preconizadas para o futuro e foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, constando, na íntegra, do Anexo III, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.



## 3. ENQUADRAMENTO

### 3.1 O PROBLEMA DOS RESÍDUOS DE PLÁSTICO

11. Os plásticos têm inúmeras utilizações na indústria e nos produtos que usamos no nosso dia-a-dia. A produção mundial de plástico atingiu, em 2020, 367 Mt, das quais 55 Mt na Europa<sup>1</sup>. A utilização de plásticos e, sobretudo, a sua utilização em embalagens e produtos descartáveis, deu origem a problemas ambientais que se estendem por toda a Terra, mesmo aos locais mais remotos<sup>2</sup>.
12. As estimativas apontam para que anualmente cerca de 8 Mt de resíduos de plástico sejam acumuladas nos oceanos<sup>3</sup>. Estes resíduos são arrastados pelas correntes, fragmentando-se e espalhando-se por todo o oceano e, como têm uma persistência elevada, estão em parte a acumular-se à superfície em cinco enormes “ilhas” de resíduos, a mais próxima de nós localizada no Atlântico Norte<sup>4</sup>. Os resíduos de plástico acumulados no mar constituem 80 a 85% do lixo marinho na União Europeia (UE)<sup>5</sup> e são uma ameaça para a segurança e saúde das aves, peixes e tartarugas, que os confundem com alimentos, sendo introduzidos por essa via na cadeia alimentar.
13. Os microplásticos (dimensão inferior a 0,5 cm), presentes no peixe, marisco, açúcar, sal, cerveja, água e, também, na atmosfera das cidades, libertados pelas embalagens que utilizamos, atingem o homem, estimando-se que em média cada indivíduo ingira entre 39.000 e 52.000 partículas de microplásticos por ano, números que sobem para 74.000 e 121.000 se for considerada a inalação. Além disso, os indivíduos que bebem água engarrafada podem ingerir mais de 90.000 partículas por ano, em comparação com as 4.000 ingeridas por aqueles que consomem apenas água da torneira<sup>6</sup>.
14. O plástico constitui, no entanto, uma matéria prima importante para inúmeras utilizações e é facilmente recuperável para reciclagem. A realidade é que, embora se assista a algum progresso, a parte do plástico produzido que é recuperado e aproveitado é ainda pequena.
15. Estima-se em 8,3 mil Mt a quantidade de resíduos de plástico produzidos desde o início da década de 50 em todo o mundo e que, desta enorme quantidade, apenas 9% foram reciclados, tendo 12% sido incinerados e 79% depositados em aterros, em lixeiras ou descartados no meio ambiente<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> EU27, Noruega, Suíça e Reino Unido. Fonte: *Plastics – the Facts 2021, Plastics Europe*, em [file:///C:/Users/Helena%20Abreu%20Lopes/Downloads/AF-Plastics-the-facts-2021\\_250122.pdf](file:///C:/Users/Helena%20Abreu%20Lopes/Downloads/AF-Plastics-the-facts-2021_250122.pdf). De acordo com esta publicação, a produção na Europa tem vindo a decrescer desde 2017, ao contrário da produção mundial, que vinha a crescer no mesmo período, tendo estacionado em 2020.

<sup>2</sup> A título de exemplo, recentemente foram encontrados resíduos de plástico na Fossa das Marianas, o ponto de maior profundidade dos oceanos (cfr. Sarah Gibbens, National Geographic, 13 de maio de 2019. Vide <https://news.nationalgeographic.com/2018/05/plastic-bag-mariana-trench-pollution-science-spd/>).

<sup>3</sup> Cfr. UN Environment, em <https://www.unenvironment.org/interactive/beat-plastic-pollution/>.

<sup>4</sup> Estima-se que a maior e mais estudada, localizada no Pacífico Norte, tenha atualmente 1,8 biliões de peças de plástico (250 por habitante da Terra), com um peso de 100.000 toneladas (o peso de 360 Airbus A380), distribuídas por uma área de 1,6 milhões de quilómetros quadrados (o triplo da área da Península Ibérica) (adaptado de *The Ocean Cleanup North Pacific Foundation*, em <https://theoceancleanup.com/great-pacific-garbage-patch/>).

<sup>5</sup> Cfr. considerando da Diretiva (UE) 2019/904, de 5 de junho.

<sup>6</sup> Cfr. Kieran D. Cox et al, *Human Consumption of Microplastics*, Environmental Science and Technology, 2019, 53, 12, 7068-7074, 5 de junho de 2019.

<sup>7</sup> Cfr. UN Environment, em <https://www.unenvironment.org/interactive/beat-plastic-pollution/>.

16. Os dados preliminares para 2020 indicam que terão sido recolhidas na Europa 29,5 Mt de resíduos de plástico<sup>1</sup>, das quais:
- ◆ 12,4 Mt (42%) foram objeto de valorização energética;
  - ◆ 10,2 Mt (34,6%) foram recicladas; e
  - ◆ 6,9 Mt (23,4%) foram depositadas em aterro.
17. Como os plásticos vão continuar a ser materiais essenciais para o fabrico de muitos objetos que usamos e consumimos, torna-se indispensável repensar o modo como os produzimos, utilizamos e regeneramos, sendo necessário aplicar os princípios de funcionamento da economia circular.

### 3.2 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

18. A atividade de gestão de resíduos sólidos está direta e indiretamente relacionada com o desenvolvimento sustentável. A recolha de resíduos é indispensável para garantir a saúde pública e, por outro lado, a atividade económica relacionada com a gestão dos resíduos cria emprego e dinamiza a economia local. A influência direta e indireta da gestão de resíduos no desenvolvimento sustentável abrange a ecologia, a economia e a sociedade como um todo.
19. A gestão de resíduos (aí incluindo a redução e a valorização de resíduos) e a economia circular constituem, com efeito, elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável e foram acolhidos na Agenda 2030 das Nações Unidas através dos ODS 11, 12 e 14 e das metas e indicadores constantes da figura seguinte<sup>2</sup>.
20. Deles se destacam as metas de, até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, preparação para reutilização e reciclagem e de, até 2025, prevenir e reduzir significativamente os detritos marinhos, incluindo a densidade dos plásticos flutuantes.

---

<sup>1</sup> EU27, Noruega, Suíça e Reino Unido. Fonte: *Plastics – the Facts 2021, Plastics Europe*, em [file:///C:/Users/Helena%20Abreu%20Lopes/Downloads/AF-Plastics-the-facts-2021\\_250122.pdf](file:///C:/Users/Helena%20Abreu%20Lopes/Downloads/AF-Plastics-the-facts-2021_250122.pdf). A quantidade de plástico produzido ou utilizado num ano pode ser muito diversa da quantidade recolhida como resíduo nesse mesmo ano, atendendo à grande diversidade na duração da fase da sua utilização (que pode ir desde um tempo muito curto até 50 anos).

<sup>2</sup> Cfr. *Objetivos de desenvolvimento sustentável – Indicadores para Portugal. Agenda 2030* (INE, 2020), em <https://www.ine.pt/xurl/pub/434725779>.

Figura 1 – ODS, metas e indicadores mais relevantes em matéria de gestão de resíduos

ODS	Objetivo	Meta	Indicador
 <p><b>11</b> CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS</p>	11 – Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis	11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita nas cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos urbanos e outros	11.6.1. Proporção de resíduos sólidos municipais coletados e geridos em instalações controladas no total de resíduos urbanos gerados, por cidades
 <p><b>12</b> PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS</p>	12 – Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis	12.5 Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reutilização	12.4.2. (a) Quantidade de resíduos perigosos gerados per capita e (b) proporção de resíduos perigosos tratados, por tipo de tratamento  12.5.1. Taxa de reciclagem nacional, toneladas de material reciclado
 <p><b>14</b> PROTEGER A VIDA MARINHA</p>	14 – Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável	14.1 Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marítima de todos os tipos, especialmente a que advém de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes	14.1.1 Índice de eutrofização das águas costeiras e da densidade de detritos plásticos flutuantes.

Fonte: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas e INE.

21. O relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, apresentado por Portugal em 2017<sup>1</sup>, elenca entre os ODS prioritários para Portugal, de entre os acima referidos, apenas o ODS 14 – *Proteger a vida marinha*. Portugal é, como aí salientado, o maior Estado costeiro da União Europeia, com espaços marítimos sob sua soberania e jurisdição que perfazem cerca de 4 milhões de km<sup>2</sup>, assim assumindo um papel de relevo para a sustentabilidade e governança dos oceanos.

### 3.3 POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA PARA GESTÃO DOS RESÍDUOS DE PLÁSTICO

22. A UE dispõe de estratégias e de extensa legislação em matéria de resíduos. Resumindo as suas políticas, a Comissão Europeia (CE) refere na sua página da *Internet*<sup>2</sup>: “A melhor opção é deixar de produzir resíduos. Mas quando tal não é possível, a reutilização, a reciclagem e a valorização constituem boas alternativas”; “a UE procura melhorar a gestão dos resíduos (...) recomendando a adoção de determinados instrumentos económicos, como a aplicação de impostos sobre a deposição em aterro, obrigando os produtores a retomar os produtos em fim de vida e exigindo aos cidadãos que paguem pelo lixo que produzem”.
23. A Diretiva n.º 2008/98/CE, de 19 de novembro (“*Diretiva Quadro dos Resíduos*”) é a que enforma todo o regime, estabelecendo as principais linhas e princípios:
- ◆ A hierarquia dos resíduos, de acordo com a qual a sua gestão deve privilegiar sucessivamente e por esta ordem: a prevenção, a preparação para reutilização, a reciclagem, outros tipos de valorização e, só em última instância, a eliminação;
  - ◆ O princípio do poluidor-pagador, segundo o qual o produtor original dos resíduos deve pagar os custos da respetiva gestão;

<sup>1</sup> Em [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017\\_PT\\_REV\\_FINAL\\_28\\_06\\_2017.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017_PT_REV_FINAL_28_06_2017.pdf).

<sup>2</sup> Vide [https://ec.europa.eu/environment/basics/green-economy/managing-waste/index\\_pt.htm](https://ec.europa.eu/environment/basics/green-economy/managing-waste/index_pt.htm).

- ◆ O conceito de ciclo de vida de um produto no contexto da política de resíduos;
  - ◆ As formas como se podem distribuir as responsabilidades pela gestão dos resíduos;
  - ◆ A fixação de metas de preparação para a reutilização e reciclagem. Em termos de resíduos urbanos a meta foi, para 2020, de 50%.
24. Esta Diretiva foi alterada pela Diretiva n.º (UE) 2018/851, que, no âmbito das medidas para promoção da economia circular<sup>1</sup> e entre outras matérias, reforça as restrições sobre a produção de resíduos, regula a utilização de materiais, encoraja o princípio da reparação para reutilização de equipamentos, aborda o desperdício alimentar e estabelece metas muito mais exigentes em termos de reciclagem de resíduos urbanos.
25. A UE tem ainda políticas e legislação sobre domínios específicos no âmbito dos resíduos, como é o caso dos resíduos de construção e demolição, dos resíduos de mineração, dos resíduos perigosos, dos resíduos relativos a baterias e acumuladores, a equipamentos elétricos e eletrónicos e a veículos, etc.
26. Em relação com a matéria tratada nesta auditoria, relevam ainda em especial as diretivas relativas à deposição de resíduos em aterros (n.º 1999/31/CE, alterada pela n.º (UE) 2018/850) e à gestão dos resíduos de embalagens (n.º 94/62/CE, alterada pela n.º (UE) 2018/852).
27. Nelas se exige aos Estados Membros da UE que, designadamente, implementem sistemas de responsabilização dos produtores para redução dos resíduos de embalagens e minimização do seu impacto ambiental, que incentivem o uso de embalagens reutilizáveis e que cumpram quotas exigentes de reciclagem. **Em 2025, 65% dos resíduos de embalagens deverão ser reciclados, incluindo 50% das embalagens de plástico. Em 2030, 70% dos resíduos de embalagens deverão ser reciclados, incluindo 55% das embalagens de plástico.**
28. No que concerne especificamente aos resíduos de plástico, a política europeia assenta numa **estratégia para os plásticos**<sup>2</sup>, a qual deriva dos grandes objetivos do Pacto Ecológico Europeu<sup>3</sup> e do Plano de Ação para a Economia Circular<sup>4</sup>. Com ela, a UE visa alterar a forma como os produtos de plástico são produzidos, utilizados e reciclados, tornando-a mais sustentável. Inclui medidas no sentido de:
- ◆ Melhorar a reciclabilidade dos plásticos e a procura por material plástico reciclado (ainda sem legislação imperativa);
  - ◆ Reforçar a recolha seletiva de plástico (abrangido pela diretiva relativa aos resíduos de embalagens);
  - ◆ Reduzir os produtos de plástico de utilização única e os sacos de plástico (diretivas n.ºs (UE) 2019/904 e (UE) 2015/720);
  - ◆ Regular o uso de plásticos biodegradáveis (medidas em preparação);

---

<sup>1</sup> A economia circular minimiza a extração e incorporação de recursos, a produção de resíduos, as emissões de gases com efeito de estufa e a perda de energia. Assenta em fluxos circulares de reutilização, restauração e renovação, contrastando com a economia linear de extração de recursos, sua utilização e posterior eliminação. Para além da gestão de resíduos e reciclagem, a economia circular visa uma ação mais ampla, que inclui o redesenho de processos, produtos e novos modelos de negócio e a otimização da utilização de recursos.

<sup>2</sup> Vide [https://ec.europa.eu/environment/strategy/plastics-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/environment/strategy/plastics-strategy_en)

<sup>3</sup> Vide [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

<sup>4</sup> Vide [https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en)

- ◆ Reduzir o uso e libertação de microplásticos (medidas em preparação);
  - ◆ Regular a importação e exportação de resíduos de plástico (Regulamento Delegado (UE) 2020/2174, da Comissão).
29. Acresce que pela Decisão (UE, Euratom) 2020/2053, do Conselho, foi alterado o sistema de recursos próprios da UE, em virtude da necessidade de reduzir a dependência das contribuições baseadas no RNB e no IVA dos Estados-Membros. Nesse âmbito, foi decidido introduzir novas fontes de receitas associadas às políticas e aos objetivos da UE, entre as quais uma taxa de mobilização uniforme ao peso dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados gerados em cada Estado-Membro<sup>1</sup>. Esta taxa foi introduzida a partir de janeiro de 2021.

### 3.4 ENQUADRAMENTO LEGAL DA GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS DE PLÁSTICO

30. O enquadramento legal aplicável à gestão de resíduos, onde se incluem os resíduos de plástico, está orientado para a preservação dos recursos naturais, a prevenção e redução da produção de resíduos e a mitigação dos impactos destes no ambiente e na saúde humana, bem como para a recuperação do seu valor económico como fontes de matérias-primas e energia<sup>2</sup>.
31. Esse enquadramento legal é extenso, complexo e profundamente ligado aos objetivos e normas da UE.
32. O Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, estabelece o regime geral aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos (*“Regime Geral da Gestão de Resíduos”*), transpondo as Diretivas 91/689/CEE, de 12 de dezembro (*“Diretiva Resíduos Perigosos”*), e 2006/12/CE, de 5 de abril (*“Diretiva Resíduos”*). Este Decreto-Lei foi objeto de diversas alterações, onde releva a operada pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho, que transpõe a Diretiva 2008/98/CE, de 19 de novembro (*“Diretiva Quadro dos Resíduos”*).
33. Os resíduos de plástico não constituem um fluxo específico de resíduos, sendo abrangidos por três desses fluxos (embora existam resíduos de plástico que não se encontram abrangidos por qualquer fluxo específico): embalagens e resíduos de embalagens; equipamentos elétricos e eletrónicos e resíduos dos equipamentos elétricos e eletrónicos; e veículos em fim de vida. Nos resíduos urbanos assume relevância apenas o fluxo de resíduos de embalagens.
34. As normas aplicáveis ao sistema de gestão de embalagens e resíduos de embalagens estavam estabelecidas no Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20 de dezembro, tendo como princípios fundamentais a reutilização das embalagens, a reciclagem e as formas de valorização dos seus resíduos para prevenir e reduzir o impacto no ambiente, transpondo a Diretiva 94/62/CE, de 20 de dezembro (*“Diretiva Embalagens”*). Este diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 152-D/2017, que consolidou num único diploma (*“Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos”*) o regime jurídico relativo às embalagens e resíduos de embalagens e os outros cinco

<sup>1</sup> A taxa de mobilização uniforme é de 0,80 € por quilograma. O peso dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados é igual à diferença entre o peso dos resíduos de embalagens de plástico gerados num Estado-Membro num determinado ano e o peso dos resíduos de embalagens de plástico que são reciclados nesse ano determinado em conformidade com a Diretiva 94/62/CE. Para determinados Estados-Membros, é aplicável uma redução anual fixa, a qual é, para Portugal, de 31,32 M €.

<sup>2</sup> Cfr Lei de Bases do Ambiente: *“A gestão de resíduos é orientada para a prevenção da respetiva produção, através da redução da sua quantidade e perigosidade, para a preservação dos recursos naturais, através da consideração do valor económico dos resíduos enquanto potenciais fontes de matérias-primas e energia, e para a mitigação dos impactes adversos para o ambiente e a saúde humana decorrentes da sua produção através da criação de condições adequadas à sua gestão, assente na otimização da utilização das infraestruturas existentes”*.

- regimes<sup>1</sup> que regulavam os fluxos específicos de resíduos assentes no *princípio da responsabilidade alargada do produtor* e que podem ser operacionalizados através de sistemas integrados de gestão.
35. Pelo Decreto-Lei n.º 73/2011 foi introduzido no *Regime Geral da Gestão de Resíduos* o princípio da responsabilidade alargada do produtor<sup>2</sup>. De acordo com este princípio, “a responsabilidade alargada do produtor consiste em atribuir, total ou parcialmente, física e ou financeiramente, ao produtor do produto a responsabilidade pelos impactes ambientais e pela produção de resíduos decorrentes do processo produtivo e da posterior utilização dos respetivos produtos, bem como da sua gestão quando atingem o final de vida”.
36. Esta responsabilização dos produtores traduz-se, na prática, na obrigatoriedade do cumprimento de objetivos e metas quantificadas de recolha, reutilização, reciclagem e valorização de resíduos, incentivando os produtores a melhorar a ecoeficiência dos produtos (menores consumos de matérias-primas, utilização de materiais reciclados ou recicláveis, etc.) e o “*ecodesign*” (maior facilidade de desmantelamento ou reciclagem, menor conteúdo de substâncias perigosas, etc.)<sup>3</sup>.
37. Para aplicar o princípio da responsabilidade alargada do produtor, os produtores podiam ser obrigados a alterar a conceção dos produtos, para que dessem origem a menos resíduos na sua produção e utilização, bem como para garantir que o tratamento dos resíduos pudesse ser realizado em conformidade com os princípios da hierarquia dos resíduos e da proteção da saúde humana e do ambiente<sup>4</sup>.
38. Em 10 de dezembro de 2020, foi publicado o Decreto-Lei n.º 102-D/2020, que:
- ◆ Aprovou um novo *Regime Geral da Gestão de Resíduos*, revogando o Decreto-Lei n.º 178/2006;
  - ◆ Aprovou um novo *Regime Jurídico da Deposição de Resíduos em Aterro*, revogando o Decreto-Lei n.º 183/2009;
  - ◆ Alterou o Decreto-Lei n.º 152-D/2017, *Regime da Gestão de Fluxos Específicos de Resíduos* (UNILEX);
  - ◆ Transpôs as diretivas (UE) 2018/849 (que alterou as diretivas 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida, 2006/66/CE relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, e 2012/19/UE relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos), 2018/850 (“*Aterros*”), 2018/851 (“*Resíduos*”) e 2018/852 (“*Embalagens*”), as quais deveriam ter sido transpostas até 5 de julho de 2020.

---

<sup>1</sup> Regimes relativos a: óleos usados; pneus usados; resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos; resíduos de pilhas e acumuladores; veículos em fim de vida.

<sup>2</sup> Abrangendo o Produtor / Embalador / Importador.

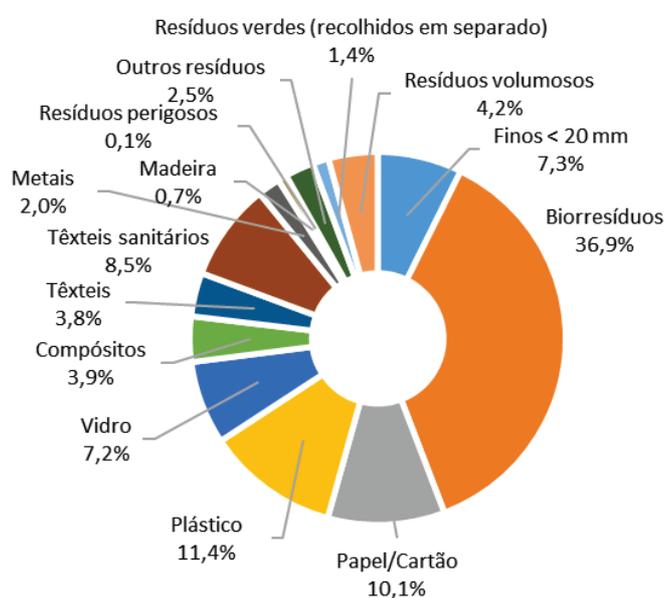
<sup>3</sup> A responsabilização dos produtores traduz-se ainda, por exemplo, na obrigação de constituição de redes de recolha de resíduos, na obrigação de desenvolver ações de sensibilização, comunicação e educação e projetos de Investigação e desenvolvimento. As licenças das entidades gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos listam as obrigações destas entidades, constituindo-se como obrigações dos produtores e embaladores transferidas para a entidade gestora à qual aderiram.

<sup>4</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 10.º-A do *Regime Geral da Gestão de Resíduos*, na versão do Decreto-Lei n.º 71/2016. A violação desta obrigação constituía contraordenação ambiental grave, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º do referido Regime. Essa obrigação dos produtores foi alterada com o novo regime de gestão de resíduos, aprovado em dezembro de 2020, pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, passando estes a serem incentivados a promover as referidas medidas.

### 3.5 OS RESÍDUOS URBANOS DE PLÁSTICO

39. A quantidade de resíduos urbanos produzidos em Portugal tem vindo a subir desde 2014, tendo em 2020 sido de 5,279 Mt, o que corresponde a uma capitação de 513 kg/hab.ano, a qual se situa acima da média da UE (502 kg/hab.ano)<sup>1</sup>.
40. Os plásticos representam 11,4%, dos resíduos urbanos em Portugal Continental, sendo a fração mais importante a dos biorresíduos.

Gráfico 1 – Caracterização física dos resíduos urbanos produzidos em Portugal continental (2020)

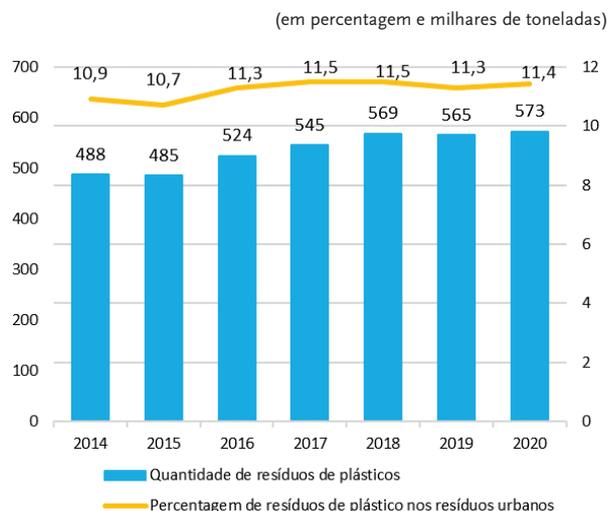


Fonte: Adaptado do Relatório Anual Resíduos Urbanos, 2020, APA.

41. Em Portugal continental, a percentagem de resíduos de plástico no total de resíduos urbanos tem mantido alguma estabilidade, tendo no período de 2014-2020 variado entre 10,7% e 11,5%. De acordo com a APA, esses dados têm por base a caracterização de resíduos urbanos produzidos, efetuada pelos SGRU, de acordo com a Portaria n.º 851/2009, de 7 de agosto.

<sup>1</sup> União Europeia com 27 países (cfr. Eurostat, dados de 2019). Em 2018, considerando a União Europeia com 28 países, a média era de 489 Kg/hab.ano.

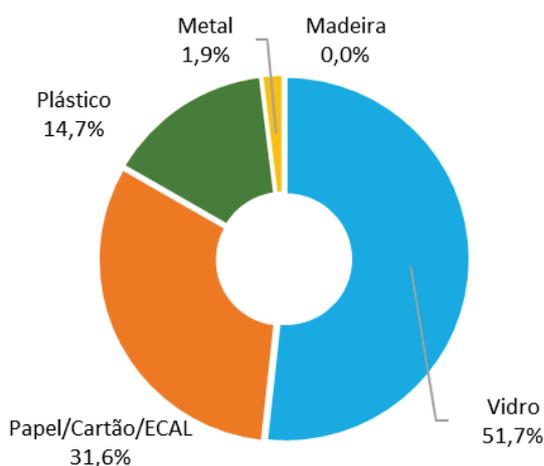
Gráfico 2 – Percentagem de resíduos de plástico no total de resíduos urbanos



Fonte: Elaborado a partir do *Relatório Anual Resíduos Urbanos*, 2014 a 2020, APA.

42. A principal componente dos resíduos urbanos de plástico corresponde às embalagens, embora o plástico não detenha o maior peso nos resíduos de embalagens.
43. As percentagens dos diferentes constituintes dos resíduos de embalagens retomadas pela Sociedade Ponto Verde, em 2020, são as constantes dos gráficos seguintes<sup>1</sup>:

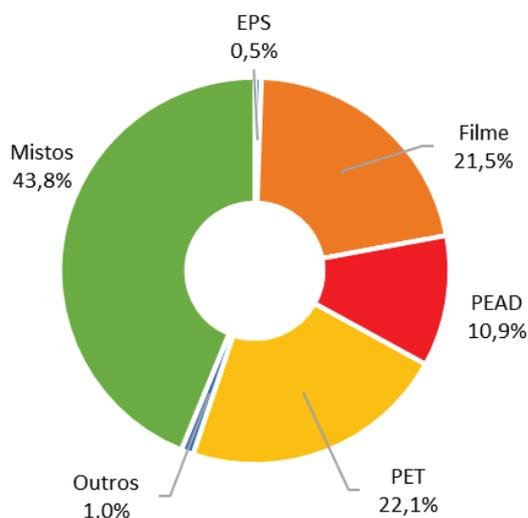
Gráfico 3 – Caracterização física dos resíduos de embalagens (2020)



Fonte: Elaborado a partir do *Relatório de Atividades 2020*, Sociedade Ponto Verde, Tabela 6.

<sup>1</sup> As retomas da Sociedade Ponto Verde, com uma quota de mercado de cerca de 81,1% (em peso), constituem uma amostra representativa do total.

Gráfico 4 – Caracterização física dos resíduos de embalagens de plástico (2020)



Fonte: Elaborado a partir do *Relatório de Atividades 2020*, Sociedade Ponto Verde.

### 3.6 SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO DE RESÍDUOS

44. Como referido, a responsabilização dos produtores traduz-se na obrigatoriedade de procederem à recolha, reciclagem e valorização dos resíduos que os seus produtos vão originar.
45. A responsabilidade do produtor pela gestão dos resíduos do produto, quando este atinge o final de vida, pode ser assumida a título individual ou transferida para uma entidade gestora devidamente licenciada para o efeito (entidade gestora do designado «sistema integrado»), nos termos da lei, ou ainda ser objeto da celebração de acordos voluntários entre o produtor e a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), enquanto Autoridade Nacional dos Resíduos.
46. No âmbito da gestão dos fluxos específicos de resíduos, as entidades gestoras do sistema integrado encontram-se sujeitas aos princípios e objetivos de gestão estabelecidos no *Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos*, nomeadamente a estruturação de uma rede de recolha seletiva, o financiamento dos custos de triagem, armazenagem, transporte, tratamento e valorização dos resíduos depositados nas redes de recolha seletiva, bem como ao cumprimento de metas de recolha e objetivos mínimos de valorização.
47. A transferência da responsabilidade do produtor para um sistema integrado é feita mediante o pagamento à entidade gestora do fluxo de resíduos onde se integra o produto em causa de prestações financeiras denominadas *ecovalor*. As prestações são calculadas em função dos produtos por ele colocados no mercado e com base na quantidade desses produtos colocada no mercado.
48. Para incentivar os produtores a melhorar a eco-eficiência dos produtos, as prestações financeiras a pagar pelos mesmos às entidades gestoras do fluxo de resíduos onde se inserem são “diferenciadas em função do impacte ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos respetivos resíduos, nomeadamente no que respeita à utilização de substâncias ou misturas perigosas, à incorporação de materiais reciclados, à suscetibilidade para o desmantelamento, à reutilização e à valorização e à

*facilidade de reciclagem dos produtos e das matérias-primas secundárias com valor económico que contenham*<sup>1</sup>.

49. No caso dos resíduos de embalagens, o princípio da responsabilidade alargada do produtor está a ser aplicado desde 1997, por força do Decreto-Lei n.º 366-A/97, que transpôs a Diretiva 94/62/CE. A primeira entidade gestora de fluxos específicos de resíduos licenciada entrou em funcionamento nesse ano<sup>2</sup>.
50. Estão licenciadas três entidades gestoras do *Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagens* (SIGRE)<sup>3</sup> 4:
- ◆ Sociedade Ponto Verde;
  - ◆ Novo Verde;
  - ◆ Electrão – Associação de Gestão de Resíduos<sup>5</sup>.
51. A APA, no âmbito do contraditório, referiu que *“O SIGRE tem como âmbito as embalagens que geram resíduo urbano cuja responsabilidade pela recolha está por lei atribuída aos SGRU. As embalagens que geram resíduo não urbano são geridas pela responsabilidade do produtor do resíduo. Não tem a ver com o facto de ser o não fluxo específico. As embalagens são um fluxo (parte gerido com base na RAP e outra com base na responsabilidade do produtor do resíduo)”*.

### 3.7 GESTÃO DOS RESÍDUOS URBANOS

52. A gestão dos resíduos urbanos<sup>6</sup> em Portugal Continental está organizada segundo duas categorias distintas, mas complementares, de acordo com as atividades desenvolvidas: as atividades em *“baixa”* (retalhistas), que incluem a recolha dos resíduos urbanos, e as atividades em *“alta”* (grossistas), que incluem a triagem de resíduos, o tratamento e valorização e o destino final. Os sistemas de gestão de resíduos englobam dois grandes fluxos em função do tipo de recolha efetuada: recolha indiferenciada, praticada na maioria dos municípios, e recolha seletiva. A recolha seletiva é, na maioria dos casos, da responsabilidade do serviço em alta.

<sup>1</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017.

<sup>2</sup> Sociedade Ponto Verde – Sociedade Gestora de Resíduos de Embalagens, SA.

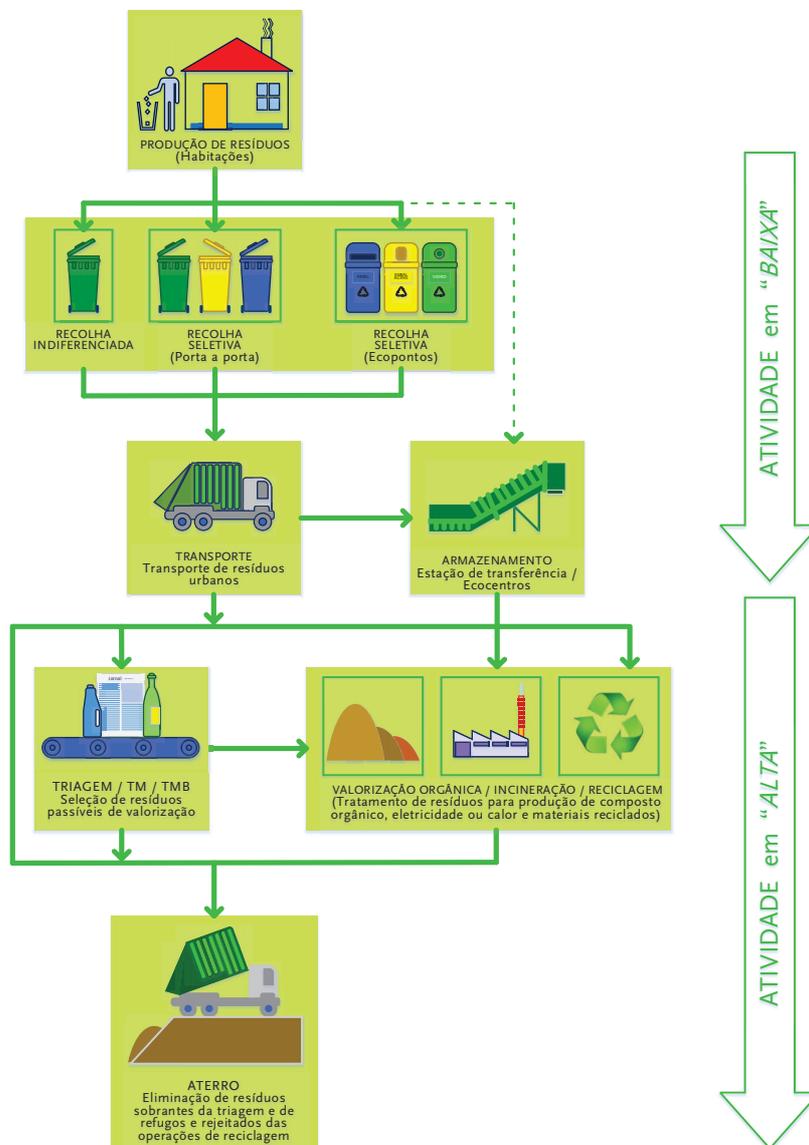
<sup>3</sup> Os SIGRE não abrangem todos os produtos desses materiais. Por exemplo, a gestão dos resíduos de plástico produzidos numa atividade industrial, que não constituam um fluxo específico de resíduos na aceção do estabelecido no Decreto-Lei n.º 152-D/2017, é da responsabilidade exclusiva do produtor do resíduo.

<sup>4</sup> Existe ainda a VALORMED, que gere o Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagens e Medicamentos (SIGREM), e a SIGERU, que gere o VALORFITO – Sistema Integrado de Gestão de Embalagens e Resíduos em Agricultura, que não foram consideradas na auditoria face à especificidade e reduzida expressão das embalagens de plástico por si triadas (em 2018, apenas 13,7 e 4 toneladas, respetivamente).

<sup>5</sup> A denominação desta entidade gestora foi alterada em 1 de abril de 2019. anteriormente designava-se Amb3E – Associação Portuguesa de Gestão de Resíduos para Electrão - Associação de Gestão de Resíduos.

<sup>6</sup> A gestão dos serviços municipais de gestão resíduos urbanos é uma competência legalmente atribuída aos municípios. O regime jurídico dos serviços municipais de gestão de resíduos urbanos foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, tendo a versão mais recente sido dada pela Lei n.º 12/2014, de 6 de março.

Figura 2 – Esquema da gestão de resíduos sólidos urbanos



Fonte: Elaborado pela equipa de auditoria.

53. As atividades em baixa e em alta são, na maioria dos municípios, exercidas por sistemas geridos por entidades distintas. As entidades gestoras são de tipos diversificados, podendo ser de titularidade estatal, municipal, privada ou mista, sendo diversos os modelos de governo<sup>1</sup>. A gestão em alta integra atualmente, no Continente, 23 sistemas multimunicipais e

<sup>1</sup> De acordo com o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, a entidade gestora é definida pelo município, de acordo com um dos seguintes modelos de gestão: “a) Prestação direta do serviço; b) Delegação do serviço em empresa constituída em parceria com o Estado; c) Delegação do serviço em empresa do setor empresarial local; d) Concessão do serviço”.

intermunicipais<sup>1</sup> e a gestão em baixa, com a responsabilidade da recolha dos resíduos urbanos, é efetuada por 253 entidades, que maioritariamente são serviços dos próprios municípios<sup>2</sup>.

Quadro 1 – Entidades gestoras de resíduos sólidos urbanos em Portugal Continental

Modelo de gestão	Submodelo de gestão	Gestão de resíduos urbanos								Total de entidades gestoras <sup>(2)</sup>
		Em baixa				Em alta				
		N.º entidades	Concelhos abrangidos	Área abrangida	População abrangida <sup>(1)</sup>	N.º entidades	Concelhos abrangidos	Área abrangida	População abrangida <sup>(1)</sup>	
(km <sup>2</sup> )	(x10 <sup>3</sup> hab.)			(km <sup>2</sup> )	(x10 <sup>3</sup> hab.)					
Gestão concessionada	Concessões multimunicipais	0				12	180	49 211	6 672	12
Gestão delegada	Empresas municipais ou intermunicipais	18	24	8 400	1 572	8	66	29 969	2 041	25
Gestão direta	Associações de municípios	2	22	6 293	364	3	23	4 860	1 220	5
	Serviços municipalizados ou intermunicipais	8	9	3 674	1 014	0				8
	Serviços municipais	225	225	70 979	7 115	0				225
<b>Total</b>		<b>253</b>	<b>280</b>	<b>89 347</b>	<b>10 065</b>	<b>23</b>	<b>269</b>	<b>84 040</b>	<b>9 933</b>	<b>275</b>

<sup>(1)</sup> Cfr. Censos 2011, INE.

<sup>(2)</sup> Há entidades gestoras que alguns municípios prestam serviços em alta e noutros prestam serviços em baixa. Por esse motivo, a coluna “Total de entidades gestoras” não é a soma das colunas “N.º Entidades” em “alta” e em “baixa”.

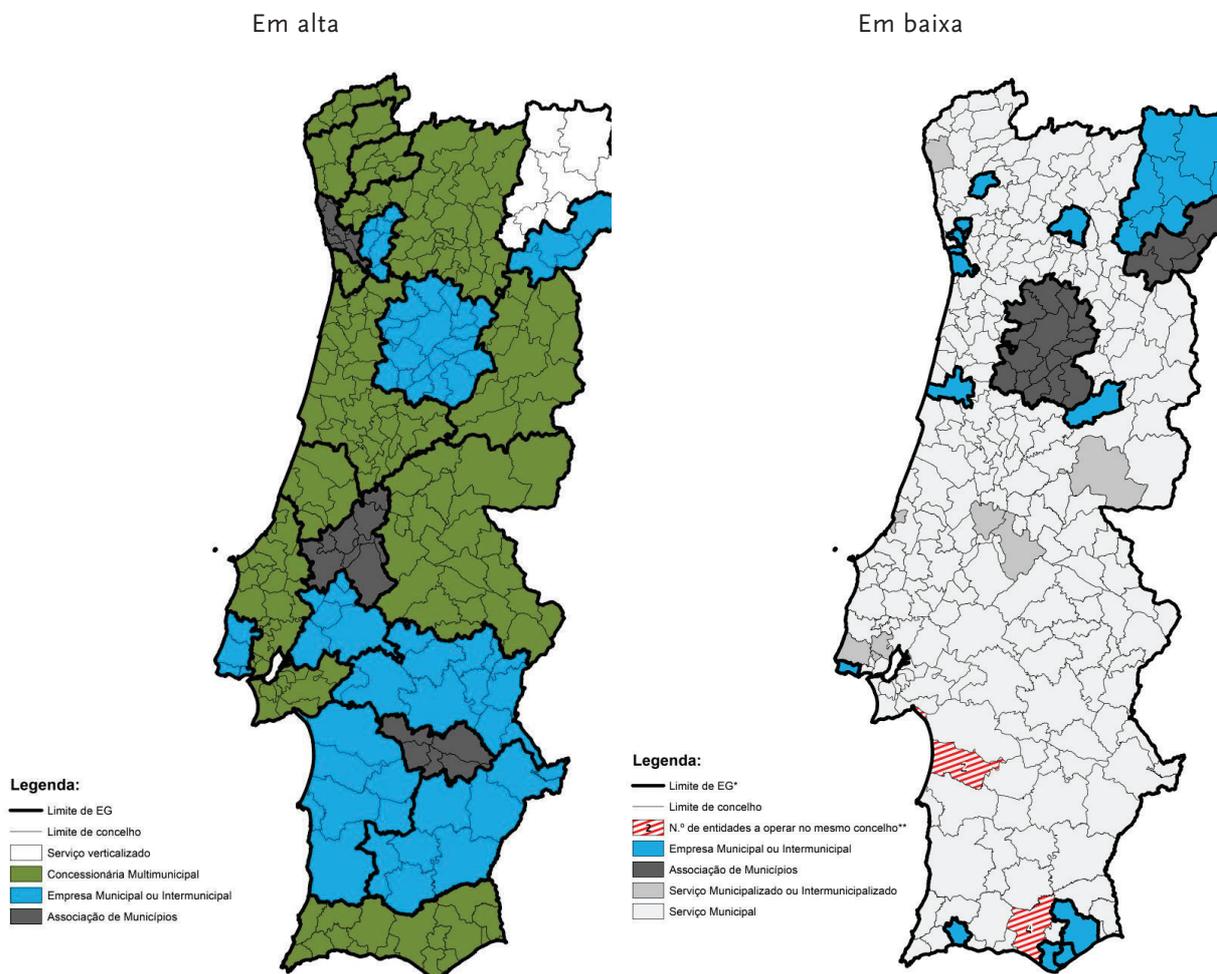
Fonte: Elaborado a partir do Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal, ERSAR, 2020.

54. O número de municípios abrangidos por cada SGRU é muito variado, o mesmo sucedendo com a distribuição geográfica, demográfica e socioeconómica das populações servidas. Essas diferenças refletem-se nas opções adotadas por cada SGRU para a recolha e tratamento dos resíduos, bem como nas infraestruturas implementadas para a sua gestão.

<sup>1</sup> Estes sistemas de gestão de resíduos urbanos (SGRU) são monopólios legais, por opção política, sendo cada um responsável por uma área geográfica. Doze dos 23 sistemas foram objeto de concessão, dos quais onze (Valorsul, Ersuc, Resinorte, Amarsul, Algar, Suldouro, Resulima, Valorlis, Valnor, Resiestrela e Valorminho), abrangendo 174 municípios e 6 400 000 habitantes, têm participação acionista da EGF – Environment Global Facilities (EGF – Empresa Geral do Fomento, SA), entre 51% e 62,95%, estando o remanescente disperso pelos municípios abrangidos por aqueles SGRU. A EGF, anteriormente propriedade do Estado, foi adquirida pela SUMA – Serviços Urbanos e Meio Ambiente, SA, sociedade de direito português controlada conjuntamente pelos Grupos Mota-Engil e Urbaser (da ACS – Actividades Construcción y Servicios, SA). Fora deste grupo estão as restantes 12: Ambilital, Ambisousa, Amcal, Ecobeirão, Braval, Ecolézria, Gesamb, Lipor, Resialentejo, Resíduos do Nordeste, Resitejo e Tratolixo.

<sup>2</sup> O serviço está verticalizado apenas nos nove municípios abrangidos pela Resíduos do Nordeste, EIM, SA, onde todas as operações de gestão são executadas por esta entidade.

Figura 3 – Distribuição geográfica das entidades gestoras de serviços de gestão de resíduos urbanos



\* Por motivos de simplificação, as áreas cobertas por cada entidade gestora de serviços municipais e serviços municipalizados não são evidenciadas neste mapa.

\*\* Nos concelhos abrangidos por mais de uma entidade representa-se o submodelo de gestão que abrange mais população

Fonte: Reproduzido do *Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (2020)*, ERSAR.

55. Os 23 sistemas de gestão de resíduos urbanos (SGRU) de Portugal Continental dispõem das seguintes infraestruturas para tratamento e eliminação de resíduos urbanos<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Cada SGRU dispõe de um ou mais aterros de resíduos sólidos urbanos, com exceção da Ecolezíria, que envia os resíduos para a Resitejo.

Quadro 2 – Número de infraestruturas de gestão de resíduos sólidos urbanos existentes (Continente)

Infraestrutura	N.º
Estações de triagem	29
Tratamento mecânico	5
Tratamento mecânico e biológico	18
Tratamento biológico (dedicado a biorresíduos recolhidos seletivamente)	5
Unidades de produção de combustíveis derivados de resíduos (CGR)	5
Centrais de valorização energética	2
Aterros	32

Fonte: *Relatório Anual Resíduos Urbanos 2020*, APA.

### 3.8 ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELA PREPARAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS RELATIVAS AOS RESÍDUOS DE PLÁSTICO

56. A definição da política de resíduos, incluindo os resíduos de plástico, é da responsabilidade do Ministério do Ambiente e da Ação Climática (MAAC), com o apoio e mediante propostas da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e de outras entidades com competência na matéria. A definição da política e a sua implementação têm, essencialmente, por base a estratégia, orientações, objetivos e metas definidas a nível europeu.
57. A APA é a Autoridade Nacional de Resíduos, a quem compete “assegurar e acompanhar a implementação de uma estratégia nacional para os resíduos”, sendo as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) as Autoridades Regionais de Resíduos da sua área de abrangência.
58. A APA é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, prossequindo atribuições no âmbito do MAAC, que tem por missão propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas setoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim, tendo em vista um elevado nível de proteção e de valorização do ambiente e a prestação de serviços de elevada qualidade aos cidadãos. Estão cometidas à APA as competências de licenciamento ambiental.
59. A Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos (CAGER)<sup>1</sup>, órgão independente da APA e a que esta entidade dá apoio logístico, presta apoio técnico à formulação, acompanhamento e avaliação de políticas sustentáveis de gestão de resíduos, em particular dos fluxos específicos de

<sup>1</sup> A CAGER é constituída por um Presidente e por um Conselho Consultivo. O Conselho Consultivo é designado pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente, devendo integrar representantes das entidades enumeradas no n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 306/2016, de 7 de dezembro, onde relevam a APA, a Direção-Geral das Atividades Económicas, as CCDR (em regime de rotatividade), as Regiões Autónomas, a ERSAR, a ESGRA – Associação para a Gestão de Resíduos, as entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos e as associações dos operadores de tratamento de resíduos e de produtores e distribuidores de produtos abrangidos por fluxos específicos de resíduos.

resíduos, com vista a uma gestão mais eficiente dos recursos e à promoção de uma efetiva transição de uma economia linear para uma economia circular.

60. As CCDR, classificadas pelo *Regime Geral da Gestão de Resíduos* como Autoridades Regionais dos Resíduos (ARR), são serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira, sob a direção da Ministra da Coesão Territorial, em coordenação com o Ministro do Ambiente e da Ação Climática em matéria de ambiente e de ordenamento do território.
61. A lei orgânica das CCDR confere-lhes, genericamente nas respetivas circunscrições territoriais, competências no âmbito da execução, avaliação e fiscalização das políticas de ambiente<sup>1</sup>, em matéria de licenciamento, controlo e monitorização de operações de recolha, triagem, armazenagem, valorização e eliminação de resíduos, “*nos termos da legislação específica*”, e de acompanhamento e avaliação dos resultados de monitorização ambiental no domínio dos resíduos<sup>2</sup>.
62. A Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) é uma pessoa coletiva de direito público, entidade administrativa independente, nos termos dos Estatutos aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março, com funções de regulação e de supervisão, dotada de autonomia de gestão, administrativa e financeira e de património próprio, não estando sujeita a superintendência ou tutela governamental no âmbito do exercício das suas funções de regulação e de supervisão, embora se encontre adstrita ao ministério com atribuições na área do ambiente.
63. A ERSAR tem por objetivo assegurar a proteção dos utilizadores dos serviços de abastecimento de água, de drenagem e tratamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e dos preços praticados, uma vez que se trata de situações de monopólio natural ou legal. Compete à ERSAR a elaboração e aprovação de regulamentos, aplicáveis a todas as entidades gestoras e às relações entre estas e os respetivos utilizadores, para regular a prestação do serviço no que respeita à aplicação de tarifários, qualidade de serviço, procedimentos regulatórios e relações comerciais.
64. A Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) detém competência de inspeção de carácter ambiental e exerce funções próprias de órgão de polícia criminal relativamente aos crimes que se relacionem com o cumprimento da sua missão em matérias de incidência ambiental.

---

<sup>1</sup> Cfr. alínea e) do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro.

<sup>2</sup> Cfr. alíneas d) e g) do artigo 4.º da Portaria n.º 528/2007, de 30 de abril.

## 4. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

### Políticas de Gestão de resíduos

4.1 OS DIPLOMAS LEGAIS EM VIGOR E OS PLANOS APROVADOS PELO GOVERNO, EM PARTICULAR O *PLANO ESTRATÉGICO PARA OS RESÍDUOS URBANOS*, SÃO CONFORMES COM AS DIRETIVAS E REGULAMENTOS DA UE QUE REGULAM ESTA MATÉRIA E REVELAM-SE AJUSTADOS AO ENQUADRAMENTO DA GESTÃO URBANA DOS RESÍDUOS DE PLÁSTICO E AOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS.

65. As políticas relativas aos resíduos em Portugal resultam sobretudo da aplicação das diretivas europeias<sup>1</sup> - designadamente “*Diretiva Resíduos*”, “*Diretiva Quadro dos Resíduos*”, “*Diretiva Aterros*” e “*Diretiva Embalagens*”. O regime legal aplicável está em conformidade com as diretivas e regulamentos da UE que regulam esta matéria, de onde, de um modo geral, é derivado. Verifica-se, no entanto, que a transposição foi sempre efetuada com atraso.
66. O anterior *Regime Geral da Gestão de Resíduos*<sup>2</sup> preconizava que as orientações fundamentais de âmbito nacional da política de resíduos constassem do *Plano Nacional de Gestão de Resíduos*, dos planos específicos de gestão de resíduos e dos planos multimunicipais, intermunicipais e municipais de ação. Estabelecia também que os planos de gestão de resíduos deviam ser conformes com os requisitos de planeamento em matéria de gestão de fluxos específicos de resíduos, designadamente os estabelecidos no regime jurídico da gestão de embalagens e resíduos de embalagens.
67. O novo *Regime Geral de Gestão de Resíduos*, em vigor a partir de 1 de julho 2021<sup>3</sup>, deixou de mencionar o regime jurídico da gestão de embalagens e resíduos de embalagens, passando a dispor que “ *Os planos de gestão de resíduos de nível nacional podem prever a elaboração de planos de ação específicos para determinados fluxos ou materiais, com vista à promoção da transição para uma economia circular, incluindo a monitorização das medidas associadas*”.
68. Não foi estabelecida uma política especificamente dirigida à gestão dos resíduos de plástico, embora se assinalem medidas legais dispersas dirigidas especificamente a alguns tipos de resíduos de plástico ou à produção de tipos de resíduos onde os plásticos constituem uma fração importante ou maioritária.
69. Os instrumentos de referência da política de resíduos urbanos em Portugal Continental constam do *Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos 2020* (PERSU 2020), aprovado pela Portaria n.º 187-A/2014, de 17 de setembro.
70. Este plano teve por base a análise detalhada do desempenho dos 23 Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) do Continente, tendo sido avaliadas a eficácia dos processos de recolha seletiva, a eficiência dos processos tecnológicos do processamento de resíduos e as infraestruturas de tratamento implementadas ou previstas. Na situação de referência que enquadrava a elaboração do PERSU 2020 releva-se o seguinte:

<sup>1</sup> Evidenciando o “*primado do impulso externo*” como característica das políticas ambientais em Portugal, como assinalado por Soromenho Marques (vide, p. ex., Soromenho Marques, *A Política de Ambiente em Portugal: Balanço e Perspectivas, O Futuro Frágil. Os Desafios da Crise Global do Ambiente*, Publicações Europa-América, 1998).

<sup>2</sup> Cfr. artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, na versão do Decreto-Lei n.º 73/2011.

<sup>3</sup> Cfr. artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 102-D/2020.

- ◆ A produção de resíduos urbanos em Portugal Continental estava a diminuir desde 2010, em linha com o abrandamento económico, atingindo em 2011 uma capitação de 454 kg/hab.ano, inferior à média europeia de 500 kg/hab.ano. Dos resíduos urbanos, 12% foram encaminhados para valorização multimaterial, 16% para valorização orgânica, 18% para valorização energética e os restantes 54% foram encaminhados diretamente para aterro;
  - ◆ Uma parte significativa dos resíduos urbanos podia ser objeto de valorização e ser devolvida à economia como um recurso secundário, como era o caso das frações dos biorresíduos, vidro, compósitos, madeira, metais, papel e cartão e plástico, que, em 2012, representavam 73,4% dos resíduos urbanos produzidos;
  - ◆ A última avaliação intercalar à implementação do PERSU 2007 – 2016<sup>1</sup> constatou que existia um desvio significativo das metas definidas, com a utilização predominante da deposição em aterro e capitações de recolha seletiva abaixo do previsto. No caso da recolha seletiva de embalagens, a capitação média situou-se nos 37 kg/hab.ano em 2012<sup>2</sup>, muito abaixo da meta de 50 kg/hab.ano preconizada para 2011.
71. Os principais problemas identificados nos contributos das várias partes interessadas foram considerados na análise do setor e contribuíram para a definição dos objetivos e medidas apresentadas. Destes relevam os seguintes, com reflexo significativo na gestão dos resíduos de plástico<sup>3</sup>:
- ◆ Incerteza no escoamento dos materiais recicláveis, resultante do reduzido número de indústrias recicladoras e da dependência de mercados globais, e dificuldade no escoamento de alguns produtos, nomeadamente combustíveis derivados de resíduos, composto orgânico e resíduos de embalagens de plástico;
  - ◆ Reduzido conhecimento dos cidadãos sobre os sistemas de gestão de resíduos urbanos e fraca perceção do seu valor ambiental e económico;
  - ◆ Insuficiente capacidade de intervenção das entidades com competências de fiscalização, inspeção e acompanhamento.
72. O PERSU 2020 definiu metas específicas para cada um dos SGRU que, no seu todo, assegurariam o cumprimento nacional das metas comunitárias. O cumprimento destas metas permitiria atingir em 2020 uma taxa global de preparação para reutilização e reciclagem de 53% e de retomas de recolha seletiva de 47 kg/hab.ano<sup>4</sup>.
73. No entanto, as avaliações da execução do PERSU 2020 evidenciaram uma insuficiente aproximação às metas estabelecidas e a necessidade de ajustamento das medidas nele previstas. O *“Relatório de alerta precoce relativo a Portugal”* da Comissão Europeia<sup>5</sup>, de 2018, relativo ao risco

<sup>1</sup> Aprovado pela Portaria n.º 187/2007, de 12 de fevereiro (PERSU II).

<sup>2</sup> *“Considerando recolhas de vidro, papel/cartão, plásticos, metais e madeira em ecopontos, porta-a-porta, ecocentros e circuitos especiais”* – cfr. Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos 2020+ (PERSU 2020+) em [https://apambiente.pt/sites/default/files/\\_Residuos/Planeamento/PERSU2020mais.pdf](https://apambiente.pt/sites/default/files/_Residuos/Planeamento/PERSU2020mais.pdf).

<sup>3</sup> Incluídos na análise SWOT efetuada como *“Fraquezas”* ou *“Ameaças”* – cfr. PERSU 2020 em [https://apambiente.pt/sites/default/files/\\_Residuos/Planeamento/PERSU2020.pdf](https://apambiente.pt/sites/default/files/_Residuos/Planeamento/PERSU2020.pdf).

<sup>4</sup> As medidas do PERSU abrangem apenas o Continente, mas as metas europeias abrangem todo o Portugal, incluindo as Regiões Autónomas, com maiores limitações relativamente ao cumprimento das mesmas. Assim, o grau de cumprimento dessas metas no Continente deverá ser superior, para compensar o menor desempenho nessas Regiões.

<sup>5</sup> SWD(2018) 422 final, de 24 de setembro, que acompanha o *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões relativo à aplicação da legislação da UE em matéria de resíduos, incluindo o relatório de alerta precoce relativo aos Estados-Membros em risco de incumprimento do*

de incumprimento das metas de preparação para reutilização e reciclagem e possíveis ações para melhorar a gestão dos resíduos, concluiu pela necessidade de alteração da estratégia nacional para os resíduos urbanos. Por outro lado, os desafios da nova estratégia europeia para os plásticos na economia circular<sup>1</sup> e as alterações feitas às *Diretivas Aterros, Resíduos e Embalagens* pelas Diretivas (UE) 2018/850, 2018/851 e 2018/852, de 30 de maio, tornaram necessário tomar medidas para realinhar o PERSU 2020 com as novas metas europeias nestas estabelecidas.

74. Assim, em 2019, o PERSU 2020 foi objeto de ajustamentos para esse efeito (PERSU 2020+)<sup>2</sup>. O PERSU 2020+ define como uma **linha de força prioritária a recolha seletiva de embalagens**, para potenciar a gestão dos resíduos urbanos em conformidade com a prioridade das soluções definidas pela *“hierarquia dos resíduos”*<sup>3</sup>.

Figura 4 – Hierarquia dos resíduos



Fonte: Elaborado pela equipa de auditoria, cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 178/2006.

75. Para o ajustamento do PERSU 2020+ identificaram-se, entre outros, os problemas seguintes:

- ◆ *“Apesar do aumento do número de equipamentos e infraestruturas de recolha seletiva, designadamente ecopontos e ecocentros, constata-se que o mesmo não teve reflexos proporcionais nos quantitativos recolhidos seletivamente, mantendo-se os valores da recolha indiferenciada, pelo que se revela necessário repensar os modelos de recolha seletiva, assim como reforçar as campanhas de sensibilização;*

*objetivo para 2020 de preparação para a reutilização/reciclagem de resíduos urbanos (COM(2018) 656 final, de 24 de setembro).*

<sup>1</sup> *“A European Strategy for Plastics in a Circular Economy”*, COM (2018) 28 final, de 16 de janeiro.

<sup>2</sup> Aprovado pela Portaria n.º 241-B/2019, de 31 de julho. O PERSU 2020+ não substituiu o PERSU 2020, constitui um ajustamento às medidas vertidas no PERSU 2020, alargando o âmbito temporal a 2025 e mantendo em vigor tudo o que não foi objeto de atualização.

<sup>3</sup> A hierarquia dos resíduos ordena as opções para a gestão dos resíduos segundo a sua sustentabilidade, atribuindo prioridade máxima à prevenção de resíduos, seguida da preparação para reutilização, da reciclagem, da valorização energética e, por último, da eliminação.

- ◆ *A fraca participação do cidadão na recolha seletiva, a separação incorreta ou deposição indevida das embalagens e resíduos de embalagens, a presença de contaminantes indesejáveis no equipamento de deposição e na linha de triagem, as ineficiências de processo ou o baixo desempenho operacional, são fatores que têm de ser prioritários face às orientações comunitárias propostas nas novas Diretivas”.*

76. Em consequência, foram definidas medidas específicas para a recolha seletiva de embalagens que visam a implementação de sistemas de depósito, o alargamento da recolha seletiva, a promoção de acordos voluntários, melhorias na triagem, avaliação de incentivos para incorporação de matérias-primas secundárias e comunicação e sensibilização.
77. Encontra-se ainda em preparação o *Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos PERSU 2030*, que dará continuidade ao PERSU 2020 e à aplicação da política nacional de resíduos<sup>1</sup>. Anuncia-se que o mesmo se irá focar na prevenção da produção de resíduos e na recolha seletiva, dando particular atenção a novas frações (resíduos têxteis, resíduos perigosos e bio resíduos) e ao uso de materiais provenientes de resíduos (combustível derivado de resíduos, composto, recicláveis recuperados, biogás e cinzas/escórias).
78. Sobre este Plano Estratégico, o MAAC referiu o seguinte no âmbito do contraditório:

*“O PERSU 2030 pretende garantir a aplicação da política nacional de gestão de resíduos urbanos, orientando os agentes envolvidos para a implementação de ações que permitam ao país estar alinhado com as políticas e estratégia da União Europeia, contribuindo para uma maior prevenção de resíduos, um aumento da preparação para reutilização, reciclagem e outras formas de valorização dos resíduos urbanos, com a consequente redução de consumo de matérias-primas primárias.*

*Este plano integra cenários de evolução de gestão de resíduos para o horizonte temporal de 2030, identificando um conjunto de marcos intermédios, em 2023, 2025 e 2027, que permitirão avaliar o desempenho nacional e aferir a concretização da estratégia desenhada em conformidade.*

*O PERSU 2030 focar-se-á na implementação da hierarquia de gestão de resíduos, que coloca a prevenção como princípio prioritário, preconizando um aumento substancial dos quantitativos recolhidos seletivamente com vista ao aumento de qualidade dos resíduos recuperados, condição essencial para a obtenção de produtos de maior valor acrescentado, fator chave para a transição para uma economia circular com um elevado nível de eficiência na utilização de recursos.*

*As medidas preconizadas no projeto de PERSU2030 dividem-se em 3 eixos distintos com vista à concretização de 6 objetivos que permitirão Portugal atingir as metas a que se encontra vinculado:*

- *Prevenção:*  
*Reduzir a produção e perigosidade dos RU.*
- *Gestão de resíduos:*  
*Promover a recolha seletiva e tratamento adequado;*  
*Assegurar a reciclagem ou valorização dos resíduos resultantes do tratamento dos RU.*
- *Operacionalização:*  
*Reforçar os instrumentos económico-financeiros;*  
*Assegurar a sustentabilidade e capacitação do setor;*  
*Comunicar e monitorizar a estratégia.”*

79. O *Plano de Ação para Economia Circular (PAEC)*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 23 de novembro, define os princípios de economia circular como: “*Conceber*

---

<sup>1</sup> No âmbito do contraditório, a APA veio informar que “(...) até ao momento, apenas foi efetuada uma consulta de alguns elementos e peças do plano junto de diversas entidades para alinhamento da estratégia do setor em função das expectativas existentes e das metas estabelecidas, sendo que a consulta pública do PERSU ainda não decorreu”.

*produtos, serviços e modelos de negócio que previnam a produção de resíduos e poluição do sistema natural; Manter produtos e materiais em utilização, no seu valor económico e utilidade mais elevados, pelo máximo tempo possível; Fomentar a regeneração dos recursos materiais utilizados e dos sistemas naturais subjacentes”.*

80. Esse Plano, mais centrado na prevenção e reutilização, partilha objetivos visados pelo PERSU, em especial na Ação 1 (do PAEC) — *Desenhar, Reparar, Reutilizar: uma responsabilidade alargada do produtor*, que tem como objetivo aumentar a reutilização de produtos, diminuir a produção de resíduos e contribuir para uma conceção de produtos com múltiplas vidas úteis e menor obsolescência. Nos setores-chave para a execução desta ação, que tem como “Referências” a *Diretiva Quadro dos Resíduos*, o *Regime Geral de Gestão de Resíduos* e os principais diplomas que regulam esta matéria, sobressaem, naturalmente, as entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos.
81. A este enquadramento acrescem os diplomas legais dirigidos especificamente à prevenção e preparação para reutilização e reciclagem de resíduos de plástico, onde relevam a tributação dos sacos de plástico leves (Lei n.º 82-D/2014), as medidas de incentivo à devolução de embalagens não reutilizáveis de bebidas (Lei n.º 69/2018), as medidas para promoção do uso sustentável do plástico e adoção de soluções circulares na Administração Pública e a recomendação de aplicação do sistema tarifário de resíduos baseado no instrumento económico PAYT feita pela Assembleia da República<sup>1</sup>.
82. Em síntese, os diplomas legais em vigor e os planos aprovados pelo Governo, em particular o *Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos*, são conformes com as diretivas e regulamentos da UE que regulam esta matéria e revelam-se ajustados ao enquadramento da gestão dos resíduos.

**4.2 O SISTEMA INTEGRADO DE REGISTO ELETRÓNICO DE RESÍDUOS É UM ELEMENTO CRUCIAL PARA O PLANEAMENTO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO RESULTADO DAS POLÍTICAS DE RESÍDUOS, MAS EVIDENCIA FRAGILIDADES AO NÍVEL DA QUANTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO UNIVERSO DAS EMBALAGENS E DO SISTEMA DE VALIDAÇÃO DA INFORMAÇÃO.**

83. As políticas de gestão de resíduos assentam fortemente na responsabilidade dos intervenientes nos vários fluxos para realizar metas estabelecidas a diversos níveis. Desse modo, o registo e fiabilidade da informação assume uma grande importância. Esses dados são essenciais para o planeamento e avaliação do resultado das políticas, para a elaboração de estatísticas e do reporte a instâncias europeias e, bem assim, para o cálculo da Taxa de Gestão de Resíduos (TGR) aplicável aos operadores a ela sujeitos.
84. A APA dispõe de um sistema de informação sobre resíduos, o *Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos* (SIRER). Este sistema suporta os registos de dados a que estão obrigados os operadores de gestão de resíduos, os produtores de resíduos e os transportadores, entre os quais as origens discriminadas dos resíduos, a quantidade, classificação e destino discriminados dos resíduos, a identificação das operações efetuadas e a identificação dos transportadores<sup>2</sup>.
85. As estatísticas nacionais têm por base os dados recolhidos através do reporte dos produtores do produto, produtores de resíduos e operadores na plataforma do SIRER. Estes dados são

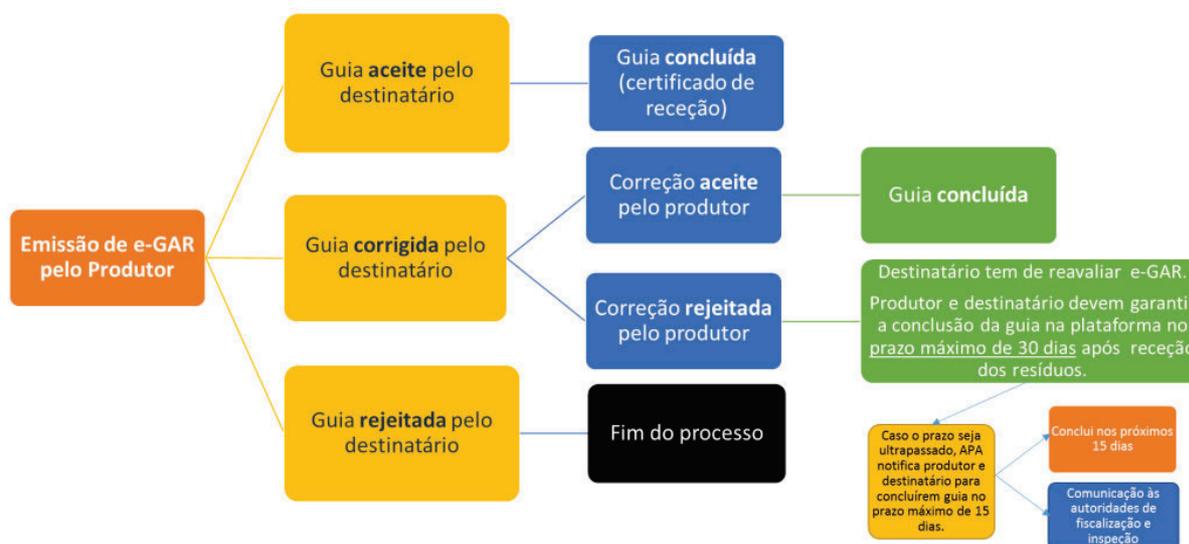
<sup>1</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 8/2013, de 31 de janeiro.

<sup>2</sup> Cfr. artigos 98.º e 99.º do Anexo I (Regime Geral da Gestão de Resíduos) do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, sobre as entidades que se encontram abrangidas pela obrigatoriedade de registo e a informação que deve ser objeto de submissão. Anteriormente a este diploma, esta obrigatoriedade estava prevista nos artigos 48.º e 49.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 73/2011.

fornecidos ao Instituto Nacional de Estatística (INE)<sup>1</sup> ao abrigo de um protocolo firmado com a APA e constituem a base para as estatísticas nacionais sobre resíduos. O tratamento dos dados é sujeito a um conjunto de extrapolações estatísticas pelo INE, o qual, depois, procede à divulgação de informação agregada e sintética e a reporta ao EUROSTAT.

86. No caso dos fluxos específicos de resíduos, os produtores do produto, embaladores e fornecedores de embalagens de serviço são obrigados a proceder à inscrição e submissão de dados no SIRER, comunicando à APA o tipo e a quantidade de produtos ou o material e a quantidade de embalagens colocados no mercado e o sistema de gestão por que optaram em relação a cada tipo de resíduo<sup>2</sup>, informação necessária ao acompanhamento das suas responsabilidades.
87. As entidades gestoras do SIGRE são obrigadas a promover a realização de auditorias anuais aos embaladores, aos fornecedores de embalagens de serviço, aos SGRU, aos operadores de tratamento de resíduos e aos estabelecimentos HORECA<sup>3</sup>, realizadas por entidades independentes, para verificar a qualidade e veracidade das informações transmitidas<sup>4</sup>.
88. Os registos no SIRER estão sujeitos a alguns mecanismos de verificação da sua coerência como, por exemplo, o das guias de transporte de resíduos<sup>5</sup>, no que respeita à informação relacionada com a produção e gestão de resíduos, conforme figura seguinte:

Figura 5 – Diagrama do processo de emissão e gestão das guias eletrónicas de transporte de resíduos



Fonte: Reproduzido do Manual de Utilizador e-GAR da Plataforma SILIAMB.

<sup>1</sup> Nos termos estabelecidos no *Regulamento de Funcionamento do Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos*.

<sup>2</sup> Cfr. artigo 19.º do UNILEX.

<sup>3</sup> Acrónimo de *Hof[téis] + Re[staurantes] + Ca[fés]*.

<sup>4</sup> Cfr. ponto 1 do capítulo 6.4.2, do Despacho n.º 14202-E/2016.

<sup>5</sup> Guia eletrónica de Acompanhamento de Resíduos (e-GAR).

89. Identificaram-se, no entanto, fragilidades no sistema.
90. Desde logo, não existe uma quantificação rigorosa das embalagens introduzidas no mercado. Apesar das regras existentes, a própria APA assumiu em contraditório, que continuam “(...) a existir *“free-riders” dentro do fluxo de embalagens*”. Trata-se de embaladores ou fornecedores de embalagens de serviço que não efetuam a inscrição e submissão de dados no SIRER, sobre a quantidade de embalagens colocadas no mercado<sup>1</sup> e o sistema de gestão por que optaram (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do UNILEX). Nesses casos, há embalagens que não são quantificadas.
91. Esse incumprimento não permite o apuramento adequado da taxa de reciclagem dos resíduos de embalagens, a qual se exprime pela percentagem das embalagens recicladas relativamente ao *número de embalagens declaradas*.
92. Para efeitos do apuramento dessa taxa, a APA considera que a quantidade de resíduos de embalagens produzida é igual à quantidade registada de embalagens colocada no mercado no mesmo ano. A Decisão da Comissão 2005/270/CE consente que o cálculo se faça por estimativa, embora as mesmas devam basear-se em dados empíricos e ser explicadas na descrição da metodologia. No entanto, a falta de precisão do indicador gera dúvidas.
93. Por outro lado, estando a quantidade de embalagens declaradas na base do cálculo das contribuições devidas pelos produtores (*ecovvalor*), o não registo das quantidades de embalagens colocadas no mercado pelos embaladores e fornecedores de embalagens de serviço pode permitir que os mesmos se furem à responsabilidade de gerir ou financiar a gestão dos resíduos originados.
94. A este respeito, em contraditório, o MAAC referiu que “*O Ministério do Ambiente e da Ação Climática tem vindo a agir em diversas frentes com o objetivo de combater o incumprimento da obrigação de registo dos produtores e embaladores no SIRER, designadamente através da adequação da legislação (...), da implementação de procedimentos de controlo, e da atuação ao nível da inspeção e fiscalização*”, tendo sublinhado as competências da Autoridade de Segurança Ambiental e Económica (ASAE) na “*fiscalização dos agentes responsáveis pela colocação no mercado de produtos e embalagens sujeitos a regimes de responsabilidade alargada do produtor*”.
95. Em termos legislativos, foi referida a publicação do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, prevendo disposições que visam promover o cumprimento da obrigação de registo por parte dos produtores/embaladores, designadamente a proibição de colocação e subsequentes disponibilizações no mercado de produtos e embalagens quando o respetivo produtor/embalador não cumpra a obrigação de inscrição no SIRER, bem como a proibição das entidades gestoras de sistemas integrados de fluxos específicos (incluindo embalagens) de celebrarem ou renovarem contratos com produtores/embaladores que não estejam registados no SIRER.
96. Em matéria de procedimentos de controlo, foi referido que:
- ◆ “*A APA já dispõe de mecanismos que lhe permite aferir a correção dos dados registados no SIRER de modo a garantir a fiabilidade da informação reportada, nomeadamente a possibilidade de realizar auditorias a vários dos intervenientes que têm a obrigação de reporte de dados no SIRER*”;
  - ◆ “*Foram também implementados procedimentos de controlo que visam combater o free-riding na colocação de produtos e embalagens no mercado, destacando-se o tratamento pela APA de informação submetida no SIRER e o cruzamento de dados de diferentes módulos desse sistema, de modo regular, identificando produtores/embaladores não registados no SIRER, com o encaminhamento dessa informação para as entidades com competências de inspeção e fiscalização neste âmbito, designadamente a IGAMAOT e a ASAE*”; e

---

<sup>1</sup> Há também embalagens introduzidas no mercado que não são objeto de registo, quer por a quantidade não atingir o limite definido quer por resultar de compras *online* pelo consumidor final.

- ◆ *“Acrece que os intervenientes na gestão dos resíduos urbanos estão sujeitos a poderes fiscalizadores das respetivas entidades licenciadoras, ao poder inspetivo da IGAMAOT, e, no caso dos sistemas de gestão de resíduos urbanos (SGRU), à regulação da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) (...).*
97. Note-se que estas medidas são muito recentes, não tendo podido confirmar-se a sua efetividade e resultados. Observou-se, por outro lado, que, em termos de validação, a APA não tem competência legal para proceder a ações inspetivas das entidades gestoras dos SGRU e dos sistemas integrados de gestão de fluxos específicos, bem como dos operadores de gestão de resíduos.
98. No domínio das penalizações, o MAAC referiu que *“o regime geral da gestão de resíduos aprovado igualmente pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020 (...), tipifica como contraordenação ambiental grave o incumprimento da obrigação de inscrição no SIRER e da obrigação de submissão de dados no SIRER pelos produtores de produtos, os embaladores, bem como os fornecedores de embalagens de serviço sujeitos à obrigação de registo nos termos da legislação relativa a fluxos específicos de resíduos abrangidos pela responsabilidade alargada do produtor”.*
99. A este respeito, releva-se que já o anterior Regime Geral da Gestão de Resíduos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, no artigo 67.º, n.º 2, alínea r)<sup>1</sup>, qualificava o incumprimento da obrigação de inscrição e registo de dados no SIRER como contraordenação ambiental grave, sendo que o montante das coimas não sofre alteração desde agosto de 2015<sup>2</sup>.
100. Apesar do referido, o MAAC considera que *“(…) poderá ser equacionado o reforço dos mecanismos necessários para o cumprimento das obrigações declarativas e para a validação dos dados introduzidos no SIRER”* e que *“(…) serão prosseguidos os esforços no sentido de eliminar o incumprimento das obrigações declarativas no âmbito do SIRER”.* A concretização deste propósito afigura-se da maior importância.
101. Refira-se ainda que os módulos MIRR (Mapa Integrado de Registo de Resíduos), MRRU (Mapa Registo de Resíduos Urbanos) e MTR (Movimentos Transfronteiriços de Resíduos) do SIRER permitem quantificar as entradas e saídas de resíduos nas diferentes fases de gestão, mas a quantificação dos resíduos de embalagens discriminada por material apresenta algumas dificuldades aquando da identificação dos resíduos com o código relativo às misturas de embalagens<sup>3</sup>.
102. Para uma caracterização rigorosa do universo de embalagens e resíduos de embalagens foi determinada por Despacho do Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor e da Secretária de Estado do Ambiente<sup>4</sup>, a realização de um estudo. Esse estudo deveria identificar as embalagens colocadas no mercado por setor de atividade e respetivos resíduos urbanos, bem como as origens de recolha seletiva e o tipo de produtores de resíduos em cada SGRU. Verifica-se, no entanto, que, embora a colaboração dos SGRU seja indispensável para o fornecimento da informação necessária e, sobretudo, para a realização dos trabalhos de caracterização dos resíduos, a realizar nas suas instalações, na data em que o estudo deveria ser entregue à APA e à Direção-Geral das Atividades Económicas, como determinado no referido Despacho, 18 das 23 entidades gestoras do SGRU não se tinham disponibilizado para colaborar no desenvolvimento desse trabalho.

<sup>1</sup> Na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 73/2011.

<sup>2</sup> Alteração introduzida pela Lei 114/2015 à Lei n.º 50/2006 – Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais.

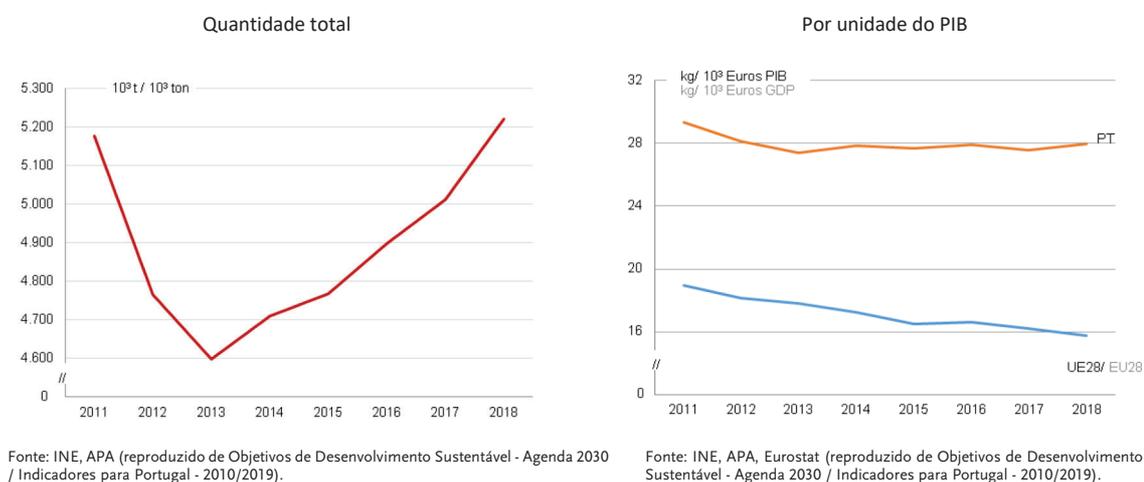
<sup>3</sup> Código LER 15 01 06 (*Misturas de embalagens*).

<sup>4</sup> Cfr. n.º 6 do Despacho n.º 5615/2020. O estudo é coordenado pelo Presidente da CAGER e deveria estar concluído até 30 de outubro de 2020.

#### 4.3 O INDICADOR RELATIVO À DENSIDADE DE DETRITOS PLÁSTICOS FLUTUANTES NÃO É OBJETO DE QUALQUER ACOMPANHAMENTO

103. Os indicadores relevantes para a aferição do cumprimento dos ODS relacionados com a gestão dos resíduos urbanos de plástico referem-se sobretudo à proporção de resíduos sólidos municipais coletados e geridos, à taxa de reciclagem e à densidade dos detritos plásticos flutuantes.
104. No relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, de 2017<sup>1</sup>, relativamente ao ODS 11 – *Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis*, são referidos o Plano Nacional de Gestão de Resíduos e o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos, mencionando-se que “Apesar da produção total de resíduos urbanos e da deposição direta em aterro terem decrescido nos últimos anos, mantém-se como grandes desafios a prevalência da recolha indiferenciada (...)”.
105. A evolução do indicador relativo aos resíduos urbanos recolhidos, no entanto, evidencia que, após uma queda pronunciada da produção de resíduos no período da crise económica que sucedeu à crise financeira de 2007-2008, se verificou uma recuperação em “V”, sendo retomada a tendência crescente anterior. A quantidade de resíduos urbanos recolhida em 2018 excedeu já a observada em 2011. A quantidade de resíduos recolhidos por unidade do produto interno bruto (PIB) com tendência ligeiramente descendente no período de crise, tem-se mantido sensivelmente constante, mas a grande distância e divergindo da tendência decrescente da média da UE.

Gráfico 5 – Indicador 11.6.1 – Resíduos urbanos recolhidos



106. Como veremos mais à frente, a taxa de reciclagem é objeto de medição e acompanhamento, mas a evolução não é suficiente, sendo necessário um forte incremento da mesma.
107. Quanto ao lixo de plástico no mar, o referido relatório de 2017 diz simplesmente que Portugal tem tido uma política de resíduos que contribui para a qualidade dos oceanos, destacando-se o

<sup>1</sup> Em [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017\\_PT\\_REV\\_FINAL\\_28\\_06\\_2017.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017_PT_REV_FINAL_28_06_2017.pdf).

projeto-piloto “A Pesca por um Mar sem Lixo”, com o objetivo de sensibilizar a frota de pesca para a recolha dos resíduos capturados nas artes de pesca.

108. Apesar do problema que os resíduos de plástico constituem para o meio ambiente e da importância do mar no contexto nacional, o indicador 14.1.1 – *Índice de eutrofização das águas costeiras e da densidade de detritos plásticos flutuantes* – do objetivo de desenvolvimento sustentável 14. *Vida na Água*, não é objeto de qualquer acompanhamento pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).
109. Sobre o atrás observado, o MAAC, na sua resposta no âmbito do contraditório, referiu que “(...) foram já adotadas, ou encontram-se previstas no projeto de Plano Estratégico de Gestão para os Resíduos Urbanos 2030 (PERSU 2030) medidas que contribuem decididamente para a diminuição de poluição marítima em particular dos resíduos plásticos flutuantes, incluindo a operacionalização da recolha seletiva de resíduos de embalagens de plástico, a taxa associada aos sacos de plástico, ou a proibição de colocação no mercado de determinados produtos cosméticos e detergentes que contenham microesferas de plástico”.

## Financiamento

4.4 O MODELO DE FINANCIAMENTO DOS SISTEMAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS NÃO PERMITE A COBERTURA DOS GASTOS COM A SUA RECOLHA E NÃO ESTIMULA SUFICIENTEMENTE A ADOÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DE PREVENÇÃO E GESTÃO DOS RESÍDUOS PELOS CIDADÃOS

110. Os sistemas de gestão dos resíduos sólidos urbanos são financiados por:

- ◆ Tarifas cobradas aos utilizadores do serviço<sup>1</sup>;
- ◆ Prestações financeiras (*ecovalor*) pagas pelos produtores do produto, pelos embaladores ou pelos fornecedores de embalagens de serviço às entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos;
- ◆ Produto da venda de resíduos destinados à valorização e reciclagem<sup>2</sup>;
- ◆ Produto da venda da energia elétrica produzida nas centrais de incineração;
- ◆ Apoios ao investimento (cofinanciados por fundos nacionais e europeus).

111. O quadro seguinte evidencia o indicador de cobertura de gastos das entidades gestoras<sup>3</sup>, tal como apurado pela ERSAR:

<sup>1</sup> Qualquer pessoa singular ou coletiva que adquira os serviços de resíduos sem que tenha por objeto principal da sua atividade a prestação desses mesmos serviços a terceiros.

<sup>2</sup> Pelas entidades gestoras do *Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagens* (SIGRE).

<sup>3</sup> Esse indicador avalia a “sustentabilidade da gestão do serviço em termos económico-financeiros no que respeita à capacidade da entidade gestora gerar meios próprios de cobertura dos encargos que decorrem do desenvolvimento da sua atividade”, é definido como o “rácio entre os rendimentos tarifários, outros rendimentos e subsídios ao investimento e os gastos totais” e é calculado separadamente para os serviços de gestão em baixa e em alta.

### Quadro 3 – Cobertura de gastos dos serviços de gestão de resíduos urbanos (2020)

(em euros e percentagem)

	Alta <sup>(1)</sup>	Baixa <sup>(2)</sup>
Rendimentos tarifários	111 628 670	343 891 482
Outros rendimentos	17 485 933	24 077 571
Subsídios ao investimento	15 170 076	1 319 269
Rendimentos totais <sup>(3)</sup>	144 284 679	369 288 322
Gastos totais <sup>(4)</sup>	142 827 139	443 821 140
Cobertura dos gastos <sup>(3):(4)</sup>	101%	83%

<sup>(1)</sup> Abrangendo 100% das entidades gestoras em alta (23 entidades).

<sup>(2)</sup> Abrangendo 89% das entidades gestoras em baixa (225 das 253 existentes).

Fonte: Elaborado a partir do Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (2020), ERSAR.

112. Verifica-se dos dados indicados que no serviço em alta a cobertura de gastos pelas receitas é boa. No entanto, no serviço em baixa a cobertura dos gastos pelas receitas é insuficiente.
113. No relatório citado, a ERSAR conclui que, no serviço de gestão de resíduos urbanos, 85% das entidades gestoras não recuperam os custos com a prestação do serviço e que a grande maioria das entidades gestoras que não recupera custos neste serviço operam em modelo de gestão direta (sistemas de titularidade municipal)<sup>1</sup>.
114. De facto, as entidades gestoras em baixa são municípios, associações de municípios ou entidades do setor empresarial local e, pese embora o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais obrigue a repercutir os custos da gestão de resíduos nos consumidores<sup>2</sup>, em termos médios isso não se verifica. Note-se que a insuficiente cobertura de gastos pelas taxas cobradas pelos municípios e empresas municipais cria uma grande dependência de outras fontes de financiamento para a realização de projetos que permitam alargar e melhorar a recolha seletiva de resíduos.
115. A tarifação do serviço de gestão de resíduos urbanos para os consumidores domésticos é feita através da “*Tarifa de Resíduos Sólidos Urbanos*” incluída na fatura do abastecimento de água, sendo constituída por uma parte fixa e outra variável, esta em função do consumo de água. Este modelo não incentiva os cidadãos a adotarem boas práticas de prevenção e uma gestão adequada dos resíduos, tarifando do mesmo modo o cidadão que separa os seus resíduos e os encaminha para reciclagem e o cidadão que os descarta na recolha indiferenciada.
116. O RGGR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020 (Anexo I), veio impor aos sistemas em baixa a implementação até 2025 de um sistema em que as “*tarifas devem ser aplicadas sobre a quantidade de resíduos recolhidos, medida em unidades de peso ou estimada pelo volume de contentorização*” (cfr. artigos 31.º, 36.º, 46.º, 106.º e 107.º), dando lugar ao aparecimento, designadamente, de sistemas PAYT (*Pay as you Throw - pague por aquilo que deita fora*) ou RAYT/SAYT (*Receive/Save as You Throw - receba/poupe ao deitar fora*). Estes sistemas são baseados no princípio do poluidor-pagador,

<sup>1</sup> Refere-se também que a maioria das entidades gestoras não recupera os custos com a prestação do serviço em todas as regiões, com exceção da região do Algarve, encontrando-se nas regiões Norte e Centro a maioria das entidades gestoras em que não é conhecida a cobertura de gastos.

<sup>2</sup> O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais impõe que os preços a fixar pelos municípios relativos aos serviços prestados em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços. A gestão de resíduos sólidos é expressamente referida no elenco das atividades visadas pelo n.º 1 e a alínea c) do n.º 3 do artigo 21.º (Preços) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

podendo as tarifas ser diferenciadas tendo em conta se o utilizador faz ou não a separação dos resíduos ou se tenta minimizá-los, entre outras variantes.

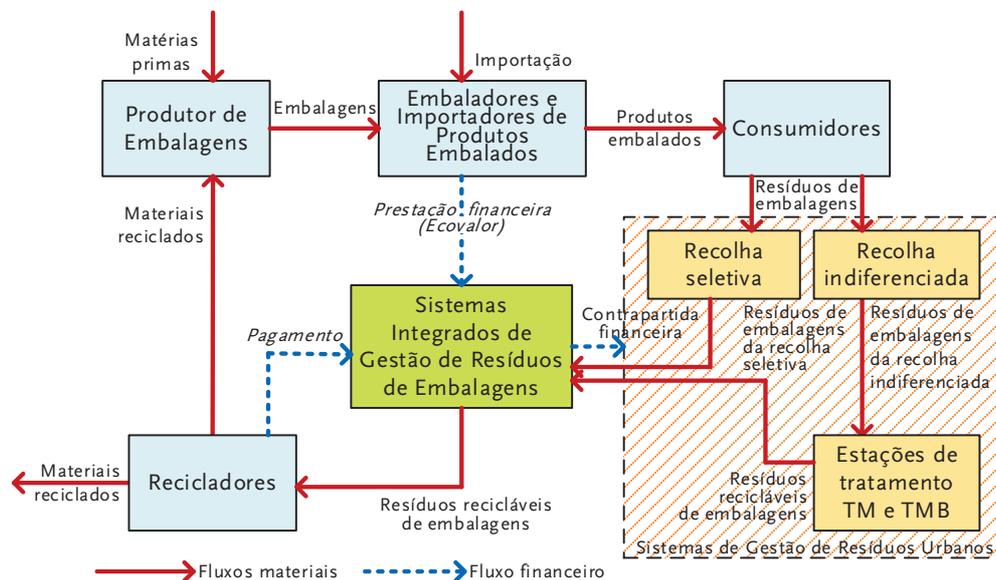
117. O Município da Maia iniciou já a implementação de um sistema desta natureza, com uma tarifa constituída por uma componente fixa e outra variável, calculada em função dos resíduos indiferenciados depositados nos contentores, sistema que se anunciou estar operacional em janeiro de 2022<sup>1</sup>.
118. Os custos de gestão dos fluxos específicos de resíduos são objeto de avaliação no processo de licenciamento das entidades gestoras, que têm de demonstrar o equilíbrio económico e financeiro da exploração do sistema, considerando os valores das prestações financeiras cobradas aos responsáveis originários pela colocação no mercado dos produtos que irão gerar esses resíduos e que estejam no âmbito da sua licença. A atualização desses valores é objeto de aprovação pela APA e pela Direção-Geral das Atividades Económicas. Note-se que estes custos não refletem os custos da reciclagem dos resíduos propriamente dita, que se processa a jusante do funcionamento deste sistema.
119. Focando-nos nos fluxos específicos dos resíduos de embalagens, refira-se que as entidades gestoras do SIGRE têm contratos com as 23 entidades gestoras dos SGRU, às quais pagam uma *“contrapartida financeira”* pelas quantidades de resíduos de embalagem recebidos e provenientes da recolha seletiva e da triagem dos resíduos indiferenciados, desde que esses resíduos cumpram as especificações técnicas de retoma estabelecidas por lei<sup>2</sup>.
120. O circuito físico e financeiro relativo aos fluxos específicos de resíduos de embalagens está retratado na figura seguinte.

---

<sup>1</sup> Vide <http://www.payt.pt/oprojeto>. O sistema assenta na identificação do utilizador e do equipamento e numa taxa aplicada ao número de recolhas.

<sup>2</sup> A contrapartida financeira é determinada nos termos estabelecidos no Despacho n.º 14202-C/2016, de 25 de novembro, dos Secretários de Estado Adjunto e do Comércio e do Ambiente. No caso do plástico essa contrapartida financeira varia entre os 199 e os 685 €/tonelada. Quando os resíduos não cumprem as especificações técnicas, estando contaminados, podem ser vendidos diretamente pelos SGRU aos recicladores, o que se verificará a valores muito inferiores aos fixados no Despacho.

Figura 6 – Responsabilidade alargada do produtor para o fluxo de resíduos de embalagem



Fonte: Elaborado com base no Decreto-Lei n.º 152-D/2017 e nas licenças das entidades gestoras do SIGRE.

121. O *Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos* prevê que os valores das prestações financeiras pagas pelos produtores do produto às entidades gestoras dos sistemas integrados de gestão dos fluxos de resíduos sejam “*diferenciadas em função do impacto ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos respetivos resíduos, nomeadamente no que respeita à utilização de substâncias ou misturas perigosas, à incorporação de materiais reciclados, à suscetibilidade para o desmantelamento, à reutilização e à valorização e à facilidade de reciclagem dos produtos e das matérias-primas secundárias com valor económico que contenham*”.
122. Neste enquadramento, os modelos elaborados pelas entidades gestoras do SIGRE para determinação dos valores de prestação financeira a cobrar (*ecovalor*) são aprovados pela APA e pela Direção-Geral das Atividades Económicas. Um dos princípios subjacentes aos modelos é o de que os preços devem refletir os gastos, ou seja, a prestação financeira deve corresponder à prestação do serviço e ser diferenciada em função da reciclabilidade. Verifica-se, no entanto, que apenas a Sociedade Ponto Verde diferencia o *ecovalor*, tendo fixado um agravamento de 10% para dois tipos de embalagem de plástico (garrafas de PET com tampa metálica e/ou rótulo de PVC) consideradas “*disruptivas do processo de reciclagem*”, indicando a própria tabela “*sugestões de melhoria*”, no caso a substituição dos materiais utilizados nas tampas e nos rótulos.
123. No âmbito da matéria atrás referida, a APA, em sede do contraditório, veio informar que a Agência “*e a DGAE, no caso do SIGRE, aprovaram modelos de prestação financeira que incluam a diferenciação por bonificação ou penalização. Ou seja, as 3 EG do SIGRE e não apenas a SPV apresentam modelos com esta particularidade pese embora não haja uma harmonização de critérios*”.
124. Apesar do referido pela APA, e conforme atrás mencionado, apurou-se que apenas a Sociedade Ponto Verde aplicou, a partir de 2019, “*penalizações que visam desincentivar a utilização de embalagens disruptivas do processo de reciclagem, fomentando a utilização de materiais ou combinações de materiais comprovadamente mais fáceis de reciclar*”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. <https://www.pontoverde.pt/aderentes/Tabela%20de%20penaliza%C3%A7%C3%B5es%202019.pdf>.

125. Nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, sempre que em determinado fluxo específico de resíduos atue mais do que uma entidade gestora, há lugar à aplicação de mecanismos de alocação e compensação a definir pelo presidente da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos (CAGER), com vista a compensar a entidade gestora que assume a responsabilidade pela gestão de resíduos.
126. Os custos totais verificados na gestão dos fluxos específicos de resíduos de embalagens<sup>1</sup> foram de 80.086.664 €, 90.926.451 € e 99.965.854 € em 2017, 2018 e 2019, respetivamente.
127. Conforme evidencia o quadro seguinte, o valor da receita correspondente ao *ecovalor*, foi, nesses anos, respetivamente de 70.992.066 €, 69.052.719 € e 71.113.377 €.

Quadro 4 – Quantidades de embalagens e custos e proveitos diretos do fluxo de resíduos de embalagens (2017-2019)

(em toneladas e euros)

Ano	Quantidades colocadas no mercado (t)	Prestações financeiras ( <i>ecovalor</i> ) <sup>(1)</sup> (€)	Gastos com a recolha dos resíduos <sup>(2)</sup> (€)	Quantidade de resíduos valorizada (t)	Quantidade de resíduos reciclados (t)	Valor de retoma <sup>(3)</sup> (€)
2017	723 062	70 992 066	66 497 735	544 298	372 580	17 032 878
2018	756 746	69 052 719	76 722 457	559 515	399 637	14 688 361
2019	768 409	71 113 377	79 191 070	594 453	432 945	12 966 512

Notas: Inclui apenas os fluxos de resíduos de embalagem geridos por Sociedade Ponto Verde, Novo Verde e Electrão.

(1) Suportadas pelos produtores / importadores do produto ou pelos embaladores de produtos embalados, bem como fornecedores de embalagens de serviço no caso do fluxo específico de embalagens e resíduos de embalagens, paga à entidade gestora.

(2) Gastos com os valores da contrapartida financeira pagos aos SGRU;

(3) Valor resultante das receitas com a venda de resíduos pelas entidades gestoras do SIGRE menos os valores da contrapartida financeira pagos pelas mesmas aos SGRU.

Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

128. No entanto, no que respeita especificamente às embalagens de plástico, os valores estimados do *ecovalor* recebidos pelas três entidades gestoras do fluxo de resíduos de embalagens<sup>2</sup> no período abrangido pela auditoria (constantes do quadro seguinte) indicam uma tendencial estabilização dos mesmos, em termos globais:

Quadro 5 – Estimativa dos valores do *ecovalor* relativo às embalagens de plástico (2017-2019)

(em milhares de euros)

	2017	2018	2019
Ponto Verde	31 698	26 642	25 182
Novo Verde	4 342	4 766	5 603
Electrão	–	3 155	3 854
<b>Total</b>	<b>36 040</b>	<b>34 563</b>	<b>34 639</b>

Fonte: Elaborado a partir dos valores do *ecovalor* e das quantidades constantes dos relatórios anuais de Ponto Verde, Novo Verde e Electrão.

<sup>1</sup> Sociedade Ponto Verde, Novo Verde e Electrão.

<sup>2</sup> A prestação financeira (*ecovalor*) a pagar às entidades gestoras dos SIGRE, por kg de plástico, está atualmente fixada em 0,2239 € (Sociedade Ponto Verde), 0,2620 € (Novo Verde) ou 0,35507 € (Electrão).

129. Em suma, o modelo de financiamento dos sistemas de gestão dos resíduos sólidos urbanos e dos resíduos de embalagens:

- ◆ Não permite a cobertura dos gastos com a recolha dos resíduos;
- ◆ Não incentiva suficientemente os cidadãos a adotarem boas práticas de prevenção e gestão de resíduos;
- ◆ Apesar de algum crescimento da quantidade de embalagens colocadas no mercado, não apresenta uma evolução positiva relevante no montante das correspondentes prestações financeiras (*ecovalor*), incluindo no caso das embalagens de plástico;
- ◆ Evidencia uma crescente diminuição do valor líquido de retoma dos resíduos de embalagens.

## Prevenção de Resíduos

130. Como se referiu acima, em matéria de resíduos a melhor opção é diminuir a sua produção. Essa prioridade é, pois, a que está no topo da hierarquia da gestão de resíduos e está presente na legislação e nas estratégias definidas. As medidas de prevenção de resíduos visam reduzir a quantidade de resíduos produzidos e/ou o seu impacto adverso no ambiente e na saúde humana.
131. Essa prevenção pode ser estimulada de várias formas. De acordo com o disposto no *Regime Geral da Gestão de Resíduos*<sup>1</sup>, os produtores podem ser obrigados a promover alterações da conceção dos produtos para dar origem a menos resíduos na produção e utilização e para garantir o tratamento adequado dos resíduos, desde que essas alterações sejam técnica e economicamente viáveis e sejam compatíveis com as regras do mercado interno. Tal desiderato pode também ser prosseguido por medidas voluntárias, como adiante se explicita.
132. Por outro lado, e como já referido, o *Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos* prevê que os valores das prestações financeiras pagas pelos produtores às entidades gestoras dos sistemas integrados de gestão dos fluxos de resíduos sejam diferenciados em função do impacto ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos respetivos resíduos<sup>2</sup>.
133. O *Regime Geral da Gestão de Resíduos*, tendo em vista dissociar o crescimento económico dos impactos ambientais relacionados com a produção de resíduos, determinou ainda a elaboração de programas de prevenção de resíduos, contendo medidas e objetivos<sup>3</sup>. Esses programas devem incluir, com incidência na fase de conceção, produção e distribuição, medidas como a promoção da conceção ecológica dos produtos, a divulgação de informação técnica sobre prevenção de resíduos e a realização de campanhas de sensibilização.

<sup>1</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 10.º-A do Decreto-Lei n.º 178/2006, aditado pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho.

<sup>2</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017.

<sup>3</sup> Cfr. artigo 17.º-A e anexo V, aditados pelo Decreto-Lei n.º 73/2011.

#### 4.5 AS MEDIDAS PARA REDUÇÃO DO CONSUMO DE SACOS DE PLÁSTICO FORAM MUITO EFICAZES, TENDO, ENTRETANTO, SIDO ADOTADAS VÁRIAS OUTRAS MEDIDAS E PROJETOS PARA REDUÇÃO DO CONSUMO DE PRODUTOS DE PLÁSTICO

134. Portugal era um dos países onde se utilizavam mais sacos de plástico, com um consumo estimado acima de 500 sacos/hab por ano, a maioria (cerca de 466) de utilização única<sup>1</sup>.
135. A *Lei da Fiscalidade Verde* introduziu uma contribuição sobre os sacos de plástico leves de 0,08 €<sup>2</sup> por unidade, visando induzir os consumidores a dar preferência a sacos reutilizáveis e a outras soluções ambientalmente mais sustentáveis e reduzir o consumo para um máximo de 35 sacos/habitante por ano.
136. O resultado excedeu em muito as expectativas, verificando-se uma enorme retração no consumo de sacos de plástico de utilização única.
137. O consumo situou-se em 10,7 sacos/hab no primeiro ano de aplicação da contribuição (2015)<sup>3</sup>, sendo de 7,5 sacos/hab em 2019, depois de ter registado um mínimo de 5,9 sacos/hab em 2018. Estes valores são muito inferiores às metas da UE, de 90 sacos/hab até 31 de dezembro de 2019 e 40 sacos/hab até 31 de dezembro de 2025<sup>4</sup>.

Quadro 6 – Evolução do consumo de sacos de plástico leves e respetiva contribuição

(em milhares de unidades e euros)

Sacos de plástico leves	Quantidade					Contribuição <sup>1)</sup>				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Introdução no consumo (com contribuição)	2.490	480	242	177	192	199.163	38.373	19.396	14.184	15.377
Utilizados em donativos a IPSS (isentos de contribuição)	1.183	647	1.247	1.821	401	-	-	-	-	-
Destinados a conter géneros alimentícios e gelo (isentos de contribuição)	92.849	77.154	N.D.	58.488	76.638	-	-	-	-	-
Adquiridos antes do final de 2014 e introduzidos no consumo em 2015	14.664	-	-	-	-	1.173.129	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>111.186</b>	<b>78.281</b>	<b>1.489</b>	<b>60.486</b>	<b>77.231</b>	<b>1.372.292</b>	<b>38.373</b>	<b>19.396</b>	<b>14.184</b>	<b>15.377</b>
N.º habitantes (x1000)	10.358	10.325	10.300	10.283	10.286					
Consumo por habitante	10,7/hab	7,6/hab	N.D.	5,9/hab	7,5/hab					

<sup>2)</sup> À contribuição estabelecida pela Lei n.º 82-D/2014 acresce o IVA (não incluído nos valores do quadro).

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira e INE (população residente).

138. Por outro lado, para promover uma utilização mais sustentável de recursos, o Governo determinou<sup>5</sup> que fossem tomadas medidas para redução do consumo de produtos de plástico na Administração Pública. Essas medidas incluíram, entre outras, a proibição, no âmbito da

<sup>1</sup> Cfr. *Projeto de Reforma da Fiscalidade Verde*, Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde, setembro de 2014.

<sup>2</sup> Acresce IVA à taxa legal aplicável (23%).

<sup>3</sup> A receita fiscal arrecadada pelo Estado no primeiro ano de aplicação do regime de tributação foi de apenas 5% dos 28 milhões de euros previstos.

<sup>4</sup> Cfr. Diretiva (UE) 2015/720.

<sup>5</sup> Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2018, de 18 de outubro.

contratação pública, da aquisição ou utilização de produtos de plástico de utilização única ou descartável, a preferência de produtos identificados com o rótulo *Eco Label* da UE ou outras certificações ambientais relevantes, bem como a promoção de ações de formação e de sensibilização.

139. De acordo com a APA, a maioria das entidades públicas incluiu nos seus procedimentos de fornecimento ou utilização a proibição de produtos de plástico de utilização única ou descartável<sup>1</sup> e a promoção de recipientes reutilizáveis pelos trabalhadores, realizando, ainda, uma adequada separação, recolha seletiva e encaminhamento de resíduos para valorização<sup>2</sup>. Os constrangimentos observados respeitam, entre outros, a máquinas de  *vending*  de bebidas quentes, que continuam a disponibilizar copo descartável e agitador, muitas vezes em plástico, não existindo na maioria das vezes diferenciação de preços quando o utilizador opta por dispensar o copo descartável<sup>3</sup>.
140. Os constrangimentos à implementação das medidas respeitam essencialmente a restrições orçamentais, custos mais elevados ou inexistência de produtos alternativos ao plástico, imposições das regras da contratação pública ou indisponibilidade de recursos humanos ou complexidade de quantificação de objetivos ambientais<sup>4</sup>.
141. Foram também adotadas outras medidas para redução do consumo de produtos de plástico, cujo impacto, no entanto, apenas poderá ser avaliado mais tarde.
142. A Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro, adotou medidas para incentivar a “*devolução de embalagens de bebidas em plástico não reutilizáveis, com vista a garantir o seu encaminhamento para a reciclagem*”. A existência de um sistema de depósito de embalagens não reutilizáveis será obrigatório a partir de 1 de janeiro de 2022<sup>5</sup>.
143. O projeto-piloto teve início em 13 de março de 2020, através da colocação de equipamentos que permitem o pagamento pela devolução, em 23 grandes superfícies comerciais, uma na área de cada um dos SGRU, sob gestão da APED e financiado em 1,66 M€ pelo Fundo Ambiental<sup>6</sup>.
144. A Diretiva (UE) 2019/904, de 5 de junho (“*Diretiva SUP*”<sup>7</sup>), veio estabelecer medidas para a redução do impacto no ambiente dos produtos de plástico de utilização única, de plástico oxodegradável e das artes de pesca que contêm plástico, impondo restrições à sua colocação no mercado<sup>8</sup>. Parte dessas medidas estão vertidas nas Leis n.ºs 76/2019 e 77/2019, de 2 de setembro, e 88/2019, de 3 de setembro. Estes diplomas introduziram:

- ◆ Medidas restritivas da utilização de plástico em embalagens e produtos descartáveis como por exemplo a proibição da louça de plástico de utilização única (estabelecendo regimes transitórios para adaptação, de um ano para a restauração, de dois anos para a

<sup>1</sup> Ainda assim e admitindo que a proximidade de datas não permitisse visualizar o impacto adequadamente, as conclusões do Relatório de Auditoria n.º 7/2020-2.ª Secção sobre Compras Públicas Ecológicas e a informação nela analisada não evidenciaram esta utilização de critérios nos contratos públicos.

<sup>2</sup> Cfr. *Relatório sobre a execução das medidas estipuladas na Resolução de Conselho de Ministros n.º 141/2018, de 26 de outubro: Utilização sustentável de recursos na Administração Pública através da redução do consumo de papel e de produtos de plástico*, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros / APA, julho de 2020.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Cfr. artigos 23.º-A e 23.º-C do *Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos*, aditados pela Lei n.º 69/2018.

<sup>6</sup> Os termos e os critérios aplicáveis ao projeto-piloto para a implementação desta medida foram definidos na Portaria n.º 202/2019, de 3 de julho. O valor a atribuir ao consumidor final pela devolução de embalagens de bebidas em plástico não reutilizáveis foi fixado em 0,02 € para embalagens de 0,1 a 0,5 litros e de 0,05 € para embalagens entre 0,5 e 2 litros pelo Despacho n.º 6534/2019, de 4 de julho, do Ministro do Ambiente e da Transição Energética.

<sup>7</sup> *Single Use Plastic*.

<sup>8</sup> O prazo para transposição desta Diretiva era 3 de julho de 2021.

venda ambulante e em meios de transporte coletivo e de três anos para o comércio a retalho);

- ◆ A obrigatoriedade de disponibilização aos consumidores de alternativas à distribuição de sacos de plástico muito leves e de cuvetes em plástico nos pontos de venda de pão, frutas e legumes (proibição a partir de 1 de junho de 2023); e
- ◆ A proibição do descarte de pontas de cigarro em espaço público.

145. A Diretiva (UE) 2019/904 estabelece que quando os Estados-Membros adotem as medidas dela constantes deve ser efetuada uma referência à Diretiva. Apenas a Lei n.º 88/2019 faz tal menção, quando atribui aos produtores de produtos de tabaco a responsabilidade pela prevenção e pelo combate à poluição produzida pelos filtros de cigarros, referindo que essa matéria “(...) é [será] regulada no âmbito da transposição da Diretiva (UE) 2019/904 (...)”.
146. Com o aditamento do artigo 35.º-N ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março<sup>1</sup>, pelo Decreto-Lei n.º 62-A/2020, de 3 de setembro<sup>2</sup>, o prazo de transposição da primeira fase da Diretiva (UE) 2019/904 foi fixado até 31 de dezembro de 2020, clarificando as Leis n.ºs 76/2019 e 77/2019<sup>3</sup>.
147. A obrigação de os prestadores de serviços de restauração e de bebidas se adaptarem às disposições da Lei n.º 76/2019 foi, no entanto, prorrogada até 1 de julho de 2021 pelo Decreto-Lei n.º 22-A/2021, de 17 de março, que estabeleceu medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia de COVID-19<sup>4</sup>.
148. Foi, entretanto, publicado o Decreto-Lei n.º 78/2021, de 24 de setembro, que transpôs parcialmente a Diretiva (UE) 2019/904<sup>5</sup>, sendo aplicável aos produtos de plástico de utilização única, aos produtos feitos de plástico oxodegradável e às artes de pesca que contêm plástico. Este diploma veio proibir, a partir de novembro de 2021, a colocação no mercado de alguns produtos de plástico de utilização única, como é o caso dos talheres, pratos e recipientes para alimentos feitos de poliestireno expandido, proibindo também a colocação no mercado de qualquer produto de utilização única feito de plástico oxodegradável.
149. O referido diploma legal, com vista a alcançar uma redução sustentada do consumo de determinados produtos de plástico de utilização única estabeleceu, ainda, os seguintes objetivos nacionais:
- a) Até 31 de dezembro de 2026, uma redução do consumo de 80%, relativamente a 2022;*  
*b) Até 31 de dezembro de 2030, uma redução do consumo de 90%, relativamente a 2022”.*
150. Com a alteração ao artigo 5.º da Lei n.º 77/2019 efetuada pelo Decreto-Lei n.º 78/2021, “A partir de 1 de janeiro de 2022, nos pontos de venda de produtos a granel, é obrigatória a disponibilização aos consumidores de alternativas reutilizáveis para acondicionamento de produtos de panificação, frutas e produtos hortícolas, ou, quando tal não for possível, alternativas feitas de um único material que não seja plástico”.
151. As entidades gestoras do SIGRE, dentro da execução do Plano de Investigação e Desenvolvimento que integra as obrigações constantes das respetivas licenças, têm apoiado projetos de desenvolvimento de produtos como, p. ex., o desenvolvimento de envelopes de papel com janela em papel cristal em substituição do plástico<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Estabeleceu medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica de COVID 19.

<sup>2</sup> Alterou as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19.

<sup>3</sup> Cfr. n.º 2, do artigo 35.º-N.

<sup>4</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 35.º-N, na redação do Decreto-Lei n.º 22-A/2021, de 17 de março.

<sup>5</sup> Procedeu ainda à primeira alteração à Lei n.º 76/2019 e à Lei n.º 77/2019.

<sup>6</sup> Cfr. Relatório de Atividades da Sociedade Ponto Verde, 2019.

152. Refira-se, ainda, que um consórcio liderado pela EDIA – Empresa de Desenvolvimento de Infraestruturas de Alqueva, SA, com a CIMAC – Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central, a empresa GESAMB – Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM, e a Universidade de Évora está a desenvolver o projeto PlaCarvões “*De Plásticos a Carvões Ativados – Economia circular nos plásticos agrícolas e urbanos*”, financiado pelo Fundo Ambiental. Este consórcio desenvolveu estratégias para a redução dos problemas provocados pelos plásticos de uso único, quer na agricultura, quer no circuito urbano, e pela contaminação orgânica dos mesmos, transformando estes “*resíduos sujos*” e de mistura em carvões ativados<sup>1</sup>.

#### 4.6 FORAM CELEBRADOS ACORDOS PARA O USO EFICIENTE DO PLÁSTICO COM ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES E UTILIZADORES, BEM COMO O *PACTO PORTUGUÊS PARA OS PLÁSTICOS*, CUJA CONCRETIZAÇÃO TEM POTENCIAL PARA REDUZIR SIGNIFICATIVAMENTE OS ARTIGOS DESCARTÁVEIS DE PLÁSTICO

##### Acordos para o uso eficiente do plástico

153. Nos termos do artigo 10.º-A do Decreto-Lei n.º 178/2006, aditado pelo Decreto-lei nº 73/2011, a responsabilidade do produtor pela gestão dos resíduos provenientes dos seus produtos pode ser assumida através da celebração de acordos voluntários entre o produtor do produto e a APA.
154. Os acordos voluntários celebrados com a APA caracterizam-se pela vontade dos setores produtivos em se comprometerem a reduzir a produção de resíduos provenientes dos seus produtos, aumentando os níveis de reciclagem, garantindo a utilização eficiente de recursos e aumentando a qualidade dos materiais reciclados, permitindo assim atingir objetivos ambientais de forma mais flexível, promovendo-se a imagem do setor neles envolvido, bem como a consciência no consumidor.
155. Em 2018/2019 foram assinados acordos para o uso eficiente do plástico na cadeia de valor, entre a APA e as seguintes associações setoriais:
- ◆ Associação Portuguesa das Bebidas Refrescantes não Alcoólicas (PROBEB);
  - ◆ Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP);
  - ◆ Associação Portuguesa dos Industriais de Águas Minerais Naturais e de Nascente (APIAM);
  - ◆ Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED); e
  - ◆ Federação das Indústrias Portuguesas Agroalimentares (FIPA).
156. No âmbito desses acordos, foi assumido o compromisso de alcançar, até 2025, uma taxa de recolha de garrafas PET de 90%, antecipando a meta europeia fixada para 2029<sup>2</sup>, e uma taxa de incorporação de 25% de PET reciclado em novas garrafas.
157. Estes acordos enquadram-se no *Plano de Ação para a Economia Circular*, no âmbito dos quais se prevê a adesão de empresas que estabeleçam metas e compromissos para promover o uso sustentável e eficiente do plástico na cadeia de valor dos setores representados pelas referidas associações.

<sup>1</sup> O carvão ativado é um produto com características de adsorção elevadas, muito valorizado no mercado internacional, que pode ser utilizado em filtros de efluentes líquidos e gasosos.

<sup>2</sup> A *Diretiva SUP* fixou uma meta mínima de recolha seletiva para garrafas de bebidas em plástico, de uso único, de 77% até 2025 e de 90% até 2029.

158. As ações entretanto desenvolvidas incluem:

- ◆ *Ecodesign* de embalagens, com eliminação de materiais desnecessários, substituição de tipos de plástico por outros com maior taxa de reciclabilidade ou substituição por outros materiais com menor impacto ambiental, redução de peso, incorporação de material reciclado nas embalagens;
- ◆ Eliminação dos plásticos de utilização única não recicláveis ou dificilmente recicláveis, como p. ex., as palhinhas;
- ◆ Substituição da loiça e talheres descartáveis de plástico por pratos e taças produzidos a partir de bagaço de cana-de-açúcar, copos de cartão revestidos por filme de origem biológica compostável e talheres de madeira;
- ◆ Disponibilização nos grandes estabelecimentos de distribuição de uma gama alargada de produtos a granel;
- ◆ Realização de parcerias com universidades para desenvolvimento de materiais;
- ◆ Desenvolvimento de programas de sensibilização ambiental.

159. Estas iniciativas, representam, no conjunto dos associados da APED, uma poupança anual estimada superior a 8 303 toneladas de plástico, permitindo evitar uma quantidade da ordem do meio milhão de artigos descartáveis de plástico.

160. Assinalam-se, neste âmbito, barreiras que condicionam o desenvolvimento das medidas necessárias, como a necessidade de investimento em equipamentos fabris para adaptação aos novos materiais, as dificuldades de reciclagem de embalagens de materiais compostos ou mistos, a falta de sensibilização dos consumidores e a reduzida expressão do mercado de plásticos reciclados.

### Pacto Português para os Plásticos

161. Em fevereiro de 2020 foi lançado o Pacto Português para os Plásticos, que reúne os intervenientes de maior relevo na cadeia de valor, desde os industriais aos operadores de gestão de resíduos e municípios, passando pela distribuição e serviços e conta com a participação de várias universidades e da APA e outros organismos oficiais, num total superior a 100 entidades.

162. O Pacto é coordenado pela Associação *Smart Waste* Portugal, que tem por objeto a criação de uma plataforma de âmbito nacional, que potencie o resíduo como recurso, atuando em toda a cadeia de valor, promovendo a investigação, o desenvolvimento e a inovação, potenciando e incentivando a cooperação entre as diversas entidades, públicas e privadas, nacionais e internacionais. Este Pacto integra a rede de Pactos para os Plásticos da Fundação *Ellen MacArthur*, uma plataforma de troca de conhecimento entre organizações internacionais que compartilham os mesmos objetivos.

163. Visando a redução da utilização, a reutilização e a reciclagem das embalagens de plástico e a promoção da economia circular, foram estabelecidas várias metas até 2025:

- ◆ Definir, até 2020, uma listagem de plásticos de uso único considerados problemáticos ou desnecessários e definir medidas para a sua eliminação, através de redesenho, inovação ou modelos de entrega alternativos (reutilização);
- ◆ Garantir que 100% das embalagens de plástico são reutilizáveis, recicláveis ou compostáveis;

- ◆ Garantir que 70%, ou mais, das embalagens plásticas são efetivamente recicladas, através do aumento da recolha e da reciclagem;
  - ◆ Incorporar, em média, 30% de plástico reciclado nas novas embalagens de plástico;
  - ◆ Promover atividades de sensibilização e educação dos consumidores para a utilização circular dos plásticos.
164. No quadro do Pacto, foi já definida a listagem de plásticos de uso único considerados problemáticos ou desnecessários, preconizando-se a eliminação até 2025 dos seguintes artigos:
- ◆ Produtos em plástico oxodegradável, os quais se decompõem em microplásticos;
  - ◆ Embalagens em EPS ou XPS (embalagens *takeaway*), embalagens não detetáveis nos sistemas de triagem (ex.: cor negro carvão), *cuvetes* descartáveis que contêm plástico para produtos “frutas”, “legumes” e “pão”, embalagens em EPS ou XPS (todas as outras embalagens para consumidor que não *takeaway*), embalagens em PVC e janelas nas caixas de cartão (embalagens com combinação de cartão e plástico);
  - ◆ Pratos, talheres (ex. garfos; facas; colheres; agitadores), copos de uso único não recicláveis (ex: contendo combinação de papel e plástico), copos em EPS ou XPS, copos de uso único não recicláveis (ex: contendo combinação de papel e plástico), varas para balões, palhinhas (excluindo casos salvaguardados pela diretiva UE 2019/904), “mesinhas” nas caixas de pizza, cotonetes, varas para chupa-chupa, agitadores de bebidas; e
  - ◆ Sacos de plástico muito leves, até 15 mm.
165. Foi ainda considerado um outro conjunto de plásticos a rever em 2022: caixas de leite com abertura de plástico, adesivos na fruta e nos legumes, materiais multicamada, filmes metalizados, tear-offs, plástico para proteção de encomendas, cabides de utilização única, sprays com gatilho, filme primário-polybags e sachets.
166. Algumas destas medidas foram já implementadas através do Decreto-Lei n.º 78/2021, acima referido.

## Produção e Encaminhamento de Resíduos

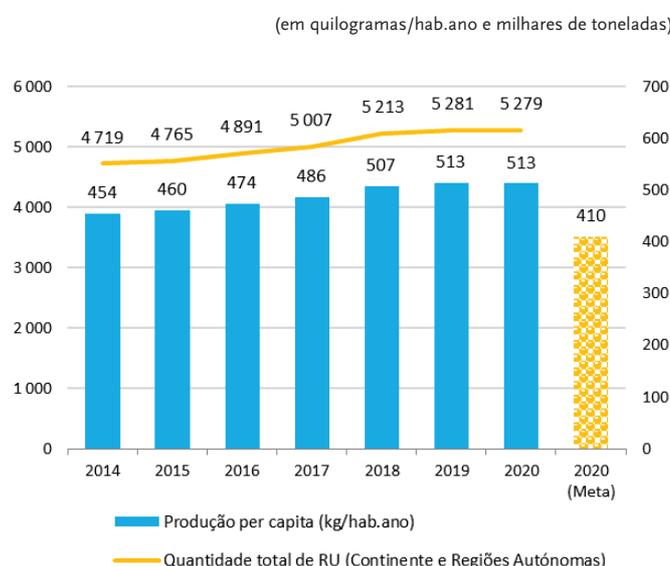
4.7 EM 2020, NÃO FORAM ALCANÇADAS AS METAS DEFINIDAS PARA A PRODUÇÃO E ENCAMINHAMENTO DE RESÍDUOS URBANOS: FORAM PRODUZIDOS MAIS RESÍDUOS E NÃO FOI REDUZIDA A DEPOSIÇÃO EM ATERRO

167. O Plano *Estratégico para os Resíduos Urbanos* PERSU 2020/2020+ definiu um conjunto de indicadores para a sua monitorização, com metas definidas para 2020. Entre eles, contam-se os seguintes:
- ◆ A prevenção de resíduos (capitação de resíduos urbanos produzidos);
  - ◆ Deposição de biorresíduos em aterro.

## Produção de resíduos urbanos por habitante

168. O PERSU 2020 integrou o Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos, o qual definiu como meta de prevenção para dezembro de 2020 a redução mínima da produção de resíduos por habitante de 10% em peso, relativamente ao valor de 2012 (nesse ano, o valor de capitação de resíduos urbanos foi de 456 kg/hab.ano).
169. Relativamente a esta meta, verifica-se que a quantidade de resíduos urbanos produzidos em Portugal tem vindo a subir, em quantidade total e *per capita*, tendo em 2020 sido de 5,279 Mt (só muito ligeiramente abaixo de 2019), o que corresponde a uma capitação de 513 kg/hab.ano (512 Kg/hab.ano no que se refere a valores de Portugal continental), em incumprimento da meta definida (410 Kg/hab.ano) e acima da média Europeia (502 Kg/hab.ano, relativamente a 2019)<sup>1</sup>.

Gráfico 6– Produção total e per capita de resíduos urbanos (2014-2020)



Fonte: Elaborado a partir do *Relatório Anual Resíduos Urbanos, 2014 a 2020*, APA.

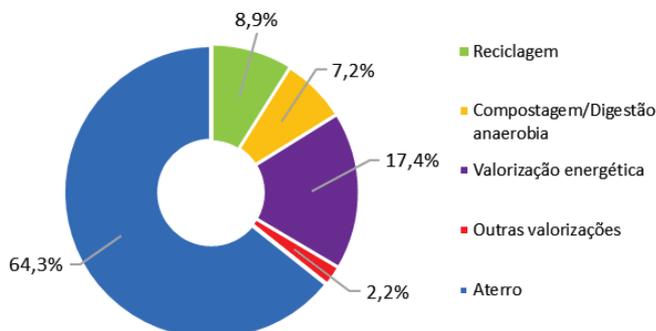
170. Constata-se, assim, que, apesar da situação pandémica verificada em 2020, em termos globais não se assinala diferença significativa na quantidade total de resíduos produzidos relativamente aos períodos anteriores, tendo a eventual diminuição da produção nos setores económicos sido compensada pelo aumento da produção doméstica.

## Deposição de resíduos urbanos em aterro

171. Em termos de deposição de biorresíduos (RUB) em aterro, foi definida para 2020 uma meta de redução para 35% da quantidade total de RUB depositados em aterro, face aos quantitativos totais produzidos em 1995.
172. O gráfico seguinte evidencia o destino final dos resíduos urbanos em 2020, em Portugal continental, visualizando-se que esse destino continua a ser maioritariamente o aterro, seguindo-se à distância a valorização energética, a reciclagem e a compostagem e digestão anaeróbica.

<sup>1</sup> União Europeia a 27 países (cfr. *Eurostat*, dados atualizados em maio de 2021).

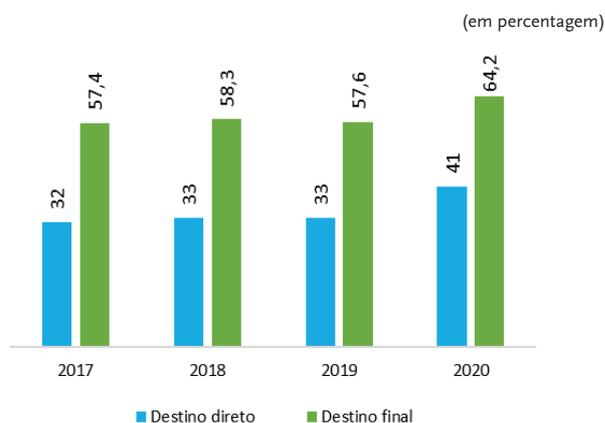
Gráfico 7 – Destino final dos resíduos urbanos em Portugal continental (2020)



Fonte: *Relatório Anual Resíduos Urbanos 2020*, APA.

173. A fração dos resíduos eliminados por deposição em aterro vinha mantendo alguma estabilidade, embora a reciclagem e valorização orgânica apresentassem uma tendência de aumento. No entanto, em 2020 foram diretamente depositados em aterro<sup>1</sup> 41% dos resíduos urbanos (cerca de 8 p.p. mais do que em 2019), do total de 64,2% que tiveram o aterro como destino final<sup>2</sup> (cerca de 6,6 p.p. mais do que em 2019).

Gráfico 8 – Evolução da percentagem de resíduos urbanos depositados em aterro



Fonte: Elaborado a partir do *Relatório Anual Resíduos Urbanos, 2017 a 2020*, APA.

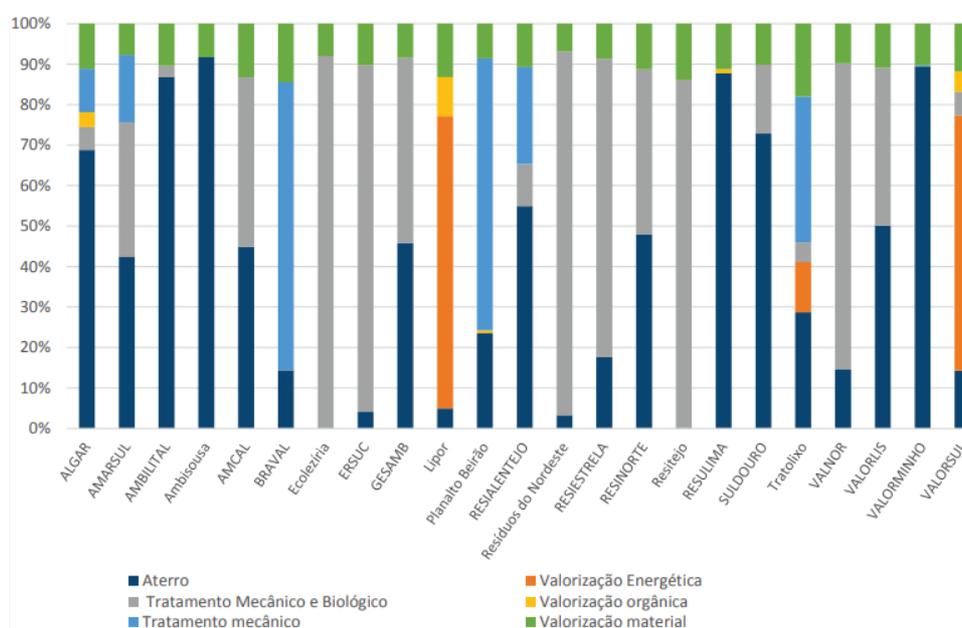
174. De facto, em 2020, por virtude da emergência de saúde pública causada pela pandemia de Covid-19, estes indicadores sofreram uma evolução negativa.

<sup>1</sup> Considerando todos os resíduos urbanos rececionados diretamente para deposição em aterro, provenientes de recolha indiferenciada ou seletiva. Também são considerados os resíduos urbanos entregues por outros produtores sempre que recebidos para deposição em aterro.

<sup>2</sup> Considerando, além dos resíduos rececionados diretamente, a fração resto (rejeitados/refugos/outros) do tratamento mecânico, triagem, valorização orgânica, eliminação/valorização energética, produção de combustíveis derivados de resíduos e plataformas recicláveis.

175. Devido à situação pandémica e de acordo com orientações emitidas pela APA, ERSAR e DGS, os SGRU procederam durante parte do ano ao encaminhamento dos resíduos indiferenciados, diretamente e sem qualquer triagem prévia, para incineração ou para aterro, tendo também sido muito reduzido o tratamento mecânico de resíduos indiferenciados. Estes procedimentos traduziram-se no aumento da quantidade de resíduos destinados diretamente a operações de eliminação e valorização e no comprometimento das melhorias de desempenho e do cumprimento das metas. Em consequência, em 2020 aumentou a percentagem dos resíduos urbanos cujos destinos direto e final foram o aterro e diminuíram as quotas de preparação para reutilização e reciclagem.
176. Os 23 sistemas de gestão em alta são muito diferentes no que diz respeito ao encaminhamento direto dado aos resíduos, como evidencia a figura seguinte:

Figura 7– Destino direto dos resíduos urbanos, por SGRU



Fonte: Reproduzido de *Relatório Anual Resíduos Urbanos 2020*, APA.

177. Apesar da meta definida para 2020 de redução para 35% da quantidade total de biorresíduos depositados em aterro (face aos quantitativos totais produzidos em 1995), desde 2017 que se vinha verificando o aumento da quantidade de RUB depositados em aterro, situando-se em 2019 nos 45% face aos valores daquele ano. Em 2020, esse índice agravou-se, passando a 53%<sup>1</sup>.

#### 4.8 A TAXA DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓ RECENTEMENTE SE ORIENTOU PARA PENALIZAR A DEPOSIÇÃO EM ATERRO

178. Para custear os encargos administrativos de acompanhamento das atividades do setor dos resíduos e também contribuir para promover uma gestão eficiente dos resíduos através da

<sup>1</sup> Cfr. *Relatório Anual Resíduos Urbanos 2019 e 2020*, APA.

internalização dos custos ambientais, foi criada pelo *Regime Geral de Gestão de Resíduos* a Taxa de Gestão de Resíduos (TGR). A Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, relativa à alteração das normas fiscais ambientais (*“Lei da Fiscalidade verde”*), efetuou alterações nesta taxa, com o objetivo de orientar o comportamento de operadores económicos e consumidores finais no sentido da redução da produção de resíduos e de maior eficiência no seu tratamento. Essas alterações incluíram a diferenciação da taxa em função do destino dado aos resíduos, de acordo com o princípio da hierarquia dos resíduos, e o aumento gradual do seu valor entre 2015 e 2020.

179. Esta taxa é paga pelos SGRU, pelas entidades gestoras dos sistemas de gestão de fluxos específicos de resíduos e pelas instalações de incineração e deposição de resíduos (aterros), devendo ser repercutida nas tarifas e prestações financeiras cobradas pelos sujeitos passivos<sup>1</sup>. A taxa incide sobre a quantidade e o destino final de resíduos geridos pelas entidades referidas.
180. Não se revelando a TGR suficientemente dissuasora da deposição em aterro, o PERSU 2020+ preconizou a revisão da TGR até 2020, para valores que efetivamente incentivassem mudanças comportamentais e de gestão, conformes com a hierarquia dos resíduos. De acordo com o PERSU 2020+, *“O seu valor assumirá um alinhamento com a redução de resíduos enviados para aterro, sendo que, no caso da valorização energética, estará indexada ao desempenho dos sistemas relativamente às metas de reciclagem de embalagens e de preparação para reutilização e reciclagem”*. O quadro seguinte evidencia a evolução do valor da TGR, donde ressalta uma crescente penalização da deposição em aterro.

Quadro 7 – Valor da TGR (2015-2021)

(em euros/tonelada)

Destino	Valor						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Deposição em aterro (D1)	5,50	6,60	7,70	8,80	9,90	11,00	22,00
Incineração (D10)	3,85	4,62	5,39	6,16	6,93	7,70	15,40
Valorização energética (R1)	1,375	1,65	1,925	2,20	2,475	2,75	5,50

Fonte: Artigo 58.º do *Regime Geral da Gestão de Resíduos*, na redação dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pelo Decreto-Lei n.º 92/2020.

181. Com o novo Regime Geral de Gestão de Resíduos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, a TGR foi objeto de nova e significativa alteração, estipulando-se aí que a mesma *“visa compensar os custos administrativos de acompanhamento das atividades de gestão de resíduos, incentivar a redução da produção de resíduos, estimular o cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de gestão de resíduos e melhorar o desempenho do setor”*, devendo ser objeto de aumento gradual do valor até atingir € 35,00/t em 2025<sup>2</sup>.
182. No âmbito do contraditório, o MAAC referiu as alterações introduzidas pelo novo regime geral da gestão de resíduos nesta matéria, salientado as regras de liquidação da TGR que penalizam a deposição em aterro *“(…) sujeita ao pagamento de 100% do valor-base, a incineração em terra, a que corresponde 80% do valor-base, e a valorização energética, sobre a qual incide 20% do valor-base por cada tonelada de resíduos”* e que as operações que importem a reutilização e a reciclagem ou outra forma de valorização material não se encontram sujeitas ao pagamento de TGR. Acrescentou que o valor

<sup>1</sup> Cfr. n.º 1 e 11 do artigo 58.º do Regime Geral da Gestão de Resíduos, na redação dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pelo Decreto-Lei n.º 92/2020.

<sup>2</sup> Cfr. artigo 110.º.

e progressão da TGR ao longo do tempo “(...) *tem em vista a necessidade de assegurar o cumprimento das metas ambiciosas de preparação para a reutilização e a reciclagem e de redução da deposição de resíduos, designadamente urbanos, em aterro*”. Realçou também a instituição de “(...) *um regime inovador de bonus e malus, agravamentos e descontos à TGR devida pelos sujeitos passivos (...)*”, pretendendo-se “(...) *impedir que recursos com valor sejam desperdiçados e preparar o caminho para criar um mercado de matérias primas secundárias e assim em 2030 cumprir a determinação de não enviar para aterro e valorização energética resíduos com potencial de valorização material*”.

183. A receita da TGR está consignada ao atual Fundo Ambiental, APA, IGAMAOT, entidades licenciadoras da atividade económica, designadamente CCDR, e aos municípios que tiverem cumprido integralmente as suas obrigações financeiras para com os SGRU<sup>1</sup>. Mais recentemente, a Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, estabeleceu que “*Em 2021, 30% do valor da diferença que resulta do aumento da TGR de 11 €/t para 22 €/t de resíduos, pago pelos municípios, é devolvido aos municípios, através do Fundo Ambiental, mediante a realização comprovada de investimentos na melhoria da gestão de resíduos, dirigidos à inversão da tendência de aumento de resíduos para eliminação em aterro*”.

## Valorização

### 4.9 EM 2020, NÃO FORAM ALCANÇADAS AS METAS DEFINIDAS PARA A RECOLHA SELETIVA E A RECICLAGEM

184. O Plano Estratégico *para os Resíduos Urbanos* PERSU 2020/2020+ definiu também metas para:

- ◆ A preparação para a reutilização e reciclagem;
- ◆ Retomas de recolha seletiva.

#### Retoma de recolha seletiva por habitante

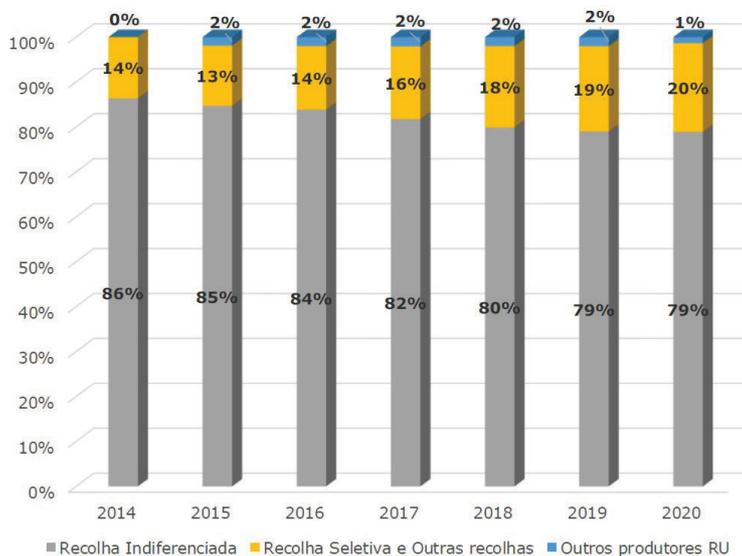
185. A meta nacional de retomas de recolha seletiva foi para 2020 de 52 kg/hab.ano.

186. Refira-se que, em termos gerais, não tem havido evolução significativa nos quantitativos recolhidos seletivamente. Em 2020, a recolha seletiva, em Portugal continental, representou 20% dos resíduos urbanos, enquanto a recolha indiferenciada representou 79%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. n.ºs 12 a 14 do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, na redação dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

<sup>2</sup> Cfr. Relatório Anual Resíduos Urbanos 2020, APA.

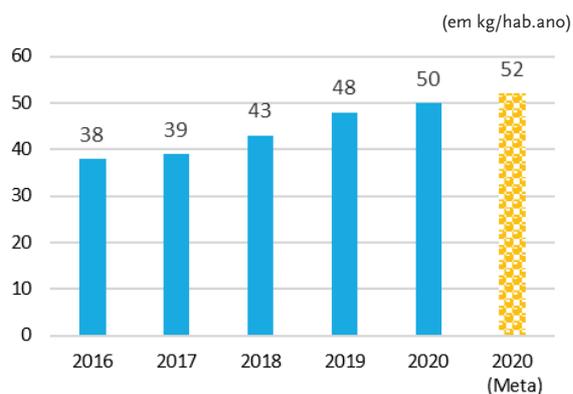
Figura 8 –Evolução da recolha RU (%) entre 2014 e 2020



Fonte: Reproduzido de *Relatório Anual Resíduos Urbanos 2020*, APA

187. Já o valor apurado da retoma de recolha seletiva apresenta uma evolução mais positiva. Em 2020 foi de 50 kg/hab.ano, mas, mesmo assim, ficou também aquém do objetivo. O gráfico seguinte evidencia a evolução.

Gráfico 9 – Retomas de recolha seletiva de resíduos urbanos



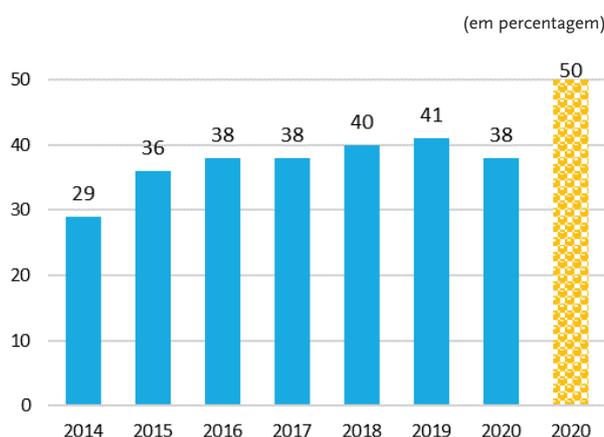
Fonte: Elaborado a partir dos *Relatórios Anuais Resíduos Urbanos*, 2016 a 2020, APA.

### Preparação para reutilização e reciclagem

188. Relativamente à taxa de preparação para reutilização e reciclagem, estava fixado para 2020, por força da Diretiva n.º 2008/98/CE e no *Regime Geral da Gestão de Resíduos*, o objetivo de alcançar,

no mínimo, um peso de 50%. Essa taxa foi crescendo até 2019 tendo diminuído em 2020 para 38%, evidenciando o incumprimento da meta de 50%.

Gráfico 10 – Evolução da percentagem de preparação para reutilização e reciclagem de resíduos urbanos



Fonte: Elaborado a partir do *Relatório Anual Resíduos Urbanos 2020*, APA.

189. Importa assinalar que a Comissão Europeia (CE), no “*Relatório de alerta precoce relativo a Portugal*” considerava, já em 2018, que “*Portugal se encontra em situação de risco de incumprimento do objetivo para 2020 de 50% de preparação para a reutilização/reciclagem de resíduos urbanos*”.
190. A APA, entidade a quem está cometida a elaboração e reporte à CE sobre a execução das medidas previstas na *Diretiva Quadro dos Resíduos* e no *Regime Geral da Gestão de Resíduos*<sup>1</sup>, onde se inclui a informação relativa ao cumprimento dos objetivos de reutilização e reciclagem, efetua o cálculo da taxa de preparação para a reutilização e a reciclagem de resíduos urbanos de acordo com a seguinte fórmula<sup>2</sup>:

$$\begin{aligned}
 & \text{Taxa de reciclagem de resíduos domésticos e semelhantes} = \\
 & \quad (\text{Recolha seletiva (papel, cartão, plástico, metal, vidro, madeira)} + \\
 & \quad \text{Recicláveis TM/TMB recuperados (papel, cartão, plástico, metal, vidro, madeira)} + \\
 & \quad \text{Valorização RUB (54\% recolha indiferenciada + 100\% recolha seletiva)} + \\
 & \quad \text{Escórias metálicas de incineração com produção de energia} + \\
 & \quad \text{Outros materiais recicláveis}) \\
 & = \frac{\quad}{\text{Total RU reciclável produzido}} \\
 & \quad (\text{plástico, metal, vidro, madeira, RUB, outros materiais recicláveis})
 \end{aligned}$$

191. A fórmula utilizada pela APA considera como valorizados organicamente 54% dos resíduos urbanos de recolha indiferenciada processados nas unidades de tratamento mecânico e biológico (TMB), sem considerar a real taxa de valorização obtida, ou seja, sem descontar os rejeitados e refugos produzidos e o composto obtido não utilizado por não ter qualidade, que são depositados

<sup>1</sup> Cfr. disposto nos artigos 37.º da Diretiva 2008/98/CE e 72.º-A do *regime geral da gestão de resíduos*, aditado pelo Decreto-Lei n.º 73/2011.

<sup>2</sup> Cfr. *Relatório Anual Resíduos Urbanos*, 2019, APA.

em aterro. Note-se que estes resíduos (biorresíduos) contribuem maioritariamente para as percentagens de reciclagem alcançadas. O denominador tem por base o potencial de resíduos recicláveis, estimado em 73,4% do total de resíduos urbanos produzidos<sup>1</sup>. Este processo de cálculo está de acordo com o método 2 da Decisão da Comissão 2011/753/UE, de 18 de novembro<sup>2</sup>.

192. No que se refere à efetiva reciclagem, o relatório relativo a Portugal incluído no “Reexame da aplicação da política ambiental da UE de 2019”<sup>3</sup> refere que “Portugal necessita de aumentar o investimento na reciclagem, por forma a cumprir o objetivo de reciclagem da UE para 2020”. O gráfico aí incluído e que a seguir se apresenta, atualizado com a inclusão de dados de 2019 do EUROSTAT, evidencia essa situação:

---

<sup>1</sup> Cfr. PERSU 2020, onde se considera como fração suscetível de reutilização e recuperação material a constituída por biorresíduos, resíduos verdes, vidro, compósitos, madeira, metais, papel e cartão e plástico, que totalizavam 73,4% dos resíduos produzidos (composição média dos resíduos urbanos em 2012).

<sup>2</sup> As regras e métodos para verificar o cumprimento dos objetivos estabelecidos na Diretiva 2008/98/CE foram estabelecidas pela Decisão da Comissão 2011/753/UE, que prevê o uso de um dos 4 métodos, aí definidos no n.º 1 do artigo 3.º:

“ a) Preparação para a reutilização e a reciclagem de resíduos domésticos de papel, metal, plástico e vidro;

b) Preparação para a reutilização e a reciclagem de resíduos domésticos de papel, metal, plástico e vidro e outros tipos individualizados de resíduos domésticos ou de resíduos semelhantes de outras origens;

d) Preparação para a reutilização e a reciclagem de resíduos urbanos”.

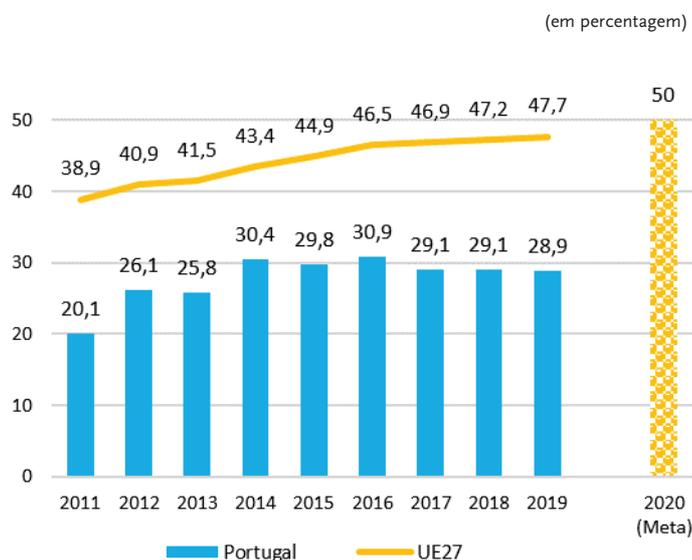
A fórmula utilizada pela APA enquadra-se na alínea b), a que corresponde o método 2 do anexo I da mesma Decisão:

$$\begin{aligned} \text{Taxa de reciclagem de resíduos domésticos e semelhantes, em \%} &= \\ &= \frac{\text{Quantidade reciclada de resíduos de papel, metal, plástico e vidro e de} \\ &\quad \text{outros fluxos individualizados de resíduos domésticos ou resíduos semelhantes}}{\text{Quantidade total gerada de resíduos de papel, metal, plástico e vidro e de} \\ &\quad \text{outros fluxos individualizados de resíduos domésticos ou resíduos semelhantes}} \end{aligned}$$

A possibilidade de opção por um destes quatro métodos, em vez de facilitar, dificulta a comparação entre Estados-Membros. O método utilizado por Portugal é também utilizado pela maioria dos países da União Europeia (cfr. *Report for the Chartered Institution of Wastes Management (CIWM) / EU Recycling rate harmonization project / National Definitions and Accounting Methods*, David Greenfield, October 2015).

<sup>3</sup> SWD(2019) 129 final, de 4 de abril, que acompanha a *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões / Reexame da aplicação da política ambiental da UE de 2019: uma Europa que protege os seus cidadãos e melhora a sua qualidade de vida* (COM(2019) 149 final, de 4 de maio).

Gráfico 11 – Taxa de reciclagem de resíduos urbanos (2011-2019)



Fonte: EUROSTAT.

193. Para apuramento desta taxa, a CE utilizou o método 4 da Decisão da Comissão 2011/753/UE, ou seja, os “dados estatísticos sobre resíduos urbanos comunicados anualmente à Comissão (EUROSTAT)” e a fórmula seguinte:

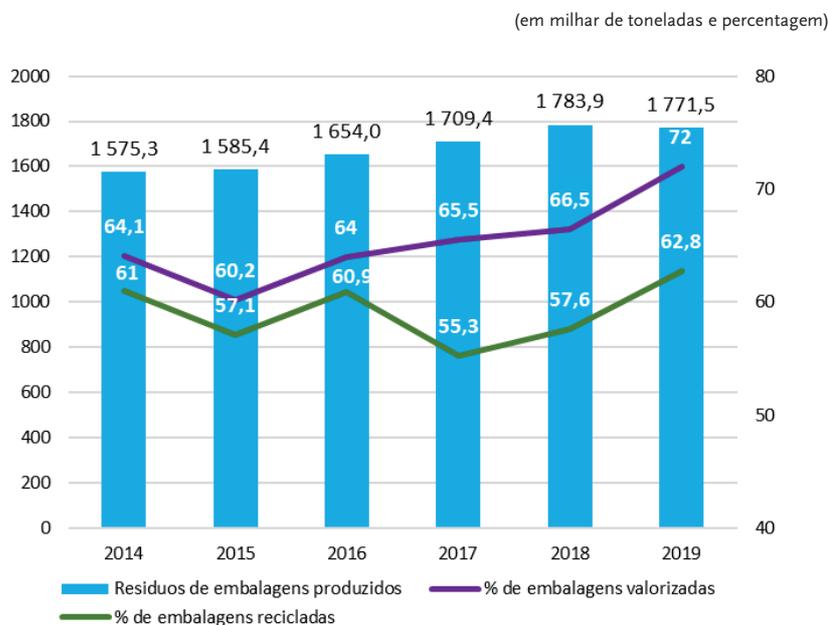
$$\text{Reciclagem de resíduos urbanos, em \%} = \frac{\text{Resíduos urbanos reciclados}}{\text{Resíduos urbanos gerados}}$$

#### 4.10 A RETOMA E RECICLAGEM DE EMBALAGENS DE PLÁSTICO TEM CUMPRIDO AS METAS DEFINIDAS EM 2011, TANTO EM TERMOS GERAIS COMO AO NÍVEL DAS ENTIDADES GESTORAS, MAS NÃO TEM SIDO ELEVADA NEM APRESENTA UM NÍVEL SIGNIFICATIVO DE EVOLUÇÃO

194. Em termos específicos de embalagens, as metas de valorização ou incineração com recuperação de energia e de reciclagem estabelecidas para os resíduos de embalagens para 2011<sup>1</sup>, de 60% e 55%, respetivamente, têm sido atingidas, embora se verifiquem oscilações sobretudo na evolução da taxa de reciclagem, como se evidencia no gráfico seguinte:

<sup>1</sup> Considerando a derrogação prevista na Diretiva 2004/12/CE, que previa que Portugal pudesse adiar o cumprimento deste objetivo até 31 de dezembro de 2011.

Gráfico 12 – Resíduos de embalagens produzidos, valorizados e reciclados



Fonte: APA, Portal do Estado do Ambiente, ficha temática “Reciclagem de resíduos de embalagens”, atualizada em setembro de 2021

195. No caso específico das embalagens de plástico, a meta de reciclagem (22,5%) tem sido superada desde 2009. Verifica-se, no entanto, que após atingir um máximo de 43% em 2015, a percentagem de resíduos enviados para reciclagem tem vindo a diminuir, sendo de apenas 36% em 2019<sup>1</sup>.

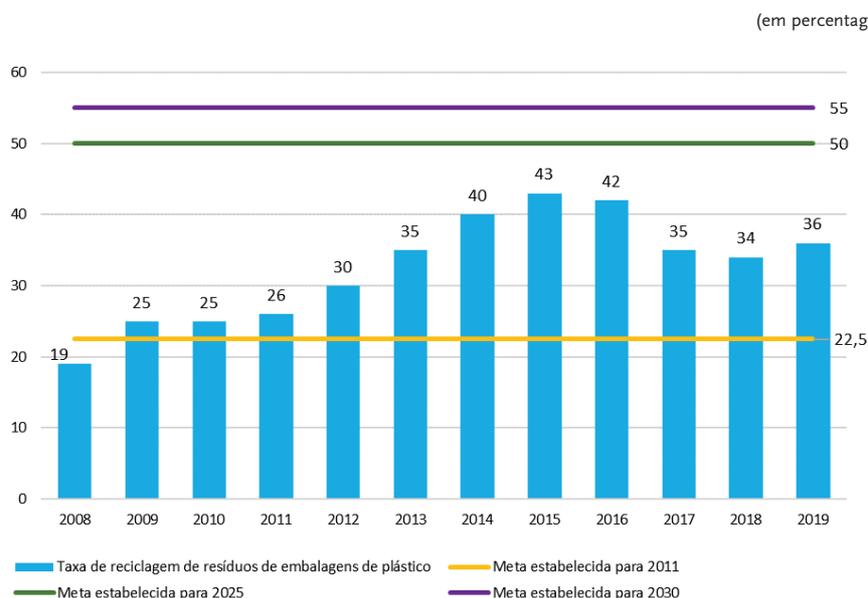
<sup>1</sup> Taxa de reciclagem calculada como:

$$\text{Taxa de reciclagem de resíduos de embalagens [RE] de plástico} = \frac{\text{RE plástico da recolha seletiva} + \text{RE de plástico recuperados no TM/TMB}}{\text{Embalagens de plástico colocadas no mercado}}$$

considerando que a quantidade de resíduos de embalagens produzida é igual à quantidade de embalagens colocada no mercado no mesmo ano.

A taxa de reciclagem para efeitos das metas estabelecidas na Diretiva 94/62/CE é definida pela Decisão 2005/270/CE como “uma taxa equivalente à quantidade total de resíduos de embalagens reciclados dividida pela quantidade total de resíduos de embalagens produzidos”.

Gráfico 13 – Evolução da taxa de reciclagem de resíduos de embalagens de plástico



Fonte: APA, Portal do Estado do Ambiente, ficha temática “Reciclagem de resíduos de embalagens”, atualizada em setembro de 2021.

196. No âmbito da gestão dos fluxos específicos de resíduos, as entidades gestoras encontram-se sujeitas aos princípios e objetivos de gestão estabelecidos no *Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos*, o que inclui o cumprimento de metas de recolha e objetivos mínimos de valorização.
197. As licenças atribuídas às entidades gestoras do SIGRE<sup>1</sup> vinculam-nas ao cumprimento das metas de reciclagem e de valorização, em quantidade global e por material, as quais são definidas por referência ao conjunto de embalagens que são declaradas. As entidades estão também adstritas à obrigação de diligenciar no sentido do aumento da valorização e reciclagem e da aproximação tendencial das mesmas às quantidades de embalagens que efetivamente são colocadas no mercado, assim contribuindo para o cumprimento das metas nacionais definidas no PERSU<sup>2 3</sup>. As embalagens de produtos industriais e profissionais estão excluídas de sistema integrado, assim como as embalagens reutilizáveis.

<sup>1</sup> Cfr. Despachos n.ºs 14202-D/2016 e 14202-E/2016, de 24 de novembro, e 6907/2017, de 26 de julho, dos Secretários de Estado Adjunto e do Comércio e do Ambiente (Novo Verde, Sociedade Ponto Verde e Electrão, respetivamente). O Despacho n.º 5615/2020, de 11 de maio, alterou o âmbito destas licenças, que passou a ser constituído pelas embalagens primárias, secundárias e terciárias não reutilizáveis, incluindo as embalagens de serviço, colocadas no mercado nacional e respetivos resíduos de embalagem cuja responsabilidade pela gestão está por lei atribuída aos SGRU, isto é, os resíduos domésticos e os resíduos semelhantes cuja produção diária por produtor não exceda os 1.100 litros.

<sup>2</sup> Cfr. n.ºs 3 dos pontos 1.3.1 dos Apêndices *Condições da Licença Concedida (...)* pelos Despachos n.ºs 14202-D/2016, 14202-E/2016 e 6907/2017.

<sup>3</sup> No âmbito do contraditório, a APA veio referir que “De acordo com o artigo 12.º do UNILEX é obrigação da entidade gestora do sistema integrado assegurar os objetivos de prevenção, reciclagem, valorização e recolha aplicáveis ao respetivo fluxo específico de resíduos. Os objetivos de gestão são fixados no apêndice do despacho da respetiva Licença e contribuem para o desempenho de Portugal, para as metas nacionais”.

198. As três entidades gestoras do SIGRE (Sociedade Ponto Verde, Novo Verde e Electrão) estão vinculadas a cumprir, quer a nível global quer em termos específicos por material, em relação ao conjunto de embalagens que lhe são declaradas, as metas de reciclagem e de valorização seguintes:

- ◆ Meta de valorização de 60%;
- ◆ Meta de reciclagem global de 55%;
- ◆ Metas de reciclagem por material de:
  - 60% para o vidro;
  - 60% para o papel;
  - 50% para o metal;
  - 22,5% para o plástico; e
  - 15% para a madeira.

Estas percentagens correspondem às metas estabelecidas nas alíneas b), d) e e) do n.º 1 do artigo 6.º da Diretiva 94/62/CE, na redação dada pela Diretiva 2004/12/CE, e no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017.

199. De acordo com a informação reportada por aquelas entidades, e ao seu nível, as percentagens de embalagens de plástico retomadas para reciclagem são relativamente baixas, embora sejam bastante superiores à percentagem de 22,5% a que estão vinculadas pela licença:

Quadro 7 – Quantidade de embalagens de plástico declaradas pelos produtores

(em toneladas)

	2016	2017	2018	2019	2020
Sociedade Ponto Verde	195 902	136 688	125 255	125 348	127 089
Novo Verde	–	20 473	22 469	23 723	22 767
Electrão	–	–	15 315	20 700	26 260
<b>Total</b>	<b>195 902</b>	<b>157 161</b>	<b>163 039</b>	<b>169 771</b>	<b>176 116</b>

Fonte: Relatório de Atividades da Sociedade Ponto Verde de 2016 e APA, resultados de 2017 a 2020, em: <https://apambiente.pt/residuos/relatorios-de-gestao-1>

### Quadro 8 – Quantidade de resíduos de embalagens de plástico retomados e reciclados

(em toneladas)

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Sociedade Ponto Verde</b>					
Recolha seletiva	58 440	51 486	46 255	46 567	48 842
Recolha indiferenciada	4 723	7 736	8 636	8 830	4 905
<b>Novo Verde</b>					
Recolha seletiva	–	4 265	8 653	8 955	9 100
Recolha indiferenciada	–	1 554	1 940	1 904	1 250
<b>Electrão</b>					
Recolha seletiva	–	–	5 854	7 940	10 713
Recolha indiferenciada	–	–	1 023	1 473	1 029
<b>Total</b>	<b>63 163</b>	<b>65 041</b>	<b>72 361</b>	<b>75 669</b>	<b>75 839</b>

Fonte: Relatório de Atividades da Sociedade Ponto Verde de 2016 e APA, resultados de 2017 a 2020, em:

<https://apambiente.pt/residuos/relatorios-de-gestao-1>

### Quadro 9 – Evolução da percentagem de resíduos de embalagens de plástico retomados e reciclados pelo SIGRE

(em toneladas)

	2016	2017	2018	2019	2020
Quantidade declarada	195 902	157 161	163 039	169 771	176 116
Quantidade retomada e reciclada	63 163	65 041	72 361	75 669	75 839
Percentagem retomada e reciclada	32,2%	41,4%	44,4%	44,6%	43,1%

Fonte: Relatório de Atividades da Sociedade Ponto Verde de 2016 e APA, resultados de 2017 a 2020, em:

<https://apambiente.pt/residuos/relatorios-de-gestao-1>

200. Uma parte significativa dos resíduos de embalagens são incinerados com valorização energética<sup>1</sup>, maioritariamente embalagens de plástico, como evidencia o quadro seguinte:

### Quadro 10 – Valorização energética de resíduos de embalagens de plástico (2017 – 2019)

(em toneladas)

Central de incineração	2017	2018	2019
LIPOR	41 928,13	41 513,07	47 742,95
Valorsul, SA	48 491,70	42 304,33	37 831,46
<b>Total</b>	<b>90 419,83</b>	<b>83 817,40</b>	<b>85 574,41</b>

Fonte: Dados fornecidos pela APA.

<sup>1</sup> No Continente há dois SGRU que procedem à valorização energética de resíduos - centrais de incineração da Valorsul e da Lipor, as quais têm capacidades nominais de processamento de 662 e 380 mil toneladas/ano, e potências máximas de produção de eletricidade de cerca de 50 e 26 MW, respetivamente. O PERSU 2020 estabeleceu metas de reciclagem para 2020 de apenas 42% para a Valorsul e de 35% para a Lipor, enquanto que para muitos outros SGRU fixou uma meta de, p. ex., 80%.

#### 4.11 A PANDEMIA DE COVID-19 PROVOCOU ALTERAÇÕES NA GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS EM 2020, CONDUZINDO AO AUMENTO DA DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS EM ATERRO E INFLUENCIANDO NEGATIVAMENTE O CUMPRIMENTO DAS METAS ESTABELECIDAS PARA 2020

201. A emergência de saúde pública causada pela COVID-19<sup>1</sup> obrigou ao estabelecimento de medidas urgentes consideradas imprescindíveis para impedir a expansão rápida da situação epidemiológica. Destas medidas relevam as medidas excecionais e temporárias<sup>2</sup>, que incluem várias disposições relativas à gestão de resíduos, a vigorar durante a situação de calamidade<sup>3</sup>, e a suspensão até 31 de dezembro de 2020 das autorizações de entrada de resíduos no território nacional, para salvaguardar a suficiência nacional em matéria de aterros para deposição de resíduos<sup>4</sup>.
202. Releva aqui a possibilidade de deposição em aterro de resíduos que não tenham sido objeto de tratamento mecânico e biológico e a redução da TGR, prevenindo-se que as mesmas pudessem ser calculadas tendo por base as quantidades de resíduos apuradas no período homólogo de 2019. Foi também estabelecido que a TGR adicional, que penaliza os sistemas de gestão de resíduos urbanos pelos desvios às metas para o ano 2020 constantes do PERSU, incidisse apenas sobre o desempenho do sistema de gestão de resíduos urbanos fora do período de vigência do estado de emergência.
203. Conforme já referido, a APA e a ERSAR, em conjunto e em articulação com a DGS, emitiram orientações e recomendações para os SGRU procederem ao encaminhamento dos resíduos indiferenciados, diretamente e sem qualquer tratamento, para incineração, ou para aterro, quando não fosse possível utilizar a capacidade de incineração ou quando a localização geográfica da produção destes resíduos o justificasse<sup>5</sup>. Estas medidas implicaram um aumento da quantidade de resíduos encaminhada diretamente para operações de eliminação ou valorização energética.
204. A Comissão Europeia difundiu orientações para a salvaguarda da continuidade dos serviços de gestão de resíduos urbanos, levando em consideração as avaliações de risco de infeção por COVID-19 realizadas pelo Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças<sup>6</sup> e procurando garantir que não eram criados riscos adicionais para a saúde humana e para o ambiente. Estas orientações salientavam a importância da manutenção da recolha seletiva de resíduos para não sobrecarregar as outras infraestruturas de recolha e tratamento, bem como para dar continuidade aos comportamentos ecológicos dos cidadãos e da trajetória para a economia circular,

<sup>1</sup> Declarada pela Organização Mundial de Saúde como emergência de saúde pública internacional em 30 de janeiro de 2020 e como pandemia em 11 de março do mesmo ano.

<sup>2</sup> Cfr Decretos-Leis n.ºs 10-A/2020, de 13 de março, 20-A/2020, de 12 de maio, e 24-A/2020, de 29 de maio.

<sup>3</sup> Foi inicialmente declarado o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, declaração renovada duas vezes. Foi depois declarada situação de calamidade pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de maio, igualmente renovada por diversas vezes, e a que se seguiu a declaração de situação de contingência e alerta, declarada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2020, de 31 de julho, de igual forma sucessivamente renovada. Seguiu-se um novo período de sucessivas declarações do estado de emergência, a última feita pelo Decreto do Presidente da República n.º 31-A/2021, de 25 de março.

<sup>4</sup> Cfr. artigo 35.º-J do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, aditado pelo Decreto-Lei n.º 22/2020, de 16 de maio, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 24-A/2020.

<sup>5</sup> Cfr. Despacho n.º 4024-B/2020, de 31 de março, do Ministro do Ambiente e da Ação Climática, nos termos previstos no Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que dá execução à declaração do estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020.

<sup>6</sup> Cfr. *Waste management in the context of the coronavirus crisis, 14 April 2020*, disponível em [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/waste\\_management\\_guidance\\_dg-env.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/waste_management_guidance_dg-env.pdf).

contribuindo para os empregos e negócios que dependem do fornecimento de matérias-primas secundárias.

205. A atuação dos diferentes SGRU no início da pandemia não foi uniforme, observando-se diferenças mesmo dentro das áreas abrangidas pelo mesmo sistema. A Câmara de Lisboa, p. ex., suspendeu a recolha seletiva de resíduos porta a porta<sup>1</sup> em 20 de março de 2020, passando a recolha a ser apenas indiferenciada, embora tenha sido mantida a recolha seletiva dos ecopontos de rua. A recolha seletiva de resíduos porta a porta só foi retomada em 1 de junho. A maioria dos municípios vizinhos de Lisboa, abrangidos também pela Valorsul, no entanto, não suspendeu a recolha seletiva porta a porta.
206. Neste enquadramento, em abril de 2020 registou-se uma quebra significativa na recolha dos resíduos de plástico/metálico e de papel/cartão na região de Lisboa<sup>2</sup>, de 58% e 58,5%, respetivamente, quando comparada com o mesmo mês de 2019, redução determinada sobretudo por Lisboa, onde se verificou uma redução da quantidade de resíduos recolhidos (de 900 para 600 toneladas diárias) devido ao quase desaparecimento dos turistas, e ao fecho decretado de restaurantes, bares, lojas e outros serviços<sup>3</sup>. Em termos comparativos, ao contrário da zona de Lisboa, nos restantes 14 municípios abrangidos pelo SGRU Valorsul<sup>4</sup> houve uma redução de 9,7% do total de resíduos, enquanto aumentou a quantidade de resíduos recolhidos seletivamente, 23,4% no caso das embalagens de plástico e metal, o que foi justificado pelo aumento da rede de ecopontos e por não ter sido interrompida a recolha de resíduos.
207. Em termos globais, em 2020 não se assinalou diferença significativa entre a quantidade total de resíduos recolhidos comparativamente com o ano anterior. No entanto, como se viu nos pontos anteriores<sup>5</sup>, aumentou a percentagem de resíduos urbanos depositados em aterro e diminuiu a dos resíduos objeto de reciclagem e compostagem.
208. A situação não favoreceu o cumprimento das metas preconizadas no PERSU 2020 para 2020, nem mesmo nos casos em que a evolução era favorável. A final, nenhuma das metas foi concretizada<sup>6</sup>.
209. Por outro lado, observou-se o aumento da utilização de embalagens e outros consumíveis de plástico descartáveis, avizinhando-se uma já apelidada "*pandemia de descartáveis*" que poderá comprometer o sucesso de muitas medidas para a redução do consumo de plástico<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> A recolha seletiva porta a porta abrange 65% da cidade.

<sup>2</sup> Municípios de Lisboa, Amadora, Loures, Odivelas e Vila Franca de Xira.

<sup>3</sup> Cfr. Expresso, 19 de maio de 2020.

<sup>4</sup> Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Rio Maior, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras.

<sup>5</sup> Cfr. gráficos 6, 8 e figura 8.

<sup>6</sup> Cfr. gráficos 6, 9, 10 e 11.

<sup>7</sup> Cfr. Filipa Penedos, diretora do departamento de Higiene Urbana da Câmara Municipal de Lisboa, citada pelo Expresso. Vide Expresso 19.05.2020 às 22h29. Cfr. também "*A Pandemia do Descartável*" - Biosfera - Magazines - RTP, 19 Set. 2020 - <https://www.rtp.pt/play/p6689/e494110/biosfera>.

#### 4.12 A GRANDE EXIGÊNCIA DOS OBJETIVOS DE RECICLAGEM DE RESÍDUOS URBANOS PARA 2025, 2030 E 2035 IMPÕE A NECESSIDADE DE POLÍTICAS URGENTES E TRANSFORMADORAS SOBRE SISTEMAS QUE TÊM EVIDENCIADO POUCO POTENCIAL DE PROGRESSO

210. As alterações à *Diretiva Quadro dos Resíduos* (2008/98/CE) operadas pela Diretiva (UE) 2018/851<sup>1</sup>, à *Diretiva Embalagens* (94/62/CE) operadas pela Diretiva (UE) 2018/852<sup>2</sup>, e à *Diretiva Aterros* (1999/31/CE), operadas pela Diretiva (UE) 2018/850<sup>3</sup>, vieram estabelecer metas muito mais exigentes para os Estados-Membros da UE em matéria de gestão de resíduos urbanos, as quais se resumem no quadro seguinte.

Quadro 11 – Taxas alcançadas em 2017-2020 e metas estabelecidas para 2020 e pós 2020

(em percentagem)

	Taxas atingidas				Metas 2020	Novas metas		
	2017	2018	2019	2020		2025	2030	2035
Preparação para a reutilização e reciclagem de resíduos urbanos <sup>(1)</sup>	29,1%	29,1%	28,9%	?	50%	55%	60%	65%
Reciclagem de resíduos de embalagens	55,3%	57,6%	62,8%	?	55%	65%	70%	
Reciclagem de resíduos de embalagens de plástico	35%	34%	36%	?	22,5%	50%	55%	
Deposição de biorresíduos em aterro <sup>(2)</sup>	47,3%	48,6%	45%	53%	35%			10%

<sup>(1)</sup> Percentagens de 2017-2019 calculadas de acordo com o método 4 da Decisão da Comissão 2011/753/UE.

<sup>(2)</sup> Meta para 2020 fixada em percentagem dos resíduos depositados sobre os quantitativos totais de resíduos produzidos em 1995 (2.252.720 toneladas). A meta estabelecida para 2035 corresponde à redução em aterro para o máximo de 10% do total de RU gerados.

Fonte: Elaborado a partir das Diretivas (UE) 2018/850, 2018/851 e 2018/852 e dados do EUROSTAT, APA, SPV, NV e Electrão.

211. Considerando que na gestão de resíduos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira uma parte muito significativa dos resíduos urbanos são incinerados, as metas fixadas poderão ter de ser excedidas no Continente, para compensar.

212. No que se refere à preparação para a reutilização e reciclagem de resíduos urbanos, para além dos novos valores das metas<sup>4</sup>, foram estabelecidas novas regras para aferição do respetivo cumprimento. Assim, o cálculo da taxa de reciclagem de resíduos urbanos terá por base os resíduos urbanos produzidos e considerará apenas os resíduos urbanos reciclados<sup>5</sup>, ou seja, é imposto o método 4 da Decisão da Comissão 2011/753/UE atrás referido. Foram também estabelecidas condições para a contabilização da contribuição dos biorresíduos para o cumprimento das metas de reciclagem, que a partir de 2027 só pode ser considerada se os mesmos forem recolhidos seletivamente<sup>6</sup>.

213. As alterações à *Diretiva Aterros* (1999/31/CE) operadas pela Diretiva (UE) 2018/850<sup>7</sup> determinaram que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que, até 2035, a

<sup>1</sup> Transposta pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, que produz efeitos a 1 de julho de 2021.

<sup>2</sup> Transposta pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, com efeito a partir de 1 de junho de 2021.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> Cfr. artigo 11.º da Diretiva 2008/28/CE, na redação dada pela Diretiva (UE) 2018/851.

<sup>5</sup> Cfr. artigo 11.º-A da Diretiva 2008/28/CE, aditado pela Diretiva (UE) 2018/851.

<sup>6</sup> Cfr artigos 11.º-A e 22.º, *idem*.

<sup>7</sup> *Idem*.

quantidade de resíduos urbanos depositados em aterros seja reduzida para 10% em peso da quantidade total de resíduos urbanos produzidos<sup>1</sup>, verificando-se ainda que as novas regras para contabilização dos resíduos depositados em aterro são mais abrangentes<sup>2</sup>.

214. Estas novas metas, já introduzidas no PERSU 2020+ e transpostas pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, são bastante exigentes e irão constituir um grande desafio para todas as entidades gestoras de resíduos urbanos, uma vez que os atuais sistemas de gestão assentam excessivamente na separação de resíduos indiferenciados.
215. O grande desafio que as novas metas e critérios representam é obviamente condicionado de forma negativa pelo facto de as políticas em aplicação não terem permitido cumprir as metas definidas para 2020, tendo, designadamente, em conta que os documentos relativos ao PERSU 2020+ apresentavam já linhas gerais sobre o alinhamento que era necessário introduzir de modo a assegurar esse cumprimento.
216. Uma vez que esses alinhamentos não foram suficientes para o horizonte 2020, e mesmo admitindo que os efeitos das políticas em curso ainda não tenham podido produzir todos os seus resultados, as exigências acrescidas fazem antever a necessidade de mais transformações nos atuais sistemas de recolha e tratamento de resíduos.
217. No que respeita aos resíduos de embalagens de plástico, a continuação das estratégias recentemente implementadas, designadamente os acordos circulares e o sistema de depósito e reembolso a definir, poderão produzir resultados, mas deverá ter-se em conta a necessidade de encontrar soluções para o encaminhamento dos resíduos e dos produtos da reciclagem.
218. Acresce, com relevância para esta matéria, que a partir de 1 de janeiro de 2021 foi introduzida na UE uma contribuição nacional calculada com base no peso dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados gerados em cada Estado Membro, pelo que a melhoria dos resultados na reciclagem de embalagens de plástico envolverá também um importante impacto financeiro.
219. No âmbito do contraditório foi referido o seguinte:
- ◆ O MAAC entende que as medidas preconizadas no PERSU2030, que em breve será colocado em consulta pública, respondem adequadamente às novas metas em matéria de gestão de resíduos urbanos;
  - ◆ A APA, quanto às políticas em curso e à sua relação com a exigência dos objetivos, referiu que estão já delineadas medidas “(...) que vão ter impacto no alcance das metas de reciclagem de embalagens de plástico definidas para 2025 e para 2030, como seja o sistema de depósito e devolução [para cuja definição contribuirá o projeto piloto sistema de incentivo para a devolução de embalagens de bebidas] já previsto no Decreto-Lei n.º 152-D/2017. Estão também já em vigor medidas de proibição e de redução de colocação no mercado e de disponibilização de determinados produtos e embalagens de plástico (Lei n.º 76/2019, Lei n.º 77/2019 e Decreto-Lei n.º 78/2021 que transpõe a Diretiva SUP)”.

---

<sup>1</sup> Cfr. artigo 5.º da Diretiva 1999/31/CE, aditado pela Diretiva (UE) 2018/850.

<sup>2</sup> Cfr. artigo 5.º-A, *idem*.

#### 4.13 SÃO VISÍVEIS ESFORÇOS NO SENTIDO DA EDUCAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO SOBRE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO DOS FLUXOS ESPECÍFICOS DE RESÍDUOS

220. O reforço da comunicação e da sensibilização foi identificado como necessário, uma vez que se constatou uma fraca participação do cidadão na recolha seletiva, a separação incorreta ou deposição indevida das embalagens e resíduos de embalagens e a presença de contaminantes indesejáveis, sendo uma responsabilidade das várias entidades integradas no sistema.
221. A *Estratégia Nacional para a Educação Ambiental*<sup>1</sup>, onde um dos três eixos temáticos é “Tornar a economia circular”, com temas como a “Conceção de produtos e uso eficiente de recursos” e “Valorização de resíduos”<sup>2</sup>, enquadra o apoio a projetos de empresas, municípios, escolas e organizações não-governamentais de ambiente (ONGA), através de cofinanciamentos pelo Fundo Ambiental<sup>3</sup> e fundos europeus. A promoção e supervisão desta Estratégia está atribuída à APA, em articulação com a Direção-Geral da Educação.
222. Neste âmbito, a temática “resíduos e economia circular” é anualmente objeto de concursos para atribuição de apoios financeiros, onde se incluem as ações que visam “Contribuir para a educação e sensibilização ambiental dos grupos de interesse envolvidos – promotores, marcas, municípios, espectadores e comércio local adjacente”.
223. A APA desenvolve também, no exercício das suas atribuições, algumas ações de sensibilização e formação em que o domínio dos resíduos é o tema exclusivo ou uma parte do programa. São seus destinatários instituições públicas (Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana, CCDR, Forças Armadas, Institutos Politécnicos, Polícias Municipais, etc.) e privadas (empresas, profissionais e associações, entre as quais as ONGA). O tema dos resíduos é também objeto de múltiplos projetos de educação ambiental, realizados por ONGA, municípios e outras entidades.
224. No âmbito do *Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos* (POSEUR), o Eixo III — *Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos*, dirigido à valorização dos resíduos e outros objetivos ambientais, tem financiado diversas ações de sensibilização e prevenção, relativos à recolha seletiva de resíduos.
225. Também o *Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos* estabelece para os respetivos sistemas de gestão a obrigação de “Promover a realização de campanhas de sensibilização, comunicação e educação, dirigidas aos vários intervenientes do sistema integrado, sobre boas práticas de gestão dos fluxos específicos de resíduos e sobre os possíveis impactes negativos para a saúde e para o ambiente decorrentes da sua gestão inadequada”. Neste âmbito, as licenças atribuídas às entidades gestoras do SIGRE obrigam à elaboração e execução de um *Plano de Sensibilização, Comunicação e Educação* para o período de vigência da licença, sujeito a aprovação da APA, em alinhamento com a *Estratégia Nacional para a Educação Ambiental*. As licenças recentes estabelecem que as despesas anuais da execução desses planos não deverão ser inferiores a 5% da previsão dos rendimentos anuais do *ecovalor* no primeiro ano da licença e a 6,5% no segundo ano e 7,5% nos seguintes.
226. No Gráfico seguinte visualizam-se os gastos com sensibilização e comunicação na estrutura de custos do fluxo de resíduos de embalagens.

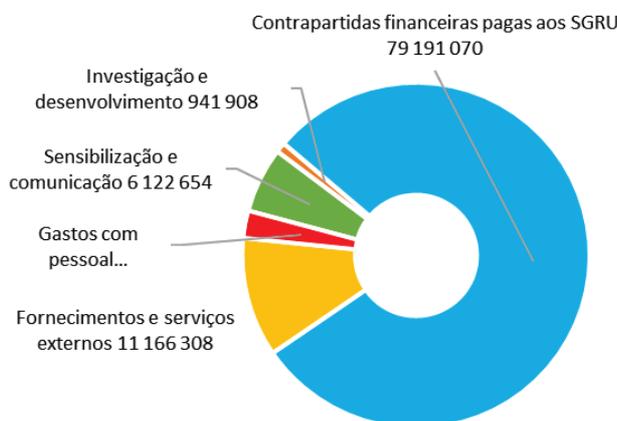
<sup>1</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2017, de 8 de junho.

<sup>2</sup> Vide <https://enea.apambiente.pt/content/valorizacao-de-residuos?language=pt-pt>.

<sup>3</sup> O Fundo tem por finalidade apoiar políticas ambientais, designadamente os relativos às alterações climáticas, aos recursos hídricos, aos resíduos e à conservação da natureza e biodiversidade. Em 2019 o Fundo beneficiou de 9 973 195,87 € oriundos da TGR.

Gráfico 14 – Estrutura de custos do fluxo de resíduos de embalagens (2019)

(em euros)

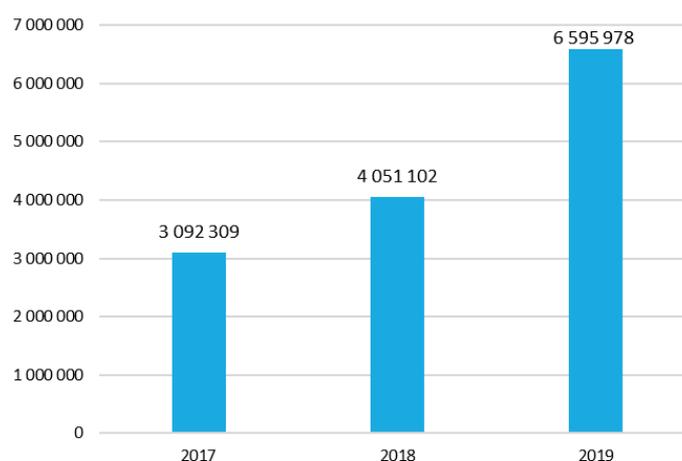


Nota: Custos suportados pela Sociedade de Ponto Verde, Novo Verde e Electrão.  
Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

227. O valor investido pelas entidades gestoras dos fluxos de resíduos em sensibilização e comunicação está em crescimento, totalizando 4 770 906 €, 6 126 019 € e 9 315 877 € em 2017, 2018 e 2019, respetivamente, maioritariamente respeitante ao SIGRE, onde foram investidos 3 092 309 €, 4 051 102 € e 6 595 978 € nos mesmos anos<sup>1</sup>.

Gráfico 15 – Investimento das entidades gestoras de fluxos de resíduos de embalagens em comunicação e sensibilização

(em euros)



Fonte: Elaborado a partir de dados da APA.

<sup>1</sup> Dos quais 2 559 559 €, 3 411 236 € e 6 122 654 € respeitam ao conjunto dos operadores Sociedade Ponto Verde, Novo Verde e Electrão.

228. Para além das ações de sensibilização e comunicação realizadas pelas entidades gestoras do SIGRE, as entidades gestoras dos sistemas em alta e em baixa realizam pontualmente campanhas de sensibilização. Neste último caso, as faturas do fornecimento de água enviadas periodicamente, em suporte papel ou eletrónico, são, por vezes, utilizadas como meio de comunicação.

## Movimentos transfronteiriços de Resíduos

### 4.14 PORTUGAL TEM SIDO IMPORTADOR LÍQUIDO DE RESÍDUOS DE PLÁSTICO, COM EXCEÇÃO DE 2019. A SITUAÇÃO DO MERCADO COLOCA EM CAUSA A RENDIBILIDADE FINANCEIRA DO PROCESSO DE RECOLHA E PREPARAÇÃO PARA REUTILIZAÇÃO E RECICLAGEM.

229. O aumento exponencial da produção de resíduos nos países industrializados e o aparecimento de legislação ambiental rigorosa na década de 80, acompanhado do aumento dos custos de tratamento, deu origem a um expressivo movimento de exportação de resíduos para países com menores restrições e controlo ambiental. Conscientes de que havia que impedir a continuação do envio de resíduos perigosos para países economicamente mais frágeis e sem condições para gerir os problemas ambientais que isso originava, os países industrializados acordaram em regular a exportação de resíduos para países terceiros, o que tomou forma com a *Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação*<sup>1</sup>, em vigor desde 5 de maio de 1992.
230. A Convenção de Basileia, de que Portugal e a União Europeia são Partes, visa a proteção da saúde e do meio ambiente contra os efeitos adversos dos resíduos perigosos, restringindo os movimentos de importação/exportação quando não é garantida a sua gestão ambientalmente adequada. No âmbito da Convenção, os países aí listados, no anexo VII<sup>2</sup>, estão impedidos de exportar resíduos perigosos para os restantes países signatários. Para atingir os objetivos, a Convenção controla o movimento transfronteiriço de resíduos, monitoriza e previne o tráfico ilícito e promove a cooperação entre as Partes.
231. As transferências de resíduos com origem, destino ou em trânsito em Portugal estavam reguladas no Decreto-Lei n.º 45/2008, de 11 de março, que assegurou a execução e garantiu o cumprimento, na ordem jurídica nacional, das obrigações decorrentes do Regulamento (CE) 1013/2006, de 14 de junho, relativo a esta matéria<sup>3</sup>. Este regime consta agora do Decreto-Lei n.º 102-D/2020 (Anexo I), que revogou aquele diploma.
232. Portugal é um importador líquido de elevadas quantidades de resíduos, tendo, em 2018, a importação atingido 2,544 Mt e a exportação 1,199 Mt<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Adotada em Basileia em 22 de março de 1989, no âmbito do *Programa das Nações Unidas para o Ambiente*, e aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 37/93, de 20 de outubro.

Em <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>.

<sup>2</sup> Países membros da OCDE, UE e Liechtenstein. Os Estados Unidos da América subscreveram a Convenção, mas não a ratificaram.

<sup>3</sup> Em 2019 foi aprovada uma Emenda, que alargou os tipos de resíduos de plástico considerados perigosos, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2021. Em consequência, foram efetuadas alterações ao Regulamento (CE) 1013/2006 pelo Regulamento Delegado (UE) 2020/2174, de 19 de outubro, na regulamentação e nos códigos dos resíduos de plástico.

<sup>4</sup> De acordo com o relatório MTR, da APA, relativo a 2018, os resíduos perigosos que saíram de Portugal destinaram-se sobretudo a valorização, sendo as maiores componentes as de resíduos sólidos do tratamento de gases contendo substâncias perigosas e de acumuladores de chumbo. Os resíduos que entram em Portugal também se destinam

233. As quantidades de resíduos de plástico entradas em Portugal ascenderam a 86,4 Mt em 2017, 68,2 Mt em 2018, 55,9 Mt em 2019 e 82,6 Mt em 2020. Os principais países de origem para os quatro anos foram Reino Unido, Países Baixos, França, Espanha e Alemanha.
234. As quantidades totais de resíduos de plástico exportadas no mesmo período foram de 60,6 Mt em 2017, 50,1 Mt em 2018, 58,3 Mt em 2019 e 55,3 Mt em 2020. Os principais países de destino foram, em 2017, Espanha, China, Hong Kong, Países Baixos e Vietname. Em 2018, a China registou uma redução muito significativa como destino, dando lugar à Tailândia no grupo dos cinco maiores destinos. Em 2019, esta situação foi novamente alterada, passando os cinco principais destinos a ser, por esta ordem, Espanha, Hong Kong, Turquia, Malásia e Países Baixos. Em 2020, a Índia passou a integrar os cinco maiores destinos, tendo Hong Kong saído deste grupo<sup>1</sup>. Note-se que Portugal foi em 2019 exportador líquido de resíduos de plástico, passando novamente em 2020 a importador líquido.

Quadro 12 – Movimento transfronteiriço de resíduos de plástico –Lista Verde e Lista Laranja (2017 – 2020)

(em toneladas e percentagem)

ENTRADA					SAÍDA				
País	2017	2018	2019	2020	País	2017	2018	2019	2020
Reino Unido	24 185,97 (1)	9 455,23 (5)	11 245,70 (2)	20 162,84 (1)	Espanha	31 272,26 (1)	28 505,80 (1)	33 152,60 (1)	34 952,35 (1)
Países Baixos	18 967,23 (2)	18 497,58 (1)	9 550,25 (4)	8 794,28 (5)	China	7 949,66 (2)	314,78	21,76	
França	18 392,34 (3)	10 602,58 (4)	10 124,94 (3)	11 230,42 (4)	Hong Kong	6 123,73 (3)	3 469,86 (2)	5 573,71 (2)	1 263,91
Espanha	14 665,21 (4)	12 453,91 (2)	9 336,91 (5)	18 772,18 (2)	Países Baixos	2 790,98 (4)	1 932,65 (5)	1 870,90 (5)	1 829,91 (5)
Alemanha	7 579,68 (5)	12 412,57 (3)	12 074,73 (1)	18 647,45 (3)	Vietname	2 365,50 (5)	3 042,14 (3)	310,03	306,28
					Tailândia	718,5	2 071,90 (4)	97,44	
					Turquia	1 844,74	1 500,76	4 754,71 (3)	2 397,34 (4)
					Malásia	1 522,13	1 844,18	2 230,28 (4)	3 434,57 (2)
					Índia				3 071,51 (3)
Percentagem dos 5 maiores origens / destinos no total dos resíduos de plástico:									
	97,03%	93,04%	93,61%	93,91%		83,37%	77,83%	81,65%	82,64%
Importação/exportação para a China									
China	0	0	0	0	China	7 949,66	314,78	21,76	0

Fonte: Elaborado a partir dos dados de Movimento Transfronteiriço de Resíduos e do Mapa Integrado de Registo de Resíduos (MIRR) referentes aos anos 2017, 2018, 2019 e 2020, APA.

235. Constata-se atualmente um défice de países importadores de resíduos de plástico resultante das restrições à importação estabelecidas por diversos países da Ásia. Esta situação deu por sua vez lugar a uma queda de preços no mercado, que coloca em causa a rentabilidade financeira do processo de recolha e preparação para reutilização e reciclagem, dificultando o cumprimento da hierarquia dos resíduos.

maioritariamente à valorização, embora em proporção inferior, com a componente principal a respeitar a resíduos combustíveis (combustíveis derivados de resíduos). Os resíduos importados destinam-se maioritariamente a operações de valorização energética. As maiores componentes dos resíduos transferidos para Portugal para eliminação respeitavam a resultados do tratamento mecânico de resíduos e destinaram-se sobretudo à deposição em aterro.

<sup>1</sup> Vide detalhe no quadro 16 do Anexo 2.

## Acompanhamento e fiscalização

4.15 EXISTE UM SISTEMA COORDENADO PARA ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS E OBRIGAÇÕES DE GESTÃO DOS RESÍDUOS URBANOS, QUE, EM GERAL, FUNCIONA, EMBORA HAJA MARGEM PARA A SUA MELHORIA; OS INCUMPRIMENTOS DETETADOS NÃO REVELAM INADEQUAÇÕES NO TRATAMENTO DOS RESÍDUOS DE PLÁSTICO

236. A entidade reguladora, a ERSAR, estabeleceu uma estrutura de regulação aplicável a todo o setor dos resíduos. Isso inclui a regulamentação das tarifas a aplicar, quer pelos sistemas em baixa quer pelos sistemas em alta, para promover a recuperação tendencial dos custos incorridos com a atividade num ambiente de eficiência e incentivar a prevenção da produção de resíduos e a eliminação progressiva da sua deposição em aterro. A ERSAR publicou também um *Regulamento de Relações Comerciais*, que estabelece as regras aplicáveis às relações comerciais no âmbito da prestação dos serviços de gestão de resíduos urbanos, e um modelo de regulamento de serviço para a prestação do serviço aos utilizadores finais, definindo e uniformizando conceitos e procedimentos para o setor. No exercício das suas atribuições, a ERSAR acompanha toda a atividade e avalia a qualidade do serviço prestado, publicando anualmente um relatório com um conjunto adequado de indicadores.
237. Os mecanismos para financiamento de projetos na área da gestão de resíduos impõem também a articulação entre as entidades gestoras dos SGRU e as entidades gestoras dos municípios. O processo de candidatura de um projeto de uma entidade gestora municipal tem de ser instruído com declaração da entidade gestora do SGRU, comprovando que a sua realização contribui também para os seus objetivos e, inversamente, a candidatura relativa a um SGRU tem de ser acompanhada de declaração da entidade ou entidades gestoras municipais em idêntico sentido.
238. A recolha indiferenciada de resíduos provenientes das habitações é da responsabilidade dos municípios e é realizada, na maioria dos concelhos, por serviços do próprio município. As operações seguintes de triagem, preparação para reutilização e reciclagem e o encaminhamento para destino final são executadas pelos 23 SGRU do Continente. A recolha seletiva de resíduos é também, em geral, realizada pelos SGRU. No caso dos resíduos não urbanos e dos resíduos urbanos de produtores que produzem mais de 1100L/dia de resíduos urbanos, o produtor/detentor do resíduo tem a obrigação da sua gestão, só transmitindo a sua responsabilidade quando entrega o resíduo a um operador licenciado, a uma entidade gestora de fluxos específicos de resíduos, ao município ou ao SGRU.
239. Os direitos e obrigações das entidades gestoras dos SGRU estão estabelecidas nos respetivos contratos de concessão celebrado com o Estado, sendo as relações com os sistemas em baixa, seus clientes, estabelecidos em contratos de entrega e receção de resíduos celebrados entre a concessionária e cada uma das entidades gestoras dos municípios abrangidos. Estas entidades são obrigadas a entregar à concessionária todos os resíduos urbanos recolhidos na sua área e que estejam sob sua responsabilidade.
240. Não sendo o conjunto de metas estabelecidas especificamente para os diferentes operadores suficientemente cumprido, observa-se, no entanto, que não há um sistema de penalizações robusto para o desempenho insuficiente.
241. A fiscalização do cumprimento do *Regime Geral da Gestão de Resíduos*, do *Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos* e do *Regime Jurídico da Deposição de Resíduos em Aterro*, compete à Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), às CCDR e às

autoridades policiais e, também, conforme os casos, aos municípios, à Autoridade Tributária e Aduaneira, à Autoridade de Segurança Alimentar e à APA<sup>1</sup>.

242. As violações do *Regime Geral da Gestão de Resíduos*, do *Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos* e do *Regime Jurídico da Deposição de Resíduos em Aterro*, constituem contra-ordenações ambientais, graduadas de leve a muito grave, conforme as situações<sup>2</sup>. As contraordenações ambientais são puníveis com coima que varia em função da gravidade e do grau de culpa entre 200 € para as contraordenações leves praticadas por pessoas singulares, em caso de negligência, e 5 000 000 € para as contraordenações graves praticadas por pessoas coletivas, em caso de dolo<sup>3</sup>. Está ainda prevista a aplicação, simultaneamente com a coima e sempre que a gravidade da infração o justifique, de sanções acessórias que se mostrem adequadas, tais como a apreensão e perda a favor do Estado dos objetos utilizados na infração ou a cessação ou suspensão de licenças, alvarás ou autorizações, relacionados com o exercício da atividade e, no caso dos fluxos específicos de resíduos, a publicidade da condenação.
243. São aplicáveis outras penalidades, onde relevam as estabelecidas em regulamentos municipais, p. ex., de acordo com o *Regulamento de gestão de resíduos, limpeza e higiene urbana de Lisboa*<sup>4</sup>, constitui contraordenação punível com coima de 100 € a 14.950 € a inobservância das regras de deposição indiferenciada e seletiva dos resíduos.
244. As infrações podem também constituir crime ambiental, sendo aplicáveis normas do Código Penal como, p. ex., os artigos 279.º (*Poluição*), e 279.º-A (*Actividades perigosas para o ambiente*), que punem com pena de prisão até 5 anos “*Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, causar danos substanciais à qualidade do ar, da água, do solo, ou à fauna ou à flora, ao proceder: (...) Às operações de recolha, transporte, armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos, incluindo o tratamento posterior dos locais de eliminação, bem como as actividades exercidas por negociantes e intermediários*”, com pena de prisão até 3 anos “*Quem proceder à transferência de resíduos, quando essa actividade esteja abrangida pelo âmbito de aplicação do n.º 35 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, (...), relativo à transferência de resíduos, e seja realizada em quantidades não negligenciáveis (...)*” e com pena de prisão até 1 ano “*Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, produzir, importar, exportar, colocar no mercado ou utilizar substâncias que empobrecem a camada de ozono*”.
245. A instrução dos processos de infração é, designadamente, da competência da IGAMAOT, da ASAE, da AT e das CCDR, a quem compete também a aplicação de coimas e de sanções acessórias, com exceção relativamente a estas últimas entidades quanto à instrução e decisão dos processos de contraordenação no âmbito do *Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos*.
246. A IGAMAOT realizou nos anos de 2017 a 2019, um total de 2 331 ações de inspeção, das quais 586 respeitaram a campanhas de *enforcement* MTR, isto é, relacionadas com resíduos<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Conforme resulta do *Regime Geral da Gestão de Resíduos* e do *Regime Jurídico da Deposição de Resíduos em Aterro*, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, e do *Regime da Gestão de Fluxos Específicos de Resíduos*, alterado e republicado pelo citado diploma legal.

<sup>2</sup> Cfr. regimes referidos na nota anterior.

<sup>3</sup> Cfr. Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto (*Lei-Quadro das contraordenações ambientais*).

<sup>4</sup> Aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de Lisboa de 3 de dezembro de 2019 (DR, 2.ª Série, de 31 de dezembro de 2019).

<sup>5</sup> Estas campanhas são realizadas em colaboração com a APA, com o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente da Guarda Nacional Republicana, as Brigadas de Ambiente da Polícia de Segurança Pública, a Autoridade Tributária e Aduaneira no controlo das transferências de resíduos por via marítima, e com outras entidades nacionais e têm contado ainda com a participação e cooperação de entidades espanholas, nomeadamente a *Guardia Civil/Servicio de Protección de la Naturaleza* e as entidades regionais de ambiente da Galiza, Castilla y León e Extremadura.

Genericamente, para verificação do cumprimento da legislação ambiental relativa à gestão de resíduos, são verificadas nestas ações as condições de armazenamento, tratamento e encaminhamento dos resíduos produzidos ou tratados, para destino licenciado para o efeito, bem como as obrigações de reporte de dados às entidades competentes<sup>1</sup>.

247. Neste período e no universo de ações de inspeção realizadas, foram identificadas 588 situações de incumprimento da legislação relativa a resíduos. Não é, no entanto, possível identificar quantas destas situações de incumprimento respeitam a resíduos de plástico.
248. O número de infrações ao enquadramento legal que abrange os resíduos de plástico, no período de 2017 a 2019, consta do quadro seguinte:

Quadro 13 – Infrações ao enquadramento legal que abrange os resíduos de plástico

Diploma Legal	Objeto do Diploma	Número de infrações			
		2017	2018	2019	Total
Decreto-Lei n.º 152-D/2017 e antecedentes Decretos-Leis n.ºs 366-A/97 e 196/2003	Fluxos específicos assentes no princípio da responsabilidade alargada do produtor: resíduos de embalagens / óleos usados / pneus usados / equipamentos elétricos e eletrónicos / pilhas e acumuladores / veículos em fim de vida.	4	4	9	17
Decreto-Lei n.º 178/2006	Regime aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos.	78	174	171	423
Decreto-Lei n.º 183/2009	Regime Jurídico da Deposição de Resíduos em Aterro.	10	26	5	41
Decreto-Lei n.º 45/2008	Transferência de resíduos (obrigações decorrentes do Regulamento (CE) 1013/2006, de 14 de junho).	18	46	43	107
<b>Total</b>		<b>110</b>	<b>250</b>	<b>228</b>	<b>588</b>

Fonte: IGAMAOT.

249. De entre as ações realizadas pela IGAMAOT relevam as inspeções a empresas que realizam movimentos transfronteiriços de resíduos e as ações de controlo de movimentos transfronteiriços de resíduos nas principais fronteiras terrestres e portos marítimos nacionais<sup>2</sup>. Os resíduos movimentados a nível transfronteiriço estavam associados à Lista Verde do Regulamento (CE) 1013/2006, e nalguns casos eram resíduos de plástico e de embalagens de plástico. As principais ilegalidades detetadas foram as falsas declarações, condições inadequadas de acondicionamento e transporte, documentação insuficiente e falta de comunicação às entidades competentes<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> As entidades inspetivas e fiscalizadoras em matéria de resíduos têm acesso aos dados da base de dados do SIRER, nos termos estabelecidos no *Regulamento de Funcionamento do Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos*, aprovado pela Portaria n.º 289/2015, de 17 de setembro.

<sup>2</sup> O artigo 50.º do Regulamento (CE) 1013/2006, de 14 de junho, na redação dada pelo Regulamento (UE) n.º 660/2014, de 15 de maio, estabeleceu a obrigação dos Estados-Membros da UE a desenvolver e estabelecer planos de inspeção, no âmbito dos movimentos transfronteiriços de resíduos, para contribuir para a diminuição das transferências ilegais.

<sup>3</sup> Cfr. *Movimentos Transfronteiriços de Resíduos / Relatório de Balanço de Atividades 2019*, IGAMAOT, dezembro de 2019.

Quadro 14 – Ações inspetivas realizadas pela IGAMAOT no âmbito MTR (2017-2019)

	Ano		
	2017	2018	2019
Campanhas MTR	198	173	215
Veículos / DAU inspecionados / fiscalizados	4 622	3 536	4 329
Veículos / DAU com resíduos	449	442	721
Infrações ao Regulamento (CE) 1013/2006	11	17	24
Infrações legislação resíduos nacional	94	66	99

Fonte: Elaborado a partir de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos / Relatório de Balanço de Atividades de 2017, 2018 e 2019, IGAMAOT.

250. As ações realizadas nas fronteiras terrestre e nas alfândegas marítimas são comunicadas à rede IMPEL/TFS<sup>1</sup>.
251. A lei orgânica das CCDR confere-lhes, genericamente nas respetivas circunscrições territoriais, competências no âmbito da execução, avaliação e fiscalização das políticas de ambiente, em matéria de licenciamento, controlo e monitorização de operações de recolha, triagem, armazenagem, valorização e eliminação de resíduos, “*nos termos da legislação específica*”, e de acompanhamento e avaliação dos resultados de monitorização ambiental no domínio dos resíduos. O *Regime Geral da Gestão de Resíduos* atribui às CCDR, enquanto Autoridades Regionais dos Resíduos, competências próprias para licenciamento e acompanhamento das instalações de gestão de resíduos por si licenciadas, bem como para assegurar a aplicação uniforme das normas técnicas emitidas pela ANR, de acordo com as orientações desta autoridade.
252. No âmbito do contraditório, o MAAC referiu que o “*Decreto-Lei n.º 102-D/2020 (...) estabelece as CCDR como entidades licenciadoras relativamente a um conjunto de atividades de gestão de resíduos, além de lhes cometer a nova responsabilidade de, em articulação com a APA, assegurar a monitorização do cumprimento das metas previstas no âmbito dos resíduos urbanos. O novo regime geral da gestão de resíduos veio ainda clarificar o âmbito de atuação das CCDR enquanto autoridades regionais de resíduos (...)*”.
253. Observou-se que, apesar das competências previstas na lei em matéria de controlo e monitorização de operações de recolha, triagem, armazenagem, valorização e eliminação de resíduos, as CCDR centram a sua ação no licenciamento das entidades que procedem à valorização, tendo um papel reduzido nos restantes domínios, apesar da sua maior proximidade às várias regiões.
254. De acordo com as CCDR, as situações de infração mais frequentemente detetadas relativamente aos resíduos de plástico estão relacionadas com os depósitos ilegais de resíduos<sup>2</sup>, onde aqueles estão, na larga maioria das vezes, misturados com outros resíduos. Assume também importância significativa a eliminação de resíduos, incluindo plásticos, com recurso a queima a céu aberto, sobretudo os que têm origem na atividade agrícola<sup>3</sup>. As situações de infração verificadas no

<sup>1</sup> “*Transfrontier Shipment of waste*” cluster of the European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.

<sup>2</sup> Por omissão do seu produtor ou do seu detentor do dever de encaminhamento para entidade autorizada para o seu tratamento, em violação do disposto no Decreto-Lei n.º 178/2006.

<sup>3</sup> Em violação do disposto nos Decretos-Leis n.ºs 178/2006 e 78/2004, de 3 de abril, este último revogado a partir de 1 de julho de 2018 pelo Decreto-Lei n.º 39/2018, de 11 de junho.

âmbito das ações de fiscalização realizadas a operadores de gestão de resíduos de plástico relacionaram-se com questões de licenciamento e de incumprimento das condições impostas nos alvarás.

255. Observa-se ainda que:

- ◆ A APA, ao contrário do que fez relativamente a outros fluxos como, p. ex., os óleos usados e os resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, não estabeleceu relativamente aos operadores de resíduos de embalagens os requisitos de qualificação a serem observados.

No âmbito do contraditório, a CCDR LVT, referiu que, enquanto entidade licenciadora e fiscalizadora, *“poderá ter espaço para melhorar, assim a Autoridade Nacional de Resíduos crie linhas uniformes e de carácter nacional, de avaliação e monitorização da atividade dos operadores de tratamento de resíduos, à semelhança do que fez com alguns fluxos específicos de resíduos, como sejam os Resíduos de Equipamento Elétrico e Eletrónico ou Veículos em Fim de Vida, criando Requisitos Específicos para a sua gestão (ao nível das condições de armazenamento, tratamento, acondicionamento e registo). Também a clarificação dos códigos da LER a atribuir a cada resíduo, seria vantajosa para um mais correto e eficaz controlo e rastreamento do percurso destes resíduos”*.

- ◆ Os mecanismos coercivos para impor o cumprimento das metas fixadas pelas Diretivas *Resíduos* e *Embalagens* e, em particular, pelo *Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos*, são reduzidos, o que coloca em causa o seu alcance.

Com efeito, a penalização pelo incumprimento das metas mínimas de preparação para reutilização e reciclagem, fixadas no PERSU 2020 para cada um dos 23 SGRU, limita-se à aplicação a essas entidades da TGR adicional, não repercutível sobre os clientes, calculada em função dos desvios às metas individuais intercalares de retomas de recolha seletiva e de deposição de RUB em aterro definidas para 2016 e 2018 e à meta de preparação para reutilização e reciclagem estabelecida para 2020<sup>1</sup>.

Os desvios das entidades gestoras do Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagens relativamente às metas fixadas nas licenças são também penalizados com um agravamento da TGR. Neste caso, a fórmula de cálculo da taxa devida inclui uma componente proporcional aos desvios às metas globais de preparação para reutilização e reciclagem e às metas de reciclagem estabelecidas para cada material<sup>2</sup>, que não são repercutíveis nas prestações financeiras cobradas aos produtores<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> O valor total da TGR não repercutível liquidada aos 23 SGRU do Continente e relativa aos anos de 2016 e 2018 foi de 104.860,83 € e 1.241.758,45 €, respetivamente.

<sup>2</sup> Cfr. n.º 13 do artigo 58.º do *Regime Geral de Gestão de Resíduos*.

<sup>3</sup> Cfr alínea b) do n.º 12, *idem*.

## 5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer.

## 6 DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

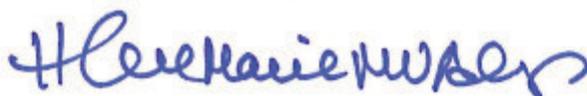
- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Formular as recomendações que constam do ponto 1.3 do Relatório;
- c) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
  - Assembleia da República;
  - Ministro do Ambiente e da Ação Climática;
  - Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.;
  - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte;
  - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;
  - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo;
  - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo;
  - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve;
  - Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;
  - Sociedades Gestoras dos Fluxos Específicos de Resíduos (Sociedade Ponto Verde, Novo Verde e Electrão);
  - Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos;
  - Associação Nacional de Municípios Portugueses.
- d) Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da LOPTC;
- e) Determinar que, no prazo de seis meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- f) Publicar o Relatório na página da *Internet* do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias;
- g) Fixar os emolumentos em 1 716,40 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>1</sup>, a pagar pela Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

---

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

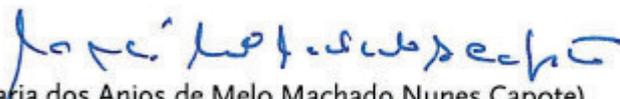
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 24 de março de 2022.

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA,



(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

**ANEXO 1 – QUANTIDADES TOTAIS DE RESÍDUOS (URBANO E EXTRA-URBANO)**

Quadro 15 – Quantidades totais de resíduos (2017 – 2020)

(em milhar de toneladas e percentagem)

Categoria	Resíduos urbanos				Resíduos universo extra-urbano			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Resíduos (universo total de resíduos)								
1. Resíduos urbanos produzidos [em milhar de toneladas]	5 007	5 213	5 281	5 279	7 331	7 720	8 383	8 273
1.1. Quantidade de resíduos urbanos provenientes de recolha indiferenciada	4 076	4 149	4 154	4 041				
1.2. Quantidade de resíduos urbanos provenientes de outros tipos de recolha								
1.3. Quantidade de resíduos urbanos provenientes de recolha seletiva	825	959	1 019	1 017				
1.4. Outros produtores de RU	105	106	108	78				
2. Taxa de reciclagem prevista				50%				
3. Taxa de reciclagem atingida	38%	40%	41%	38%				
Resíduos de plástico								
4. Resíduos de plástico produzidos [em milhar de toneladas]	102,01	111,535	127,237	137,155	133,4	140,02	140,77	132,51
4.1 Resíduos provenientes da recolha seletiva	101,96	111,535	127,237	137,155				
4.2 Resíduos de plástico provenientes da recolha indiferenciada	0,046	0,000	0,000	0,000				

Categoria	Resíduos urbanos				Resíduos universo extra-urbano			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
5. Resíduos de plástico tratados [em milhar de toneladas]								
5.1 Preparados para reciclagem e reutilização	-	-	-	-	16,4	17,91	15,78	16,81
5.2 Recuperação energética	0,175	0,196	0,188	0,159	1,96	4,93	2,38	1,92
5.3 Outra recuperação	99,374	108,713	124,392	134,605	104	104,4	109,23	102,78
5.4 Depositados em aterro	2,461	2,626	2,656	2,392	10,28	11,76	11,9	10,18
5.5 Outra eliminação	-	-	-	-	0,76	1,01	1,48	0,81

Fonte: APA

## ANEXO 2 – MOVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO DE RESÍDUOS DE PLÁSTICO

Quadro 16 – Movimento transfronteiriço de resíduos de plástico (2017 – 2020)

(em toneladas)

Código LER	Descrição	Entrada								Saída							
		2017 <sup>1)</sup>	2018 <sup>1)</sup>	2019 <sup>1)</sup>	2020 <sup>1)</sup>	2017 <sup>2)</sup>	2018 <sup>2)</sup>	2019 <sup>2)</sup>	2020 <sup>2)</sup>	2017 <sup>1)</sup>	2018 <sup>1)</sup>	2019 <sup>1)</sup>	2020	2017 <sup>2)</sup>	2018 <sup>2)</sup>	2019 <sup>2)</sup>	2020 <sup>2)</sup>
2	Resíduos da agricultura, horticultura, aquacultura, silvicultura, caça e pesca, bem como da preparação e do processamento de produtos alimentares																
20104	Resíduos de plásticos (excluindo embalagens)	1 547,16								1 013,51	1 352,68	1 043,34	568,48				
7	Resíduos de processos químicos orgânicos																
70213	Resíduos de plásticos				214,259					1 012,31	1 272,39	2 464,62	931,87				
12	Resíduos da moldagem e do tratamento físico e mecânico de superfície de metais e plásticos																
120105	Aparas de matérias plásticas	24,94	38,48	4,82						628,2	933,28	916,64	1512,2				
15	Resíduos de embalagens; absorventes, panos de limpeza, materiais filtrantes e vestuário de proteção sem outras especificações																
150102	Embalagens de plástico	21 532,78	19 693,01	24 623,94	24 881,82					36 483,80	23 697,82	15 599,27	12 474,36				
16	Resíduos não especificados noutros capítulos da Lista																
1601	Veículos em fim de vida de diferentes meios de transporte (incluindo máquinas todo-o-terreno) e resíduos do desmantelamento de veículos em fim de vida e da manutenção de veículos (exceto 13, 14, 16 06 e 16 08)																
160119	Plástico	3,52	323,18	297,33	195,199					465,4	481,82	319,98	133,52				
17	Resíduos de construção e de demolição (incluindo solos escavados de locais contaminados)																
170203	Plásticos	26,24															
19	Resíduos de instalações de gestão de resíduos, de estações ex situ de tratamento de águas residuais e da preparação de água para consumo humano e água para consumo industrial																
1912	Resíduos do tratamento mecânico de resíduos																
191204	Plástico e borracha	55 237,46	35 527,41	18 884,49	38 714,34	7 464	12 313	12 005,6	18 490,194	13 423,40	18 039,12	33 579,59	35 687,47				

Código LER	Descrição	Entrada								Saída							
		2017 <sup>1)</sup>	2018 <sup>1)</sup>	2019 <sup>1)</sup>	2020 <sup>1)</sup>	2017 <sup>2)</sup>	2018 <sup>2)</sup>	2019 <sup>2)</sup>	2020 <sup>2)</sup>	2017 <sup>1)</sup>	2018 <sup>1)</sup>	2019 <sup>1)</sup>	2020	2017 <sup>2)</sup>	2018 <sup>2)</sup>	2019 <sup>2)</sup>	2020 <sup>2)</sup>
20	Resíduos urbanos e equiparados (resíduos domésticos, do comércio, da indústria e dos serviços), incluindo as frações recolhidas seletivamente)																
200139	Plásticos	518,45	274,26	89,51	145,554					7 552,74	4 359,9	4 352,67	3 977,20				
<b>Total</b>		<b>78 890,55</b>	<b>55 856,34</b>	<b>43 900,08</b>	<b>64 151,17</b>	<b>7 464,00</b>	<b>12 313,00</b>	<b>12 005,60</b>	<b>18 490,19</b>	<b>60 579,36</b>	<b>50 137,01</b>	<b>58 276,11</b>	<b>55 285,10</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

1) Lista verde

2) Lista Laranja

Códigos LER cfr. Decisão 2014/955/UE, da Comissão, de 18 de dezembro, que altera a Decisão 2000/532/CE relativa à lista de resíduos em conformidade com a Diretiva 2008/98/CE.

Fonte: Elaborado a partir dos dados de Movimento Transfronteiriço de Resíduos e do Mapa Integrado de Registo de Resíduos (MIRR) referentes aos anos 2017, 2018 e 2019, APA.

ANEXO 3 – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



## Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico

### Análise e comentários ao relato da auditoria do Tribunal de Contas

#### I. Enquadramento

Por ofício remetido por correio eletrónico em 02.12.2021, veio o Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas remeter, “*para conhecimento e eventuais comentários de Sua Excelência o Ministro do Ambiente e da Ação Climática*”, o relato da auditoria à gestão dos resíduos urbanos de plástico, data de Novembro de 2021, a qual teve por objetivo “*apreciar se o Estado português desenvolveu políticas e implementou as medidas adequadas para alcançar as metas relativas à gestão urbana de resíduos de plástico.*”

Tendo sido solicitada pelo Gabinete do Ministro do Ambiente e da Ação Climática, em 16.12.2021, a prorrogação do prazo para apresentação de comentários ao relato da auditoria, foi o mesmo deferido, conforme mensagem de correio eletrónico recebida em 17.12.2021, e o referido prazo prorrogado até ao dia 31.12.2021.

Em síntese, o Tribunal de Contas concluiu que, por um lado, Portugal implementou políticas consistentes com os objetivos e metas fixados no âmbito da União Europeia, designadamente no quadro da aplicação do Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR) e do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020+), mas, por outro lado, que as medidas adotadas se revelaram insuficientes para garantir o cumprimento das metas fixadas para o ano de 2020.

Adicionalmente, o relato da auditoria contém um conjunto de recomendações, seis das quais se dirigem ao Senhor Ministro do Ambiente e da Ação Climática. Após consulta da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA), da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CDDR), apresentam-se de seguida os comentários deste Gabinete relativamente às recomendações dirigidas a esta área governativa.

## II. Análise das recomendações do Tribunal de Contas dirigidas ao Ministro do Ambiente e da Ação Climática

1. *Diligenciar, no quadro da sua competência e em coordenação com outras entidades, pela definição de medidas e procedimentos com vista à operacionalização da meta 14.1 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável*

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 “*Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos numa perspetiva de desenvolvimento sustentável*” tem associado um conjunto de metas, uma das quais a meta 14.1, “*Prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, incluindo o lixo marinho*”, a que corresponde o indicador 14.1.1 “*Índice de eutrofização das águas costeiras e índice de densidade de resíduos plásticos flutuantes*”.

No ponto 95 do relato de auditoria refere-se que o indicador 14.1.1 “*não é objeto de qualquer acompanhamento por parte do Instituto Nacional de Estatística (INE)*.” Contudo, a recomendação dirigida ao Ministro do Ambiente e da Ação Climática visa, aparentemente, a “operacionalização” da meta 14.1. Esta formulação parece-nos ambígua, podendo ser lida como recomendando a adoção de medidas adicionais com vista ao cumprimento da meta, ou o reforço dos mecanismos de acompanhamento com vista ao conhecimento da posição de Portugal no que se refere à mesma.

Apesar de a concretização deste ODS depender, em particular, das instituições do Ministério do Mar, responsáveis pela definição e promoção de um conjunto de ações e projetos que concorrem para o cumprimento das metas estabelecidas à escala nacional, a implementação da estratégia de resíduos é determinante para a sua concretização, na medida em que, como é conhecido, mais de 80% da poluição que atinge os oceanos tem origem em terra e é transportada para o ambiente marinho pelos rios e ribeiras.

Neste sentido, foram já adotadas, ou encontram-se previstas no projeto de Plano Estratégico de Gestão para os Resíduos Urbanos 2030 (PERSU 2030) medidas que contribuem decididamente para a diminuição de poluição marítima em particular dos resíduos plásticos flutuantes, incluindo a operacionalização da recolha seletiva de resíduos de embalagens de plástico, a taxa associada aos sacos de plástico, ou a proibição de colocação no mercado de determinados produtos cosméticos e detergentes que contenham microesferas de plástico.

Face ao exposto, parece-nos que o que se pretende será efetivamente o reforço dos mecanismos de acompanhamento que permitam medir o cumprimento da meta 14.1 dos ODS, designadamente através do indicador 14.1.1 anteriormente referido. Por conseguinte, considera-se que a recomendação poderá ser melhorada no sentido de incidir no acompanhamento ou na monitorização da concretização da meta 14.1.1, no âmbito das competências desta área governativa e em articulação com as demais áreas governativas com atribuições neste domínio.

- 2. Dotar a Agência Portuguesa do Ambiente de poderes de inspeção que lhe permitam aferir a correção dos dados registados no Sistema Integrado de Registo Electrónico de Resíduos, de modo a garantir a fiabilidade da informação reportada*

A APA já dispõe de mecanismos que lhe permite aferir a correção dos dados registados no SIRER de modo a garantir a fiabilidade da informação reportada, nomeadamente a possibilidade de realizar auditorias a vários dos intervenientes que têm a obrigação de reporte de dados no SIRER.

Acresce que os intervenientes na gestão dos resíduos urbanos estão sujeitos a poderes fiscalizadores das respectivas entidades licenciadoras, ao poder inspetivo da IGAM/AOT, e, no caso dos sistemas de gestão de resíduos urbanos (SGRU), à regulação da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

Ainda assim, poderá ser equacionado o reforço dos mecanismos necessários para o cumprimento das obrigações declarativas e para a validação dos dados introduzidos no SIRER.

- 3. Promover o estabelecimento de procedimentos de penalização para os produtores que se furtam à sua responsabilidade alargada através do não registo das embalagens colocadas no mercado*

O Ministério do Ambiente e da Ação Climática tem vindo a agir em diversas frentes com o objetivo de combater o incumprimento da obrigação de registo dos produtores e embaladores no SIRER, designadamente através da adequação da legislação, da implementação de procedimentos de controlo, e da atuação ao nível da inspeção e fiscalização. Importa nesta sede sublinhar as competências da Autoridade de Segurança Ambiental e Económica (ASAE), tutelada

pelo Ministério da Economia e da Transição Digital, quanto à fiscalização dos agentes responsáveis pela colocação no mercado de produtos e embalagens sujeitos a regimes de responsabilidade alargada do produtor (RAP).

Ao nível de alterações legislativas, refere-se a publicação do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, que alterou o Decreto-Lei n.º 152-D/2017 (regime da gestão de fluxos específicos de resíduos), prevendo disposições que visam promover o cumprimento da obrigação de registo por parte dos produtores/embaladores. De entre estas disposições, destaca-se:

- A proibição de colocação e subseqüentes disponibilizações no mercado de produtos/embalagens, incluindo através de comércio eletrónico e outras técnicas de venda à distância, quando o respetivo produtor/embalador não esteja em cumprimento da obrigação de inscrição no SIRER;
- A proibição das entidades gestoras de sistemas integrados de fluxos específicos, incluindo as entidades gestoras de embalagens, celebrarem ou renovarem contratos com produtores/embaladores que não estejam registados no SIRER.

Foram também implementados procedimentos de controlo que visam combater o *free-riding* na colocação de produtos e embalagens no mercado, destacando-se o tratamento pela APA de informação submetida no SIRER e o cruzamento de dados de diferentes módulos desse sistema, de modo regular, identificando produtores/embaladores não registados no SIRER, com o encaminhamento dessa informação para as entidades com competências de inspeção e fiscalização neste âmbito, designadamente a IGAMAOT e a ASAE.

As entidades com competências de inspeção e fiscalização, incluindo a Autoridade Tributária e Aduaneira, no âmbito das suas atribuições no controlo da fronteira externa da União Europeia, têm também acesso direto à informação existente no módulo de registo de produtores no SIRER para consulta de informação em tempo real e preparação das suas ações.

Ao nível de penalizações, o regime geral da gestão de resíduos aprovado igualmente pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, tipifica como contraordenação ambiental grave o incumprimento da obrigação de inscrição no SIRER e da obrigação de submissão de dados no SIRER pelos produtores de produtos, os embaladores, bem como os fornecedores de embalagens de serviço sujeitos à obrigação de registo nos termos da legislação relativa a fluxos específicos de resíduos abrangidos pela responsabilidade alargada do produtor.

Importa ainda esclarecer que o incumprimento pelos embaladores da obrigação de registo no SIRER nem sempre está associado a um incumprimento da obrigação de financiar a gestão dos resíduos de embalagens, como é referido no ponto 86 do relato da auditoria em apreço. De facto, um universo considerável dos embaladores que não estão a cumprir a obrigação de registo no SIRER está ainda assim a cumprir a obrigação de adesão a uma entidade gestora do sistema integrado e de pagamento das correspondentes prestações financeiras pelas embalagens colocadas no mercado, uma vez que as duas obrigações são independentes. Do mesmo modo, o cálculo das prestações financeiras devidas pelos produtores/embaladores é realizado com base na informação declarada por estes às entidades gestoras, pelo que a falta de registo no SIRER não prejudica a aferição dessas prestações como é indicado no mesmo ponto 86 do relato da Auditoria.

Sem prejuízo do que antecede, serão prosseguidos os esforços no sentido de eliminar o incumprimento das obrigações declarativas no âmbito do SIRER.

*4. Diligenciar por uma maior clarificação e concretização das competências das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, no domínio do acompanhamento e fiscalização da gestão de resíduos urbanos*

As CCDR têm um papel determinante na prossecução da política de resíduos em particular no que respeita aos resíduos urbanos.

O Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, que aprovou o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e alterou o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos, estabelece as CCDR como entidades licenciadoras relativamente a um conjunto de atividades de gestão de resíduos, além de lhes cometer a nova responsabilidade de, em articulação com a APA, assegurar a monitorização do cumprimento das metas previstas no âmbito dos resíduos urbanos.

O novo regime geral da gestão de resíduos veio ainda clarificar o âmbito de atuação das CCDR enquanto autoridades regionais de resíduos: *“Incumbe aos serviços desconcentrados do ministério responsável pela área do ambiente, enquanto Autoridades Regionais dos Resíduos (ARR), assegurar o exercício das suas competências relativas à gestão de resíduos, o exercício de competências próprias de licenciamento e acompanhamento das instalações de gestão de*

He



*resíduos por si licenciadas, bem como assegurar a aplicação uniforme das normas técnicas emitidas pela ANR de acordo com as orientações desta autoridade.”*

Também o projeto de PERSU 2030 contempla medidas que visam contribuir para reforçar a articulação entre a APA e as CCDR, reforçar a atuação das CCDR na definição e operacionalização da estratégia dos resíduos urbanos nas respetivas regiões, e otimizar a capacidade e o reforço da cooperação entre as entidades com responsabilidade de fiscalização e inspeção ao nível dos resíduos, contribuindo para uma melhor e mais eficaz intervenção das CCDR no que respetiva o acompanhamento e fiscalização dos resíduos urbanos.

O acompanhamento e a fiscalização da gestão de resíduos urbanos exigem a intervenção de um conjunto de entidades com competências definidas, ao nível da definição da política de gestão de resíduos, licenciamento de operadores de gestão de resíduos, fiscalização do cumprimento da legislação e licenças aplicáveis, inspeção de instalações, e regulação económica do serviço público de gestão de resíduos urbanos.

Sem prejuízo de eventuais oportunidades de melhoria da articulação entre os diversos intervenientes, não se afigura ajustada a conclusão subjacente à presente recomendação, no sentido de que as competências das CCDR sejam de algum modo imprecisas ou pouco claras.

5. *Considerar, no âmbito da preparação do PERSU 2030, a necessidade de adaptar as políticas públicas, para que possam ser cumpridas as ambiciosas metas para 2025, 2030 e 2035, designadamente no âmbito da reutilização e reciclagem de resíduos urbanos e de embalagens e da deposição de resíduos em aterro*

O PERSU 2030 pretende garantir a aplicação da política nacional de gestão de resíduos urbanos, orientando os agentes envolvidos para a implementação de ações que permitam ao país estar alinhado com as políticas e estratégia da União Europeia, contribuindo para uma maior prevenção de resíduos, um aumento da preparação para reutilização, reciclagem e outras formas de valorização dos resíduos urbanos, com a consequente redução de consumo de matérias-primas primárias.

Este plano integra cenários de evolução de gestão de resíduos para o horizonte temporal de 2030, identificando um conjunto de marcos intermédios, em 2023, 2025 e 2027, que permitirão avaliar o desempenho nacional e aferir a concretização da estratégia desenhada em conformidade.

6

O PERSU 2030 focar-se-á na implementação da hierarquia de gestão de resíduos, que coloca a prevenção como princípio prioritário, preconizando um aumento substancial dos quantitativos recolhidos seletivamente com vista ao aumento de qualidade dos resíduos recuperados, condição essencial para a obtenção de produtos de maior valor acrescentado, fator chave para a transição para uma economia circular com um elevado nível de eficiência na utilização de recursos.

As medidas preconizadas no projeto de PERSU2030 dividem-se em 3 eixos distintos com vista à concretização de 6 objetivos que permitirão Portugal atingir as metas a que se encontra vinculado:

- **Prevenção:**  
Reduzir a produção e perigosidade dos RU.
- **Gestão de resíduos:**  
Promover a recolha seletiva e tratamento adequado;  
Assegurar a reciclagem ou valorização dos resíduos resultantes do tratamento dos RU.
- **Operacionalização:**  
Reforçar os Instrumentos económico-financeiros;  
Assegurar a sustentabilidade e capacitação do setor;  
Comunicar e monitorizar a estratégia.

Entende-se que as medidas preconizadas no PERSU2030, que em breve será colocado em consulta pública, respondem adequadamente à presente recomendação.

*6. Promover a instituição de mecanismos mais penalizadores para o incumprimento de metas no quadro do sistema de gestão dos resíduos urbanos*

Em sede de penalização do incumprimento das metas fixadas para os SGRU, importa ter presentes as importantes alterações introduzidas pelo novo regime geral da gestão de resíduos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro.

Este diploma não só prevê um valor-base para a TGR de € 22/t, mas também o aumento progressivo deste valor, que atingirá os € 35/t em 2025. Por outro lado, as regras de liquidação

da TGR penalizam forte e claramente a deposição em aterro, sujeita ao pagamento de 100% do valor-base, a incineração em terra, a que corresponde 80% do valor-base, e a valorização energética, sobre a qual incide 20% do valor-base por cada tonelada de resíduos. As operações que importem a reutilização e a reciclagem ou outra forma de valorização material, ou seja, o aproveitamento do recurso, não se encontram sujeitas ao pagamento de TGR.

O valor e progressão da TGR ao longo do tempo destinam-se precisamente a refletir o desvalor que deve merecer a destruição de um recurso através da sua eliminação ou valorização energética, e tem em vista a necessidade de assegurar o cumprimento das metas ambiciosas de preparação para a reutilização e a reciclagem e de redução da deposição de resíduos, designadamente resíduos urbanos, em aterro. Assim, o custo associado à TGR dependerá em grande medida da atuação dos próprios sujeitos passivos, sendo evitado na proporção do aumento que estes consigam alcançar na prevenção da produção de resíduos e na sua reciclagem ou valorização material.

Por fim, o novo regime geral da gestão de resíduos instituiu um regime inovador de *bonus* e *malus*, agravamentos e descontos à TGR devida pelos sujeitos passivos, que no caso dos SGRU dependem do cumprimento das metas fixadas. Assim, ao mesmo tempo que se penaliza a eliminação de resíduos, foram introduzidos desagravamentos da TGR associados ao cumprimento de metas relativas à recolha de biorresíduos, e um agravamento da TGR pelo encaminhamento de resíduos recicláveis ou valorizáveis, seja para valorização energética, seja para aterro. Pretende-se desta forma impedir que recursos com valor sejam desperdiçados e preparar o caminho para criar um mercado de matérias primas secundárias e assim em 2030 cumprir a determinação de não enviar para aterro e valorização energética resíduos com potencial de valorização material.

Com as medidas enunciadas anteriormente e outras igualmente preconizadas no Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, e no PERSU 2030, serão criadas as condições para que os SGRU cumpram as metas a que se encontram veiculados.



Tribunal de Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
Lisboa  
1069-001 - LISBOA

S/ referência	Data	N/ referência	Data
DA VIII.2 Proc n.º 21/20-Audit		<b>S077419-202112-DRES</b> <b>DRES.DGFEMR.00072.2</b> <b>014</b>	30/12/2021
Assunto:	Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico - Resposta ao Relato da Auditoria		

Acusamos a receção do Relato da "Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico", sobre o qual vimos por este meio apresentar os nossos comentários e contributos para melhor entendimento.

Impõe-se, antecipadamente, aclarar alguns conceitos de carácter geral, a saber:

- i) Embalagens que geram resíduo urbano e embalagens que geram resíduo não urbano têm modelos de gestão distintos;
- ii) Nem todos os resíduos de plástico geridos pelos SGRU são embalagens;
- iii) O Valor de Contrapartida fixado em sede de despacho serve para cobrir os custos da recolha e triagem dos resíduos das embalagens. Os custos de recolha e tratamento dos resíduos urbanos que não são embalagens são suportados pela tarifa;
- iv) A aplicação das medidas e ações preconizadas na legislação nacional que regula a gestão do fluxo das embalagens e resíduos de embalagens concretizou-se através do licenciamento da entidade gestora – a Sociedade Ponto Verde – em 1997, para gestão de um sistema integrado de embalagens e resíduos de embalagens (SIGRE).  
A par da Sociedade Ponto Verde existem atualmente mais quatro entidades gestoras licenciadas em Portugal para a gestão de embalagens e resíduos de embalagens, que são:
  - I. Novo Verde – entidade licenciada para gestão de um sistema integrado de embalagens e resíduos de embalagens (SIGRE);
  - II. Electrão - entidade licenciada para gestão de um sistema integrado de embalagens e resíduos de embalagens (SIGRE).  
De referir que a denominação desta Entidade Gestora foi alterada em 01.04.2019, anteriormente denominada Amb3E - Associação Portuguesa de Gestão de Resíduos para Electrão - Associação de Gestão de Resíduos.
  - III. VALORMED – entidade licenciada para gestão de um sistema integrado de embalagens e resíduos de embalagens e medicamentos (SIGREM);

(Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento)



Rua da Murgueira, 9 – Zambujal – Alfragide  
2610-124 Amadora  
Tel: (+351) 21 472 82 00 | Fax: (+351) 21 471 90 74  
email: [geral@apambiente.pt](mailto:geral@apambiente.pt)  
[apambiente.pt](http://apambiente.pt)



- IV. SIGERU – entidade licenciada para gestão de um sistema integrado de embalagens e resíduos de embalagens em agricultura (VALORFITO).
- v) As três primeiras entidades são entidades gestoras de fluxos específicos no âmbito do SIGRE – sistema integrado de gestão de resíduos de embalagens;
  - vi) O SIGRE tem como âmbito as embalagens que geram resíduo urbano cuja responsabilidade pela recolha está por lei atribuída aos SGRU. As embalagens que geram resíduo não urbano são geridas pela responsabilidade do produtor do resíduo. Não tem a ver com o facto de ser o não fluxo específico. As embalagens são um fluxo (parte gerido com base na RAP e outra com base na responsabilidade do produtor do resíduo)
  - vii) Nalgumas situações ao longo do relatório é referido “Ponto Verde”, julga-se que se pretende referir “Sociedade Ponto Verde”;
  - viii) Relativamente ao termo utilizado “Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos”, é de referir que o termo mais comumente usado é UNILEX.

No quadro infra, apresentam-se os comentários ao relatório remetido a esta Agência a coberto do ofício epigrafe:

Página	Número	Clarificação/Argumentação
	Ao longo do documento	O conceito de reutilização aplica-se apenas a “não-resíduo”, ou seja só pode ser objeto de reutilização um produto ou material que não seja ainda resíduo. Sempre que se trata de resíduo deve-se aplicar a terminologia “preparação para reutilização”. As operações de valorização incluem a reciclagem e a preparação para reutilização.
10	Ecoponto	Definição de ecoponto – sugere-se adotar a definição da ERSAR
11	Plástico	A definição de plástico patente no relatório é a definição no âmbito do Decreto Lei n.º 78/2020, ou seja, a que decorre da Diretiva “Plásticos de uso único” Referir que existe outra definição de plástico na legislação nacional prevista no Decreto-Lei n.º 152-D/2017 (UNILEX), a qual decorre da Diretiva Embalagens (em particular da alteração que lhe é dada pela Diretiva (EU) 2015/720
13	1.º Parágrafo	Relativamente à frase “O plástico constitui, no entanto, uma matéria-prima importante para inúmeras utilizações e é facilmente recuperado para reutilização” – será a referência a “reutilização” ou a “reciclagem”, uma vez que o plástico em geral (embalagem e não embalagem) é facilmente recuperado para reciclagem?
13	2.º Parágrafo	Os resíduos de plástico, em particular os de origem urbana, sobre os quais se debruça a presente auditoria, não consubstanciam na sua totalidade fluxos específicos de resíduos. Existem muitos outros resíduos de plástico que não se encontram abrangidos por qualquer fluxo específico, como por exemplo, alguidares, brinquedos, mesas, cadeiras, entre outros.
13	5º Parágrafo	Neste parágrafo, na frase “O Estado Português implementou uma rede de operadores de gestão de resíduos para dar conveniente sequência à recolha de resíduos urbanos e procurou, em geral, assegurar que esses operadores, no seu conjunto, atingissem os objetivos e metas definidos.”, importa esclarecer que a referência à implementação de uma rede de operadores de gestão de resíduos não se julga ser a mais

Página	Número	Clarificação/Argumentação
		adequada, uma vez que a gestão de resíduos em Portugal é assegurada por várias entidades, sendo os operadores de gestão uma das partes. Assim, salvo melhor entendimento, julga-se que a questão estará melhor enquadrada se for referido que: "Portugal dispõe de uma rede logística, de equipamentos e infraestruturas, para levar a cabo as operações inerentes à gestão dos resíduos urbanos abrangidos pela responsabilidade dos municípios, composta por 23 Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) cobrindo a totalidade do território continental, com os quais se pretende assegurar um destino final adequado para os RU produzidos. Foram definidas metas específicas por SGRU, estabelecidas através da publicação do PERSU e documentos associados, assim como um conjunto de medidas a implementar no quadro da gestão de RU."
13	6.º Parágrafo	No que respeita à frase " <i>Não obstante, as medidas adotadas não foram suficientes para garantir o cumprimento das metas para 2020 fixadas nos vários indicadores relativos à produção e gestão de resíduos urbanos. Nenhuma delas foi concretizada, sendo que os efeitos da pandemia de Covid-19 apenas acentuaram trajetórias que já indiciavam esse incumprimento</i> " se, conforme referido no início do relatório, a ação se centrou no fluxo de embalagens, julga-se que neste contexto (nas conclusões) não deveria ser dada ênfase a estas metas mas apenas às referentes ao fluxo de embalagens de plástico. Acresce que as metas de prevenção e gestão de resíduos urbanos não dizem apenas respeito a plásticos pois englobam muitos outros materiais como os biorresíduos, pilhas e acumuladores, equipamentos elétricos e eletrónicos, entre outros, pelo que se entende, não ser este um indicador direto para medir a implementação de políticas relativas à gestão de resíduos urbanos de plástico
13	6.º Parágrafo	Relativamente à frase " <i>No entanto, para o futuro próximo, esses objetivos foram já colocados num limiar muito mais ambicioso, que não é compatível com a manutenção das políticas atuais.</i> ", julga-se que é importante ser referido, após esta frase, que estão já delineadas outras medidas que vão ter impacto no alcance das metas de reciclagem de embalagens de plástico definidas para 2025 e para 2030, como seja o sistema de depósito e devolução, já previsto no Decreto-Lei n.º 152-D/2017. Estão também já em vigor medidas de proibição e de redução de colocação no mercado e de disponibilização de determinados produtos e embalagens de plástico (Lei n.º 76/2019, Lei n.º 77/2019 e Decreto-Lei n.º 78/2021 que transpõe a Diretiva SUP).
14	2	Julga-se que a observação referida poderia beneficiar de alguma clarificação. Ao nível de SIRER o reporte de informação encontra-se estabelecido no Regime Geral de Gestão de Resíduos (RGGR) publicado no Anexo I do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, na sua redação atual, no seu artigo 98.º, que estipula as entidades abrangidas pela necessidade de submissão de dados no SIRER.

Página	Número	Clarificação/Argumentação
		<p>No âmbito dessas entidades encontram-se produtores de resíduos, transportadores, operadores de tratamento, sistemas municipais e multimunicipais, entre outros, e também, conforme alínea j) "Os produtores de produtos, os embaladores, bem como os fornecedores de embalagens de serviço sujeitos à obrigação de registo nos termos da legislação relativa a fluxos específicos de resíduos, abrangidos ou não pela responsabilidade alargado do produtor"</p> <p>Consoante o disposto no artigo 98.º do diploma já referido, os produtores de resíduos podem ter responsabilidade quanto ao preenchimento de Mapas Integrados de Registo de Resíduos (MIRR) do SIRER, sendo que a informação a reportar de encontra descrita no artigo 99.º do mesmo diploma.</p> <p>Em relação aos produtores de produto, embaladores e fornecedores de embalagens de serviço, a obrigação diz respeito ao preenchimento relativo à colocação de produtos no mercado, no formulário denominado Registo de Produtores, também em sede de SIRER. Esta obrigação, no caso de embalagens, acumula com a obrigação de adesão a uma entidade gestora SIGRE, caso essas embalagens gerem resíduos urbanos, conforme previsto nos n.ºs 1 e 2 do Artigo 22.º do UNILEX.</p> <p>Mais se informa que o UNILEX, no seu artigo 3.º contem a definição de produtor do produto, embalador e fornecedor de embalagem de serviço, entidades abrangidas pela obrigação de preenchimento do formulário de registo de produtores. No entanto, tal obrigação pode não ser coincidente com a obrigação de submissão do MIRR, uma vez que estas entidades podem não estar abrangidas por tal, conforme previsto no artigo 98.º do RGGR.</p> <p>Assim, a afirmação "isso implica que se furtam à responsabilidade que têm como produtores pelos resíduos originados" poderá não corresponder à realidade. O facto de não preencherem o registo de produtores não significará, como consequência, que não preencham MIRR na medida em que poderão não ter obrigação de tal submissão.</p> <p>Propõem-se, adicionalmente, na frase "No entanto, relativamente às embalagens, não existe uma quantificação das introduzidas no mercado pelos produtores, embaladores, e importadores..." se proceda à eliminação da referência a produtores, uma vez que se está a falar apenas de embalagens e a colocação no mercado é feita, no caso das embalagens, pelo embalador ou pelo importador.</p>
14	4	<p>Relativamente à frase "Os sistemas de gestão dos resíduos urbanos são financiados pelas tarifas cobradas aos utilizadores do serviço, pelas prestações financeiras (ecovalor) pagas pelos produtores, ...", não se entende a que prestações financeiras se referem. A designação "ecovalor" está associada à prestação financeira paga pelos embaladores à entidade gestora (SPV, Novo Verde ou Electrão) e não a uma prestação financeira paga aos SGRU.</p> <p>Existem, sim, valores de contrapartida pagos pelas EG do SIGRE aos SGRU pelas quantidades de resíduos de embalagens que são encaminhados para reciclagem e que cumprem as</p>

Página	Número	Clarificação/Argumentação
		especificações técnicas em vigor. Essas contrapartidas diferem consoante o material (vidro, papel, plástico, metal, madeira) e o tipo de recolha (recolha seletiva ou indiferenciada (e dentro desta TMB, compostagem ou escórias de incineração)) e são fixadas por Despacho - <a href="#">Despacho n.º 14202-C/2016, de 25 de novembro</a> .
14	4	Relativamente ainda à continuação da frase anterior "... <i>pele produto da venda de resíduos destinados a reutilização, valorização e reciclagem...</i> " julga-se esse TC apenas se está a referir à valorização e reciclagem. Não existe venda de resíduos para reutilização. Para um produto ou material poder ser reutilizado implica que não atingiu o estatuto de resíduo.
14	4	Relativamente ao referido por esse TC, não é claro se estes valores dizem apenas respeito às 3 entidades gestoras de embalagens que constituem o SIGRE (SPV, Novo Verde e Electrão) ou se também englobam as duas outras entidades gestoras do fluxo de embalagens (Valormed e SIGERU).
15	5	A solução para os problemas provocados pelos plásticos de utilização única na agricultura e urbanos, transformando os resíduos em carvões ativados deveria ser referida como se tratando de um projeto. Assim, entende-se que não deveria ser referida no mesmo nível da legislação sobre os sacos de plástico leves ou a resolução de conselho de ministros relativa adoção de soluções circulares na Administração Pública.
15	7	Dar nota de que estão a ser comparados valores totais para a produção de resíduos urbanos referentes a Portugal, incluindo Regiões Autónomas, com o encaminhamento de resíduos urbanos, por destino, com dados referentes apenas a Portugal Continental, pelo que se propõe harmonização.
15	9	A recolha seletiva <i>per capita</i> , em 2020, não correspondeu a 50 kg/hab.ano, pelo que esse valor deverá ser corrigido. O valor de 50 kg/hab.ano talvez seja referente à meta de retoma de recolha seletiva, pelo que a frase deverá ser revista em conformidade.
15	10	Relativamente à frase " <i>No que respeita às metas estabelecidas para os resíduos de embalagens, têm sido superadas as metas de valorização ou incineração com recuperação de energia e de reciclagem, incluindo a meta relativa aos resíduos de plástico.</i> ", referir que não têm sido cumpridas as metas de reciclagem do vidro e do metal.
16	15	Relativamente ao não estabelecimento de requisitos de qualificação para o fluxo de embalagens, é de referir que os recicladores de resíduos de embalagens (operadores de tratamento de resíduos) estão obrigados a um licenciamento industrial, pelo IAPMEI, com parecer da CCDR em matéria de resíduos, o que lhes determina o cumprimento de um conjunto alargado de regras. Importa clarificar de que forma a imposição de requisitos de qualificação inviabiliza o controlo pelas entidades de fiscalização, sendo que todas as entradas e saídas de resíduos do estabelecimento são registadas em e-GAR e o licenciamento prevê condições de exploração do estabelecimento, bem como de rastreabilidade aplicável.

Página	Número	Clarificação/Argumentação
		A este propósito, dar ainda nota que foi proposta uma alteração ao UNILEX, a qual era previsto ser aprovada até ao final do corrente ano, e que nesta matéria, prevê que os requisitos de qualificação não são aplicáveis aos operadores que efetuem o tratamento de resíduos num estabelecimento industrial no âmbito do Sistema da Indústria Responsável (SIR), exceto quando se trate de instalação de tratamento de resíduos extrínseca à atividade industrial.
17	16 b)	Ver comentário anterior.
19	11	Ver comentário 13 – 1º parágrafo
20	16	Clarifica-se que a valorização inclui a reciclagem. A reciclagem é uma forma de valorização, pelo que não se deve referir “valorização e reciclagem”.
21	20 (e ao longo do documento)	A hierarquia dos resíduos, de acordo com a DQR inclui por ordem decrescente de prioridade a prevenção → preparação para reutilização → reciclagem → outros tipos de valorização e eliminação. A figura não se encontra portanto correta. É necessário procedera esta correção noutros locais do documento.
22	20	Importa clarificar que a meta de 50% definida para os resíduos urbanos, para o ano 2020, corresponde a uma meta de preparação para a reutilização e reciclagem, não se definindo como meta para valorização e reciclagem.
22	23	A Diretiva 94/62/CE não teve apenas a alteração referida. Teve outras alterações, nomeadamente as alterações dos Regulamentos (CE) n.ºs 1882/2003, de 29 de setembro e 219/2009, de 11 de março, e das Diretivas n.ºs 2004/12/CE, de 11 de fevereiro, 2005/20/CE, de 9 de março, 2013/2/UE, de 7 de fevereiro, e 2015/720/UE, de 29 de abril.
23	28	O Decreto-Lei n.º 178/2006 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 20 de dezembro o qual aprova o novo regime geral da gestão de resíduos, no seu Anexo I.
23	29	Ver comentário 13 – 2º Parágrafo
23	30	A respeito da última frase deste ponto, referir que a operacionalização não é apenas através de sistemas integrados de gestão. A responsabilidade alargada do produtor pode ser assumida pelo produtor de 2 formas: através do estabelecimento de um sistema individual ou através da adesão a um sistema integrado.
24	32	A responsabilização dos produtores traduz-se em mais do que aquilo que é referido no presente ponto. Por exemplo, na obrigação de constituição de redes de recolha de resíduos, na obrigação de desenvolver ações de sensibilização, comunicação e educação e projetos de Investigação e desenvolvimento. As licenças das entidades gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos listam as obrigações da entidade gestora e que se constituem como obrigações dos produtores e embaladores transferidas para a entidade gestora à qual aderiram.
24	33	Os produtores devem ter a preocupação apontada, mas não são obrigados.

Página	Número	Clarificação/Argumentação
		<p>O artigo 5.º do UNILEX refere que todos os intervenientes no ciclo de vida do produto, desde a sua conceção, fabrico, distribuição, comercialização e utilização até ao manuseamento dos respetivos resíduos, são corresponsáveis pela sua gestão, devendo contribuir, na medida da respetiva intervenção e responsabilidade, para o funcionamento dos sistemas de gestão nos termos definidos no decreto-lei em apreço.</p> <p>Concomitantemente, o artigo 21.º dispõe que os fabricantes de embalagens e de matérias-primas de embalagens, em colaboração com os embaladores, devem incorporar no seu processo produtivo, sempre que possível, matérias-primas secundárias obtidas a partir da reciclagem desses resíduos.</p> <p>Simultaneamente o artigo 15.º refere ainda que o modelo de financiamento da EG deve prever prestações financeiras diferenciadas em função do impacte ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos respetivos resíduos, nomeadamente no que respeita à utilização de substâncias ou misturas perigosas, à incorporação de materiais reciclados, à suscetibilidade para o desmantelamento, à reutilização e à valorização e à facilidade de reciclagem dos produtos e das matérias-primas secundárias com valor económico que contenham.</p>
24	35	Propõe-se a referência de que os valores correspondem a Portugal, incluindo Regiões Autónomas.
24	36	É referido que <i>"a fração mais expressiva é a dos resíduos biodegradáveis"</i> . No entanto, e tendo por base a Portaria n.º 851/200, de 7 de agosto, propõe-se que a designação de "resíduos biodegradáveis" seja alterada para "Biorresíduos", até porque existe uma diferença entre o que são resíduos biodegradáveis (incluem p.ex. papel) e biorresíduos.
25	37	Sugere-se referência a que a caracterização efetuado pelos SGRU é realizada com base na Portaria n.º 851/2009, de 7 de agosto.
26	39	Se a informação apresentada se refere a resíduos de embalagens, deve referir "resíduos de embalagens" e não apenas "embalagens". Não existe concordância com o texto - ano 2019 - e gráficos ano 2020.
26	Gráfico 3	Pela análise do RAA2020 da SPV não se obtêm os valores apresentados.
27	40	Não deve ser referido reutilização de resíduos porquanto se o produto é reutilizado, o mesmo não chega a ter o estatuto de resíduo.
27	43	As prestações são calculadas em função dos produtos por ele colocados no mercado e com base na quantidade desses produtos colocada no mercado.
27	46 e nota 4	O SIGRE diz apenas respeito à SPV, Novo Verde e Electrão. O SIGREM à Valormed O VALORFITO à SIGERU.
29	Figura 2	É referido no esquema "recolha indiferenciada" autónoma como recolha "porta-a-porta", devendo ser apenas referido "recolha indiferenciada".

Página	Número	Clarificação/Argumentação
32	51	A definição da política e a sua implementação não têm apenas por base a estratégia, orientações, objetivos e metas definidas a nível europeu, pois existem políticas de iniciativa nacional.
32	54	Clarificar que a CAGER não funciona junto da APA. Todavia a APA e DGAE pertencem ao secretariado técnico desta, sendo que a APA dá apoio logístico. A CAGER é um órgão independente da APA.
34	61	<p>O anterior RGRR, vigente até 30 de junho de 2021, se encontrava patente no Decreto-Lei n.º 178/2006, foi sujeito a 15 alterações. O presente relatório será apresentado após a alteração legislativa daquele documento, a partir de 1 de julho 2021, data em passou a vigorar o Regime Geral de Gestão de Resíduos publicado no Decreto-Lei n.º 102-D/2020, recomendando-se que seja indicada a legislação nacional concreta a se refere o texto, porquanto, a redação existente no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 178/2006 foi adequada, encontrando equivalência no artigo 165.º do Decreto-Lei n.º 102-D/2020.</p> <p>No que se refere concretamente a fluxos específicos, passou de mencionar o regime jurídico da gestão de embalagens e resíduos de embalagens para:</p> <p><i>"6 - Os planos de gestão de resíduos de nível nacional podem prever a elaboração de planos de ação específicos para determinados fluxos ou materiais, com vista à promoção da transição para uma economia circular, incluindo a monitorização das medidas associadas."</i></p> <p>Tal faz todo o sentido porquanto na publicação do Decreto-Lei n.º178/2006, os vários regimes jurídicos relativos a fluxos específicos de resíduos se encontravam dispersos por diplomas autónomos que definiam as normas aplicáveis à gestão por fluxo de resíduo e que, a par com o Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, consubstanciavam a disciplina jurídica e a definição da política em matéria de gestão de resíduo, concentrando num diploma único (o Decreto-Lei nº 152-D/2017) enquanto regime jurídico dos fluxos específicos de resíduos assente no princípio da responsabilidade alargada do produtor.</p>
	63	A Portaria n.º 241-B/2019, publicada a 31 de julho em Diário da República, vem aprovar o PERSU 2020+, que constitui um ajustamento às medidas vertidas no Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020).
34	64 (penúltima marca)	É mencionado "bio-resíduos", sugerindo-se alinhamento com o novo Regime Geral de Gestão de Resíduos, onde é referido "biorresíduos".
34	64 (última marca)	O PERSU 2020+ apresenta como nota ao valor de 37 kg/hab.ano em 2012, <i>"Considerando recolhas de vidro, papel/cartão, plásticos, metais e madeira em ecopontos, porta-a-porta, ecocentros e circuitos especiais"</i> . Deverá ser indicada a fonte de informação completa da origem destes números, no presente caso, Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos 2020+ (PERSU 2020+) ( <a href="https://ambiente.pt/sites/default/files/_Residuos/Planeamento/PERSU2020mais.pdf">https://ambiente.pt/sites/default/files/_Residuos/Planeamento/PERSU2020mais.pdf</a> )

Página	Número	Clarificação/Argumentação
35	65	<p>Deverá ser indicado a que fonte de informação se refere o comentário. Neste caso trata-se do Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos 2020 (PERSU 2020) (in <a href="https://apambiente.pt/sites/default/files/_Residuos/Planeamento/PERSU2020.pdf">https://apambiente.pt/sites/default/files/_Residuos/Planeamento/PERSU2020.pdf</a>) e não da fonte de informação do ponto antecessor.</p> <p>Não invalidando que alguns dos problemas mencionados se apliquem à gestão de resíduos de plástico, a análise foi efetuada pelo TC na fonte de informação consultada, pelo que se propõe que tal deverá ser mencionado.</p>
37	71	<p>Dar nota que, até ao momento, apenas foi efetuada uma consulta de alguns elementos e peças do plano junto de diversas entidades para alinhamento da estratégia do setor em função das expetativas existentes e das metas estabelecidas, sendo que a consulta pública do PERSU ainda não decorreu.</p>
37	74	<p>Os resíduos de plástico nos resíduos urbanos não se cingem às embalagens, abrangendo outros fluxos específicos (REEE), e outros resíduos que não constituem fluxos específicos (brinquedos, tapetes, cortinas, ténis, mobiliário, ...)</p>
38	77	<p>O reporte de dados de resíduos em SIRER é obrigatório para operadores de gestão de resíduos, mas também para produtores de resíduos e transportadores, pelo que se propõe-se substituir parte da frase por <i>"estando definido em diploma legal que entidades se encontram abrangidas pela obrigatoriedade de registo e qual a informação que deve ser objeto de submissão, conforme Anexo I do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, na sua atual redação, nos artigo 98.º e 99.º"</i> por forma a ficar mais completo.</p> <p>Dar nota também que face à anterior RGGR, Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, na sua atual redação, ocorreram algumas alterações face ao universo de produtores que resíduos abrangidos pela obrigatoriedade de registo dos mesmos em SIRER, assim como o universo de entidades que procedam à recolha ou ao transporte de resíduos e comerciantes e corretores de resíduos.</p>
38	78	<p>Considerando os vários módulos existentes no SIRER, através da plataforma SILIAmb, propõe-se a destriça entre produtores de produtos e produtores de resíduos, ambos com obrigações de reportes na referida plataforma.</p> <p>O Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos (SIRER) é um sistema de informação sobre resíduos, e engloba informação sobre os sistemas de gestão de resíduos, sobre os resíduos produzidos, tratados e transferidos. O SIRER integra ainda informação sobre subprodutos e sobre resíduos abrangidos pelos regimes de desclassificação.</p> <p>O SIRER é composto por módulos que permitem dar resposta às diferentes obrigações de registo e reporte, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MIRR – Mapa Integrado de Registo de Resíduos: a preencher por produtores, transportadores, comerciantes/corretores e operadores de tratamento de resíduos, desde que abrangidos pela obrigação legal</li> <li>• MRRU - Mapa Registo de Resíduos Urbanos: a preencher pelos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU)</li> </ul>

Página	Número	Clarificação/Argumentação
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• SILOGR – Sistema de Informação de Operadores de Gestão de Resíduos: um diretório dos operadores de tratamento de resíduos licenciados</li> <li>• MTR-LV – Desmaterialização dos Anexos VII de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos (“lista verde”), apenas para saídas de Portugal</li> <li>• MTR-LL – Desmaterialização dos movimentos das notificações MTR (“lista laranja”)</li> <li>• E-GAR – Desmaterialização das Guias de Acompanhamento de Resíduos</li> <li>• Fluxos Específicos - Registo de Produtores de Produto + Entidades Gestoras</li> <li>• SNECD - VFV - Sistema Nacional de Emissão de Certificados de Destruição de Veículos em Fim de Vida</li> <li>• Declaração de Subproduto</li> <li>• Prevenção de resíduos</li> </ul> <div style="text-align: center;"> </div> <p>Este sistema está integrado no SILIAMB (Sistema Integrado de Licenciamento de Ambiente) e permite o registo de entidades e pessoas, a submissão e transmissão de dados e a consulta de informação.</p> <div style="text-align: center;"> </div>

Página	Número	Clarificação/Argumentação
		(in: <a href="https://apambiente.pt/residuos/sistema-integrado-de-registo-electronico-de-residuos-sirer">https://apambiente.pt/residuos/sistema-integrado-de-registo-electronico-de-residuos-sirer</a> )
	79	<p>De acordo com o artigo 19.º n.º1 do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, <u>na sua redação atual</u>:</p> <p>1 - Os produtores de produtos, os embaladores e os fornecedores de embalagens de serviço estão obrigados a efetuar a inscrição e submissão de dados no SIRER, nos termos previstos nos artigos 97.º e 98.º do RGGR, comunicando à APA, I. P., o tipo e a quantidade de produtos ou o material e a quantidade de embalagens colocados no mercado e o sistema de gestão por que optaram em relação a cada tipo de resíduo, sem prejuízo de outra informação específica de cada fluxo específico de resíduos.</p> <p>Na redação do ponto 79 deverá ser apresentada a menção a produtor do produto, de modo a evitar ser confundido por produtor do resíduo, fornecedor de embalagens de serviço, tal como definido no n.º1 do artigo 3.º do mencionado diploma legislativo.</p> <p>De facto, para o fluxo específicos de embalagens e resíduos de embalagens importam também as definições de embalador e importador mencionadas no ponto 79.</p>
	80	<p>Sugere-se a indicação da fonte de informação, neste caso, o ponto 1 do capítulo 6.4.2, do Despacho n.º 14202-E/2016 (<a href="https://apambiente.pt/sites/default/files/_Residuos/FluxosEspecificosResiduos/ERE/licenca%20SPV.pdf">https://apambiente.pt/sites/default/files/_Residuos/FluxosEspecificosResiduos/ERE/licenca%20SPV.pdf</a>) relativa à SPV pese embora existam mais duas entidades gestoras SIGRE, a Novo Verde e a Electrão, mas cujos textos dos Despachos de licença são em tudo semelhantes entre si. Dar nota, contudo, que no texto integral do capítulo e ponto citados sejam ligeiramente díspares da redação do ponto 80, pois não menciona os importadores:</p> <p>1 — A Titular deve promover, anualmente, a realização de auditorias aos embaladores, aos fornecedores de embalagens de serviço, aos SGRU, aos operadores de tratamento de resíduos e aos estabelecimentos HORECA, realizadas por entidades independentes, com o objetivo de verificar a qualidade e veracidade das informações transmitidas e em conformidade com o previsto no ponto 9 do subcapítulo 2.1., no ponto 12 do subcapítulo 3.1., no ponto 8 do capítulo 5 e no ponto 7 do subcapítulo 6.2.</p>
38	81	<p>O SIRER abrange diversos módulos, designadamente relacionados com a produção, transporte e gestão de resíduos, e relacionados com o registo de produtores, onde as entidades que colocam produtos no mercado devem reportar em conformidade. Mais se informa que estes produtos não consubstanciam resíduos, pelo que será de eventualmente equacionar a redação do ponto 81 em que <i>“Os registos no SIRER estão sujeitos a alguns mecanismos de verificação da sua coerência como, p. ex. o das guias de transporte de resíduos”</i>. pese embora a resposta seja positiva no que concerne a informação associada a produção e gestão de resíduos, tal não se verifica na informação associada à colocação de produtos no mercado.</p>

Página	Número	Clarificação/Argumentação
39	83	<p>As e-GAR não consubstanciam qualquer verificação em termos de reporte de colocação de produtos no mercado, pelo que deverá ser equacionada a redação do presente ponto.</p> <p>Existe atualmente a submissão de reporte por parte dos produtores de produtos no SIRER, pois essa é uma obrigação prevista no Decreto-Lei n.º152-D/2017, de 11 de dezembro, na sua redação atual, pese embora se assuma que ainda continua a existir <i>free-riders</i> dentro do fluxo de embalagens.</p> <p>Salientar ainda que o UNILEX proíbe, conforme previsto artigo 88.º, a colocação no mercado de produtos quando os respetivos produtores, embaladores ou fornecedores de embalagens de serviço:</p> <p>a) Não tenham, para cada tipologia ou categoria de produto ou embalagem em concreto, adotado um dos sistemas previstos no n.º 1 do artigo 7.º;</p> <p>b) Não estejam em cumprimento da obrigação de inscrição prevista no n.º 1 do artigo 19.º</p> <p>É também proibida a disponibilização de produtos ou embalagens, nomeadamente através de comércio eletrónico ou outra técnica de venda à distância, quando os mesmos não venham acompanhados das marcações impostas por lei ou quando se verificar qualquer das condições previstas nas alíneas a) e b) do número 1 do artigo 88.º.</p> <p>E ainda que existem contra ordenações ambientais associadas as estas proibições.</p>
	85	<p>A APA considera que a quantidade de resíduos produzida é igual à quantidade registadas de embalagens colocada no mercado, tal entendimento está previsto na Decisão 2005/270/CE (<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005D0270&amp;from=PT#ntr3-L_2005086PT.01000601-E0003">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005D0270&amp;from=PT#ntr3-L_2005086PT.01000601-E0003</a>).</p>
	86	<p>A transferência de responsabilidade de gestão pelos resíduos de embalagens é efetuada ao sistema integrado através de contrato escrito e mediante pagamento da prestação financeira de acordo com as quantidades colocadas no mercado.</p> <p>Cada organização faz a declaração diretamente à entidade gestora para a qual transfere a sua responsabilidade e com base nessa informação paga a prestação financeira (ecovalor). A entidade gestora está obrigada a efetuar auditorias aos seus aderentes para verificar a veracidade das informações transmitidas.</p> <p>De acordo com o artigo 10.º do UNILEX, o produtor do produto e o embalador, bem como o fornecedor de embalagens de serviço, no caso do fluxo das embalagens e resíduos de embalagens, transfere a sua responsabilidade mediante o pagamento dos valores de prestação financeira para a entidade gestora a que se refere o artigo 14.º</p> <p>O reporte na plataforma da APA (SIRER) é uma obrigação adicional conforme previsto nos artigos 97.º a 99.º do RGGR e do artigo 19.º do UNILEX.</p> <p>Não são os dados desta plataforma que indicam às EG quanto devem receber dos seus aderentes.</p>

Página	Número	Clarificação/Argumentação
39	87	O SIRER, através dos seus diversos módulos, permite quantificar as entradas e saídas de resíduos que não apenas referentes a resíduos urbanos.
40	87	<p>Importa clarificar que os registos no MIRR e no MRRU não são feitos utilizando subcapítulos da LER (como é referido no 1.º <i>bullet</i> deste parágrafo, indicando na nota de rodapé 1 o subcapítulo 20 01). Os registos são feitos indicando o código do resíduo em causa (p.e. 20 01 39 – Plásticos).</p> <p>Adicionalmente no primeiro <i>bullet</i> não se compreende o objetivo da frase, uma vez que os resíduos de embalagens de diferentes materiais são classificados em conformidade com a LER, ou seja, embalagens de plástico em 15 01 02 e embalagens de metal em 15 01 04.</p>
42	96 segunda marca	<p>O Decreto-Lei nº152-D/2017, de 11 de dezembro na sua redação atual prevê no seu artigo 14.º que a entidade gestora é financiada, nomeadamente, através de uma prestação financeira a suportar pelos produtores do produto, pelos embaladores ou pelos fornecedores de embalagens de serviço. Os valores de prestações financeiras são estabelecidos em função da quantidade de produtos, ou de embalagens no caso do fluxo específico de embalagens e resíduos de embalagens, colocados anualmente no mercado nacional, características dos produtos ou das embalagens e materiais presentes nos resíduos, sendo os valores obtidos por via de aplicação do modelo a que se refere o artigo seguinte.</p> <p>De acordo com o artigo 15.º, do mesmo diploma, cabe à EG propor à APA e à DGAE, nos termos a definir na licitação, um modelo de determinação dos valores de prestações financeiras para a totalidade do período de vigência da licença, com os seguintes elementos:</p> <p>a) Modelo de cálculo das prestações financeiras, fórmula de cálculo e suas variáveis com discriminação dos <i>inputs</i> e <i>outputs</i>;</p> <p>b) Conceitos e princípios fundamentais subjacentes ao modelo apresentado, sendo que um dos princípios deve ser o de que os preços devem refletir os gastos, ou seja, a prestação financeira deve corresponder à prestação de um serviço.</p> <p>O modelo em causa deve prever prestações financeiras diferenciadas em função do impacto ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos respetivos resíduos, nomeadamente no que respeita à utilização de substâncias ou misturas perigosas, à incorporação de materiais reciclados, à suscetibilidade para o desmantelamento, à reutilização e à valorização e à facilidade de reciclagem dos produtos e das matérias-primas secundárias com valor económico que contenham.</p> <p>Já sobre o Valor de Contrapartida, o Despacho n.º 14202-C/2016, de 25 de novembro, no seu preâmbulo esclarece que as entidades gestoras dos sistemas integrados de embalagens e resíduos de embalagens, de acordo com o n.º 4 do artigo 4.º e o n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 366 -A/97, de 20 de dezembro, na sua redação atual, são responsáveis pela prestação de contrapartidas financeiras destinadas a suportar os acréscimos de custos com a recolha seletiva e triagem de</p>

Página	Número	Clarificação / Argumentação
		<p>resíduos de embalagens, bem como pela prestação de contrapartidas financeiras destinadas a suportar os custos da triagem dos resíduos de embalagens nas estações de tratamento mecânico e de tratamento mecânico e biológico, a valorização orgânica de resíduos de embalagens e o tratamento das escórias metálicas resultantes da incineração dos resíduos urbanos e demais frações consideradas reciclagem.</p> <p>O artigo 1.º do referido despacho clarifica ainda que os valores de contrapartidas financeiras, pela recolha seletiva, correspondem às contribuições financeiras prestadas pelas entidades gestoras aos SGRU, por conta das quantidades (em peso) de resíduos de embalagens, contidos nos resíduos domésticos e resíduos semelhantes cuja produção diária por produtor não exceda os 1100 litros, provenientes da recolha seletiva, através da rede de ecopontos, eco ilhas, ecocentros e sistemas porta-a-porta, que cumpram as especificações técnicas e que sejam retomadas pelas entidades gestoras.</p> <p>Acresce ainda que, de acordo com os Despachos das licenças das 3 EG SIGRE, Sociedade Ponto Verde, Electrão e Novo Verde, encontra-se previsto que estão excluídos da gestão da EG os resíduos de embalagens relativamente aos quais não sejam cumpridas as especificações técnicas para retoma.</p> <p>Assim, o valor das prestações financeiras cobrados pelas EG SIGRE destinam-se a cobrir os valores de contrapartida devidos aos SGRU pelos serviços mencionados supra, desde que esses resíduos cumpram as especificações técnicas para retoma estabelecidas por lei. Tal não invalida que os resíduos que não cumpram esses critérios - e portanto que estejam mais contaminados - sejam vendidos diretamente pelos SGRU aos recicladores, expectavelmente a valores muito inferiores aos estipulados no despacho de Valores de Contrapartida supramencionado, veja-se Despacho n.º 14202-C/2016, de 25 de novembro.</p>
	96, terceira marca	Pelo argumentado no ponto antecedente, considera-se de clarificar que o destino dos resíduos é a valorização ou reciclagem, não inclui a reutilização.
43	102	O Decreto-Lei n.º 102-D/2020, é constituído por 3 diplomas sendo que, neste ponto se pretenderá referir o Anexo I, respeitante ao Regime Geral de Gestão de Resíduos. Embora o artigo 107º refira que as tarifas devem ser aplicadas sobre a quantidade de resíduos recolhidos, não resulta clara da leitura aos artigos a imposição dos sistemas PAYT, podendo existir outras opções a aplicar como RAYT ou outros.
	104	Propõe-se a correção do texto do final da primeira frase, substituindo " <i>pelos resíduos</i> " por "pela colocação no mercado dos produtos que irão gerar esses resíduos, e que estejam no âmbito da sua licença."
44	105	Esta questão, foi já por esta Agência abordada no comentário ao ponto 96, 2ª marca. Assim, o valor das prestações financeiras cobrados pelas EG SIGRE destinam-se a cobrir os valores de contrapartida devidos aos SGRU pelos serviços mencionados supra, desde que esses resíduos cumpram as especificações técnicas para retoma estabelecidas por lei. Tal

Página	Número	Clarificação/Argumentação
		não invalida que os resíduos que não cumpram esses critérios e portanto estejam mais contaminados, sejam vendidos diretamente pelos SGRU aos recicladores, expectavelmente a valores muito inferiores aos estipulados no despacho de Valores de Contrapartida, veja-se Despacho n.º 14202-C/2016, de 25 de novembro.
	107	Deverá ser distinguido se se está a referir a "produtores de produtos" ou "produtores de resíduos".
	108	De acordo com o UNILEX o modelo deve prever prestações financeiras diferenciadas em função do impacte ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos respetivos resíduos, nomeadamente no que respeita à utilização de substâncias ou misturas perigosas, à incorporação de materiais reciclados, à suscetibilidade para o desmantelamento, à reutilização e à valorização e à facilidade de reciclagem dos produtos e das matérias-primas secundárias com valor económico que contenham. A APA e a DGAE, no caso do SIGRE, aprovaram modelos de prestação financeira que incluíam a diferenciação por bonificação ou penalização. Ou seja, as 3 EG do SIGRE e não apenas a SPV apresentam modelos com esta particularidade pese embora não haja uma harmonização de critérios. Recomenda-se a consulta dos seguintes links: <a href="#">Prestacoes-Financeiras- Fees NovoVerde atualizadas-a-Outubro -2021.pdf</a> ; onde se pode ler "os valores apresentados poderão ser reduzidos de acordo com o modelo de bonificações da Novo Verde)
45	110	O valor de 100.455.334€ relativo a 2019 deverá ser corrigido para 99.965.854 €, de acordo com os dados fornecidos por esta Agência no âmbito do REA.
47	119	Para que possam ser classificadas como embalagens reutilizáveis as embalagens têm de cumprir a norma NP EN 13429:2005: Embalagem; Reutilização (cf. art.º 3.º alínea v), do Decreto-Lei n.º152-D/2017, de 11 de dezembro. Contudo, e como tem vindo a ser veiculado por esta Agência tal não impede que embalagens em bom estado possam novamente ser reaproveitadas. Mas, caso não cumpram a norma mencionada, então são consideradas como embalagens não reutilizáveis, à luz do mencionado diploma legislativo e sujeitas às regras estipuladas no mesmo.
49	132	Dá-se nota de um erro de dactilografia na segunda frase - "talhares" em vez de "talheres"
52	148, quarta marca	De acordo com o Decreto-Lei n.º152-D/2017, de 11 de dezembro, na sua redação atual, existem: ddd) «Saco de plástico», um saco com ou sem pega, feito de plástico, que é fornecido ao consumidor no ponto de venda de mercadorias ou produtos; eee) «Saco de plástico leve», um saco de plástico com uma parede de espessura inferior a 50 (mi)m; fff) «Saco de plástico muito leve», um saco de plástico com uma parede de espessura inferior a 15 (mi)m necessário para efeitos de higiene ou fornecido como embalagem primária de alimentos a granel quando isso ajudar a evitar o desperdício de alimentos.

Página	Número	Clarificação/Argumentação
		A expressão de "saco de plástico ultraleve" foi uma definição introduzida pela Lei n.º 77/2019, de 2 de setembro, cuja última redação dada pelo Decreto-Lei n.º 78/2021, 24 de setembro, tendo esta expressão sido substituída e assim alinhada com as definições já existentes.
55	159	É referido que "em 2020 aumentou a percentagem dos resíduos urbanos cujos destinos direto e final foram o aterro e diminuíram as quotas de reciclagem e compostagem" importando clarificar o que se entende por quotas de reciclagem e compostagem, será que se pretende dizer "preparação para reutilização e reciclagem"?
57	166	De acordo com o anterior RGGR, a receita da TGR para além das entidades que referem é atribuída às entidades licenciadoras, que não dizem respeito apenas às CCDR, pelo que se propõe acrescentar entidades licenciadoras da atividade económica.
63	180	De acordo com o artigo 12.º do UNILEX é obrigação da entidade gestora do sistema integrado assegurar os objetivos de prevenção, reciclagem, valorização e recolha aplicáveis ao respetivo fluxo específico de resíduos. Os objetivos de gestão são fixados no apêndice do despacho da respetiva Licença e contribuem para o desempenho de Portugal, para as metas nacionais.
63 e 64	181	Desde 2018, existem 3 entidades gestoras do sistema integrado de gestão de resíduos de embalagens, com o mesmo âmbito de atuação: Sociedade Ponto Verde, Novo Verde e Electrão. Estas entidades estão vinculadas a cumprir, pelo menos, as metas de reciclagem e de valorização constantes do quadro seguinte, quer a nível global quer em termos específicos por material, em relação ao conjunto de embalagens que lhe são declaradas, devendo diligenciar no sentido do aumento e aproximação tendencial das que efetivamente são colocadas no mercado, contribuindo desta forma para o cumprimento das metas nacionais definidas no PERSU 2020, nomeadamente as metas de retoma dos SGRU: Meta de valorização: Valorização — 60 %. Metas de reciclagem: Global — 55 %; Vidro — Maior ou igual a 60 %; Papel — Maior ou igual a 60 %; Metal — Maior ou igual a 50 %; Plástico — Maior ou igual a 22,5 %; Madeira — Maior ou igual a 15 %. Não existem metas de preparação para reciclagem.
64	182	Sugere-se a harmonização e clarificação das fontes de informação para os Quadros 7, 8 e 9.
65	183	Quadro 10 – idem
68	195	A designação a ser eventualmente considerada deverá ser biorresíduos em alternativa a resíduos urbanos biodegradáveis (RUB)
69	200	O sistema de incentivo existente à data da presente auditoria é de um projeto piloto do qual se retirará ensinamentos para a

Página	Número	Clarificação/Argumentação
		definição do futuro sistema de depósito e reembolso de embalagens de bebidas, onde se incluem as garrafas em plástico. O sistema de incentivo não é assim uma medida para continuar.
69	206	Os Sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduo são obrigados a promover a realização de campanhas de sensibilização, comunicação e educação, dirigidas aos vários intervenientes do sistema integrado, sobre boas práticas de gestão dos fluxos específicos de resíduos e sobre os possíveis impactes negativos para a saúde e para o ambiente decorrentes da sua gestão inadequada (artigo 12.º do UNILEX) e despende anualmente uma verba em ações de sensibilização, comunicação e educação, em projetos de investigação e desenvolvimento, e em ações de reutilização e preparação para reutilização, correspondente a uma percentagem dos rendimentos provenientes das prestações financeiras orçamentadas para esse ano. Como condição <i>ex-ante</i> entregam um Plano para o período de vigência da licença e nos anos seguintes, até 20 de outubro, um Plano de Atividades e Orçamento Previsional para o ano seguinte. Os critérios de elegibilidade relativos às ações e/ou projetos de Sensibilização, Comunicação e Educação (S,C&E), de Investigação e Desenvolvimento (I&D) e de Prevenção a submeter pelas Entidades Gestoras (EG) de fluxos específicos de resíduos, em cumprimento do estabelecido nas respetivas Licenças e respetiva legislação em vigor estão estabelecidos em <a href="#">Elegibilidade Acoes SCE ID Prevencao 2021.pdf</a> ( <a href="#">apambiente.pt</a> )
70	208	Nem todos os fluxos específicos sob a égide da responsabilidade alargada do produtor são resíduos urbanos. São exemplo disso, os Pneus Usados, Veículos em Fim de Vida, Óleos Usados, parte dos Resíduos de pilhas e acumuladores e de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos. O Decreto-Lei n.º 45/2008, de 11 de março, foi entretanto revogado pelo Anexo I do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, na sua redação atual
74	219	A responsabilidade do produtor do resíduo só se extingue se este entregar a mesma a um operador de tratamento de resíduos, a uma EG de fluxos específicos, ao município ou ao SGRU. Note-se que a responsabilidade do produtor de resíduos não se aplica só aos resíduos não urbanos, mas também aos resíduos urbanos de produtores que produzem mais de 1100L/dia de resíduos urbanos.
74	222	A APA, no descritor resíduos, não tem competências de fiscalização. No que concerne ao UNILEX, a fiscalização cabe, no âmbito das respetivas competências, à Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, bem como às autoridades policiais, de acordo com a sua competência territorial.

He



Página	Número	Clarificação/Argumentação
		Compete à IGAMAOT, à ASAE e à AT, no âmbito das respetivas competências, a instrução dos processos de contraordenação instaurados no âmbito do UNILEX, bem como a aplicação das correspondentes coimas e da sanção acessória prevista no n.º 6 do artigo 90.º. Quando a entidade autuante não tenha competência para instruir o processo, este é instruído e decidido pela IGAMAOT no caso de contraordenações ambientais previstas no artigo 90.º ou, no caso de contraordenações previstas no artigo anterior pela ASAE ou pela AT, de acordo com as respetivas competências, devendo dar conhecimento das decisões às entidades autuantes.
78	235	Ver comentário para a Página 16, ponto 15

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional que entenda esse Tribunal necessário ou útil.

Com os melhores cumprimentos.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho Diretivo da APA

Ana Cristina Carrola

(No uso de competências delegadas pela Deliberação n.º 1143/2020,  
publicada no Diário da República, 2. Série, n.º 215, de 04 de Novembro de 2020)



Ao  
Tribunal de Contas  
ao c/ Exma. Senhora  
Dr<sup>a</sup> Leonor Amaral  
Av<sup>a</sup> da República, 65  
1050-189 LISBOA

Data de expedição: 06-01-2022

Sua referência  
DAVIII.2

Sua comunicação

Nossa referência  
**PRES \_**

Assunto|Subject      Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico. Exercício do contraditório.

Em resposta ao v/ofício ref<sup>a</sup> DA VIII.2 Audit - Proc. 21/20 s/data, e em linha com o comunicado pelo e-mail de 4 de janeiro último, sobre o assunto em referência:

1. A auditoria foi de âmbito nacional, tendo abrangido o período entre 2017 e 2019 (mas já reflete uma atualização, em alguns aspetos, para o ano de 2020, devido aos efeitos da pandemia provocada pela COVID-19);
2. O objeto da auditoria foi o fluxo de resíduos de embalagens de plástico gerido no âmbito dos resíduos urbanos, pelo que não foram auditados os restantes fluxos específicos de resíduos (p.e. REEE, VFV e RCD), onde também são geridos resíduos de plástico, nem a fileira dos resíduos de plástico como um todo (o que não abrangeu, p.e. os resíduos dos plásticos técnicos);
3. Genericamente, atendendo quer ao âmbito, quer ao objeto, considera-se que a metodologia adotada para a realização desta auditoria foi a adequada, pelo que nada há a apontar neste aspeto;
4. Considera-se que os resultados da auditoria refletem, efetivamente, a situação atual e real relativa à gestão dos resíduos urbanos de plástico, resultados estes que, julga-se, são do conhecimento geral (eventualmente, de uma forma desagregada) das várias entidades intervenientes e responsáveis pela gestão dos resíduos urbanos, bem como, das entidades gestoras dos resíduos de embalagens;
5. No que respeita às recomendações propostas neste relatório, concorda-se com as mesmas, sendo de destacar as orientadas para as CCDR, nomeadamente, quer a que está dirigida ao Senhor Ministro do Ambiente e da Ação Climática – “Diligenciar por uma maior clarificação e concretização das competências das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, no domínio do acompanhamento e fiscalização da gestão de resíduos urbanos”; quer a que está dirigida diretamente às CCDR’s – “Proceder a operações de controlo e monitorização de operações de recolha, triagem, armazenagem, valorização e eliminação de resíduos urbanos.”
6. Relativamente a esta última recomendação, e sem prejuízo da necessidade de se reforçar o referido controlo e monitorização, considera-se que a CCDR Norte, na sua qualidade de entidade licenciadora e fiscalizadora, tem procedido, dentro das suas limitações em termos de recursos humanos e logísticos, ao acompanhamento das operações de gestão de resíduos

He



urbanas efetuadas essencialmente pelos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) em alta, designadamente, das operações que são, atual e legalmente, objeto de licenciamento, como sejam, as Estações/Centrals de Triagem, de Tratamento Mecânico, de Tratamento Mecânico-Biológico, de Valorização Orgânica por Compostagem ou por Digestão Anaeróbica, de Valorização Energética, e de Deposição em Aterro. Contudo, a gestão de resíduos urbanos "em baixa", que é efetuada, praticamente, pelos respetivos Municípios, já não é objeto de um acompanhamento regular pelas CCDR's, pelo facto das operações em causa, como sejam, a Recolha, o Transporte e a Armazenagem Preliminar (através de Ecopontos, Ecocentros e Estações de Transferência), não estarem sujeitas a licenciamento e/ou vistorias pelas CCDR (nota: ao abrigo do novo RGGR, os ecocentros e as estações de transferência deixaram de ser objeto de licenciamento).

Perante o exposto e da análise efetuada, esta CCDRN considera que o "Relato da Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico" é um documento deveras importante, dado que procedeu à devida caracterização nacional da problemática em causa, tendo sistematizado e compilado toda a informação relevante sobre este assunto, o que possibilita, não só, um maior conhecimento deste setor, mas, principalmente, saber quais as melhorias que deverão ser implementadas para se atingirem as metas definidas para a prevenção e valorização dos resíduos urbanos e, em particular, para os resíduos de embalagens de plástico.

Sem prejuízo da divulgação que este Relatório possa vir a ter pelo Tribunal de Contas e das entidades por si já entretanto auscultadas (MAAC, APA, CCDR's e IGAMAOT), considera-se ainda que o mesmo deveria ser encaminhado para a Associação Nacional de Municípios, para as Entidades Gestoras dos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos e para as Sociedades Gestoras dos Fluxos Específicos de Resíduos.

Com os meus melhores cumprimentos.

A Vice-Presidente da CCDR-N

Célia Ramos



RUA RAINHA D. ESTEFÂNIA, 251 · 4150-304 PORTO · WWW.CCDR-N.PT  
TEL.: 226 086 300 · FAX: 226 061 480 · E-MAIL: GERAL@CCDR-N.PT



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

COESÃO TERRITORIAL

TRIBUNAL DE CONTAS

18231/2021  
2021/12/15



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

Ao  
TRIBUNAL DE CONTAS  
AV DA REPÚBLICA, 65  
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
DA VIII.2 Proc. n.º 21/20 - Audit	2021-11-30	DSA 2482/2021	2021-12-14

Proc: DVL\_2020\_0025\_000000

ASSUNTO: Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico

Na sequência da receção do relato da auditoria referenciada em epígrafe, enviamos os seguintes comentários:

1. Relativamente ao n.º 226 do ponto 4.15 “Acompanhamento e fiscalização”, informamos que no âmbito dos artigos 12.º, 66.º e 70.º do D.L. n.º 178/2006, de 5 de setembro alterado e republicado pelo D.L. n.º 73/2011, de 17 de junho (Regime Geral aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos - RGGR) a fiscalização do cumprimento do referido diploma compete também às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), enquanto autoridades regionais dos resíduos (ARR), competindo-lhes ainda a instrução dos processos de contraordenação pelas infrações estabelecidas no art.º 67.º e decidir da aplicação das coimas e sanções acessórias. Assim, não podemos concordar com a afirmação de que “A instrução dos processos de infração é, em geral, da competência da IGAMAOT, a quem compete também a aplicação de coimas e sanções acessórias.”.
2. No n.º 232 do ponto 4.15 “Acompanhamento e fiscalização”, é referido que relativamente às CCDC “O Regime Geral da Gestão de Resíduos não atribui nenhuma competência a estas entidades”, afirmação com a qual não podemos concordar por não ter qualquer adesão com o estabelecido no mencionado Regime Jurídico, pelas razões descritas no número anterior e pelo facto das CCDC serem entidades licenciadoras das operações de gestão de resíduos e de operações de descontaminação dos solos, conforme estabelecido na alínea b) do art.º 24.º do D.L. n.º 178/2006, de 5 de setembro alterado e republicado pelo D.L. n.º 73/2011, de 17 de junho.
3. No n.º 232 do ponto 4.15 “Acompanhamento e fiscalização”, é também referido que relativamente às CCDC “O regime Unificado dos Fluxos Específicos de resíduos apenas as elenca entre as entidades com competência para fiscalização do cumprimento das disposições do mesmo”, afirmação que se considera redutora tendo em conta que o referido diploma é articulado com o RGGR, estabelecendo os princípios gerais de gestão de fluxos específicos de



DATACENTRO  
INFORMAÇÃO PARA A REGIÃO  
[HTTP://DATACENTRO.CCDRC.PT](http://datacentro.ccdrc.pt)

IDESENTRO  
Informação de Dados Estatísticos da Região Centro e Portugal  
[idecentro.ccdrc.pt](http://idecentro.ccdrc.pt)



Rua Bernardim Ribeiro, 80 • 3000-069 Coimbra • Portugal  
Tel: 239 400 100 • Fax: 239 400 115 - [geral@ccdrc.pt](mailto:geral@ccdrc.pt) - [www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt)

Atendimento ao Cidadão - Tel: 808 202 777 (ou 239400103) - [cidadao@ccdrc.pt](mailto:cidadao@ccdrc.pt)

He



**Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro**

resíduos e os requisitos de transporte, armazenagem e tratamento destes resíduos, matérias que são analisadas e verificadas pelas CCDR, quer na fase de licenciamento dos operadores de gestão de resíduos, quer em contexto de fiscalização destes operadores. O único reparo que se poderia fazer ao D.L. n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, relativamente às competências das CCDR, seria devido ao facto de estas não serem competentes para a instrução e decisão dos respetivos processos de contraordenação instaurados no âmbito do presente regime jurídico.

4. No n.º 232 do ponto 4.15 “Acompanhamento e fiscalização”, é ainda referido que relativamente às CCDR, “... o Regime Jurídico da Deposição de Resíduos em Aterro estabelece para as CCDR competências de licenciamento de aterros e de monitorização do cumprimento dos objetivos de redução da deposição de resíduos biodegradáveis.”, omitindo as competências que as CCDR detêm no âmbito da fiscalização e da instrução dos respetivos processos de contraordenação e decidir da aplicação das coimas e das sanções acessórias, conforme estabelecido no n.º 2 do art.º 46.º e no n.º 1 do art.º 49.º do referido Regime Jurídico.
5. Assim, tendo em conta o anteriormente exposto, não se compreende a conclusão extraída no n.º 233 do ponto 4.15 “Acompanhamento e fiscalização”, que as competências das CCDR em matéria de fiscalização no sistema de gestão dos resíduos não são claras, necessitando de uma maior explicitação.
6. No que se refere ao n.º 234 do ponto 4.15 “Acompanhamento e fiscalização”, não se encontra fundamentada a afirmação efetuada relativamente às fiscalizações realizadas pelas CCDR aos operadores de gestão de resíduos, nomeadamente “... mas não tiveram a ver diretamente com o tratamento inadequado de resíduos de plástico, até porque este fluxo de resíduos não possui características que lhe confirmem perigosidade.”, podendo transparecer que as CCDR procedem ao licenciamento e autorizam operações de gestão de resíduos de plástico que sejam inadequadas. Mais se faz observar que nas ações de fiscalização realizadas pela CCDR-Centro aos operadores de gestão de resíduos, para além de se verificar o cumprimento da licença, são verificadas as condições em que o tratamento dos resíduos é efetuado, dado as mesmas estarem estabelecidas na licença.
7. Relativamente ao ponto 1.2 Observações de Auditoria, nomeadamente ao n.º 15. *Acompanhamento e fiscalização*, não se encontra justificada a afirmação de uma suposta inviabilização do controlo pelas entidades com poderes de inspeção, omitindo as fiscalizadoras, dos operadores de tratamento de resíduos de embalagem pelo facto de não terem sido estabelecidos requisitos de qualificação a cumprir por esses operadores. As condições verificadas e impostas no âmbito do licenciamento dos operadores de gestão de resíduos são mais que suficientes para garantir o adequado tratamento de resíduos de embalagem de plástico. Tendo em conta o suprarreferido as competências das CCDR, no âmbito do licenciamento e fiscalização no domínio dos resíduos estão bem estabelecidas no regime geral da gestão de resíduos, no regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e no regime unificado dos fluxos específicos de resíduos.

Face ao exposto, informamos que não concordamos com a recomendação n.º 4 da alínea a), por carecer de fundamento.



**Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro**

No que se refere à recomendação c), informamos que a CCDR do Centro, no âmbito das suas competências de licenciamento e de fiscalização, procede a operações de controlo e monitorização de operações de recolha, triagem, armazenagem, valorização e eliminação de resíduos urbanos, sendo profícua a realização de vistorias no âmbito do licenciamento e fiscalizações aos ecocentros de RSU, estações de transferência de RSU, operadores de gestão de resíduos e aos aterros de RSU da Região Centro.

Mais se informa que a fiscalização da CCDR-Centro é efetuada de forma articulada com a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), no âmbito do Plano Nacional de Fiscalização e Inspeção Ambiental (PNFIA) que tem caráter anual e resulta de um trabalho conjunto entre a IGAMAOT, APA, CCDR's, ICNF e GNR/SEPNA, de coordenação das inspeções/fiscalizações no território nacional continental.

Com os melhores cumprimentos

O Vice-Presidente

Assinado por: José Morgado Ribeiro

Data: 14/12/2021 às 17:21:31

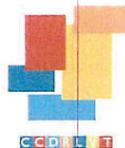
(Dr. José Morgado Ribeiro)

Despacho Delegação de Competências

N.º 7469/2021

He

Número: S16392-202112-VP Data: 21/12/2021 Tipo: 0005 - Ofício Data de Registo: 20/12/2021



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento  
Regional de Lisboa e Vale do Tejo

1 | 2

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18520/2021  
2021/12/22



Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
A/c Dra. Leonor Corte-Real Amaral  
Av. Barbosa du Bocage, nº 61  
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
DA VIII.2		S16392-202112-VP	
Proc n.º 21/20 - Audit		500.10.001.01.00002.2020	

ASSUNTO: **Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico**

Em resposta ao ofício enviado por V/Exa através de email recebido nesta CCDR em 07-12-2021, e da leitura ao Relatório de Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico realizado pelo Tribunal de Contas, no qual se analisa a implementação e desenvolvimento de políticas e medidas adequadas ao alcance das metas relativas à gestão urbana de resíduos de plástico, no espaço temporal de 2017 e 2019, e considerando a perspetiva das CCDR, enquanto Autoridades Regional de Resíduos, e as suas respetivas competências nas matérias versadas no presente Relatório, refere-se o seguinte:

Relativamente às competências das CCDR em matéria de Gestão de Resíduos, e analisado o parágrafo 232 do ponto 4.15 do relatório, não resulta claro o que se entende quando vem referido que “*O Regime Geral da Gestão de Resíduos não atribui nenhuma competência a estas entidades*”, quando dispõe aquele regime o seguinte no n.º 2 do seu artigo 14º:

*“2 - Incumbe aos serviços desconcentrados do ministério responsável pela área do ambiente, enquanto Autoridades Regionais dos Resíduos (ARR), assegurar o exercício das suas competências relativas à gestão de resíduos, o exercício de competências próprias de licenciamento e acompanhamento das instalações de gestão de resíduos por si licenciadas, bem como assegurar a aplicação uniforme das normas técnicas emitidas pela ANR de acordo com as orientações desta autoridade.”*

São, por isso, atribuídas às CCDR competências de licenciamento e acompanhamento das instalações por elas licenciadas, bem como assegurar a aplicação uniforme das normas técnicas emitidas pela Autoridade Nacional de Resíduos (APA, I.P.).

Para além destas, as CCDR detêm ainda competências de fiscalização, de acordo com o artigo 116º do RGGR.

Assim, considerando toda a trajetória dos plásticos enquanto produto e posteriormente enquanto resíduo valorizável e a sua integração de novo na cadeia de produção (no âmbito da Economia Circular), as CCDR não têm intervenção/competência na indústria produtora de plásticos ou embalagens plásticas, assim como não têm intervenção na indústria recicladora *per si*. Centra assim a sua intervenção no licenciamento



REPÚBLICA  
PORTUGUESA  
COMISSÃO REGIONAL

<http://www.ccdr-lvt.pt> · [geral@ccdr-lvt.pt](mailto:geral@ccdr-lvt.pt)

Rua Alexandre Herculano, 37 - 1250-009 Lisboa PORTUGAL tel +351 213 837 100  
Rua Zeferino Brandão - 2005-240 Santarém PORTUGAL tel +351 243 323 976  
Rua de Camões, 85 - 2500-174 Caldas da Rainha PORTUGAL tel +351 262 841 981



de operadores de gestão de resíduos e controlo e monitorização da sua atividade, quer ao nível da receção, triagem e armazenagem de resíduos de plásticos ou embalagens plásticas, quer ao nível do seu tratamento e preparação para a sua reutilização ou reciclagem, como o tratamento mecânico, reacondicionamento, reembalagem, peletização, entre outros.

Assim, é neste ponto “intermédio” do ciclo de vida do plástico que a CCDR intervém, enquanto entidade licenciadora, mas também como entidade fiscalizadora, e poderá ter espaço para melhorar, assim a Autoridade Nacional de Resíduos crie linhas uniformes e de caráter nacional, de avaliação e monitorização da atividade dos operadores de tratamento de resíduos, à semelhança do que fez com alguns fluxos específicos de resíduos, como sejam os Resíduos de Equipamento Elétrico e Eletrónico ou Veículos em Fim de Vida, criando Requisitos Específicos para a sua gestão (ao nível das condições de armazenamento, tratamento, acondicionamento e registo). Também a clarificação dos códigos da LER a atribuir a cada resíduo, seria vantajosa para um mais correto e eficaz controlo e rastreamento do percurso destes resíduos.

Quanto às recomendações dirigidas às CCDR informa-se que a CCDRLVT irá reforçar os mecanismos de controlo (ações de fiscalização) e de monitorização (acompanhamento dos procedimentos de licenciamento) de acordo quer com o Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de Dezembro, quer com as normas vigentes elaboradas pela ANR e divulgadas no site da APA.

Com os melhores cumprimentos

O Vice-Presidente

José Manuel Alho

He



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18280/2021  
2021/12/16



Informação Nº I03417-202112-INF-AMB Proc. Nº 150.10.100.00005.2020 Data: 15/12/2021

**ASSUNTO: Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico**

**Despacho:**

Visto com concordância.

A Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico efetuada pelo Tribunal de Contas mereceu a nossa melhor atenção, em especial as recomendações efetuadas. A presente informação esclarece os procedimentos adotados por esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional quanto às ações de verificação do funcionamento das instalações do sistema de receção e tratamento de resíduos urbanos da região do Algarve e que melhor constam no seu ponto 5.

Transmita-se ao Tribunal de Contas.

O Vice-Presidente, no uso da delegação de competências decorrente do Despacho do Presidente da CCDR do Algarve, de 16 de novembro de 2020, publicado no Diário da República, II Série, nº 248, de 23 de dezembro de 2020, sob a referência Despacho (extrato) nº 12536/2020.

José Pacheco  
16-12-2021

**Parecer:**

**INFORMAÇÃO**

O Tribunal de Contas (TC), remeteu a esta Comissão de Coordenação, através do correio eletrónico registado com o n.º E08793-202112 -AMB, o relatório da "Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico", solicitando a apreciação do mesmo no prazo de 10 dias úteis.

Durante o ano de 2020, aquele tribunal tinha solicitado a colaboração desta Comissão de Coordenação, para preenchimento de questionário relativo à forma de gestão dos resíduos de plástico e a intervenção das CCDR no processo, pelo que em 28.08.2020, a signatária elaborou a informação n.º I02067-202008-INF-AMB, e que oportunamente foi enviada ao Tribunal de Contas, pela mensagem de correio eletrónico registada com o n.º S03221-202008-AMB

I03417-202112-INF-AMB - 1/3

Assim, após análise do relatório agora remetido, considera-se de relevar o seguinte:

1. O relatório descreve de forma clara, a atual gestão dos resíduos urbanos de plástico em Portugal (legislação aplicável, empresas e entidades intervenientes).
2. O relatório refere nos pontos 232 e 233 que as competências das CCDR em matéria de fiscalização no sistema de gestão de resíduos não são claras, pelo que consideram que necessitam de mais explicitação, estando as CCDR mais empenhadas no licenciamento das atividades de gestão de resíduos, o que é evidenciado no ponto 15 das conclusões do relatório (página 16).
3. O relatório do TC refere no ponto 4 da alínea a) das recomendações (página 16), que a tutela desta matéria, o Ministério do Ambiente e da Ação Climática (MAAC) diligencie por uma maior clarificação e concretização das competências das CCDR, no domínio do acompanhamento e fiscalização da gestão de resíduos urbanos, o que eventualmente poderá ser efetuado com a revisão da orgânica das CCDR, necessária face às competências que as mesmas têm vindo a adquirir nos últimos anos.
4. Relativamente às CCDR é efetuada a recomendação, alínea c) (página 17 do relatório): *"Proceder a operações de controlo e monitorização de operações de recolha, triagem, armazenagem, valorização e eliminação de resíduos urbanos"*.
5. Sobre esta recomendação às CCDR releva-se que estes serviços efetuam ações de verificação do funcionamento das instalações do sistema de receção e tratamento de resíduos urbanos da região do Algarve, gerido pela empresa Algar-Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, senão vejamos:
  - O sistema multimunicipal do Algarve, integra 2 aterros (Sotavento e Barlavento), 8 estações de transferência e 2 ecocentros. O aterro do Barlavento tem nas suas instalações 1 TMB e uma unidade de triagem de recicláveis. O sistema tem mais um TMB e uma unidade de triagem de resíduos urbanos recicláveis, esta junto de uma estação de transferência que serve o aterro do Sotavento. O sistema de resíduos urbanos do Algarve inclui igualmente 3 unidades de compostagem de resíduos verdes.
  - Cada um dos aterros tem uma comissão de acompanhamento (CA), a do Barlavento desde 1997 e a do Sotavento, desde 2001. O sistema de TMB, designado por Central de Valorização Orgânica tem também uma comissão de acompanhamento.

I03417-202112-INF-AMB - 2/3

He



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve

- No âmbito das reuniões regulares das CA, 3 a 4 por ano, é efetuada visita às instalações e verificação do funcionamento das mesmas, sendo referido junto da empresa gestora, as necessidades de melhoria/alteração da gestão do espaço e esclarecimento sobre as quantidades e qualidade dos resíduos rececionados. Os municípios estão representados nas CA e expressam os seus problemas, pedidos de melhoria de atuação e outros, na recolha dos resíduos recicláveis, na redefinição de circuitos de recolha, etc, sem prejuízo do contacto mais direto dos mesmos com a entidade em alta.
- Relativamente ao controlo da recolha de resíduos recicláveis, esta CCDR nunca efetuou a mesma, quer porque é uma atividade não licenciada, é inerente à concessão de tratamento de resíduos urbanos recicláveis e acordada entre a empresa e os municípios, nomeadamente quanto aos locais de colocação dos ecopontos e periodicidade de recolha, quer porque estando alocado somente um técnico para esta competência (licenciamento e gestão de resíduos), não se torna viável incidir sobre uma atividade que a CCDR não detém competência.
- Para além das reuniões das CA, em situação normal, sem restrições de pandemia como não acontece há 2 anos, são efetuadas anualmente diversas visitas para verificação do funcionamento das instalações de gestão de resíduos urbanos, inseridas ou não no âmbito do Plano Nacional de Fiscalização e Inspeção Ambiental (PNFIA), que é partilhado pelas CCDR's, APA e IGAMAOT.

É o que se oferece referir sobre o relatório do Tribunal de Contas, que se propõe que possa ser transmitido àquele Tribunal.

À consideração superior,

A Diretora de Serviços de Ambiente

Maria José Nunes

103417-202112-INF-AMB - 3/3



Exmo. Senhor  
Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Av da República, 65  
1050-189 LISBOA

V/Referência	V/Comunicação	N/Referência	Data
DA VIII.2/ Proc. nº 21/20 - Audit	_____	S/14512/AMB/21	2021-12-13

**ASSUNTO:** Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico

Relativamente ao assunto em epígrafe e após análise do relato da auditoria rececionado no passado dia 30 de novembro, junto se remetem os comentários desta Inspeção-Geral, sintetizados no quadro em anexo.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Subinspe:ora-Geral

Paula Matias

Em anexo: O mencionado

*(Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento.)*  
O original deste documento encontra-se no sistema de informação da IGAMAOT.

**igamaot**  
Digitally signed by Paula Cristina  
Duarte Matias  
Date: 2021.12.13 14:53:02 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

Projeto de relatório do TC	Análise/ Comentários da IGAMAOT																																																																					
<p>A Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) detém competência de fiscalizadora em matérias de incidência ambiental. [vide (59)]</p>	<p>Propõe-se a seguinte redação <b>“A Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) detém competência de inspeção de caráter ambiental e exerce funções próprias de órgão de polícia criminal (OPC) relativamente aos crimes que se relacionem com o cumprimento da sua missão em matérias de incidência ambiental.”</b></p>																																																																					
<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Diploma Legal</th> <th rowspan="2">Objeto do Diploma</th> <th colspan="3">Número de infrações</th> </tr> <tr> <th>2017</th> <th>2018</th> <th>2019*</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Decreto-Lei n.º 152-D/2017 e anteriores decretos-leis n.ºs 365-A/97 e 196/2003</td> <td>Funções específicas associadas ao princípio da responsabilidade ambiental de produzir resíduos de embalagem / óleos usados / pneus usados / equipamentos eletrónicos e eletrónicos / pilhas e acumuladores e resíduos em fim de vida</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>Decreto-Lei n.º 178/2006</td> <td>Regime aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos</td> <td>78</td> <td>174</td> <td>182</td> </tr> <tr> <td>Decreto-Lei n.º 183/2009</td> <td>Regime jurídico da Deposição de Resíduos em Aberto</td> <td>10</td> <td>26</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Decreto-Lei n.º 45/2008</td> <td>Transferência de resíduos (obrigações do Regulamento (CE) 1013/2006, de 15 de junho)</td> <td>18</td> <td>46</td> <td>37</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>Total</b></td> <td><b>110</b></td> <td><b>250</b></td> <td><b>211</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>[vide (229)]</p>	Diploma Legal	Objeto do Diploma	Número de infrações			2017	2018	2019*	Decreto-Lei n.º 152-D/2017 e anteriores decretos-leis n.ºs 365-A/97 e 196/2003	Funções específicas associadas ao princípio da responsabilidade ambiental de produzir resíduos de embalagem / óleos usados / pneus usados / equipamentos eletrónicos e eletrónicos / pilhas e acumuladores e resíduos em fim de vida	4	4	9	Decreto-Lei n.º 178/2006	Regime aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos	78	174	182	Decreto-Lei n.º 183/2009	Regime jurídico da Deposição de Resíduos em Aberto	10	26	5	Decreto-Lei n.º 45/2008	Transferência de resíduos (obrigações do Regulamento (CE) 1013/2006, de 15 de junho)	18	46	37		<b>Total</b>	<b>110</b>	<b>250</b>	<b>211</b>	<p>Resultados finais obtidos com a totalidade dos dados apurados.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Diploma Legal</th> <th>Objeto do Diploma</th> <th>2017</th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Decreto-Lei n.º 152-D/2017 e antecedentes (n.ºs 365-A/97 e 196/2003)</td> <td>Funções específicas associadas ao princípio da responsabilidade ambiental de produzir resíduos de embalagem / óleos usados / pneus usados / equipamentos eletrónicos e eletrónicos / pilhas e acumuladores / resíduos em fim de vida</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>9</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>Decreto-Lei n.º 178/2006</td> <td>Regime aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos</td> <td>78</td> <td>174</td> <td>171</td> <td>423</td> </tr> <tr> <td>Decreto-Lei n.º 183/2009</td> <td>Regime jurídico da Deposição de Resíduos em Aberto</td> <td>10</td> <td>26</td> <td>5</td> <td>41</td> </tr> <tr> <td>Decreto-Lei n.º 45/2008</td> <td>Transferência de resíduos (obrigações do Regulamento (CE) 1013/2006, de 15 de junho)</td> <td>18</td> <td>46</td> <td>43</td> <td>107</td> </tr> <tr> <td></td> <td><b>Total</b></td> <td><b>110</b></td> <td><b>250</b></td> <td><b>218</b></td> <td><b>588</b></td> </tr> </tbody> </table>	Diploma Legal	Objeto do Diploma	2017	2018	2019	Total	Decreto-Lei n.º 152-D/2017 e antecedentes (n.ºs 365-A/97 e 196/2003)	Funções específicas associadas ao princípio da responsabilidade ambiental de produzir resíduos de embalagem / óleos usados / pneus usados / equipamentos eletrónicos e eletrónicos / pilhas e acumuladores / resíduos em fim de vida	4	4	9	17	Decreto-Lei n.º 178/2006	Regime aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos	78	174	171	423	Decreto-Lei n.º 183/2009	Regime jurídico da Deposição de Resíduos em Aberto	10	26	5	41	Decreto-Lei n.º 45/2008	Transferência de resíduos (obrigações do Regulamento (CE) 1013/2006, de 15 de junho)	18	46	43	107		<b>Total</b>	<b>110</b>	<b>250</b>	<b>218</b>	<b>588</b>
Diploma Legal			Objeto do Diploma	Número de infrações																																																																		
	2017	2018		2019*																																																																		
Decreto-Lei n.º 152-D/2017 e anteriores decretos-leis n.ºs 365-A/97 e 196/2003	Funções específicas associadas ao princípio da responsabilidade ambiental de produzir resíduos de embalagem / óleos usados / pneus usados / equipamentos eletrónicos e eletrónicos / pilhas e acumuladores e resíduos em fim de vida	4	4	9																																																																		
Decreto-Lei n.º 178/2006	Regime aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos	78	174	182																																																																		
Decreto-Lei n.º 183/2009	Regime jurídico da Deposição de Resíduos em Aberto	10	26	5																																																																		
Decreto-Lei n.º 45/2008	Transferência de resíduos (obrigações do Regulamento (CE) 1013/2006, de 15 de junho)	18	46	37																																																																		
	<b>Total</b>	<b>110</b>	<b>250</b>	<b>211</b>																																																																		
Diploma Legal	Objeto do Diploma	2017	2018	2019	Total																																																																	
Decreto-Lei n.º 152-D/2017 e antecedentes (n.ºs 365-A/97 e 196/2003)	Funções específicas associadas ao princípio da responsabilidade ambiental de produzir resíduos de embalagem / óleos usados / pneus usados / equipamentos eletrónicos e eletrónicos / pilhas e acumuladores / resíduos em fim de vida	4	4	9	17																																																																	
Decreto-Lei n.º 178/2006	Regime aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos	78	174	171	423																																																																	
Decreto-Lei n.º 183/2009	Regime jurídico da Deposição de Resíduos em Aberto	10	26	5	41																																																																	
Decreto-Lei n.º 45/2008	Transferência de resíduos (obrigações do Regulamento (CE) 1013/2006, de 15 de junho)	18	46	43	107																																																																	
	<b>Total</b>	<b>110</b>	<b>250</b>	<b>218</b>	<b>588</b>																																																																	

Importa referir, que o Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, na sua atual redação, e que entrou em vigor a 1 de julho de 2021 revogou entre outros, os seguintes diplomas:

- Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto;
- Decreto-Lei n.º 45/2008, de 11 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 23/2013, de 15 de fevereiro, e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro;
- Decreto -Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto, alterado pelos Decretos -Leis n.os 84/2011, de 26 de junho, e 88/2013, de 9 de julho.