

A/c Ex.mo Sr. Deputado Nuno Fazenda
Coordenador do Grupo de Trabalho para a
Apreciação Parlamentar
do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro
11ª Comissão Parlamentar
(Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território)

Data da Emissão
30-04-2021

Refª
E-2021/000261

Assunto: Pronúncia quanto às propostas de alteração dos Grupos Parlamentares do PSD e do BE

Tendo sido solicitado, a esta entidade, contributo escrito de pronúncia relativamente às alterações propostas em sede de apreciação parlamentar do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, o que desde já se agradece, a VALORSUL — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos das Regiões de Lisboa e do Oeste, S. A. (VALORSUL, S.A.) aproveita o ensejo, para se dirigir a V. Exas., dando nota de um breve (i) enquadramento do objeto da empresa e do sistema multimunicipal respetivo, bem como da (ii) análise, do ponto de vista da empresa e dos seus acionistas, das propostas apresentadas e um (iii) contributo final relativamente a alterações à legislação vigente, que em nosso modesto entendimento, deveriam ser consideradas pelos Srs. Deputados e respetivos Grupos Parlamentares.

I. Enquadramento

Com a publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro, foram criados, juridicamente, os principais instrumentos para aquilo que terá sido o mais

significativo avanço na política de resíduos em Portugal – os sistemas multimunicipais.^{1 2}

A VALORSUL, S.A., empresa concessionária em regime de exclusividade do sistema multimunicipal de triagem, recolha seletiva, valorização e tratamento de resíduos urbanos das regiões de Lisboa e do Oeste³, tem uma história de serviço público em matéria de gestão de resíduos sólidos urbanos de quase 3 décadas (27 anos), tendo começado a sua atividade como concessionária exclusiva do sistema multimunicipal de valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos de Lisboa Norte, integrando os municípios de Lisboa, Amadora, Loures e Vila Franca de Xira.⁴

Em 1997 foi criado o sistema multimunicipal do Oeste⁵ e constituída a RESIOESTE – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A (concessionária em regime de exclusividade do tratamento e valorização de resíduos sólidos no sistema multimunicipal do Oeste, como resulta claro do disposto no Decreto-Lei n.º 366/97, de 20 de dezembro.

Com o Decreto-Lei n.º 68/2010, de 15 de junho opera-se a fusão entre a VALORSUL, S.A. e a RESIOESTE, S.A., constituindo-se assim a principal empresa de valorização, tratamento e eliminação de resíduos sólidos urbanos do país.

¹ Na exposição de motivos, do diploma em causa, eram já patentes as razões que justificavam a criação destes sistemas multimunicipais considerando-os como “*sistemas em alta de importância estratégica, que abrangem a área de pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante do Estado.*” O mesmo se depreende da redação do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei (“*São sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional[...]*”).

² Estabelecia, ainda, o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro, que a gestão e a exploração destes sistemas multimunicipais poderiam ser efetuados (i) diretamente pelo Estado, (ii) concessionada a entidades públicas de natureza empresarial ou (iii) a empresa que resulte da associação de entidades públicas com outras entidades. De acordo com o regime jurídico aí estabelecido os princípios fundamentais da gestão e exploração dos sistemas multimunicipais deveriam respeitar os princípios a) da prossecução do interesse público, b) do carácter integrado dos sistemas, c) da eficiência e d) da prevalência da gestão empresarial (artigo 2.º do Decreto-Lei citado).

³ Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 68/2010, de 15 de junho, na sua redação em vigor.

⁴ Decreto-Lei n.º 297/94, de 21 de novembro. A empresa foi constituída com 7 acionistas fundadores (Municípios de Lisboa, Amadora, Loures e Vila Franca de Xira, aos quais se juntariam as entidades empresariais de capitais públicos Parque Expo 98, S.A.; Empresa Geral de Fomento, S.A.; Electricidade de Portugal, S.A.).

⁵ Sistema que abrange as áreas dos municípios de Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Rio Maior, Sobral de Montenegro e Torres Vedras.

A VALORSUL, S.A. tem atualmente 7 acionistas⁶ e opera como concessionária em regime de serviço público⁷ e exclusividade⁸ o sistema multimunicipal de tratamento e recolha seletiva de resíduos (sólidos) urbanos das regiões de Lisboa e do Oeste.

Desde o início da sua atividade em 1994 e até ao presentes o regime jurídico do setor dos resíduos foi sofrendo profundas alterações, fruto da normal evolução de atividade no setor, mas também por via da legislação emanada da União Europeia o que resultou em cada vez mais legislação e cada vez mais detalhada⁹.

Não obstante todas as necessidades de adaptação a um muito exigente quadro legal, bem como aos desafios impostos pelos documentos estratégicos do setor com metas ambientais ambiciosas, a VALORSUL, S.A. conseguiu sempre, em estreita colaboração com os 19 municípios abrangidos pelo sistema, responder aos desafios e obstáculos que foram surgindo aqui e ali. A isto não será de todo alheio o facto de os municípios enquanto clientes, mas sobretudo enquanto acionistas da empresa, terem sempre estado envolvidos ativamente na gestão da empresa e da concessão e na definição da estratégia de evolução da empresa e do setor dos resíduos urbanos, quer através da sua participação nos órgãos sociais da empresa, quer mesmo através da relação de trabalho de proximidade que sempre existiu do nível técnico ao nível político e estratégico.

A VALORSUL, S.A. é pois mais que uma sociedade comercial, é verdadeiramente uma

⁶ O Capital Social da Empresa divide-se entre os seguintes acionistas: Empresa Geral de Fomento, S.A. (52,93%); Município de Lisboa (20%); Município de Loures (11,51%); Associação de Fins Específicos – AMO MAIS (5,25%); Município da Amadora (5,16%); Município de Vila Franca de Xira (4,61%) e Município de Odivelas (0,54%). De referir que a Associação de Fins Específicos – AMO MAIS é uma associação intermunicipal constituída pelos 14 municípios que integravam a RESIOESTE, S.A..

⁷ Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 68/2010, de 15 de junho, na sua redação em vigor.

⁸ Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 68/2010, de 15 de junho, na sua redação vigente.

⁹ Do bloco da legalidade específica no setor dos resíduos, e até à publicação do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, destacam-se em particular os seguintes diplomas legislativos nacionais com as suas inúmeras alterações, optando-se por não enumerar todo o conjunto de Diretivas e Regulamentos Europeus e o assinalável conjunto de Portarias e Despachos Governamentais, bem como, os Regulamentos, emanados entretanto, da novel Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR): Decreto-Lei n.º 178/2006 (Regime Geral de Gestão de Resíduos – RGGR); Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de novembro (UNILEX); Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto; Decreto-Lei n.º 276/2009, de 2 de outubro; Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de março; Decreto-Lei n.º 3/2004, de 3 de janeiro; Decreto-Lei n.º 85/2005, de 28 de abril; Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho; Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho; Decreto-Lei n.º 210/2009, de 3 de setembro e Lei n.º 10/2014, de 6 de março, entre outras.

peça de uma engrenagem de toda uma área de atividade absolutamente fundamental na vida social e económica de todo o território onde se insere. Quer seja a dar resposta às necessidades dos municípios para melhor desempenharem a sua tarefa, quer seja a promover novas soluções para novos problemas com que todos se deparam, sempre num cenário de máxima eficiência e de acordo com as melhores técnicas ambientais disponíveis.

II – Análise às Propostas de Alteração em sede de Apreciação Parlamentar ao Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro.

Antes da publicação do diploma em apreço, o mesmo foi alvo de consulta pública, promovida pelo Governo, dessa consulta pública resultaram várias alterações ao Projeto de Proposta de Lei. Durante a consulta pública foi enviado um contributo pela Empresa Geral de Fomento, S.A., acionista maioritária da VALORSUL, S.A., ao qual esta empresa aderiu. Uma vez que as alterações propugnadas não tiveram total aceitação, decide-se enviar em anexo (Anexo I), para apreciação dos Srs. Deputados, os contributos então enviados.

II.1 – Proposta de Alteração da Apreciação Parlamentar n.º 38/XIV/2ª

Em relação às alterações propostas para os artigos 36.º, 46.º, 106.º, 107.º e 110.º do Anexo I (Regime Geral de Gestão de Resíduos) importa referir que os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador são considerados duas dimensões de um mesmíssimo princípio,¹⁰ os quais fazem parte do catálogo essencial dos princípios ambientais.¹¹ Não só ambos se encontram expressos na Lei de Bases da Política de Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de abril) – alíneas d) e e) do artigo 3.º e no n.º 2 do artigo 191.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, como seria um retrocesso profundo em relação a toda

¹⁰ GOMES, Carla Amado - **Introdução ao Estudo do Ambiente**, Lisboa, 3ª edição, AAFDL Editora, 2018, p. 112.

¹¹ O princípio do poluidor-pagador tem sido um dos mais relevantes princípios materiais do ambiente desde a Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (princípio 16), tendo sido reafirmado através de vários instrumentos de direito internacional do ambiente como é o caso da Declaração de Joanesburgo de 2002 resultante da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento. Para mais desenvolvimentos sobre a importância e evolução do princípio do poluidor-pagador *vide* HEY, Ellen - **Advanced Introduction to International Environmental Law**, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 76-77 e BEYERLIN Ulrich – **The Oxford Handbook of International Environmental Law**, coordenação Ellen Hey *et alii*, Oxford University Press, 2006, Reimpressão., p. 441.

a evolução em matéria ambiental e na política de resíduos em particular, desde o seu desenvolvimento pela OCDE na década de 70 do século passado.¹² Em todo o caso, lamenta-se o facto de ter sido abandonado a feliz redação do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, onde se reafirmava o papel e a responsabilidade dos cidadãos/consumidores: *“os cidadãos contribuem para a prossecução dos princípios e objetivos referidos nos artigos anteriores, adoptando comportamentos de carácter preventivo em matéria de produção de resíduos, vem como práticas que facilitem a respectiva reutilização e valorização.”* (Pela mesmíssima razão, acompanha-se a alteração proposta para o artigo 5.º do Decreto-Lei do do diploma *sub judice*).

Relativamente às alterações propostas para os artigos 27.º e 111.º do Anexo I e na impossibilidade de uma outra redação, dever-se-ão manter as redações do atual Decreto-Lei, pelo que a VALORSUL, S.A. manifesta-se contra a sua alteração nos termos propostos, uma vez que desconsidera a importância da valorização energética dos resíduos que não têm características de reciclabilidade, sendo que a única alternativa à sua valorização energética seria a sua eliminação via aterro, contribuindo dessa forma para o afastamento das metas previstas de redução de deposição em aterro.

II.2 – Proposta de Alteração da Apreciação Parlamentar n.º 36/XIV/2ª

Percebendo-se a importância de estabelecer metas para os diversos agentes da cadeia de valor a VALORSUL, SA, não pode acompanhar as alterações propostas para o n.º 7, do artigo 57.º e n.º 2 do artigo 71.º, uma vez que esses resíduos se encontram claramente fora do âmbito do serviço público da concessão dos sistemas multimunicipais e, consequentemente, fora do âmbito da atividade da empresa. Seriam, assim, metas, que sem outras eventuais alterações, quiçá mais profundas, na arquitetura de funcionamento de todo o sistema de gestão de resíduos no país estariam a penalizar os sistemas multimunicipais por metas a atingir em relação a determinados fluxos de resíduos cuja responsabilidade recai sobre outras entidades.

¹² <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/11> e, ainda, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(92\)81&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(92)81&docLanguage=En)

Relativamente às alterações propostas para a alínea a) do n.º 6 do artigo 10.º, do artigo 111.º e do artigo 112.º todos do Anexo I é nosso entendimento que são propostas mais em linha de conta com a posição de princípio relativamente à TGR defendida pela VALORSUL, S.A..

Quanto à TGR importa referir e acompanha-se aquilo que já tem vindo a ser tornado público pelos municípios, quer através da Área Metropolitana de Lisboa, quer através da Associação Nacional de Municípios Portugueses. Pese, embora, se reconheça a importância de instrumentos como a TGR, as alterações que possam vir a ocorrer deverão ter em consideração o ponto de partida em que nos encontramos, não devendo ser realizadas alterações que possam colocar em causa a sustentabilidade e o equilíbrio económico-financeiro dos sistemas e dos municípios, de forma a que se continue a permitir a existência de capacidade para se continuar a investir no desenvolvimento do setor e dos próprios sistemas, não sobrecarregando em demasia, via tarifa, os utilizadores dos sistemas e, consequentemente, os cidadãos.

Por fim, para todas as restantes propostas de alteração, sobre as quais nada se refere, é de considerar pela não pronúncia sobre o teor das mesmas.

III – Redações Propostas

Reiterando o agradecimento e a oportunidade conferida à VALORSUL, S.A., no âmbito da Apreciação Parlamentar do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, gostaríamos de colocar à consideração dos Srs. Deputados do Grupo de Trabalho, constituído para o efeito, o entendimento relativamente a alguns dos normativos, em apreciação, relativos ao Regime Geral de Gestão de Resíduos (RGGR) e ao UNILEX, em consonância com a pronúncia da EGF, S.A., à qual se adere e reproduz.

III.1 – Artigo 10º (Âmbito da gestão dos RU)

Propõe-se a introdução de um novo número 4 do artigo 10.º, com a seguinte redação:

“4 – Na impossibilidade de determinar o volume de resíduos urbanos produzido por dia, presume-se que os

mesmos são provenientes de um estabelecimento que produz menos de 1100 L de resíduos por dia, se os resíduos urbanos forem colocados nos equipamentos de recolha seletiva dos sistemas municipais e multimunicipais e por estes recolhidos com vista ao seu tratamento.”

Apesar de compreendermos perfeitamente a importância da delimitação através de um critério quantitativo, como o constante na atual redação do artigo 10.º para a operação de alguns municípios, como é o caso do município de Lisboa, no entanto, o critério quantitativo dos 1100 l/diário para delimitar a competência municipal (se inferior) e a competência dos grandes produtores (se superior), é um critério que gera ambiguidades. Mesmo com a inserção de novos critérios neste Diploma para determinar se um estabelecimento gera ou não 1100 l, não nos parece suficiente para a sua clarificação na prática. Assim, a nossa sugestão é que se estabeleça uma presunção legal para as embalagens que surjam nos ecopontos ou contentores da recolha seletiva dos SGRU, independentemente da sua origem, para que as mesmas possam ter uma gestão adequada no âmbito do SIGRE. Esta proposta impedirá, do ponto de vista prático da gestão das operações quer municipais, quer multimunicipais, muitas dificuldades futuras na atividade.

III.2 – Eliminação da alínea a) do n.º 6 do artigo 10º

Esta proposta enquadra-se no que é defendido pelas concessionárias dos sistemas multimunicipais e pelos municípios que as constituem, e no mesmo sentido do Despacho Conjunto dos Ministérios da Economia e Transição Digital e Ambiente e Ação Climática n.º 5615/2020, de 20 de maio, que no âmbito da gestão dos SGRU e das licenças SIGRE cabem todas as embalagens primárias, secundárias e terciárias, nomeadamente que o SIGRE deve abarcar todas as embalagens (Diretiva Embalagens). Esta sugestão pretende dar um enquadramento normativo estável ao entendimento do Estado relativamente ao âmbito de gestão dos SGRU de forma que os resíduos de embalagem grupadas ou secundárias e de transporte ou terciárias, se mantenham como sempre estiveram dentro do âmbito da atuação dos SGRU.

III.3 – Eliminação do n.º 5 do artigo 111.º

Os sistemas de gestão de resíduos urbanos municipais ou multimunicipais não são as únicas entidades com responsabilidade pela recolha seletiva, veja, a título de exemplo, o sistema de depósito e as redes recolha própria, e relativamente aos quais a previsão para aplicação da TGR é omissa. Pelo que, não se pode concordar com o previsto no n.º 5 do artigo 111.º

III.4 – Introdução de um novo n.º 4 no Artigo 7º (Sistemas de Gestão de Fluxos Específicos de Resíduos) do UNILEX

Propõe-se a introdução de um novo número 4 do artigo 7.º, com a seguinte redação:

“4 – Por forma a garantir um fim adequado aos resíduos de embalagem, independentemente do sistema adotado para a gestão dos resíduos de embalagem pelos produtores do produto, pelos embaladores que utilizam embalagens não reutilizáveis ou reutilizáveis e os fornecedores de embalagens de serviço não reutilizáveis ou reutilizáveis, a deposição das embalagens ou resíduos de embalagem nos equipamentos de recolha seletiva dos sistemas de gestão de resíduos urbanos, passa a ser gerido pelo sistema integrado.”

Esta alteração enquadra-se, e vem em linha de conta com a alteração já proposta para o artigo 10.º do RGGR, devido à mesma ordem de razões, em especial pela total impossibilidade de controlar o comportamento individual dos cidadãos, sendo que o objetivo principal de todos os agentes e sistemas (SIGRE e SGRU) de garantir o cumprimento das ambiciosas metas ambientais que teremos de atingir no setor.

Outras alterações haveria (como se pode constatar pelo documento anexo), no entanto, pretende-se com estas propostas, que ora se apresentam, clarificar os principais diplomas normativos para o setor e dar um horizonte de estabilidade e garantias para um bom funcionamento e coordenação entre sistemas.

A VALORSUL, S.A., ciente da sua responsabilidade enquanto referência no setor de gestão de resíduos sólidos urbanos, com uma experiência de décadas e na vanguarda do tratamento de resíduos, sempre com o objetivo de prestar um serviço público eficiente e de qualidade aos seus 19 municípios (clientes e acionistas) e mais de 1,6 milhões de habitantes,

agradece mais uma vez a oportunidade que lhe foi dada pelo GT coordenado por V. Exa e coloca-se inteiramente à disposição da Assembleia da República, da sua 11.ª Comissão e dos seus Deputados para aprofundar, discutir e apresentar soluções, para que Portugal possa continuar a sua evolução em direção a uma política de gestão de resíduos mais sustentável e com o objetivo do país atingir as ambiciosas metas ambientais para o setor.

Com os melhores cumprimentos,

Drª Marta Neves
Presidente da Comissão Executiva

