

Exm.º Senhor Coordenador do **Grupo de Trabalho** constituído no seio da Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território (11.ª) para a Apreciação Parlamentar do **Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro,**

Sintra, 28.04.2021

Assunto: Pronúncia das propostas de alteração dos GPs PSD e BE

Vossa referência: V. e-mail de 16 de abril de 2021, solicitando a nossa pronúncia das propostas de alteração dos GPs PSD e BE:

- [AP 36/XIV/2 \(PSD\)](#) – *Apreciação Parlamentar do Decreto-lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, que aprova o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e altera o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos, transpondo as diretivas (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 e 2018/852*
- [AP 38/XIV/2 \(BE\)](#) - *Apreciação Parlamentar do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro - «Aprova o regime geral da gestão de resíduos»*

M.I. Senhor Deputado Nuno Fazenda

Exmº Senhor Deputado

A **Novo Verde – Sociedade Gestora de Resíduos de Embalagens, S.A.**, tendo recebido de V. Ex.ª o convite para se pronunciar sobre os projetos de alteração do Decreto-lei n.º 102-D/2020 em referência, que pendem nessa Exm.ª Comissão Especializada, vem, além de agradecer o oportuno convite que lhe permite pronunciar-se sobre matéria diretamente atinente à respetiva operação, apresentar, desta feita, a solicitada pronúncia, o que faz nos termos que seguem.

Índice

0. Introdução	3
1. AP 36/XIV/2 (PSD) – <i>Apreciação Parlamentar do Decreto-lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, que aprova o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e altera o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos, transpondo as diretivas (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 e 2018/852.....</i>	4
1.1. N.º 3 do artigo 11.º do Unilex	5
1.2. N.º 9 do artigo 11.º do Unilex	9
1.3. N.º 16 do artigo 11.º	12
1.4. N.ºs 3 e 4 do artigo 12.º do Unilex	13
1.5. Novos n.º 7 do artigo 57.º e n.º 2 do artigo 71.º ambos do Unilex	14
1.8. Alínea a) do n.º 6 do artigo 10.º do RGGR	15
1.9. Novo n.º 5 do artigo 112.º do RGGR	22
1.10. Conclusão	24
2. AP 38/XIV/2 (BE) - <i>Apreciação Parlamentar do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro - «Aprova o regime geral da gestão de resíduos»</i>	24

0. Introdução
- I. O Decreto-lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, veio, com escassíssimos quinze dias de discussão pública antecedentes e outros tantos de uma fase de pré-discussão, alterar profundamente o Decreto-lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro (doravante Unilex), assim como aprovar um novo Regime Geral da Gestão de Resíduos (doravante RGGR) e um novo Regime Jurídico da Deposição de Resíduos em aterro.
 - II. Além de parcamente discutida, quando o respetivo alcance exigiria um debate alargado, e de lhe ter presidido uma geral desconsideração dos poucos contributos recolhidos no sector – alguns dos quais, dirigidos ao Governo no âmbito da pré-discussão, foram até acolhidos na versão apresentada a discussão pública, para serem depois abandonados na versão publicada em Diário da República -, esta reforma de 2020 do Direito dos Resíduos veio interferir em aspetos nucleares da gestão de resíduos, com o resultado quase constante de introduzir insegurança jurídica onde a segurança jurídica imperava, falta de clareza e absurdos lógicos onde a clareza era ainda assim patente, infixidez de fronteiras entre titularidade pública e privada no sector onde estas se encontravam consolidadas, etc. Tudo isto sem razões jurídicas aparentes, de forma sobremaneira desnecessária, segundo julgamos.
 - III. É por isso com particular interesse, e – dir-se-ia mesmo – com vivo entusiasmo, que a Novo Verde apresenta os seus contributos para este processo de apreciação parlamentar, em boa hora iniciado, no sentido de aproveitar a oportunidade para debelar as enormes fragilidades que este Decreto-lei de 2020 trouxe à regulação da respetiva operação, enquanto entidade gestora de resíduos de embalagens.

1. [AP 36/XIV/2 \(PSD\)](#) – *Apreciação Parlamentar do Decreto-lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, que aprova o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e altera o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos, transpondo as diretivas (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 e 2018/852*
 - I. As Senhoras Deputadas e os Senhores Deputados do PSD apresentam, no âmbito da apreciação parlamentar em referência, um minucioso projeto de alteração do Decreto-lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, com vastas implicações para a regulação da atividade da Novo Verde.
 - II. Através da leitura do Projeto, não se ignora o esforço constante de clarificação sistemática do Diploma alterando, introduzindo-lhe remissões e interconexões várias, bem como novas normas habilitantes de importantes ponderações.
 - III. No entanto, do ponto de vista de uma entidade gestora de fluxos específicos de resíduos, como o é a Novo Verde, o projeto do PSD, na especialidade, acaba por se revestir de consequências ainda mais nefastas e juridicamente desaconselháveis do que o próprio Decreto-lei n.º 102-D/2020, que já merece, ele próprio censura.
 - IV. Com isto dizer, nem por um instante se duvida do bem-fundado das intenções que presidem a este minucioso projeto: pelo contrário, o convite a que ora se responde mostra o quanto também as Senhoras Deputadas e os Senhores Deputados subscritores do mesmo consideram este esforçado trabalho parlamentar como uma oportunidade para ouvir os *players* do setor e, com isso, medir o pulso às consequências jurídico-económicas da legislação que pretendem alterar.
 - V. É pois, nesta perspetiva construtiva e de abertura que rogamos às Senhoras Deputadas e aos Senhores Deputados do PSD uma atenta leitura das seguintes observações na especialidade.

1.1. N.º 3 do artigo 11.º do Unilex

- I. Nos termos da nova versão do n.º 3 do artigo 11.º do Unilex que o PSD pretende fazer aprovar, «A Entidade Gestora não pode deter participação no capital social de outras entidades. Caso detenha participações desta natureza deve extingui-las no prazo de 180 dias a contar da entrada em vigor do presente diploma».
- II. Esta proposta de alteração incide sobre a norma, aprovada pelo Decreto-lei n.º 102-D/2020 e por via dessa aprovação aditada ao Unilex, nos termos da qual «A entidade gestora não pode deter participação no capital social de outras entidades».
- III. A aprovação desta norma com entrada em vigor em dezembro de 2020, já de si, é jurídico-constitucionalmente muito discutível pelos seus efeitos, quanto mais a versão superiormente agravada da mesma que o PSD agora pretende fazer passar.
- IV. Com efeito, quando a aprovação de semelhante norma, no verão de 2020, foi identificada como fazendo parte do manifesto de intenções de revisão do Unilex, a Respondente ao presente e honroso convite, por sinal a única entidade gestora com uma participação detida por outra entidade gestora de um fluxo específico distinto, chamou a atenção para o risco de inconstitucionalidade de uma tal solução normativa, atentos os factos de:
 - (i) O artigo 61.º da Constituição, no qual se consagra a livre iniciativa económica e, dentro desta, a liberdade de empresa, conter no seu âmbito de proteção a liberdade de detenção de participações sociais de empresas por outras empresas ou, mais simplificadaamente, a liberdade de constituição de grupos de empresas/grupos de sociedades;

- (ii) Nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição, aplicáveis à livre iniciativa económica – segundo jurisprudência constante do Tribunal Constitucional – por força do artigo 17.º da mesma Constituição, as restrições a direitos de assento constitucional, como é este, deverem sempre limitar-se ao necessário para proteger outras normas constitucionais;
 - (iii) A prática conhecida no decurso da vida do grupo de sociedades em apreço não ter evidenciado a afetação de nenhuma norma constitucional digna de proteção, nomeadamente das normas constitucionais que tutelam a livre concorrência e, por isso, não se identificar qual a necessidade de semelhante restrição, quando tal não punha termo a violação alguma que se conhecesse ou pudesse conhecer;
 - (iv) Inclusivamente, não proibindo o Unilex que uma única entidade gestora se apresente como entidade gestora de mais de um fluxo específico de resíduos – tal como sucede, vertentemente, com a Eletrão, a qual detém licenças quer para gerir um sistema integrado de gestão de resíduos de embalagens, quer para gerir um sistema integrado de gestão de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos -, proibir exatamente o mesmo vitimando apenas os grupos de sociedades, na prática equivalentes a uma entidade gestora de vários fluxos específicos, poder resultar numa violação mais do que evidente do princípio constitucional da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição;
- V. Talvez atendendo às razões acabadas de elencar, na versão da Revisão do Unilex que apresentou para discussão pública, em novembro de 2020, o Governo tenha entendido substituir esta proibição por uma sujeição de tais participações a parecer da Autoridade da Concorrência, o que – isso sim –

se mostrava necessário, adequado e equilibrado no sentido de se limitar a livre iniciativa económica a benefício de uma possibilidade de avaliação de riscos, se e quando os houvesse, ao invés de se proibir tanto o que violasse a concorrência quanto o que não a violasse, fazendo como que, e passe a expressão popular para que fique a ideia, «pagar o justo pelo pecador».

- VI. Grande prejuízo já acarretou, portanto, a circunstância de o Governo não ter mantido o que sujeitara a discussão pública na norma entrada em vigor, a qual, de todo o modo, não sendo amparada por qualquer norma transitória material ou formal, só se aplicaria, segundo o artigo 12.º do Código Civil, às Entidades Gestoras que se candidatassem a novas licenças e não a entidades gestoras titulares de licenças em curso.
- VII. Se a norma atualmente em vigor, datada de dezembro de 2020, corre já sério risco de inconstitucionalidade, esta proposta de alteração é flagrantemente inconstitucional, pois:
- (I) Além de proibir tanto grupos de sociedades que signifiquem riscos para a concorrência quanto grupos que não acarretem qualquer perigo, violando assim o princípio da proporcionalidade das restrições à liberdade de empresa e à livre iniciativa económica, decorrente dos artigos 17.º, dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º e do artigo 61.º, todos da Constituição, conforme o explicitado em IV.;
 - (II) A verdade é que, ao aplicar-se retroativamente, porque se aplica a entidades gestoras detentoras de licenças em curso, procedendo à sua invalidação superveniente num singelo prazo de 180 dias:

- (i) Viola, segundo a jurisprudência constante do Tribunal Constitucional, os princípios da segurança jurídica e da tutela da confiança, enquanto concretizações do artigo 2.º da Constituição, pois que, conforme a citada jurisprudência, alterações de condições de titularidade de títulos administrativos no decurso da respetiva vigência, mais quando normas gerais do ordenamento jurídico – como o artigo 12.º do Código Civil – reprovam essas alterações e a realidade afetada pela alteração repentina assente na consolidação de planos de vida sólidos, cujo abandono frustraria por completo o exercício do direito em causa;
- (ii) Tal como, e uma vez que é retroativa nos termos acabados de descrever, e que neste momento só existe uma entidade gestora com participação no capital de outra entidade gestora, tratando-se de uma restrição a direitos fundamentais análogos a direitos, liberdades e garantias (artigo 17.º da Constituição), as imposições constitucionais, patentes nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição, quer de não retroatividade das leis restritivas, quer de generalidade das leis restritivas, generalidade esta violada de forma muito patente quando, alterando-se as condições de uma licença a meio da mesma e sabendo-se quem são os respetivos titulares de licenças congéneres, só se afeta um em particular.

VIII. Diante das inconstitucionalidades para as quais acaba de se alertar, preconiza-se a eliminação desta alteração do projeto do PSD; quando não se sugira que este mesmo Partido a substitua por uma norma segundo a qual a detenção de participações de uma entidade gestora por outra entidade gestora de sistema integrado de gestão de resíduos seja permitida, embora sujeita a eventual parecer prévio da Autoridade da Concorrência.

1.2. N.º 9 do artigo 11.º do Unilex

- I. Nos termos da redação de 2020 do número indicado em epígrafe, «Caso os resultados líquidos positivos da Entidade Gestora ultrapassem o limite definido para as reservas, devem os mesmos ser utilizados na diminuição da prestação financeira suportada pelos produtores do produto, pelos embaladores ou pelos fornecedores de embalagens de serviço».
- II. As Senhoras Deputadas e os Senhores Deputados do PSD subscritores do presente projeto de alteração, por apreciação parlamentar, vêm propugnar pelo acrescento, a este número, de uma proposição nos termos da qual «Esta possibilidade de restituição depende do cumprimento das metas definidas».
- III. Ora:
 - (I) Considerando que, nos termos da Constituição:
 - (i) «Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas» (cfr. n.º 3 do artigo 112.º);
 - (ii) As leis e os decretos-leis têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos» (cfr. n.º 2 do artigo 112.º);
 - (iii) Sem embargo de a Constituição, no artigo 112.º, se referir apenas à subordinação dos Decretos-leis de desenvolvimento às leis de bases, ela prescreve, igualmente, a subordinação da própria Assembleia da República às Leis de Bases por ela editadas, tendo a

mesma de as respeitar salvo se as alterar expressamente, o que decorre seja das alíneas a) e d) do n.º 2 do artigo 280.º, nos termos das quais «Cabe igualmente recurso para o Tribunal Constitucional das decisões dos tribunais (...) Que recusem a aplicação de norma constante de ato legislativo com fundamento na sua ilegalidade por violação da lei com valor reforçado [, ou] (...) Que apliquem norma cuja ilegalidade haja sido suscitada durante o processo com qualquer dos fundamentos referidos...», seja da alínea b) do n.º 1 do artigo 281.º e da sua previsão segundo a qual «O Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral [,] (...) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de ato legislativo com fundamento em violação de lei com valor reforçado»;

- (II) O segmento normativo projetado pelas Senhoras Deputadas e pelos Senhores Deputados do PSD mostra-se ilegal, por violação, enquanto lei com valor reforçado, da Lei de Bases da Política de Ambiente, aprovada pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, rectius da alínea f) do n.º 2 do respetivo artigo 17.º, porquanto:
- (i) Nos termos dessa mesma alínea, «As prestações e as garantias financeiras decorrentes da aplicação do princípio da responsabilidade ambiental (...) visam assegurar uma cobertura eficaz às obrigações financeiras dos responsáveis de danos ambientais e respetiva reparação»;
 - (ii) Por outro lado, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 12.º do Unilex, «São obrigações da entidade gestora do sistema integrado (...) Organizar a rede de receção, recolha seletiva, transporte e tratamento de resíduos, celebrando os contratos necessários (...)

com os municípios ou com os sistemas municipais e multimunicipais de gestão de resíduos, quando aplicável, [ou seja, quanto a fluxos específicos integrados na reserva de gestão municipal];

- (iii) Nesta conformidade, o cumprimento de metas em matéria de resíduos de fluxos específicos, quando a atividade das entidades gestoras incide sobre resíduos urbanos, muitas vezes não depende da eficácia das entidades gestoras de fluxos específicos e sim da eficácia dos sistemas de gestão de resíduos urbanos (SGRU) com que, obrigatoriamente, por força da lei, têm que lidar, dando por boas as recolha e triagem pelos mesmos efetuadas;
- (iv) Em tal contexto, o incumprimento de metas imputável às entidades gestoras de fluxos específicos pode ser, na verdade, o incumprimento de metas dos SGRU, imputável a opções e políticas destes, no exercício da sua autonomia local;
- (v) E assim, proibir a diminuição de uma prestação financeira, determinante da posição de uma entidade gestora num mercado concorrencial, em virtude do resultado de um comportamento não imputável à própria entidade gestora, é aplicar-lhe uma penalização alegadamente decorrente da aplicação do princípio da responsabilidade ambiental, mas que vai muito além das obrigações financeiras da entidade gestora, quando não é ela a responsável pelo dano ambiental do incumprimento da meta e respetiva reparação;
- (vi) Violando-se assim, com tal norma proposta, a alínea f) do n.º 2 do artigo 17.º da Lei de Bases da Política do Ambiente.

1.3. N.º 16 do artigo 11.º

- I. Um dos contributos positivos da revisão do Unilex de 2020 foi a introdução, pelo Governo, do n.º 16 do artigo 11.º, em cujos termos «Para efeitos de gestão operacional dos resíduos, a entidade gestora pode efetuar, direta ou indiretamente, a recolha, o transporte e a armazenagem e triagem preliminares dos resíduos provenientes da sua rede de recolha própria, na medida em que são detentores dos mesmos, em cumprimento das disposições legais aplicáveis e sem prejuízo do disposto no artigo 24.º, com vista ao seu envio para tratamento adequado».

- II. Esta previsão encontra-se em linha com o princípio geral desde sempre estatuído na alínea b) do n.º 12. Do mesmo artigo 11.º, de acordo com o qual «Sem prejuízo de virem a ser criadas outras formas de gestão, a entidade gestora assume a responsabilidade pela gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos, garantindo (...) A gestão financeira e operacional dos resíduos, ficando neste caso com a sua posse», sendo que a não consagração expressa de que a posse dos resíduos, juridicamente vinculada ao envio pela entidade gestora para tratamento, supunha, pelo menos, a inerente capacidade jurídica de armazenagem e triagem preliminares, trouxe dúvidas sobre tal capacidade onde a certeza se impunha mas sem o apoio das palavras da lei, que só surgiu expressamente com esta reforma de 2020.

- III. É pois com consideráveis reservas que a signatária encara a eliminação, no projeto do PSD, da consagração expressa da capacidade de triagem preliminar como inerência da posse pré-tratamento dos resíduos; isto visto que a triagem preliminar é, aliás, uma condição essencial de um tratamento posterior mais eficaz.

- IV. Preconiza-se, por conseguinte, a supressão desta alteração em via de apreciação parlamentar, mantendo-se o preceito tal qual resultou do Decreto-lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro.

1.4. N.ºs 3 e 4 do artigo 12.º do Unilex

- I. Numa ingerência já bastante enérgica na liberdade de gestão das empresas, tida pela jurisprudência constitucional como integrante do direito de livre iniciativa económica prevista no artigo 61.º da Constituição, embora quiçá ainda justificada pelo interesse público da eficácia da educação ambiental para a reciclagem e para a reutilização, a reforma do Unilex de 2020 incluiu a previsão do n.º 3 do artigo 12.º segundo a qual «Parte da verba a despendar em ações de sensibilização, comunicação e educação referida na alínea h) do n.º 1 é destinada, até um máximo de 30%, a ações de sensibilização, comunicação e educação concertadas entre as entidades gestoras do mesmo fluxo específico de resíduos e aprovadas pela DGAE e pela APA, I. P., nos termos a definir nas respetivas licenças».
- II. Ante o carácter tão enérgico desta intromissão na vida interna de cada empresa, que inclusivamente obriga a uma coordenação entre entidades concorrentes, desaconselha-se vivamente a transformação de um valor máximo de consignação de receitas a um esforço comum, acima do qual cada entidade gestora pode agir independentemente dos seus concorrentes, num valor mínimo abaixo do qual esse esforço conjunto, tão contra natura em ambiente de concorrência, não pode ir.
- III. Preconiza-se, por conseguinte, a eliminação desta alteração, por consubstanciar uma restrição também ela desnecessária à liberdade de iniciativa económica constitucionalmente tutelada, devendo o parecer manter-se tal como resultou da reforma de 2020.

- IV. O mesmo se diga, aliás, do novo n.º 4 cujo acrescento consta do projeto do PSD, segundo o qual «Parte da verba destinada a ações de sensibilização, comunicação e educação, referida na alínea h) do n.º 1, é destinada, num mínimo de 20%, a ações de sensibilização, comunicação e educação cujo objeto é estabelecido pela APA, I. P., nos termos a definir nas respetivas licenças».

1.5. Novos n.º 7 do artigo 57.º e n.º 2 do artigo 71.º ambos do Unilex

- I. O Grupo Parlamentar do PSD preconiza o acrescento de um novo n.º 7 ao artigo 57.º, nos termos do qual «Com vista ao cumprimento dos objetivos nacionais de recolha previstos no artigo 56.º, o Governo deverá definir, através de portaria a publicar no prazo máximo de um ano, o contributo que cada interveniente na recolha de REEE deverá garantir, estabelecendo designadamente metas de recolha para os Municípios, Associações de Municípios, Empresas Gestoras de Sistemas Multimunicipais e Intermunicipais ou SGRU com competência na recolha de resíduos urbanos, para os Distribuidores e/ou Comerciantes, para as redes de recolha própria das Entidades Gestoras e para os Operadores de Gestão de Resíduos».
- II. Norma congénere é projetada como n.º 2 do artigo 71.º, para as pilhas e acumuladores portáteis.

Não se duvida do bem fundado da intenção que preside à preconização desta norma. No entanto, será razoável estabelecerem-se metas anuais em matéria de gestão integrada de REEE e de pilhas e acumuladores portáteis, quando o próprio apuramento anual se pode revestir de dificuldades? Mais, a norma legislativa não dá diretrizes ao decisor administrativo infralegal sobre que critérios devem presidir à evolução das metas! Fará sentido, inclusivamente, ir para além das imperativas metas da União Europeia, num

processo de definição anual, quando nem as metas da União Portugal tantas vezes consegue cumprir?

- III. Mais ainda, a remissão da definição de metas para Portaria, onde o próprio ato legislativo as estatui, não valerá por violar o n.º 5 do artigo 112.º da Constituição, o qual não permite a qualquer ato legislativo que remeta para ato não legislativo – como o é uma Portaria Ministerial – a sua integração?

1.8. Alínea a) do n.º 6 do artigo 10.º do RGGR

- I. Nos termos da vigente, embora ainda sem produzir efeitos, alínea a) do n.º 6 do artigo 10.º do RGGR, «As seguintes tipologias de resíduos provenientes das origens referidas no n.º 3 não são abrangidas pelo âmbito da gestão dos resíduos urbanos (...) Resíduos de embalagem grupadas ou secundárias utilizadas como reaprovisionamento do ponto de venda, salvo quando respeitem as condições estabelecidas no número anterior, e embalagens de transporte ou terciárias, conforme definidas em legislação específica».
- II. Tal como se demonstrará já de seguida, esta alínea, tal como está, tem um âmbito de aplicação totalmente impossível de determinar; mas o Projeto de Alteração do Diploma por Apreciação Parlamentar aqui em análise não resolve esse problema de indefinição, antes lhe acrescentando outros.
- III. Tal como vigora atualmente, o sentido desta norma é o de que:
- (i) No «âmbito da gestão dos resíduos urbanos [, que] inclui os resíduos provenientes de estabelecimentos de comércio a retalho, serviços e restauração, estabelecimentos escolares, unidades de prestação de cuidados de saúde, empreendimentos turísticos, ou outras origens cujos resíduos sejam semelhantes em termos de natureza e composição aos das habitações, e sejam provenientes de um único estabelecimento que produza menos de 1100 l de

resíduos por dia» (cfr. o n.º 3, para o que remete a alínea a) do n.º 6);

- (ii) Não se incluem, desde logo, os resíduos de embalagens primárias e secundárias produzidos em fluxos de 1100l diários na indústria, no comércio e nos serviços, que não sejam considerados semelhantes aos das habitações em termos de natureza e composição, ou seja, que: «[não f]orem idênticos em tipologia, dimensão, materiais e utilização a resíduos produzidos nas habitações; (...) consistirem em substâncias ou objetos utilizados exclusivamente em contexto profissional, comercial ou industrial; (...) [e não] puderem ser recolhidos através das redes de recolha de resíduos urbanos sem comprometer as operações de recolha ou contaminar os resíduos provenientes das habitações» (cfr. o n.º 5, para o qual remete a alínea a) do n.º 6);
- (iii) Nem tão-pouco as embalagens terciárias.

IV. O problema de base da alínea a) do n.º 6 do artigo 10.º do RGGR, tal como de todas as normas e práticas que hajam de lidar com as atuais fronteiras da gestão de resíduos urbanos, é o de que o n.º 3 do artigo 10.º - por um lado - e a alínea b) do n.º 5 do mesmo artigo - por outro - se mostram insanavelmente contraditórios entre si, quando:

- (I) Se «O âmbito da gestão dos resíduos urbanos inclui os resíduos provenientes de estabelecimentos de comércio a retalho, serviços e restauração, estabelecimentos escolares, unidades de prestação de cuidados de saúde, empreendimentos turísticos, ou outras origens cujos resíduos sejam semelhantes em termos de natureza e composição aos das habitações» (cfr. primeira parte do n.º 3);

- (II) E se «Os resíduos provenientes das origens referidas no n.º 3 são considerados semelhantes em termos de natureza e composição aos das habitações se (...) Não consistirem em substâncias ou objetos utilizados exclusivamente em contexto profissional, comercial ou industrial» (idem, n.º 5);
- (III) A verdade é que, talvez com exceção dos resíduos produzidos por professores e alunos nas respetivas alimentação/higiene/ atividade individuais em ambiente escolar, não existem resíduos provenientes de estabelecimentos de comércio a retalho, serviços e restauração, estabelecimentos escolares, unidades de prestação de cuidados de saúde ou empreendimentos turísticos que, nos termos da própria lei, possam ser considerados semelhantes aos das habitações em termos de natureza e composição, porque não existem resíduos de tais proveniência que não consistam essencialmente em substâncias ou objetos utilizados exclusivamente em contexto profissional, comercial ou industrial, já que:
- (i) O comércio a retalho, alimentar ou não alimentar, só produz resíduos, inclusivamente resíduos de embalagens, emergentes dos produtos nele vendidos ou das atividades de venda, pelo que só produz resíduos em contexto comercial e profissional, ainda que semelhantes em natureza e composição aos das habitações;
 - (ii) Os resíduos produzidos num estabelecimento de prestação de serviços são os resíduos que resultam da atividade dessa prestação de serviços, pelo que são sempre produzidos em contexto profissional ou comercial;
 - (iii) Os resíduos produzidos na restauração, incluindo embalagens, resíduos alimentares e resíduos produzidos pelos clientes, por

mais semelhantes que sejam aos resíduos produzidos nas habitações, são sempre e exclusivamente produzidos no contexto industrial/comercial da venda de refeições;

- (iv) Os resíduos produzidos em unidades de prestação de cuidados de saúde são sempre produzidos no contexto profissional/comercial da prestação desses cuidados;
- (v) Nos empreendimentos turísticos, mesmo – e principalmente – os resíduos pessoalíssimos da higiene dos hóspedes são, na verdade, resíduos produzidos no contexto exclusivamente comercial/industrial da hospitalidade turística; e
- (vi) Mesmo que se admita a produção, em todos estes contextos, de resíduos produzidos fora do contexto profissional, industrial ou comercial, por exemplo por quem trabalhe nos estabelecimentos ou unidades por ocasião das suas necessidades pessoais durante a jornada de trabalho, a produção desses resíduos em cada unidade é marginal e dificilmente se distingue, em termos de natureza e composição, dos demais resíduos, esmagadoramente majoritários, produzidos em contexto exclusivamente comercial, industrial ou profissional!!!

V. Portanto, já no contexto da norma vigente, o intérprete fica sem saber que embalagens primárias e secundárias entram ou deixam de entrar no perímetro da atividade dos SGRU, o que, para uma entidade gestora como a signatária, é de capital importância, por exemplo para delimitação do papel dos SGRU nas respetivas rede de recolha própria e seletiva.

VI. Mas ao propor que se passe a dispor em sentido no qual não estão incluídos na gestão municipal de resíduos urbanos os «Resíduos de

embalagens grupadas ou secundárias utilizadas como reaprovisionamento do ponto de venda e embalagens de transporte e terciárias, que não sejam depositadas nos sistemas urbanos ou não gerem resíduos urbanos nos termos do disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 152- D/2017, de 11 de dezembro, na sua atual redação», o Projeto de alteração do PSD não vem clarificar a inaplicabilidade acabada de diagnosticar.

- VII. A primeira parte da alternativa percebe-se bem: entram na gestão municipal quaisquer embalagens secundárias ou terciárias que sejam depositadas nos pontos de recolha dos SGRU.
- VIII. Contudo, a segunda parte introduz um fator adicional de indefinição interpretativa aos já diagnosticados. É que, ao fazer-se depender a extensão da reserva de gestão municipal de um produto gerar ou não gerar «resíduos urbanos nos termos do disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 152- D/2017, de 11 de dezembro, na sua atual redação», esquece-se que o dito artigo 22.º não inclui qualquer critério que determine se dada embalagem gera ou não um resíduo urbano. No artigo 22.º do Unilex, e no que toca a resíduos urbanos, apenas se dispõe que «Para efeitos do cumprimento das obrigações estabelecidas no presente decreto-lei, os embaladores que utilizam embalagens não reutilizáveis, bem como os fornecedores de embalagens de serviço não reutilizáveis, ficam obrigados a submeter a gestão dos resíduos de embalagens a um sistema individual ou a um sistema integrado, cujas normas de funcionamento são as constantes do presente decreto-lei» (cfr. n.º 1), o que «...não é aplicável às embalagens primárias, secundárias e terciárias, de cuja utilização resulte a produção de resíduos não urbanos, caso em que a responsabilidade pela sua gestão é assegurada pelo produtor do resíduo, com exceção das embalagens primárias de produtos que à data de entrada em vigor do presente decreto-lei, estejam ao abrigo de um sistema integrado de gestão, nomeadamente

as embalagens primárias de produtos fitofarmacêuticos, de biocidas e sementes e de medicamentos veterinários» (idem, n.º 2).

- IX. Não consta, por conseguinte, do artigo 22.º do Unilex qualquer definição de resíduo urbano ou não urbano. Este artigo 22.º, ao aludir a «resíduos não urbanos», refere-se, naturalmente, aos resíduos que não entrem no âmbito da definição de resíduo urbano que consta, atualmente, da alínea ee) do n.º 1 do artigo 3.º do novo RGGR, enquanto «resíduo: i) De recolha indiferenciada e 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 acumuladores, bem como resíduos volumosos, incluindo colchões e mobiliário; e ii) De recolha indiferenciada e de recolha seletiva provenientes de outras origens, caso sejam semelhantes aos resíduos das habitações na sua natureza e composição».
- X. Portanto, a última parte da redação da alínea a) do n.º 6 do artigo 10.º, tal como resulta do projeto de alteração do PSD:
- (1) Além de remeter a distinção entre resíduo urbano e não urbano para uma norma que não tem expresso esse critério;
 - (2) Com tal remissão, acaba por remeter indiretamente para uma outra norma que cai, de novo, no problema da semelhança ou não com os resíduos de habitações;
 - (3) E, ao remeter indiretamente apenas para a alínea ee) do n.º 1 do artigo 3.º do novo RGGR, sem passar pelos n.ºs 3 e 4 do artigo 10.º, acaba por, no que toca às embalagens secundárias e terciárias não habitacionais na reserva municipal, esquecer o limite dos fluxos de 1100l por dia, que não limitam o conceito de resíduo urbano mas limitam a reserva de gestão municipal dos resíduos urbanos fora das habitações!

- XI. Pelo exposto, esta proposta de alteração deve ser abandonada. Aliás, e permitindo-nos sugerir às Senhoras Deputadas e aos Senhores Deputados do PSD uma via alternativa, a única maneira de se clarificar o âmbito da reserva municipal da gestão de resíduos urbanos é, diante agora da alínea ee) do n.º 1 do artigo 3.º do novo RGGR, que contém uma definição lata de resíduo urbano, repriminar, no artigo 10.º, substituindo todos os seus números, a velha norma do n.º 2 do artigo 5.º do RGGR de 2006, nos termos da qual – recorde-se – a gestão dos resíduos urbanos cuja produção diária não exceda 1100 l por produtor é assegurada pelos municípios.
- XII. Quando muito, se se quiser manter a opção de 2020 de integrar na reserva municipal da gestão de resíduos urbanos os grandes produtores habitacionais, pode acrescentar-se um número a este artigo, prevendo-se que «O limite de 1100l de fluxo diário previsto no n.º anterior não prejudica a gestão pelos Municípios de resíduos provenientes das habitações cuja produção diária o exceda».
- XIII. Nem se diga, de resto, que semelhante solução colide com a revisão da Diretiva-Quadro dos Resíduos de 2018 (Diretiva 2018/851/UE). Em bom rigor:
- (I) Nos termos da nova alínea 2-B do artigo 3.º, definem-se como “resíduos urbanos [quer os] (...) 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 [; quer ainda] 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”;

- (II) Também nos termos da mesma alínea, «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.»»;
- (III) Ainda nos termos desta nova alínea, «A presente definição aplica-se sem prejuízo da repartição de responsabilidades pela gestão de resíduos entre intervenientes públicos e privados...»;
- (IV) De onde resulta que o legislador nacional, dentro do vasto conceito de resíduos urbanos, pode estabelecer uma reserva municipal limitada a parte deles;
- (V) O que aliás é confirmado pelo Considerando 7 da Diretiva, nos termos do qual «As regras estabelecidas na presente diretiva permitem sistemas de gestão de resíduos em que a responsabilidade geral pela recolha dos resíduos urbanos é dos municípios, sistemas em que esses serviços são contratados a operadores privados, ou qualquer outro tipo de repartição de responsabilidades entre intervenientes públicos e privados. A opção por qualquer desses sistemas, e a decisão de os alterar ou não, continuam a ser da responsabilidade dos Estados-Membros».

1.9. Novo n.º 5 do artigo 112.º do RGGR

- I. No projeto de alteração por apreciação parlamentar apresentado pelas Senhoras Deputadas e pelos Senhores Deputados do PSD, preconiza-se o acrescento, ao artigo 112.º do RGGR, em matéria de TGR aplicável às entidades gestoras, de um novo n.º 5, de acordo com cujos termos

«Quando a taxa de recolha for inferior ao estabelecido para o cumprimento das metas definidas, a TGR a suportar pela Entidade Gestora é agravada no valor da prestação financeira aplicável aos produtores de produtos aderentes a essa entidade, correspondente ao diferencial entre a meta de recolha definida para este fluxo e as quantidades efetivamente recolhidas».

II. Sucede que este novo número projetado pelos Senhores Deputados do PSD mostra-se ilegal, por violação, enquanto lei com valor reforçado, da Lei de Bases da Política de Ambiente, aprovada pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, rectius da alínea e) do n.º 2 do respetivo artigo 17.º, porquanto:

- (i) A violação de leis de bases é fundamento de ilegalidade e consequente invalidade desta norma, nos termos conjugados dos n.ºs 2 e 3 do artigo 112.º, das alíneas a) e d) do n.º 2 do artigo 280.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 281.º, todos da Constituição, termos esses já descritos no ponto 1.2.;
- (ii) Em conformidade com a alínea e) do n.º 2 do artigo 17.º da Lei de Bases da Política do Ambiente, «A fiscalidade ambiental (...) visa desonerar as boas práticas ambientais e, em compensação, incidir sobre as atividades mais poluentes, numa ótica de fiscalidade globalmente neutra e equitativa, podendo contribuir para direcionar comportamentos»;
- (iii) Por outro lado, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 12.º do Unilex, «São obrigações da entidade gestora do sistema integrado (...) Organizar a rede de receção, recolha seletiva, transporte e tratamento de resíduos, celebrando os contratos necessários (...) com os municípios ou com os sistemas municipais e multimunicipais de gestão de resíduos, quando aplicável, [ou seja, quanto a resíduos de embalagens integrados na reserva de gestão municipal];

- (iv) Nesta conformidade, o cumprimento de metas em matéria de resíduos de fluxos específicos, que a atividade das entidades gestoras incide sobre resíduos urbanos, muitas vezes não depende da eficácia das entidades gestoras de fluxos específicos e sim da eficácia dos sistemas de gestão de resíduos urbanos (SGRU) com que, obrigatoriamente, por força da lei, têm que lidar;
- (v) Em tal contexto, o incumprimento de metas imputável às entidades gestoras de fluxos específicos pode ser, na verdade, o incumprimento de metas dos SGRU, imputável a opções e políticas destes, no exercício da sua autonomia local;
- (vi) E, por tudo isto, onerar fiscalmente um sujeito passivo por um incumprimento de metas que não é da sua lavra é, abreviando razões, violar frontalmente a ótica da fiscalidade neutra e equitativa imposta pela alínea e) do n.º 2 do artigo 17.º da Lei de Bases da Política do Ambiente.

1.10. Conclusão

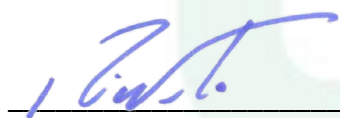
- I. Nestes termos, sugere-se que o Projeto de Alteração em apreço deixe de incluir as normas analisadas dos pontos 1.1. ao ponto 1.9. da presente pronúncia, assim como o acolhimento das alternativas de redação sugeridas para o n.º 3 do artigo 11.º do Unilex e para o artigo 10.º do RGGR (cfr. supra. Os pontos 1.1. e 1.8.).
2. [AP 38/XIV/2 \(BE\)](#) - *Apreciação Parlamentar do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro - «Aprova o regime geral da gestão de resíduos»*
- I. O projeto de alteração subscrito pelas Senhoras Deputadas e pelos Senhores Deputados do Bloco de Esquerda reveste-se de idêntico animus

clarificador e beneficiador do Decreto-lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, face ao projeto anteriormente analisado.

- II. Contudo, na especialidade, o seu impacto não se mostra de maneira alguma tão significativo para a operação das entidades gestoras de fluxos específicos como o do PSD.
- III. Assim, na especialidade, relevo apenas para os projetados acrescentos quer da exigibilidade do dispêndio de uma verba anual em ações de reutilização e preparação para reutilização (alínea h) do n.º 1 do artigo 12.º, quer de norma segundo a qual «Parte da verba a despender em ações de reutilização e preparação para reutilização referida na alínea h) do n.º 1 é destinada, até um máximo de 10 %, a ações de reutilização e preparação para reutilização concertadas entre as entidades gestoras do mesmo fluxo específico de resíduos e aprovadas pela DGAE e pela APA, I. P., nos termos a definir nas respetivas licenças».

Lisboa, 28 de abril de 2028

O presidente do Conselho de Administração



Ricardo Neto