



LOGÍSTICA REVERSA

A EXPERIÊNCIA DA IGAMAOT / PORTUGAL

JOSÉ BRITO E SILVA
SUBINSPETOR GERAL DA IGAMAOT

20 de setembro de 2018 (09h30 às 11h00)
Auditório do Ministério Público
do Estado de São Paulo - Brasil

1. Enquadramento

- Ambiente e os recursos naturais - **valores políticos da UE**
- **Diretivas UE** impõem aos Estados membros a conformação da ordem social e jurídica, nomeadamente:
 - *Da atividade produtiva (industrial, agrícola, comercial, etc.;*
 - *Da consciência social da finitude dos recursos naturais;*
- A **não transposição** em prazo e/ou a **violação** das Diretivas Comunitárias custam aos Estados membros muitos milhões de euros todos os anos (~20.000,00€/dia por cada infração)

2. Regimes jurídicos específicos, como sejam:

Decreto-lei nº 152-D/2017, de 11 de dezembro, que estabelece o regime jurídico a que fica sujeita a gestão dos seguintes fluxos específicos de resíduos:

- Embalagens e resíduos de embalagens;
- Óleos e óleos usados;
- Pneus e pneus usados;
- Equipamentos elétricos e eletrónicos e resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos;
- Pilhas e acumuladores e resíduos de pilhas e acumuladores;
- Veículos e veículos em fim de vida.

O que em Portugal se designa genericamente de «SIGRE»

3. SIGRE (Sistema Integrado da Gestão de Resíduos e Embalagens)

Integram o SIGRE:

- *Produtores – introduzem no mercado produtos geradores de resíduos a absorver pelo SIGRE;*
- *Pontos de recolha - pontos de depósito de resíduos (papelão, vidro, pilhão...);*
- *Operadores logísticos – asseguram a recolha nos ponto de depósito, transporte e eventual armazenamento (temporário) das diferentes espécies de resíduos;*
- *Centros de receção - efetuam a receção dos «operadores logísticos», o armazenamento, a triagem e o encaminhamento diferenciado dos diferentes tipos de resíduos;*
- *Unidades de tratamento e valorização - efetuam a consolidação e preparação para expedição dos resíduos já consolidados para destino final adequado;*
- *Entidades Gestoras – asseguram, em cada linha de resíduos, o cumprimento das metas fixadas para a sua recolha e tratamento.*

4. O princípio do «poluidor pagador» no SIGRE

– *Responsabilização - individual e coletiva, dos agentes económicos com atividade regulada em matéria de resíduos - pelo financiamento da gestão dos sistemas de recolha, triagem, valorização e/ou eliminação de resíduos provenientes dos produtos que esses mesmos agentes colocam no mercado;*

– *Obrigação dos agentes económicos contribuírem para o cumprimento das metas fixadas para a recolha de cada espécie de resíduos, assegurando, assim, cada um a sua quota, e todos a responsabilidade pela sustentabilidade do sistema.*

5. Controlo operacional do SIGRE processa-se:

— **a montante** – controlo à legalidade da ação e dos procedimentos das entidades licenciadoras e reguladoras da ação dos operadores com Relatórios (concluindo com recomendações) ao ministro com a tutela do ambiente e dos recursos naturais;

— **a jusante** – inspeção à atividade dos operadores e dos agentes económicos produtores de resíduos (processos de contraordenação, aplicação de coimas e sanções acessórias)

6. Controlo operacional do SIGRE a montante:

- **ERSAR** (*Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos*), que regula a atividade, harmoniza os procedimentos e fixa, sob proposta das EG, as taxas a aplicar pelos diferentes agentes que atuam no mercado da gestão de resíduos.
- **APA** (*Agência Portuguesa do Ambiente*) e as **CCDR** (*Comissões de Coordenação Regional*), que qualificam e licenciam os operadores, monitorizam e controlam os fluxos de resíduos; licenciam e acompanham o desempenho das EG; e fiscalizam o cumprimento da legislação;
- **EG (Entidades Gestoras) entidades licenciadas pelo Estado (APA) que, entre as suas funções, verificam as condições de atividade dos operadores de gestão de resíduos; e**
- **IGAMAOT** (*Inspeção Geral da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território*), que **monitoriza o sistema numa perspetiva global**, através de ações de inspeção e de auditoria, máxime em sede da legalidade da ação e da regularidade dos procedimentos dos operadores.

De referir também a

CAGER (*Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos*) - entidade de apoio técnico à formulação, acompanhamento e avaliação de políticas sustentáveis de gestão de resíduos de modo a assegurar uma efetiva transição de uma economia linear para uma economia circular (n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 306/ 2016, de 7 de Dezembro)

O Conselho Consultivo desta Comissão é designado pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente, integrando representantes de várias áreas. A IGAMAOT tem assento no CC da CAGER (artº 2º/2 al. q) da mesma Portaria)

O Caso REEE's *Resíduos Equipamentos Elétricos e Eletrónicos* (#1)

— A gestão dos REEE em Portugal – *à semelhança do que sucede com os restantes resíduos* – assenta na nova perspetiva da **economia circular**, com o objetivo de **maximizar o valor económico do RE**, o que afeta a sua:

- *conceção*
- *fabricação e,*
- *comercialização.*

— *Para assegurar esse objetivo foi gizado um fluxo de gestão assente na responsabilização de todos e cada um dos agentes intervenientes no circuito económico do produto gerador de resíduo/embalagem, que é assegurado pela EG respetiva*

O Caso REEE's (#2)

– Entre as suas competências, as EG,

- *Asseguram o destino a dar a cada tipo de resíduos;*
- *Acompanham e monitorizam a atividade dos operadores;*
- *Estabelecem contratos com os produtores e outras entidades com atividade no domínio da recolha, reutilização e/ou valorização, e eliminação;*
- *Fixam o valor das prestações financeiras e/ou encargos determinados pelos destinos a dar aos resíduos a cobrar dos operadores;*
- *Promovem a investigação e o desenvolvimento de novos métodos, ferramentas e soluções, de modo a assegurar sempre o uso das «mtd» (melhores tecnologias disponíveis).*

– Para financiar essas funções as EG cobram verbas – PF (Prestações Financeiras) – aos agentes económicos que nelas delegam a responsabilidade pelo tratamento dos resíduos provenientes dos produtos que introduzem no mercado.

O Caso REEE's (#3)

Em auditoria realizada pela IGAMAOT em 2016/17 para aferir do grau de cumprimento do quadro legal e da situação económico-financeira das EG, bem como do funcionamento do circuito dos fluxos materiais, ressaltaram **algumas conclusões a exigir reflexão:**

i)

- *O incumprimento, ou cumprimento tardio, do pagamento das PF pelos agentes económicos pode pôr em causa a sustentabilidade das EG e gerar entropias no SIGRE , além de constituir um financiamento indevido para os relapsos e distorções no mercado por concorrência desleal;*
- *A afetação dessas mesmas PF a ganhos não operacionais (lucros, juros e rendimentos similares, da acumulação de meios/aplicações financeiras), pode gerar uma subversão dos fins legais na base da atribuição às EG do direito à cobrança de tais prestações dos agentes económicos;*

O Caso REEE's (#4)

ii)

– A fixação de Contribuições Financeiras (CF)...

Verbas que - diferentemente das PF, que são verbas recebidas dos operadores - as EG pagam aos operadores que exercem atividade de logística no SIGRE, nomeadamente, os que realizam o transporte desde os «centros de distribuição» e dos «centros de receção» de resíduos, bem com os que procedem ao aluguer de estruturas de «armazenamento» (p.e., contentores);

...Não obedece a critérios que evitem o tratamento discricionário dos operadores por parte das EG (contraente forte), mercê da contratualização de valores de CF diferenciadas com base na mera diferença de operadores, i.e., sem atentar, p.e, ao tipo ou à quantidade de resíduos.

O Caso REEE's (#5)

iii)

– A arquitetura jurídica das EG:

- Apesar de gerirem dinheiros obtidos dos operadores por força dos poderes públicos delegados pelo Estado em razão de uma boa gestão de resíduos:

- Não estão sujeitas às regras de controlo da contabilidade pública, nem ao regime da contratação pública na gestão desses dinheiros, o que pode gerar distorções graves, designadamente desvio do fim legal na base da concessão desse tipo de financiamento.

*

– Das situações enunciadas **detetou já a IGAMAOT** indícios expressivos em auditorias efetuadas no setor;

– O que justifica que se pense na adoção de **medidas mitigadoras** por parte do Estado.

7. Controle operacional do SIGRE *a jusante*,

Repartido entre entidades Administrativas (CCDR, APA e IGAMAOT) com competências de fiscalização e inspeção, e ao SEPNA/GNR (dada a sua implantação no terreno)

No que à IGAMAOT respeita esse controlo operacional, para além da legislação específica de cada setor de atividade, é regulado por 2 diplomas fundamentais:

- **i) o Código Penal** (*maxime* arts. 278º, 279º e 279º-A) – as situações mais graves; e
- **ii) a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais.**

A **garantia de eficácia** desse regime legal (como doutros) é estrutural para obstar ao desenvolvimento na sociedade de sentimentos de impunidade nos agentes económicos e na sociedade;

Desiderato que os competentes serviços da Administração dificilmente atingirão sem o auxílio da **autoridade do MP** e dos tribunais.

A vertente criminal desse regime está eivada de **conceitos vagos e indeterminados** — p.e., *significativo, substancial, gravidade do dano, quantidade não negligenciável* — **difficilmente compagináveis com os valores de certeza e segurança próprios do direito penal.**

Essa realidade — *de dimensão europeia* — constitui um **limite difficilmente superável ao sancionamento criminal** das situações mais graves;

O que relega para a **sede contraordenacional** — e para a **tutela administrativa** — a quase totalidade das situações de infração em matéria ambiental (sejam elas, pouco ou muito graves).

Nesse quadro, assumem especial relevo no exercício das funções das entidades administrativas no terreno:

- As **medidas preventivas/cautelares**, que dispensam a necessidade de demonstrar qualquer lesão ou dano específico, e têm eficácia ainda que a situação em concreto possa até não constituir uma infração — ... o princípio da precaução a funcionar!

e,

- As **sanções acessórias** à coima aplicável em Processo Contraordenacional (PCO), como via para assegurar a reposição da situação anterior à infração.



ALGUNS CASOS PRÁTICOS

Situação 1 – Transferência Ilegal de Resíduos (#1)

Data: março/2018

- Chega ao porto da Figueira da Foz navio proveniente da Escócia, supostamente transportando resíduos de vidro;
- Situação que constitui «**Movimento transfronteiriço de resíduos**» (MTR), sujeito às competências inspetivas da IGAMAOT.

Transferência Ilegal de Resíduos (#2)

Procedimentos Inspetivos:

- Na inspeção da IGAMAOT com apoio da Polícia Marítima, enquanto Autoridade Marítima Nacional;
- Apurou-se que a carga era constituída por mistura de resíduos (vidro, plástico, metais e matéria orgânica).



Transferência Ilegal de Resíduos (#3)



Como mistura de resíduos, o movimento transfronteiriço carece de «**Processo de Notificação Interestadual**», o que não acontecia no caso em apreço;

Transferência Ilegal de Resíduos (#4)

Medidas adotadas pela IGAMAOT:

- *Notificação do Capitão do Porto para impedir a descarga em território nacional;*
- *Notificação dos responsáveis de que a descarga não era autorizada;*
- *Notificação da Agência Portuguesa do Ambiente e da Agência Escocesa (SEPA) da ocorrência.*

Movimento
ilegal



Transferência Ilegal de Resíduos (#5)

Resultado:

- A empresa responsável pela transferência fez retornar os resíduos à origem – Escócia;
- O processo foi enviado ao Ministério Público para averiguar a eventual existência de prática criminal contra o ambiental;
- A Agência Escocesa do Ambiente foi notificada para informar as autoridades portuguesas de futuros envios de resíduos de vidro dos mesmos intervenientes;

Situação 2 – Deposição ilegal de resíduos (#1)

Data: Junho/2018

Descrição:

Gestão inadequada de resíduos e de lixiviados, decorrente de:

i) deposição ilegal de resíduos em terreno próximo do aterro;



Deposição ilegal de resíduos (#2)

ii) Ravinamento das terras de cobertura do aterro;



Deposição ilegal de resíduos (#3)

iii) Descargas contaminadas com lixiviados em águas pluviais de linha de água



Deposição ilegal de resíduos (#4)

Procedimentos adotados pela IGAMAOT:

- Ordem imediata ao operador para adotar mecanismos para fazer cessar a descarga de lixiviados em linha de água; e,
- Acompanhamento in loco dos procedimentos adotados pelo operador;
- Auto de declarações dos trabalhadores do estabelecimento diretamente envolvidos na deteção e resolução da situação de emergência em apreço, incluindo o gestor do aterro e o responsável técnico do aterro;
- Mandado com imposição de medidas corretivas da gestão inadequada de resíduos e lixiviados; e
- Instauração de processo de contraordenação pelos factos verificados na ação inspetiva.

Deposição ilegal de resíduos (#5)

Medidas Impostas /I):

Para cumprimento imediato:

- *Ordem para cessar a receção de resíduos no estabelecimento;*

Para cumprimento no prazo de 15 dias:

- *Encaminhamento dos resíduos para operador devidamente licenciado;*
- *Adoção dos procedimentos à adequada gestão de resíduos; e,*
- *Limpeza do lixiviado nos órgãos da ETAL danificados;*

Mandado



Situação 2 – Deposição ilegal de resíduos (#6)

Medidas Impostas/II:

No prazo de 20 dias úteis:

- *Envio à IGAMAOT de relatório das ações desenvolvidas;*

No prazo de 6 meses:

- *Apresentar à entidade coordenadora do licenciamento o projeto de selagem definitiva do aterro.*

Mandado



Deposição ilegal de resíduos (#7)

Resultado:

- Da ordem de cessação imediata das descargas:
 - *cumprida*
- Mandado:
 - *medidas a curto prazo cumpridas*
 - *medidas estruturais em curso;*
- Processo de contra ordenação:
 - *em curso.*

Deposição Ilegal de Resíduos (#1)

Data: Abril/2018

Descrição:

Pedido da GNR para ação conjunta com a IGAMAOT, relatando a ***“deposição ilegal de resíduos no solo de uma pedreira abandonada”***;

- Confirmou-se a situação denunciada: deposição de mistura de terras, plásticos, borracha, placas de circuitos, cabos elétricos, papel, espumas de enchimento de estofos, provenientes do tratamento de VFV (veículos em fim de vida);
- A deposição ocorria em local não autorizado e era feita por Operador de Gestão de Resíduos com licença referente a outro local.

Deposição Ilegal de Resíduos (#2)



No local:

- Camião que estava a ser preparado para ser descarregado;
- Trator de lagartas, preparado para espalhar e aterrar os resíduos



Imagem aérea do Google maps tratada para identificação dos locais



Deposição Ilegal de Resíduos (#3)

Procedimentos adotados pela IGAMAOT:

- Identificação do(s) proprietário(s) do terreno/pedreira;
- Registo fotográfico de todas as áreas de deposição
- Identificação do motorista e dos seus acompanhantes, com apoio da GNR
- Uso de drones e de SIG (Sistema de Informação Georeferenciada) da IGAMAOT para a caracterização precisa das áreas de deposição e quantificação aproximada dos resíduos depositados

Deposição Ilegal de Resíduos (#4)

Medidas adotadas pela IGAMAOT:

- Acompanhamento da viatura até local autorizado para a deposição de resíduos, com apoio da GNR;
- Ofício à entidade responsável pela emissão da Licença de Exploração do Aterro de Inertes, com o relato da ação da IGAMAOT, para aplicação à empresa que realizava a deposição de resíduos das medidas tidas por convenientes;
- Participação dos factos ao Ministério Público para apreciação dos factos em sede criminal.
- **Situação pendente.**



Obrigado!

IGAMAOT – Inspeção Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

Rua de “O Século”, nº51, 1200-433 Lisboa – Portugal.

Telef. +351 213 215 500 | www.igamaot.gov.pt | igamaot@igamaot.gov.pt