



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(*Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151*)

CNADS/GTER/6
99.07.12

PARECER

DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE

E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SOBRE O

PLANO ESTRATÉGICO

DOS RESÍDUOS INDUSTRIAIS

(PESGRI)

JULHO DE 1999



PARECER

SOBRE O PLANO ESTRATÉGICO DOS RESÍDUOS INDUSTRIAIS

1. INTRODUÇÃO

1. Em Reunião Plenária, no dia 17 de Março de 1999, o **Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS)** mandatou o **Grupo de Trabalho Especial sobre Resíduos**, coordenado pelo Conselheiro Dr. Henrique Schwarz e no qual participaram os Conselheiros, Eng^a Marlene Marques, Dr^a Luísa Schmidt, Eng^o Faria e Santos, Eng^o Guerreiro dos Santos, Eng^o Jaime Braga e Prof. Doutor Pereira Miguel, para elaborar um parecer sobre a versão preliminar do **Plano Estratégico dos Resíduos Industriais (PESGRI)**, que se encontra em fase de discussão pública. Os trabalhos contaram com o apoio do Secretário-Executivo do Conselho, Dr. Aristides Leitão.
2. Para a elaboração do parecer foram sucessivamente ouvidos pelo Grupo de Trabalho as seguintes entidades:
 - Eng^a. Madalena Presumido (Engil);
 - Dr^a. Constança Peneda, investigadora/coordenadora e directora do Instituto de Tecnologias Ambientais (ITA) do Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial (INETI);
 - Eng. João Mogas, da Sociedade Ponto Verde (Sociedade Gestora de Resíduos de Embalagens, S.A.);
 - Prof. Doutor Manuel Serrano Pinto, do Departamento de Geologia da Universidade de Aveiro;
 - Eng^a. Dulce Pássaro e Eng^o Ricardo Furtado, do Instituto dos Resíduos (INR);
 - Eng. Francisco Rodrigues, Director do Departamento de Materiais do Instituto de Materiais e Tecnologias de Produção (IMTP), do Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial (INETI);
 - Eng. Miguel Castelão, da Sociedade PARQUE EXPO;
 - Eng. Nelson Geada, da Empresa Geral de Fomento (IPE);
 - Sr. Fernando Branco, Presidente da ANAREPRE (Associação Nacional de Recuperadores de Produtos Recicláveis);
 - Eng. Jaime Braga, da CIP (Confederação da Indústria Portuguesa);
 - Prof. Eng. António Gonçalves Henriques (Vice-Presidente do Instituto da Água/INAG); e
 - Dr. Luis Sotto-Mayor, Secretário-Geral da ASSIMAGRA, Associação Portuguesa dos Industriais de Mármore, Granitos e Ramos Afins.
3. Cumpre dar testemunho do agradecimento pela disponibilidade e pela colaboração patenteadas pelas individualidades ouvidas.



4. O **Grupo de Trabalho Especial**, no exercício do seu mandato e após ter ouvido as citadas individualidades, tendo analisado a vasta documentação a que teve acesso e tendo por base os pareceres aprovados em Reuniões Plenárias do CNADS sobre o Projecto de Co-incineração dos Resíduos Industriais pelo Sector Cimenteiro e sobre o Plano Estratégico dos Resíduos Hospitalares (PERH), bem como a experiência entretanto adquirida, elaborou o presente **Parecer sobre o Plano Estratégico Sectorial de Gestão dos Resíduos Industriais (PESGRI)**, que após ter sido sujeito à apreciação da sessão extraordinária do Conselho de 12 de Julho de 1999, foi aprovado.

2. BREVE HISTORIAL

5. O diploma legal vigente relativo à gestão dos resíduos (Decreto-Lei n.º 239/97, de 9 de Setembro) veio estabelecer a obrigatoriedade da elaboração de cinco planos neste âmbito: um plano nacional e quatro planos estratégicos sectoriais, sendo um destes para a categoria dos resíduos industriais.
6. Nesta ordem de ideias foi constituído no **Instituto dos Resíduos (INR)**, desde 1998 e sob a égide do **Grupo de Coordenação**, um Grupo de Trabalho Interdepartamental para a elaboração do **Plano Estratégico Sectorial de Gestão dos Resíduos Industriais (PESGRI)** - Despacho Conjunto n.º 687/98, de 8 de Setembro.
7. Logo em 1985, com a preparação da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, foram lançadas as bases da política nacional dos resíduos (Decreto-Lei n.º 488/85, de 25 de Novembro), tendo então ficado estabelecido que a estratégia a seguir deveria ter uma natureza essencialmente preventiva, uma vez que ela deveria *“incentivar a menor produção de resíduos, o desenvolvimento de processos tecnológicos que permitam a sua reciclagem”*, para além, como é óbvio, da sua *“valorização e eliminação adequadas”*. Para este efeito, considerava-se necessário promover, com carácter de urgência, **um sistema de registo obrigatório dos resíduos** e definir responsabilidades e competências.
8. A primeira tentativa de **levantamento sistemático da produção de resíduos** é, contudo, muito mais recente (1994). Este levantamento foi promovido pela DGA e realizado pela Tecninveste¹, que estimou a produção anual em 1,4 milhões de toneladas, estimativa essa que seria actualizada, em 1997, para 2,5 milhões de toneladas. A obrigatoriedade do preenchimento de Mapas de Registo de Produção de Resíduos Industriais só ficou, na verdade, estabelecida em 1995, sendo hoje regulada pela Portaria n.º 792/98, de 22 de Setembro, que veio revogar a Portaria n.º 189/95, de 20 de Julho. Os produtores ficam por ela obrigados a preencher um mapa de registo dos resíduos industriais que produzem, identificando-os de harmonia com o **Catálogo Europeu dos Resíduos (CER)** e a remetê-los anualmente para os serviços competentes do Ministério do Ambiente, até ao dia 15 de Fevereiro do ano imediato àquele a que se reportam os respectivos dados.
9. Os últimos dados, referentes a 1998, embora mostrem um **aumento significativo da taxa de preenchimento dos Mapas de Registo, estão longe de poderem ser considerados exaustivos**, apontando-se como causa principal da ainda fraca adesão por parte dos industriais o facto deles não poderem indicar muitas vezes um destino adequado para os resíduos produzidos, optando assim pelo

¹ Tecninveste, (Abril de 1994) – “Estudo Complementar Relacionado com o Sistema Centralizado de Gestão dos Resíduos. Actualização dos Quantitativos de Resíduos”.



não preenchimento dos mapas². **Permanece uma situação de conhecimento imperfeito da produção anual de resíduos** - com base no universo parcelar, os números apontam agora para uma produção anual declarada de 20,5 milhões de toneladas -, a que acrescem, por outro lado, a ignorância quanto ao passivo acumulado neste domínio, assim como a inexistência de um levantamento dos solos e águas contaminados por resíduos industriais, factos estes cuja gravidade não tem sido devidamente percebida.

10. Não obstante o enquadramento legal já existente, a falta de soluções para o tratamento e destino final dos resíduos industriais conduz a uma **situação que podemos definir como insustentável, caracterizada por inúmeras deposições descuidadas e incontroladas, ocorrendo ainda com bastante frequência descargas clandestinas**. As propostas de solução até hoje apresentadas têm constituído insucessos notórios, sendo opinião deste Conselho, já expressa em anteriores Pareceres, que tal se deve em larga medida ao facto delas terem estado condicionadas por duas componentes: a falta de informação e esclarecimento público adequados por parte das entidades responsáveis, tanto públicas como privadas; a escassez de credibilidade das propostas até agora avançadas, manifestada por alguns sectores da opinião pública.
11. O CNADS regista que o objectivo prioritário do **Plano Estratégico Sectorial dos Resíduos Industriais (PESGRI)** se enquadra nas linhas mestras definidas para a política do ambiente, que estão contidas no **Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006 (PNDES)**, o qual atribui prioridade absoluta à prevenção em matéria de gestão dos resíduos, complementada pela reutilização, pela reciclagem, pela recuperação, pelo controlo da produção e, finalmente, pela sua eliminação final adequada. Nesta óptica, está a ser preparado, desde Outubro de 1998, no INET/ITA, o **Plano Nacional de Prevenção dos Resíduos Industriais (PNAPRI)**, que se admite poder estar concluído em finais do corrente ano e que deveria assumir-se como elemento constitutivo determinante do **PESGRI**.

3. PRINCÍPIOS GERAIS DE GESTÃO DOS RESÍDUOS INDUSTRIAIS

12. **O CNADS, em matéria de planeamento e gestão dos resíduos industriais, entende deverem ser tidos em conta os seguintes princípios de ordem geral:**
13. **3.1.** Prioridade à estratégia dos “**3R**” - **redução, reutilização e reciclagem** -, no seguimento aliás do disposto no D.L. n.º488/85, de 25 de Novembro que, embora revogado pelo D. L. n.º310/95, de 20 de Novembro (“*urge criar medidas com vista à sua minimização...*”), relativamente à gestão dos resíduos, propunha “*incentivar a menor produção de resíduos, o desenvolvimento de processos tecnológicos que permitam a sua reciclagem, a valorização e eliminação adequada*”.
14. **3.2.** Reconhecimento da **dimensão ética** do problema, o que implica a **responsabilidade partilhada e a solidariedade de todos a nível nacional e**, em especial, dos produtores de resíduos (cfr. Preâmbulo do D. L. n.º239/97, de 9 de Setembro) na procura de soluções justas e eficazes, que facilitem alcançar um largo consenso.

² Face ao universo industrial considerado a taxa de cobertura das propostas é incipiente, levantando também alguma perplexidade as assimetrias, de sector para sector, que registam as diferentes taxas apuradas.



15. **3.3. Acesso efectivo do público a uma informação atempada, clara e actualizada** sobre o processo de gestão dos resíduos industriais e disponibilização de dados também actualizados sobre a situação dos mesmos, como passo fundamental para os processos de tomada de decisões e o acompanhamento da sua execução.
16. **3.4. Inserção da estratégia relativa aos resíduos industriais no sistema de ordenamento do território e de planeamento do desenvolvimento, por forma a compatibilizá-la, tanto a nível nacional, como local e sectorial, com as grandes linhas dos diversos planos**, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável conciliando objectivos de competitividade económica, de criação e preservação de postos de trabalho e de minimização de riscos e impactes ambientais e na saúde das populações.
17. **3.5. Compromisso da adopção de boas práticas e tecnologias** que conduzam a uma **melhor eficiência na utilização de recursos** e assegurem a **redução progressiva da produção de resíduos industriais e dos seus níveis de perigosidade**.
18. **3.6. Participação dos parceiros sociais, dos órgãos autárquicos e das populações nos processos decisórios**, como forma de ser garantida a transparência dos procedimentos, a informação adequada e objectiva, bem como a adesão às decisões que vierem a ser tomadas.
19. **3.7. Reconhecimento explícito de que a avaliação e o estudo de impacte ambiental** são, também, **instrumentos essenciais para a gestão dos resíduos industriais**, pelo que deverão ser assegurados, na prática, o seu rigor, qualidade e independência. A este propósito, saliente-se que a legislação vigente sobre esta matéria (D.L. n.º186/90, de 6 de Junho, alterado pelo D.L. n.º278/97, de 8 de Outubro) *não só é omissa quanto à obrigatoriedade de realização de estudos de impacte dos projectos na saúde das populações, como não está conforme com a legislação comunitária que lhe está na origem*³.

4. RECOMENDAÇÕES

20. Na linha das recomendações formuladas anteriormente nos **Pareceres sobre a Co-incineração dos Resíduos Industriais** e sobre o **Plano Estratégico de Gestão dos Resíduos Hospitalares**, cuja validade e pertinência se mantêm, **o CNADS entende dever apresentar as seguintes:**

4.1. Recomendações de carácter geral

21. **4.1.1.** Definição do que é resíduo, sub-produto e matéria-prima secundária, que deverá ser periodicamente revista em função das características do tecido industrial português, salvaguardados os critérios estabelecidos na Decisão do Conselho 94/3/CE, de 20 de Dezembro de 1993 que publica o Catálogo Europeu de Resíduos (ponto 3. da Nota Introdutória do Anexo).
22. **4.1.2.** Concretização das medidas expressas no Projecto do PESGRI, respeitantes ao **estabelecimento e manutenção, como medida prioritária, do inventário dos resíduos**

³ Vide a Directiva 85/337/CEE, de 27 de Junho de 1985, do Conselho das Comunidades Europeias “relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente”, e o Título XIII (SAÚDE PÚBLICA), artigo 152º do Tratado de Amesterdão.



- industriais**, o que pressupõe, nomeadamente, a generalização da prática do preenchimento das mapas de registo dos resíduos industriais, o apuramento de estatísticas anuais fiáveis sobre viaturas, equipamentos industriais, eléctricos e electrónicos em fim de vida útil, bem como no respeitante à identificação dos solos, do meio hídrico e dos ecossistemas aquáticos (águas interiores e costeiras) contaminados por resíduos industriais.
23. **4.1.3. Acesso público efectivo a uma informação actualizada, clara e atempada**, sobre o processo de gestão dos resíduos industriais e disponibilização de dados sobre a situação dos mesmos, com vista a facilitar o acompanhamento e as tomadas de decisão.
24. **4.1.4. Articulação coerente do PESGRI com os outros planos estratégicos sectoriais** (resíduos sólidos urbanos, agrícolas e hospitalares), no quadro do **Plano Nacional de Gestão dos Resíduos**, presentemente em fase de elaboração.
25. **4.1.5. Concertação das soluções** propostas no projecto de PESGRI com as medidas específicas a definir quanto à **gestão dos resíduos industriais nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira**, por forma a que aquele plano assuma um âmbito verdadeiramente nacional.
26. **4.1.6. Aprofundamento dos estudos e programas operacionais relativos aos aspectos económico-financeiros, à sensibilização e formação** dos profissionais do sector, bem como aos critérios que deverão presidir aos estudos tendentes a determinar as localizações das unidades e das infra-estruturas a construir no âmbito do **PESGRI**.
27. **4.1.7. Reformulação do mandato e composição do mecanismo de acompanhamento**, de forma a assegurar a sua funcionalidade e a facilitar as tarefas que lhe cabem na avaliação e seguimento do PESGRI., salvaguardando a independência que deve caracterizar órgãos deste tipo e garantindo a participação dos interesses envolvidos. Seria, igualmente, de considerar a vantagem de realizar reuniões conjuntas com os órgãos de acompanhamento previstos para os outros planos sectoriais, tendo em conta as previsíveis interacções.
- 4.2. Recomendações específicas**
28. Se bem que o Projecto do **PESGRI** já contemple, com maior ou menor ênfase, algumas das sugestões que aqui se avançam, **o Conselho entende dever evidenciar** as que respeitam a:
29. **4.2.1. Cadastro dos resíduos industriais** - recomenda-se a continuação dos esforços no sentido de os Mapas Anuais de Registo virem a ser preenchidos pela totalidade das unidades industriais activas, assim como a obtenção de informação estatística anual sobre veículos e equipamentos em fim de vida útil e a realização de um inventário à escala nacional de identificação da situação dos solos e meio hídrico contaminados por resíduos industriais.
30. **4.2.2. Redução, reciclagem e reutilização** – considera-se que a prevenção da produção de resíduos industriais e a redução dos seus níveis de perigosidade devem ser abordadas numa óptica integrada de eco-eficiência, visando em simultâneo objectivos de poupança dos recursos materiais e energéticos e de controlo das emissões poluidoras sólidas, líquidas e gasosas e de valorização nos circuitos de reciclagem. O próprio PESGRI deveria identificar e estimular de um modo sistemático as oportunidades de reutilização de fluxos de matérias entre diferentes sectores de actividade



económica, dado o contributo que representam para o reforço das componentes de reutilização e de reciclagem, salvaguardados os casos em que a segurança e a saúde das populações possam ser afectadas.

31. **4.2.3. Recolha, transporte e armazenamento** – considera-se que nestas vertentes devem ser postas em relevo as funções de preparação profissional dos operadores do sistema, do seu licenciamento e da fiscalização das operações envolvidas, sendo importante explicitar os contornos da figura de “*gestor de resíduos*” prevista na primeira versão do Projecto do PESGRI⁴.
32. **4.2.4. Destino final** – reconhece-se que a concretização de medidas adequadas para os resíduos industriais banais, para além de se integrar numa filosofia de gestão que ponha em prática os objectivos prioritários do PESGRI, não só irá dar cumprimento ao normativo legal como proporcionar maior competitividade às empresas.
33. **4.2.5. Monitorização** – recomenda-se a criação, com carácter de urgência, dentro do Sistema Nacional de Qualidade, de uma rede de laboratórios credenciados, para proceder às análises necessárias, complementado por um sistema de avaliação de qualidade e de aferição de métodos por forma a obter dados compatíveis. O Conselho releva, ainda, a necessidade de monitorização das emissões para a atmosfera das incineradoras de resíduos industriais, assim como da segurança das antigas lixeiras e dos aterros controlados, no quadro do desenvolvimento de um sistema nacional de monitorização ambiental.⁵
34. **4.2.6. Medidas legislativas e regulamentares** – considera-se indispensável rever, no curto prazo, alguns diplomas legais em vigor sobre aspectos essenciais da gestão dos resíduos industriais e, nalguns casos, adoptar nova legislação. Neste âmbito salienta-se:
- (i) a transposição urgente para o direito interno português da Directiva da União Europeia n.º96/61/CE, de 24 de Setembro, relativa à prevenção e controlo integrado da poluição nos sectores industriais contemplados no seu Anexo 1;
 - (ii) implementação, através da adequada transposição para o direito interno português das propostas de Directivas da União Europeia, sobre veículos e equipamentos eléctricos e electrónicos em fim de vida útil, logo que sejam aprovadas;
 - (iii) a promulgação de legislação sobre reabilitação dos solos e recursos hídricos contaminados por resíduos industriais, sendo de saudar a recente publicação da Portaria n.º 429/99, de 15 de Junho, que estabelece os valores limite de descarga de águas residuais na água ou no solo;
 - (iv) a revisão da legislação vigente no que respeita ao modo de acondicionamento para o transporte de resíduos industriais perigosos, de modo a ser evitada a situação descrita por este Conselho no seu anterior parecer sobre resíduos hospitalares⁶;

⁴ Estranhamente, a versão actual do Projecto do PESGRI omite todo o capítulo dedicado às operações de recolha, transporte e armazenamento dos resíduos industriais, pelo que as observações aqui feitas se reportam ao disposto na *Versão Preliminar* do mesmo documento (Março de 1999).

⁵ Deverá merecer um cuidado especial a deposição temporária de Resíduos Industriais Banais (RIB) em aterros sanitários.

⁶ Nesse parecer, era feita referência à contradição entre o que dispõe a Portaria Conjunta n.º335/97, de 16 de Maio (que tem por objecto “*organizar e tornar mais eficaz a fiscalização e o controlo das transferências de resíduos dentro do território nacional*”) e o que estabelece o Regulamento de Transporte de Mercadorias Perigosas por estrada. Por lapso, a propósito deste regulamento aludia-se então à Portaria n.º977/87, de 31 de Dezembro, que entretanto foi revogada e substituída pela Portaria n.º1196/97, de 24 de Novembro. O lapso não invalida, contudo, a afirmação feita naquele



- (v) a criação de um quadro legal que dê provimento ao processo de licenciamento dos diversos agentes que operam no sistema de gestão dos resíduos industriais, garantindo regras e condições claras e precisas que melhorem a credibilidade do sistema de gestão dos resíduos industriais e, neste âmbito, definam os papéis respectivos do Estado e da iniciativa privada.
- (vi) consagração clara e inequívoca, na iminente legislação sobre o regime de autorização prévia e de licenciamento de funcionamento para a deposição em aterro controlado de resíduos industriais banais, da imprescindibilidade de estudos de impacte ambiental quer quanto às opções de localização quer quanto às próprias infraestruturas.

35 **4.2.7. Incentivos fiscais e financeiros** – regista-se positivamente o que se refere:

- (i) à criação de um **Fundo do Ambiente**, que teria, entre outras, a missão de disponibilizar meios financeiros de origem pública e privada para as operações necessárias de descontaminação dos solos e águas afectadas por resíduos industriais;
- (ii) à promoção de uma **Bolsa de Resíduos**, cujo conteúdo neste contexto deveria beneficiar de uma clarificação por forma a estimular-se a reciclagem e a reutilização dos sub-produtos das actividades industriais;
- (iii) à introdução no sistema de gestão dos resíduos industriais, para as operações de construção e exploração de infra-estruturas e de unidades de tratamento, das figuras de **seguro ou de caução**, como modalidade, de índole preventiva, que complemente a aplicação do **princípio do poluidor-pagador**;
- (iv) à consagração do **princípio da requalificação ambiental** e das componentes de defesa da saúde e da promoção da qualidade de vida das áreas em que vierem a ser localizadas as unidades e as infra-estruturas do sistema de gestão dos resíduos industriais.

36. **4.2.8. Parceria** – chama-se a atenção para a importância da definição de **políticas activas**, essencialmente no quadro da prevenção da produção de resíduos, da redução dos seus níveis de perigosidade, da reciclagem e da reutilização, mormente através da celebração de acordos voluntários e do desenvolvimento de parcerias entre o Estado, as Autarquias, as Universidades, as empresas e as Organizações Não Governamentais. Esses acordos contribuiriam para serem levados à prática os princípios da partilha de responsabilidades e da utilização das melhores tecnologias disponíveis e serem fixadas, sempre que viável, metas e objectivos quantificados e calendarizados em matéria de melhoria dos processos e de reciclagem e reutilização dos resíduos industriais.

37. **4.2.9. Informação, sensibilização e formação** – entende-se, na linha da recomendação já feita no seu Parecer sobre o **Projecto de Eliminação dos Resíduos Industriais pelo Sector Cimenteiro**, que deve ser promovida com carácter de urgência, uma **campanha nacional de informação** sobre a situação dos resíduos em geral no nosso País, e suas implicações, nomeadamente para a saúde das populações. Essa campanha deveria mobilizar os meios de comunicação social e incluir acções de esclarecimento e de formação dos agentes do sistema educativo, em colaboração com o Ministério da Educação. Neste âmbito, seria também de estimular o **envolvimento do Sistema Nacional de Protecção Civil**, das suas redes locais e das **Autarquias**, a **participação activa dos cidadãos**, incentivando, assim, acções que induzam a tomada de consciência e a responsabilização partilhada.

parecer de que, no actual quadro legal, a mesma viatura pode transportar, em simultâneo, resíduos perigosos inadequadamente acondicionados e bens alimentares.



5. CONCLUSÕES

38. O CNADS considera que devem ser incentivadas as tendências que estão a emergir na economia e que vão no sentido da efectivação dos objectivos prioritários consagrados no **Plano Estratégico de Gestão dos Resíduos Industriais (PESGRI) – prevenção da produção de resíduos e redução do seu grau de perigosidade, melhoria dos processos tecnológicos, reutilização e reciclagem**. Esta política é tanto mais importante quanto os últimos dados apontam para uma produção de resíduos industriais superior aos inicialmente estimados.
39. Nesta ordem de ideias, entende o CNADS ser da maior **importância passar-se à fase da operacionalização** das intervenções e dos programas previstos no **PESGRI**. Deverá, assim, acelerar-se a execução do **Plano Nacional de Prevenção dos Resíduos Industriais (PNAPRI)** no curto prazo, bem como levar à prática com celeridade as medidas previstas, no âmbito da infra-estruturação e da descontaminação dos solos e meios hídricos.
40. Por último, o Conselho chama a atenção para o facto da execução do **PESGRI** dever ser acompanhada, em todas as suas fases, por um esforço persistente, ainda não encetado, de **informação pública**, com vista à credibilização de processos e de agentes e em ordem a ser assegurada a indispensável adesão colectiva à política nacional de resíduos industriais, tal como ela foi definida.

CNADS, 12 de Julho de 1999

O Presidente

Mário Ruivo