



Auditoria ao Licenciamento e Operação de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos

PERSU Aterro
Licença de operação
Lixiviado
Diretiva de Emissões Industriais
Autoridade Nacional de Resíduos
prevenção e controlo integrados da poluição
Diretiva n.º 2010/75/UE
Decreto-Lei n.º 127/2013
Diretiva Aterros
Diretiva Resíduos
IGAOT
Diretiva n.º 99/31/CE
Decreto-Lei n.º 178/2006
política sustentável
Agência Portuguesa do Ambiente
Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
DIRETIVA N.º 2008/1/CE
Licença ambiental
Diretiva n.º 96/61/CE
Diretiva PCIP
MAOTE
PERSU 2020

Relatório
Dezembro de 2015





Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 01/2015 - AUDIT

**Auditoria ao Licenciamento e Operação de
Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos**

Relatório

Dezembro de 2015



Tribunal de Contas

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL.....	3
ÍNDICE DE QUADROS.....	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	4
ÍNDICE DE FIGURAS.....	4
SIGLAS.....	5
GLOSSÁRIO.....	7
FICHA TÉCNICA.....	10
1 - SUMÁRIO EXECUTIVO.....	11
1.1 - CONCLUSÕES.....	11
1.2 - RECOMENDAÇÕES.....	14
2 - PARTE INTRODUTÓRIA.....	16
2.1 - ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA.....	16
2.2 - ENTIDADES ENVOLVIDAS PELA AUDITORIA.....	17
2.3 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	17
2.4 - SÍNTESE METODOLÓGICA.....	18
2.5 - QUADRO INSTITUCIONAL E NORMATIVO.....	18
2.6 - CONDICIONANTES DA AUDITORIA.....	20
3 - PARTE EXPOSITIVA.....	21
3.1 - ENQUADRAMENTO LEGAL DA GESTÃO DE RESÍDUOS E DA DEPOSIÇÃO DE RSU EM ATERRO.....	21
3.2 - PLANO ESTRATÉGICO PARA OS RESÍDUOS URBANOS.....	23
3.3 - PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE ATERROS DE RSU.....	24
3.3.1 - <i>Tomada de decisão no âmbito dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental e de licenciamento da operação de deposição de resíduos em aterro.....</i>	<i>28</i>
3.3.2 - <i>Análise dos processos de licenciamento dos aterros de RSU.....</i>	<i>29</i>
3.3.3 - <i>Participação do público e divulgação da informação.....</i>	<i>32</i>
3.4 - MONITORIZAÇÃO E CONTROLO DA DEPOSIÇÃO DE RSU EM ATERRO E DAS EMISSÕES DE POLUENTES.....	35
3.5 - ALCANCE DOS OBJETIVOS AMBIENTAIS VISADOS.....	38
3.6 - ARRECADAÇÃO DE RECEITA DEVIDA AO LICENCIAMENTO, MONITORIZAÇÃO E CONTROLO DA ATIVIDADE DE DEPOSIÇÃO DE RSU EM ATERRO.....	41
3.7 - DESPESA COM SERVIÇOS RELACIONADOS COM O LICENCIAMENTO E MONITORIZAÇÃO DE ATERROS.....	46
3.8 - AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS À DESPESA PÚBLICA.....	47
3.9 - PLANOS DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	49
4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	49
5 - EMOLUMENTOS.....	49
6 - DETERMINAÇÕES FINAIS.....	50
ANEXO I - AMOSTRA DE PROCESSOS DE LICENCIAMENTO.....	52
ANEXO II - TRAMITAÇÃO DOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAL E DE DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS EM ATERRO... 	53
ANEXO III - OUTROS REGIMES DE LICENCIAMENTO OU AFERIÇÃO APLICÁVEIS.....	55
ANEXO IV - ANÁLISE DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO DOS ATERROS DE RSU.....	56
ANEXO V - INFRAÇÕES DETETADAS PELA IGAOT/IGAMAOT OBJETO DE PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO.....	74
ANEXO VI - RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO.....	75

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – LICENÇAS AMBIENTAIS OMISSAS EM <i>LADIGITAL.APAMBIENTE.PT</i>	35
QUADRO 2 – PRODUÇÃO DE RSU E METAS DE DESVIO DE RUB EM PORTUGAL	38
QUADRO 3 – VALOR DA TGR POR OPERAÇÃO DE GESTÃO DE RESÍDUOS (2007-2014).....	42
QUADRO 4 – TAXA DE GESTÃO DE RESÍDUOS (2009-2014)	43
QUADRO 5 – TAXAS COBRADAS NO LICENCIAMENTO DA OPERAÇÃO DE DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS EM ATERRO (ART.º 53.º DO DEC.-LEI N.º 178/2006 E ART.º 43.º DEC.-LEI N.º 183/2009).....	45
QUADRO 6 – TAXAS COBRADAS NO LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO DE OPERAÇÕES E DE OPERADORES DE GESTÃO DE RESÍDUOS (DECRETO-LEI N.º 178/2006).....	45
QUADRO 7 – TAXAS COBRADAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL (PORTARIA N.º 1057/2006).....	46
QUADRO 8 – CUSTOS DE FUNCIONAMENTO DO DEPARTAMENTO DE RESÍDUOS (APA)	47
QUADRO 9 – CUSTOS DE FUNCIONAMENTO DAS DIREÇÕES DE SERVIÇOS DE AMBIENTE (CCDR)	47
QUADRO 10 – OUTROS REGIMES DE LICENCIAMENTO OU AFERIÇÃO APLICÁVEIS	55
QUADRO 11 – INFRAÇÕES DETETADAS PELA IGAOT OBJETO DE PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO	74

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – CAPITAÇÃO DE RESÍDUOS URBANOS EM PORTUGAL (2005-2013)	39
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO COMPARATIVA DA CAPITAÇÃO DE RESÍDUOS EM PORTUGAL (BASE = 2005)	39
GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO RELATIVA DOS DESTINOS DIRETOS DOS RESÍDUOS URBANOS (CONTINENTE)	40
GRÁFICO 4 – CARACTERIZAÇÃO FÍSICA MÉDIA DOS RESÍDUOS URBANOS PRODUZIDOS (CONTINENTE)	41
GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DA TAXA DE GESTÃO DE RESÍDUOS COBRADA (2009-2014)	43

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – SISTEMAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS (MULTIMUNICIPAIS E INTERMUNICIPAIS), EM FEVEREIRO DE 2006.....	24
FIGURA 2 – LICENCIAMENTO DA OPERAÇÃO DE DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS EM ATERRO	53
FIGURA 3 – LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATERROS DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	54



Tribunal de Contas

SIGLAS

Sigla	Significado
AIA	Avaliação de impacte ambiental
al.	Alinea(s)
ANR	Autoridade Nacional de Resíduos
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
ARH	Administração da Região Hidrográfica
ARR	Autoridade Regional de Resíduos
art.º	Artigo(s)
CCDR	Comissão(ões) de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCP	Código dos contratos públicos
CD	Conselho Diretivo
CE	Comissão Europeia
Cfr.	Conforme
CIRVER	Centro integrado de recuperação, valorização e eliminação de resíduos perigosos
CPA	Código do Processo Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
DALA	Departamento de Avaliação e Licenciamento Ambiental
Dec.	Decreto(s)
DEI	Diretiva Emissões Industriais
DG	Diretor-Geral
DL	Decreto-Lei
DLPA	Divisão de Licenciamento e Promoção Ambiental
DOGR	Departamento de Operações de Gestão de Resíduos
DRES	Departamento de Resíduos
e. g.	<i>Exempli gratia</i> (por exemplo)
E.I.M.	Empresa Intermunicipal (Empresa Pública)
EPTL	Estação de pré-tratamento de lixiviados
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
ETAR	Estação de tratamento de águas residuais
ETAL	Estação de tratamento de águas lixiviantes
EU	<i>European Union</i> (União Europeia)
IA	Instituto do Ambiente
IGAOT	Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, atualmente Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar
INE	Instituto Nacional de Estatística
Inf.	Informação
INR	Instituto dos Resíduos
IP.	Instituto Público
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
kg	Quilograma
LA	Licença ambiental
LE	Licença de exploração
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
m ³	Metro cúbico
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAOTE	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia
n.d.	Não determinado
n.º	Número
OAU	Óleo(s) alimentar(es) usado(s)
OVU	Óleo(s) vegetal(ais) usado(s)
PCIP	Prevenção e controlo integrados da poluição
PDM	Plano Diretor Municipal
PERSU	Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos
PIB	Produto interno bruto
PNGR	Plano Nacional de Gestão de Resíduos
RAA	Relatório ambiental anual
RAA	Região Autónoma dos Açores

Sigla	Significado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAN	Reserva Agrícola Nacional
RASARP	Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal
RCD	Resíduos de construção e demolição
REN	Reserva Ecológica Nacional
RSU	Resíduos sólidos urbanos
RUB	Resíduos urbanos biodegradáveis
S.A.	Sociedade Anónima
SDG	Subdiretor(a) Geral
SILOGR	Sistema de Informação do Licenciamento de Operações de Gestão de Resíduos
SIRAPA	Sistema Integrado de Registo da Agência Portuguesa do Ambiente
SIRER	Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos
STA	Supremo Tribunal Administrativo
t, ton	Tonelada
TC	Tribunal de Contas
TCA	Tribunal Central Administrativo
TGR	Taxa de gestão de resíduos
UE	União Europeia
VLE	Valor limite de emissão



Tribunal de Contas

GLOSSÁRIO

Termo	Definição
Alteração substancial	Qualquer modificação ou ampliação de uma instalação que seja suscetível de produzir efeitos nocivos e significativos nas pessoas ou no ambiente ou cuja ampliação, em si mesma, corresponda aos limiares estabelecidos no anexo I [do Dec.-Lei 173/2008] (...) (al. b) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Aterro sanitário	Local destinado ao tratamento e destino final dos resíduos sólidos gerados pela atividade humana, projetado em função de aspetos técnicos, ambientais, económicos, sanitários e sociais. No aterro sanitário as operações de deposição e compactação de resíduos são devidamente controladas e as águas lixivantes e os gases produzidos pela decomposição dos resíduos são objeto de tratamento.
Avaliação de impacto ambiental (AIA)	Instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efetiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objeto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projetos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projetos e respetiva pós-avaliação (al. e) do art.º 2.º Dec.-Lei 69/2000).
Biodegradável	Suscetível de ser decomposto por organismos vivos em compostos inorgânicos.
Biogás	Mistura de gases com preponderância de gás metano e dióxido de carbono, resultante da digestão anaeróbia de resíduos orgânicos.
Compostagem	Processo de reciclagem orgânica em que ocorre a degradação biológica aeróbia de resíduos orgânicos, de modo a produzir a sua estabilização, originando uma mistura húmica (composto) utilizada como fertilizante do solo.
Deposição	Atividade associada à colocação dos resíduos em local apropriado como a deposição em estação de tratamento ou em aterro.
Efluente	Qualquer produto líquido ou gasoso lançado no ambiente como resultado das atividades humanas.
Emissão	A libertação direta ou indireta de substâncias, vibrações, calor ou ruído para o ar, a água ou o solo, a partir de fontes pontuais ou difusas com origem numa instalação (al. e) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Entidade coordenadora (EC)	A entidade a quem compete, nos termos da legislação aplicável, a coordenação do processo de licenciamento ou autorização das atividades referidas no anexo I e a emissão da autorização ou da licença para a instalação, alteração e exploração dessas atividades (al. g) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Fileira	Designação técnica relativa aos materiais contidos nos resíduos e passíveis de serem reciclados (e. g., fileira do vidro, do plástico, do metal, do papel e cartão, etc.).
Fluxo	Designação técnica que identifica qualquer fração específica dos produtos componentes dos RSU ou de outras categorias de resíduos (pneus, solventes, lamas de ETAR, RCD, etc.).
Fluxos específicos de resíduos	Alguns tipos de resíduos, devido às suas características e/ou produção em grande escala, estão inseridos em fluxos especiais cuja gestão está delegada a uma ou várias entidades gestoras: resíduos de embalagens, pilhas e acumuladores, óleos lubrificantes usados, pneus usados, resíduos de equipamento elétrico e eletrónico e veículos em fim de vida.
Gestão de resíduos	A recolha, o transporte, a valorização e a eliminação de resíduos, incluindo a supervisão destas operações, a manutenção dos locais de eliminação no pós -encerramento, bem como as medidas adotadas na qualidade de comerciante ou corretor (al. p) do art.º 3.º do Dec.-Lei 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011).
Impacte ambiental	Qualquer alteração no meio ambiente ou em algum de seus componentes, resultante de determinada ação ou atividade humana.
Indicadores	Parâmetros ou variáveis ambientais representativos do sistema de recolha, valorização e/ou eliminação, que evidenciam os aspetos positivos e negativos desse sistema.
Instalação	A unidade fixa ou móvel em que se desenvolvem operações de gestão de resíduos (al. q) do art.º 3.º do Dec.-Lei 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011).
Instalação [PCIP]	Uma unidade técnica fixa na qual são desenvolvidas uma ou mais atividades constantes do anexo I [do Dec.-Lei 173/2008], bem como outras atividades diretamente associadas, que tenham uma relação técnica com as atividades exercidas no local e que possam ter efeitos sobre as emissões e a poluição (al. h) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Internalização (de externalidades)	E. g., aplicação de uma taxa sobre a poluição. É a obrigação de internalizar as externalidades negativas, decorrente do princípio do poluidor-pagador, no sentido de o poluidor a internalizar os custos sociais externos (externalidades negativas) que acompanham o processo de produção ou consumo, para que esses custos ou uma parte deles sejam por ele assumidos, conduzindo a uma redução da produção ou consumo e diminuindo, assim, o dano ambiental. O objetivo não é apenas o de penalizar o agente económico que polui mas também dar um sinal de incentivo ao controlo da poluição, uma vez que quem gerar menos poluição vai suportar custos inferiores no pagamento da taxa. (Externalidades são consequências das decisões económicas (positivas ou negativas / benefícios ou custos) que recaem sobre outros agentes que não o decisor, não sendo incorporadas nessa decisão (de produção ou consumo)).
Licença ambiental	Decisão escrita que visa garantir a prevenção e o controlo integrados da poluição proveniente das instalações abrangidas pelo (...) [Dec.-Lei 173/2008], estabelecendo as medidas destinadas a evitar, ou se tal não for possível, a reduzir as emissões para o ar, a água e o solo, a produção de resíduos e a poluição sonora, constituindo condição necessária da exploração dessas instalações (al. i) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Licença de exploração	Título emitido pela Entidade Coordenadora que habilita à exploração das instalações (al. j) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Lixiviado	(Água lixivante) Efluente líquido que percorre os RSU depositados num aterro e é resultante da água contida nos resíduos e, também, da proveniente da precipitação meteorológica.

AUDITORIA AO LICENCIAMENTO E OPERAÇÃO DE ATERROS DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Termo	Definição
Melhores técnicas disponíveis (MTD).	A fase de desenvolvimento mais avançada e eficaz das atividades e dos despectivos modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituir, em princípio, a base dos valores limite de emissão com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir de um modo geral as emissões e o impacto no ambiente no seu todo, entendendo-se por: i) «Melhores» as técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de proteção do ambiente no seu todo; ii) «Técnicas» o modo como a instalação é projetada, construída, conservada, explorada e desativada, bem como as técnicas utilizadas no processo de produção; iii) «Disponíveis» as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do sector económico em causa em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer sejam ou não utilizadas ou produzidas a nível nacional ou comunitário e desde que acessíveis ao operador em condições razoáveis (al. l) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Monitorização	Conjunto de ações de vigilância e controlo destinado a permitir a avaliação e o acompanhamento da qualidade da gestão dos sistemas técnicos de gestão de resíduos.
Monopólio legal	Situação existente quando o Estado confia a uma empresa o exclusivo da produção ou oferta de um produto ou serviço (e.g. patentes, restrições à entrada de produtos), estando a entrada de novas empresas vedada por disposições legais.
Monopólio natural	(Monopólio de escala) Situação existente num mercado em que a produção pode ser eficientemente realizada por uma única empresa — o aproveitamento das economias de escala (custos médios são decrescentes à medida que a capacidade de produção aumenta) exige que haja apenas um produtor no mercado, cuja produção corresponde à totalidade da procura — (e.g. distribuição local de eletricidade, água, gás, "indústrias em rede").
NIMBY	(Acrónimo de Not In My Back Yard) Efeito, fenómeno, ou síndrome "NIMBY" é uma designação dada à oposição da população residente num determinado local à implantação de infraestruturas insalubres ou incómodas, como estações de tratamento de águas residuais, aterros de resíduos, incineradoras, etc., que todos consideram necessárias mas que ninguém quer ver construídas perto das suas residências.
Operações urbanísticas	As operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água (al. j) do art.º 2.º do Dec.-Lei 555/99).
Operador	Qualquer pessoa singular ou coletiva que procede, a título profissional, à gestão de resíduos (al. l) do art.º 3.º do Dec.-Lei 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011).
Operador [PCIP]	Qualquer pessoa singular ou coletiva que pretenda explorar, explore ou possua a instalação ou em quem tenha sido delegado um poder económico determinante sobre o funcionamento técnico da instalação (al. i) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Poluição	A introdução direta ou indireta, em resultado de ação humana, de substâncias, vibrações, calor ou ruído no ar, na água ou no solo, suscetíveis de: i) Prejudicar a saúde humana ou a qualidade do ambiente; ii) Causar deteriorações dos bens materiais; ou iii) Causar entraves, comprometer ou prejudicar o uso e fruição e outros usos legítimos do ambiente (al. o) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Público	Qualquer pessoa, singular ou coletiva, de direito público ou privado, bem como as suas associações, organizações representativas ou agrupamentos (al. p) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Público interessado	Os titulares de direitos subjetivos ou de interesses legalmente protegidos, no âmbito das decisões tomadas no procedimento administrativo de emissão, renovação da licença ou atualização das condições de uma licença ambiental, bem como o público afetado ou suscetível de ser afetado por essa decisão, designadamente as organizações não governamentais de ambiente (ONGA) (al. q) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Reciclagem	Qualquer operação de valorização, incluindo o reprocessamento de materiais orgânicos, através da qual os materiais constituintes dos resíduos são novamente transformados em produtos, materiais ou substâncias para o seu fim original ou para outros fins mas que não inclui a valorização energética nem o reprocessamento em materiais que devam ser utilizados como combustível ou em operações de enchimento (al. bb) do art.º 3.º do Dec.-Lei 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011).
Recolha seletiva	Processo de recolha de resíduos sólidos urbanos separadamente por tipo de material, através dos ecopontos, ecocentros ou recolha porta-a-porta.
Resíduos	Quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer (al. ee) do art.º 3.º do Dec.-Lei 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011).
Resíduo de construção e demolição (RCD)	O resíduo proveniente de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação e demolição e da derrocada de edificações (al. gg) do art.º 3.º do Dec.-Lei 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011).
Resíduo urbano	O resíduo proveniente de habitações, bem como outro resíduo que, pela sua natureza ou composição, seja semelhante ao resíduo proveniente de habitações (al. mm) do art.º 3.º do Dec.-Lei 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011).
Resíduo biodegradável	Resíduo que pode ser sujeito a decomposição anaeróbia ou aeróbia, como os resíduos alimentares e de jardim, o papel e o cartão, etc.
Resíduo industrial	Resíduo gerado em atividades industriais, bem como os que resultem das atividades de produção e distribuição de eletricidade, gás e água.
Resíduo inerte	Resíduo que não sofre transformações físicas, químicas ou biológicas importantes.
Resíduo orgânico	Resíduo constituído predominantemente por matéria orgânica.
Resíduo perigoso	Resíduo que apresenta características de perigosidade para a saúde ou para o ambiente.
Resíduos sólidos urbanos (RSU)	Os resíduos domésticos ou outros resíduos semelhantes, em razão da sua natureza ou composição, nomeadamente os provenientes do sector de serviços ou de estabelecimentos comerciais ou industriais e de unidades prestadoras de cuidados de saúde, desde que em qualquer dos casos, a produção diária não exceda 1 100 litros por produtor.



Tribunal de Contas

Termo	Definição
Serviços [de gestão de resíduos em “alta”]	(Grossista) Operações de gestão que têm início nas estações de transferência e conclusão em instalações de tratamento, valorização ou deposição final em aterro e cabem, vulgarmente, às entidades gestoras dos aterros.
Serviços [de gestão de resíduos] em “baixa”	(Retalho) Processo de gestão da recolha dos RSU a cargo dos municípios desde os locais de recolha (domiciliária, etc.) até às estações de transferência ou diretamente às estações de tratamento e de valorização.
Valor limite de emissão (VLE)	A massa, expressa em função de determinados parâmetros específicos, a concentração ou o nível de uma emissão que não deve ser excedido durante um ou mais períodos determinados (al. t) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).
Valorização	Qualquer operação, nomeadamente as constantes no anexo II do (...) [Dec.-Lei 178/2006], cujo resultado principal seja a transformação dos resíduos de modo a servirem um fim útil, substituindo outros materiais que, caso contrário, teriam sido utilizados para um fim específico ou a preparação dos resíduos para esse fim na instalação ou conjunto da economia (al. qq) do art.º 3.º do Dec.-Lei 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011).
Valorização energética	Utilização dos resíduos combustíveis para a produção de energia de incineração direta com recuperação de calor.
Valorização orgânica	Utilização da fração orgânica contida nos resíduos para produção de composto (por via aeróbia – compostagem) ou para produção de biogás e composto (por via anaeróbia – digestão anaeróbia).

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica:		
José Rosário Silva	Auditor	Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção
Daphnie Góis	Téc. Ver. Superior	Lic. Direito
Apoio administrativo: Magda Filipe		
Coordenação António Marques do Rosário, Auditor Chefe		
Coordenação Geral Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora		



1 - SUMÁRIO EXECUTIVO

A auditoria desenvolvida teve por objetivo a apreciação do licenciamento e da operação de deposição de resíduos sólidos urbanos em aterros pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e da gestão dos recursos afetos ao desenvolvimento e execução das medidas implementadas, abrangendo a análise da regularidade e da legalidade das operações subjacentes, bem como dos custos incorridos e da atividade realizada com impacto ambiental, permitindo formular as seguintes conclusões.

1.1 - Conclusões

1. A construção e exploração de aterros de resíduos sólidos urbanos é regulada por dois regimes distintos, complementares, o regime jurídico da operação de deposição de resíduos em aterro, da conformidade com o qual depende a emissão do alvará dessa licença pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional competente e, no período abrangido na auditoria, o regime de prevenção e controlo integrados da poluição, de que resultava a emissão pela Agência Portuguesa do Ambiente da licença ambiental condicionadora da emissão da licença de operação, tendo também aplicação, supletivamente, o regime geral da gestão de resíduos e encontrando ainda aplicação, no caso de renovação das licenças, os outros regimes que os antecederam (cfr. pontos 2.1, 3.1 e 3.3).
2. Estes regimes, aprovados pelos Decretos-Leis n.º 173/2008, de 26 de agosto, n.º 178/2006, de 5 de setembro, alterado e republicado pelo n.º 73/2011, de 17 de junho, e pelo n.º 183/2009, de 10 de agosto, transpuseram de forma adequada, mas não atempada, as diretivas n.ºs 96/61/CE (*Diretiva PCIP*), 93/31/CE (*Diretiva Aterros*) e 2006/12/CE (*Diretiva Resíduos*), bem como a 2008/98/CE que a alterou (cfr. ponto 3.1).
3. O Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos 2007-2016 (PERSU II), aprovado pela Portaria n.º 187/2007, de 12 de fevereiro, em execução no período analisado na auditoria, estabeleceu objetivos, metas e ações para o sector, de redução da quantidade de resíduos produzidos, de “desvio” de resíduos urbanos biodegradáveis de aterro e de reciclagem e valorização de resíduos. Face a alterações entretanto ocorridas nas estratégias comunitárias, que consideram os resíduos como recursos, minimizando os seus impactes ambientais e aproveitando o seu valor, dissociando o crescimento económico do consumo de materiais e da produção de resíduos, o PERSU II foi substituído por um novo Plano, aprovado pela Portaria n.º 187-A/2014, de 17 de setembro, o PERSU 2014-2020 (cfr. ponto 3.2).
4. O licenciamento ambiental é o elemento determinante do decurso temporal do processo conducente à decisão final sobre o pedido de licença para a operação de deposição de resíduos em aterro (cfr. ponto 3.3.2 e anexo IV).
5. Nos processos analisados não existe evidência de que a tomada de decisão subjacente à emissão de 13 das 22 licenças ambientais dos aterros e aditamentos às mesmas teve por base uma informação elaborada pelos serviços competentes da APA e sujeita a apreciação e aprovação por parte do Conselho Diretivo, órgão legalmente competente para a emissão dessas licenças. Idêntica situação se verificou na CCDR do Norte relativamente à emissão, averbamento e renovação de licenças de deposição de resíduos em aterro (cfr. pontos 3.3, 3.3.1, 3.3.2 e anexo IV).
6. Dos organismos auditados, a APA e as CCDR, apenas a CCDR do Centro dispunha de um *Manual de Procedimentos para a Tramitação dos Processos de Licenciamento e Acompanhamento de Aterros* (cfr. ponto 3.3).

7. A APA não dá integral cumprimento ao dever de divulgação dos pedidos de licença ambiental, de forma a garantir a informação e participação do público, não publicitando, na vigência do Decreto-Lei n.º 173/2008, o anúncio de consulta pública na imprensa, não disponibilizando ao público interessado, antes da tomada de decisão, os principais relatórios e pareceres apresentados no âmbito do pedido de licença ambiental e as informações relevantes para a decisão. A APA também não evidencia se na decisão de emissão das licenças ambientais foram tomadas em consideração eventuais pronúncias e não procede à divulgação da fundamentação das decisões (cfr. pontos 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3 e anexo IV).
8. Em dois casos em que foi atribuída pela APA eficácia retroativa à licença ambiental emitida — LA n.º 23/2008 e LA n.º 72/2008 —, com base no disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 128.º do Código do Procedimento Administrativo, não é explicitada qual a fundamentação de facto que a justifica (cfr. ponto 3.3.2 e anexo IV).
9. O prazo de validade da licença ambiental LA n.º 23/2008, emitida pela APA, atenta a eficácia retroativa a 30 de outubro de 2007 e a validade até 5 de março de 2018 constantes da mesma, violou o disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto, que dispunha que o período de validade da licença ambiental não podia exceder dez anos (cfr. ponto 3.3.2 e anexo IV).
10. A validade da Licença da Operação de Deposição de Resíduos em Aterro n.º 2/2013, emitida pela CCDR do Norte, até 31 de dezembro de 2022, viola o disposto no Decreto-Lei n.º 183/2009, conjugado com o disposto no Decreto-Lei n.º 173/2008, que dispõem que o termo do prazo de validade da licença de operação deve coincidir com termo do prazo da licença ambiental e este não pode exceder 10 anos, tendo a licença ambiental LA n.º 17/2012 nela integrada sido emitida em 16 de julho de 2012 (cfr. ponto 3.3.2 e anexo IV).
11. A CCDR do Alentejo emitiu em 6 de março de 2009 uma licença de instalação para o Aterro Sanitário de Évora, em violação do disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 152/2002, que dispunha que a licença de instalação só podia ser atribuída após emissão da correspondente licença ambiental, que só viria a ser emitida um ano depois (cfr. ponto 3.3.2 e anexo IV).
12. O registo das licenças ambientais emitidas no *site* da APA enferma de deficiências significativas, constando do mesmo a licença LA n.º 357/2010, já caducada por o aterro para que foi emitida não ter sido realizado, e estando omissas ou sem atualização licenças em vigor, de aterros em exploração. Regra geral, as reproduções das licenças no *site* não estão assinadas e, em muitos casos, o dirigente que as subscreveu não corresponde à identificação nominal e funcional constante das mesmas (cfr. pontos 3.3.2, 3.3.3 e anexo IV).
13. O conteúdo dos relatórios ambientais anuais dos aterros deve ser validado por verificadores qualificados pela APA, nos termos e condições a aprovar por portaria prevista no Decreto-Lei n.º 173/2008 mas ainda não publicada, sendo os relatórios apresentados sem que a informação tenha sido objeto de validação (cfr. ponto 3.4).
14. Constatou-se que, em muitos casos, os processos administrativos relativos aos aterros não contêm nenhum documento formal que evidencie a análise dos relatórios e a submissão da mesma ao conhecimento das instâncias superiores das CCDR e da APA (cfr. ponto 3.4).
15. Os 12 aterros que se encontravam em exploração foram objeto de inspeção pela IGAOT / IGAMAOT no período de 2007 a 2014 analisado na auditoria. Os 17 relatórios dessas inspeções conduziram à elaboração de 12 autos de notícia versando sobre as irregularidades detetadas, de que resultaram 11 processos de contraordenação. Destes processos, dois foram arquivados, três conduziram ao pagamento de coimas num total de € 42.944,51, um foi objeto de absolvição e os restantes cinco encontravam-se em fase de instrução (cfr. ponto 3.4).
16. A APA elaborou os relatórios anuais de acompanhamento do PERSU II, com base nos dados registados no Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos (SIRER) e outra informação,



- relatórios onde é caracterizada a situação da produção, gestão, valorização e eliminação de resíduos em Portugal no ano a que respeitam, sendo os principais indicadores comparados com os de anos anteriores. É também analisado o funcionamento das infraestruturas e o cumprimento dos objetivos e metas nacionais previstos (cfr. ponto 3.4).
17. A evolução da situação da recolha de RSU através dos sistemas de gestão evidencia uma melhoria substancial em comparação com a situação no início do primeiro PERSU, embora a deposição em aterro em 2013, que desceu 12 pontos percentuais face a 2012, represente ainda 43% do destino direto dos resíduos urbanos. Este decréscimo é bastante superior ao verificado nos anos anteriores e resulta da entrada em funcionamento de novas unidades de tratamento mecânico e de tratamento mecânico e biológico (cfr. ponto 3.5).
 18. Em 2013 foram produzidas 4.607 mil toneladas de resíduos urbanos em Portugal, menos 4% do que em 2012, mantendo-se a tendência de decréscimo iniciada em 2010, embora de uma forma menos acentuada. A capitação de resíduos urbanos foi de 441 kg/habitante.ano, inferior em 3,3% à verificada em 2012 e inferior também à média europeia, que foi de 487 kg/habitante.ano (cfr. ponto 3.5).
 19. Verificou-se, em 2013, a estabilização das quantidades da fração de resíduos recolhidos seletivamente e encaminhados para valorização e, apesar dos esforços e investimentos que têm sido feitos para aproximar os equipamentos de deposição seletiva das populações que servem, os níveis de recolha seletiva continuam aquém do desejável, o que representa um risco para o cumprimento das metas para a reciclagem a que Portugal se obrigou (cfr. ponto 3.5).
 20. Relativamente aos resíduos urbanos biodegradáveis, Portugal esteve muito próximo de atingir a meta para 2013, de redução para 50% da quantidade total desses resíduos depositados em aterro (face aos valores de 1995), tendo-se reduzido para 53% (cfr. ponto 3.5).
 21. Com a deposição dos resíduos em aterros e a queima e, progressivamente, o maior aproveitamento do biogás drenado dos aterros para valorização energética, registou-se uma redução da emissão de gases com efeito de estufa provenientes dos resíduos urbanos depositados nos aterros (cfr. ponto 3.5).
 22. As taxas cobradas pela APA e CCDR no licenciamento ambiental de aterros de RSU atingiram um máximo de € 50.507 em 2011, baixando depois para € 26.945 e 25.279 em 2012 e 2013, e para € 16.609 em 2014. As taxas cobradas por estas entidades no licenciamento de aterros de RSU atingiram um máximo de € 72.318 em 2012, baixando para € 41.910 em 2013 e para € 9.476 em 2014. As taxas cobradas no licenciamento de operações de gestão de resíduos conexas atingiram um máximo de € 437.630 em 2013, baixando para € 429.952 em 2014 (cfr. ponto 3.6).
 23. A cobrança da taxa de gestão de resíduos, instrumento que visa reduzir a produção de resíduos e incide sobre a quantidade de resíduos geridos pelos operadores, cuja receita está consignada à APA, CCDR e IGAMAOT, atingiu um máximo de € 15.017.762 em 2011, diminuindo a partir desse ano, refletindo a tendência de decréscimo na produção de resíduos iniciada em 2010, sendo de € 13.345.238,87, € 11.484.057,96 e € 11.981.988,31 em 2012, 2013 e 2014, não sendo a diminuição mais expressiva devido à subida dos valores da taxa (cfr. ponto 3.6).
 24. O balanço da despesa com serviços relacionados com o licenciamento e monitorização de aterros de RSU com as receitas geradas pela cobrança de TGR e outras taxas é altamente favorável aos organismos envolvidos, cobrindo essas receitas largamente as despesas (cfr. ponto 3.7).
 25. A APA observou as regras que disciplinam a realização da despesa nos dois procedimentos de contratação para aquisição de bens e serviços analisados na auditoria, tendo dado cumprimento aos preceitos legalmente aplicáveis em matéria de contratação pública (cfr. ponto 3.8).

26. A ERSAR adotou o procedimento de ajuste direto, ao abrigo de critérios materiais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, para a aquisição de serviços de consultoria para a “*Revisão do modelo de regulação económica aplicável às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de serviços de águas e de resíduos e definição de um modelo de custeio para os sistemas multimunicipais de gestão de resíduos*”, sem que se encontrassem reunidos os pressupostos para o seu enquadramento na referida disposição legal. Contudo, atento o valor da referida aquisição, era admissível a realização do ajuste direto ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP (cfr. ponto 3.8).

1.2 - Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades abaixo indicadas o seguinte:

1) Ao Ministro do Ambiente

1. Diligenciar pela publicação da Portaria a fixar os critérios e metodologia para o reconhecimento de verificadores qualificados da informação de monitorização das emissões, prevista no n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto;
2. Reponderar o equilíbrio da taxa da gestão de resíduos face ao superavit operacional.

2) À Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Proceder à escolha do procedimento de formação de contratos de aquisição de serviços de acordo com as normas legais aplicáveis.

3) À Agência Portuguesa do Ambiente

1. Proceder à elaboração de um manual de procedimentos para o licenciamento ambiental;
2. Elaborar documentos de suporte à decisão de emissão de licenças ambientais e suas renovações, contendo a fundamentação de facto e de direito do ato e explicitando, sendo o caso, em que medida foram tidos em consideração os resultados da participação do público;
3. Divulgar nos vários meios a informação sobre os pedidos de licenciamento ambiental, de forma a fomentar uma participação esclarecida do público interessado no processo e, antes da tomada de decisão, divulgar os principais relatórios e pareceres apresentados no âmbito do pedido e todas as informações relevantes;
4. Divulgar as decisões proferidas nos procedimentos de licenciamento ambiental, após a emissão de licença ou da sua renovação, nos termos previstos no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto;
5. Atualizar regularmente a informação contida na base de dados de *Licenças Ambientais Emitidas* disponibilizada em <http://ladigital.apambiente.pt/>.



h

4) À Agência Portuguesa do Ambiente e às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

Diligenciar pelo cumprimento dos prazos legalmente previstos para o licenciamento ambiental e da deposição de resíduos em aterro.

5) À Agência Portuguesa do Ambiente e à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

Fixarem os prazos de validade das licenças ambientais e de deposição de resíduos em aterro emitidas de acordo com o legalmente estabelecido.

6) Às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve

Procederem à elaboração de um manual de procedimentos para o licenciamento da operação de deposição de resíduos em aterro.

2 - PARTE INTRODUTÓRIA

2.1 - Âmbito e objetivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Ação para o ano de 2015, aprovado pelo Tribunal de Contas (TC), realizou-se a presente “Auditoria ao Licenciamento e Operação de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU)”, com a natureza de auditoria ambiental, incidindo sobre a avaliação da eliminação de resíduos sólidos urbanos por deposição em aterros com licença ambiental emitida pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA), no âmbito dos Decretos-Leis n.ºs 173/2008, de 26 de agosto¹, e antecedente 194/2000, de 21 de agosto², relativos à prevenção e controlo integrados da poluição (PCIP)³, cujos requisitos de conceção, construção, exploração, encerramento e manutenção pós-encerramento são regulados pelo Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto⁴, e pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro⁵.

A auditoria tem como objetivo geral a apreciação do controlo exercido pela APA, na qualidade de Autoridade Nacional de Resíduos (ANR) e de entidade licenciadora ambiental, pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), Autoridades Regionais de Resíduos (ARR) e entidades licenciadoras de operadores e da operação de deposição de resíduos em aterro e outras operações de gestão de resíduos, e pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), na qualidade de regulador do sector de atividade, relativamente às medidas inscritas nas licenças ambientais dos aterros de resíduos sólidos urbanos (RSU) para assegurar a proteção do ar, da água e do solo, e prevenir ou reduzir a poluição sonora e a produção de resíduos, abrangendo a análise da regularidade e da legalidade das operações subjacentes, dos custos incorridos e da atividade realizada com impacto ambiental.

O horizonte temporal da auditoria corresponde ao período entre 2007 e 2014, inclusive, correspondente à efetiva vigência do Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos para o período de 2007 a 2016⁶ (PERSU II) e ao ano de início do atual PERSU 2020⁷ (para o período 2014 – 2020) que o substituiu.

Tendo presente o objetivo geral da auditoria, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Analisar o enquadramento legal comunitário e nacional relativo à gestão de resíduos e à deposição de RSU em aterro;
- ◆ Examinar o processo de licenciamento de aterros de RSU;
- ◆ Examinar a monitorização e controlo da deposição de resíduos em aterro e da consequente emissão de poluentes;

¹ Alterado pelo Dec.-Lei n.º 60/2012, de 14 de março, revogado pelo Dec.-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto.

² Alterado pelos Dec.-Leis n.ºs 152/2002, de 23 de maio, 69/2003, de 10 de maio, 233/2004, de 14 de dezembro, 130/2005, de 16 de agosto, 178/2006, de 5 de setembro e 183/2007, de 9 de maio, e revogado pelo Dec.-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto.

³ Matéria atualmente regulada pelo Dec.-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto, que transpôs a Diretiva n.º 2010/75/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativa às emissões industriais.

⁴ Alterado pelo Dec.-Lei n.º 84/2011, de 20 de junho. Anteriormentê esta matéria era regulada pelo Dec.-Lei n.º 152/2002, de 23 de maio, alterado pelo Dec.-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro.

⁵ Alterado e republicado pelo Dec.-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho, e posteriormente alterado pelos Dec.-Leis n.ºs 127/2013, de 30 de agosto, e 165/2014, de 11 de maio, e pela Lei n.º 82-D/2014 de 31 de dezembro.

⁶ Aprovado pela Portaria n.º 187/2007, de 12 de fevereiro.

⁷ Aprovado pela Portaria n.º 187-A/2014, de 17 de setembro.



Tribunal de Contas

- ◆ Determinar os custos com a atividade das entidades envolvidas na monitorização e controlo da deposição de resíduos em aterro;
- ◆ Determinar a receita arrecadada de taxas dos processos de licenciamento, das taxas devidas pelo exercício da atividade e das penalidades aplicadas a situações de incumprimento;
- ◆ Apreciar o cumprimento do Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos para o período de 2007 a 2016 (PERSU II) e o alcance dos objetivos ambientais visados.

2.2 - Entidades envolvidas pela auditoria

A auditoria foi desenvolvida junto da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR). Foi também recolhida informação junto da Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar (IGAMAOT).

2.3 - Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁸, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia;
- ◆ Agência Portuguesa do Ambiente;
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte;
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo;
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve;
- ◆ Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos;
- ◆ Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar.

Destas entidades não se pronunciaram o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo e a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.

As alegações apresentadas pela APA, pelas CCDR do Norte, do Centro, do Alentejo e do Algarve e pela IGAMAOT foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo VI a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

⁸ Republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

Na resposta a APA refere também ter já em aplicação melhorias dos seus procedimentos para cumprimento de todas as recomendações formuladas, de que relevam a compilação *“sob a forma de manual [de procedimentos para o licenciamento ambiental] a informação existente e dispersa e contemplando ainda as devidas alterações legislativas”* e a *“(…) disponibilização da informação sobre processos de licenciamento ambiental (...) através do portal oficial “Participa” (plataforma dedicada exclusivamente à participação pública dos cidadãos nos processos de consulta pública do MAOTE e das Entidades da Administração)”*

As CCDR do Alentejo e do Algarve comunicaram também, no sentido do acolhimento da recomendação formulada, que se propunham adotar um manual para o licenciamento dos aterros.

2.4 - Síntese metodológica

A auditoria foi desenvolvida segundo os métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC.

Dentro desses trabalhos, procedeu-se:

- ◆ Ao estudo do quadro normativo comunitário e nacional das questões subjacentes à deposição de resíduos sólidos urbanos em aterro;
- ◆ À análise da articulação entre os diversos intervenientes no processo de controlo, através de entrevistas com dirigentes e técnicos da ERSAR, da APA, das CCDR, e da realização de testes de procedimento e de conformidade;
- ◆ À análise da implementação e cumprimento das medidas legislativas e administrativas tomadas para a implementação dos objetivos fixados pela legislação que efetuou a transposição das Diretivas PCIP, Resíduos e Aterros;
- ◆ À análise dos relatórios de atividade remetidos anualmente pelos operadores às entidades licenciadoras, nos termos da alínea e) do n.º 2 do art.º 27.º do Decreto-Lei n.º 183/2009;
- ◆ À análise dos Relatórios Anuais dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (elaborados pela ERSAR);
- ◆ À análise das notificações dos operadores às entidades licenciadoras e à IGAMAOT de ocorrências com efeitos negativos para o ambiente ou suscetíveis de afetar os recursos hídricos, nos termos da alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 183/2009;
- ◆ À análise dos relatórios de inspeções realizadas pela IGAMAOT.
- ◆ À apreciação dos recursos afetos ao licenciamento das operações de gestão de resíduos, com especial relevo para o licenciamento de aterros de resíduos sólidos urbanos;
- ◆ À verificação da legalidade e a regularidade da despesa nos procedimentos de contratação realizados no âmbito do objeto da auditoria.

2.5 - Quadro institucional e normativo

O papel de maior destaque na matéria objeto da auditoria está atribuído à APA, enquanto Autoridade Nacional de Resíduos e entidade licenciadora ambiental, e às CCDR, enquanto Autoridades Regionais de Resíduos e, também, entidades licenciadoras das operações de gestão de resíduos com



Tribunal de Contas

competências de monitorização e fiscalização, desempenhando ainda papéis de relevo a ERSAR, como entidade reguladora, e a IGAMAOT – Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar, que detém competência fiscalizadora em matérias de incidência ambiental.

A APA é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, prosseguindo atribuições no âmbito do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE)⁹, que tem por-missão propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas sectoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim, tendo em vista um elevado nível de proteção e de valorização do ambiente e a prestação de serviços de elevada qualidade aos cidadãos.

Em 2007, em resultado da aprovação da Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional pelo Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro, foi operada a fusão do Instituto do Ambiente (IA) e do Instituto de Resíduos (INR) na Agência Portuguesa do Ambiente (APA) pelo Decreto Regulamentar n.º 53/2007, de 27 de abril.

Em 2012, em resultado da fusão da APA, do Instituto da Água, I.P. (INAG), das cinco Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH) (Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve), da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC), da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos (CAGR), da Comissão de Planeamento de Emergência do Ambiente (CPEA) e do Departamento de Prospetiva e Planeamento (DPP) pelo Decreto-Lei 56/2012, de 12 março, a nova entidade, APA, I.P., passou a exercer as funções de Autoridade Nacional de Resíduos, competindo-lhe assegurar e acompanhar a execução da estratégia nacional para os resíduos e assegurar o exercício de competências próprias de licenciamento, da emissão de normas técnicas aplicáveis às operações de gestão de resíduos, do desempenho de tarefas de acompanhamento das operações de gestão de resíduos, bem como de uniformização dos procedimentos de licenciamento¹⁰.

Compete à APA a emissão de licença ambiental para os aterros de resíduos sólidos urbanos e outros resíduos não perigosos¹¹, nos termos do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto, e dos antecedentes Decretos-Leis n.ºs 173/2008¹² e Decreto-Lei n.º 194/2000¹³.

Nos procedimentos que antecedem o licenciamento dos aterros as ARH, atuais serviços da APA territorialmente desconcentrados, intervêm também no licenciamento da utilização dos recursos hídricos para captação de águas subterrâneas e para descarga de águas residuais, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio¹⁴.

⁹ Dec.-Lei n.º 56/2012, de 13 de março – orgânica da APA (Estatutos – Anexo à Portaria n.º 108/2013, de 15 de março) e Dec.-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto – quarta alteração à Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional – artigo 16.º-A, n.º 2, al. c). Anteriormente era um serviço central que integrava a administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, nos termos do art.º 4.º, n.º 1, al. d), do Dec.-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro, e do art.º 1.º do Decreto Regulamentar n.º 53/2007, de 27 de abril.

¹⁰ Cfr. al. a) e b) do n.º 3 do art.º 3.º do Dec.-Lei n.º 56/2012, de 12 de março.

¹¹ “Aterros de resíduos urbanos ou de outros resíduos não perigosos, com exceção dos aterros de resíduos inertes, que recebam mais 10 t por dia ou com uma capacidade total superior a 25 000 t”, cfr. ponto 5.4 do anexo I do Dec.-Lei n.º 173/2008.

¹² Artigo 9.º e seguintes.

¹³ Como sucessora da Direção-Geral do Ambiente, autoridade competente para o licenciamento ambiental nos termos do artigo 5.º.

¹⁴ Cfr. art.º 16.º dos Estatutos, idem.

As CCDR¹⁵ são serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira, que se encontram integrados na Presidência do Conselho de Ministros e são tuteladas pelo Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia e pelo Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional¹⁶. Compete-lhes exercer as competências relativas ao licenciamento, controlo e monitorização de operações de recolha, triagem, armazenagem, valorização e eliminação de resíduos, nos termos da legislação específica, bem como assegurar o acompanhamento e a avaliação dos resultados de monitorização ambiental nos domínios do ar, ruído e resíduos e garantir a operacionalidade das redes e equipamentos de monitorização que sejam da sua responsabilidade e, ainda, o cumprimento do regime de prevenção e controlo das emissões poluentes para a atmosfera, estabelecendo as medidas, os procedimentos e as obrigações dos operadores, com vista a evitar ou a reduzir a níveis aceitáveis a poluição atmosférica originada nas respetivas instalações¹⁷.

A ERSAR, pessoa coletiva de direito público, é atualmente uma entidade administrativa independente, nos termos dos Estatutos aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março, que alterou o respetivo estatuto jurídico, com funções de regulação e de supervisão, dotada de autonomia de gestão, administrativa e financeira e de património próprio, que se encontra adstrita ao ministério com atribuições na área do ambiente.

A ERSAR tem por objetivo assegurar a proteção dos utilizadores dos serviços de abastecimento de água, de drenagem e tratamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e dos preços praticados, uma vez que se trata de situações de monopólio natural ou legal.

Anteriormente a ERSAR¹⁸ era um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que já desempenhava as funções de entidade reguladora dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos.

As entidades gestoras dos 40 aterros de RSU¹⁹ licenciados são maioritariamente sociedades anónimas (20 sociedades, que gerem 30 aterros), seguindo-se as empresas intermunicipais (4 empresas, que gerem 5 aterros), existindo ainda duas associações de municípios, uma empresa municipal, uma sociedade de responsabilidade limitada e uma associação sem fins lucrativos que gerem, cada uma, um aterro.

À contratação da aquisição de serviços pela APA, pela ERSAR e pelas CCDR é aplicável o Código dos Contratos Públicos (CCP).

2.6 - Condicionantes da auditoria

A sujeição do licenciamento dos aterros de resíduos sólidos urbanos a dois regimes distintos, ainda que articulados — licenciamento ambiental e licenciamento da operação de deposição de resíduos — e

¹⁵ Através da Direções de Serviços de Ambiente.

¹⁶ Cfr. art.º 1.º, n.º 1, do Dec.-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro.

¹⁷ Cfr. al. b), d), g) e j) do art.º 4.º da Portaria n.º 528/2007, de 30 de abril.

¹⁸ Criada pelo Dec.-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro (lei orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional), com estatutos aprovados pelo Dec.-Lei n.º 277/2009, de 2 de outubro.

¹⁹ Aterros de RSU onde se verificam operações de gestão de resíduos identificadas no n.º 5.4 do anexo I do Dec.-Lei n.º 173/2008, referido atrás.



h

as sucessivas alterações de competências em matéria desses licenciamentos, resultantes da fusão do IA e do INR na APA e, depois, da transferência do licenciamento da operação para as CCDR pelo Decreto-Lei n.º 183/2009 e a transição de processos nele determinada, deram lugar a uma desarticulação do histórico dos processos administrativos dos aterros licenciados, que dificultaram a análise da sequência dos procedimentos efetuada na auditoria.

Assim, nos processos administrativos da APA de licenciamento e renovação de licenciamento dos aterros de resíduos sólidos urbanos selecionados na amostra para análise foi necessário, em face das insuficiências encontradas, solicitar documentação adicional e esclarecimentos complementares.

Não se registaram outras condicionantes aos trabalhos de auditoria, salientando-se a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e técnicos em facultar os elementos solicitados e em prestar os esclarecimentos pedidos.

3 - PARTE EXPOSITIVA

3.1 - Enquadramento legal da gestão de resíduos e da deposição de RSU em aterro

A Diretiva n.º 96/61/CE, de 24 de setembro, estabeleceu o sistema de Prevenção e Controlo Integrados da Poluição (PCIP), aplicando à regulação de determinadas atividades industriais uma abordagem ambiental integrada, assente prioritariamente na prevenção das emissões de poluentes e na sua minimização, favorecendo a proteção do ambiente no seu todo.

Esta Diretiva, usualmente designada “*Diretiva PCIP*”, veio impor que o funcionamento das instalações onde se desenvolvem alguma ou várias dessas atividades, listadas no seu anexo I e onde se inclui a deposição de resíduos sólidos urbanos e industriais banais em aterros de dimensão significativa²⁰, está condicionado à obtenção de uma licença ambiental.

Com o intuito de reduzir e/ou prevenir tanto quanto possível os impactes resultantes da deposição de resíduos em aterro, evitando em particular a poluição das águas de superfície, subterrâneas, o solo e a atmosfera, foi aprovada a Diretiva n.º 99/31/CE do Conselho, de 26 de abril²¹ (“*Diretiva Aterros*”). Mais tarde seria aprovada a Diretiva n.º 2006/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril²² (“*Diretiva Resíduos*”), que visou promover a prevenção ou a redução da produção e da nocividade dos resíduos e a valorização dos mesmos por reciclagem, reutilização, recuperação ou utilização como fonte de energia.

²⁰ A Diretiva aplica-se à generalidade das atividades industriais e a algumas atividades agrícolas, abrangendo os aterros de resíduos que recebam mais de 10 toneladas por dia ou com uma capacidade total superior a 25 000 toneladas, com exceção dos aterros de resíduos inertes (cfr. n.º 5.4 do anexo I).

²¹ Alterada pela Diretiva n.º 2011/97/UE, do Conselho, de 5 de dezembro, pelo Regulamento (CE) n.º 1137/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro, e pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro.

²² Alterada pela Diretiva n.º 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro, e pela Diretiva n.º 2009/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril.

A Diretiva n.º 96/61/CE foi transposta pelo Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto²³ ²⁴. Ao proceder à transposição, este diploma desenvolveu o princípio da licença ambiental para atividades poluidoras, consagrado na Lei de Bases do Ambiente²⁵ desde 1987. Foram, assim, criadas as condições necessárias a que a instalação, exploração, encerramento e manutenção pós-encerramento dos aterros, seja efetuada de forma a evitar ou a reduzir tanto quanto possível os efeitos negativos sobre o ambiente, bem como quaisquer riscos para a saúde humana. A licença ambiental não se sobrepõe aos vários regimes aplicáveis ao licenciamento de cada uma das atividades abrangidas pelo diploma, antes aborda esses regimes de uma forma integrada com as componentes ambientais previstas, articulando os diversos pareceres sectoriais já previstos na legislação vigente.

A Diretiva n.º 96/61/CE sofreu diversas alterações, tendo sido alterada e republicada pela Diretiva n.º 2008/1/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro. Esta Diretiva foi transposta pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto²⁶, diploma vigente no período em que foram emitidas as licenças ambientais dos aterros cujos processos de licenciamento foram analisados na auditoria.

A Diretiva n.º 2008/1/CE foi revogada, com efeitos a partir de 7 de janeiro de 2014, pela Diretiva n.º 2010/75/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativa às emissões industriais (“*Diretiva Emissões Industriais*” ou “*DEI*”). Esta Diretiva foi transposta pelo Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto²⁷.

A Agência Portuguesa do Ambiente é a autoridade competente para a emissão da licença ambiental estabelecida no Decreto-Lei n.º 127/2013, o que igualmente sucedia na vigência dos anteriores Decretos-Leis n.ºs 194/2000 e 173/2008.

A Diretiva n.º 99/31/CE foi transposta pelo Decreto-Lei n.º 152/2002²⁸ ²⁹, de 23 de maio, que estabeleceu o regime jurídico a que estava sujeito o procedimento para a emissão de licença, instalação, exploração, encerramento e manutenção pós-encerramento de aterros destinados à deposição de resíduos, atualmente regulado pelo Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto.

A Diretiva n.º 2006/12/CE³⁰ foi transposta pelo Decreto-Lei n.º 178/2006³¹, de 5 de setembro, que aprovou o regime geral da gestão de resíduos. Essa Diretiva foi revogada pela Diretiva n.º 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro, que foi transposta pelo

²³ Alterado pelos Dec.-Leis n.ºs 152/2002, de 23 de maio, 69/2003, de 10 de maio, 233/2004, de 14 de dezembro, 130/2005, de 16 de agosto, e 178/2006, de 5 de setembro, e revogado pelo Dec.-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto.

²⁴ O prazo concedido para a transposição da Diretiva PCIP pelos Estados-Membros foi de três anos após a data de entrada em vigor da mesma (30 de outubro de 1996), tendo expirado a 30 de outubro de 1999 (cfr. art.ºs 20.º e 21.º). A transposição do regime PCIP para a ordem jurídica nacional ocorreu cerca de 4 anos após a entrada em vigor da Diretiva PCIP, tendo sido excedido desta forma o prazo estabelecido na referida Diretiva.

²⁵ Então a Lei n.º 11/87, de 7 de abril, atualmente substituída pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que a revogou.

²⁶ Alterado pelo Dec.-Lei n.º 60/2012, de 14 de março, e revogado pelo Dec.-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto.

²⁷ Estabelece o regime de emissões industriais. Transpõe a Diretiva n.º 2010/75/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro.

²⁸ Alterado pelo Dec.-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, e revogado pelo Dec.-Lei n.º 183/2009.

²⁹ Não foi cumprido o prazo para transposição. O artigo 18.º da Diretiva estabelece que os Estados-membros deveriam por em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para o seu cumprimento o mais tardar dois anos após a entrada em vigor, o que, face ao disposto no artigo 19.º, que estabeleceu a entrada em vigor na data da publicação no JOCE (16 de julho de 1999), deveria ter ocorrido até 16 de junho de 2001.

³⁰ A Diretiva entrou em vigor no vigésimo dia seguinte ao da publicação no JOUE, que teve lugar em 27 de abril de 2006, ou seja, em 17 de maio de 2006 (cfr. art.º 21.º).

³¹ Alterado pelo Dec.-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e pelos Dec.-Leis n.ºs 183/2009, de 10 de agosto, e 73/2011, de 17 de junho, tendo sido republicado por este último.



Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho³², que alterou e republicou o Decreto-Lei n.º 178/2006, estabelecendo o regime geral aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos em vigor.

O Decreto-Lei n.º 73/2011 preconiza que as orientações fundamentais de âmbito nacional da política de resíduos constem do Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR), que deve estabelecer regras orientadoras para os planos específicos de gestão, os quais concretizam esse Plano em cada área específica de atividade geradora de resíduos.

Verifica-se que as medidas legislativas tomadas nesta matéria e acima referidas transpuseram de forma adequada as diretivas n.ºs 96/61/CE (*Diretiva PCIP*), 93/31/CE (*Diretiva Aterros*) e 2006/12/CE (*Diretiva Resíduos*), bem como a 2008/98/CE que a alterou, embora não tenham sido respeitados os prazos fixados.

3.2 - Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos

A gestão de resíduos em Portugal Continental, antes da implementação do primeiro Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos³³ (PERSU), assentava na gestão municipal direta e reduzia-se fundamentalmente à recolha e à eliminação não controlada dos RSU, existindo para tal 341 lixeiras, cinco unidades de valorização orgânica e 13 locais de deposição controlada (“aterros”). A execução do PERSU, aprovado em 1997 como instrumento de planeamento de referência na área dos resíduos urbanos, conduziu à criação de sistemas multimunicipais e intermunicipais de gestão de RSU, ao encerramento das lixeiras e à construção de infraestruturas de valorização e eliminação e a criação de sistemas de recolha seletiva.

Foi neste enquadramento, por impulso da legislação que transpôs as diretivas atrás referidas e do financiamento comunitário, que se verificou a erradicação total das lixeiras em 2002, existindo em 2006 uma situação muito diferente, com 34 aterros sanitários, oito unidades de valorização orgânica e duas unidades de incineração.

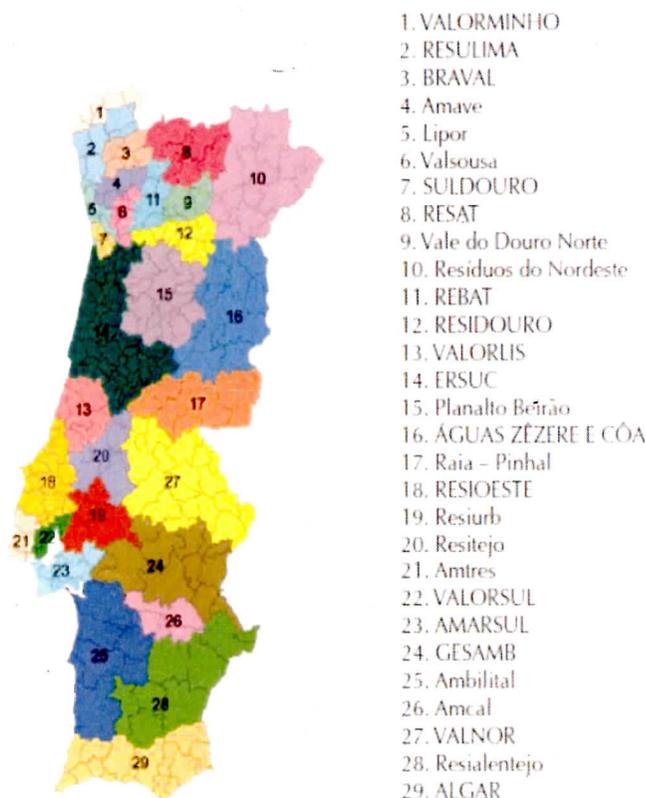
Na sequência do primeiro PERSU foi aprovado o PERSU II para o período de 2007 a 2016³⁴, tendo em atenção as novas exigências entretanto estabelecidas a nível nacional e comunitário, incluindo objetivos, metas e ações para o sector que visavam a redução da quantidade dos resíduos produzidos, o cumprimento dos objetivos comunitários em matéria de desvio de resíduos urbanos biodegradáveis de aterro, de reciclagem e valorização de resíduos de embalagens, procurando colmatar as limitações apontadas à execução do Plano anterior. Estabeleceu, ainda, as regras orientadoras para os planos multimunicipais, intermunicipais e municipais de ação, atendendo ao plano nacional de gestão de resíduos previsto no Decreto-Lei n.º 178/2006, e aos planos específicos para cada área específica de atividade geradora de resíduos que o concretizaram.

³²Não foi cumprido o prazo para transposição. O n.º 1 do artigo 40.º da Diretiva estabeleceu que os Estados-Membros deveriam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva até 12 de dezembro de 2010.

³³Previsto no art.º 15.º do Dec.-Lei n.º 310/95, de 20 de novembro.

³⁴Pela Portaria n.º 187/2007, de 12 de fevereiro. A APA elabora relatórios anuais de acompanhamento do PERSU II, nos termos do aí disposto no n.º 2.

Figura 1 – Sistemas de Gestão de Resíduos (Multimunicipais e Intermunicipais), em fevereiro de 2006



Fonte: Reproduzido de PERSU II - Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos 2007-2016 (MAOTDR)

Face às alterações ocorridas na estratégia, objetivos e metas comunitárias entretanto definidas e à necessidade de alinhamento da política nacional de RSU para cumprimento das novas metas, foi entendido como necessário proceder à revisão do PERSU II mesmo antes do final do período de abrangência previsto. Assim, foi aprovado um novo PERSU, o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos para o período 2014-2020 (PERSU 2020)³⁵, que englobou o Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos e atualizou a política, orientações e prioridades para os resíduos urbanos, considerando-os como recursos, minimizando os impactes ambientais e aproveitando o seu valor, procurando dissociar o crescimento económico do consumo de materiais e da produção de resíduos e envolvendo diretamente o cidadão nessa estratégia.

3.3 - Processo de licenciamento de aterros de RSU

O princípio do licenciamento ambiental está consagrado desde 1987 na Lei de Bases do Ambiente³⁶, onde se dispunha, no n.º 1 do artigo 33.º:

“A construção, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e o exercício de actividades efectivamente poluidoras dependerão do prévio licenciamento pelo serviço competente do

³⁵ Pela Portaria n.º 187-A/2014, de 17 de setembro.

³⁶ Lei n.º 11/87, de 7 de abril, revogada e substituída pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril.



Tribunal de Contas

Estado responsável pelo ambiente e ordenamento do território, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.

Este princípio foi concretizado pelo Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto, e Decretos-Leis n.ºs 173/2008 e 127/2013, que lhe sucederam, sendo enunciadas em anexos desses diplomas as atividades abrangidas.

O Decreto-Lei n.º 183/2009, regime jurídico da deposição de resíduos em aterro, estabelece no n.º 1 do artigo 12.º que a operação de deposição de resíduos em aterro está sujeita a licenciamento nos termos ali regulados. Este diploma estabelece também que a deposição de resíduos em aterro constitui uma operação de gestão de resíduos, nos termos do regime geral de gestão de resíduos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2006³⁷, e que em tudo o que ali não estiver especialmente regulado é subsidiariamente aplicável este último regime³⁸.

Assim, o licenciamento de aterros de RSU obedece a dois regimes distintos: o regime jurídico da operação de deposição de resíduos em aterro, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 183/2009, da conformidade com o qual depende a emissão do alvará de licença da operação de deposição de resíduos em aterro pela CCDR competente e, no período abrangido na auditoria, o regime de prevenção e controlo integrados da poluição³⁹, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de que resulta a emissão da licença ambiental pela APA, condicionadora de emissão da licença de operação, tendo também aplicação, supletivamente, o regime geral aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, correspondendo cada um destes diplomas principalmente à transposição de uma das três Diretivas comunitárias atrás referidas — aterros, PCIP⁴⁰, e resíduos.

As autoridades competentes para a emissão dos alvarás de licença da operação de deposição de RSU em aterro são a APA, no caso dos aterros abrangidos pelo regime de avaliação de impacte ambiental (AIA), e as CCDR, nos termos definidos e regulados pelo Decreto-Lei n.º 183/2009⁴¹. O pedido de licença é instruído com o projeto de execução e exploração do aterro e outros elementos definidos nesse diploma⁴². O pedido de licença dos aterros de RSU que recebam mais de 10 t por dia ou com uma capacidade total superior a 25 000 t, por se tratar de instalações sujeitas ao regime PCIP⁴³, cujo início de exploração e alterações substanciais estão sujeitos a licença ambiental, a atribuir pela APA, nos termos do Decreto-Lei n.º 173/2008⁴⁴, é apresentado através do formulário para o pedido de licença ambiental, designado por formulário PCIP⁴⁵.

³⁷ Cfr. n.º 2 do art.º 3.º.

³⁸ Cfr. art.º 51.º.

³⁹ Substituído pelo regime de emissões industriais, aprovado pelo Dec.-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto.

⁴⁰ Atualmente “DEI” (*Diretiva Emissões Industriais*).

⁴¹ Cfr. al. a) e c) do art.º 14.º, sendo anteriormente competência das direções regionais do ambiente e do ordenamento do território e do Instituto dos Resíduos, cfr. art.ºs 34.º e 37.º do Dec.-Lei n.º 152/2002.

⁴² Elementos elencados no n.º 1 do art.º 17.º, sendo as peças do projeto definidas no anexo II do mesmo diploma.

⁴³ Cfr. al. h) do art.º 2.º e ponto 5.4 do anexo I do Dec.-Lei n.º 173/2008.

⁴⁴ Cfr. n.º 1 do art.º 9.º.

⁴⁵ Cfr. n.º 2 do art.º 17.º do Dec.-Lei n.º 183/2009.

O pedido de licenciamento deve ser apresentado à CCDR, na qualidade de entidade licenciadora⁴⁶, instruído com o projeto de execução e de exploração do aterro, o formulário PCIP e outra documentação exigida pelo artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 183/2009⁴⁷. É a CCDR que verifica a correta instrução do pedido, solicitando ao requerente o aperfeiçoamento do mesmo se for caso disso, procede à liquidação da taxa devida e promove o envio do pedido de licença ambiental à APA⁴⁸ e a consulta das outras entidades que, nos termos legais, se devem pronunciar⁴⁹ — ARH (APA), Delegado de Saúde e Autoridade para as Condições de Trabalho. A aprovação do projeto é notificada ao requerente, sendo válida pelo prazo de dois anos, prorrogável com fundamento em facto que lhe não seja imputável⁵⁰, ou seja, o requerente dispõe de dois anos para dar início à realização da instalação.

Após a execução, o operador solicita a realização de vistoria, que é efetuada pela CCDR, acompanhada pelas entidades que tenham emitido parecer.

A CCDR defere o pedido de licença para a operação de deposição após a execução da instalação e a realização de vistoria favorável da mesma⁵¹ e após a APA ter deferido o pedido de licença ambiental e a ter remetido à CCDR ou após ocorrer o deferimento tácito do pedido desta licença^{52 53}.

A APA e as CCDR coordenam entre si e com outras entidades licenciadoras, bem como com as entidades que devem obrigatoriamente ser consultadas⁵⁴, a informação e ações necessárias à decisão de licenciamento ambiental e de licenciamento da atividade de deposição de RSU em aterro, bem como as relativas a outras atividades de gestão de resíduos que usualmente têm lugar nas mesmas instalações.

Dos organismos auditados, APA e CCDR, apenas a CCDR do Centro dispunha de um *Manual de Procedimentos para a Tramitação dos Processos de Licenciamento e Acompanhamento de Aterros*.

A APA, no exercício do contraditório, referiu, a este propósito, ter instituído, nos procedimentos internos, a prática de formação dos novos técnicos em contexto de trabalho e a disponibilização de um “*Manual de Acolhimento*” do Departamento de Gestão do Licenciamento Ambiental, com alguns procedimentos associados ao Departamento e que, no âmbito temporal da auditoria, dispunha ainda dos seguintes documentos: “*Guia relativo ao procedimento de licenciamento de instalações e sua articulação com o processo de licenciamento ambiental*”, “*Procedimento de licenciamento – Fluxograma de procedimentos de licenciamento ambiental e de licenciamento de aterros*”, “*Novo formato de Licenciamento Ambiental*”, “*Check List para procedimento de LA*” e “*Manual de procedimentos – Otimização do modelo de funcionamento da Divisão de Controlo Integrados da Poluição*”. Considerou, por outro lado, ser “*uma boa prática a existência de um manual de procedimentos para o licenciamento ambiental, compilando sob a forma de manual a informação existente e dispersa e contemplando ainda as devidas atualizações legislativas*”, aspeto que referiu como “*a ser contemplado nas atividades a desenvolver por esta Agência*”.

⁴⁶Cfr. al. c) do art.º 14.º do Dec.-Lei 183/2009.

⁴⁷Atualmente o operador submete o pedido de licença no balcão único eletrónico dos serviços, cfr. disposto no n.º 1 do art.º 52.º do Dec.-Lei n.º 183/2009, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 84/2011, de 20 de junho. O formulário encontra-se disponível em http://bde.portaldaeempresa.pt/balcaodoempreendedor/Resources/pdf/forms/form_00000000-0000-0000-1111-000000000205.pdf.

⁴⁸Cfr. n.º 3 do art.º 11.º do Dec.-Lei n.º 173/2008.

⁴⁹Cfr. art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 183/2009.

⁵⁰Cfr. n.ºs 1 e 5 do art.º 21.º, idem.

⁵¹Cfr. art.º 23.º do Dec.-Lei n.º 183/2009.

⁵²Cfr. n.º 2 do art.º 9.º do Dec.-Lei n.º 173/2008.

⁵³A decisão da entidade coordenadora sobre o pedido de autorização de instalação pode ser proferida antes da decisão final no procedimento de licença ambiental, que é apenas condição do início da exploração da instalação (n.º 3 do art.º 9.º do Dec.-Lei n.º 173/2008).

⁵⁴Cfr. art.º 20.º do Dec.-Lei n.º 183/2009.



No exercício do contraditório, a CCDR do Norte veio comunicar que “a CCDR-Norte, em conjunto com a AMA – Agência para a Modernização Administrativa, trabalhou no sentido de serem desenvolvidos e implementados [através do “balcão único eletrónico”⁵⁵] um conjunto de procedimentos e formulários tipo, ao nível das situações em que a intervenção das CCDR’s é determinante”, onde se inclui o licenciamento da deposição de RSU em aterro. Referiu também que “(...) em Março de 2015, começou a ser implementado na CCDR-N um Novo Sistema de Gestão Documental, ficando desde logo assumido que o licenciamento de aterros sanitários seriam um dos primeiros dossiers a ser implementado, sendo também este um dos temas a disponibilizar no Balcão Único Sistémico da CCDR-N. Neste novo sistema documental, os documentos (...), são digitalizados e encaminhados eletronicamente para a Direção de Serviços de Ambiente, seguindo um workflow de procedimento do processo, nos termos definidos pela legislação vigente (D.L. 183/2009) (...)”. Conclui a CCDR do Norte considerando “(...) existir, presentemente na CCDR-N, um conjunto de instrumentos de procedimento e tramitação processual, capazes de garantir o fluxo de etapas e evidências devidamente hierarquizadas de tomadas de decisão subjacentes à emissão da licença de deposição de resíduos em aterro, definido pelo D.L. 183/2009, de 10 de agosto”.

A CCDR do Alentejo comunicou que se propunha adotar um manual para o licenciamento dos aterros. A CCDR do Algarve referiu, sobre a mesma matéria a intenção de proceder à elaboração de um manual, considerando ser desejável a adoção de um manual deste tipo por todas as CCDR e propondo-se desenvolver contactos nesse sentido.

A tramitação dos pedidos de emissão de licença da operação de deposição de resíduos em aterro e da necessária licença ambiental e os correspondentes processos de decisão de atribuição estão esquematizados nas figuras 2 e 3 do anexo II.

Os aterros de RSU realizados de acordo com os requisitos e características técnicas específicas aplicáveis à conceção, construção, exploração, encerramento e pós-encerramento especificados no Decreto-Lei n.º 183/2009 são obras de engenharia multidisciplinares complexas, constituídas por uma ou mais células de deposição e diversas infraestruturas complementares⁵⁶. Nas instalações dos aterros são também realizadas normalmente, para além da deposição, algumas outras operações de gestão de resíduos sujeitas a licenciamento, nos termos do regime geral aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, tais como as operações de triagem e armazenagem, compostagem, valorização energética do biogás, etc.

Assim sendo, para além do alvará de licença da operação de deposição de resíduos em aterro, da licença ambiental e das licenças de operação para outras operações de gestão de resíduos processadas no mesmo local, outros enquadramentos legais encontram aplicação ao projeto, à construção, aos equipamentos ou ao funcionamento dos aterros e das instalações complementares usuais. Relevam os regimes relativos à compatibilidade da localização dos aterros com os instrumentos de gestão territorial e licenciamento da operação urbanística, com aplicação prévia à elaboração do projeto e ao pedido de licenciamento da operação de deposição e de licenciamento ambiental, das autorizações de utilização de recursos hídricos, necessárias à instrução do pedido, e o enquadramento relativo a segurança e saúde de populações e trabalhadores do aterro, sobre as quais o Delegado de Saúde Regional e a Autoridade para as Condições de Trabalho são obrigatoriamente consultados⁵⁷.

⁵⁵ Cfr. Dec.-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, e Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto, que transpõem as Diretivas n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro (Diretiva Serviços), e n.º 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro (Diretiva de Qualificações).

⁵⁶ A execução de um aterro de RSU constitui uma operação urbanística que pode estar sujeita a controlo prévio nos termos do regime jurídico de urbanização e edificação estabelecido pelo Dec.-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, caso em que a decisão pela câmara municipal está condicionada a decisão de aprovação da operação de deposição de resíduos em aterro nos termos do Dec.-Lei n.º 183/2009, ou estar isenta de controlo prévio nos termos do disposto no art.º 7.º (Operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública), daquele diploma.

⁵⁷ Esses enquadramentos legais estão sintetizados no quadro 10 do anexo III.

3.3.1 - Tomada de decisão no âmbito dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental e de licenciamento da operação de deposição de resíduos em aterro

De acordo com o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro, o operador deve requerer à entidade licenciadora (CCDR) a emissão de licença de operação, incluindo nos elementos que instruem o pedido o formulário PCIP⁵⁸, que consubstancia o pedido de licença ambiental a ser emitido pela APA, que deve proferir a decisão final no prazo de 75 dias contados da receção do pedido⁵⁹, sendo a licença ambiental condicionadora da decisão de emissão do alvará de licença de deposição de resíduos em aterro⁶⁰.

Para renovação da licença ambiental, de acordo com o Decreto-Lei n.º 173/2008, diploma aplicável no período em análise, o operador devia requerê-la à APA, através da entidade licenciadora (CCDR), até aos 75 dias anteriores à data do termo do prazo de validade fixado na mesma⁶¹. Por força da aplicação à renovação da licença do regime do procedimento de licenciamento ambiental⁶², a APA deve proferir a decisão final sobre a renovação no prazo de 75 dias contados da receção do pedido.

A decisão de emissão da licença consubstancia uma fase do procedimento administrativo de licenciamento, devendo traduzir-se num ato formal de apreciação dos elementos apresentados pelo operador no formulário PCIP e referidos nas alíneas a) a m) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 173/2008, bem como dos outros dados e informações fornecidos à APA.

A licença ambiental constitui um ato administrativo, integrado num procedimento faseado, e que é condição da posterior decisão de autorização para o exercício de uma atividade poluente. Daí que a natureza jurídica da licença ambiental seja a de uma decisão prévia⁶³, condicionadora da existência e do conteúdo de posteriores atos administrativos.

Encontram-se referências ao termo “*decisão sobre o pedido de licença ambiental*” em várias disposições do Decreto-Lei n.º 173/2008, como sejam os n.ºs 1, 2 e 5 do artigo 16.º e o n.º 1 do artigo 17.º. Por sua vez, a alínea a) do artigo 19.º do mesmo diploma determina que, após a tomada de decisão, a APA proceda à divulgação, entre outros, da fundamentação da decisão, a qual deve ter em conta as observações e sugestões apresentadas pelo público interessado⁶⁴, incluindo informações sobre o procedimento de participação do público.

De forma idêntica, o Decreto-Lei n.º 183/2009, prevê uma “*Decisão final de licenciamento da operação de deposição de resíduos em aterro*”, no artigo 25.º, com essa epígrafe, decisão que é comunicada ao requerente, para que este, no prazo de 15 dias após a comunicação dessa decisão proceda à prestação

⁵⁸ Cfr. n.º 2 do art.º 17.º do Dec.-Lei n.º 183/2009.

⁵⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 16.º do Dec.-Lei n.º 173/2008.

⁶⁰ Cfr. art.º 23.º do Dec.-Lei n.º 183/2009.

⁶¹ Cfr. n.º 1 do artigo 20.º do Dec.-Lei n.º 173/2008.

⁶² Cfr. n.º 2, *idem*.

⁶³ A licença ambiental constitui um ato administrativo prévio, na medida em que ela é emitida num momento em que a Entidade Coordenadora ainda não está em condições de decidir sobre a autorização global (o licenciamento da instalação), mas em que alguns dos requisitos para o deferimento dessa autorização (concretamente os relativos à prevenção e controlo integrados que a atividade provocará e às medidas necessárias para evitar ou reduzir as suas emissões para o ar, a água ou o solo, a prevenção e controlo do ruído e a produção de resíduos) podem ser já decididos pela APA responsável pela sua apreciação.

⁶⁴ Os titulares de direitos subjetivos ou de interesses legalmente protegidos, no âmbito das decisões tomadas no procedimento administrativo de emissão, renovação da licença ou atualização das condições de uma licença ambiental, bem como o público afetado ou suscetível de ser afetado por essa decisão, designadamente as organizações não governamentais de ambiente (ONGA) (cfr. al. q) do art.º 2.º do Dec.-Lei 173/2008).



de garantia financeira e faça prova da subscrição de seguro de responsabilidade civil extracontratual⁶⁵. Só após a receção dos comprovativos da prestação da garantia e da subscrição do seguro é que a entidade licenciadora emite o *Alvará de licença*⁶⁶.

3.3.2 - Análise dos processos de licenciamento dos aterros de RSU

Na auditoria foram analisados os processos relativos aos 14 aterros com licença ambiental inserida no *site* da APA⁶⁷ e emitida na vigência do Decreto-Lei n.º 173/2008, constando o detalhe da análise do anexo IV.

Nos processos analisados não existe evidência de que a tomada de decisão subjacente à emissão de 13 das 22 licenças ambientais dos aterros e aditamentos às mesmas teve por base uma informação elaborada pelos serviços competentes da APA e sujeita a apreciação e aprovação por parte do Conselho Diretivo, órgão legalmente competente para a emissão dessas licenças. Essa situação verifica-se relativamente a 13 das 22 licenças ambientais e seus aditamentos, de que relevam:

- ◆ LA n.º 23/2009, emitida em 14 de outubro de 2009 para o Aterro Sanitário de Sermonde;
- ◆ LA n.º 308/2009, emitida em 26 de junho de 2009 para o Aterro para Resíduos não Perigosos do Baixo Tâmega;
- ◆ LA n.º 100/2008, emitida em 2 de julho de 2008 para o Aterro de Resíduos não Perigosos do Fundão e 1.º Aditamento à mesma, de 28 de julho de 2011;
- ◆ LA n.º 382/2010, emitida em 10 de setembro de 2010 para o Aterro de Resíduos não Perigosos de Castelo Branco;
- ◆ LA n.º 269/2010, emitida em 18 de fevereiro de 2010 para o Centro de Tratamento de Resíduos do Oeste;
- ◆ LA n.º 369/2010, emitida em 9 de abril de 2010 para o Aterro Sanitário Intermunicipal do Distrito de Évora; e
- ◆ LA n.º 72/2012, emitida em 5 de novembro de 2012 para o Aterro Sanitário do Barlavento Algarvio.

Sobre a ausência de evidência de que a tomada de decisão subjacente à emissão destas licenças teve por base uma informação sujeita a apreciação e aprovação pelo órgão legalmente competente, no exercício do contraditório a APA veio comunicar ter, para a elaboração das licenças ambientais, a seguinte prática instituída:

“– Caso a decisão a proferir por esta Agência seja uma aplicação direta da legislação nacional, a LA assinada e rubricada é a evidência objetiva da apreciação e aprovação do constante na decisão, pelo órgão legalmente competente para a emissão da LA;
– Caso a decisão a proferir por esta Agência não resulte de uma aplicação direta da legislação ambiental nacional, nomeadamente a necessidade de apresentar planos de melhoria com vista a atingir determinado Valor Limite de Emissão, é elaborada uma informação que suporta a proposta de licença a aprovar pelo conselho diretivo, órgão legalmente competente para a emissão da LA.

⁶⁵Cfr. n.º 4 do art.º 23.º, n.º 1 do art.º 24.º e n.º 1 do art.º 26.

⁶⁶Cfr. n.º 1 do art.º 27.º.

⁶⁷Em <http://ladigital.apambiente.pt/>.

Desta forma fica garantida a autorização superior de toda e qualquer condição constante nas LA, evitando-se assim o peso burocrático associado à preparação de uma informação sempre que seja emitida uma LA, em benefício dos processos”.

Apesar do alegado, verifica-se, relativamente ao licenciamento dos aterros a que se referem os pontos 1, 2, 5, 9, 12, 13 e 14 do anexo IV, aqui em causa, que não existe qualquer evidência de aplicação dessa prática.

Idêntica situação se verificou na CCDR do Norte relativamente à emissão, averbamento e renovação de licenças de deposição de resíduos em aterro, de que relevam:

- ◆ Da Licença da Operação de Deposição de Resíduos em Aterro n.º 2/2013, de 25 de julho, emitida em 31 de julho de 2013 para o Aterro Sanitário de Valença;
- ◆ Do 3.º Averbamento à Licença de Exploração, de 26 de maio de 2011, que atualizou e estendeu a validade da LE n.º 23/2005/INR do Aterro Sanitário de Sermonde; e
- ◆ Da Renovação da Licença de Exploração n.º 1/2006/INR, de 1 de abril de 2011, que atualizou e estendeu a validade da LE do Aterro para Resíduos não Perigosos do Baixo Tâmega.

Observou-se que, sendo a aprovação do pedido de licença ambiental condição prévia e necessária da decisão de emissão da licença de operação de deposição de resíduos em aterro e envolvendo a licença ambiental a análise de todas as questões ambientais relevantes de funcionamento da instalação, o decurso temporal do procedimento de licenciamento ambiental foi, em todas as situações, o elemento determinante do tempo que demorou todo o processo de licenciamento.

Os processos evidenciam que a APA procura controlar o cumprimento dos prazos legais para emissão das licenças, constatando-se que, na maioria das situações analisadas na auditoria, o tempo decorrido entre a entrada do pedido e a emissão da licença de exploração ou licença de operação foi condicionado sobretudo pelas deficiências na instrução dos requerimentos na parte respeitante ao licenciamento ambiental e à demora dos operadores na entrega dos elementos em falta ou na prestação de esclarecimentos solicitados.

Apesar disso, verificaram-se situações de ausência de emissão atempada de licenças ambientais, com implicações na emissão das licenças de exploração ou licenças de operação, de que relevam as licenças ambientais:

- ◆ LA n.º 23/2009, emitida para o Aterro Sanitário de Sermonde; e
- ◆ LA n.º 72/2012 emitida para o Aterro de Resíduos não Perigosos do Barlavento Algarvio.

A validade da licença ambiental LA n.º 23/2009, emitida pela APA para o Aterro Sanitário de Sermonde, em 14 de outubro de 2009, remetia para a validade da licença de exploração de que o aterro dispunha (LE n.º 23/2005/INR, válida até 30 de dezembro de 2010). A APA emitiu depois, em 20 de julho de 2010, o 1.º Aditamento à licença ambiental, que refere também ter a mesma validade da licença de exploração, e que foi integrado na licença de exploração pelo 3.º Averbamento à mesma. Este 3.º Averbamento da Licença de Exploração n.º 23/2005/INR, de 26 de maio de 2011, atualizou-a e estendeu-lhe a validade até 31 de dezembro de 2015. Ou seja, este 3.º Averbamento atualizou uma licença de exploração caducada, na qual integrou uma licença ambiental e respetivo aditamento igualmente caducados.



Por outro lado, tendo em consideração que a LA n.º 23/2009 respeita a uma alteração substancial, nos termos definidos na alínea b) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 173/2008, ao abrigo do qual foi emitida, deveria ter lugar um novo procedimento de licenciamento de operação do aterro, como determina o n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 183/2009.

A validade da licença ambiental LA n.º 72/2012 emitida pela APA em 15 de novembro de 2012 para o Aterro de Resíduos não Perigosos do Barlavento Algarvio e do 1.º Aditamento, que retifica erros da mesma, remetem para a “*validade do alvará de licença da operação de deposição de resíduos*”, quando a Licença de Exploração do aterro (LE n.º 4/2007/INR, válida até 18 de abril de 2012) se encontrava já caducada.

Em dois casos em que foi atribuída pela APA eficácia retroativa à licença ambiental emitida, com base no disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 128.º do Código do Procedimento Administrativo, não foi explicitada qual a fundamentação de facto que a justificou:

- ◆ LA n.º 23/2008, emitida em 5 de março de 2008 para o Aterro Sanitário de Sermonde;
- ◆ LA n.º 72/2008, emitida em 15 de maio de 2008 para o Aterro Sanitário do Barlavento Algarvio.

O prazo de validade da licença ambiental LA n.º 23/2008, emitida para o Aterro Sanitário de Sermonde, atenta a eficácia retroativa a 30 de outubro de 2007 e a validade até 5 de março de 2018 constantes da mesma, violou o disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto, que dispunha que o período de validade da licença ambiental não podia exceder dez anos.

No exercício do contraditório a APA justificou a emissão de licenças com validade retroagida a 30 de outubro de 2007, pelo facto de o Decreto-Lei n.º 194/2000 ter estabelecido que as instalações existentes deveriam possuir licença ambiental até essa data e da impossibilidade de a Agência dar seguimento aos mais de 600 pedidos de licenciamento submetidos próximo da data limite estabelecida, tendo optado por atribuir eficácia retroativa às licenças pedidas atempadamente mas que, por razão não imputável ao operador, não tinham sido emitidas até àquela data.

A validade da Licença da Operação de Deposição de Resíduos em Aterro n.º 2/2013 emitida pela CCDR do Norte para o Aterro Sanitário de Valença, até 31 de dezembro de 2022, viola o disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 183/2009, quando conjugado com o disposto na alínea g) do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 173/2008, que dispõem que o termo do prazo de validade da licença de operação deve coincidir com termo do prazo da licença ambiental e este não pode exceder 10 anos, tendo a licença ambiental LA n.º 17/2012 nela integrada sido emitida em 16 de julho de 2012.

A CCDR do Alentejo emitiu em 6 de março de 2009 uma licença de instalação para o Aterro Sanitário de Évora, em violação do disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 152/2002, que dispunha que a licença de instalação só podia ser atribuída após emissão da correspondente licença ambiental, que só viria a ser emitida mais de um ano depois.

No exercício do contraditório, a CCDR do Alentejo refere o seguinte: “*No respeitante à emissão da “Licença de instalação (...) em 13 de março de 2009, antes de ter sido emitida a licença ambiental (o que ocorreu em 9-04-2010), note-se que não se verifica qualquer contraditoriedade entre as duas licenças. Por outro lado, ainda que se considere que foi emitida antes do tempo, em face do então vigente artigo 11º do DL 152/2002, porque a licença é constitutiva de direitos para a entidade requerente, a invalidade daí adveniente corresponderia a uma mera anulabilidade, sujeita ao regime dos artigos 135º, 136º e 140º do anterior Código*”

do Procedimento Administrativo, pelo que se deve considerar sanada ou consolidada, a nosso ver, esta situação”.

Estas afirmações em nada contrariam o exposto acima e no ponto 13 do anexo IV⁶⁸.

3.3.3 - Participação do público e divulgação da informação

A Diretiva n.º 2003/35/CE, que alterou a Diretiva n.º 96/61/CE (Diretiva PCIP), tendo em atenção a Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público e o Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente, usualmente designada por “Convenção de Aarhus”⁶⁹, alterou a redação do artigo 15.º “Acesso à informação e participação do público no processo de licenciamento”, aditando-lhe o anexo V sobre “Participação do Público na tomada de decisões”⁷⁰, cujo n.º 5 dispõe⁷¹:

“Compete aos Estados-Membros estabelecer as regras de informação do público (por exemplo, através da afixação de cartazes numa determinada área ou da publicação em jornais locais) e de consulta do público em causa (por exemplo, por escrito ou por inquérito público). Devem ser fixados prazos razoáveis para as diferentes fases, a fim de permitir que se disponha de tempo suficiente para informar o público e para que o público interessado se possa preparar e possa participar efectivamente ao longo do processo de tomada de decisão em matéria de ambiente sob reserva do disposto no presente anexo”.

A alteração da Diretiva n.º 96/61/CE pela Diretiva n.º 2003/35/CE deu lugar à alteração do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto (diploma PCIP), pelo Decreto-Lei n.º 130/2005, de 16 de agosto. A nova redação do artigo 24.º (Participação do público) dispôs que “os pedidos de emissão de licença ambiental para novas instalações, para alteração substancial da instalação, bem como o pedido de renovação ou actualização das condições da licença, são divulgados de forma a garantir a informação e a participação do público”⁷², estabelecendo que “a publicitação do pedido deve ser feita, nomeadamente, através da afixação de anúncio ou edital na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e na câmara municipal da área de localização do projecto, de publicação de anúncio em jornal de circulação nacional, regional ou local e através de meios electrónicos, designadamente a Internet (...)”⁷³ e que “os resultados das consultas realizadas (...) devem ser tidos em consideração na tomada de decisão sobre o pedido de licença ambiental”⁷⁴.

O Decreto-Lei n.º 173/2008 manteve estas disposições com ligeiras alterações de redação, especificando a APA como promotora da consulta pública, dentro das funções de entidade licenciadora ambiental que o diploma lhe atribuiu.

⁶⁸ A licença está datada de 6 de março de 2009, sendo 13 de março de 2009 a data do ofício que a remeteu ao operador.

⁶⁹ A Convenção de Aarhus foi assinada pela Comunidade Europeia em 25 de Junho de 1998. A Convenção foi refletida em diversas diretivas, de que relevam as Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho n.ºs 2003/4/CE, de 28 de janeiro, e 2003/35/CE, de 26 de maio, sobre acesso à informação e participação do público nos atos de decisão em matéria ambiental.

Portugal subscreveu também a Convenção, que foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de fevereiro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, da mesma data.

⁷⁰ A Convenção, como a designação deixa antever, assenta em três pilares interdependentes para a total implementação dos objetivos da convenção: o acesso à informação, a participação do público nos processos de decisão e o acesso à justiça. O objetivo da Convenção é garantir os direitos de participação do público na tomada de decisões em questões ambientais, a fim de contribuir para a proteção do direito dos indivíduos de viverem num ambiente propício à sua saúde e bem-estar.

⁷¹ Este anexo V manteve-se praticamente sem alterações de redação nas Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho n.ºs 2008/1/CE, de 15 de janeiro, e 2010/75/UE, de 24 de novembro (anexo IV). O n.º 5 reproduzido manteve-se sem qualquer alteração.

⁷² Cfr. n.º 1 do art.º 24.º do Dec.-Lei n.º 194/2000, na redação dada pelo art.º 1.º do Dec.-Lei n.º 130/2005.

⁷³ Cfr. n.º 3, idem.

⁷⁴ Cfr. n.º 6, ibidem.



Na vigência do Decreto-Lei n.º 173/2008, a APA não deu integral cumprimento ao aí disposto no n.º 3 do artigo 15.º, não publicitando os anúncios de consulta pública relativos ao licenciamento ambiental de dois aterros — LA n.º 23/2009 e LA n.º 72/2012, emitidas para os Aterros Sanitários de Sermonde e do Barlavento Algarvio, respetivamente — em jornal de circulação nacional, regional ou local, procedendo apenas à publicitação no seu *site* na Internet para além da afixação na câmara municipal e CCDR pertinentes⁷⁵ ⁷⁶. Nos restantes casos, em geral, não é possível confirmar se foi dado devido cumprimento à referida disposição, por não constarem dos processos relatórios das consultas públicas e, nos poucos casos em que foi elaborada informação de suporte da decisão de emissão da licença, como é o caso da LA n.º 366/2010, emitida para o Aterro Sanitário de Confinamento Técnico integrado no Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Aveiro, por não ser referida a participação do público e se esta foi tida em consideração na tomada de decisão⁷⁷. Não existem, também, evidências de que a APA disponibilizou ao público interessado, antes da tomada de decisão, os principais relatórios e pareceres apresentados no âmbito do pedido de licença ambiental e as informações relevantes para a decisão que não foram disponibilizadas antes⁷⁸.

Sobre esta matéria a APA considera, no âmbito do contraditório, que “No n.º 3 do referido artigo [15.º do Decreto-Lei n.º 173/2008] não é evidente que a publicitação da consulta pública seja obrigatoriamente efetuada em jornal nacional, regional ou local, sendo esta apenas uma das formas possível de publicitação (“a publicitação do pedido deve ser feita nomeadamente”...), considerando ter “(...) desencadeado todos os procedimentos necessários de acesso à informação e participação do público”. Refere igualmente que os processos de licenciamento ambiental “foram sempre sujeitos a consulta pública, tendo sido disponibilizados os principais relatórios e pareceres apresentados no âmbito do pedido de licença ambiental e as informações relevantes à exceção de documentação objeto de segredo comercial ou industrial”, e que “no âmbito do procedimento interno para a tomada de decisão da LA os resultados da consulta pública são obrigatoriamente tomados em consideração para efeitos de proposta de decisão”.

A APA, no entanto, não junta nenhum comprovativo do que refere nem assinala nenhuma incorreção no atrás referido sobre esta questão ou no anexo IV relativamente aos processos de licenciamento ambiental dos aterros de RSU analisados.

A participação do público efetiva e precoce num projeto, nas decisões que afetam o ambiente, quando todas as opções estão ainda em aberto, dá abertura para um resultado final mais aceitável para todos e possibilita identificar mais cedo e acautelar aspetos não previstos, evitando custos futuros⁷⁹. A participação efetiva das populações locais, com efeito, contribui para minimizar os conflitos decorrentes da oposição dessas populações (fenómeno vulgarmente designado por NIMBY) à localização de novos aterros.

A promoção da participação do público não deve ser reduzida ao mero cumprimento formal do dever de afixação de um aviso, devendo ser criadas as condições para que os interessados possam aceder à

⁷⁵ A APA também não dá integral cumprimento ao atualmente disposto no anexo IV do Decreto-Lei n.º 127/2013, por remissão do n.º 2 do art.º 39.º, não constando dos avisos a menção prevista da al. I) do n.º 2 (indicação da possibilidade de impugnação administrativa, através de reclamação ou recurso hierárquico facultativo, nos termos do CPA, e contenciosamente, nos termos do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, de qualquer decisão, ato ou omissão ao disposto no capítulo relativo a instalações que desenvolvam as atividades previstas no anexo I).

⁷⁶ O Decreto-Lei n.º 127/2013, que transpõe a Diretiva n.º 2010/75/UE (“DEI”) reduziu as formas de publicitação previstas, deixando de prever a publicação nos jornais, ao dispor apenas que “a publicitação do pedido de licenciamento deve ser feita, através de edital ou meios eletrónicos, na APA, na CCDR territorialmente competente e na Câmara Municipal da área de localização da instalação” (cfr. n.º 3 do anexo IV, por remissão do art.º 39.º Acesso à informação e à justiça e participação do público).

⁷⁷ Cfr. n.º 7 do referido artigo 15.º.

⁷⁸ Cfr. n.º 9, *idem*.

⁷⁹ Cfr. *Protecting your environment / The power is in your hands / Quick guide to the Aarhus Convention*, United Nations Economic Commission for Europe, 2014, pg. 19.

informação e participar efetivamente no processo de tomada de decisão⁸⁰. De contrário, as consequências podem ter custos elevados, como sucedeu com o Aterro Sanitário de Vila Nova de Cerveira e o Aterro Sanitário de Valença, como pode ser aferido no anexo IV.

Como bom exemplo nesta matéria, cita-se o estudo de identificação das localizações com potencial para receber o aterro que vai substituir o aterro de Sermonde, Vila Nova de Gaia, através de um processo participativo conduzido pelo IDAD – Instituto de Ambiente e Desenvolvimento da Universidade de Aveiro, que identificou nove potenciais localizações, a partir das quais foram selecionadas duas através de critérios objetivos, seguindo-se uma consulta pública onde foram recolhidas 40 participações, incluindo abaixo assinados, provenientes de autoridades locais e residentes. Neste processo, que precedeu a elaboração dos estudos de impacto ambiental e a opção final, foi criado um blogue para partilha e discussão⁸¹ de informação e realizados dois *workshops*. O aterro está em execução no local escolhido, em Gestal, União das freguesias de Canedo, Vale e Vila Maior, concelho de Santa Maria da Feira. A documentação relativa ao aterro e ao processo de licenciamento encontra-se disponível no *site* do operador Suldouro⁸².

Não existem evidências de que a APA deu devido cumprimento ao dever de informação, tal como previsto no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 173/2008⁸³, que dispunha que, no procedimento de licenciamento ambiental, incluindo renovações, a APA procede à divulgação da decisão e da sua fundamentação, incluindo a informação sobre o procedimento de participação do público interessado, bem como a divulgação dos resultados das monitorizações das emissões que lhe tenham sido comunicadas nos termos da licença ambiental.

A APA mantém no seu *site*, em <http://ladigital.apambiente.pt/>, um registo das licenças ambientais emitidas, mas esse repositório enferma de lacunas significativas, constando do mesmo uma licença caducada, a LA n.º 357/2010, emitida para o Aterro Sanitário de Vila Nova de Cerveira, não construído, e estando omissas as licenças listadas no quadro seguinte (eventualmente outras). Regra geral, as reproduções das licenças no *site* não estão assinadas e, em muitos casos, o dirigente que as subscreveu não corresponde à identificação nominal e funcional constante das mesmas.

⁸⁰ O modelo de participação do público nas decisões, implícito na Convenção, processa-se em sete passos:

- ◆ Divulgação atempada, adequada e efetiva;
- ◆ Participação do público, quando todas as opções estão abertas e em prazo razoável;
- ◆ Acesso a toda a informação relevante;
- ◆ Oportunidade de comentar e / ou ser ouvido;
- ◆ Participação pública tomada em devida consideração;
- ◆ Divulgação pronta da decisão;
- ◆ Se as condições de operação forem reexaminadas ou atualizadas, os passos anteriores devem ser repetidos como for adequado.

(Cfr. *Protecting your environment / The power is in your hands / Quick guide to the Aarhus Convention*, United Nations Economic Commission for Europe, 2014, pgs. 20 e 21).

⁸¹ <http://novo-aterro-suldouro.blogspot.pt/>.

⁸² <http://www.suldouro.pt/novo-aterro/>.

⁸³ Corresponde ao art.º 18.º do Dec.-Lei n.º 127/2013, em vigor.



Quadro 1 – Licenças ambientais omissas em *ladigital.apambiente.pt*

Operador	Aterro de RSU	Licença Ambiental
RESULIMA – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.	Aterro Sanitário de Vale do Lima e Baixo Cávado (Viana do Castelo)	LA n.º 50/1.0/2014, de 13-01-2014, válida até 13 de janeiro de 2022
LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto	Central de Tratamento de Resíduos Urbanos do Grande Porto (Maia)	LA n.º 412/0.1/2011, de 17-08-2011, válida até 31 de dezembro de 2017
SULDOURO - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.	Aterro de Sermonde (V. N. Gaia)	1.º Aditamento à LA n.º 23/2009, de 20-07-2010
RESINORTE – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.	Aterro Sanitário de Santo Tirso	LA n.º 373/2010, de 28-05-2010, válida até 28 de maio de 2015
	Aterro Sanitário do Alto Tâmega (Boticas)	LA n.º 335/2009, de 27-10-2009, válida até 26 de abril de 2012
		1.º Aditamento à LA n.º 335/2009, de 5-04-2012, válido até 31 de dezembro de 2017
	Aterro Sanitário de Bigorne (Lamego)	LA n.º 326/2009, de 26-08-2009
1.º Aditamento à LA n.º 326/2009, de 19-08-2010		
Ambisousa – Empresa Intermunicipal de Tratamento e Gestão de Resíduos Sólidos, EIM	Aterro Sanitário de Penafiel	LA n.º 36/0.1/2013, de 31-05-2013, válida até 31 de maio de 2021
	Aterro Sanitário de Lustosa (Penafiel)	LA n.º 64/0.1/2013, de 31-05-2013, válida até 31 de maio de 2021

A APA disponibiliza ao público e aos produtores de resíduos informação relevante sobre as entidades que efetuam operações de gestão de resíduos, facilitando o adequado encaminhamento e tratamento dos resíduos, através do Sistema de Informação do Licenciamento de Operações de Gestão de Resíduos (SILOGR)⁸⁴. A introdução de dados é feita *on-line* diretamente pelas várias entidades licenciadoras, estando assim em permanente atualização.

3.4 - Monitorização e controlo da deposição de RSU em aterro e das emissões de poluentes

A licença ambiental, de acordo com o Decreto-Lei n.º 173/2008⁸⁵, fixa os valores limite de emissão para as substâncias poluentes suscetíveis de serem emitidas em volume significativo pela instalação a que respeita, as medidas a adotar para garantir a proteção do solo e das águas subterrâneas, o controlo do ruído e medidas sobre a gestão dos resíduos gerados pela instalação. Fixa, também, medidas de monitorização das emissões da instalação, incluindo a descrição das metodologias e periodicidade das medições, para autocontrolo do cumprimento das condições da licença, e a obrigação de comunicação à APA dos dados resultantes da monitorização.

Os operadores dos aterros de RSU devem adotar medidas de prevenção da poluição de acordo com as melhores técnicas disponíveis e executar o programa de acompanhamento e controlo⁸⁶ fixado na licença de operação, bem como o programa de medidas corretivas dos efeitos negativos significativos sobre o ambiente e realizar em laboratórios acreditados as análises necessárias à verificação da admissibilidade dos resíduos em aterro e ao acompanhamento e controlo da exploração⁸⁷.

⁸⁴ Em <https://silogr.apambiente.pt>.

⁸⁵ Cfr. art.º 18.º.

⁸⁶ Os procedimentos de acompanhamento e controlo nas fases de exploração e pós-encerramento dos aterros são definidos de forma detalhada na parte A do anexo III do Dec.-Lei n.º 183/2009.

⁸⁷ Cfr. art.º 40.º do Dec.-Lei n.º 183/2009.

Os operadores têm a obrigação de notificar a CCDR⁸⁸ e a IGAOT, atual IGAMAOT, no prazo de quarenta e oito horas após a verificação de ocorrência de efeitos negativos sobre o ambiente⁸⁹, ou de qualquer ocorrência, anomalia ou acidente suscetível de afetar os recursos hídricos⁹⁰. Enquanto operadores de instalações PCIP, tinham também fixada na licença ambiental⁹¹ a obrigação de informar a APA, a CCDR e a IGAOT/IGAMAOT, no prazo máximo de vinte e quatro horas, sobre a ocorrência de qualquer incidente ou acidente que afetasse significativamente o ambiente.

Os operadores elaboram anualmente e apresentam às CCDR⁹², até 15 de abril do ano seguinte, um relatório ambiental anual (RAA)⁹³, nos termos da licença ambiental⁹⁴ emitida para o aterro. Procedem, também, ao registo de informações sobre resíduos e emissões na plataforma SIRAPA (Sistema Integrado de Registo da Agência Portuguesa do Ambiente)⁹⁵.

O artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 173/2008 dispõe que sempre que o operador deva apresentar à APA relatórios, dados ou informações, relativos a monitorização das emissões da instalação, em cumprimento de diferentes regimes jurídicos, pode apresentar um relatório único que contemple os elementos necessários ao cumprimento desses regimes, de modelo a disponibilizar pela APA. O conteúdo destes relatórios deve ser validado por verificadores, qualificados pela APA, nos termos e condições estabelecidas em portaria a aprovar pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente⁹⁶, o que até à data não se verificou, sendo os relatórios apresentados sem que a informação tenha sido objeto de verificação.

Estes RAA são objeto de análise nas CCDR, em colaboração com a APA. Verifica-se, no entanto, que em muitas situações⁹⁷ não resulta dessa análise nenhum documento formal que evidencie essa análise e documente os processos administrativos dos respetivos aterros e seja objeto de submissão ao conhecimento das instâncias superiores desses organismos.

A APA⁹⁸ pode promover auditorias técnico-ambientais ou económico-financeiras à atividade exercida por operadores de gestão de resíduos sempre que tal se revele necessário, para efeitos de monitorização e avaliação do cumprimento dos planos de gestão e programas de prevenção de resíduos⁹⁹. A APA, no entanto, não realizou nenhuma auditoria técnico-ambiental neste âmbito.

A APA, na qualidade de ANR, mantém o Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos (SIRER)¹⁰⁰, inserido no seu *site* da *internet* como parte da plataforma SIRAPA¹⁰¹. Estão obrigados à inscrição e ao registo de dados no SIRER, entre outros, as entidades responsáveis pelos sistemas de gestão de resíduos urbanos, as pessoas singulares ou coletivas que procedam à recolha ou ao transporte

⁸⁸ Na qualidade de entidade licenciadora.

⁸⁹ Cfr. al. c) do n.º 1 do art.º 40.º do Dec.-Lei n.º 183/2009.

⁹⁰ Cfr. n.º 2, *ibidem*.

⁹¹ Cfr. al. f) do n.º 2 do art.º 18.º do Dec.-Lei n.º 173/2008.

⁹² Na qualidade de entidade licenciadora.

⁹³ O conteúdo do RAA está definido no n.º 2 da parte A do anexo III do Dec.-Lei n.º 183/2009.

⁹⁴ Cfr. al. e) do n.º 2 do art.º 27.º do Dec.-Lei n.º 183/2009, por se tratar de instalações PCIP.

⁹⁵ Cfr. art.º 28.º do Dec.-Lei n.º 173/2008. Essa obrigação é especificada na LA, cfr. al. d) do n.º 2 do art.º 18.º do mesmo diploma.

⁹⁶ Cfr. art.º 29.º, *idem*. Esta disposição tem correspondência no art.º 17.º do Dec.-Lei n.º 127/2013, em vigor.

⁹⁷ Exceto na CCDR do Centro.

⁹⁸ Na qualidade de ANR (cfr. art.º 11.º do Dec.-Lei n.º 178/2006).

⁹⁹ Cfr. n.º 1 do art.º 51.º-A do Dec.-Lei n.º 178/2006, aditado pelo Dec.-Lei n.º 73/2011.

¹⁰⁰ Nos termos previstos no art.º 45.º do Dec.-Lei n.º 178/2006.

¹⁰¹ Em <http://sirapa.apambiente.pt>.



de resíduos e as entidades responsáveis pela gestão de sistemas de fluxos específicos de resíduos¹⁰². Em particular, as entidades responsáveis pelos sistemas de gestão de resíduos urbanos devem preencher mensalmente os mapas de registo específicos da atividade objeto de licença ou autorização¹⁰³.

É com base nos dados registados no SIRER¹⁰⁴, complementados com informação recolhida diretamente junto das entidades gestoras dos sistemas de gestão de resíduos, que a APA elaborava os relatórios anuais de acompanhamento do PERSU II¹⁰⁵ e elabora, agora, os relatórios anuais relativos ao PERSU 2020. Nestes relatórios é caracterizada a situação da produção, gestão, valorização e eliminação de resíduos em Portugal no ano em causa e descrevem-se os principais indicadores da gestão de resíduos, comparando-os com os de anos anteriores, analisando também o funcionamento das infraestruturas e o cumprimento dos objetivos e metas nacionais previstos no PERSU.

A fiscalização do cumprimento do regime geral aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos está cometido às CCDR¹⁰⁶, à IGAOT, atual IGAMAOT, aos municípios e às autoridades policiais¹⁰⁷. A fiscalização do cumprimento do regime aplicável à deposição de resíduos em aterro está também cometido às CCDR, bem como às ARH¹⁰⁸ na sua esfera de competências, sem prejuízo do exercício dos poderes de fiscalização e polícia que, em razão da matéria, competem às demais autoridades públicas¹⁰⁹. A inspeção compete à IGAOT/IGAMAOT¹¹⁰.

O Decreto-Lei n.º 173/2008 incumbia também à então IGAOT, às CCDR e às ARH a fiscalização e inspeção realizadas no âmbito do regime de prevenção e controlo integrados da poluição, sem prejuízo das atribuições das forças de segurança e das entidades coordenadoras do licenciamento ou autorização das instalações abrangidas¹¹¹.

A IGAMAOT realiza anualmente inspeções aos aterros com base em critérios por ela definidos e que têm em consideração o historial e o desempenho ambiental de cada instalação. As ações inspetivas incluem a verificação de todos os aspetos legais do regime de licenciamento e dos aspetos técnicos do controlo de desempenho previstos na licença de exploração e na licença ambiental nela integrada — controlo e registo de resíduos recebidos, sistema tarifário, triagem, deposição em aterro, monitorização de captação de água e descarga de efluentes, monitorização das emissões gasosas, caracterização do ruído, etc. Nestas inspeções, para além da deposição em aterro, são também abrangidas as outras operações de gestão de resíduos desenvolvidas pelo operador nos mesmos locais e as instalações respetivas.

A IGAMAOT elabora relatórios das inspeções e, caso tenham sido constatadas infrações, é lavrado um auto de notícia, na sequência do qual é instruído processo sancionatório no âmbito do direito contraordenacional do ambiente. No período analisado — 2007 a 2014 — foram objeto de inspeção

¹⁰² De acordo com o disposto no art.º 1.º da Portaria n.º 1407/2006, de 18 de dezembro, a taxa de gestão de resíduos estabelecida no artigo 58.º do Dec.-Lei n.º 178/2006, é liquidada pela APA com base na informação prestada pelos sujeitos passivos no âmbito do SIRER.

¹⁰³ Cfr. n.ºs 4 do art.º 6.º e 2 do art.º 9.º do *Regulamento de Funcionamento do Sistema Integrado de Registo Electrónico de Resíduos* aprovado pela Portaria n.º 1408/2006, de 18 de dezembro.

¹⁰⁴ Relativamente ao Continente e Região Autónoma da Madeira. No caso da Região Autónoma dos Açores, com base em elementos remetidos pelo Governo Regional.

¹⁰⁵ Em conjunto com a ERSAR relativamente aos anos de 2007 a 2009.

¹⁰⁶ Na qualidade de ARR.

¹⁰⁷ Cfr. art.º 66.º do Dec.-Lei n.º 178/2006.

¹⁰⁸ Atualmente integradas na APA.

¹⁰⁹ Cf. n.ºs 2 e 5 do art.º 46.º do Dec.-Lei n.º 183/2009.

¹¹⁰ Cf. n.º 3, *idem*.

¹¹¹ Cfr. art.º 31.º.

pela IGAOT/IGAMAOT todos os 12 aterros da amostra que se encontravam em exploração. Os 17 relatórios dessas inspeções conduziram à elaboração de 12 autos de notícia¹¹² versando sobre as irregularidades detetadas, de que resultaram 11 processos de contraordenação¹¹³. Destes processos, dois foram arquivados, três conduziram ao pagamento de coimas num total de € 42.944,51, um foi objeto de absolvição e os restantes cinco encontram-se em fase de instrução, conforme síntese apresentada no quadro 11 do anexo V.

A ERSAR, enquanto entidade reguladora e no exercício das atribuições fixadas nos Estatutos, procede à avaliação dos níveis de qualidade de serviço de todas as entidades gestoras dos serviços de resíduos utilizando, no caso dos resíduos, um sistema de indicadores de gestão de resíduos urbanos onde se incluem 16 indicadores de qualidade do serviço prestado.

A avaliação da qualidade é feita separadamente por serviços em alta e em baixa, mas é agregada por operador, o que não permite, quando um operador gere vários aterros, distinguir a avaliação individual do serviço prestado em cada um¹¹⁴. A informação relevante e de referência e as avaliações efetuadas são publicadas no Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP).

3.5 - Alcance dos objetivos ambientais visados

A redução da produção de resíduos urbanos é um dos objetivos principais do PERSU II¹¹⁵. As metas constantes do PERSU II e a evolução da quantidade total de RSU produzidos entre 2005 e 2013, de acordo com os relatórios de acompanhamento do plano e os relatórios anuais de resíduos urbanos elaborados pela APA, são as constantes do quadro seguinte:

Quadro 2 – Produção de RSU e metas de desvio de RUB em Portugal

(em 10³ t)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Meta (Cont+RAA+RAM)	4.766	4.851	4.929	4.993	5.043	5.073	5.083	5.078	*	*	4.987	4.937
Real (Cont+RAA+RAM)	4.766	4.965	5.007	5.381	5.403	5.464	5.159	4.782	4.607	n.d.	–	–
Real (Continente)	4.471	4.641	4.648	5.145	5.185	5.184	4.888	4.525	4.362	n.d.	–	–

* O PERSU II (quadro 7.9) não quantifica as metas para 2013 e 2014.

Fonte: Relatórios de Acompanhamento do PERSU II (IRAR e APA) e Relatórios Anuais – Resíduos Urbanos (APA)

De acordo com a APA¹¹⁶, em 2013 foram produzidas 4.607 mil toneladas de resíduos urbanos em Portugal, menos 4% do que em 2012, mantendo-se a tendência de decréscimo iniciada em 2010, embora de uma forma menos acentuada, com reduções de 6% em 2011 e de 7% em 2012, relativamente aos anos anteriores.

A capitação de resíduos urbanos em 2013 foi de 441 kg/habitante.ano, inferior em 3,3% à verificada em 2012 e inferior também à média europeia, que foi de 487 kg/habitante.ano.

¹¹² Respeitam a 6 aterros, não tendo sido assinaladas irregularidades relevantes nos restantes 6. O Relatório n.º 569/2014, de 16/7/2014, referido pela IGAMAOT na sua resposta, relativo ao Aterro Sanitário de Mato da Cruz, operado pela VALORSUL, não foi aqui considerado por este aterro não integrar a amostra selecionada.

¹¹³ Um auto de notícia ainda não dera lugar a processo de contraordenação.

¹¹⁴ A ERSAR alterou já esta situação e a recolha de informação irá passar a diferenciar o destino final (aterro).

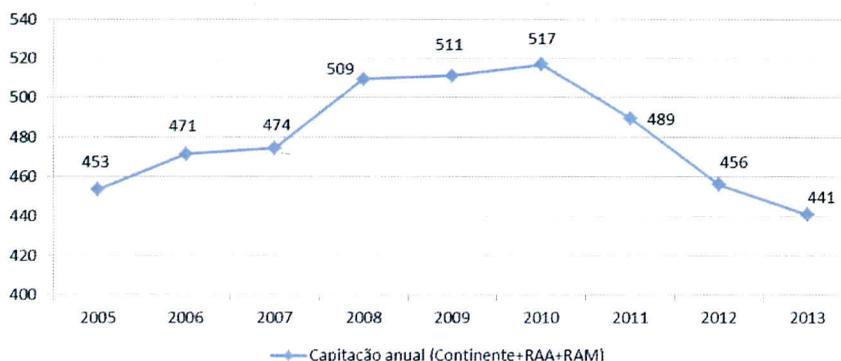
¹¹⁵ Embora estabeleça objetivos globais para Portugal, o PERSU II não é vinculativo para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

¹¹⁶ Cfr. Resíduos Urbanos – Relatórios Anuais de 2011, 2012 e 2013.



Gráfico 1 – Capitação de resíduos urbanos em Portugal (2005-2013)

(em kg/hab.ano)

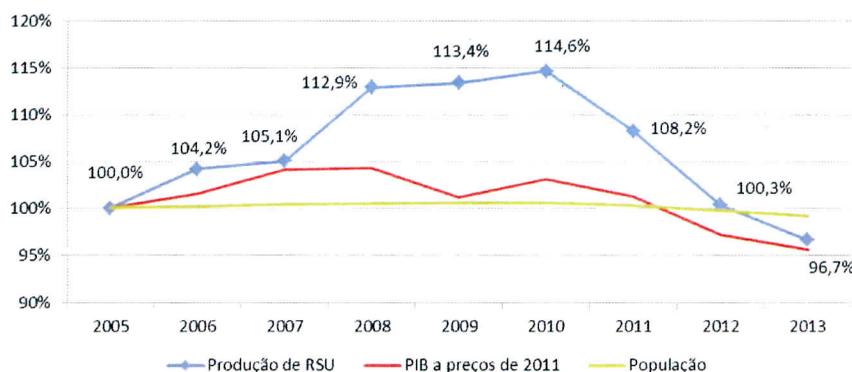


Fonte: Elaborado com dados do INE, Relatórios de Acompanhamento do PERSU II (IRAR e APA) e Relatórios Anuais – Resíduos Urbanos (APA)

Entre 2005 e 2010 verificou-se uma tendência de crescimento na produção de resíduos urbanos, que acompanhou o crescimento do PIB, embora com os valores relativos a 2009 e 2010 próximos dos verificados em 2008. Entre 2010 e 2012 observou-se uma redução acentuada na quantidade de resíduos produzida, que acompanhou o decréscimo do PIB.

Gráfico 2 – Evolução comparativa da capitação de resíduos em Portugal (base = 2005)

(em percentagem)



Fonte: Elaborado com dados do INE, Relatórios de Acompanhamento do PERSU II (IRAR e APA) e Relatórios Anuais – Resíduos Urbanos (APA)

A evolução da situação da recolha através dos sistemas de gestão de RSU evidencia uma melhoria substancial em comparação com a situação no início do primeiro PERSU. A deposição de resíduos em aterro, no entanto, representa ainda 43% do destino direto dos RSU, embora tenha descido 12 pontos percentuais face a 2012. Este decréscimo é bastante superior ao verificado nos anos anteriores e resulta da entrada em funcionamento de novas unidades de tratamento mecânico e de tratamento mecânico e biológico.

Verificou-se em 2013 a estabilização das quantidades da fração de resíduos recolhidos seletivamente e encaminhados para valorização e, apesar dos esforços e investimentos que têm sido feitos para aproximar os equipamentos de deposição seletiva das populações que servem, os níveis de recolha seletiva continuam aquém do desejável, o que representa um risco para o cumprimento das metas para a reciclagem a que Portugal se obrigou.

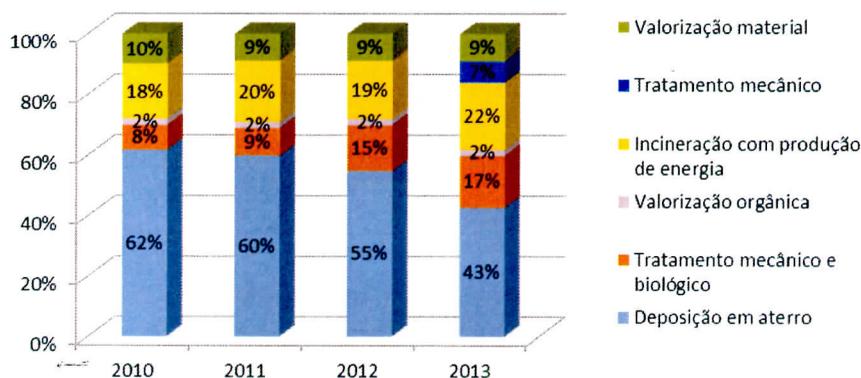
No Continente, em 2013, foram encaminhados para operadores de gestão de resíduos ou entidades gestoras cerca de 386.626 toneladas de resíduos recicláveis, incluindo 299.025 toneladas de embalagens e resíduos de embalagens.

Relativamente aos resíduos urbanos biodegradáveis, Portugal esteve muito próximo de atingir a meta para 2013, de redução para 50% da quantidade total desses resíduos depositados em aterro (face aos valores de 1995), tendo-se reduzido para 53%.

A distribuição relativa dos destinos diretos dos resíduos urbanos, nos anos de 2010 a 2013, é apresentada no gráfico seguinte:

Gráfico 3 – Distribuição relativa dos destinos diretos dos resíduos urbanos (Continente)

(em percentagem)



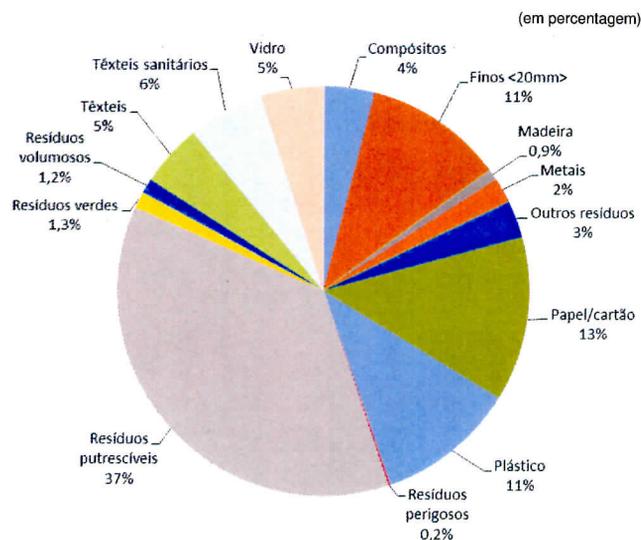
Fonte: Reproduzido de Resíduos Urbanos – Relatório Anual de 2013 (APA)

A caracterização física média dos resíduos urbanos¹¹⁷ produzidos no Continente, em 2013, é apresentada no gráfico seguinte:

¹¹⁷Caracterização de acordo com as especificações técnicas da Portaria n.º 851/2009, de 7 de agosto.



Gráfico 4 – Caracterização física média dos resíduos urbanos produzidos (Continente)



Fonte: Reproduzido de Resíduos Urbanos – Relatório Anual de 2013 (APA)

Com a deposição dos resíduos em aterros e a queima e, progressivamente, o maior aproveitamento do biogás drenado dos aterros para valorização energética, registou-se uma redução da emissão de gases com efeito de estufa provenientes dos resíduos urbanos depositados nos aterros.

3.6 - Arrecadação de receita devida ao licenciamento, monitorização e controlo da atividade de deposição de RSU em aterro

O artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 178/2006 instituiu uma taxa de gestão de resíduos (TGR), como instrumento tributário destinado a orientar o comportamento dos operadores económicos e consumidores finais no sentido da redução da produção de resíduos e do seu tratamento mais eficiente, internalizando custos ambientais que lhe estão associados, cumprindo a hierarquia de gestão de resíduos prevista no artigo 7.º do mesmo diploma¹¹⁸ e visando estimular o cumprimento dos objetivos a que Portugal se obrigou, no quadro comunitário, em matéria de gestão de resíduos.

São sujeitos passivos da TGR as entidades gestoras de sistemas de gestão de fluxos específicos de resíduos, individuais ou coletivos, de CIRVER, de instalações de incineração e coincineração de resíduos e de aterros sujeitos a licenciamento. A TGR incide sobre a quantidade de resíduos geridos pelas entidades referidas, e é repercutida nas tarifas cobradas aos utentes pelas entidades a ela sujeitas.

¹¹⁸O art.º 7.º, Princípio da hierarquia das operações de gestão de resíduos, dispõe o seguinte:

“1—A gestão de resíduos deve assegurar que à utilização de um bem sucede uma nova utilização ou que, não sendo viável a sua reutilização, se procede à sua reciclagem ou ainda a outras formas de valorização.

2—A eliminação definitiva de resíduos, nomeadamente a sua deposição em aterro, constitui a última opção de gestão, justificando-se apenas quando seja técnica ou financeiramente inviável a prevenção, a reutilização, a reciclagem ou outras formas de valorização.

3—Os produtores de resíduos devem proceder à separação dos resíduos na origem de forma a promover a sua valorização por fluxos e fileiras.

4—Deve ser privilegiado o recurso às melhores tecnologias disponíveis com custos economicamente sustentáveis que permitam o prolongamento do ciclo de vida dos materiais através da sua reutilização, em conformidade com as estratégias complementares adoptadas noutros domínios”.

O valor mínimo da taxa é de € 5.000 por sujeito passivo. No quadro seguinte apresentam-se os valores da TGR aplicável a cada operação de gestão de resíduos e variação desses valores no período entre 2007 e 2014¹¹⁹:

Quadro 3 – Valor da TGR por operação de gestão de resíduos (2007-2014)

(em euros/tonelada)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Deposição em aterro								
Resíduos urbanos	2,00	2,50	3,00	3,50	4,00	4,15	4,27	4,28
Resíduos inertes (de RCD)	5,00	2,50	3,00	3,50	4,00	4,15	4,27	4,28
Outros resíduos		5,50	5,00	5,50	6,00	6,22	6,39	6,40
CIRVER	1,00	1,03	5,00	5,50	6,00	6,22	6,39	6,40
Incineração e co-incineração	1,00	1,03	1,06	1,05	1,07	1,11	1,14	1,14
Entidades gestoras	2,00	2,05	2,10	2,08	2,11	2,19	2,25	2,25

Notas:

Valores das taxas cfr. art.º 58.º do Dec.-Lei n.º 178/2006, na redação original e alterações operadas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e Dec.-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho.

O valor da TGR é agravado em 50% para os resíduos correspondentes à fração caracterizada como reciclável (n.º 3 do art.º 58.º do Dec.-Lei n.º 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011).

A TGR é aplicável a partir de 2012 aos refugos e rejeitados depositados em aterro, incinerados ou co-incinerados, superiores a 25% do total de resíduos tratados nas unidades de valorização orgânica e a 30% do total de resíduos tratados nas unidades de triagem (n.º 11 do art.º 58.º do Dec.-Lei n.º 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011).

O art.º 60.º do Dec.-Lei n.º 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011, previa a atualização automática todos os anos por aplicação do índice de preços no consumidor publicado pelo INE.

Fonte: Elaborado com base na legislação.

A TGR é liquidada pela APA, na qualidade de ANR, sendo a receita afeta à APA e às entidades licenciadoras das instalações de gestão de resíduos (CCDR), nos termos definidos no artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, e Portaria n.º 1057/2006, de 25 de setembro, com as alterações ao artigo referido efetuadas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 73/2011, tendo esta última alteração incluído a então IGAOT no elenco das entidades beneficiárias.

No quadro seguinte apresentam-se os valores da TGR cobrados nos anos de 2009 a 2014 e a distribuição da sua afetação às diferentes entidades beneficiárias:

¹¹⁹ A TGR foi objeto de profunda alteração pelo art.º 16.º da Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro (alteração das normas fiscais ambientais), que deu uma nova redação ao art.º 58.º do Dec.-Lei n.º 178/2006, definindo um aumento gradual de taxas com efeitos a partir de 2015, *inclusive*. Este enquadramento prevê, no que respeita às entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos, novos valores mínimos da taxa, passando os limiares aplicáveis a serem determinados pelos seus rendimentos. Prevê também uma penalização para as entidades responsáveis pelos sistemas de gestão de resíduos urbanos multimunicipais ou intermunicipais, através de uma taxa de gestão de resíduos adicional e não repercutível junto dos clientes, calculada em função do desvio às metas para o ano 2020 constantes no PERSU 2020 e às metas intercalares que vierem a ser definidas para os anos 2016 e 2018.



Quadro 4 – Taxa de Gestão de Resíduos (2009-2014)

(em euros)

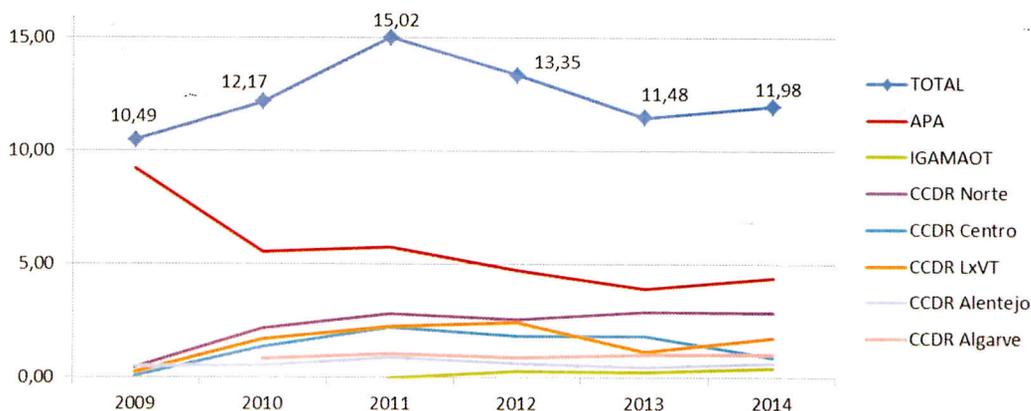
Entidade	Anos					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APA	9.201.074,96	5.525.613,92	5.758.396,03	4.731.237,53	3.912.214,71	4.379.311,46
IGAOT/IGAMAOT			11.574,04	311.798,59	258.490,64	435.278,10
CCDR Norte	442.327,85	2.175.087,12	2.816.258,30	2.542.238,10	2.899.811,33	2.853.501,23
CCDR Centro	83.815,11	1.342.662,24	2.226.550,52	1.810.576,57	1.828.737,08	891.110,16
CCDR LVT	244.725,19	1.698.550,83	2.244.240,56	2.409.290,91	1.136.903,42	1.755.690,98
CCDR Alentejo	520.077,38	567.516,29	901.066,71	653.468,86	451.764,08	637.132,64
CCDR Algarve		864.038,41	1.059.675,84	886.628,31	996.136,70	1.029.963,74
Total	10.492.020,49	12.173.468,81	15.017.762,00	13.345.238,87	11.484.057,96	11.981.988,31

Fonte: APA

A TGR cobrada atingiu um máximo de € 15.017.762 em 2011, diminuindo a partir desse ano, refletindo a tendência de decréscimo na produção de resíduos iniciada em 2010, como o quadro anterior e o gráfico seguinte evidenciam:

Gráfico 5 – Evolução da taxa de gestão de resíduos cobrada (2009-2014)

(em milhões de euros)



Fonte: Elaborado com dados da APA

A diminuição da receita não é mais expressiva devido à subida dos valores unitários da taxa aplicáveis.

A nova redação do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, efetuada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, estabeleceu que o produto da TGR fosse afeto à entidade licenciadora das instalações de resíduos (70%) e da ANR (30%), determinando também que as receitas da ANR e das ARR provenientes da taxa de gestão de resíduos ficavam consignadas às despesas de acompanhamento das atividades dos sujeitos passivos, às despesas com o financiamento de atividades que contribuíssem para o cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de gestão de resíduos, incluindo o financiamento de projetos desenvolvidos pelos próprios sujeitos passivos com os mesmos objetivos.

As condições de aplicação do produto da TGR pela ANR e pelas ARR foram depois estabelecidas pelo Regulamento Relativo à Aplicação do Produto da Taxa de Gestão de Resíduos aprovado pela Portaria n.º 1127/2009, de 1 de outubro. Este Regulamento especifica as atividades da APA e das CCDR elegíveis para financiamento pelas receitas da TGR, e, também, as ações dos sujeitos passivos suscetíveis de

financiamento. Regula ainda os procedimentos concursais para atribuição de financiamento, condições de admissibilidade das candidaturas, as despesas elegíveis e os critérios de seleção.

A distribuição da receita foi depois modificada pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, que alterou a redação do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, ficando 2,5% afetos à então IGAOT e o remanescente, no caso dos RSU, afeto à entidade licenciadora das instalações e à ANR na mesma proporção 70%/30%.

O artigo 16.º da Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, que procedeu à alteração das normas fiscais ambientais, deu uma nova redação ao artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, modificando novamente a afetação do produto da TGR, ficando 5% afeto à IGAMAOT, até 5% a favor dos municípios que tiverem cumprido integralmente as suas obrigações financeiras para com as entidades sujeitos passivos de TGR¹²⁰, 40% a favor da entidade licenciadora das instalações de gestão de resíduos e o remanescente a favor da APA. A TGR aplicada às entidades responsáveis por sistemas de gestão de fluxos específicos de resíduos e às entidades responsáveis pelos sistemas de gestão de resíduos urbanos multimunicipais ou intermunicipais, calculada em função do desvio às metas constantes no PERSU 2020, é afeta à IGAMAOT em 5% e o remanescente à APA. Esta alteração legislativa consigna ao Fundo de Intervenção Ambiental 50% da receita da TGR cobrada em função da quantidade de resíduos gerada e o remanescente às despesas com o financiamento de atividades da APA, da IGAMAOT ou das entidades licenciadoras das instalações, que contribuam para o cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de gestão de resíduos.

O regime jurídico de gestão de resíduos prevê outras taxas, que incidem sobre intervenções pontuais do licenciamento, gerando receitas de menor expressão mas igualmente consignadas às entidades intervenientes no licenciamento e monitorização e controlo.

Estão, assim, sujeitos ao pagamento de taxas destinadas a custear os encargos administrativos que lhe são inerentes, por atos que incluem a emissão de licenças ou autorizações e seus averbamentos e as vistorias que precedem a emissão das licenças:

- ◆ O licenciamento e a autorização de operações e de operadores de gestão de resíduos, nos termos do artigo 52.º (Taxas gerais de licenciamento) do Decreto-Lei n.º 178/2006;
- ◆ O licenciamento da exploração de aterros, nos termos do n.º 2 do art.º 53.º (Taxas de licenciamento de aterros) do Decreto-Lei n.º 178/2006; e, depois da revogação deste artigo;
- ◆ O licenciamento da operação de deposição de resíduos em aterro, nos termos do artigo 43.º (Taxas de licenciamento da operação de deposição de resíduos em aterro) do Decreto-Lei n.º 183/2009.

As taxas cobradas pelas CCDR pelo licenciamento de aterros de RSU nos anos de 2007 a 2014, nos termos do disposto nos Decretos-Leis n.ºs 178/2006 e 183/2009, são indicadas no quadro seguinte:

¹²⁰Regulamentada pela Portaria n.º 278/2015, de 11 de setembro.



Quadro 5 – Taxas cobradas no licenciamento da operação de deposição de resíduos em aterro
(art.º 53.º do Dec.-Lei n.º 178/2006 e art.º 43.º Dec.-Lei n.º 183/2009)

(em euros)

Entidade	Anos					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CCDR Norte		19.050	28.165	47.943	11.672	1.072
CCDR Centro		1.808	2.025	3.025		1.072
CCDR LVT			2.012	21.350	30.238	6.256
CCDR Alentejo	3.254	1.000				
CCDR Algarve		3.373	2.012			1.076
Total	3.254	25.231	34.214	72.318	41.910	9.476

As taxas cobradas no licenciamento de aterros de RSU atingiram um máximo de € 72.318 em 2012, baixando para € 41.910 em 2013 e para apenas € 9.476 em 2014, contribuindo para esta expressiva redução a situação de impasse na renovação das licenças ambientais originada pela publicação do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, que alargou o universo de instalações sujeitas a AIA aos aterros de RSU que anteriormente estavam sujeitos apenas ao regime PCIP.

As taxas cobradas pelo licenciamento de operações de gestão de resíduos conexas com a deposição em aterros de RSU e localizadas no perímetro da instalação dos mesmos, nos anos de 2007 a 2014, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 178/2006, são indicadas no quadro seguinte:

Quadro 6 – Taxas cobradas no licenciamento e autorização de operações e de operadores de gestão de resíduos
(Decreto-Lei n.º 178/2006)

(em euros)

Entidade	Anos							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APA				1.563	4.756	4.930		2.140
CCDR Norte	n.d.	7.685	13.658	39.285	47.645	51.247	45.181	34.248
CCDR Centro			9.252	6.348	10.147	5.390	7.594	1.126
CCDR LVT					2.114	317.172	326.884	327.148
CCDR Alentejo		1.038	15.087	8.324	34.910	3.838	1.661	0
CCDR Algarve	27.322	25.205	37.310	43.630	31.591	52.147	56.310	65.290
Total	27.322	33.928	75.307	99.150	131.163	434.724	437.630	429.952

Fonte: APA e CCDR

A taxas cobradas no licenciamento de operações de gestão de resíduos conexas atingiram um máximo de € 437.630 em 2013, baixando para € 429.952 em 2014.

As taxas cobradas pelo licenciamento ambiental de aterros de RSU, nos termos previstos no artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 173/2008 e da Portaria n.º 1057/2006, nos anos de 2007 a 2014, são indicadas no quadro seguinte:

Quadro 7 – Taxas cobradas no licenciamento ambiental (Portaria n.º 1057/2006)

(em euros)

Entidade	Anos							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APA		5.280	18.467					
CCDR Norte				5.253	23.778	16.239	11.258	
CCDR Centro				7.887	2.695	2.695		
CCDR LVT	25.518		10.574		21.369	5.284	5.477	10.955
CCDR Alentejo		5.284		4.207	2.665		5.637	5.654
CCDR Algarve	20.623	21.654		992		2.727	2.907	
Total	46.141	32.218	29.041	18.339	50.507	26.945	25.279	16.609

Fonte: APA e CCDR

As taxas cobradas no licenciamento ambiental de aterros de RSU atingiram um máximo de € 50.507 em 2011, baixando depois para € 26.945 e 25.279 em 2012 e 2013, e foram apenas de € 16.609 em 2014, contribuindo para esta expressiva redução a situação de impasse na renovação das licenças originada pela publicação do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, já antes referida.

3.7 - Despesa com serviços relacionados com o licenciamento e monitorização de aterros

A orgânica da APA inclui dois departamentos com intervenção direta em matérias relacionadas com os aterros de RSU: o Departamento de Gestão do Licenciamento Ambiental (DGLA)¹²¹, a quem compete o licenciamento ambiental previsto no regime PCIP/DEI¹²² e o Departamento de Resíduos (DRES)¹²³, que desempenha as funções da APA enquanto ANR e exerce as competências relativas ao licenciamento, controlo e monitorização de operações de gestão de resíduos e assegura o acompanhamento e a avaliação dos resultados da monitorização ambiental nesses domínios¹²⁴.

Na auditoria não foram calculados os custos do Departamento de Gestão do Licenciamento Ambiental imputáveis aos aterros de RSU por estes constituírem uma muito pequena parte das instalações sujeitas a licenciamento ambiental e não ser viável distinguir essas despesas das inerentes à restante atividade do Departamento, muito mais ampla¹²⁵.

¹²¹ Compete à DGLA “Desenvolver, em articulação com os restantes departamentos, a abordagem integrada de licenciamento da competência da APA” e “Coordenar a tramitação célere dos procedimentos de autorização e licenciamento (...), através de um mecanismo de articulação entre os departamentos relevantes apoiado numa abordagem inovadora ao nível de um sistema integrado de informação de licenciamento em matéria de ambiente” (Cfr. al. a) e b) do n.º 2 do art.º 8.º dos Estatutos da APA).

¹²² Cfr. 8.º dos Estatutos.

¹²³ Compete ao DRES “Assegurar, em articulação com as CCDR, a atualização do sistema de informação relativo aos operadores de gestão de resíduos licenciados, bem como, promover a melhoria da recolha, tratamento e disponibilização da informação em matéria de resíduos” (Cfr. al. c) do n.º 1 do art.º 7.º dos Estatutos da APA) e ainda “Assegurar uma abordagem integrada de licenciamento das operações de gestão de resíduos da competência da APA, I.P., enquanto Autoridade Nacional de Resíduos, e coordenar e harmonizar os critérios a adotar para o licenciamento pelas Autoridades Regionais de Resíduos” (Cfr. al. e) do n.º 2 do art.º 7.º dos Estatutos).

¹²⁴ Cfr. art.º 7.º, idem.

¹²⁵ O processo de licenciamento conducente à emissão da licença ambiental é objeto de prévia liquidação e pagamento da taxa correspondente, prevista na Portaria n.º 1057/2006, de que revertem 40% para a APA, 30% para a entidade coordenadora do licenciamento (CCDR ou APA) e 30% para as restantes entidades intervenientes no processo.



Os custos totais de funcionamento do DRES nos anos de 2012¹²⁶ a 2014 foram os indicados no quadro seguinte:

Quadro 8 – Custos de funcionamento do Departamento de Resíduos (APA)

(em euros)

Custos do DRES	Ano		
	2012	2013	2014
	631.905	803.685	951.790

Fonte: APA

A estrutura nuclear das CCDR inclui uma Direção de Serviços de Ambiente (DSA), cujas competências incluem, entre outras, participar no processo de licenciamento ambiental, exercer as competências relativas ao licenciamento, controlo e monitorização de operações de gestão de resíduos e assegurar o acompanhamento e a avaliação dos resultados de monitorização ambiental nesses domínios¹²⁷.

Os custos totais de funcionamento das Direções de Serviços do Ambiente das CCDR nos anos de 2007 a 2014 foram os indicados no quadro seguinte:

Quadro 9 – Custos de funcionamento das Direções de Serviços de Ambiente (CCDR)

(em euros)

Entidade	Anos							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CCDR Norte	n.d.	n.d.	n.d.	380.968	809.543	932.595	729.882	806.154
CCDR Centro	895.035	n.d.	716.190	744.791	701.771	701.590	790.190	808.104
CCDR LVT	451.124	581.737	649.209	741.962	782.059	651.223	705.333	577.132
CCDR Alentejo	317.674	317.821	364.843	304.524	338.643	354.045	269.780	317.674
CCDR Algarve	n.d.	n.d.	n.d.	109.376	86.681	82.337	94.107	55.503
Total	n.d.	n.d.	n.d.	2.281.621	2.718.697	2.721.790	2.589.292	2.564.567

Fonte: CCDR

A comparação da despesa com os serviços relacionados com o licenciamento e monitorização de aterros de RSU com as receitas geradas pela cobrança de TGR e outras taxas é altamente favorável aos organismos envolvidos, cobrindo essas receitas largamente as despesas.

3.8 - Avaliação do cumprimento das disposições relativas à despesa pública

No âmbito da verificação da legalidade e da regularidade dos procedimentos de contratação realizados pela APA, foram analisados os dois procedimentos celebrados nos anos de 2013 e 2014, por ajuste direto ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, no valor total de € 64.000,00, relacionados com a temática dos resíduos sólidos urbanos e relativos à “Aquisição de serviços de apoio técnico ao Processo de revisão/atualização do projeto de Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR)” e “Aquisição de serviços de apoio técnico ao procedimento de Avaliação Ambiental Estratégica da Revisão do PERSU II (PERSU 2020)”.

¹²⁶ Ano de criação da APA, I.P., pelo Decreto-Lei 56/2012.

¹²⁷ Cfr. al. b), d), g) e j) do art.º 4.º da Portaria n.º 528/2007, de 30 de abril.

Em ambos os procedimentos analisados foram observadas as regras que disciplinam a realização da despesa e foi dado cumprimento aos preceitos legalmente aplicáveis em matéria de contratação pública.

No âmbito da temática dos resíduos sólidos urbanos a ERSAR realizou nos anos de 2013 e de 2014, dois procedimentos de contratação pública de aquisição de serviços de consultoria “*Revisão do modelo de regulação económica aplicável às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de serviços de água e de resíduos e para a definição de um modelo de custeio para os sistemas multimunicipais de gestão de resíduos*” e “*Estudo de definição dos valores dos parâmetros do Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos*”, no valor total de € 148.500,00, acrescido de IVA, um dos quais precedido de ajuste direto ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º, e o outro ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP.

Para a aquisição de serviços de consultoria relativamente à “*Revisão do modelo de regulação económica aplicável às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de serviços de água e de resíduos e para a definição de um modelo de custeio para os sistemas multimunicipais de gestão de resíduos*”, no valor de € 73.500,00, a ERSAR adotou o procedimento de ajuste direto, ao abrigo de critérios materiais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP¹²⁸.

A norma em referência refere que pode ser adotado o ajuste direto para a aquisição de serviços quando a natureza das respetivas prestações não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam qualitativamente definidos os atributos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º, e desde que a definição quantitativa de outros atributos das propostas, no âmbito de um procedimento de concurso, tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida, seja desadequada a essa fixação.

Na Informação n.º 1-000073/2013, de 15/01/2013, refere-se como fundamentação para a adoção do ajuste direto ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP o seguinte:

“Estando em causa a prestação de serviços com uma forte componente técnica que requerem conhecimentos altamente especializados e para a qual se exige uma ampla autonomia técnica e um elevado grau de responsabilização pelo resultado final dos serviços prestados, dada a inexistência de recursos humanos em número suficiente e ainda dada a complexidade e especificidade das matérias em causa (...)”

“Atentas as razões acima enunciadas e tendo em vista a contratação de serviços técnicos altamente especializados para coadjuvar a ERSAR nos trabalhos de revisão do modelo de regulação económica aplicável às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de serviços de águas e de resíduos e definição de um modelo de custeio para os sistemas multimunicipais de gestão de resíduos, a ERSAR considera que o procedimento mais adequado para assegurar a referida aquisição de serviços será através de um procedimento por ajuste direto independentemente do valor, recorrendo-se para tal ao critério material previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP”.

Não obstante o valor da referida aquisição de serviços se enquadrar no procedimento de ajuste direto previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, não pode deixar de salientar-se que não se encontravam reunidos os pressupostos para o enquadramento na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, porquanto da análise do processo administrativo não resultou evidenciado nem demonstrado pela entidade adjudicante que era impossível a definição de atributos adequados à definição de um critério de adjudicação. Apesar da complexidade do assunto, nada impedia uma descrição dos

¹²⁸ Embora, face ao seu valor, a mesma se enquadre no procedimento de ajuste direto previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.



parâmetros que deveriam balizar esses trabalhos, tais como as matérias a abranger, os critérios a que deveriam obedecer, os prazos de resposta e os produtos a apresentar¹²⁹.

3.9 - Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

A APA¹³⁰ e a ERSAR dispõem de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, dando sequência à recomendação emitida pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC).

No que respeita à execução e monitorização do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da ERSAR, durante a execução do trabalho de campo obteve-se a informação de que a referida entidade não elaborou relatórios de execução do Plano. No entanto, esta entidade veio referir que promoveu um processo de revisão do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, o qual, depois de revisto e aprovado pelo Conselho de Administração, será publicado no seu *website* e divulgado na sua *intranet*, tendo sido designado o responsável interno pelo desenvolvimento deste processo.

Em sede de contraditório a CCDR Centro veio referir que dispõe de Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. No entanto, no âmbito da auditoria, apenas foram objeto de verificação os Planos da ERSAR e da APA.

4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que emitiu parecer.

5 - EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pela Agência Portuguesa do Ambiente (€ 2.452), pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (€ 2.452), do Centro (€ 2.452), de Lisboa e Vale do Tejo (€ 2.452), do Alentejo (€ 2.452) e do Algarve (€ 2.452) e pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (€ 2.452).

¹²⁹ Em sede de fiscalização prévia o Tribunal de Contas pronunciou-se no Acórdão n.º 39/10 – 03.NOV.-1ª S/SS (ponto 3.7), em situação semelhante, acerca da admissibilidade do recurso ao ajuste direto ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP.

¹³⁰ Aprovado em 22 de dezembro de 2014 e remetido por *e-mail* ao CPC em 21 de abril de 2015.

6 - DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 O presente Relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Ministro do Ambiente;
- ◆ Agência Portuguesa do Ambiente;
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte;
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo;
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve;
- ◆ Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos;
- ◆ Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia e da Agricultura e do Mar.

6.2 Um exemplar do presente Relatório deve ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

6.3 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado, no sítio do Tribunal na *internet*.

6.4 No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.



Tribunal de Contas

Aprovado em Subsecção da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, em 03 de dezembro de 2015.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(José de Castro de Mira Mendes)

(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,

ANEXO I - AMOSTRA DE PROCESSOS DE LICENCIAMENTO

23/2009	SULDOURO – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos, S.A.
	Aterro Sanitário de Sermonde Rua Conde Barão, freguesia de Sermonde e concelho de Vila Nova de Gaia
308/2009	RESINORTE - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.
	Aterro para Resíduos não Perigosos do Baixo Tâmega Codessoso, freguesia de Codessoso, concelho de Celorico de Basto
357/2010	VALORMINHO – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos, S.A.
	Aterro Sanitário de Vila Nova de Cerveira Lugar de Áspera, freguesia de Cornes e concelho de Vila Nova de Cerveira
17/2012	VALORMINHO – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.
	Aterro Sanitário de Valença Covas do Arraial, freguesia de São Pedro da Torre e concelho de Valença
100/2010	RESIESTRELA – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA
	Aterro de Resíduos não Perigosos do Fundão Estrada do Peroviseu – Quinta das Areias, na freguesia de Alcaria, concelho do Fundão
354/2010	Associação de Municípios da Região do Planalto Beirão
	Centro Integrado de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos do Planalto Beirão Vale da Margunda – Borrhal, freguesia de Barreiro de Besteiros e concelho de Tondela
366/2010	ERSUC – Resíduos Sólidos do Centro, S.A.
	Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Aveiro/Aterro Sanitário de Confinamento Técnico Vale da Fontinha – Quinta do Monte, freguesia de Eirol e concelho de Aveiro
367/2010	ERSUC – Resíduos Sólidos do Centro, S.A.
	Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Coimbra/Aterro Sanitário de Confinamento Técnico Rios Frios, freguesia de Vil de Matos e concelho de Coimbra
382/2010	VALNOR – Valorização de Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.
	VALNOR – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., Pólo de Castelo Branco Monte de S. Martinho, EN 18-8, Km 5, freguesia de Castelo Branco, concelho de Castelo Branco
18A.1/2007	VALORLIS – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.
	Aterro Sanitário de Leiria Quinta do Banco, freguesia de Parceiros, concelho de Leiria
262/2009	VALNOR – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.
	Aterro Sanitário de Abrantes Casal da Coelheira, freguesia da Concavada, concelho de Abrantes
269/2010	VALORSUL – Valorização e Tratamento de Resíduos da Área Metropolitana de Lisboa (Norte), S.A.
	Centro de Tratamento de Resíduos do Oeste Estrada Nacional 361-1, Vilar, freguesia de Pêro Moniz, concelho de Cadaval
369/2010	GESAMB – Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM
	Aterro Sanitário Intermunicipal do Distrito de Évora Estrada das Alcáçovas – EN 380, na freguesia de N.ª Sr.ª da Tourega, concelho de Évora
72/2012	ALGAR – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.
	Aterro Sanitário do Barlavento Algarvio Chão Frio – Porto de Lagos, freguesia e concelho de Portimão



ANEXO II - TRAMITAÇÃO DOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAL E DE DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS EM ATERRO

Figura 2 – Licenciamento da operação de deposição de resíduos em aterro

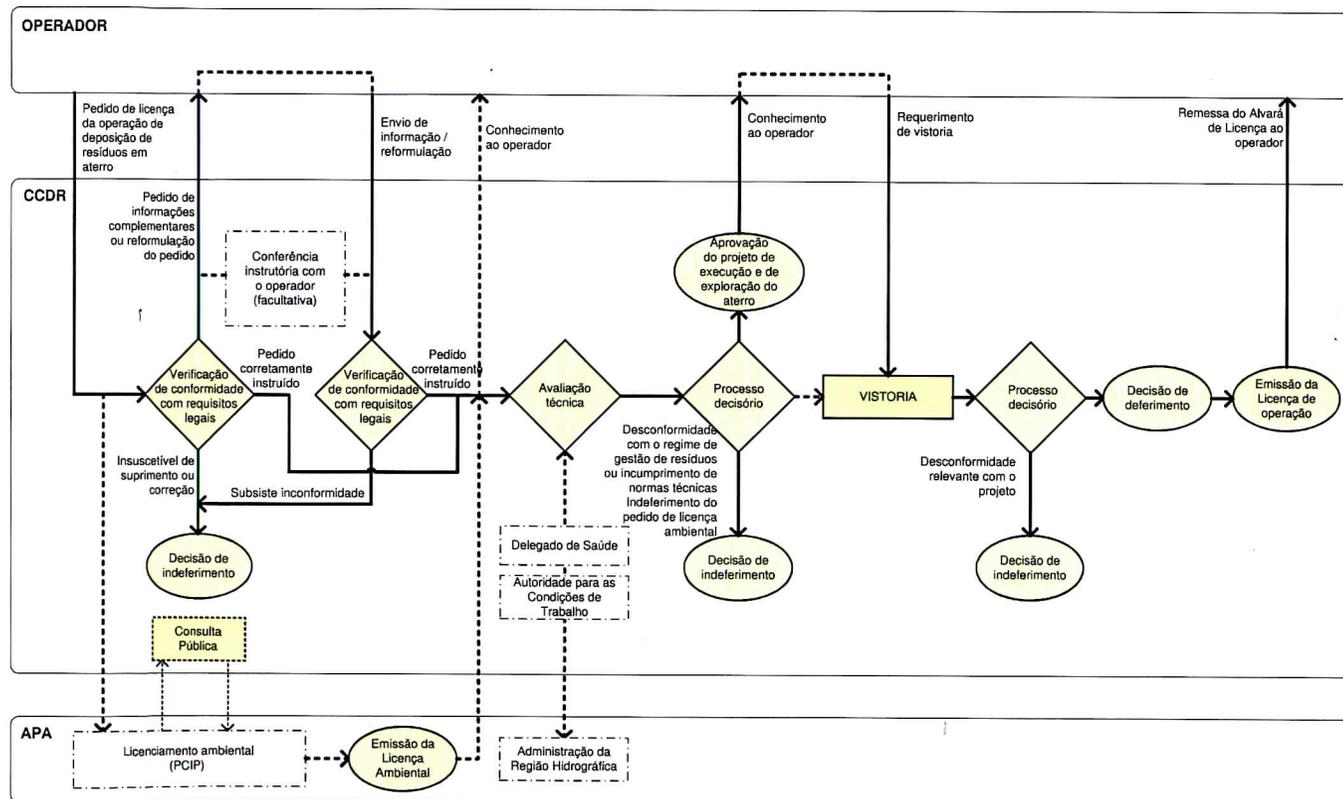
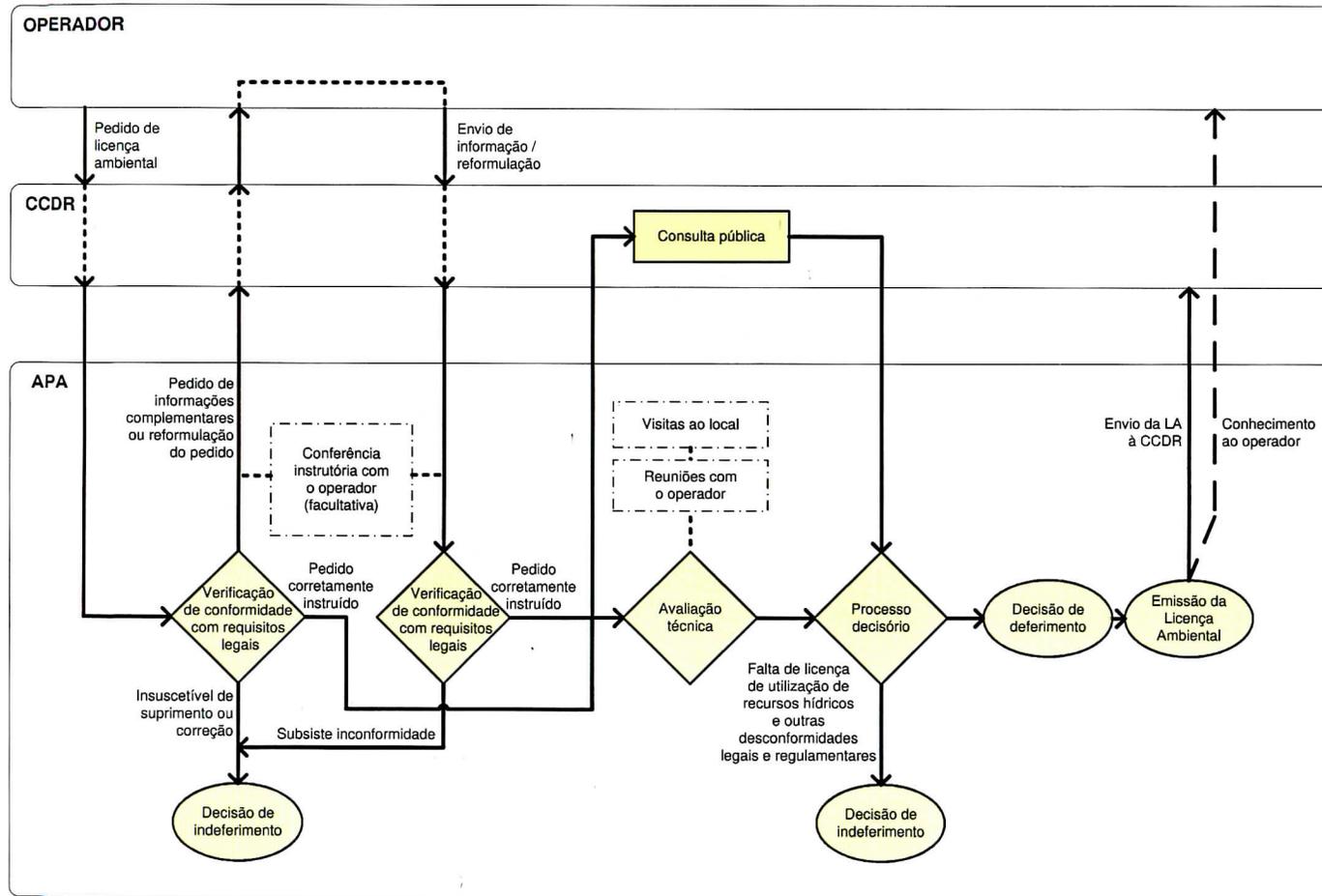


Figura 3 – Licenciamento ambiental de aterros de resíduos sólidos urbanos





Tribunal de Contas

ANEXO III - OUTROS REGIMES DE LICENCIAMENTO OU AFERIÇÃO APLICÁVEIS

Quadro 10 – Outros regimes de licenciamento ou aferição aplicáveis

Objeto de parecer / licença / autorização / aferição	Entidade licenciadora	Regime aplicável
Parecer relativo à compatibilidade da localização do aterro com os instrumentos de gestão territorial	CCDR	RAN (Dec.-Lei n.º 73/2009 de 31 de Março) REN (Dec.-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, republicado pelo Dec.-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro)
Realização da operação urbanística (Compatibilidade com PDM / Alvará de Licença de Utilização)	Câmara Municipal	Dec.-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (regime jurídico da urbanização e da edificação)
Sobreposição com regime florestal	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas	Decreto de 24 de dezembro de 1903 (publicado no Diário do Governo n.º 294, de 30 de dezembro) Lei n.º 9/70, de 19 de junho Lei n.º 33/96, de 17 de agosto de 1996 (Lei de Bases da Política Florestal)
Existência / transferência de linhas de alta/média tensão	Rede Elétrica Nacional, S.A.	Dec.-Lei n.º 43335, de 19 de novembro de 1960 Dec.-Lei n.º 446/76, de 5 de julho Taxa al. c) n.º 1 art.º 24.º e n.º 2 art.º 25.º Dec.-Lei n.º
Autorização de Utilização dos Recursos Hídricos para Captação de Águas Subterrâneas	Administração da Região Hidrográfica (APA)	Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água) Dec.-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio
Licença de Utilização de Recursos Hídricos para Descarga de Águas Residuais	Administração da Região Hidrográfica (APA)	Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água) Dec.-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio
Depósito de combustível (Alvará de Armazenamento e Tratamento Industrial de Petróleos Brutos, seus Derivados e Resíduos)	Direção Regional de Economia	Lei n.º 1947, de 12 de fevereiro de 1937 Decreto n.º 29034, de 1 de outubro de 1938.
Licença de exploração de posto de transformação de energia elétrica	Direção Regional de Economia	Decreto-Lei n.º 446/76, de 5 de junho. Decreto-Lei n.º 4/93, de 8 de fevereiro, c) do n.º 1 do art.º 24.º) e Portaria n.º 311/2002, de 22 de março.
Verificação de conformidade da báscula	Direção Regional de Economia	Dec.-Lei n.º 291/90, de 20 de setembro
Recipiente sob pressão	Direção Regional de Economia	Dec.-Lei n.º 90/2010, de 22 de julho
Parecer do Delegado de Saúde Regional	Delegado de Saúde Regional	Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro) Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro (Regime jurídico da promoção de segurança e saúde no trabalho) Regulamentação diversa
Parecer da Autoridade para as Condições de Trabalho	Autoridade para as Condições de Trabalho	Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro) Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro (Regime jurídico da promoção de segurança e saúde no trabalho)
Licença para o espantamento de espécies de aves	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas	Dec.-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, republicado pelo Dec.-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro (derrogação nos termos do)
Geração de eletricidade	Direção-Geral de Energia e Geologia	Regulamento aprovado pelo Dec.-Lei n.º 26858, de 30 de julho de 1936, alt. Dec.-Lei n.º 446/76, de 5 de julho Dec.-Lei n.º 189/88, de 27 de maio, republicado pelo Dec.-Lei n.º 225/2007, de 31 de maio
Geração de eletricidade (emissões de poluentes para a atmosfera e altura das chaminés)	CCDR	Dec.-Lei n.º 78/2004, de 30 de abril Portaria n.º 263/2005, de 17 de março
Sistema de gestão dos consumos intensivos de energia	Direção-Geral de Energia e Geologia	Dec.-Lei n.º 171/2008, de 21 de julho

ANEXO IV - ANÁLISE DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO DOS ATERROS DE RSU

1 – Aterro Sanitário de Sermonde

Para o Aterro Sanitário de Sermonde foi emitida em 30 de dezembro de 2005 pelo Instituto dos Resíduos, a favor da Suldouro – Valorização e Tratamento de Resíduos, S.A., no âmbito do Decreto-Lei n.º 152/2002, a licença de exploração n.º 23/2005/INR, com validade aí expressa até 30 de dezembro de 2010.

Face ao atraso na construção do novo aterro de RSU em Gestal, União das freguesias de Canedo, Vale e Vila Maior, concelho de Santa Maria da Feira, que irá substituir o aterro de Sermonde, a Suldouro decidiu proceder ao aumento de capacidade do aterro de 1.650.000 m³ para 2.122.880 m³, através da construção de uma nova célula e do preenchimento do espaço entre a célula existente e a nova.

O pedido de licenciamento da construção da célula intermédia no aterro teve início em carta dirigida à APA pela Suldouro em 27 de junho de 2007, comunicando que pretendia “*dar início ao procedimento de renovação da licença ambiental, tendo em conta que os quantitativos acrescidos de RSU recebidos anualmente resultam numa alteração substancial da instalação*” referindo que, do ponto de vista da Suldouro, “*(...) o alvéolo intermédio a construir não se enquadra no conceito de alteração substancial prevista na alínea b) do n.º 1 [do artigo 2.º] do Decreto-Lei n.º 194/2000, na actual redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 130/2005 que estabelece que é “...alteração ou ampliação de uma exploração que seja susceptível de produzir efeitos nocivos e significativos nas pessoas ou no ambiente, quando a alteração ou ampliação, em si mesma, corresponda aos limiares estabelecidos no anexo I;”, embora acrescenta que “Não existindo nenhuma dúvida de que os limiares estabelecidos no anexo I são ultrapassados (...) afigura-se-nos que não existe alteração ou ampliação da exploração já que se trata de uma instalação que continua a receber os mesmos resíduos, provenientes das mesmas entidades (...)” e que “Acréscce que a eventual produção de “...efeitos nocivos e significativos nas pessoas ou no ambiente...” se se verifica e caso se verifique, já existe desde o início da exploração (...)*”. Considerando que “*(...) nos termos do artigo 1.º, n.º 3, alínea b) do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, na redacção do Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro, o Projecto está sujeito a AIA (Avaliação de Impacte Ambiental), já que se trata de um aterro com capacidade igual ou superior a 150.000 t/ano, de acordo com a alínea c) do n.º 11 do anexo II*”, a Suldouro concluiu com pedido de informação sobre se podia ser dispensada de AIA, nos termos do disposto no artigo 3.º do mesmo diploma.

A apreciação da APA relativamente a esta alteração / ampliação consta da Comunicação de Serviço n.º 436/2007/SERV-DIV, epigrafada “*Aplicabilidade do Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental*” e datada de 11 de novembro de 2007, onde se refere o seguinte:

“O facto da capacidade actual do Aterro de Sermonde (168 ton/ano) ser superior ao limiar previsto na alínea c) do ponto 11 do anexo II do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, (...) (150.000 ton/ano), faz com que o mesmo se enquadre no regime jurídico de Avaliação de Impacte ambiental.

Assim, a construção do novo alvéolo deverá ser entendida como uma alteração / ampliação de um projecto incluído no anexo II que, de acordo com o previsto no ponto 13 do mesmo anexo do referido diploma (...) deverá ser sujeita a procedimento de AIA caso possa ter impactes negativos importantes no ambiente.

Ora considerando que o alvéolo a construir é operacional e tecnologicamente semelhante aos já existentes (...) e que será implementado em área já afectada ao Aterro de Sermonde, não será expectável a ocorrência de impactes negativos significativos.



Tribunal de Contas

Face ao exposto, considera-se que o projecto (...) não deverá implicar a ocorrência de impactes negativos significativos no ambiente, não estando como tal sujeito a procedimento de AIA”.

A APA solicitou parecer à CCDR sobre o enquadramento da alteração pretendida, que esta emitiu em 12 de dezembro de 2007, através do ofício n.º 22864, parecer segundo o qual “*não se considera alteração substancial, nos termos do Dec-Lei n.º 194/2000 de 21/8, pelas razões (...) a capacidade instalada para esta nova célula será de 405.000 toneladas, representando um aumento de cerca de 19% em relação ao actual aterro (2 105 000 toneladas (...)) a nova célula intermédia ocupará uma área de 4 ha, atualmente utilizada para armazenagem de terras de cobertura”.*

A APA comunicou à CCDR, em 2007 (ofício 854/2007-DOGR/DRU 108, sem data), que “*(...) embora constituindo uma alteração / ampliação de um projecto incluído no anexo II do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro, não deverá implicar a ocorrência de impactes negativos no ambiente, não estando como tal, sujeito a procedimento de AIA”.*

Sobre o entendimento da ampliação constituir uma alteração substancial, a apreciação interna da APA, expressa na comunicação de serviço n.º 28/2008/DALA-CIP/5.4/405, de 16 de janeiro de 2008, era no sentido oposto, de que “*(...) atendendo às características da célula de exploração (...) a construir dentro da instalação, e cuja capacidade instalada pretende o operador que seja de 405.000 toneladas, verifica-se que este valor ultrapassa o limiar PCIP de 25.000 toneladas, definido no anexo I do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de Agosto, ponto 5.4” e “(...) com base nos dados de projecto incluídos no processo de licenciamento ambiental em curso, verificou-se que a instalação ultrapassa igualmente o limiar PCIP de 10 ton./dia de resíduos definido no mesmo ponto 5.4”, concluindo, “De acordo com o disposto na alínea b) do n.º 1 do art. 2º do Decreto-Lei n.º 194/2000 (...) informa-se que a construção da célula intermédia parece configurar uma alteração substancial de acordo com o definido na legislação”.*

Não se localizou no processo da APA nem no processo da CCDR qualquer documento sobre o enquadramento da ampliação pretendida que tivesse sido objeto de decisão. Note-se que o licenciamento de um projeto com dispensa de AIA como previsto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 69/2000, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, depende da verificação de circunstâncias excepcionais e devidamente fundamentadas e de despacho do ministro responsável pela área do ambiente. Note-se, ainda, que em nenhum ano entre 2000 e 2010 a quantidade de resíduos depositada neste aterro foi inferior a 180.000 t, muito acima do limiar de 150.000 t/ano que, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 10.º e alínea c) do n.º 11 do anexo II do referido diploma, determinava a sujeição a AIA.

Para este aterro foi emitida a licença ambiental LA n.º 23/2008¹³¹, de 5 de março de 2008, assinada pelo DG da APA. A informação n.º 44/08/DALA-CIP/5.4/405, da mesma data, que suportou a decisão de emissão da licença, nada refere sobre a consulta pública realizada, onde se pronunciou a Junta de Freguesia de Perosinho¹³², não permitindo aferir se essa pronúncia foi tomada em consideração na decisão sobre o pedido de licença ambiental, conforme dispunha o n.º 6 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 130/2005, de 16 de agosto, então em vigor. Também nada refere sobre qual o entendimento relativamente à

¹³¹ Esta licença ambiental refere a mesma capacidade — 1.650.000 m³ — constante da licença de exploração LE n.º 23/2005/INR.

¹³² Considerando não dever ser construídos novos equipamentos neste aterro, designadamente a Unidade de Valorização Orgânica, por prolongarem a duração prevista do aterro sanitário (10 anos) e os inconvenientes gerados para as povoações próximas.

consideração da ampliação pretendida como “*alteração substancial*”, apesar do atrás referido, ou sobre a solicitada dispensa da sujeição ao regime de AIA¹³³.

Esta licença ambiental refere o seguinte:

*“A presente licença é válida até 5 de Março de 2018.
Nos termos da alínea a) do n.º 2 do Art.º 128.º do Código do Procedimento Administrativo a eficácia desta Licença Ambiental retroage a 30 de Outubro de 2007”.*

A informação n.º 44/08/DALA-CIP/5.4/405 também nada refere sobre a retroatividade atribuída à licença, e os termos da mesma aqui reproduzidos não explicitam qual o fundamento de facto que a justifica. Por outro lado, considerando o prazo de validade da licença que resulta da eficácia retroativa atribuída, resulta violado o disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto¹³⁴.

A licença ambiental LA n.º 23/2008 foi integrada na licença de exploração n.º 23/2005/INR pelo Averbamento n.º 1 à mesma, datado 5 de abril de 2008 e assinado pela SDG da APA.

Sobre esta matéria, no âmbito do contraditório, a APA comunicou que “*No que se refere ao prazo de validade da LA n.º 23/2008 do Aterro Sanitário de Sermonde (março de 2018), atenta a eficácia retroativa a 30 de outubro de 2007 e após ter sido detetado por esta Agência o lapso no incumprimento do disposto na alínea g) do n.º 2 do art.º 10º (período de validade da LA não pode exceder 10 anos), procedeu-se à sua correção, tendo-se inclusive compatibilizado a sua validade com a da licença de exploração”.*

A APA, no entanto, não remeteu nenhum documento comprovativo do referido. Por outro lado, o averbamento n.º 1 à licença de exploração n.º 23/2005/INR, que integra a licença ambiental LA n.º 23/2008, nada refere quanto a alteração de validade (a licença de exploração n.º 23/2005/INR era válida até 30 de dezembro de 2010, como referido atrás). Verifica-se, aliás, que a LA n.º 23/2008 atualmente reproduzida, ainda, no site <http://ladigital.apambiente.pt/>, assinala como validade 5 de março de 2018.

Neste âmbito a CCDR do Norte comunicou “*(...) que a LA 23/2008, de 05/03/2008, emitida pela Agência Portuguesa do Ambiente, para um período de vigência de 10 anos, isto é até ao ano de 2018, só passou a ter efeito prático e legal a partir do momento em que a APA, procede ao 1º averbamento da LE 23/2005/INR”, acrescentando que “No processo não existem dados que permitam concluir sobre a redução da validade da licença para o limite de 30/12/2010 (reduzindo em cerca de 8 anos a validade da LA)”.*

Posteriormente, o operador Suldouro solicitou à APA, em 16 de julho de 2008, a emissão de nova licença ambiental, considerando agora que a ampliação pretendida constituía uma alteração substancial¹³⁵.

Por requerimento datado de 27 de agosto de 2008, com registo de entrada na APA nessa mesma data, a Suldouro veio a optar pelo novo regime PCIP consubstanciado no Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, que revogou o Decreto-Lei n.º 194/2000. Este requerimento referia o seguinte:

¹³³ O n.º 3 do art.º 15.º do Dec.-Lei n.º 194/2000 dispunha que o licenciamento ambiental de uma alteração substancial de uma instalação existente sujeita a prévia AIA era aplicável o disposto no art.º 12.º do mesmo diploma, que previa que o procedimento para atribuição da licença só podia iniciar-se após a emissão da declaração de impacte ambiental favorável ou condicionalmente favorável.

¹³⁴ Dispõe que da licença ambiental fixa “*O período de validade que não deve, sempre que possível, ser inferior a cinco anos, nem pode exceder dez anos (...)*”.

¹³⁵ Cfr. n.º 1 do art.º 15.º de Dec.-Lei n.º 194/2000, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 130/2005, conjugado com a definição constante da al. b) do n.º 1 do art.º 2.º do mesmo diploma.



Tribunal de Contas

“Com a publicação do Decreto-Lei n.º 173/2008, aplicável à Suldouro por força dos artigos 3.º e 36.º, a licença Ambiental passa a constituir uma condição de início de exploração ou funcionamento da instalação e não, como até agora, uma condição de execução do projecto de instalação.

Nestes termos, e por força do artigo 9.º, a decisão da APA sobre o pedido de autorização de instalação pode ser proferida antes da decisão final do procedimento de licença ambiental, que é apenas condição do início de exploração da instalação.

Face ao exposto, e tendo em consideração o artigo 36.º, n.º 3 do referido diploma, requiere-se a V. Ex.ª a possibilidade da Suldouro dar início à construção da Célula Intermédia antes de concluído a processo de renovação da licença ambiental”.

Posteriormente a este pedido, a APA procedeu à emissão da “Licença de Instalação para a Célula Intermédia do Aterro de Sermonde”¹³⁶, subscrita pela SDG em 10 de dezembro de 2008. Não existe nos processos da APA e da CCDR nenhum documento instrutor de suporte da decisão de emissão da licença. O ofício da APA n.º 018292, de 18 de dezembro de 2008, que remeteu a licença ao requerente Suldouro refere ter sido a mesma concedida ao abrigo do n.º 5 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 152/2002.

Em 24 de julho de 2009, a APA convocou a vistoria à célula intermédia no contexto do processo de licenciamento em curso para 21 de outubro desse ano, por ofícios dirigidos ao operador, CCDR e entidades consultadas no processo de emissão da licença de instalação.

Nos termos determinados pelo artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 183/2009, a APA remeteu o processo do aterro em 1 de outubro de 2009 à CCDR do Norte, com o procedimento de licenciamento em curso. Com esta alteração legislativa, o processo de licenciamento ambiental permaneceu competência da APA mas o licenciamento da operação de deposição de RSU em aterros passou a ser da competência da CCDR do Norte.

A APA veio a emitir a LA n.º 23/2009, datada de 14 de outubro de 2009 e subscrita pela SDG da APA, correspondente à solicitação de 16 de julho de 2008 e à opção pelo novo regime. Precedeu realização de consulta pública, que decorreu de 20 de março a 17 de abril de 2009. Esta consulta pública não foi objeto de anúncio publicado em jornal de circulação nacional, regional ou local, conforme determinado no n.º 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 173/2008. Não foram recebidas pronúncias. Não se localizou nos processos facultados pela APA na auditoria informação ou parecer que desse suporte à decisão de emissão desta licença. A LA n.º 23/2009 refere que “A presente licença tem a validade da Licença de Exploração”, que “(...) é emitida ao abrigo do Decreto-Lei n.º 173/2008 (...)” e “Trata-se de uma alteração substancial, nos termos do Art.º 10.º do Diploma PCIP [Decreto-Lei n.º 173/2008] (...)”.

A vistoria teve lugar em 21 de outubro 2009, na data para a qual fora convocada pela APA.

A licença LA n.º 23/2009 foi integrada na Licença de Exploração n.º 23/2005/INR pelo 2.º Averbamento à mesma, datado 8 de março de 2010 e assinado pela Vice-Presidente da CCDR do Norte.

¹³⁶ A licença de instalação estava prevista no art.º 10.º Dec.-Lei n.º 152/2002, *Pedido de licença*, e a decisão final sobre a sua emissão traduzia a aprovação do projeto, previamente à sua execução, como o n.º 5 do art.º 15.º, *Apreciação técnica e licença de instalação*, evidenciava: “O procedimento de apreciação técnica deve estar concluído (...) sendo o requerente notificado da decisão final sobre a licença de instalação”. A licença que permitia depois o início da exploração do aterro, emitida após a execução e realização de vistoria, estava prevista no artigo 18.º do mesmo diploma e era designada por “licença de exploração”. A licença de instalação não tem correspondência no Decreto-Lei n.º 183/2009, que revogou o Dec.-Lei n.º 152/2002, onde deixou de haver duas fases de licenciamento distintas — com a emissão de uma licença de instalação e de uma licença de exploração — e se prevê apenas o “alvará de licença da operação de deposição de resíduos em aterro”.

A APA emitiu o 1.º Aditamento à licença ambiental LA n.º 23/2009, assinado pelo DG em 20 de julho de 2010, que refere também ter a mesma validade da licença de exploração. Não se localizou nos processos facultados pela APA na auditoria informação ou parecer que desse suporte à decisão de emissão deste aditamento, que não consta do registo das licenças ambientais emitidas no *site* da APA¹³⁷.

O aditamento à LA n.º 23/2009 foi integrado na Licença de Exploração n.º 23/2005/INR pelo 3.º Averbamento à mesma, datado 26 de maio de 2011 e assinado pela Vice-Presidente da CCDR. Este Averbamento “(...) *actualiza a Licença de Exploração n.º 23/2005/INR, de 30 de Dezembro e integra a Licença Ambiental n.º 23/2009, de 14 de Outubro, com 1.º Aditamento, de 30 de Julho de 2010*”, referindo também que “*A Licença de Exploração é válida até 31 de dezembro de 2015*”. O processo da CCDR do Norte não contém nenhum documento instrutor da decisão de renovação da licença, e o Averbamento não indica qual o regime legal ao abrigo do qual foi emitido.

O regime jurídico da deposição de resíduos em vigor à data da emissão do 3.º Averbamento era o Decreto-Lei n.º 183/2009. O regime transitório constante do artigo 55.º deste diploma previa que:

“O presente decreto-lei aplica-se aos aterros em exploração à data da sua entrada em vigor, mantendo-se válidas as licenças emitidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 152/2002, de 23 de Maio, até ao termo do respectivo prazo”.

Ou seja, quando da assinatura do 3.º Averbamento, a validade da Licença de Exploração n.º 23/2005/INR, como aí expressa, tinha terminado em 30 de dezembro de 2010, o mesmo sucedendo com a licença ambiental LA n.º 23/2009 e seu 1.º Aditamento, por remeterem a respetiva validade para a validade daquela licença. Ou seja, este 3.º Averbamento, atualizou uma licença de exploração caducada, na qual integrou uma licença ambiental e respetivo aditamento igualmente caducados.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 152/2002, ao abrigo do qual foi emitida originariamente a licença de exploração, não previa a renovação da licença, salvo no caso de se ter operado caducidade da mesma por interrupção de funcionamento superior a seis meses¹³⁸. O regime geral da gestão de resíduos, constante do Decreto-Lei n.º 178/2006¹³⁹, dispõe no n.º 1 do artigo 35.º que “*A licença é válida pelo período nela fixado, que não pode ser superior a cinco anos (...)*”. Assim, se foi este o enquadramento aplicado, o prazo de validade da licença de exploração viola esta disposição.

Assim, depois da realização da alteração substancial a que se reporta a LA n.º 23/2009, deveria ter lugar um novo procedimento de licenciamento, como determina o n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 183/2009, que dispõe o seguinte:

“Qualquer modificação ou ampliação de um aterro que seja susceptível de produzir efeitos nocivos e significativos nas pessoas ou no ambiente ou cuja ampliação, em si mesma, corresponda aos limiares estabelecidos para aterros no anexo I do regime de prevenção e controlo integrados da poluição, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto, determina um novo procedimento de licenciamento nos termos dos artigos 17.º a 27.º”.

A Suldouro solicitou em 13 de maio de 2013 a atualização das licenças ambiental e de exploração, aumentando a capacidade já autorizada em 350.000 m³¹⁴⁰. O pedido de emissão da nova licença

¹³⁷ <http://ladigital.apambiente.pt/>.

¹³⁸ Cfr. n.ºs 4 e 5 do art.º 18.º.

¹³⁹ Aqui aplicável por força do disposto nos n.ºs 1 dos artigos 2.º e 23.º do diploma.

¹⁴⁰ Aumento de capacidade já executado, segundo o Relatório de Vistoria de 31 de outubro de 2013.



Tribunal de Contas

ambiental¹⁴¹ encontra-se pendente na APA. De acordo com o Relatório Ambiental Anual da Suldouro relativo ao ano de 2013, nesse ano foi excedida a capacidade total de deposição de resíduos autorizada na LA n.º 23/2009.

Como entretanto foi publicado um novo regime jurídico para a avaliação de impacte ambiental (AIA), o Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, que tornou obrigatória a AIA para todos os aterros de RSU anteriormente sujeitos ao regime PCIP¹⁴², mesmo nos casos em que o Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, republicado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro, o não obrigava, resultou inviabilizada a emissão de nova licença de exploração sem a realização dessa avaliação.

Esta condicionante foi entretanto removida com a alteração do anexo II do Decreto-Lei n.º 151-B/2013 operada pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 179/2015, de 27 de agosto, que repôs os limiares anteriores relativos aos aterros para deposição de RSU.

2 - Aterro para Resíduos não Perigosos do Baixo Tâmega

Para o Aterro do Baixo Tâmega, sito em Codessoso, concelho de Celorico de Basto, foi emitida pelo Instituto dos Resíduos a favor da então entidade operadora REBAT – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos do Baixo Tâmega, S.A., em 13 de janeiro de 2006, no âmbito do Decreto-Lei n.º 152/2002, a *Licença de Exploração n.º 01/2006/INR*, válida até 13 de janeiro de 2011.

O processo da APA relativo à LA n.º 308/2009, emitida para este aterro em 26 de junho de 2009, subscrito pela SDG da APA, não contém nenhum documento instrutor da decisão de emissão. Foi realizada consulta pública, mas os elementos constantes do processo não permitem aferir se esta foi objeto de publicitação na imprensa e no *site* da APA. O prazo de validade da licença é referido nos seguintes termos “*A presente licença tem a validade da licença de exploração*”. Esta LA n.º 308/2009 foi integrada na LE n.º 01/2006/INR através do Averbamento n.º 1, assinado pela SDG da APA e datado de 29 de junho de 2009, ainda na vigência do Decreto-Lei n.º 152/2002, de 23 de maio.

Por carta datada de 16 de setembro de 2010, a Resinorte – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., que sucedeu à REBAT, solicitou à CCDR do Norte a renovação da licença de exploração LE n.º 01/2006/INR e da licença ambiental LA n.º 308/2009 referidas. Esta carta tem registo de entrada na CCDR na data de 20 do mesmo mês¹⁴³. Não é possível aferir o seguimento dado ao pedido, uma vez que o processo da CCDR do Norte não contém nenhum documento que comprove a apreciação do mesmo nem a comunicação à APA do pedido de renovação da licença ambiental também requerida, sendo certo que a CCDR do Norte não proferiu decisão de renovação no prazo de 30 dias a contar da data de apresentação do requerimento, como dispõe o n.º 3 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 183/2009.

A LA veio a ser objeto do 1.º Aditamento, subscrito pela SDG da APA e datado 12 de janeiro de 2011, que refere, de modo idêntico à primitiva licença, que “*A licença ambiental tem a validade da licença de exploração*”. Ou seja, considerando a validade da licença de exploração LE n.º 01/2006/INR, então em vigor, a validade da licença ambiental e do aditamento terminava no dia

¹⁴¹ A consulta pública correspondente teve lugar entre 13 de janeiro e 7 de fevereiro de 2014.

¹⁴² Como resulta da aplicação da al. b) do n.º 3 do art.º 1.º e al. c) do n.º 11 do anexo II.

¹⁴³ De acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 3 do art.º 29.º do Dec.-Lei n.º 183/2009, a renovação da licença de exploração deve ser efetuada no prazo de 120 dias antes do termo do prazo de validade da licença e a decisão de renovação é proferida no prazo de 30 dias a contar da data de apresentação do requerimento. Neste caso o prazo para solicitar a renovação terminava em 17 de setembro.

seguinte à emissão do mesmo. A APA emitiu ainda um 2.º Aditamento à LA em 18 de maio de 2012, com validade referida do mesmo modo.

A CCDR emitiu em 7 de março de 2011 a guia de pagamento n.º 336/2011, com a designação “Taxa de resíduos e aterros DL 183/09”, tendo cobrado o valor de € 1.005,89, para renovação da licença de exploração.

A Licença de Exploração n.º 01/2006/INR foi renovada através da emissão de documento intitulado “Renovação da Licença de Exploração n.º 1/2006/INR”, nos termos do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 183/2009, assinado pelo Vice-Presidente da CCDR do Norte e datado de 1 abril de 2011. O processo da CCDR do Norte não contém nenhum documento instrutor da decisão de renovação da licença. O documento refere o seguinte:

“A presente renovação actualiza a Licença de Exploração n.º 1/2006/INR, de 13 de janeiro, com Averbamento n.º 1, de 29 de junho de 2009 e integra a Licença Ambiental n.º 308/2009, de 26 de Agosto, com 1.º Aditamento, de 12 de Janeiro de 2011.

(...)

O prazo de validade desta licença é 31 de Dezembro de 2016”.

O regime transitório constante do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 183/2009, que atrás foi transcrito no ponto 1, previa que as licenças emitidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 152/2002 se mantinham válidas até ao termo do respetivo prazo.

Sucedo que a Licença de Exploração n.º 01/2006/INR, quando da emissão desta renovação, tinha já caducado, uma vez que era válida até 13 de janeiro de 2011, o mesmo sucedendo à LA n.º 308/2009 e 1.º Aditamento à mesma, por remeterem para a validade da licença de exploração, como atrás referido.

O licenciamento de aterros ao abrigo do regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 183/2009 pressupõe a existência de licença ambiental, que condiciona a decisão de emissão do alvará de licença de deposição, como resulta do determinado no artigo 23.º. Por outro lado, a alínea f) do n.º 2 do artigo 27.º do mesmo diploma, estipula que da licença de exploração deve constar “O prazo de validade, cujo termo, no caso de aterro abrangido pelo regime de prevenção e controlo integrados da poluição, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto, deve coincidir com o termo do prazo da licença ambiental”, sendo que esta se encontrava caducada. Assim, não existe base legal para a extensão da validade da licença de exploração n.º 01/2006/INR a 31 de Dezembro de 2016.

Por outro lado, tendo o operador do aterro solicitado atempadamente e pela via legalmente prevista¹⁴⁴ a renovação das licenças, eventualmente ocorreu deferimento tácito do pedido de licença ambiental, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 173/2008¹⁴⁵, e da licença de exploração, nos termos do artigo 108.º do CPA. Mas, a ter ocorrido esse deferimento, a APA não remeteu ao operador certidão comprovativa do decurso do prazo para a emissão da licença ambiental¹⁴⁶, nem foi por qualquer dos intervenientes invocada tal ocorrência.

¹⁴⁴No caso do regime PCIP, de acordo com o n.º 1 do art.º 20.º do Dec.-Lei n.º 173/2008, a renovação da licença ambiental deve ser solicitada à APA, através da Entidade Coordenadora (neste caso a CCDR do Norte, ou a APA no caso do aterro estar abrangido pelo regime de AIA), até 75 dias antes do termo do prazo nela fixado, o que neste caso foi cumprido.

¹⁴⁵“Decorrido o prazo para a decisão do pedido de licença ambiental sem que esta tenha sido proferida pela APA e não se verificando nenhuma das causas de indeferimento previstas nas alíneas a) a e) do n.º 6 do artigo anterior considera-se tacitamente deferida a pretensão do operador”.

¹⁴⁶Cfr. n.º 2 do referido art.º 17.º do Dec.-Lei n.º 173/2008.



Tribunal de Contas

3 – Aterro Sanitário de Vila Nova de Cerveira

Em 2008, ainda no âmbito do Decreto-Lei n.º 152/2002, a Valorminho – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., solicitou à APA licença de instalação e licença ambiental para o Aterro Sanitário que era previsto construir no Lugar de Áspera, freguesia de Cornes e concelho de Vila Nova de Cerveira.

No âmbito do processo de emissão da licença ambiental teve lugar, entre 2 e 27 de novembro de 2009, o processo de consulta pública previsto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 173/2008, regime que entretanto entrou em vigor. A licença LA n.º 357/2010 veio a ser emitida pela APA, subscrito pela SDG e datada 19 de janeiro de 2010.

No entanto, face à oposição da população local à construção deste aterro, a Valorminho viria a optar pela manutenção e ampliação do aterro existente, localizado na vizinha Freguesia de S. Pedro da Torre, no concelho de Valença, mas distante apenas cerca de 400 metros.

Assim, embora a LA n.º 357/2010 se encontre caducada¹⁴⁷, ainda consta das licenças ambientais emitidas, no *site* da APA.

4 – Aterro Sanitário de Valença

Em 1996 foi interposta pela Junta de Freguesia de S. Pedro da Torre uma ação judicial¹⁴⁸ contra a localização do Aterro Sanitário de Valença naquela freguesia, na sequência do qual o Supremo Tribunal Administrativo (STA) veio a considerar nula a decisão da Câmara Municipal de Valença, de 30 de abril de 1996, que tinha aprovado a localização do aterro sanitário, por não ter havido uma audiência prévia dos interessados. Na sequência da decisão do STA, a Câmara deliberou, em 7 de maio de 2004, existir causa legítima de não execução do Acórdão, face às suas consequências, designadamente o encerramento do aterro e a reposição da situação anterior à sua instalação, tendo em consideração os elevados custos associados a essas operações e as implicações na situação financeira do município. Em 25 de fevereiro de 2011, o Tribunal Central Administrativo do Norte, noutra ação¹⁴⁹, julgou verificada a existência de causa legítima de inexecução do Acórdão do STA.

Face à oposição dos habitantes locais à construção do Aterro Sanitário de Vila Nova de Cerveira, previsto executar para substituir o de Valença, a Valorminho optou pela manutenção deste em exploração, tirando partido da possibilidade de extensão do prazo de duração previsto, por não terem sido atingidas as quantidades que estava previsto depositar e, posteriormente, optou pela sua ampliação. A Junta de Freguesia de S. Pedro da Torre aceitou a permanência do aterro mediante o pagamento de uma renda anual de 50 mil euros por parte da Valorminho¹⁵⁰. Assim, face a pedido efetuado por este operador em 26 de abril de 2011, a APA veio a emitir para o aterro a LA n.º 17/2012, em 16 de julho de 2012. Esta LA reporta-se a uma alteração substancial¹⁵¹ do aterro

¹⁴⁷ Nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 21.º do Dec.-Lei n.º 173/2008.

¹⁴⁸ Ação interposta no Tribunal Administrativo do Círculo do Porto, com o n.º 429/02.

¹⁴⁹ *Processo de Execução de Sentença de Anulação*, interposto no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto com n.º 656-A/96-Porto.

¹⁵⁰ No Acórdão o TCA Norte determinou também, “*nos termos do art. 178.º do CPTA, a notificação do co-executado “Município de Valença” e da exequente/requerente para, no prazo de 20 dias, acordarem no montante da indemnização devida pelo facto de ocorrer inexecução, notificação essa sob cominação de se tal acordo não vier a ser obtido naquele prazo ou noutro que venha a ser fixado após prorrogação os autos seguirem seus termos segundo os trâmites previstos no art. 166.º do mesmo Código*”.

¹⁵¹ Cfr. n.º 3 do art.º 12.º de Dec.-Lei n.º 173/2008, conjugado com a definição constante da al. b) do art.º 2.º do mesmo diploma.

existente (aumento em 430.000 m³ da capacidade anterior, 673.738 m³, através da construção de duas novas células). A CCDR do Norte emitiu depois, em 31 de julho de 2013, a correspondente “Licença da Operação de Deposição de Resíduos em Aterro n.º 2/2013”.

A emissão da LA foi precedida de consulta pública, mas os elementos constantes do processo não permitem aferir se esta foi objeto de publicitação na imprensa e no *site* da APA. Com efeito, não existe no processo da APA documento instrutor de suporte da decisão de aprovação da LA para além da própria licença assinada.

A LA n.º 17/2012 foi colocada no *site* da APA¹⁵² apenas em 28 de maio de 2015, durante a realização da auditoria e quase três anos depois de emitida.

Ocorreram duas vistorias ao aterro, em 2 de julho de 2013 para a célula 3 e em 7 de janeiro de 2015 para a célula 2.

Em 31 de julho de 2013 foi emitida a favor da Valorminho a “Licença da Operação de Deposição de Resíduos em Aterro n.º 2/2013, de 25 de julho”, subscrita pelo Vice-Presidente da CCDR. No processo da CCDR do Norte encontraram-se várias informações relativas a aspetos relevantes condicionadores da aprovação do aterro objeto de decisão superior e os pareceres das entidades cuja consulta é obrigatória nos termos do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 183/2009, mas não existia documento instrutor de suporte da decisão de aprovação da licença.

O prazo de validade da licença de operação, na mesma referido como “O prazo de validade desta licença é de 31 de dezembro de 2022”, viola o disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 183/2009¹⁵³, quando conjugado com o disposto na alínea g) do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 173/2008¹⁵⁴, uma vez que a licença ambiental LA n.º 17/2012 que a integra foi emitida em 16 de julho de 2012.

A CCDR do Norte, no contraditório, depois de historiar o desenrolar dos processos de licenciamento ambiental e de operação, conclui o seguinte:

“Em suma, os originais das licenças (LODRA [licença de operação de deposição de resíduos em aterro] e LA), foram enviados à VALORMINHO através do ofício ID 141 22 91, em 31/07/2013, sendo que a validade fixada para as duas licenças foi a data de 31/12/2022. Entendeu-se assim e salvo melhor opinião que foram garantidos os prazos legais já que o período entre o dia 25/07/2013 e 31/12/2022 é de cerca 9 anos e 5 meses”.

Note-se que, quando a licença ambiental é emitida e remetida à CCDR, de acordo com o disposto no n.º 8 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 173/2008 atrás referido, é dado pela APA conhecimento ao operador, e a validade dessa licença, condição necessária para a emissão da licença de operação, deve contar-se a partir da data da sua emissão.

¹⁵² <http://ladigital.apambiente.pt/>.

¹⁵³ Dispõe que da licença de deposição deve constar “O prazo de validade, cujo termo, no caso de aterro abrangido pelo regime de prevenção e controlo integrados da poluição, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto, deve coincidir com termo do prazo da licença ambiental”.

¹⁵⁴ Dispõe que da licença ambiental deve constar “O prazo de validade da licença ambiental, que não pode exceder 10 anos”.



Tribunal de Contas

5 - Aterro de Resíduos não Perigosos do Fundão

Para o Aterro de Resíduos não Perigosos do Fundão foi emitida em 22 de junho de 2005 pelo Instituto dos Resíduos, a favor da Águas do Zêzere e Côa, S.A., a licença de exploração n.º 12/2005/INR, no âmbito do Decreto-Lei n.º 152/2002. Atualmente a exploração desta instalação é efetuada pela Resiestrela – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., que sucedeu à Águas do Zêzere e Côa.

Para este mesmo aterro veio a ser emitida a licença ambiental LA n.º 100/2008, de 2 de julho de 2008, assinada pelo DG da APA, com a validade da licença de exploração. A emissão da licença foi precedida de consulta pública que decorreu de 17 de setembro a 29 de outubro de 2007, com publicitação em jornal local e avisos afixados, sem pronúncias.

A licença LA n.º 100/2008 foi integrada na licença de exploração n.º 12/2005/INR pelo Averbamento n.º 1 à mesma, datado 24 de junho de 2008 e assinado pelo DG da APA.

Em 15 de julho de 2010 foi emitida a licença ambiental LA n.º 100/2010, válida até 15 de julho de 2020, igualmente precedida de consulta pública, que decorreu de 2 de junho a 1 de julho de 2010. Em correspondência com esta licença foi depois emitido pela CCDR, em 22 de outubro de 2013, o Alvará de Licença para a Operação de Resíduos em Aterro n.º 1/2013/CCDR.

Não existem no processo da APA analisado na auditoria documentos instrutores de suporte das decisões de aprovação da LA n.º 100/2008 e do 1.º Aditamento à mesma, de 28 de julho de 2011, para além da própria licença e aditamento assinados.

6 - Centro Integrado de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos do Planalto Beirão

Para o Aterro de Resíduos não Perigosos de Tondela foi emitida pela APA a favor da Associação de Municípios do Planalto Beirão, no âmbito do Decreto-Lei n.º 152/2002, a licença de exploração n.º 6/2009/DOGR, subscrita pelo DG em 8 de maio de 2009, com validade af expressa até 8 de maio de 2011.

Para o Centro Integrado de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos do Planalto Beirão, onde se situa aquele aterro, foi depois emitida pela APA a licença ambiental LA n.º 354/2010, subscrita pela SDG em 28 de janeiro de 2010, válida também até 8 de maio de 2011.

A Associação de Municípios solicitou à CCDR do Centro, por cartas datadas de 17 de fevereiro de 2011, a renovação da licença de exploração do aterro e a emissão de nova licença ambiental. Em 6 de abril de 2011, a Associação solicitou a prorrogação do prazo de validade da licença de exploração até à emissão de nova licença ambiental, pedido que obteve parecer favorável dos Serviços e foi deferido.

A CCDR notificou a Associação para pagamento da taxa devida pelo licenciamento ambiental por ofício datado de 28 de julho de 2011 e o comprovativo da liquidação deu entrada em 7 de setembro do mesmo ano. Foi realizada consulta pública, que decorreu entre 1 de outubro e 29 de outubro de 2012.

A APA comunicou à Associação de Municípios em 30 de julho de 2014 que, “(...) encontrando-se em curso nesta Agência o procedimento de licenciamento ambiental da V/ instalação relativo a uma “alteração substancial”, informa-se V. Exa. que a Licença Ambiental (LA) n.º 354/2010 emitida em 28.01.2010 se mantém válida até à tomada de decisão final sobre o procedimento de licenciamento ambiental em curso”.

O pedido de emissão de nova licença ambiental e de renovação da licença de exploração, que teve lugar em 17/02/2011, encontrava-se a aguardar conclusão.

7 - Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Aveiro/Aterro Sanitário de Confinamento Técnico

Para o Aterro Sanitário de Confinamento Técnico integrado no Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Aveiro, sito na freguesia de Eirol, concelho de Aveiro, foi emitida licença de instalação pela APA, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 152/2002, subscrita pela SDG em 26 de maio de 2009, a favor da ERSUC – Resíduos Sólidos do Centro, S.A., e, posteriormente, a licença ambiental LA n.º 366/2010, datada de 24 de março de 2010 e subscrita também pela SDG, válida até 24 de março de 2020.

Foi realizada consulta pública, que teve lugar de 18 de novembro a 17 de dezembro de 2009, objeto de avisos afixados na Câmara Municipal de Aveiro e na CCDR do Centro e de publicitação no *site* da APA, conforme é referido no Relatório de Consulta Pública datado de janeiro de 2010, constante do processo. Este documento, no entanto, não refere se o mesmo aviso foi objeto de publicação em jornal nacional, conforme internamente foi solicitado na APA (*e-mail* de 16 de novembro de 2009).

Neste caso, existe no processo evidência de que foi efetuada e submetida a apreciação superior a avaliação preliminar do pedido de emissão de licença ambiental (conforme informação 3003/87/09/DALA-DCIP/5.4/1518, de 10 de março de 2009).

A informação de suporte da decisão de emissão da licença ambiental (informação n.º 85/2010/DOGR DRU 219, de 25 de março de 2010, com despacho “*Visto. Assinei a licença*” da SDG da APA) refere a realização da consulta pública e a “*recepção de observações/advertências da Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima*” (pronúncia recebida) mas nada acrescenta, ficando por saber em que medida tal pronúncia foi tida em conta na decisão.

A vistoria do aterro teve lugar em 10 de abril de 2012 e o *Alvará de Licença para a Operação de Resíduos em Aterro* n.º 4/2012/CCDRC veio a ser emitido em 18 de junho de 2012, subscrito pelo Vice-Presidente da CCDRC, integrando a LA n.º 366/2010, com o mesmo prazo de validade (24 de março de 2020).

8 - Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Coimbra/Aterro Sanitário de Confinamento Técnico

Para o Aterro Sanitário de Confinamento Técnico integrado no Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Coimbra, sito na freguesia de Vil de Matos, concelho de Coimbra¹⁵⁵, foi emitida a favor da ERSUC – Resíduos Sólidos do Centro, S.A., licença de instalação pela APA, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 152/2002, subscrita pela SDG em 29 de maio de 2009 e, posteriormente, a licença ambiental LA n.º 367/2010, datada de 24 de março de 2010 e subscrita também pela SDG, válida até 24 de março de 2020.

Foi realizada consulta pública, que teve lugar de 18 de novembro a 17 de dezembro de 2009, objeto de avisos afixados na Câmara Municipal de Coimbra e na CCDR do Centro.

¹⁵⁵O processo que foi facultado pela APA à equipa de auditoria respeitava ao aterro de Taveiro, já encerrado, correspondente à LA n.º 70/2008, pelo que foi analisada apenas a documentação relativa ao novo aterro constante do processo da CCDR do Centro.



Tribunal de Contas

A vistoria do aterro teve lugar em 9 de abril de 2012 e foi depois emitido o *Alvará de Licença para a Deposição de Resíduos em Aterro* n.º 3/2012/CCDRC, subscrito pelo Vice-Presidente da CCDR do Centro em 18 de junho de 2012, válido até 24 de março de 2020.

9 - Aterro de Resíduos não Perigosos de Castelo Branco

Para o Aterro de Resíduos não Perigosos de Castelo Branco, sito no Monte de S. Martinho, freguesia e concelho de Castelo Branco, foi emitida pelo Instituto dos Resíduos a favor da Associação de Municípios Raia – Pinhal, em 30 de março de 2007, a Licença de Exploração n.º 2/2007/INR, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 152/2002, subscrita pelo Vice-Presidente do INR, válida até 30 de março de 2012.

Para o mesmo aterro foi emitida pela APA a licença ambiental LA n.º 382/2010, emitida a favor da Associação de Municípios Raia – Pinhal, subscrita em 10 de setembro de 2010 pela SDG, válida até 10 de setembro de 2012. Não existe no processo documento instrutor do processo de decisão de emissão desta licença.

A emissão da licença ambiental foi precedida de consulta pública, que decorreu de 10 de agosto a 4 de setembro de 2009, objeto de avisos afixados na Câmara Municipal de Castelo Branco e na CCDR do Centro. Não é possível aferir, no entanto, se foi objeto de publicitação no site da APA e de publicação em jornal nacional, conforme internamente foi solicitado na APA (*e-mails* de 7 de agosto de 2009), uma vez que do processo não consta o correspondente relatório.

Neste caso existe no processo evidência de que foi efetuada e submetida a apreciação superior a avaliação preliminar do pedido de emissão de licença ambiental, ainda que não exista documento que o formalize (conforme ofício n.º 485/09/DOGR-DRU/5.4/222, de 16 de abril de 2009, dirigido à CCDRC).

Esta licença veio depois a ser objeto de atualização pelo 1.º Aditamento à LA, datado de 22 de março de 2011, que inclui a transmissão da titularidade a favor da Valnor – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. Este aditamento foi objeto da informação n.º 83 DOGR-DRU, de 22 de março de 2011, não existindo no processo da APA decisão sobre a emissão da mesma.

A Valnor solicitou em 24 de janeiro de 2012 à CCDR do Centro a renovação da Licença de Exploração n.º 2/2007/INR, pedido que foi objeto de apreciação preliminar na informação n.º DLPA 162/12, de 2 de abril de 2012, e final na informação n.º DLPA 434/12, de 30 de agosto de 2012. Sobre esta informação foi emitido parecer de que não se encontravam reunidas as condições para a renovação da licença por se encontrar expirado o prazo de validade da licença ambiental correspondente à instalação, que mereceu concordância do Vice-Presidente.

A Valnor solicitou também à CCDR do Centro a renovação da licença ambiental em 22 de novembro de 2012, pedido que foi enviado à APA. A validade da LE n.º 2/2007/INR foi prorrogada pela CCDR do Centro até à emissão da renovação da LA n.º 382/2010, conforme comunicado à Valnor por ofício datado de 17 de setembro de 2013.

A APA promoveu a realização da consulta pública, que decorreu de 26 de dezembro de 2013 a 23 de janeiro de 2014. O processo de renovação da licença encontrava-se em curso¹⁵⁶, aguardando

¹⁵⁶No processo encontra-se uma versão da licença ambiental, referenciada LA n.º 382/1.0/2015, datada de 28 de abril de 2015, ainda não assinada.

seguimento, devido ao novo regime jurídico que tornou obrigatória a AIA para todos os aterros de RSU, o qual foi entretanto alterado.

10 - Aterro Sanitário de Leiria

A licença ambiental do Aterro Sanitário de Leiria, LA n.º 18/2007, de 8 de junho de 2007, foi assinada pelo DG da APA, conforme despacho exarado sobre a informação n.º 24/07/DALA-CIP/5.4/366, da mesma data. Sobre a emissão da licença, a informação refere apenas “(...) tendo em atenção o referido no parecer técnico em anexo, junto se envia versão final da LA para os devidos efeitos”, nada acrescentando ao parecer técnico, que versa sobretudo sobre a transferência de competências em matéria de licenciamento ambiental resultante do Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro¹⁵⁷, e nada contém sobre a avaliação técnica para emissão da mesma, como prevista no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 194/2000, apenas referindo, de modo idêntico “(...) junto se anexa para os efeitos tidos por convenientes versão final da LA (Anexo I)”. Nestes documentos e na LA também nada é referido sobre a consulta pública realizada, não sendo possível concluir se uma exposição aí apresentada¹⁵⁸ foi tomada em consideração na decisão sobre o pedido de licença ambiental, conforme dispunha o n.º 6 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 194/2000, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 130/2005.

Em 22 de janeiro de 2008 veio a ser assinada pela SDG da APA uma alteração à LA n.º 18/2007, referenciada como LA 18A.1/2007, tendo o prazo de validade da LA sido estendido a 22 de janeiro de 2018. Esta alteração contemplou um acréscimo de capacidade de 299.061 t de resíduos, mantendo-se o limite de deposição anual de 106.600 t, não constituindo alteração substancial que obrigasse à emissão de nova licença ambiental. Foi realizada nova consulta pública, onde a Vereadora de Desenvolvimento Económico da Câmara Municipal de Leiria se pronunciou sobre o tratamento dos resíduos e contra a manutenção do aterro no mesmo local, remetendo para deliberações anteriores da Câmara e da Assembleia Municipal. Não é possível, no entanto, aferir se foi feita a avaliação técnica e tomada em consideração a pronúncia efetuada na consulta pública, uma vez que o processo da APA não contém nenhum documento instrutor da decisão de emissão da licença LA 18A.1/2007.

Note-se que este aterro era na época, segundo a então IGAOT, “(...) uma instalação que continuamente é alvo de queixas e denúncias junto desta Inspeção-Geral, no que respeita à exploração em curso, e mais recentemente quanto à requalificação de que será alvo o aterro”¹⁵⁹.

A licença de instalação foi emitida pela CCDR do Centro em 4 de julho de 2007, a vistoria do aterro ocorreu em 24 de março de 2008, e a licença de exploração n.º 10/2008/DOGR em 21 de abril do mesmo ano.

11 - Aterro Sanitário de Abrantes

O Aterro de Resíduos não Perigosos de Abrantes, sito na freguesia de Concavada, concelho de Abrantes, dispunha da Licença de Exploração n.º 7/2007/INR, emitida a favor da Valnor – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., em 30 de abril de 2007, pelo Instituto dos

¹⁵⁷ Diploma que aprova a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

¹⁵⁸ A exposição foi apresentada pela ASECL – Associação Ambiente Saudável e Cidadania do Litoral Estremenho em 25 de maio de 2007, dentro do prazo estipulado no Aviso da APA. A Câmara Municipal de Leiria também se pronunciou contra a manutenção do aterro no mesmo local, mas fora do prazo concedido para pronúncia.

¹⁵⁹ Cfr. Relatório de Inspeção n.º 227/2007, de 10 de janeiro de 2007.



Tribunal de Contas

Resíduos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 152/2002, subscrita pelo Vice-Presidente do INR e válida até 30 de abril de 2012.

Para esta instalação foi emitida pela APA a licença ambiental LA n.º 262/2009, subscrita em 27 de janeiro de 2009 pela SDG, com a validade da licença de exploração. A emissão da licença teve por base a informação n.º 3003/39/09/DALA-DCIP/5.4/711, de 27 de janeiro de 2011 e o Parecer Técnico n.º 1/2009/FIR, da mesma data. Nestes documentos não é referido se foi efetuada consulta pública.

Este aterro encontra-se atualmente encerrado.

12 - Centro de Tratamento de Resíduos do Oeste

O Aterro de Resíduos não Perigosos da Valorsul – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos das Regiões de Lisboa e Oeste, S.A., sito em Vilar, freguesia de Pero Moniz, concelho do Cadaval, dispõe do *Alvará para a Realização de Operações de Gestão de Resíduos* n.º 45/2011, emitido pela CCDR de LVT nos termos do art.º 33.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, subscrito pela Vice-Presidente em 24 de maio de 2011, válido até 18 de fevereiro de 2020.

Esta instalação dispõe também da licença ambiental LA n.º 269/2010, emitida a favor da anterior Resioeste – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., para o Centro de Tratamento de Resíduos do Oeste, onde se integra o aterro, para a atividade de “*deposição de resíduos em aterro*”, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 173/2008, subscrita em 18 de fevereiro de 2010 pela SDG da APA e válida até 18 de fevereiro de 2020. A emissão da licença ambiental foi precedida de Declaração de Impacte Ambiental, datada de 7 de setembro de 2009 e subscrita pelo Secretário de Estado do Ambiente.

A LA foi objeto do 1.º Aditamento, assinado pela SDG da APA em 23 de setembro de 2011.

Não existem no processo da APA analisado na auditoria documentos instrutores de suporte das decisões de aprovação da LA n.º 269/2010 e do 1.º Aditamento à mesma, para além da própria licença e aditamento assinados.

13 - Aterro Sanitário Intermunicipal do Distrito de Évora

O Aterro Sanitário Intermunicipal do Distrito de Évora dispunha da Licença de Exploração n.º 10/2005/INR, emitida a favor da Gesamb – Gestão Ambiental e de Resíduos, E.I.M., pelo Instituto dos Resíduos em 30 de maio de 2005 (na vigência do Decreto-Lei n.º 152/2002), válida até 3 de dezembro de 2008, e da licença ambiental LA n.º 6/2001, emitida pela Direção-Geral do Ambiente em 3 de dezembro de 2001 e com a mesma validade.

A Gesamb solicitou a renovação da licença ambiental, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 173/2008, por carta datada de 17 de outubro de 2008, que deu entrada na CCDR em 20 do mesmo mês. Esta carta era epigrafada “*Aterro Sanitário Intermunicipal de RSU do Distrito de Évora – Pedido de renovação do licenciamento ambiental*” e o texto reportava apenas o seguinte: “*Face ao disposto no Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto junto se envia a V.Ex.a cinco exemplares do pedido de renovação de licenciamento ambiental, para aprovação*”. De acordo com a CCDR, este “*projecto em licenciamento ambiental configura o licenciamento de duas novas células destinadas exclusivamente à deposição de resíduos sólidos urbanos, com um volume de encaixe efectivo de 937 000 m³ e com uma capacidade total de 852 000 toneladas*” (conforme ofício n.º 013658, dirigido em 14 de novembro desse mesmo ano à APA).

A CCDR veio a emitir em 6 de março de 2009, assinada pelo Vice-Presidente, a “Licença de Instalação para Duas Novas Células Destinadas a Resíduos Sólidos Urbanos no Aterro Sanitário Intermunicipal do Distrito de Évora”, prevista no art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 152/2002¹⁶⁰, após apreciação técnica do projeto (conforme proposto na informação n.º 040-DAS/09, de 23 de fevereiro de 2009, despachada pelo Vice-Presidente em 13 de março de 2009). Pelo ofício n.º 002709, datado 13 de março de 2009, a CCDR notificou a Gesamb que, nos termos daquela disposição legal, fora “concedida a Licença de Instalação para duas células destinadas a RSU no Aterro Sanitário Intermunicipal do Distrito de Évora”, e que “deverá ser comunicada a data de início da obra (...)”.

A emissão da licença de instalação foi efetuada em violação do disposto no artigo 11.º, *Aterros sujeitos a licença ambiental*, do Decreto-Lei n.º 152/2002, que dispunha que “No caso de aterros abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de Agosto, a licença de instalação só pode ser atribuída após emissão da licença ambiental, a qual deve constituir parte integrante da licença de instalação”, uma vez que a licença ambiental LA n.º 6/2001 se encontrava caducada e a LA n.º 369/2010 só veio a ser emitida mais de um ano depois.

Neste caso existe no processo evidência de que foi efetuada pelos serviços da APA e submetida a apreciação superior a avaliação preliminar do pedido de emissão de licença ambiental (conforme informação 3003/64/09/DALA-DCIP/5.4/563, de 20 de fevereiro de 2009).

A APA emitiu depois a licença ambiental LA n.º 369/2010, assinada em 9 de abril de 2010 e válida até 9 de abril de 2020. De acordo com esta licença, “Trata-se de uma alteração substancial da instalação existente, nos termos do Art.º 10.º do Diploma PCIP (...)”. A consulta pública prevista no processo de licenciamento ambiental decorreu de 15 de abril a 13 de maio de 2009. Não existe no processo da APA analisado na auditoria documento instrutor de suporte da decisão de aprovação da LA n.º 369/2010. A licença foi remetida pela APA à CCDR em 21 de abril de 2010, tendo sido depois remetida por esta à Gesamb [ofício com n.º e data ilegíveis].

Após o pedido de emissão da licença ambiental entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto, que revogou e substituiu o Decreto-Lei n.º 152/2002. O novo regime aplicava-se aos aterros em exploração à data da sua entrada em vigor, mantendo-se válidas as licenças emitidas ao abrigo do regime anterior até ao termo do respetivo prazo, como já referido, e podendo o operador solicitar a aplicação do novo regime aos procedimentos de licenciamento em curso¹⁶¹.

Por carta datada de 25 de maio de 2010, com registo de entrada na CCDR do Alentejo de 27 do mesmo mês, após receção da licença ambiental, a Gesamb solicitou, “(..) a emissão do Alvará de Licença da operação de deposição de resíduos que reflecta as alterações contempladas na Licença Ambiental”¹⁶².

Em conclusão do processo veio a ser emitido o *Alvará de Licença para a Realização de Operações de Gestão de Resíduos* n.º 01/2011 CCDR-Alentejo, assinado pela Vice-Presidente em 18 de fevereiro de 2011, com validade até 9 de abril de 2020, e que integrou a licença ambiental LA n.º 369/2010, de 9

¹⁶⁰ Como foi referido atrás, a licença de instalação prevista no Dec.-Lei n.º 152/2002 traduzia a aprovação do projeto, previamente à sua execução.

¹⁶¹ Cfr. n.ºs 1 e 2 do art.º 55.º do Decreto-Lei n.º 183/2009.

¹⁶² Esta designação corresponde ao previsto no art.º 27.º do Dec.-Lei n.º 183/2009. No Dec.-Lei n.º 152/2002, regime vigente no início do processo, a licença correspondente estava prevista no art.º 16.º e era designada por “licença de exploração”.



Tribunal de Contas

de abril de 2010. A emissão deste alvará foi objeto de proposta através da informação n.º 018-DAS/2011, de 18 de fevereiro de 2011¹⁶³, onde se refere o seguinte:

“A 25 de Maio de 2010, no seguimento da renovação da licença ambiental, a GESAMB solicita a emissão do Alvará de licença da operação de deposição de resíduos, previsto no Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de Agosto (novo diploma dos aterros), que revogou o Decreto-Lei n.º 152/2002, de 23 de Maio, dado o prazo da anterior Licença de Exploração já ter caducado”.

O Alvará de Licença para a Realização de Operações de Gestão de Resíduos n.º 01/2011 CCDR-Alentejo refere o seguinte:

“Nos termos do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de Agosto, é emitido o presente Alvará de Licença, resultante da renovação da licença emitida a/à:

(...)

para a(s) seguinte(s) operação(ões) de gestão de resíduos:

- *D1 – Deposição sobre o solo ou no seu interior (por exemplo, aterro sanitário etc.)”.*

O artigo 29.º aqui em causa reporta-se à renovação da licença da operação de deposição de resíduos em aterro. A referência e valor da taxa cobrada, no entanto, correspondem ao “(...) averbamento da alteração, da transmissão ou da renovação da licença para a operação de deposição de resíduos em aterro — € 1000”¹⁶⁴.

Ora, embora a Gesamb tenha solicitado à entidade licenciadora CCDR, em 25 de maio de 2010, quando a Licença de Exploração n.º 10/2005/INR se encontrava caducada, como é, aliás, referido na informação n.º 018-DAS/2011 da CCDR, a “emissão do Alvará de Licença da operação de deposição de resíduos que reflecta as alterações contempladas na Licença Ambiental”, a licença emitida deverá ser entendida como um averbamento à Licença de Exploração n.º 10/2005/INR¹⁶⁵, uma vez que essas alterações ainda não tinham sido realizadas.

Com efeito, a emissão de Alvará de Licença da operação de deposição de resíduos, nos termos do Decreto-Lei n.º 183/2009, pressupõe a execução do aterro e a realização de vistoria que comprove a conformidade do aterro com o projeto aprovado, como resulta do disposto nos artigos 21.º, 22.º e 23.º deste diploma¹⁶⁶.

¹⁶³ A cópia no processo não se encontra assinada nem contém qualquer parecer ou despacho. A CCDR do Alentejo esclareceu, no contraditório, que isso “(...) se deve ao facto de ter sido retirada do Sistema de Gestão Documental em uso nesta CCDR (...) não estando em causa a sua autenticidade”. Para comprovar essa situação remeteu cópia impressa do relatório desse sistema referente à tramitação do documento em causa, mas tal não comprova que o original do mesmo esteja efetivamente assinado pelos autores da informação, do parecer ou dos despachos.

¹⁶⁴ Na solicitação do pagamento da taxa, a CCDR refere a “(...) taxa prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto, no valor de € 902,00 (...)”. A Guia emitida para pagamento refere “Taxa sobre o pedido de emissão (renovação) de Alvará de Licença da Operação de Depósito de Resíduos (...)”.

¹⁶⁵ Nos termos do disposto no art.º 35.º do Dec.-Lei n.º 178/2006, aqui aplicável por força do disposto no n.ºs 1 dos art.ºs 2.º e 23.º, do mesmo diploma, conjugados com o disposto no n.º 1 do art.º 55.º do Dec.-Lei n.º 183/2009.

¹⁶⁶ Note-se que se aplica a esta situação o disposto no n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 183/2009 pelo que, estando em causa uma alteração substancial nos termos do Decreto-Lei n.º 173/2008, atenta a definição aí constante da alínea b) do artigo 2.º, não há lugar a um averbamento mas sim a um novo procedimento de licenciamento, cuja taxa aplicável é de € 20 000, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 183/2009, com a atualização prevista no n.º 5 do mesmo artigo.

14 - Aterro Sanitário do Barlavento Algarvio

O Aterro de Resíduos não Perigosos do Barlavento Algarvio, sito em Porto de Lagos, freguesia e concelho de Portimão, dispunha da Licença de Exploração n.º 4/2007/INR, emitida em 18 de abril de 2007 a favor da Algar – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., ao abrigo do Decreto-Lei n.º 152/2002, subscrita pelo Vice-Presidente do INR, com validade até 18 de abril de 2012.

Dispunha também da licença ambiental LA n.º 72/2008, emitida para o Aterro Sanitário do Barlavento Algarvio ao abrigo do Decreto-Lei n.º 194/2000, assinada em 15 de maio de 2008 pela SDG da APA, com a validade da licença de exploração. A LA n.º 72/2008 referia que a eficácia da licença retroagia a 30 de outubro, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 128.º do CPA, não sendo explicitada qual a fundamentação de facto que o justificava. A LA n.º 72/2008 foi integrada na LE n.º 4/2007/INR pelo Averbamento n.º 1, assinado em 1 de julho de 2008 pela referida SDG.

Pretendendo a Algar aproveitar a capacidade de encaixe do aterro existente, a APA emitiu parecer constante de ofício remetido ao operador Algar e à CCDR em 21 de fevereiro de 2011, onde se referia que, excedendo a deposição em 295.028 t a quantidade prevista em sede de LA, por si só superior ao limiar de 25.000 t de capacidade instalada previsto no Decreto-Lei n.º 173/2008, configurava uma alteração substancial.

Assim, a Algar remeteu à CCDR do Algarve, por carta datada de 21 de novembro de 2011, "*Pedido de Alteração Substancial à Licença Ambiental n.º 72/2008 (...)*" aí requerendo, também, "*(...) face à proximidade da caducidade da Licença de Exploração n.º 4/INR/2007 (...) a renovação da mesma nos termos do n.º 1 do artigo 29.º do decreto-lei n.º 183/2009, de 10 de agosto*". A Algar procedeu oportunamente ao pagamento da taxa aplicável pela emissão da licença ambiental¹⁶⁷.

De acordo com a informação n.º 76/4/2012, de 16 de abril de 2012¹⁶⁸, o processo foi então considerado "*devidamente instruído face ao disposto nos artigos 11.º e 13.º do Diploma PCIP (...)*", sendo colocado "*à consideração superior o envio do referido processo para Consulta Pública, de acordo com o previsto no artigo 15º do Diploma PCIP (...)*", mais referindo o seguinte:

"De salientar que, no que diz respeito ao ponto 3 desse artigo, de acordo com Relatório de Despachos e Pareceres à Inf. 641/11/DGRHFP/DJUR, de 24-11-2011, a publicitação será apenas efectuada no Portal da APA e através do envio do Edital de Consulta Pública (...) à CCDR-Algarve e à CM de Portimão".

O n.º 3 do artigo 15.º refere o seguinte:

"A publicitação do pedido deve ser feita, nomeadamente, através de anúncio publicado em jornal de circulação nacional, regional ou local, que é também afixado na comissão de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) e na câmara municipal da área de localização da instalação, e através de meios electrónicos, designadamente no sítio da APA na Internet".

Ou seja, a consulta pública não foi, de forma intencional, objeto de publicitação na imprensa, apesar de tal ser expressamente previsto nesta disposição legal.

¹⁶⁷Prevista na al. b) do n.º 2 da Portaria n.º 1057/2006, de 25 de setembro, ("*Alteração, renovação ou actualização de licença ambiental – € 2500*") e atualizada de acordo com o previsto no art.º 60.º do Dec.-Lei n.º 178/2006, na redação dada pelo Dec.-Lei n.º 73/2011.

¹⁶⁸A cópia existente no processo da APA não contém qualquer parecer ou decisão.



Tribunal de Contas

A consulta pública decorreu de 27 de abril a 25 de maio de 2012, e nela foi recebida em pronúncia um baixo assinado, epigrafado “*Reclamação face aos impactes originados*”, subscrito por 50 residentes na zona do aterro, com registo de entrada na APA em 24 de maio.

A APA veio a emitir a licença ambiental LA n.º 72/2012, em 5 de novembro de 2012, assinada pelo Vogal do CD, encontrando-se já largamente excedido o prazo legalmente previsto. A licença refere que “*A presente licença tem a validade do alvará de licença de operação de deposição de resíduos*”, quando a licença de exploração (Licença de Exploração n.º 4/2007/INR, válida até 18 de abril de 2012, como referido atrás) se encontrava já caducada. Não existem no processo da APA, analisado na auditoria, relatório da consulta pública nem documento instrutor de suporte da decisão de aprovação da licença ambiental, ficando por saber se a pronúncia referida, ou outras eventualmente recebidas, foi levada em consideração na decisão.

A LA n.º 72/2012 foi remetida à CCDR por ofício em 7 de novembro, sendo dado simultâneo conhecimento ao requerente Algar. O documento remetido, no entanto, enfermava de deficiências de redação e faltavam-lhe duas páginas. Apesar de a CCDR ter chamado a atenção da APA para essa situação, com implicações na licença de exploração a emitir, situação que veio a ser objeto de comunicação formal por ofício de 6 de março de 2013, a APA apenas em 10 de julho desse ano veio a emitir o 1.º aditamento à LA n.º 72/2012. Este aditamento repete a validade expressa na licença ambiental “*A presente licença tem a validade do alvará de licença de operação de deposição de resíduos*”, apesar de decorrido mais de um ano sobre a caducidade da licença de exploração.

A emissão de nova licença ambiental encontra-se a aguardar seguimento, devido ao novo regime jurídico que tornou obrigatória a AIA para todos os aterros de RSU.

ANEXO V - INFRAÇÕES DETETADAS PELA IGAOT/IGAMAOT OBJETO DE PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

Quadro 11 – Infrações detetadas pela IGAOT objeto de processos de contraordenação

<p>Incumprimento do dever de assegurar um destino final adequado para os resíduos, pelo respetivo responsável (encaminhamento dos lixiviados para tratamento em ETAR exterior ao sistema do aterro, que carece de autorização da entidade exploradora respetiva). (P.p. pelo n.º 1 do art.º 6.º e n.º 1 do art.º 20.º do Dec.-Lei n.º 239/97, de 9 de setembro).</p>
<p>Deposição em aterro, sem autorização, de resíduos industriais banais, não abrangidos pelo alvará de licença. (Contraordenação ambiental muito grave – deposição de resíduos não abrangidos pelo alvará sem autorização – art.º 36.º Dec.-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto).</p>
<p>Falta de seguro de responsabilidade ambiental. (Contraordenação ambiental muito grave – inexistência de garantia financeira válida e em vigor – art.º 22.º Dec.-Lei n.º 147/2008).</p>
<p>Falta da caracterização do ruído ambiental (inicial e em operação). (Contraordenação ambiental grave – não cumprimento das obrigações impostas pela licença, cfr. art.º 18.º e alínea b) n.º 2 do art.º 32.º do Dec.-Lei n.º 173/2008, de 26 agosto).</p>
<p>Falta de autocontrolo das emissões de gases das fontes de emissão dos geradores. (Contraordenação ambiental grave – não cumprimento das obrigações impostas pela LA, cfr. al. e) do n.º 2 do art.º 111.º do Dec.-Lei n.º 127/2013, de 30 agosto, punido nos termos das al. a) e b) do n.º 3 do art.º 22.º da Lei n.º 50/2006, de 29 agosto).</p>
<p>Não cumprimento dos VLE fixados na Licença de Utilização de Recursos Hídricos para Descarga de Águas Residuais. (Contraordenação ambiental muito grave – incumprimento das obrigações impostas pelo respetivo título – n.º 3, alínea c), do Dec.-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio).</p>
<p>Não cumprimento dos limites máximos de captação de água do furo estabelecidos na Autorização de Utilização dos Recursos Hídricos para Captação de Águas Subterrâneas. (Contraordenação ambiental muito grave – incumprimento das obrigações impostas pelo respetivo título).</p>

Fonte: Relatórios de inspeção da IGAOT / IGAMAOT



Tribunal de Contas

ANEXO VI - RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO



AGENCIA
PORTUGUESA
DO AMBIENTE

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18110/2015
2015/11/6



*At DA III.1 pto a dadas
efetor.
66NW 2015
Lupar Cabral*

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

S/ referência	Data	N/ referência	Data
email	22/10/2015	S057699-201511-GAPS	

Assunto: Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos

No seguimento do envio do relato da auditoria referida em epígrafe, serve o presente para apresentar a justificativa em relação aos aspetos identificados da competência da Agência Portuguesa do Ambiente (APA).

Cumpra informar que a análise efetuada tem em linha de conta o previsto no Decreto-Lei nº 194/200, de 21 de agosto, no Decreto-Lei nº 173/2008, de 26 de Agosto (Diplomas PCIP - Prevenção e Controlo Integrados da Poluição) e no Decreto-Lei que o veio substituir, o Decreto-Lei nº 127/2013, de 30 de agosto, ora em diante designado de REI - Regime de Emissões Industriais.

Assim e em concreto para os aspetos elencados no ponto 1.1 – Conclusões, importa apresentar fundamentos face às decisões/procedimentos adotados no horizonte temporal da auditoria (2007 e 2014), em particular nas matérias relacionadas com o regime PCIP, bem como as medidas tomadas face às recomendações apresentadas no ponto 1.2 do relato da auditoria, a saber:

Ponto 1 a 4 – Não se oferece tecer quaisquer comentários sobre os pontos em questão.

Ponto 5 – A APA na qualidade de entidade competente no âmbito do Licenciamento ambiental tem uma prática instituída para a elaboração das licenças ambientais (LA) a emitir, a saber:

- caso a decisão a proferir por esta Agência seja uma aplicação direta da legislação nacional, a LA assinada e rubricada é a evidência objetiva da apreciação e aprovação do constante na decisão, pelo órgão legalmente competente para a emissão da LA;
- caso a decisão a proferir por esta Agência não resulte de uma aplicação direta da legislação ambiental nacional, nomeadamente a necessidade de apresentar planos de melhoria com vista a atingir determinado Valor Limite de Emissão, é elaborada uma informação que suporta a proposta de licença a aprovar pelo conselho diretivo, órgão legalmente competente para a emissão da LA.



GOVERNO DE
PORTUGAL

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE
COORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA

Rua da Murgueira, 9/9ª – Zambujal

Ap. 7585 – 2611-865 Amadora

Tel: (351)21 472 82 00 Fax: (351)21 471 90 74

email: geral@apambiente.pt – http://apambiente.pt

M

Desta forma fica garantida a autorização superior de toda e qualquer condição constante nas LA, evitando-se assim o peso burocrático associado à preparação de uma informação sempre que seja emitida uma LA, em benefício dos processos.

Ponto 6 – A APA, possui a seguinte prática instituída no que respeita aos procedimentos internos:

- Formação em contexto de trabalho para novos técnicos do Departamento com vista a dotá-los de todas as ferramentas e conhecimento dos procedimentos de tramitação dos processos de licenciamento;

- Disponibilização de *“Manual de Acolhimento”* – Departamento de Gestão do Licenciamento Ambiental; Divisão de Emissões Industriais; Versão 1.3; Junho de 2015, com alguns procedimentos associados ao Departamento (documento em anexo);

Na data temporal identificada da auditoria, a APA dispunha ainda dos seguintes documentos que igualmente se anexa:

- *“Guia relativo ao procedimento de licenciamento de instalações e sua articulação com o processo de licenciamento ambiental”*; Agência Portuguesa do Ambiente; janeiro 2012;

- *“Procedimento de licenciamento - Fluxograma de procedimentos de licenciamento ambiental e de licenciamento de aterros”*; versão 2012;

- *“Novo formato de Licença Ambiental”*; Divisão de Controlo Integrado da Poluição; APA; 30.03.2009;

- *“Check List para procedimento de LA”*; versão de 2007;

- *“Manual de procedimentos - Otimização do modelo de funcionamento da Divisão de Controlo Integrados da Poluição”* (versão 2010);

Ponto 7 – No âmbito do previsto no diploma PCIP, a APA após regular instrução do pedido de licença ambiental (início de exploração, alteração substancial ou pedido de renovação), divulgava a informação de forma a garantir a participação do público através de edital na Câmara Municipal da área de jurisdição da instalação, e disponibilização do mesmo edital e de todo o processo na CCDR competente e no portal da APA (à exceção da documentação objeto de segredo comercial), em cumprimento ao art.º 15 do diploma PCIP.

No n.º 3 do referido artigo não é evidente que a publicitação da consulta pública seja obrigatoriamente efetuada em jornal nacional, regional ou local, sendo esta apenas uma das formas possível de publicitação (*“a publicitação do pedido deve ser feita, nomeadamente”*...). Por outro lado e considerando a carga orçamental associada à publicitação em jornal nacional, regional ou local, optou-se por efetuar a publicitação sem recorrer a este procedimento.

Desta forma considera-se ter a APA desencadeado todos os procedimentos necessários de acesso à informação e participação do público.

Por outro lado, toda a informação submetida pelos operadores, referente aos processos identificados no citado art.º 15, foram sempre sujeitos a consulta pública, tendo sido disponibilizados os principais relatórios e pareceres apresentados no âmbito do pedido de licença ambiental e as informações relevantes à exceção de documentação objeto de segredo comercial ou industrial.

Refere-se ainda que no âmbito do procedimento interno para a tomada de decisão da LA os resultados da consulta pública são obrigatoriamente tomados em consideração para efeitos da proposta de decisão.

Ponto 8 e 9 - De acordo com o previsto no Decreto-lei n.º 194/2000, de 21 de agosto (art.º 13º), as instalações existentes deveriam possuir licença ambiental até 30 de outubro de 2007.

Apesar das diligências desencadeadas por esta Agência para uma submissão faseada dos processos de licenciamento, os operadores PCIP submeteram os pedidos para obtenção das licenças ambientais muito próximo da data limite para possuírem as LA, pelo que nesse período contou-se com mais de 600 processos para analisar e emitir decisão em simultâneo.

Para os processos que deram entrada na Entidade Coordenadora de Licenciamento em tempo mas que por razão não imputável ao operador não obtiveram as LA no prazo previsto e para evitar situações de incumprimento por parte dos operador, foi emitida LA a retroagir a 30 de outubro de 2007.

No que se refere ao prazo de validade da LA n.º 23/2008 do Aterro Sanitário de Sermonde (março de 2018), atenta a eficácia retroativa a 30 de outubro de 2007 e após ter sido detetado por esta Agência o lapso no incumprimento do disposto na alínea g) do n.º 2 do art.º 10º (período de validade da LA não pode exceder dez anos), procedeu-se à sua correção, tendo-se inclusive compatibilizado a sua validade com a da licença de exploração.

Ponto 10 – Atribuições e competências cometidas à CCDR-Norte de acordo com a legislação vigente.

Ponto 11 – Atribuições e competências cometidas à CCDR-Alentejo de acordo com a legislação vigente.

Ponto 12 – A disponibilização da informação ao público (nomeadamente da decisão proferida no procedimento de LA) é efetuada por esta Agência, pelo que os documentos disponibilizados são os documentos finais emitidos e autorizados pelo conselho diretivo, órgão legalmente competente para a emissão da LA. Considera-se no entanto uma boa prática a disponibilização dos documentos assinados, referindo-se que com a publicação do REI, este procedimento foi instituído, assim como a disponibilização de documento de acesso à informação que inclui fundamentação da decisão, nos casos em que seja concedida uma derrogação, nos termos previstos no n.º 6 do art.º 30; relatório que incluía a fundamentação da decisão, os resultados das consultas que foram consideradas na decisão, o título dos documentos de referência MTD relevantes para a instalação ou a atividade em causa, e o modo como as condições de

licenciamento, incluindo os VLE, foram definidos em função das MTD e os valores de emissão associados à MTD.

Ponto 13 e 14 - De acordo com o art.º 29 do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, o relatório único referido no art.º 28 do mesmo diploma, bem como outros relatórios, dados ou informações exigidas pela licença ambiental, devem ser validados por verificadores qualificados pela APA. No entanto o referido art.º estabelece que até à existência de verificadores qualificados, o operador pode entregar a informação referida sem que a mesma tenha sido objeto de validação.

Presentemente os relatórios são analisados pelos técnicos da APA, em sede de acompanhamento da instalação.

Mais se refere que a APA elaborou projeto de portaria relativa a verificadores qualificados, tendo o mesmo sido enviado à Tutela, aguardando-se decisão sobre a mesma.

Ponto 15 – Atribuições e competências cometidas à IGAMAOT de acordo com a legislação vigente.

Ponto 16 a 25 - Não se oferece tecer quaisquer comentários sobre os pontos em questão.

Ponto 26 - Atribuições e competências cometidas à ERSAR de acordo com a legislação vigente.

Por fim, importa elencar as principais melhorias nos procedimentos já em aplicação na APA, a saber:

- Recomendação 1 - Na data temporal identificada nesta Auditoria existiam já um conjunto de documentos de apoio, com os procedimentos escritos para licenciamento ambiental (*vide* ponto 6). No entanto considera-se uma boa prática a existência de um manual de procedimentos para o licenciamento ambiental, compilando sob a forma de manual a informação existente e dispersa e contemplando ainda as devidas atualizações legislativas, pelo que será um aspeto a ser contemplado nas atividades a desenvolver por esta Agência;

- Recomendação 2 – Esta recomendação já é prática realizada, referindo-se que as Licenças Ambientais emitidas ao abrigo do REI são disponibilizadas ao público acompanhadas de documento que inclui fundamentação da decisão, nos casos em que seja concedida uma derrogação, nos termos previstos no n.º 6 do art.º 30 do REI; relatório que inclua a fundamentação da decisão, os resultados das consultas foram consideradas na decisão, o título dos documentos de referência Melhores Técnicas Disponíveis (MTD) relevantes para a instalação ou a atividade em causa, e o modo como as condições de licenciamento, incluindo os Valores Limite de Emissão, foram definidos em função das MTD e os valores de emissão associados à MTD. De referir ainda que este documento que acompanha as LA é também sujeito a aprovação pelo conselho diretivo, órgão legalmente competente para a emissão da LA.

- Recomendação 3 - A disponibilização ao público dos processos de licenciamento incluiu sempre toda a informação recebida, incluindo os principais relatórios e pareceres apresentados no âmbito do pedido e todas as informações relevantes, exceto documentos objeto de segredo comercial ou industrial. Atualmente a disponibilização da informação sobre pedidos de licenciamento ambiental é efetuada através do portal oficial "Participa" (plataforma dedicada exclusivamente à

participação pública dos cidadãos nos processos de consulta pública do MAOTE e das Entidades da Administração). Na plataforma são disponibilizados todos os documentos à exceção objeto de segredo comercial ou industrial.

Para os processos que ainda são submetidos em papel para consulta e para os quais não existe documentação em formato digital estão a ser divulgados nos moldes anteriores (disponibilização da documentação em papel na CCDR e APA), sendo igualmente divulgado o edital no portal "Participa". Existe ainda um manual elaborado por este departamento com os procedimentos para a disponibilização dos processos de licenciamento ambiental no referido Portal (vide anexo ao presente ofício).

- Recomendação 4 – A disponibilização das decisões proferidas por esta Agência nos termos do art.º 18º do REI, encontra-se atualmente implementada, tal como exposto no ponto 12;

- Recomendação 5 - A APA encontra-se a rever a base de dados de Licenças Ambientais disponibilizadas de forma a colmatar eventuais lapsos, sendo o aumento da periodicidade de atualização um dos aspetos contemplados.

Com os melhores cumprimentos.

A Vogal do Conselho Diretivo da APA



Irês Diogo

Anexos:

"Manual de Acolhimento" – Departamento de Gestão do Licenciamento Ambiental; Divisão de Emissões Industriais; Versão 1.3; junho de 2015

"Guia relativo ao procedimento de licenciamento de instalações e sua articulação com o processo de licenciamento ambiental"; Agência Portuguesa do Ambiente; janeiro 2012

"Procedimento de licenciamento - Fluxograma de procedimentos de licenciamento ambiental e de licenciamento de aterros"; versão 2012

"Novo formato de Licença Ambiental"; Divisão de Controlo Integrado da Poluição; APA; 30.03.2009

"Check List para procedimento de LA"; versão de 2007

"Manual de procedimentos - Otimização do modelo de funcionamento da Divisão de Controlo Integrados da Poluição" (versão 2010)

"Manual com os procedimentos para a disponibilização dos processos de licenciamento ambiental no referido Portal Participa" (versão 2015)

DGTC / Entrada: MAIL_018076_2015_DAIH_E (Modo de Leitura)

15/11/2015 11:02
Assunto: RE: Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos
Tipo: Ofício Eletrónico
Processo de auditoria de execução financeira 2ª Secção

Estado: Arquivo | 2ª Secção | Documento | Processo | Processo | 1ª Secção | 1ª Secção

CCDR - Comissão Regional de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa, Portugal (AR) (Associação) |
Unidade: Comissão Regional de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa, Portugal (AR) (Associação) |
Unidade: Comissão Regional de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa, Portugal (AR) (Associação) |
Unidade: Comissão Regional de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa, Portugal (AR) (Associação) |

De: Carlos Neves [mailto:carlos.neves@ccdr-n.pt]
Enviada: 5 de novembro de 2015 11:02
Para: Leonor Amara
Cc: Manuela Gomes; Sofia Portela; Paula Pinto; Vitor Monteiro; Secretariado Presidente
Assunto: RE: Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos
Importância: Alta

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Na sequência do Relatório relativo à Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos, vem esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pronunciar-se nos termos e para os efeitos previstos no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, referindo o seguinte:

Quanto às Conclusões e Recomendações:

1 - Acerca da tramitação de procedimentos de licenciamento de deposição de resíduos, como é sabido, no âmbito da simplificação e cooperação administrativa europeia, o Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho e a Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto, que transpõem as Diretivas Serviços (DS) e de Qualificações (DQ), respetivamente, para a ordem jurídica nacional, previu a desmaterialização de procedimentos necessários ao exercício de uma atividade económica e ao reconhecimento das qualificações profissionais adquiridas num Estado-membro da União Europeia por nacional de Estado-membro, através do “balcão único eletrónico”, também designado de Balcão do Empreendedor (BdE).

Sobre esse facto, os referidos diplomas consideraram prioritários no âmbito da medida 5.19 do “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica” (MoU), assinado entre Portugal e a Troika, que o Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de Agosto, fosse considerado prioritário, pelo que desde meados de 2013, a CCDR-

Norte, em conjunto com a AMA – Agência para a Modernização Administrativa, trabalhou no sentido de serem desenvolvidos e implementados um conjunto de procedimentos e formulários tipo, ao nível das situações em que a intervenção das CCDR's, é determinante:

- Deposição de resíduos em aterro - licença ou renovação de exercício de atividade;
- Deposição de resíduos em aterro - alteração, transmissão, interrupção e encerramento da licença de exercício de atividade;
- Operação de deposição de resíduos em aterro - transmissão de licença de exercício de atividade;
- Deposição de resíduos em aterro - autorização excepcional de depósito de resíduos;
- Deposição de resíduos em aterro – registos;
- Deposição de resíduos em aterro – vistoria

Como é sabido, este serviço encontra-se disponível em:

<https://bde.portaldocidadao.pt/eva/services/balcaodoem/preendedor/Licenca.aspx?CodLicenca=2271&Parametro=com>

2 - Por outro lado, já em Março de 2015, começou a ser implementado na CCDR-N um Novo Sistema de Gestão Documental, ficando desde logo assumido que o licenciamento de aterros sanitários seriam um dos primeiros dossiers a ser implementado, sendo também este um dos temas a disponibilizar no Balcão Único Sistemático da CCDR-N.

Neste novo sistema documental, os documentos (entrada de correspondência) são classificados à entrada do expediente, são digitalizados e encaminhados eletronicamente para a Direção de Serviços de Ambiente, seguindo um workflow de procedimento do processo, nos termos definidos pela legislação vigente (D.L. 183/2009) e dos modelos que se ilustram em anexo.

Todo este procedimento, está suportado num manual de procedimento, sendo que a tramitação estritamente digital, segue igualmente os workflows referidos anteriormente.

Note-se que neste workflow, todos os Técnicos e Chefias, têm de assumir a sua função/despacho no fluxo de informação, tendo deixado de existir suporte em papel.

Neste contexto, já se encontra implementado e em funcionamento na CCDR-N, a elaboração pelos serviços competentes da informação prévia de base de todo o processo técnico-administrativo que propõe superiormente as decisões de aprovação prévias à emissão do referido Alvará de Licença.

Pelo atrás exposto, considera-se existir, presentemente na CCDR-N, um conjunto de instrumentos de procedimento e tramitação processual, capazes de garantir o fluxo de etapas e evidências devidamente hierarquizadas de tomadas de decisão subjacentes à emissão da licença de deposição de resíduos em aterro, definido pelo D.L. 183/2009, de 10 de agosto.

ANEXO IV

1 – Aterro Sanitário de Sermonde

Esclarece-se que sobre o processo relacionado com a construção da Célula Intermédia do aterro de Sermonde, a emissão da licença de instalação foi da competência da APA, sendo que a CCDR, sobre essa matéria, emitiu as seguintes comunicações / informações:

- Ofício remetido à Suldouro, com a designação DPCA de 21/01/2008, ID 45 14 44
- Ofício remetido à APA, com a designação DPCA, de 29/10/2008 – ID 53 86 97
- Ofício remetido à APA, com a designação DPCA, de 04/09/2008, ID 515257

Note-se que a LA 23/2008, de 05/03/2008, emitida pela Agência Portuguesa do Ambiente, para um período de vigência de 10 anos, isto é até ao ano de 2018, só passou a ter efeito prático e legal a partir do momento em que a APA, procede ao 1º averbamento da LE 23/2005/INR. No processo não existem dados que permitam concluir sobre a redução da validade da licença para o limite de 30/12/2010 (reduzindo em cerca de 8 anos a validade da LA).

A emissão do 2º averbamento da LE em 08/03/2010 pela CCDR-N, ocorre num período de transição e de entrada em vigor do novo D.L. 183/2009, de 10 de agosto, altura em que os processos em curso sob a coordenação da APA e os dossiers físicos existentes, foram integralmente transferidos da APA para as CCDR's. Note-se que no caso em concreto da Suldouro, a APA remete para a CCDR-N o procedimento em curso desenvolvido nos termos do D.L. 152/2002.

Refira-se que no pressuposto do projeto que deu origem à emissão da LA 23/2009 ter por objetivo a ampliação da área de deposição de resíduos, havendo desde o logo o horizonte de projeto de exploração por um período estimado em cerca de mais 4 anos, foi o contexto e a fundamentação que esteve na base do 3º averbamento emitido pela CCDR-N que assumiu a data de 31/12/2015. Esta data, corresponderia às regras de controlo e monitorização ambiental fixadas para este aterro, sendo que em matéria ambiental, esta data, ainda assim, é inferior à inicialmente estipulada pela LA 23/2008.

Acerca do referido na Página n.º 54, Nota 133, julga-se haver um erro quando é referido que a APA comunicou à CCDR-N em 2007 que o aterro estava sujeito a AIA.

A APA na sua comunicação afirma que embora o aterro estando incluído no Anexo II (D.L. 69/2000), considera não haver impacte negativo no ambiente e por isso não está sujeito a procedimento de AIA.

Refira-se ainda que a alínea a) do art. 14º do DL. 183/2009, refere-se a aterro de resíduos perigosos (Anexo I do DL 69/2000), que não é o caso da Suldouro.

Sobre este aterro sanitário, refira-se que a CCDR-N emitiu parecer sobre o RAA do ano de 2008, através do ofício DPCA, de 05/06/2009, com ID 62 98 90.

3.3.3.2 – Aterro para Resíduos não Perigosos do Baixo Tâmega

A LE n.º 1/2006/INR foi averbada (1º averbamento) para integração da LA n.º 308/2009, com os seus documentos instrutórios, sendo que a validade é a mesma da Licença de Exploração (13/01/2011).

Ainda em período da validade da LE, foi formalizado pela RESINORTE, em 16/09/2010, o pedido de renovação da LE 01/2006/INR, cuja validade era de 13/01/2011. Simultaneamente decorriam procedimentos na CCDR-N e na APA relativos a alterações/aditamentos de OGR's, alterações de periodicidade de monitorizações, tratamento de lixiviados, etc, cuja submissão/solicitação haviam sido formalizados pela RESINORTE anteriormente ao referido pedido de renovação

As alterações foram introduzidas no 1º Aditamento à LA, com data de 12/01/2011. Só após estas novas alterações introduzidas na LA é que foi possível à CCDR-N proceder à renovação da LE n.º 1/2006/INR, analisando todos os pontos, atualizando com as imposições de monitorização, não tendo existido, há época, condições técnicas e de recursos humanos compatíveis e suficientes com o cumprimento dos prazos legais (30 dias) para proferir a decisão de renovação.

Note-se que a validade da LA, sempre esteve indexada à validade da LE, isto a partir do momento que a LE, é renovada, renova automaticamente a vigência da LA.

Deste modo, a validade da LA e 1º aditamento da LA n.º 308/2009, de 17 de Janeiro de 2011, passou a estar vinculada ao novo prazo de validade constante na renovação da LE n.º 1/2006/INR, de 01 de abril de 2011, com validade de 31 de dezembro de 2016.

3.3.1.4 – Aterro Sanitário de Valença

A emissão da LA n.º 17/2012, de 16 de julho, foi remetida a esta CCDR-N no sentido de ser parte integrante aquando da emissão da Licença de Deposição de Resíduos em Aterro, tal como previsto no n.º 2 do artigo 9º do D.L. 173/2008, de 26 Agosto.

Note-se que a Licença Ambiental passa a ter a sua aplicação efetiva e legal, quando incorporada pela ECL na respetiva LODRA, já que para um conjunto significativo de parâmetros a monitorizar, remete para os requisitos e condições estabelecidas no Alvará da Licença.

Por outro lado, à época da emissão da LA, decorriam nas instalações da VALORMINHO, os trabalhos de construção das novas células do aterro, sendo que a vistoria final das mesmas só ocorreu a 02/07/2013. Em resultado desta vistoria, foram prestados pela VALORMINHO todos os requisitos legais tendentes à emissão, pela CCDR-N, do Alvará n.º 2/2013, de 25 de julho.

É precisamente esta Alvará 2/2013, de 25 de julho que define um conjunto de condições a cumprir e que integra como condição geral, o original da LA 17/2012, de 16 de julho.

Em suma, os originais das licenças (LODRA e LA), foram enviados à VALORMINHO através do ofício ID 141 22 91, em 31/07/2013, sendo que a validade fixada para as duas licenças foi a data de 31/12/2022. Entendeu-se assim e salvo melhor opinião que foram garantidos os prazos legais já que o período entre o dia 25/07/2013 e 31/12/2022, é de cerca 9 anos e 5 meses.

Acaso o entendimento desse Tribunal, seja diferente do anteriormente exposto, a CCDR-N irá comunicar o lapso e efetuar de imediato a correção junto do operador VALORMINHO, devendo a validade passar a ser 15/07/2022.

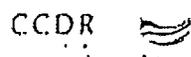
Em matéria do relatado na Auditoria ao Desempenho Ambiental, junto se remetem as cópias das análises efetuadas por esta CCDR-N aos Relatórios Ambientais Anuais para o período de 2010 a 2014.

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional, apresento a V. Ex.ª os meus melhores cumprimentos.

Carlos Neves

Vice-Presidência
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

Rua Rainha D. Estefânia, 251, 4150-304 PORTO, Portugal
TEL +351 226 086 329 - FAX +351 22 607 30 57
www.ccdr.pt - www.nordeste.pt



REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : presidente@ccdr.pt
Data/hora : 2015-11-30 16:44:00

Registo nº : 19635/2015
Data/hora : 2015-12-02 14:05:20
Serviço : DAIII
Email : daiii@contas.pt
N. Anexos : 0

De: Presidente da CCDRC [mailto:presidente@ccdr.pt]
Enviada: 30 de novembro de 2015 16:44
Para: Leonor Amaral
Cc: António Velga Simão; Ana Sousa
Assunto: FW: Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos

Ex.ma Senhora
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral,

Não obstante a pronúncia desta CCDR relativamente ao relato da Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos, levada a cabo pelo Tribunal de Contas, ser facultativa, apenas por lapso a mesma não teve lugar no prazo estabelecido, pelo que apresentamos as nossas desculpas.

No entanto, apraz-nos tecer os seguintes comentários:

1. Em primeiro lugar, é com grande satisfação que constatamos o facto de não terem resultado da Auditoria realizada quaisquer recomendações dirigidas à CCDR Centro.

2. É referido em 1.1 - Conclusões, ponto 14, "Constatou-se que em muitos casos, os processos administrativos relativos aos aterros não contêm nenhum documento formal que evidencie a análise dos relatórios e a submissão da mesma ao conhecimento das instâncias superiores das CCDR e da APA (cfr. ponto 3.4)" - No que se refere aos processos da CCDRC, não se concorda na íntegra com esta afirmação, na medida em que em todos os relatórios ambientais que foram objeto de análise, houve lugar à elaboração de Informação técnica, parecer da Chefe de Divisão e despacho da Diretora de Serviços do Ambiente, com competência sub-delegada nesta matéria, pelo Vice-Presidente da CCDRC (despacho 22552/2009, de 09/10/2009 - cópia entregue no decorrer da auditoria).

2. No ponto 3.9 Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas - são referidas apenas a APA e a ERSAR como entidades que dispõem de um PPRCIC. A CCDRC também dispõe do Plano de Prevenção e Riscos, dado a conhecer no decorrer da auditoria.

3. No ponto 6 do Anexo IV "Centro Integrado de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos do Planalto Beirão" - é referido que "A emissão de nova licença ambiental encontrava-se a aguardar seguimento, devido ao novo regime jurídico que tornou obrigatória a AIA para todos os aterros de RSU e foi entretanto alterado." - Esta afirmação não nos parece correta na medida em que o pedido de renovação da licença de exploração e a emissão de nova licença ambiental teve lugar em 17/02/2011 e o regime jurídico de avaliação de Impacte ambiental (RIAIA) aludido só veio a ser publicado em 31/10/2013 (a avaliação sobre a eventual abrangência por RJAIA teria de ter lugar à data de apresentação do pedido e à luz da legislação vigente na mesma data).

Com os melhores cumprimentos,
Ana Abrunhosa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18037/2015
2015/11/5



GOVERNO DE PORTUGAL

MINISTRO ADJUNTO
E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL



Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, nº 65
1050-159 LISBOA

REGISTADO CIAR

*Ap. DA II.1 para os devidos
efeitos
05/NOV/2015*

Na sua resposta indique
sempre a nossa referência

Lencina Sua Referência
EMAIL

Sua comunicação de
22-10-2015

Nossa referência
540-DSAL/2015

Processo
000 10.02.12983

ASSUNTO: Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos. Exercício do direito de audiência.

No uso do direito de audiência concedido relativamente à Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos, Processo nº 1/2015-AUDIT, na parte que diz respeito a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, apresentam-se os seguintes comentários:

1. Compulsado o Relato enviado via e-mail em 22-10-2015, verifica-se que a parte mais significativa referente a esta CCDR diz respeito ao denominado Aterro Sanitário Intermunicipal do Distrito de Évora, cuja análise se encontra plasmada sobretudo no nº 13 do Anexo IV – Análise dos Processos de Licenciamento dos Aterros de RSU, a páginas 65 a 67.

2. No respeitante à emissão da "Licença de Instalação para Duas Novas Células Destinadas a Resíduos Sólidos Urbanos no Aterro Sanitário Intermunicipal do Distrito de Évora", em 13 de março de 2009, antes de ter sido emitida a licença ambiental (o que ocorreu em 9-04-2010), note-se que não se verifica qualquer contraditoriedade entre as duas licenças. Por outro lado, ainda que se considere que foi emitida antes de tempo, em face do então vigente artigo 11º do DL 152/2002, de 23 de maio, porque a licença é constitutiva de direitos para a entidade querente, a invalidade daí adveniente corresponderia a uma mera anulabilidade, sujeita ao regime constante dos artigos 135º, 136º e 140º anterior do Código do Procedimento Administrativo, pelo que se deve considerar sanada ou consolidada, a nosso ver, esta situação.¹

3. Quanto à observação formulada na nota de pé de página nº 160, a páginas 66, no respeitante à questão da informação nº 018-DSA/2011, de 18 de fevereiro de 2011, constante do processo de licenciamento, não estar assinada, cumpre esclarecer que tal se deve ao facto de ter sido retirada do Sistema de Gestão Documental em uso nesta CCDR (sistema informático, em que se procura assegurar a desmaterialização dos procedimentos administrativos), não estando em causa a sua autenticidade. Para comprovação desta situação, junta-se cópia impressa do relatório do SGD, em que se descreve todo o circuito interno de emissão e autenticação seguido pela dita informação.

¹Regime basicamente idêntico se encontra hoje vigente no novo CPA, nos artigos 163º e 167º.

Sede
Av. Eng. Azeites e Oliveira, 163
7004-514 EVORA
Telef. +351 266 740 300
Fax. +351 266 706 522
E-mail: ccdr@ccdr.gov.pt
www.ccdr.gov.pt

Serviço Sub-Regional de Beja
Avenida 15 de Junho Fernandes, nº 37
7800 196 BEJA
Telef. +351 254 333 610
Fax. +351 254 333 619

Serviço Sub-Regional de Portalegre
Av. Duque de S. Paulo, 33
7300 073 PORTALEGRE
Telef. +351 245 339 740
Fax. +351 245 339 317

4. Como último comentário, desta feita em relação ao facto de não se disponibilizar no site desta CCDR um manual de procedimentos para o licenciamento da operação de deposição de resíduos em alerros, manifestamos a nossa intenção de proceder à sua elaboração assim que for possível, entendendo-se ser desejável que um manual deste tipo seja adoptado por todas as CCDR, propondo-nos, por isso, desenvolver os necessários contactos para o efeito.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente
(em regime de substituição)

Roberto Pereira Grilo

Em anexo: documento referido no texto.
AV/JR

Sede

Av. Eng. Arantes e Oliveira 193
7004-514 Évora
Telef. +351 266 743 300
Fax. +351 266 706 502
E-mail: regional@ccdr-alentejo.gov.pt
www.ccdr-a.gov.pt

Serv. Sub-Regional de Beja
Avenida Miguel Fernandes, n.º 37
7800 396 BEJA
Telef. +351 284 313 610
Fax. +351 284 313 619

Serv. Sub-Regional de Portalegre
Av. Pórtico Lote 6 3º
7500 073 PORTALEGRE
Telef. +351 245 339 740
Fax. +351 245 308 317

Serv. Sub-Regional do Litoral
Rua Af.ª Francisca 11 Marco
Cabeceira de Baixo - 1ª andar - Apartado 85
7500-999 VILA NOVA DE SANTO ANTONHO
Telef. +351 265 759 153
Fax. +351 265 759 158

Informação Nº I03105-201511-INF-AMB Proc. Nº 17.03.99.00002.2015 Data: 02/11/2015

ASSUNTO: Auditoria ao desempenho ambiental de aterros de resíduos sólidos urbanos

Despacho:

CONCORD. PREPARAR-SE OFÍCIO PARA O T.C. INFORMANDO AQUELE TRIBUNAL DOS PROCEDIMENTOS QUE NOS PROPONHAM ADEPTAR COM VISTA AO CUMPRIMENTO DAS RECOMEN- DAZÕES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA DITAM- NDA 4 ESTE CCOR.

Parêcer:

Nuno Marques
Vice-Presidente da CCDR Algarve63
21
2015

INFORMAÇÃO

Na sequência da auditoria do Tribunal de Contas (TC) ao desempenho ambiental de aterros de resíduos sólidos urbanos, foi remetida a esta CCDR o relatório da mesma.

O TC efetuou auditoria a todas as CCDR e à Agência Portuguesa do Ambiente (APA). No caso do Algarve foi auditado o processo do aterro do Barlavento.

No caso do aterro do Barlavento, não foram identificados procedimentos incorretos por parte da CCDR, apesar daquela Infraestrutura ainda não ter licença de exploração face ao longo período de tempo que a APA levou a emitir a licença ambiental.

O Tribunal de Contas faz diversas recomendações às seis entidades, que no caso específico da CCDR-Algarve, será a necessidade de elaboração de um manual de procedimentos para o licenciamento dos aterros, à semelhança do manual que a CCDR Centro possui.

Sobre a proposta efetuada há recetividade total da mesma, propondo-se que a sua elaboração possa ser considerado um objetivo de trabalho para o ano de 2016.

Na medida em que a CCDR é entidade licenciadora de outras atividades de gestão de resíduos, propõe-se igualmente que sejam elaborados manuais para o licenciamento de operações de gestão de resíduos, em regime simplificado e em regime normal.

À consideração superior

A Diretora de Serviços



Maria José Nunes

I03105-201511-INF-AMB - 1/1



AO DA III. 1 pedo a
devidos epito.
OG NOV 2015
-- Leonor Amaral

Exmo. Senhor
Diretor-Geral
Direção-Geral do Tribunal de Contas

leonoramaral@tcontas.pt

V/Referência	V/Comunicação	N/Referência	Data
Email de 22/10/2015 Proc. nº 1/T5 - Audit DA III 1 S 17634/2015 de 2015/10/22		00104/AF/2015 Processo nº AF/17/15	11 NOV 2015
		S/5117/15/SE	

ASSUNTO: Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos

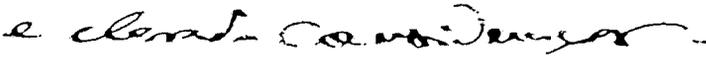
Em resposta ao vosso ofício S 17634/2015, de 2015/10/22, solicitando comentários ao relato de "Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos - Processo nº 01/2015 AUDIT do Tribunal de Contas", a IGAMAOT informa que:

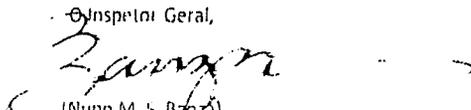
- Esta Inspeção-Geral enviou dois ofícios para o Tribunal de Contas no âmbito de pedido "Auditoria ao desempenho ambiental de aterros de resíduos sólidos urbanos" (S/3881/15/SE, de 30-04-2015 e S/5117/15/SE, de 11-06-2015) que se anexam.
- Nesses ofícios foram enviados elementos para 13 aterros. No documento agora enviado pelo Tribunal de Contas "Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos - Processo nº 01/2015 AUDIT do Tribunal de Contas (E/10989/2015, de 22/10/2015), ponto 15 das conclusões, são mencionados 12 aterros em exploração. Se se tiver em consideração a informação constante da página 64 do referido documento onde se refere que o Aterro Sanitário de Abrantes se encontra atualmente encerrado, este número estará correto.
- Na tabela em anexo ao ofício S/5117/15/SE, desta Inspeção-Geral, constam 13 Autos de Notícia (AN) e 12 Processos de contraordenação (PCO) (+ um ainda sem número), já no documento do Tribunal de Contas, são referidos 12 AN e 11 PCO.
- No que respeita ao número de processos em fase de instrução, o documento atrás referido, não está de acordo com os elementos enviados pela IGAMAOT, no documento Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos - Processo nº 01/2015 AUDIT do Tribunal de Contas (E/10989/2015, de 22/10/2015) são referidos cinco PCO e na tabela em anexo ao ofício S/5117/15/SE constam seis.

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

- Na nota de rodapé 108 e referido que os AN respetam a seis Aterros, enquanto na tabela em anexo ao ofício S/5117/15/SE são mencionados sete Aterros:
 - ✓ Algar - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. (Aterro Sanitário do Barlavento Algarvio - Portimão);
 - ✓ Ecobeirão - Sociedade de Tratamento de Resíduos Sólidos do Planalto Beirão, S.A. / Associação de Municípios do Planalto Beirão (Aterro Sanitário Intermunicipal da Região do Planalto Beirão - Tondela);
 - ✓ Ersuc - Empresa de Resíduos Sólidos do Centro, S.A. (CITVRSU de Coimbra - Aterro Sanitário de Confinamento Técnico);
 - ✓ Resiestrela - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. (Aterro Sanitário Municipal da Cova da Beira - Fundão);
 - ✓ Valnor - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. (Aterro Sanitário do Pólo de Castelo Branco) (Ex-Aterro Sanitário Intermunicipal da Raia - Pinhal-/ Castelo Branco);
 - ✓ Valorsul - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos da Área Metropolitana de Lisboa (Norte), S.A. (Aterro Sanitário do Mato da Cruz);
 - ✓ Valorminho - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos do Alto Minho, S.A. (Aterro Sanitário de Valença)
- Designadamente quanto ao ponto 3.4., págs. 33 e 34, chama-se a atenção que a IGAMAOT na elaboração do plano anual de atividades contempla as inspeções aos aterros sem ter, no entanto, um plano anual específico para essas inspeções de aterros e que, atualmente, é utilizada a plataforma SILIAMB que veio substituir o SIRAPA.
- Finalmente acresce referir que a atual designação da IGAMAOT e Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar que detem competência inspetiva em matéria de incidência ambiental.

Com os melhores cumprimentos,


O Inspetor Geral,


(Nuno M. S. Barão)

Então, a Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar

[Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento.]

Endereço: Rua da IGAMAOT, 1500-015 LISBOA, Portugal. Telefone: 21 411 5000. Fax: 21 411 5001. E-mail: igamaot@ambiente.gov.pt



E 19686/2015
2015/12/3



Presidência do Conselho de Ministros
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

Ex.ma Senhora
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Av da República, n.º 65
1050-159 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
mail	15.10.23	DSA 2341/15 Proc: DSA_2015_0018_060300	

ASSUNTO: Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos

Não obstante a pronúncia desta CCDR relativamente ao relato da Auditoria ao Desempenho Ambiental de Aterros de Resíduos Sólidos Urbanos, levada a cabo pelo Tribunal de Contas, ser facultativa, apenas por lapso a mesma não teve lugar no prazo estabelecido, pelo que pedimos desculpa.

No entanto apraz-nos tecer os seguintes comentários:

1. Em primeiro lugar, é com grande satisfação que constatamos o facto de não terem resultado da Auditoria realizada, quaisquer recomendações dirigidas à CCDR Centro.

2. É referido em 1.1 - Conclusões, ponto 14, "*Constatou-se que em muitos casos, os processos administrativos relativos aos aterros não contêm nenhum documento formal que evidencie a análise dos relatórios e a submissão da mesma ao conhecimento das instâncias superiores das CCDR e da APA (cfr. ponto 3.4)*" - No que se refere aos processos da CCDRC, não se concorda na íntegra com esta afirmação, na medida em que em todos os relatórios ambientais que foram objeto de análise, houve lugar à elaboração de informação técnica, parecer da Chefe de Divisão e despacho da Diretora de Serviços do Ambiente, com competência sub-delegada nesta matéria, pelo Vice-Presidente da CCDRC (despacho 22552/2009, de 09/10/2009 - cópia entregue no decorrer da auditoria).

2. No ponto 3.9 Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas - são referidas apenas a APA e a ERSAR como entidades que dispõem de um PPRCIC. A CCDRC também dispõe do Plano de Prevenção e Riscos, dado a conhecer no decorrer da auditoria.

3. No ponto 6 do Anexo IV "Centro Integrado de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos do Planalto Beirão" - é referido que "*A emissão de nova licença ambiental encontrava-se a aguardar seguimento, devido ao novo regime jurídico que tornou obrigatório a AIA para todos os aterros de RSU e foi entretanto alterado.*" - Esta afirmação não nos parece correta na medida em que o pedido de renovação da licença de exploração e a emissão de nova licença ambiental teve lugar em 17/02/2011 e o regime jurídico de avaliação de impacto ambiental (RJAIA) aludido só veio a ser publicado em 31/10/2013 (a avaliação sobre a eventual



Presidência do Conselho de Ministros
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

abrangência por RJAlA teria de ter lugar à data de apresentação do pedido e à luz da legislação vigente na mesma data).

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente

(Prof.^a Doutora Ana Abrunhosa)
A Presidente
Ana Abrunhosa

