



AGÊNCIA
PORTUGUESA
DO AMBIENTE

Barreiras à gestão de Resíduos de Construção e Demolição

Workshops CCDRs/APA 2018

Inquéritos 2010, 2017, 2018

ÍNDICE

1. Enquadramento.....	2
2. Constrangimentos identificados	3
3. Considerações finais	8

1. Enquadramento

No âmbito da Gestão do Fluxo de Resíduos de Construção e Demolição (RCD) vários trabalhos têm vindo a ser desenvolvidos a nível nacional.

No ano de 2018 realça-se a concretização de diversos *workshops* de sensibilização/informação concretizados pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), em articulação com a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), nos quais foram incluídas e debatidas comunicações relativas à economia circular, ao Protocolo de Gestão de RCD da UE, à experiência dos municípios, entre outros.

Também em 2018 a APA realizou um inquérito junto dos municípios, divulgado através da ANMP, relativo à gestão de RCD e Resíduos de Construção e Demolição contendo Amianto (RCDA), à semelhança do efetuado em anos anteriores (2010 e 2017).

Já anteriormente, num *workshop* organizado pela APA, foram discutidas as áreas críticas e as oportunidades de melhoria para a gestão dos RCD, com a participação de diversas entidades com responsabilidade na matéria, desde o setor produtivo, aos operadores de gestão de resíduos, envolvendo, igualmente, os municípios e o setor da investigação e desenvolvimento.

Neste documento, procedeu-se a um resumo das barreiras à gestão do fluxo de Resíduos de Construção e Demolição identificadas nestes eventos, bem como nos inquéritos mencionados.

2. Constrangimentos identificados

Workshops CCDR

Constrangimentos administrativos/legais

- Falta de harmonização dos regulamentos municipais constatando-se ainda que, na generalidade dos mesmos, nem sequer há qualquer referência ao estabelecido no Decreto-Lei nº 46/2008, de 12 de março;
- A legislação sobre gestão de RCD nem sempre é cumprida;
- Ausência de aplicação do princípio da responsabilidade alargada do produtor ao caso particular da produção dos RCD;
- Taxas muito baixas para deposição em aterro;
- Falta de legislação;
- Inexistência de estatísticas oficiais robustas.

Constrangimentos práticos

- Falta de disponibilidade de equipamentos específicos para a recolha seletiva dos RCD;
- Poucas soluções adequadas para gerir RCD, em vários municípios, por exemplo unidades de triagem, britagem, aluguer de contentores e serviço de recolha direta;
- Insuficiente capacitação técnica e tecnológica por parte dos municípios e ainda, sob o ponto de vista ambiental, por projetistas e pequenas ou micro empresas do setor da construção;
- Processo de demolição pouco seletivo;
- Os cadernos de encargos das obras não incluem disposições específicas relativas à gestão dos RCD;
- Falta de confiança do mercado na aplicação de agregados reciclados;
- Falta de incentivo para a sua utilização na construção;
- Especificações técnicas muito exigentes, tornando os materiais reciclados economicamente menos competitivos face às matérias-primas;
- Deposição ilegal de RCD;
- Insuficiente quantidade de RCD entregues nos operadores de gestão de resíduos licenciados, levando a que os preços das matérias-primas primárias ainda sejam mais vantajosos face aos materiais reciclados;
- Custos de recolha dos RCD elevados, sendo económica e ambientalmente pouco rentável o transporte de resíduos deste fluxo a mais de 20 Km;
- Soluções de encaminhamento inexistentes ou a grandes distâncias (Alentejo);

- Ausência de apoios financeiros (nacionais ou comunitários) sobretudo na fase de arranque de todo o processo (recolha, tratamento e investigação científica e tecnológica associada) que incentivem ao aproveitamento dos produtos reciclados;
- Deficiente conhecimento e sensibilização dos cidadãos para a temática dos RCD, em geral;
- Falta de sensibilização dos donos de obras isentas de licenciamento ou comunicação prévia ou dos pequenos empreiteiros que as realizam;
- Escasso conhecimento e divulgação de boas práticas de sucesso na gestão de RCD (p.ex., destacar no Portal dos Municípios a necessidade e as vantagens económicas e ambientais que advêm da correta gestão dos RCD).

Constrangimentos logísticos

- Falta de controlo da gestão dos RCD no que toca a obras não sujeitas a licenciamento ou comunicação prévia, que não são do prévio conhecimento do município, são de carácter temporário e geograficamente dispersas, sobretudo sobre as pequenas e micro empresas do setor da construção;
- Capacidade reduzida na circulação transversal de informação no interior dos municípios: dificuldade em gerir a responsabilidade de gerir os RCD entre os diversos departamentos;
- Falta de exigência na aprovação e verificação do cumprimento dos Planos de Prevenção de Gestão de Resíduos de Construção e Demolição (PPGRCD), no âmbito das empreitadas e concessões de obras públicas;
- Dificuldades em valorizar o conteúdo da informação relativa ao Registo de Dados de RCD, no âmbito das obras particulares sujeitas a licenciamento/comunicação prévia;
- Ineficácia ou mesmo inexistência de fiscalização na gestão dos RCD, em muitos dos municípios, sobre as empresas de construção e ainda sobre os operadores de RCD (a nível de quantidades, destinos e operações realizadas);
- Dificuldade em identificar pequenas e micro empresas, dado que não se encontram registadas com o código CAE adequado;
- Falta de fiabilidade na quantificação de RCD, por vezes devido à deficiente atribuição do código LER e código de operação pelos operadores;
- Inadequado horário de funcionamento dos ecocentros (de gestão de RU) sendo recomendável que estejam em funcionamento também ao fim de semana.

Inquéritos (2010, 2017, 2018)

Aspetos regulatórios

- Verificou-se em todos os anos que o Decreto-Lei n.º 46/2008 de 12 de Março não era cumprido na sua totalidade;
- Relativamente à integração da gestão de RCD nos regulamentos municipais, no que toca a processos de licenciamento de construção e de demolição, em 2010 apenas 25 municípios responderam fazê-lo, já em 2017, 29 municípios responderam positivamente;
- Em 2010, apenas 16 municípios mencionaram gerir os resíduos produzidos pelos cidadãos e pequenos empreiteiros. Já no ano 2017, dos municípios que responderam ao inquérito, 37 referiram gerir os RCD produzidos pelos cidadãos e empreiteiros em obras não sujeitas a licenciamento ou comunicação prévia;
- Quando questionados acerca das condicionantes colocadas aos municípios para a concretização do preconizado no Decreto-Lei n.º 46/2008, no que diz respeito à gestão de RCD produzidos em obras particulares isentas de licença e não submetidas a comunicação prévia, tanto em 2010 como em 2017, a avaliação mais crítica para a operacionalização do previsto no diploma está associada aos “custos associados à recolha e tratamento dos RCD”, seguido da “disponibilidade de infraestruturas físicas”. Verificou-se, contudo, uma diminuição percentual da criticidade destas opções;
- Em 2018 apenas 39% dos municípios incluía nos seus Regulamentos Municipais mecanismos que condicionem os atos administrativos associados ao início e conclusão das obras à prova de uma adequada gestão dos RCD. Relativamente à questão se o regulamento contempla tarifas e faturação de serviços aplicadas à gestão de RCD/RCDA, apenas 13% respondeu afirmativamente;
- Relativamente a obras particulares sujeitas a controlo prévio e a obras públicas constatou-se, em 2010, a não avaliação dos elementos constantes do registo de dados de RCD conjuntamente com o livro de obra encerrado. Focando-nos apenas em obras públicas, foi verificado que cerca de metade dos 30 municípios que responderam à questão, não garantiam a gestão neste tipo de obras.

Gestão

- Em 2010, foram mencionados como obstáculos à gestão de RCD: a não separação dos resíduos na origem, que acarreta custos a nível da triagem; a falta de operadores e soluções de tratamento de RCD, nomeadamente de resíduos perigosos, sendo que as existentes são bastante onerosas; ausência de suporte técnico que sustente a utilização dos resíduos não abrangidos pelas Especificações Técnicas do LNEC, o que reduz o enorme potencial de incorporação de RCD; facilidade no encaminhamento para aterro;

- Ainda em 2010, constatou-se que a maioria dos municípios só apresenta uma solução para a gestão de RCD, de entre as seguintes: locais de armazenagem temporária; serviço de recolha direta no local; aluguer de contentores; aluguer de big-bags; rede de recolha específica; unidades de triagem; unidades de britagem; rede de recolha integrada na rede de recolha de RU. Registaram-se 95 respostas, de entre os quais 30 municípios não disponibilizavam qualquer solução;
- Em 2017 foram referidas como principais condicionantes à gestão dos RCD a falta de infraestruturas para a receção destes resíduos e a ausência nas proximidades de operadores de gestão de RCD.

RCDA

- Em 2010, relativamente a resíduos perigosos foi apontado como constrangimento o facto de estes só poderem permanecer em obra 3 meses, o que implica um aumento de custos na gestão dos resíduos;
- Já em 2017, 81% dos municípios mencionaram sentir dificuldades em gerir RCDA, por forma a cumprir com a responsabilidade preconizada no artigo 3º da Portaria nº 40/2014. Apenas 10 municípios responderam assegurar a gestão de RCDA. As maiores dificuldades sentidas devem-se à dificuldade em cumprir requisitos legais de manuseamento; dificuldade no cumprimento de todos os aspetos legislativos inerentes à remoção, transporte e armazenamento desse tipo de resíduo. Como dificuldades operacionais e económico-financeiras referem: falta de equipamentos, falta de meios de transporte, recolha e depósito/eliminação dos resíduos; falta de recursos humanos e os que existem apresentam falhas a nível de formação técnica; dificuldade em encontrar destino final adequado; procedimentos complicados e onerosos; ocorrência de deposição indevida em diversos locais;
- Em 2018, no que se refere à fase em que ocorre a introdução da gestão dos RCDA nos regulamentos municipais, apenas 14 municípios responderam e constata-se que a opção mais frequente ocorre na fase de execução de obra.

Deposição Ilegal

- Em 2010, quanto ao nível de criticidade que os municípios consideram que a deposição ilegal tem na sua área de atuação, dos 102 municípios que responderam, 15% considera esta situação muito crítica. Verificou-se ainda que metade dos municípios que responderam à questão anterior não verificaram uma diminuição de RCD abandonados após a publicação do DL n.º 46/2008, de 12 de Março;
- Em 2017, no que respeita ao nível de criticidade da deposição ilegal de RCD na área do município, responderam 58 municípios e apenas 5% consideram esta situação muito crítica. Verificou-se que a maioria dos municípios apontaram a falta de consciência ambiental/civismo

como causa da deposição ilegal de RCD. Nenhum município avaliou os custos relativos à resolução de ocorrências de deposição ilegal.

Fiscalização

- Em 2010, 82 municípios avaliaram o nível de criticidade para as principais condicionantes ao desenvolvimento das suas competências de fiscalização, sendo a opção “Recursos humanos (pessoal)” a mais vezes referida com o critério “muito crítico”, por 38% dos municípios, enquanto a opção mais vezes assinalada como “não crítico” foi o “Acesso a locais de produção/deposição de RCD”, por 14% dos municípios. Foram ainda referidas, por 10 municípios, outras condicionantes classificadas com os dois níveis mais elevados de criticidade, que se passam a descrever:
 - ✓ Falta de informação adequada da equipa de fiscalização (referida por 3 municípios);
 - ✓ Relativamente a obras públicas, a fiscalização é efetuada para as obras ao abrigo do DL 18/2008. Já em obras particulares, não é efetuada devido à ausência de regulamentação municipal nestas matérias;
 - ✓ Apoio ineficiente por parte das demais entidades (Ad. Central) intervenientes no processo;
 - ✓ Escassez de soluções adequadas para a gestão das várias tipologias de RCD na área do concelho e até do distrito;
 - ✓ Ausência de alternativas a disponibilizar às pessoas;
 - ✓ Dificuldade em identificar os locais com depósito dos resíduos;
 - ✓ Impossibilidade em determinar a origem dos resíduos;
 - ✓ Horário das infrações incompatível com o da câmara municipal (referido por 3 municípios);
- Relativamente a 2017, dos 64 municípios que responderam ao inquérito, apenas 13 responderam ter feito fiscalização. Destes 13, apenas 10 as distribuíram por tipo de obra. A opção “Recursos humanos (pessoal)” foi a referida mais vezes com a classificação de “muito crítico”, por 37% dos municípios, enquanto a opção mais vezes assinalada como “não crítico” foi a “Logística a nível do transporte (técnicos e materiais)”, por 20% dos municípios. Foram ainda referidas as seguintes condicionantes: falta de meios; conhecimento técnico; horários;
- Em 2018, quando questionados sobre se realizam ações de fiscalização regulares, apenas 86 dos 159 municípios responderam afirmativamente. A maior parte dos municípios refere fazer fiscalizações semanais.

3. Considerações finais

Com vista a colmatar alguns dos constrangimentos identificados pretendeu-se, quer na proposta legislativa em curso referente à gestão dos RCD, integrada no Novo Regime Geral de Gestão de Resíduos (NRGGR), quer no Plano de Estratégico para os Resíduos Não Urbanos 2030 (PERNU 2030), adotar medidas que contribuam para esse fim.

Desta forma, contempla-se no PERNU 2030 ações consideradas transversais, como a necessidade da concertação setorial e local, face à relevância municipal nesta matéria, e a agregação de competências tecnológicas e científicas dirigidas para o setor da construção. Adicionalmente prevê-se um conjunto de ações concretas, desde a disponibilização de informação com a elaboração de documentos destinados a todos os intervenientes na cadeia de gestão, bem como ações que visam a referência, nos cadernos de encargos das principais entidades responsáveis pelas infraestruturas nacionais, da utilização de agregados reciclados.

Também, com a desmaterialização das guias de acompanhamento de resíduos, as e-GAR, prevê-se uma melhoria da caracterização do setor, através do conhecimento das quantidades produzidas de RCD, dos produtores e dos respetivos destinos em termos de localização, quantidades processadas e operações de tratamento associadas.

Por sua vez, no projeto de diploma do NRGGR, foram contempladas medidas que visam a remoção de obstáculos à utilização dos RCD em substituição de matérias-primas virgens, assim como a promoção da confiança nos materiais reciclados, com a atribuição do fim de estatuto de resíduo aos RCD valorizados de acordo com especificações técnicas. Foi ainda estabelecida a obrigatoriedade dos municípios contemplarem nos seus regulamentos questões relativas à gestão dos RCD e a mecanismos de controlo da sua correta gestão aquando da atribuição de licenças.