



I

•

J

O presente livro foi realizado no âmbito das actividades da Área de Investigação «Crise, Sustentabilidade e Cidadanias», integrada no projecto «Desafios Sociais, Incerteza e Direito: Pluralidade | Vulnerabilidade | Indecidibilidade» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UID/DIR/04643/2019).

EDIÇÃO

Instituto Jurídico
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

CONTACTOS

geral@fd.uc.pt
www.uc.pt/fduc/ij
Pátio da Universidade | 3004-528 Coimbra

ISBN

978-989-8891-67-9

DEPÓSITO LEGAL

XXX

**COMPLIANCE
E SUSTENTABILIDADE
PERSPETIVAS
BRASILEIRA E PORTUGUESA**

**COORDENADORAS
ALEXANDRA ARAGÃO · GRACE LADEIRA GARBACCIO**

2020

AUTORES

Alexandra Aragão
António Braz Simões
Clóvis de Barros Filho
Douglas de Barros Lages
Gabriel Lima Fernandes
Grace Ladeira Garbaccio
Inês Pena Barros
Ivan de Paula Rigoletto
João Nogueira de Almeida
Manuel Lopes Porto
Marcio de Castro Zucatelli
Maria João Paixão
Matilde Lavouras
Mônica Faria Batista Faria
Rachel Starling Albuquerque Penido Silva
Soraya Saab
Suzana Tavares da Silva
Vinicius Meireles Laender

ÍNDICE

<i>COMPLIANCE</i> E SUSTENTABILIDADE. INTRODUÇÃO	1
Manuel Lopes Porto	
PREFÁCIO	7
Clóvis de Barros Filho	

I

PARTE GERAL

1.	
<i>COMPLIANCE</i> AMBIENTAL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA GARANTIR UM DESEMPENHO EMPRESARIAL MAIS VERDE, REAL E NÃO SIMBÓLICO.....	21
Alexandra Aragão	
2.	
OS PRINCÍPIOS DO EQUADOR COMO MECANISMOS FORTALECEDORES DE INVESTIMENTOS SUSTENTÁVEIS: O <i>COMPLIANCE</i> DO INVESTIMENTO	37
Grace Ladeira Garbaccio · Douglas de Barros Lages	

3.
ALINHANDO ESTRATÉGIA CORPORATIVA DE
SUSTENTABILIDADE COM O PANORAMA GLOBAL 53
Ivan de Paula Rigoletto

4.
OS INDICADORES ESG (*ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND
GOVERNANCE*) DIVULGADOS POR MEIO DE RELATOS DE
SUSTENTABILIDADE COMO PARADIGMA ATUAL PARA
INVESTIMENTOS FINANCEIROS EM EMPRESAS E A SUA
REGULAÇÃO NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA 65
Vinícius Meireles Laender

II PARTE ESPECIAL

ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DE *COMPLIANCE* PÚBLICO E PRIVADO

1.
AUDITORIA (D)E *COMPLIANCE* NO SETOR PÚBLICO.
PARA ONDE VAMOS? 85
Matilde Lavouras

2.
COMPLIANCE PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE
PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL 99
Mônica Faria Baptista Faria

3.
A TAXONOMIA SUSTENTÁVEL DA UNIÃO EUROPEIA:
A CAMINHO DO OÁSIS DO FINANCIAMENTO
RESPONSÁVEL..... 115
Maria João Paixão

4.
COMPLIANCE AMBIENTAL E TRIBUTAÇÃO:
O CASO DA QUALIDADE DO AR NAS CIDADES 133
Suzana Tavares da Silva · António Braz Simões

5.

A RESPONSABILIDADE SOCIAL NAS EMPRESAS:
PODERÃO SER OS CONSUMIDORES E OS INVESTIDORES
PARCEIROS NESTE DESÍGNIO? 149

Inês Pena Barros

III
PARTE ESPECIAL

COMPLIANCE SETORIAL:
ENERGIA, AGRICULTURA, TURISMO E MINERAÇÃO

1.

COMPLIANCE SOCIOAMBIENTAL NO SETOR ELÉTRICO
BRASILEIRO. ABORDAGEM SOBRE O CUMPRIMENTO DA
LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E DEMAIS ASPECTOS JURÍDICOS
DAS CONDICIONANTES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
VISANDO A MITIGAÇÃO DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS
E ECONÔMICOS DOS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO
E DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA 167

Márcio de Castro Zucatelli

2.

COMPLIANCE E SUSTENTABILIDADE.
IMPACTOS AMBIENTAIS E GESTÃO DE RISCOS ASSOCIADOS
A EMPREENDIMENTOS EÓLICOS NO BRASIL 191

Rachel Starling Albuquerque Penido Silva

3.

A SUSTENTABILIDADE DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO
SOB O ASPECTO DA PRESERVAÇÃO FLORESTAL.
UMA VISÃO COMPARATIVA ENTRE DADOS FLORESTAIS
DE BRASIL E PORTUGAL 209

Soraya Saab

4.	
INVESTIMENTO E TURISMO (IN)SUSTENTÁVEL EM LISBOA. A CAMINHO DE UMA TRAGÉDIA DOS COMUNS?	223
João Nogueira de Almeida	
5.	
MARIANA E BRUMADINHO: POR QUE AS PRÁTICAS DE <i>COMPLIANCE</i> NÃO EVITARAM AQUELAS TRAGÉDIAS?	231
Gabriel Lima Fernandes	
AUTORES	247

II

PARTE ESPECIAL

ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DE
COMPLIANCE PÚBLICO E PRIVADO

4.

COMPLIANCE AMBIENTAL E TRIBUTAÇÃO

O CASO DA QUALIDADE DO AR NAS CIDADES

SUZANA TAVARES DA SILVA
ANTÓNIO BRAZ SIMÕES

Resumo: A tributação extrafiscal tem-se revelado um instrumento importante no contexto da implementação das políticas ambientais e do clima, mas é fundamental neutralizar eventuais efeitos discriminatórios. A regulação da qualidade do ar das cidades a partir da redução das emissões poluentes originadas pela mobilidade urbana é apenas um dos exemplos desta controvérsia, que conta já com diversas experiências em diferentes cidades europeias.

Palavras-chave: tributos; mobilidade urbana; qualidade do ar nas cidades

Environmental Compliance and Taxation: The Case of Air Quality in Cities

Abstract: Economic taxation is an important tool in implementing environmental and climate policies, but their discrimination effects should be neutralized. The regulation of city air quality from the reduction of polluting emissions caused by urban mobility is just one of this examples and have already several experiences in different European cities.

Keywords: taxes; urban mobility; air quality in cities

1. *Compliance* ambiental e política de qualidade do ar

A substituição de medidas repressivas, proibitivas e sancionatórias por instrumentos de promoção do cumprimento voluntário das directrizes legais e regulamentares ou até de *soft regulation* (códigos de ética, boas práticas, etc.) — referimo-nos ao que a doutrina hoje denomina como instrumentos de *steering* (directção ou orientação)¹ — é essencial em áreas onde os danos decorrentes da violação das normas são difíceis ou impossíveis de reparar ou o nexo de causalidade não é fácil de estabelecer — se atentarmos na perspectiva das políticas públicas —, bem como nas situações em que as sanções são especialmente onerosas para os infractores — se perspectivarmos a questão no plano das razões da adesão dos agentes económicos a estes instrumentos. O domínio ambiental e do clima é, por essa razão, a par do direito tributário, uma área especialmente apta ao desenvolvimento deste tipo de regulação, sobretudo se essa regulação puder ser mobilizada pelo tribunais, mesmo que apenas como critério interpretativo².

¹ Trata-se, fundamentalmente, de promover a utilização de instrumentos alternativos ou complementares às tradicionais normas jurídicas coactivas, que, em vez de procederem de uma autoridade reguladora externa (em princípio legitimada a partir de uma base democrática), são essencialmente desenvolvidas internamente pelas instituições (públicas e privadas), no âmbito da designada *responsive (self-)regulation*, e a partir da interligação entre aspectos organizatórios e procedimentais com dimensões materiais, no intuito de assegurar o cumprimento de regras e princípios legais e/ou objectivos de políticas públicas. Este “modo de regulação”, que surge no contexto da expansão da privatização económica, acompanhada da desregulação e (re)regulação pública, tem-se revelado especialmente eficaz, sobretudo quando acompanhado de meios de *enforcement* das medidas regulatórias adoptadas. Sobre o tema *v.*, por todos, Ian AYRES / John BRAITHWAITE, *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, 1992, 101 s.

² Neste sentido *v.*, por todos, Michael MEHLING, “Enforcing compliance in an evolving climate regime”, in Jutta BRUNNÉE / Meinhard

No essencial, a *compliance* veio mostrar que mais eficaz do que a aprovação de normas jurídicas para o cumprimento das metas em certas políticas públicas, mesmo quando associada à repressão de condutas violadoras dessas regras, é a criação de instrumentos de *internalização da obrigatoriedade* de certos valores, bem como a adopção de medidas efectivas para a sua realização que permitem alcançar os objectivos desejados. O sucesso da *compliance* deve-se, maioritariamente, ao facto de as medidas serem gizadas por aqueles que a elas se vinculam, o que as dota de maior eficiência e eficácia, por serem praticáveis e implementadas com maior facilidade do que aquelas que são “desenhadas” externamente pelo poder democrático.

No domínio ambiental e do clima, onde uma parte significativa das regras jurídicas são de direito internacional e, por essa razão, mais difíceis de aplicar segundo os cânones jurídicos tradicionais da coercibilidade, é compreensível que a *compliance* encontre um terreno especialmente fértil para a sua implantação. É também assim no domínio da *regulação da qualidade do ar nas cidades* e da *descarbonização da mobilidade urbana*, tópico que seleccionámos para esta comunicação breve.

Há muito que os cientistas alertaram para os efeitos nocivos das emissões poluentes para a saúde humana³, o que esteve na origem dos primeiros documentos normativos internacionais especialmente concebidos para a sua redução: referimo-nos aos diversos compromissos assumidos no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas⁴, de

DOELLE / Lavanya RAJAMANI, *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*, Cambridge University Press, 2012, 194 s.

³ Sobre o impacto da poluição atmosférica na saúde humana v. Relatório 23/2018 do Tribunal de Contas Europeu: “Poluição atmosférica: a nossa saúde ainda não está suficientemente protegida”, disponível em <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_23/SR_AIR_QUALITY_PT.pdf> (último acesso em 29 de Junho de 2019).

⁴ Portugal é Parte na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre

1992, (incluindo, desde logo, o Protocolo de Quioto⁵, de 1997), bem como à Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância (CLRTAP), adoptada em 1979 por países da Europa e da América do Norte⁶, com destaque para o Protocolo de Gotemburgo, adoptado em 1999, referente à Redução da Acidificação, da Eutrofização e do Ozono Troposférico.

Também o direito europeu, no âmbito dos instrumentos relativos à política do ambiente, cuida do problema da qualidade do ar através da adopção de múltiplos instrumentos normativos, entre os quais merece especial destaque a Directiva 2008/50/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa.

Directiva que foi transposta para o direito nacional pelo Decreto-Lei n.º 102/2010, de 23 de Setembro⁷, o qual estabelece o regime da avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente. A este regime jurídico soma-se, no plano dos instrumentos de implementação de políticas públicas, a Estratégia Nacional para o Ar (ENAR 2020)⁸, os planos de

Alterações Climáticas, a qual foi aprovada entre nós para ratificação pelo Decreto n.º 20/93, de 21 de Junho (entretanto alterado pelo Decreto n.º 14/2003, de 4 Abril) e o instrumento de ratificação foi depositado em 21 de Dezembro de 1993, conforme Aviso n.º 129/94, de 23 de Março.

⁵ Protocolo à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas adoptado na 3.ª conferência das partes.

⁶ Portugal ratificou esta Convenção em 1980 — *v.* Decreto n.º 45/80, de 12 de Julho.

⁷ Diploma entretanto actualizado pelo Decreto-Lei n.º 43/2015, de 27 de Março.

⁸ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2016, de 26 de Agosto.

melhoria da qualidade do ar⁹ e as medidas indicadas nos Vectores Estratégicos de Actuação para 2020¹⁰.

Todos estes instrumentos visam reduzir o nível de partículas que poluem o ar e, em especial, o ar nos espaços urbanos, que se acredita ser hoje — como já dissemos — uma ameaça para a saúde dos respectivos habitantes. O modo como esse objectivo pode ser alcançado no domínio da mobilidade urbana constitui o tópicio de reflexão deste escrito breve.

2. A tributação orientada para a descarbonização da mobilidade

A utilização da tributação para a promoção de finalidades extrafiscais não é uma novidade e em Portugal e a denominada reforma da fiscalidade verde, aprovada em 2014¹¹, havia já sido antecedida de outras medidas tributárias com um propósito idêntico.

É o caso, por exemplo, das medidas adoptadas no âmbito da denominada reforma da tributação automóvel de 2007¹²

⁹ De acordo como site da Agência Portuguesa do Ambiente, estão actualmente em implementação planos para a melhoria da Qualidade do Ar nas Regiões do Norte <<http://www.ccdr-n.pt/servicos/ambiente/qualidade-ar>> e de Lisboa e Vale do Tejo <<http://www.ccdr-lvt.pt/content/index.php?action=detailfo&rec=1265&t=QUALIDADE-DO-AR>> (último acesso em 29 de Junho de 2019).

¹⁰ Cfr. <https://www.apambiente.pt/_zdata/DAR/Ar/ENAR_04_LinhasEstrategicas_vf.pdf> (último acesso em 29 de Junho de 2019).

¹¹ Referimo-nos à aprovação da Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro (Lei da Reforma da Fiscalidade Verde), preparada pela Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde — 2014 (Despacho n.º 1962/2014), que havia sido incumbida pelo Governo da missão de proceder a uma revisão da fiscalidade ambiental e energética, segundo as referidas directrizes europeias e internacionais.

¹² A reforma da tributação automóvel iniciou-se com a Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, que aprovou o Código do Imposto sobre Veícu-

e, mais concretamente, da respectiva alteração normativa aprovada em 2011, que instituiu um coeficiente anual de actualização ambiental (tabela de emissões) no isv, incidente sobre o CO_2 emitido por km^{13} . Uma medida que viria depois a ser aprofundada em 2014, com a consagração de estímulos financeiros à aquisição de veículos 100% eléctricos e de veículos híbridos *plug-in*, pela já referida lei que aprovou a reforma da fiscalidade verde¹⁴. Este foi um primeiro passo — ainda que de âmbito genérico no contexto da política da compra e uso do automóvel — no sentido da descarbonização da mobilidade e da redução das emissões poluentes, que abrangia, também, a mobilidade urbana.

Em 2014 foram ainda estabelecidos alguns estímulos à denominada *movilidade suave*, essencialmente centrados no uso da bicicleta para deslocações diárias no trajecto caso-emprego — referimo-nos aos benefícios fiscais ao *bike-sharing* e à aquisição de frotas de velocípedes por empresas — os quais viriam a ser aprofundados em 2019, com a criação de um

los e o Código do Imposto Único de Circulação, abolindo, em simultâneo, o imposto automóvel, o imposto municipal sobre veículos, o imposto de circulação e o imposto de camionagem.

¹³ Cfr. artigo 113.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, que alterou o artigo 7.º do CIV aprovado pela Lei n.º 22-A/2007. Este coeficiente foi posteriormente agravado em diversas modificações pontuais, com o objectivo de onerar os veículos a diesel e a gasolina com mais emissões — *v.* Suzana Tavares da SILVA / Marta Costa SANTOS, “As medidas tributárias portuguesas orientadas para o cumprimento das metas europeias da política de eficiência energética” (em publicação). Esta medida foi igualmente introduzida no Reino Unido em 2017, com uma diferenciação entre veículos a diesel que respeitem, pelo menos a RDE2, outros veículos a diesel (sobre os quais incide tributação mais agravada) e os veículos que utilizam combustíveis alternativos (electricidade, biocombustíveis e gás).

¹⁴ Referimo-nos às reduções das taxas de isv e das taxas das tributações autónomas, bem como aos incentivos financeiros à compra destes veículos, atribuídos pelo Fundo Ambiental. Estes incentivos têm vindo a ser actualizados anualmente pela lei que aprova os orçamentos de Estado.

estímulo financeiro à aquisição de bicicletas eléctricas¹⁵.

Já no que respeita à tributação dos combustíveis¹⁶, parece-nos menos clara a respectiva ligação com o efeito extrafiscal de modificação dos comportamentos na mobilidade urbana e, conseqüentemente, na respectiva descarbonização e redução de emissões poluentes¹⁷. Tendo em conta que a alternativa ao consumo dos combustíveis pressupõe uma modificação do veículo (que é um bem de consumo duradouro e não facilmente substituível), acreditamos o que o único estímulo eficaz neste sentido é aquele que pode ser dado no momento em que tem lugar a compra de um veículo ou a celebração de um contrato de uso de um veículo¹⁸. Também não comungamos da ideia de que a tributação dos combustíveis possa operar como estímulo para o uso (em alternativa ao transporte individual em carro) dos transportes colectivos urbanos, por duas razões: em primeiro lugar, porque pressupõe a existência de uma rede de transportes urbanos colectivos que possa consubstanciar uma verdadeira alternativa de transporte (em preço, comodidade e duração do trajecto), algo que não é uma realidade em todo o país, fazendo com que esta medida se transforme, facilmente, numa medida com efeitos puramente fiscais (arrecadar receita junto daqueles que não conseguem evitar a incidência do tributo); em segundo lugar, porque atinge também de

¹⁵ V. artigos 247.º e 248.º da Lei do Orçamento do Estado para 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de Dezembro).

¹⁶ Referimo-nos, desde logo, ao “adicionamento sobre as emissões de CO₂” (a denominada taxa de carbono), aditado ao Código dos Impostos Especiais de Consumo (artigo 92.º-A) pela Lei n.º 82-D/2014.

¹⁷ No mesmo sentido *v.* Endre TVINNEREIM / Michael MEHLING, “Carbon pricing and deep decarbonisation”, *Energy Policy* 121 (2018) 185-189.

¹⁸ A este propósito registamos, como exemplo positivo, as medidas anunciadas pela UBER no sentido de promover a utilização de veículos eléctricos (UberGreen) pelos condutores registados na plataforma.

forma muito díspar as pessoas com diferente capacidade económico-financeira, resultando igualmente numa medida discriminatória ou tendencialmente discriminatória.

Mais recentemente, têm também sido implementadas outras medidas tributárias com o objectivo de reduzir as emissões poluentes nas cidades, as quais visam ultrapassar algumas das críticas apontadas às medidas anteriores. É o caso, por exemplo, das denominadas *taxas de congestionamento* (ou taxas de entrada nas cidades), que pretendem retirar os automóveis dos centros urbanos, estimulando os cidadãos a repensar a utilização dos seus veículos individuais em deslocações diárias para o centro da cidade e, sobretudo, dentro da cidade¹⁹. Foram várias as cidades que já implementaram tributos desta natureza²⁰.

A pioneira foi Singapura. Em 1975, foi instalado naquela cidade um sistema designado *Area Licensing Scheme*, que restringia a entrada numa determinada zona (*Restricted Zone*) a condutores que possuíssem licença para o efeito (os condutores tinham de colocar no pára-brisas do veículo um comprovativo da licença). Essa licença podia ser ilimitada, isto é, permitia ao condutor o acesso à zona restrita a qualquer hora e sem limite de vezes; ou podia ser parcial, permitindo o acesso àquela zona somente na hora de ponta matinal e na hora de ponta vespertina²¹. A verificação das licenças era feita por agentes controladores, localizados nos pontos de acesso à zona restrita. Este sistema, com o decorrer do tempo e o evoluir da tecnologia, acabaria por se tornar obsoleto, o que ditou a sua

¹⁹ Marta REBELO, “As taxas orientadoras de comportamentos: a ampliação do artigo 19º da Lei das Finanças Locais e o caso do «*Central London Congestion Charging Scheme*»”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente* 21/22 (2004) 154.

²⁰ A título de exemplo, encontramos estas taxas em Singapura, Londres, Milão, Estocolmo e Gotemburgo.

²¹ Georgina SANTOS, “Urban congestion charging: a comparison between London and Singapore”, *Transport Reviews* 5 (2005) 517.

substituição, em 1998, por um sistema designado *Electronic Road Pricing*. O novo sistema, actualmente ainda em vigor, funciona através de um aparelho electrónico (designado por *in-vehicle unit (IU)*) que se coloca no veículo, e no qual se insere um cartão de crédito. Ao passar nos pórticos instalados nos acessos à zona restrita, o *IU* é detectado e será debitado automaticamente o valor da “taxa”. Esse valor varia consoante o tipo de veículo, bem como a hora e o ponto de acesso pelo qual o condutor pretende entrar na zona restrita²². Se através de registo fotográfico for detectada a passagem de um veículo sem um cartão de crédito devidamente inserido ou, ainda que devidamente inserido, sem crédito suficiente para pagar o montante devido, o respectivo condutor terá de pagar o valor da taxa, acrescido de um custo administrativo de 10 Dólares de Singapura²³.

Outro exemplo paradigmático da implementação de taxas de entrada na cidade é o *Central London Congestion Charging Scheme*²⁴. Este modelo foi implementado em 2003 e desde então tem conhecido inúmeras alterações. Com efeito, uma pessoa que queira conduzir em Londres poderá ter de pagar três “taxas”²⁵: a *Congestion Charge*, a *Ultra Low Emission Zone (ULEZ)* e a *Low Emission Zone (LEZ)*.

²² V. Gopinath MENON / Sarath GUTTIKUNDA, “Electronic Road Pricing: experience & Lessons from Singapore”, 2010. Documento disponível em <<http://www.environmentportal.in/files/ERP-Singapore-Lessons.pdf>> (último acesso em 29 de Junho de 2019).

²³ É importante lembrar que Singapura ocupa o 1.º lugar no ranking mundial de mobilidade urbana divulgado pelo Observatório Europeu da Mobilidade Urbana — Eltis <<https://www.eltis.org/discover/news/urban-mobility-index-ranks-100-global-cities>> (último acesso em 29 de Junho de 2019).

²⁴ Cf. <<https://tfl.gov.uk/modes/driving/pay-to-drive-in-london>>.

²⁵ Sobre a controversa natureza jurídica da figura das “taxas de congestionamento”, a propósito do “Central London Congestion Charging Scheme”, *vide* Mark Bowler SMITH, “Towards a classification of the Central London congestion charge”, *British Tax Review* 4 (2011) 487-508.

Para conduzir dentro da “*Congestion Charge zone*” de Segunda a Sexta-feira, no período compreendido entre as 7.00h e as 18.00h, o condutor terá de pagar 11,50 Libras²⁶. A *Congestion Charge* não é aplicada entre 18.00h e as 7.00h durante a semana e aos fins-de-semana, bem como nos dias feriado e nos dias que compreendidos entre o Natal e o Ano-Novo.

Terá ainda de pagar a taxa correspondente à *Ultra Low Emission Zone*²⁷ se o veículo utilizado não cumprir os padrões exigidos para esta zona. A “taxa” diária, para a maioria dos veículos, será de 12,50 libras. A *Ultra Low Emission Zone* vigora 24h por dia, 7 dias por semana e durante todo o ano.

Já a *Low Emission Zone* apresenta uma abrangência geográfica superior às duas outras zonas, cobrindo a maior parte da Grande Londres. Utilizando como referência as normas europeias de emissões, os veículos que circulem nesta zona e não cumpram os padrões de emissões das normas EURO exigidos para aquela zona estarão sujeitos ao pagamento se uma outra “taxa”. A *Low Emission Zone* vigora, igualmente, 24h por dia, 7 dias por semana e durante todo o ano.

Porém, as “taxas de congestionamento” suscitam não só dúvidas quanto à sua natureza jurídica — preço ambiental?; taxa moderadora?; imposto extrafiscal? —, como ainda críticas pelo efeito discriminatório que apresentam, bem como por poderem constituir, a final, um instrumento de financiamento público a pretexto do ambiente, sem alcançarem efectivamente os objectivos para os quais foram instituídas.

Com efeito, se a respectiva finalidade é impedir a entrada de carros nas cidades, tendo em vista a melhoria da qualidade do ar, então é importante avaliar se a sua aplicação conduz

²⁶ Se o condutor não pagar atempadamente será notificado para pagar uma coima no valor de 160 Libras (no entanto, se pagar nos 14 dias seguintes à recepção da notificação o valor da coima será de 80 Libras).

²⁷ Esta zona — que veio substituir a *T-Charge* — está em vigor desde 8 de Dezembro de 2018 e tem a mesma delimitação geográfica que a *Congestion Charge zone*.

efectivamente à redução do número de veículos que entram e circulam nas cidades e se entre estes estão os veículos com emissões mais poluentes (*teste de eficácia da medida na prossecução da política pública de melhoria da qualidade do ar na cidade*).

Acresce que é também importante avaliar o impacto social da medida, isto é, saber se todos são “afectados” pela medida em igual proporção (ou pelo menos tendencial igualdade) ou se ela afecta apenas aqueles que não têm capacidade económico-financeira para pagar o preço da poluição (é discriminatória); e em que medida é que essa diferença de tratamento pode e deve ser tolerada no quadro de um Estado de direito democrático. Mesmo que se advogue que as receitas arrecadadas com esta tributação permitem requalificar a rede de transportes urbanos colectivos, é fundamental que a medida não constitua um instrumento (mais um!) de “balcanização na cidade”²⁸.

Por essa razão, existe actualmente uma tendência (diríamos mesmo um critério preferencial) para regular a mobilidade urbana e os congestionamentos mediante instrumentos informais (*soft regulation*) de educação ambiental²⁹ ou instrumentos regulatórios de natureza administrativa, como as proibições de acesso e circulação em diversas zonas da cidade: as denominadas áreas de emissões reduzidas.

²⁸ Não é esta a sede adequada, nem a oportunidade, para tratar do tema da regulação das cidades para a inclusividade, não obstante a relevância que o tema actualmente representa para os estudiosos da matéria (*v.*, por todos, Richard SENNETT, *Building and Dwelling: Ethics for the City*, Allen Lane, 2018) e para a segurança pública e a cidadania. A construção de uma cidade sociável, aberta e tolerante depende, também, da regulação da mobilidade.

²⁹ É o caso, por exemplo, da publicidade institucional para promover o *car-sharing*, o uso do transporte colectivo e da mobilidade suave.

3. Restrições ao trânsito rodoviário nas cidades

Quando analisamos as políticas adoptadas por inúmeras cidades europeias em matéria de planos de regulação da qualidade do ar, verificamos uma finalidade comum entre elas: impor a diminuição da presença do automóvel no coração das cidades³⁰. De facto, o automóvel individual, pelo menos enquanto meio de mobilidade dentro da cidade, já “passou de moda”. A concorrer para esta transformação encontramos, mormente, as políticas de restrição da circulação de automóveis nas cidades e as políticas de fomento às novas alternativas de mobilidade ecologicamente sustentáveis: bicicletas, trotinetes, etc. Estas duas políticas estabelecem entre si uma relação de complementaridade e devem ser integradas de uma forma articulada. Vejamos alguns exemplos de políticas que os Estados têm desenvolvido com o intuito de impedir ou restringir a circulação de automóveis em algumas zonas da cidade.

1. *As Zonas de Emissões Reduzidas*. As *Zonas de Emissões Reduzidas* (ZER) têm como objectivo restringir a entrada e circulação dos veículos mais poluentes em determinadas áreas protegidas ou centrais da cidade, tendo sido já aplicadas em algumas cidades europeias como Amesterdão, Estocolmo,

³⁰ Note-se que os transportes urbanos são responsáveis por 25% das emissões de gases com efeito de estufa, principalmente devido à circulação rodoviária, e estima-se que essa percentagem seja de 50% em 2030. Vide INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Transport, Energy and CO₂: Moving Toward Sustainability*, 2009, <<https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/transport2009.pdf>> (último acesso em 22 de Junho de 2019). Perante tal cenário, e para que a União Europeia cumpra os seus objectivos no que respeita às emissões (nomeadamente, o de reduzir em 60% o nível de emissões de carbono provenientes dos transportes até 2050), é determinante agir no sector dos transportes — *máxime* na mobilidade urbana. Entre nós veja-se o Vector Estratégico AP13 da já mencionada Estratégia Nacional para o AR 2020.

Berlim, Colónia e Londres. Também em Lisboa, desde 2011, foram implementadas algumas Zonas de Emissões Reduzidas³¹⁻³².

A criação de zonas desta natureza vem sendo considerada uma medida verdadeiramente eficaz para reduzir os problemas relacionados com a qualidade do ar nas cidades, nomeadamente os problemas referentes aos elevados teores de matéria particulada, dióxido de azoto e ozono que, quando se apresentam em elevadas concentrações, são considerados

³¹ É de recordar que em 2011 a cidade de Lisboa apresentava concentrações de partículas inaláveis (PM10) superiores aos limites estabelecidos pela legislação nacional e comunitária, sobretudo nas zonas de maior tráfego, o que motivou a Comissão Europeia a propor uma ação contra o Estado português no Tribunal de Justiça da União Europeia.

³² Em Lisboa, uma *primeira fase* das ZER entrou em vigor em Julho de 2011 e proibia a circulação de veículos que não respeitassem as normas de emissão EURO 1 (veículos construídos antes de Julho de 1992), no eixo da Av. da Liberdade/Baixa. Posteriormente, numa *segunda fase* que entrou em vigor em Abril de 2012, verificou-se um alargamento da área abrangida pela ZER, passando a compreender duas zonas: a) Zona 1: no eixo Av. da Liberdade/Baixa apenas circulavam veículos que respeitassem a norma de emissão EURO 2 (veículos de 1996 e posteriores); b) Zona 2: zona limitada a sul da Av. de Ceuta | Eixo Norte-Sul | Av. das Forças Armadas | Av. dos Estados Unidos da América | Av. Marechal António Spínola | Av. Infante Dom Henrique — apenas circulavam veículos que respeitassem a norma de emissão EURO 1 (veículos de 1992 e posteriores). Numa *terceira fase*, em vigor desde 15 de Janeiro de 2015, verificou-se uma *maior exigência em termos ambientais*, nos seguintes termos: a) Zona 1 (Eixo Av. Liberdade/Baixa) — apenas circulam veículos que respeitem as normas de emissão EURO 3 (em geral, veículos ligeiros fabricados depois de Janeiro de 2000 e pesados depois de Outubro de 2000); b) Zona 2 (limite a sul da Avenida de Ceuta | Eixo Norte-Sul | Avenida das Forças Armadas | Avenida EUA | Avenida Marechal António Spínola | Avenida Infante Dom Henrique) — apenas circulam veículos de 1996 e posteriores, ou seja, que respeitem as normas de emissão EURO 2 (em geral, veículos ligeiros fabricados depois de Janeiro de 1996 e pesados depois de Outubro de 1996). Estas restrições vigoram somente no período de dias úteis, das 7h00 às 21h00. Cf. <<http://www.cm-lisboa.pt/perguntas-frequentes/ambiente/zer-zona-de-emissoes-reduzidas>> (último acesso em 17 de Maio de 2019).

nocivos para a saúde humana³³. No entanto, tem-se verificado que, por si só, a proibição da entrada de veículos poluentes nas zonas protegidas também contribui para o surgimento de percursos alternativos, com uma maior distância percorrida até ao destino e, por conseguinte, motivadora de um aumento das emissões. Assim, uma boa solução carece de uma análise prévia abrangente, que incorpore respostas alternativas (seja ao nível dos transportes públicos, seja também incentivando — criando condições, desde logo — o recurso a alternativas de mobilidade suave, como a bicicleta).

Em Lisboa, não obstante existirem actualmente duas Zonas de Emissões Reduzidas (Zona 1 e Zona 2) devidamente sinalizadas, regista-se um incumprimento por parte dos condutores, que continuam a deslocar-se nas duas zonas referidas utilizando automóveis que não preenchem os requisitos exigidos. Por isto, para que as restrições e finalidades sejam realmente cumpridas, é essencial introduzir um sistema de fiscalização — idealmente, essa fiscalização seria feita através de um indentificador automático e imediato.

2. *A Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”*³⁴. No âmbito da legislação da qualidade do ar e da economia sustentável e com o objectivo de proteger a saúde das pessoas face à poluição atmosférica, a Junta de Gobierno da cidade de Madrid aprovou, em 21 de Setembro de 2017, o Plan de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid y Cambio Climático

³³ Helena BRÁS, *Avaliação dos benefícios da implementação de Zonas de Emissões Reduzidas em Lisboa*, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, 2012, 20.

³⁴ Cf. <<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Madrid-Central-Zona-de-Bajas-Emisiones/?-vgnnextfmt=default&vgnnextchannel=508d96d2742f6610Vgnvcm-1000001d4a900aRCRD&vgnnextoid=508d96d2742f6610Vgnvcm1000001d4a900aRCRD>>.

(Plan A). Este plano previa a criação de uma área no centro da cidade em que, respondendo a um modelo de mobilidade urbana de baixas emissões, se adoptassem medidas capazes de reduzir a circulação dos veículos mais poluentes, de reduzir os congestionamentos e igualmente adequadas a incentivar e promover a utilização de transportes públicos colectivos e de alternativas de mobilidade suave. Foi neste contexto que o Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprovou, em Outubro de 2018, a Ordenanza de Movilidad Sostenible, criando a designada *Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”* (ZBE).

A *Madrid Central* corresponde a uma zona cuja área total é de 472 hectares e que agrupa as quatro “Áreas de Prioridad Residencial” previamente existentes, procedendo a uma ampliação das mesmas. Os critérios de acesso e funcionamento da ZBE aplicam-se em função da categoria ambiental dos veículos tendo em conta o seu potencial poluidor, bem como a função e a necessidade de acesso desses veículos. De uma forma muito geral, o regime da *Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”* caracteriza-se por: os residentes, as pessoas com mobilidade reduzida e os serviços de segurança e emergência podem aceder e circular com os seus veículos em *Madrid Central*; nos restantes casos, atender-se-á à classificação ambiental atribuída ao veículo em causa³⁵.

A *Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”* entrou em vigor a 30 de Novembro de 2018, tendo-se estipulado, no

³⁵ De acordo com esta qualificação: *i*) os veículos com etiqueta ambiental “0 Emisiones” poderão circular livremente e estacionar num “Servicio de Estacionamiento Regulado (SER)”; *ii*) os veículos com etiqueta ambiental “ECO” poderão entrar em Madrid Central para estacionarem — durante um período máximo de duas horas —, num “Servicio de Estacionamiento Regulado”; *iii*) os veículos com etiqueta ambiental “C e B” podem entrar em Madrid Central somente para aceder a um estacionamento de uso público ou a uma garagem privada. Refira-se ainda que cada residente (na área abrangida pela Madrid Central) terá direito a vinte “ingressos” por mês para os seus respectivos convidados.

entanto, que até 15 de Março de 2019 haveria um período de demonstração e testes para o sistema informático gerador das coimas, durante o qual as sanções não seriam aplicadas. Durante este período de tempo, em caso de incumprimento, os condutores eram apenas avisados através de uma comunicação³⁶. O regime sancionatório está já em funcionamento e quem for detectado em incumprimento pelas câmaras de videovigilância instaladas em cada entrada de *Madrid Central* será autuado com uma coima de 90 euros.

Em jeito de conclusão

O intuito deste escrito não é muito ambicioso. Com ele pretendemos apenas alertar para os riscos da regulação (em especial da regulação por via tributária) da qualidade do ar nas cidades a partir de medidas de uso restritivo do automóvel, que, facilmente, podem assumir efeitos discriminatórios e também regressivos, acabando por onerar desproporcionadamente sujeitos com menor capacidade contributiva. Estamos conscientes de que os tempos mais próximos serão de grandes mudanças tecnológicas e sociais, que acarretarão, necessariamente, mudanças regulatórias. No entretanto, as medidas administrativas, com implementação gradual (da qual retiramos uma intencionalidade de instigar os destinatários a conceber soluções de *compliance*) parecem ser o melhor compromisso.

³⁶ Durante o referido “período de teste”, mais de 15.000 pessoas foram avisadas por incumprimento das regras.