

# Planejamento Urbano: Análise das Experiências Brasileira e Francesa no Planejamento e na Fiscalidade Urbanística

Luiz Henrique Antunes Alochio<sup>1</sup>

## I Da questão objeto de análise

O presente estudo, realizado junto ao Programa de Doutorado em Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), tem como função analisar, de forma breve, algumas questões envolvendo a realidade comparada do planejamento urbano no Brasil e na França. A disciplina urbana, que tantos laços mantém com o Direito Administrativo, será aqui analisada sob vários aspectos, particularmente com a preocupação de informar o que de nossa parte tem sido sentido, no tocante a uma centralização das políticas urbanísticas brasileiras. Escrever sobre todos os elementos urbanísticos, em um espaço de artigo, resultaria no sacrifício de um grau de profundidade com que cada um dos temas deveria ser tratado; por isso, preferimos optar por uma pesquisa comparativa a respeito de uma questão específica, comum aos planos de urbanização da França e do Brasil, qual seja, a questão da chamada “fiscalidade urbanística”. Os elementos financeiro e tributário se encontram presentes na Legislação francesa (notadamente no *Code de l'urbanisme*) e na brasileira (particularmente no *Estatuto da Cidade*). Entre tais proposições legislativas avultam diferenças e alterações de paradigmas. Veremos tais questões distintivas e buscaremos entendê-las.

Porém, para chegarmos a bom termo, avaliaremos a questão da estrutura do Estado brasileiro e do Estado francês, através de um breve histórico do pla-

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito da Cidade (UERJ), Mestre em Direito Tributário e Empresarial (UCAM-RJ), Procurador do Município de Vitória/ES, Professor da Universidade Federal do Espírito Santo (voluntário) no Curso de Arquitetura.

nejamento urbano em cada nação. Mesmo porque, a busca de um fundamento histórico-evolutivo será primordial para entendermos as eventuais diferenças de abordagens entre o Planejamento em França, e aquele por nós realizado.

Assim exposta a questão a ser abordada, passamos à sua detida análise.

## 2 A forma dos estados francês e brasileiro

A formulação das competências dos Entes que compõem uma determinada Nação será estruturada de acordo com a construção do Sistema Constitucional respectivo. Daí a necessidade de um estudo de Direito Comparado sobre as experiências normativas alienígenas, antes de uma adoção, aqui, de instrumentos jurídicos existentes em outros países. Cada sistema constitucional estrutura, apenas à guisa de exemplos, de forma diferenciada a divisão interna de “competências”. No Brasil temos competências federais, estaduais e municipais, sem falar no hibridismo do Distrito Federal e na potencialidade de criação de Territórios. A presença do Município enquanto “Ente da Federação”, lado a lado com os Estados, é uma experiência que, salvo omissão nossa, não tem paralelo em outros sistemas (onde a *federação* será a União + Estados). Portanto, quando uma “atribuição” de competências em outros países recai sobre os Estados, a adoção de “atribuições” idênticas em nosso País (através da importação daquela solução normativa) poderá ser destinada aos Municípios (se a função for de *interesse local*, na forma do art. 30, I, da CF). Vejamos outra hipótese: a própria medida legislativa a ser tomada materialmente, isto é, a própria lei e seu conteúdo, podem ser *constitucionais* em outros países, mas poderão afrontar a nossa Constituição Federal. Em suma, a adoção de experiências legislativas estrangeiras deverá ocorrer, sempre, precedida de uma investigação sob as perspectivas do Direito Comparado. Caso contrário, será uma excelente candidata ao insucesso, servindo não como medida de solução; ao revés, isto é o pior, servirá como um agravante do problema.

Devemos, então, recordar que o Sistema Constitucional-Político francês tem a modelagem de um ESTADO UNITÁRIO. A busca, em França, por uma justificação de uma repartição territorial de competências tem sido lenta, acentuando-se a partir da década de 1980. Neste sentido elucida CHAUDONNERET:<sup>2</sup>

“Le système français de répartition et d’articulation des compétences entre les différents pouvoirs publics est le fruit d’une longue évolution sur deux siècles, plutôt que d’une rupture franche, même si la loi de décentralisation du 7 janvier 1982 marque une étape décisive.”

A assimilação de um ESTADO-NAÇÃO por parte dos franceses não é recente e remonta a período pré-Revolução. “La Nation française est fille de la Monar-

<sup>2</sup> CHAUDONNERET, Jean. *Lês acteurs de la maîtrise d’ouvrage urbaine en France*. Texto disponível em: <<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/CDU/accueil/hab2/acteurs/actsomfr.htm>>.

chie”,<sup>3-4</sup> sendo o magma formado século após século, por uma história comum de homens e territórios, de línguas e de culturas que foram pouco a pouco tornando-se homogêneas. Tudo, sem deixar de lado a convergência de valores econômicos e de melhorias dos meios de comunicação que tinham esta convergência de interesses econômicos em alta conta.<sup>5</sup> SUEUR, dando o tom da importância do Estado-Nação francês inclusive rememora a sentença de SYÉYÈS, segundo a qual “La Nation existe avant tout; elle est à l’origine de tout; sa volonté est toujours légale; elle est la Loi elle-même.”

Apesar disto, já ao final do Segundo Império francês<sup>6</sup> nota-se a tendência de um renascimento das “liberdades locais”.<sup>7</sup> Porém, a evolução deste crescimento das liberdades locais tem sido lenta, demandando-se quase 150 anos até a construção do contemporâneo estágio das “entidades regionais” francesas.<sup>8</sup> Neste decurso de prazo, podem-se distinguir três fases: (a) o lento renascimento das liberdades locais até a Segunda Guerra Mundial; (b) a aspiração de descentralização que se faz sempre mais nítida a partir da “Liberação”;<sup>9</sup> e (c) o movimento de descentralização lançado a partir de 1982.<sup>10</sup> Não tem sido um caminho fácil, particularmente por conta da característica unitária do Estado francês.<sup>11</sup> Importante sempre ter em mente que as Coletividades Territoriais Locais (Col-

<sup>3</sup> SUEUR, Philip. *Histoire du droit public français. XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle: affirmation et crise de l’Etat sous l’Ancien Régime*. Paris: PUF, 1989, t. 2, p. 572.

<sup>4</sup> AUBY, Jean-Bernard; AUBY, Jean-Françoise. *Droite des collectivités locales*. Paris: PUF, 1990. Especialmente às p. 25 refere: “La construction d’un Etat centralisé fut une préoccupation essentielle de l’Ancien Régime. Cette préoccupation ne disparut pas de la période révolutionnaire riche en projets et initiatives. Elle s’épanouit dans la période du Consulat et du Premier Empire, ère du centralisme exacerbé.”

<sup>5</sup> SUEUR, 1989, p. 572-573.

<sup>6</sup> Segundo Império: período compreendido entre 1852 e 1870, sob o regime Bonapartista de Napoleão III, realizado entre a Segunda República (1848-1852) e a Terceira República (1870-1940). Neste sentido, consultar: <[http://en.wikipedia.org/wiki/Second\\_French\\_Empire](http://en.wikipedia.org/wiki/Second_French_Empire)>.

<sup>7</sup> AUBY; AUBY, 1990, p. 29.

<sup>8</sup> AUBY; AUBY, 1990, p. 29.

<sup>9</sup> Especialmente sobre o período da “Liberação” refere BACCOYANNIS: “La Constitution de la IV<sup>e</sup> République a voulu poser les bases d’une large décentralisation.” Sobre as disposições constitucionais nitidamente pertinentes à via descentralizadora, refere BACCOYANNIS, o art. 87, al. 1, onde está previsto o meio de designação dos Conselhos locais através de eleição; também o art. 88, que substitui o sistema de “tutelle” pelo de simples “contrôle administratif”; ainda o art. 89 determinava que as “leis orgânicas” estenderiam as liberdades dos Departamentos e das Comunas. BACCOYANNIS, Constantinos. *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*. Marseille/Paris: Presses Universitaires d’Aix-Marseille/Economica. 1993, p. 7.

<sup>10</sup> AUBY; AUBY, 1990, p. 29.

<sup>11</sup> Quadra referir que, muita vez, a descentralização administrativa acabará desaguando na demanda por uma “autonomia normativa” para a Entidade Descentralizada. E tal hipótese comprometeria, segundo conceituada doutrina, a forma Unitária francesa. Sobre tal questão, citamos por todos BACCOYANNIS: “La frontière entre l’État indivisible et l’État divisible se détermine par la référence à l’inexistence ou à l’existence d’un pouvoir normatif autonome” écrit le président FAVOREU. Dans un État unitaire, la souveraineté est indivisible, ce qui interdit la pacellisation de celle-ci par le biais de la reconnaissance de pouvoirs normatifs initiaux à des autorités dont la compétence ne s’exerce que dans une subdivision territoriale de l’État.” BACCOYANNIS, 1993, p. 139.

*lectivités locales*) francesas “sont des personnes morales de droit public”, como refere PAYSANT,<sup>12</sup> sendo que existe uma verdadeira salvaguarda das prerrogativas do Estado-Nação-Unitário, particularmente quanto ao poder de legislar autonomamente.<sup>13</sup> Podem as *Collectivités locales* apenas atuar aplicando (ainda que regulamentando) a legislação nacional. Não há a noção de um poder normativo “inicial” para os entes descentralizados, havendo, no entanto, acirrados estudos e debates sobre a questão dos limites normativos locais, conforme descreve BACUYANNIS.<sup>14</sup> O que nos importa para os estritos limites do presente estudo é que mais recentemente, a partir das décadas de 1970 (parte final) e de 1980, a França experimentou forte tendência à afirmação das medidas descentralizadoras, culminando com a edição da Lei de descentralização de 1982,<sup>15</sup> também conhecida como *Loi Deferre*. A partir desta legislação ocorre de forma mais pungente o fenômeno da descentralização,<sup>16-17</sup> com a distribuição de competências

<sup>12</sup> PAYSANT, André. *Finances locales*. 1. ed. Paris: PUF, 1993, p. 15.

<sup>13</sup> PAYSANT, 1993, às p. 28 refere : “D’autre part, en l’absence de disposition législative expresse, les autorités locales ne disposent d’aucun pouvoir normatif autonome.”

<sup>14</sup> BACUYANNIS, 1993, às p. 109 descreve o seguinte quadro: “La libre administration des collectivités territoriales implique, selon certains auteurs, leur liberté normative. Ceci signifie que le pouvoir réglementaire de l’État ne peut intervenir que dans les questions ayant un caractère ‘national’, les collectivités territoriales étant ainsi libres de régler toute question se situant sur le plan local, par l’exercice de leur propre pouvoir réglementaire. Pour certains, cette liberté réglementaire ne concerne que le pouvoir de la mise en application de la loi, tandis que d’autres soutiennent que les collectivités territoriales disposent, au surplus, d’un pouvoir réglementaire autonome, c’est-à-dire d’un pouvoir normatif initial pour régler toute question se situant sur le plan local et n’appartenant pas au domaine législatif tel que celui-ci est défini par la Constitution (actuelle) qui est ainsi, au règlement local, ce que l’article 37 est au règlement étatique.”

<sup>15</sup> Sobre o tema podem-se consultar as várias obras dedicadas especificamente à tendência descentralizadora, sendo que algumas podemos elencar: BACUYANNIS, Constantinos. *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*. Marseille/Paris: Presses Universitaires d’Aix-Marseille/Economica. 1993; SUEUR, Philip. *Histoire du droit public français. XV-XVIII<sup>e</sup> siècle: affirmation et crise de l’Etat sous l’Ancien Régime*. Paris: PUF, 1989, t. 2; AUBY, Jean-Bernard; AUBY, Jean-Françoise. *Droite des collectivités locales*. Paris: PUF, 1990; CHEVALLIER, Jacques (Dir.). *L’institution régionale*. Paris: PUF/Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), 1984; e, especialmente, para um histórico mais específico, porém mais simplificado da trajetória descentralizadora, consultar BARTMANN, Luc. *Bref historique de la décentralisation territoriale de la révolution française à 1982*. Disponível em: <<http://home.tele2.fr/bartmann/licence/histdec.htm>>.

<sup>16</sup> Para alguns renomados juristas do Direito Constitucional há uma crise do Estado Unitário, o que se verifica com a sempre mais presente descentralização. Sobre o tema, HORTA: “O Estado Unitário acha-se submetido a um processo de renovação estrutural, que decorre da ampliação do grau de descentralização, para alcançar as formas mais avançadas do regionalismo. O Estado Unitário com descentralização regional, como ele se encontra organizado na Constituição da República Italiana de 1947, e na recente Constituição da Espanha Monárquica de 1978, representa o ensaio de nova forma estatal – o Estado Regional –, tipo intermediário que se localiza nas fronteiras do Estado Unitário e do Estado Federal.” HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 345.

<sup>17</sup> Apesar de HORTA não referir à França, poderemos notar que a questão do Estado Unitário francês assemelha-se ao que o citado autor entende por uma espécie de busca por um Estado Regional. Nada obstante, entende aquele autor que a rejeição pelo *referendum* de 1969, através do qual De Gaulle buscou a regionalização e outras reformas políticas, teria frustrado “a inclusão da França entre as matrizes contemporâneas do Estado Unitário Regional” (HORTA, 1995, p. 361). Porém a legislação posterior,

entre as *Communes*,<sup>18</sup> os *Départements*<sup>19</sup> e as *Régions*.<sup>20</sup> Importante esclarecer que não há uma legislação “única” de descentralização. São inúmeras e seguidas leis, algumas implicando em normas de setores específicos (a exemplo da ordenação do território e do planejamento, que nos interessam para o presente estudo).

Esta breve apresentação a respeito da questão da França Unitária, em busca de elementos de descentralização, já dá o tom da diferença dos sistemas normativos francês e brasileiro. Enquanto aquele é por essência Unitário, nosso sistema é descentralizado(r) por natureza. Não iremos ficar detidos numa apresentação do Sistema de Repartição de Competências da Constituição Federal brasileira. Faremos apenas breves referências para o contraponto com as informações a respeito da França; e, particularmente, para podermos visualizar uma advertência fundamental que se deve fazer no discurso hoje em voga no setor urbanístico brasileiro: enfrentamos um verdadeiro endeusamento da *legislação central* (a partir das *Leis Federais*, tais como o *Estatuto da Cidade*, e como parece que será a Legislação sobre a Moldura regulatória para o Saneamento Básico que se encontra, ao momento da redação deste artigo, no Senado Federal). Pouco se tem notado e quase nada se tem escrito<sup>21</sup> sobre a eventual invasão de competências dos municípios brasileiros, para as questões urbanísticas, sob o pálido argumento de se estar *colocando ordem na casa*.

Passando ao largo das discussões sobre invasões de competências, cabe-nos rapidamente referir que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (art. 1º da CF/88). Reforçando-se a inclusão dos Municípios na condição de Ente Federado, o art. 18 da Carta Política brasileira refere que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Cabe salientar que a “República Federativa”, não apenas na organização “administrativa”, mas, também e principalmente na organização “política”, conta com a presença dos Municípios. Tanto que a Constituição brasileira atribui competências diretas aos Entes Locais – v. g., art. 23, art. 29, art. 30 –, e não apenas competências “administrativas”: nosso Município detém competências “legislativas” específicas, sendo capazes de criação de normas *ex nihilo*, de forma *inicial*, e não apenas *regulamentar*.

---

mesmo através da interpretação da Constituição vigente, tem pretendido incluir modelagem *regionalista* ao Estado Unitário da França.

<sup>18</sup> Pequena divisão administrativa francesa instituída a partir de 1789.

<sup>19</sup> É uma coletividade local autônoma com órgão de deliberação e um executivo eleitos.

<sup>20</sup> Estrutura mais recente de administração local francesa, trata-se de uma coletividade territorial criada pela lei de 16 de março de 1986.

<sup>21</sup> Cabe fazer referência ao texto visceral do Prof. LUIZ OTÁVIO RODRIGUES COELHO a respeito da discussão sobre os limites que se devem guardar ao Estatuto da Cidade. COELHO, Luiz Otávio Rodrigues. O Estatuto da Cidade frente ao princípio federativo e a repartição constitucional de competência. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre: Nota Dez, nº 24, p. 205 ss, 2004.

No dizer de MORAES, a Constituição “consagrou o município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia”.<sup>22</sup> MEIRELLES, na mais notável obra brasileira sobre o chamado *Direito Municipal* determina como a “característica fundamental da atual Carta [...] a ampliação da autonomia municipal no tríptico aspecto político, administrativo e financeiro”.<sup>23</sup> Para tanto os Municípios, além das competências *políticas* (poder de legislar, proteção contra a interferência indevida dos Estados etc...) e *administrativas* (elenco de atribuições materiais), igualmente detêm competências *financeiras* (receitas tributárias próprias e previsões de repasses da União e dos Estados). MORAES elenca ainda – ao lado das anteriormente referidas – outra qualidade que define a condição da *autonomia municipal*: eleição dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, sem a interferência dos Estados e da União. Ou seja, suprimem-se os regimes de *Prefeitos “biônicos”*, ou *indicados*, pelo sistema de livre eleição direta.<sup>24</sup>

## 2.1 O Caminho francês da “regionalização” em contraponto com a “centralização velada” brasileira

Notaremos que no discurso do Planejamento Urbano francês podem-se sentir os influxos da *regionalização* ou da *descentralização*; cada vez mais se atribuem competências para as Entidades Territoriais Regionais visando à planificação urbanística. Por seu turno, não se pode esquecer que mesmo na França há questões de alta indagação que tendem a ser entendidas ainda como um risco, senão uma verdadeira aspiração, para a re-centralização.<sup>25</sup> Mas ao final de nossa pesquisa notamos muito mais expectativas quanto ao reforço da descentralização do que propriamente a tendência Unificadora.

Parecendo ingressar na contramão deste pensamento, a legislação urbanística brasileira, fazendo ouvidos moucos à essencial presença do “interesse local” nas atividades planificadoras, parece tentar reforçar-se através da edição de medidas oriundas dos *poderes normativos*<sup>26</sup> federais. Não iremos adentrar em investigação sobre eventuais atentados contra a competência municipal, por conta do “interesse local” envolvido no Planejamento Urbano. Vamos apenas tecer uma advertência quanto a métodos de violação de competências muito mais covardes que a simples “invasão direta da competência municipal em matéria urbanística”. Não raras vezes o Poder Central brasileiro, ou mesmo os Poderes Estaduais, não “avançam”

<sup>22</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas. 2001, p. 262-263.

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros. 2006, p. 44-45.

<sup>24</sup> MORAES, 2001, p. 263.

<sup>25</sup> CHEVALLIER, Jacques (Dir.). *L'institution régionale*. Paris: PUF/Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP). 1984, p. 59-60.

<sup>26</sup> Seja a legislação parlamentar, sejam as *legislações executivas*.

sobre matérias de competência municipal. Porém, através do recurso à limitação de repasses financeiros *facultativos*, acabam por ter os Municípios em suas mãos! Qual o Município que, sozinho, teria condições *financeiras* para arcar com os custos da implantação ou ampliação das redes de saneamento básico?<sup>27</sup> Então, o que fazem os Estados e a União nestes casos: se os Municípios “voluntariamente” abrirem mão de suas competências, entregando a gestão de tais serviços ao Estado e à União, receberão “repasses financeiros”, muita vez “a fundo perdido” para a execução das suas políticas públicas. Ou, quando o Ministério das Cidades edita uma de suas “Portarias”, os Municípios debatem se tais “normas” têm poder *vinculante*: ora, o Município, como Ente da Federação, não tem *submissão* ao Ministério das Cidades. Mas, se não obedecer à Portaria, não recebe repasses voluntários para o turismo, para estradas etc.

É preciso, urgentemente, estabelecer um discurso crítico sobre a experiência brasileira, não apenas prejudgando os Municípios (*todo município é incapaz*, logo, está justificada a interferência do Ministério das Cidades), ou prejudgando as atitudes do Ministério das Cidades (nem toda política de limitação de repasses de recursos voluntários do Ministério será uma forma de afronta à autonomia local). Nada obstante, há um silêncio sepulcral,<sup>28</sup> um hiato horrendo na literatura nacional a respeito de tal problema.

### 3 O planejamento urbano no Brasil e na França

Importante frisar que, apesar da diferente construção de seus sistemas constitucionais, tanto o Brasil quanto a França possuem normas de ordenação do território e de planejamento urbano. Em ambos os países ocorre a previsão de políticas públicas de planejamento urbano, havendo a disciplina de vários dos aspectos deste planejamento em “Leis Gerais”, que pretendem servir de arcabouço jurídico para os mais diversos institutos urbanísticos. Mas, ao lado destas “Leis Gerais”, desde “Estatutos” ou “Códigos”, que trazem normas sobre vários assuntos, tanto na França, quanto no Brasil, há leis específicas para determinados pontos do setor de planejamento urbano.

Na França, a questão da repartição das “competências” de planejamento urbano operou-se, com maior intensidade, a partir da “Lei Defferre”, de 1982. Como refere CHAUDONNERET:

<sup>27</sup> Usamos o *saneamento básico* como simples alegoria. Mas, como a *vida imita a arte*, a “nova lei” que está em preparação no Congresso Nacional parece que irá conduzir à materialização deste nosso pesadelo hipotético.

<sup>28</sup> Voltamos a referir, das pouquíssimas boas produções sobre a violação de competências municipais podemos ressaltar: COELHO, Luiz Otávio Rodrigues. O Estatuto da Cidade frente ao princípio federativo e a repartição constitucional de competência. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre: Nota Dez, nº 24, p. 205 ss, 2004.

*Pour ce qui concerne les compétences en matière de gestion urbaine, elles relèvent en majorité de la commune, la plus petite et la plus ancienne des collectivités, et celle sur laquelle repose en grande partie le système politique français. Mais l'Etat a gardé des compétences importantes dans ce champ de la gestion urbaine qu'il convient de cerner ici.*<sup>29</sup>

Porém, antes de 1982, a França experimentou períodos de distintas formas e intensidades de planificação urbanística e de gestão regional. CHAUDONNERET divide estes períodos – do século passado –, nos seguintes termos:

- a) O período de “reconstrução”, de 1944 a 1954, quando a orientação do planeamento urbano está endereçada a duas prioridades, quais sejam, a reconstrução do parque de produção econômica, e a segunda, a reconstrução das zonas de habitação e alojamento. Para tanto, a França apoiou-se num forte planeamento urbano e regional, sendo, neste sentido, importante a concentração dos poderes de decisão de forma centralizada, sendo que este modelo centralizado perdurou até 1982/1983. Neste período, as ações das coletividades locais eram essencialmente limitadas pelas normas do Poder Estatal Central, que fixava-lhes o orçamento e as formas de investimento.
- b) O período de industrialização e de êxodo rural, de 1954 a 1967, ou seja, dez anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando a França detectou o forte crescimento da população das cidades, em contraste com o decréscimo da população do campo. Portanto, não ocorreu apenas um *baby boom*, mas deu-se o deslocamento populacional das áreas rurais para as áreas urbanas.
- c) O período de 1967 a 1982, ou o período do planeamento do ordenamento territorial e urbano, onde se encontram os *trente glorieuses années* de expansão econômica e de pleno emprego. Destaca-se, neste período, o reconhecimento do apogeu do planeamento francês, e se começa a questionar a possibilidade ou a necessidade de uma alteração nos paradigmas da gestão urbanística; estes questionamentos culminariam com a tendência descentralizadora pós-1982. No período foram desenvolvidos 4 (quatro) elementos principais: o SDAU (*schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*), o POS (*plan d'occupation des sols*), a ZAC (*zone d'aménagement concerté*) e a TLE (*taxe locale d'équipement*).
- d) O período de 1982 a 1995, também denominado de *fase de descentralização*, quando se passou a valorizar a figura das *Communes* em matéria de urbanismo. Segundo CHAUDONNERET, à guisa de exemplos, são

<sup>29</sup> CHAUDONNERET, Jean. *Lês acteurs de la maîtrise d'ouvrage urbaine en France*. Disponível em: <<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/CDU/accueil/hab2/acteurs/actsomfr.htm>>.

competência das *Communes*, dentre outras: (1) a planificação urbana; (2) a regulamentação do cenário urbano (não apenas a título planificador mas, desde a ocupação do solo, até a localização de serviços públicos tais como sistemas viários, transporte público local etc.); (3) as *opérations consorciadas*, desde a criação de bairros novos até a recuperação de bairros antigos em decadência; (4) a autorização para ocupação do solo; (5) uma “ação imobiliária”, onde se pode entender desde aquisição de imóveis pelo direito de preempção até a definição da destinação possível de um terreno e os níveis de potencial de construção.

Cabe referir que o Planejamento Urbano Francês pretende sempre destacar o espaço de participação popular. Na realidade, expressa-se um verdadeiro espaço de participação para o CIDADÃO, desde direitos até a imposição de limites. O “lugar do cidadão”<sup>30</sup> poderá ser operado, por exemplo, em 4 (quatro) hipóteses: (1) a participação política do cidadão na condição de eleitor, de usuário dos serviços urbanos, de “habitante”; (2) a participação do cidadão enquanto garantia para a validade dos procedimentos de planejamento, tais como as garantias de reuniões públicas prévias à tomada de decisões políticas, a consulta popular, o estudo de impacto, e a ampla publicidade dos documentos administrativos; (3) ocorrerá ainda a participação popular através das associações de moradores e de usuários de serviços públicos urbanos; e, por fim, (4) através do próprio recurso aos Julgamentos perante o “Juízo Administrativo”.<sup>31</sup>

Atualmente na França podemos destacar enquanto legislações voltadas para o planejamento urbano e a ordenação do território a *Lei n° 95-115*, de 5 de fevereiro de 1995,<sup>32</sup> e ainda, o chamado *Code de l'urbanisme*.<sup>33</sup>

No Brasil, a questão urbanística teve relevo quando “os homens se tornaram pequenos”<sup>34</sup> e enfrentaram o problema do adensamento urbano. Entre nós, tínhamos um fraco adensamento de pessoas nas cidades, durante os primeiros 400 anos de nossa história. Em verdade, nossa noção de cidade e de rede urbana “não

<sup>30</sup> Prescreve a Lei n° 95-115, de 4 de fevereiro de 1995 que “Les citoyens sont associés à son élaboration et à sa mise en oeuvre ainsi qu'à l'évaluation des projets qui en découlent.”

<sup>31</sup> Situação peculiar do sistema francês, que possui um sistema próprio de julgamentos de questões envolvendo a administração pública. No Brasil, todos os conflitos de interesses submetem à jurisdição UMA (Poder Judiciário) enquanto na França ocorre uma jurisdição DÚPLICE (O órgão judiciário e a “justiça administrativa”).

<sup>32</sup> Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEBQ.htm>>.

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/codeurba/default.htm>>.

<sup>34</sup> Cf. SCULLY JR., Vincent. **Arquitetura moderna**: a arquitetura da democracia. São Paulo: Cosac & Naify Edições, 2002. p. 20. A frase original é a seguinte: “Os homens se tornaram pequenos em um ambiente ameaçador de massas terríveis, e aquele elemento vertical, a coluna, contra o qual estavam acostumados a testar o seu tamanho e verticalidade, desapareceu, enquanto os arcos oscilavam em órbitas continuamente discordantes, em meio a correntes penduradas, desde suas bases até nos degraus. É o fim do velho mundo humanista, centrado no homem, com seus valores fixos e o começo da era das massas na história moderna, com seus ambientes e continuidades precipitadas.”

existia senão em função de suas relações com o exterior e refletia nitidamente o caráter de exploração colonial da economia”.<sup>35</sup> A partir do século XIX, as cidades passam a ser compostas de forma mais adensada, porém, sem os parâmetros ainda de sobrecarga populacional. Até o século XVIII, as questões limitavam-se aos aruamentos,<sup>36</sup> sendo que a partir da Lei de 1.10.1828, refere SILVA,<sup>37</sup> deu-se maior destaque ao alinhamento, à limpeza e à iluminação, além do estabelecimento de cemitérios fora dos templos. Eram criadas restrições aos “edifícios ruinosos” e às “vozerias” nas ruas em horas de silêncio, dentre outras questões. Porém, também conforme SILVA, as normas de viés tipicamente urbanístico adviriam a partir da Lei de 9.9.1826, que versava sobre desapropriações.<sup>38</sup> Com o advento da República, a Nova Constituição nada trouxe de interesse urbanístico “senão indiretamente a possibilidade de desapropriação por utilidade pública (art. 72, § 17)”.<sup>39</sup> As posteriores Constituições, até 1969, dotaram a União de competências para Planos Nacionais e os Municípios de atribuições para a regência dos assuntos de seu “peculiar interesse”, aí entendida a função urbanística local.<sup>40</sup> Com o processo de urbanização e de industrialização, que se foi acelerando a partir de 1930, viu-se a necessidade de serem consideradas as “demandas dos trabalhadores urbanos e de superar a concepção de planejamento urbano como instrumento de saneamento e embelezamento das cidades”.<sup>41</sup> Como refere SANTOS, para o planejamento “a moradia tornou-se seu principal desafio; antes mesmo de ser considerada um direito dos cidadãos, o poder público foi chamado a reagir ao adensamento urbano e ordenar a expansão das cidades”.<sup>42</sup> Foi assim que a partir do Governo Vargas “o poder público passou a prover a produção direta e o financiamento da moradia urbana, bem como a regulação do crescimento urbano, por meio da legislação urbanística”.<sup>43</sup> Na década de 1960 deu-se a criação do BNH (Banco Nacional de Desenvolvimento) e do SERFAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo). O grande impulso da questão planificadora urbana no Brasil, realmente, ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988, que reservou inúmeros dispositivos ao tema.<sup>44</sup> Importante salientar que a Carta Constitucional brasileira reserva compe-

<sup>35</sup> LODDER, Celsius A. O processo de crescimento urbano no Brasil. In: TOLEDO, A. H. P.; CAVALCANTI, Marly. (Org.). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978, p. 5.

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 46.

<sup>37</sup> SILVA, 1995, p. 46.

<sup>38</sup> SILVA, 1995, p. 47.

<sup>39</sup> SILVA, 1995, p. 48.

<sup>40</sup> SILVA, 1995, p. 48.

<sup>41</sup> SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? Rio de Janeiro: UERJ/Harbra. **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, nº 1, p. 43, maio 2006.

<sup>42</sup> SANTOS, 2006, p. 43.

<sup>43</sup> SANTOS, 2006, p. 43.

<sup>44</sup> SILVA, 1995, p. 49 refere explicitamente: “A Constituição de 1988 deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe vários dispositivos sobre as diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII, e 24, VII, VIII, e 225), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX, 30 e 182) e sobre a função urbanística da propriedade urbana.”

tências tanto à União, quanto aos Estados e, principalmente, aos Municípios em temas de planejamento de fins urbanísticos.

Atualmente, além da Constituição Federal, as principais formas de normas urbanísticas são a Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, além dos Planos Diretores Urbanos, editados em cada Município.

#### 4 Planejamento urbano: recursos financeiros

Para toda execução de políticas públicas, em decorrência do exercício de uma dada competência, exige-se que o Poder Público possua os necessários recursos financeiros. O planejamento urbano envolve uma plêiade de direitos e deveres, e uma necessidade constante de intervenções públicas (seja através de medidas positivas ou mediante fiscalização das condutas privadas). Há pois, sempre, uma espécie de “reclamação por um direito” de se ter um planejamento urbano; há uma “comunidade” que se entende “consumidora” e “detentora” deste “direito”. E, na prática, como referem HOLMES/SUNSTEIN, “direitos” são muito mais do que singelas declarações normativas; demandam intervenções estatais e, por este exato motivo, somente existem direitos sendo respeitados onde – e somente se – existirem custos orçamentários.<sup>45</sup> No mesmo sentido, AMARAL refere que inúmeros direitos enfrentam como obstáculo para suas efetividades a “necessidade do legislador e do orçamento”.<sup>46</sup>

Especificamente quanto ao planejamento urbano, é forçoso reconhecer que a cidade tem diversas formas de geração de custos, desde os custos econômico-financeiros diretos (a geração de infra-estruturas, por exemplo), até a impactação das externalidades negativas que os investimentos privados (e também públicos) provocam no domínio urbano.<sup>47</sup> Diante de um tal quadro de necessidade de recursos, vejamos as formas de receitas dos orçamentos dos “governos” locais, na França e no Brasil.

Como refere PAYSANT, a Constituição francesa reconhece no art. 34 o direito das coletividades territoriais de desempenharem uma livre administração, e, para tanto, fala na existência de *competências* e de respectivos *recursos*.<sup>48</sup> Refere o mesmo art. 34 que serão fixadas as bases impositivas, as taxas e as modalidades de cobrança de valores de todas as naturezas legalmente possíveis. Imposições estas, agora,

<sup>45</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York/London: WW Norton, 2000, p. 19.

<sup>46</sup> AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2000, p. II.

<sup>47</sup> CARVALHO, Jorge. Os custos do urbanismo. In: CORREIA, Fernando Alves (Coord.). *Actas do 1º Colóquio Internacional: o sistema financeiro e fiscal do urbanismo*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 17.

<sup>48</sup> PAYSANT, 1993, p. 27.

de competência local.<sup>49</sup> A questão financeira é tão relevante que, mesmo as coletividades locais dependendo ainda de uma “legislação estadual” para a questão de suas finanças, a jurisprudência constitucional francesa tem reconhecido que a fixação de receitas pela lei estadual não poderá ser tão ínfima e notoriamente insuficiente ao ponto de, por vias transversas, acabar violando o princípio da *libre administration*.<sup>50</sup> Refere claramente PAYSANT que “Le législateur doit garantir aux collectivités locales un minimum d’autonomie financière afin de ne pas entraver leur libre administration, mais cela n’interdit pas de limiter cette autonomie tant en matière de recettes qu’en matière de dépenses”.<sup>51</sup> Assim, as finanças locais francesas terão matérias próprias relativas às receitas, às despesas e à gestão. Essencialmente quanto à questão das receitas – que mais particularmente nos interessam para este estudo –, teremos a autonomia das coletividades locais em matéria de impostos diretos,<sup>52</sup> podendo ocorrer, por exemplo, a fixação de abatimentos de tributos em razão de justiça fiscal,<sup>53</sup> e para a exoneração de tributos visando o auxílio às atividades econômicas (atração ou manutenção de investimentos privados geradores de emprego e renda).<sup>54</sup> Há ainda as “taxas facultativas”, que as coletividades podem optar por não instituir, e as “taxas obrigatórias”, cujo conteúdo jurídico é muito rígido, não comportando muitas opções para as coletividades locais. Dentre estas taxas mais rígidas estão as *Taxes d’Urbanisme*.<sup>55</sup> A questão financeira das comunidades locais não se limita às receitas de taxas e impostos, incidindo ainda a cobrança de preços pelo exercício dos serviços públicos locais,<sup>56</sup> e os *emprunts* ou empréstimos.<sup>57</sup> Para efeito da questão referente à fiscalidade urbanística, que abordaremos em tópico adiante, a legislação de planejamento urbano francesa prevê a hipótese de cobrança do *Plafond Legal de Densité* (PLD), instrumento de natureza fiscal como indica a maioria da doutrina francesa. Basicamente, este é o *esqueleto* das finanças locais francesas.

Quanto às finanças dos Municípios brasileiros, a Constituição dotou nossas Entidades de Governança Local com inúmeras fontes de recursos. Há, inicialmente, a previsão de competência legislativa plena quanto aos tributos municipais (à exceção das hipóteses de restrição de alíquotas e imunidades previstas na própria CF/88); este “poder impositivo” decorre da “autonomia financeira” estabelecida na Constituição.<sup>58</sup> De acordo com a Constituição Federal, os Municípios detêm as

<sup>49</sup> PAYSANT, 1993, p. 27.

<sup>50</sup> PAYSANT, 1993, p. 30.

<sup>51</sup> PAYSANT, 1993, p. 32.

<sup>52</sup> PAYSANT, 1993, p. 85.

<sup>53</sup> PAYSANT, 1993, p. 86.

<sup>54</sup> PAYSANT, 1993, p. 87.

<sup>55</sup> PAYSANT, 1993, p. 96.

<sup>56</sup> PAYSANT, 1993, p. 98.

<sup>57</sup> PAYSANT, 1993, p. 105-110.

<sup>58</sup> MEIRELLES, 2006, p. 148.

seguintes fontes de recursos:<sup>59</sup> (a) Impostos: IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana), ISS (imposto sobre serviços), ITBI (Imposto sobre a transmissão onerosa de bens imóveis por ato *inter-vivos*); (b) Taxas de polícia e de serviços; (c) Contribuições previdenciárias de seus servidores; (d) Contribuições de melhoria; (e) COSIP (contribuição para custeio da iluminação pública); (f) Preços públicos, para os serviços não compulsórios; (g) Empréstimos; (h) Emissão e venda de títulos da dívida pública; (i) Financiamentos; (j) Auxílios e subvenções, especialmente os repasses de verbas não obrigatórios; e (l) os repasses obrigatórios de parcela de receitas das arrecadações federal e estadual que têm vinculação com o Município.

A despeito de tais receitas, a partir desta parte avaliaremos tão-somente situações que se possam entender no conceito de *fiscalidade do urbanismo*.

## 5 A fiscalidade urbanística. Noção geral

No Brasil, a doutrina sobre a *fiscalidade no urbanismo* ainda é deveras escassa; e, quando existe, quase exclusivamente tende a ficar muito enraizada nos impostos sobre a propriedade imobiliária, notadamente o IPTU e suas hipóteses de *progressividade* e *seletividade*. Mas o discurso da *fiscalidade urbanística* pressupõe, para ser contemporâneo, uma visão mais abrangente. Uma abordagem, portanto *transdisciplinar*. Não se pode ficar adstrito a uma espécie tributária, aliás, nem se pode ficar enclausurado na modorrenta expectativa de autonomia da *ciência do direito tributário*. Faz-se mister, v. g., um *retorno* ao Direito Financeiro, que tão esquecido tem andado ultimamente! Faz ainda imperiosa uma abertura para a aceitação de noções *não exclusivamente jurídicas*, tais como as noções de *patrimônio cultural*, de *impacto*, de *risco* e assim por diante.

Apesar da ausência quase absoluta de textos jurídicos em nosso país sobre este tema, podemos encontrar em Portugal uma lista de publicações que nos auxiliam a compreender o complexo fenômeno da *fiscalidade urbana*. Desde já cabe uma advertência: não se propõe aqui, como parece ser de praxe da doutrina nacional, a criação de nenhum *ramo* novo do direito; não se pretende estudar um novo *direito tributário*, nem mesmo se pretende investigar um novo *direito do urbanismo* ou se criar uma nova forma de *finanças públicas*. A fiscalidade do urbanismo, pura e simplesmente, fará uma fusão dos conceitos do direito dos tributos, com as perspectivas urbanísticas, pautando-se ainda com respeito às observações do Direito Financeiro, em particular quanto às questões orçamentárias (peça essencial para a *justa distribuição dos ônus e dos benefícios decorrentes da política urbanística*); obviamente que a tributação urbanística conterà, por essa mesma razão, valores e uma principiologia que lhe serão próprios. Mas nem por isso estará desgarrada dos dis-

<sup>59</sup> MEIRELLES, 2006, p. 202-263.

cursos do Direito Tributário, do Direito Financeiro ou do Direito do Urbanismo. Como reflete NABAIS,

“podemos dizer que o fenómeno do urbanismo se encontra, ou pode encontrar, com a fiscalidade a partir de duas perspectivas. De um lado, enquanto a actividade urbanística dá origem a manifestações da capacidade contributiva, as quais, sejam gerais ou especiais, podem ser erigidas em pressuposto e critério de impostos ou contribuições especiais”.<sup>60</sup>

A noção de fiscalidade do urbanismo, vale ainda salientar, está recoberta não apenas com a noção tributária da *capacidade contributiva*; traz consigo ainda a emergente necessidade de apreciarmos alguns conceitos de direito financeiro, muita vez relegados a um segundo plano nos estudos *tributários*. Ao vermos a cidade como uma geradora de *custos*<sup>61</sup> a serem supridos pelos tributos,<sup>62</sup> faz-se imperioso trazer de volta o estudo das questões orçamentárias: tanto na preparação, quanto na construção, e, finalmente, na execução dos orçamentos referentes aos dinheiros públicos.

“Arrecadar” sem *projeto*, e “gastar” sem *uso prudente e estudado* das verbas públicas, acaba gerando, sempre, sem exceção, uma sobrecarga, ou uma *debilidade fiscal*. No primeiro caso, teremos excessos de tributação empurrando os contribuintes à sonegação. No segundo caso, teremos a *debilidade fiscal* acarretando a ausência de recursos para a execução de serviços e obras públicas. DUBERGÉ<sup>63</sup> preconiza a observação da fiscalidade sob o enfoque da psicologia social – falando mesmo em um *contexte psyco-économique de l'impôt*<sup>64</sup> – pois tanto o *excesso* da arrecadação quanto a *falta de serviços públicos* acarretam junto ao contribuinte-usuário a desconfiança contra o Estado-coletor-de-tributos. Isto surge desde a falta de preocupação com

<sup>60</sup> NABAIS, José Casalta. A fiscalidade do urbanismo: imposto e taxas. In. CORREIA, Fernando Alves. *Actas do 1º Colóquio Internacional “O sistema financeiro e fiscal do urbanismo”*. Coimbra: Almedina, 2001.

<sup>61</sup> O Engº Jorge Carvalho, da Universidade de Aveiro, em Portugal, relaciona de forma didática alguns destes custos como sendo: (a) custos da construção inicial da estrutura urbana; (b) custo de gestão e conservação; (c) custo de adaptação e melhoria; e (d) custos de amortização compensatória, com vistas à futura reconstrução. CARVALHO, Jorge. Os custos do urbanismo: avaliação. In. CORREIA, Fernando Alves (Coord.). *Actas do 1º Colóquio Internacional. O sistema financeiro e fiscal do urbanismo*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 17-23.

<sup>62</sup> O Engº Jorge Carvalho, ainda na mesma obra, relaciona o rol dos *prováveis* contribuintes para a incidência de arrecadação com o fito de gerar os recursos para os *custos* do urbanismo. Seriam eles: (a) os contribuintes em geral, afetando-se a receita geral dos impostos, pois todos são usufrutuários em potencial dos benefícios da urbanização; (b) os proprietários fundiários e imobiliários, pois os investimentos em infra-estruturas urbanas valorizam, via de regra, suas propriedades; (c) os promotores/construtores, pois novas construções exigem novas infra-estruturas; e (d) os utilizadores diretos dos bens urbanos, pois estes são os que “mais” usufurem “de fato”. CARVALHO, 2002, p. 17-23.

<sup>63</sup> DUBERGÉ, Jean. *Les Français fa a l'impôt*: essai de psychologie fiscale. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1990, p. 17.

<sup>64</sup> DUBERGÉ, 1990, p. 13.

as *burocráticas documentações*<sup>65</sup> para fins de recolhimento dos tributos, estende-se até as diferentes maneiras de *declarar os rendimentos*,<sup>66</sup> cada um com uma forma de tributação diferenciada e, assim por diante, chega à própria aceitação – às vezes *justificação* – das ações de sonegação fiscal.<sup>67</sup>

Sob o enfoque econômico, LAFFER<sup>68</sup> desenvolveu outra importante teoria, segundo a qual

“existe uma relação peculiar entre a arrecadação tributária e a taxa de impostos na economia. Quanto esta última está baixa, a relação é diretamente proporcional, mas depois de ultrapassar um ponto de maximização da arrecadação, a relação passa a ser inversamente proporcional”.<sup>69</sup>

A chamada “Curva de Laffer” implica no reconhecimento, portanto, de que a partir de determinado estágio de incidência tributária, qualquer elevação da carga fiscal resultaria não em uma elevação da arrecadação, mas, ao revés, em uma redução. As causas deste *decréscimo* seriam a “evasão fiscal” e até mesmo o “desestímulo aos negócios”. A principal função desta *Curva* não seria – como erroneamente podemos imaginar – criar um patamar de *taxação adequado*; na verdade, sua função é de *alerta*: um alerta aos formuladores das políticas públicas econômicas, e aos planejadores governamentais para os “efeitos dinâmicos de uma política tributária”.<sup>70</sup>

O problema, em especial no Brasil, onde o estudo do direito tributário ainda se escuda numa *autonomia*, será fazer ver a valia de uma reaproximação do direito dos tributos com o direito das finanças. E ainda, destas ordens jurídicas com as lições econômicas e sociais. Tal como *Janus*, estes serão, cedo ou tarde, duas faces de uma mesma entidade – o Estado –, que num momento *arrecada* e no outro *gasta*.

Em linhas gerais, portanto, a fiscalidade do urbanismo faz com que a legislação fiscal conheça novos fundamentos.<sup>71</sup> Apesar de ser uma vertente relativamente nova, tendo como principal objetivo influenciar o ordenamento das cidades e das regiões, temos uma pretensão audaciosa na fiscalidade urbanística, qual seja, a de balancear a *solidariedade* no discurso tributário, lado a lado com a *igualdade*.<sup>72</sup> De um lado, a fiscalidade será tomada sob o prisma de geração de renda e, de outro,

<sup>65</sup> DUBERGÉ, 1990, p. 113.

<sup>66</sup> DUBERGÉ, 1990, p. 127.

<sup>67</sup> DUBERGÉ, 1990, p. 205.

<sup>68</sup> Sobre a teoria conhecida como “A curva de Laffer”, consultar o verbete CURVA DE LAFFER in SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. Edição revista e atualizada. São Paulo: Recordo, 2005, p. 213.

<sup>69</sup> SANDRONI, 2005, p. 213.

<sup>70</sup> SANDRONI, 2005, p. 213.

<sup>71</sup> CIAUDO, Elisabeth. *La fiscalité de l’urbanisme et l’ménagement regional du territoire français*. Paris: Librairie General de Droit et de Jurisprudence, 1981, p. IV.

<sup>72</sup> CIAUDO, 1981, p. IV.

será tomada sob a visão de sua potência de estímulo ou desestímulo de condutas. Mas a fiscalidade urbana, tal qual os tributos ambientais em geral (*environmental taxes*) não se reduz ao discurso fiscalidade/extrafiscalidade, como de regra se tem atualmente. Busca a *solidariedade* em uma *dinâmica dos valores ambientais*: no caso do urbanismo, particularmente com sucessivas referências aos Princípios da *justa distribuição de ônus* e da *afetação da mais-valia*, que são decorrentes diretos do binômio solidariedade-igualdade.

## 1.1 Perequação e justa distribuição

Ao falarmos da busca de um equilíbrio na proteção do ambiente e do urbanismo, não estaremos muitas das vezes buscando um equilíbrio por conta, propriamente de uma questão *ambiental* ou outra *urbanística*. Na verdade, estaremos perseguindo a proteção de um *imperativo de justiça*: “o de uma administração isenta, tratando os cidadãos [...] de forma tão igual quanto possível”.<sup>73</sup> Daí nasce, segundo OLIVEIRA/CARVALHO, a necessidade de “adoção de uma atitude perequativa” para que se adotem mecanismos diversos, exigindo-se “em qualquer caso, a fixação de ‘aproveitamentos-padrão’ e de ‘encargos-padrão’ e também de correções e/ou compensações em casos de desvio”.<sup>74</sup> A partir destas ponderações inaugurais vemos a noção de *perequação* como sendo vinculada a uma busca de *equiparação* na distribuição de *encargos e de benefícios públicos* nos atos de ordenação da cidade e do território. Obviamente que a perequação poderá acarretar uma desconfiança original; afinal, quem nos garante que não ocorrerão *privilégios odiosos*. Mas, a médio/longo prazo será positiva, uma vez que a adoção, de iguais padrões de aproveitamento e de encargo, ocasionaria os seguintes efeitos: tornaria “o mercado muito mais transparente” e “permitirá compensar efeitos de externalidades”.<sup>75</sup>

Tanto no direito do urbanismo, quanto no direito do ambiente, não podemos esquecer que a “desigualdade é inerente”<sup>76</sup> às normas de planejamento e proteção. O princípio da *igualdade*, então, entra em cena, para determinar que se adotem medidas compensatórias, “visando uma repartição, tão igual quanto possível, dos benefícios e dos encargos derivados”<sup>77</sup> do planejamento e da proteção.

Vale ainda registrar que a questão perequativa não está limitada a um estrito discurso típico do planejamento e dos atos de proteção; estende-se, ainda, à questão tributária, podendo-se notar a possibilidade da adoção de tributos como

<sup>73</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques; CARVALHO, Jorge. *Perequação, taxas e cedências*: administração urbanística em Portugal. Coimbra: Almedina, 2003, p. 27.

<sup>74</sup> OLIVEIRA; CARVALHO, 2003, p. 28.

<sup>75</sup> OLIVEIRA; CARVALHO, 2003, p. 28.

<sup>76</sup> OLIVEIRA; CARVALHO, 2003, p. 32.

<sup>77</sup> OLIVEIRA; CARVALHO, 2003, p. 33.

mecanismos de perequação.<sup>78</sup> Sempre entra em cena o *princípio da igualdade*, de modo a conferir proteção aos interesses envolvidos. Serão, a *igualdade* e a *noção de justiça*, os vetores do discurso perequativo.

Como refere CORREIA,<sup>79</sup> a igualdade não poderá ser absoluta numa planificação, tendo-se em mente que “a desigualdade é uma característica inerente ao plano, uma vez que este só poderá cumprir seus objectivos de ordenamento [...] se contiver medidas de conteúdo diverso em relação às várias parcelas”<sup>80</sup> que estão sendo ordenadas. Uma submissão completa à noção de igualdade “teria como resultado uma paralisação (*lahmlegung*) da actividade de planificação”.<sup>81</sup> Portanto, devem-se observar os critérios de desigualdade, para que sejam equitativos, e não gerem imposições arbitrárias, ou sem fundamentos objetivos.

Passando à análise da chamada JUSTA DISTRIBUIÇÃO, encontramos o *Princípio da Justa Distribuição do Ônus da Urbanização*, e o *Princípio da Afetação das Mais-Valias ao Custo da Urbanificação*, entre nós já exposto por SILVA.<sup>82</sup> Desde logo salientamos nosso entendimento pessoal: tais princípios aproximam-se do *Princípio Tributário da Capacidade Contributiva*. Para chegarmos a uma conclusão que tal, observamos que o Estado, quando exerce seus discursos de Poder Financeiro e Tributário, deve lembrar-se de algo, por vezes, esquecido: o tributo “não é um fim em si mesmo, mas um meio de realização das tarefas do Estado”.<sup>83</sup> Inclusive o “Estado pode perseguir os seus fins tanto através da recaudação como da despesa”.<sup>84</sup>

O Estado deve portar-se de modo a respeitar o conteúdo jurídico do Princípio da Igualdade.<sup>85</sup> Quando os *finis do Estado* demandarem sua realização por meio de inversões de receitas públicas, com dispêndio dos dinheiros do Estado, *verbi gratia*, quando for demandada a realização de obras públicas para a correção de mazelas deixadas por um ato de urbanização processado em desacordo com a lei, então, não será lícito ao Estado imputar à totalidade da sociedade os custos dessas obras. Nem mesmo será lícito destacar, sem razoabilidade ou proporcionalidade, apenas um grupo de proprietários urbanos para que suportem o impacto das expropriações, das servidões urbanísticas, das restrições ao direito de construir

<sup>78</sup> OLIVEIRA; CARVALHO, 2003, p. 92.

<sup>79</sup> CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. 2ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2001, p. 454.

<sup>80</sup> CORREIA, 2001, p. 451.

<sup>81</sup> CORREIA, 2001, p. 453.

<sup>82</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 38.

<sup>83</sup> SOARES, Claudia Alexandra Dias. *O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 297.

<sup>84</sup> SOARES, 2001, p. 296.

<sup>85</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 1999.

e dos demais revezes do planejamento urbano, como bem expõe GARCIA.<sup>86</sup> O Direito do Urbanismo apresenta-nos pelo menos dois princípios que buscam a proteção da igualdade: a “proibição do arbítrio” e a “distribuição equitativa dos benefícios e encargos resultantes dos planos” de urbanização.

O princípio da *justa distribuição dos benefícios e encargos da urbanização* envolve a noção de que, no ato de urbanizar e de se planejar o espaço da cidade, as restrições aos direitos privados não devem imputar a cada um dos atores do cenário urbano ônus maiores que aos demais, e muito menos se podem perpetrar arbítrios em nome da “adequação urbana”. Uma faceta oculta desse princípio será a vedação de preferências ou privilégios *personalizados*, que beneficiem apenas a poucos, pois, invariavelmente, a correção das distorções geradas pelo aproveitamento excessivo de alguns acarretará a supressão de direitos de outros.

O princípio da *afetação das mais-valias ao custo da urbanificação* opera em momento posterior ao da urbanização. Vale relembrar que *urbanificar* diz respeito à operação posterior ao ato de *urbanizar*, quando neste último caso forem detectadas correções a serem feitas: *urbanificar é corrigir as falhas da urbanização*, como bem leciona SILVA.<sup>87</sup> Logo, em caso de emprego de verbas e de outros recursos públicos num ato de *urbanificação*, aqueles proprietários diretamente beneficiados com esse ato deverão ter as “mais-valias” decorrentes das correções operadas vinculadas, ao menos em parte, ao custeio daquelas despesas. Com tal procedimento, o Poder Público evita o aumento de tributos que incidiriam indistintamente sobre todos os contribuintes, mesmo aqueles sem qualquer benefício direto com a urbanificação levada a efeito.

Vale salientar ainda a posição de CORREIA,<sup>88</sup> que traz à colação o por ele chamado *princípio da proporcionalidade em sentido amplo* (ou da “proibição de excesso”) e o *princípio da igualdade*. O autor em referência parece aceitar que os princípios da *proporcionalidade* e da *igualdade* já subjugariam o conteúdo dos princípios acima citados. No entanto, ao expor suas considerações a respeito dos princípios que elenca, CORREIA<sup>89</sup> nos apresenta uma solução semelhante à proposta que encontramos no *Princípio da Justa Distribuição do Ônus da Urbanização*, e no *Princípio da Afetação das Mais-Valias ao Custo da Urbanificação*. Vejamos:

*O princípio geral da proporcionalidade em sentido amplo ou da “proibição de excesso” significa que as medidas do plano que estabelecem restrições ou que proíbem a realização de transformações urbanísticas nos imóveis dos particulares devem ser adequadas, necessárias e proporcionais ao fim público de ordenamento urbanístico*

<sup>86</sup> GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. *Direito do urbanismo*: relatório. Lisboa: LEX, 1999, p. 84.

<sup>87</sup> SILVA, 1995, p. 21.

<sup>88</sup> CORREIA, *Manual de direito do urbanismo*. Coimbra: Almedina. 2001, v. 1, p. 436.

<sup>89</sup> CORREIA, 2001, v. 1, p. 436.

*do plano. [...] Em segundo lugar, aquelas disposições do plano devem ser necessárias ou indispensáveis, isto é, não devem ser estabelecidas quando o mesmo fim puder ser atingido com outros meios menos onerosos para o cidadão. Em terceiro lugar, as medidas devem ser proporcionais, no sentido de que os custos ou inconvenientes que delas resultam não podem ser notoriamente excessivos em relação ao fim público por elas realizado.*

De qualquer forma, seja por quaisquer das perspectivas apresentadas, vemos que o planejamento urbano, a exemplo da tributação, possui princípios norteadores que impedem a aplicação de medidas arbitrárias, ilógicas, irrazoáveis e desproporcionais. Da forma analisada, mesmo o ingresso oriundo de receitas públicas fixadas em leis válidas deverá observar os critérios de repartição de ônus e benefícios entre os cidadãos, para que não ocorra “una ruptura de principio de igualdad ante las cargas publicas”.<sup>90-91</sup> O discurso de um *Estado Fiscal Contemporâneo*<sup>92</sup> em auxílio ao Direito do Urbanismo afeiçoa-se como importante arma para a proteção ao *princípio da igualdade*, muito particularmente por existir uma análise, ainda que velada, nesta última ordem jurídica parcial, quanto aos princípios da *justa distribuição dos ônus da urbanificação*, da *afetação das mais-valias decorrentes da urbanização* e da *capacidade contributiva*.

## 6 Instrumentos de fiscalidade urbanística no Brasil e na França

Com atenção aos instrumentos tipicamente de *fiscalidade urbanística*, temos que o Estatuto da Cidade ficou bem acanhado. Pouco evoluiu, limitando-se às tradicionais taxas e contribuições, além dos impostos imobiliários. No tocante ao *Direito financeiro*, que não se pode dissociar da fiscalidade urbanística, o ESTATUTO faz menção explícita ao *Plano Plurianual (PPA)*, à *Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)* e à *Lei de Orçamento Anual (LOA)*. Segundo BASTOS, o Plano Plurianual

<sup>90</sup> ALONSO GARCÍA, Maria Consuelo. *La responsabilidad patrimonial del estado-legislador*. Madrid: Marcial Pons; Barcelona: Ediciones Jurídicas y Sociales, 1999, p.101.

<sup>91</sup> Este problema específico do respeito ao princípio da igualdade, em atenção à distribuição das cargas públicas poderá nos conduzir a dois problemas, intimamente conectados: (a) o primeiro, referente ao beneficiamento de alguns apaniguados com a *amizade* ou com a *omissão* do Estado, e (b) por fim, com a sobrecarga que o primeiro problema causará quanto aos demais cidadãos. Em casos que tais, hodiernamente, tem-se admitido a investigação de indenizabilidade por conta de legislações que sobrecarreguem o indivíduo em benefício do poder público; mesmo atos baseados em “leis constitucionais” podem gerar indenização. Como nos aponta Alonso Garcia (1999, p. 101), “precisamente, y por lo que afecta a su singularidad, el perjuicio debe suponer una ruptura de principio de igualdad ante las cargas públicas, traducido en que el particular perjudicado asuma, en beneficio del interés colectivo, una carga que normalmente no le incumbe”.

<sup>92</sup> Como nos informa NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998, p. 191 ss.

“tem por objeto as despesas de capital<sup>93-94</sup> para aqueles programas de duração continuada, é dizer, que extravasem o orçamento anual”.<sup>95</sup> A Constituição Federal, em seu art. 165, § 1º, traz observações sobre um conceito de PPA:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital<sup>96</sup> e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

[...]

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

<sup>93</sup> Por *despesas de capital* devemos entender (art. 12, Lei nº 4.320/64) os *investimentos*, as *inversões financeiras* e as *transferências de capital*. Por *investimento* (art. 12, § 4º, Lei 4.320/64) entendem-se as dotações para o planejamento e a execução de obras (inclusive para a aquisição de imóveis necessários à realização destas obras), e para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. Por *inversões financeiras* (art. 12, § 5º, Lei 4.320/64) temos aquelas dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou bens de capital já sem utilização, para a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital, e para a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros. Finalmente, entendemos por *transferências de capital* (art. 12, § 6º, Lei 4.320/64) as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

<sup>94</sup> “Estas despesas contribuem para aquisição e/ou construção de bens permanentes (que normalmente causam aumento no ativo permanente da entidade) ou para a amortização da dívida fundada (que sempre causa diminuição no passivo permanente da entidade).” ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). **Planejamento governamental para municípios: Plano plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias e Lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005, p. 23.

<sup>95</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 78.

<sup>96</sup> Importante trazer alguns conceitos financeiros relativos ao plano plurianual. Este será adstrito à previsão de **despesas de capital** ou despesas outras, desde que decorrentes de despesas de capital. Mas, o que são *despesas de capital*? Segundo a Lei nº 4.320/64, as despesas de capital são aquelas destinadas a **investimentos** (Obras Públicas, Serviços em Regime de Programação Especial, Equipamentos e Instalações, Material Permanente, Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas), ou a **Inversões Financeiras** (Aquisição de Imóveis, Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras, Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresas em Funcionamento, Constituição de Fundos Rotativos, e Concessão de Empréstimos, ou Diversas Inversões Financeiras), e por fim as **Transferências de Capital** (Amortização da Dívida Pública, Auxílios para Obras Públicas, Auxílios para Inversões Financeiras, e Outras Contribuições). Não se pode confundir as **despesas de capital** – típicas do PPA – com as **despesas correntes**. São **despesas correntes** as de **custeio** (Pessoal Civil, Pessoal Militar, Material de Consumo, Serviços de Terceiros, Encargos Diversos e Transferências Correntes) e as **Subvenções Sociais** (Subvenções Econômicas, Inativos, Pensionistas, Salário-Família e Abono Familiar, Juros da Dívida Pública, Contribuições de Previdência Social, e Diversas Transferências Correntes).

Portanto, já se evidencia o caráter estruturante desta legislação. Há o enfoque no chamado *planejamento governamental* que, se bem executado, nos conduzirá aos seguintes benefícios:

- *impede que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, a varejo, no imediatismo, e que sejam realizadas a “toque de caixa”, considerando-se apenas os anseios pessoais;*
- *garante que as ações governamentais sejam realizadas dentro da capacidade financeira do Município;*
- *garante a manutenção e a conservação do patrimônio público;*
- *previnem riscos e se corrigem desvios que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;*
- *transportam os anseios e as carências da população local para o papel, elegendo as prioridades;*
- *executam as ações governamentais prioritárias, possibilitando a conclusão de todos os projetos iniciados;*
- *compatibilizam os gastos com os recursos públicos e, por conseguinte, se conduzem o orçamento e as finanças na manutenção/alcance do tão almejado equilíbrio das contas públicas.*<sup>97</sup>

Por seu turno, a *Lei Orçamentária Anual* (LOA) “é aquela que prevê de forma estimativa as receitas [...], assim como autoriza a realização de despesas”.<sup>98</sup> É aquela que “viabiliza o plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações”<sup>99</sup> previamente estipuladas.

Importante frisar, desde logo, o caráter do orçamento quanto à busca de *erradicação das desigualdades regionais*,<sup>100</sup> no que, não seria despropositado afirmar, os Orçamentos das Cidades, igualmente, diante do Princípio da Simetria, deverão ter em conta esta função de combate às desigualdades. Não desigualdades quaisquer, mas principalmente a *desigualdade* de acesso aos bens e serviços públicos, envolvidos na noção de *qualidade de vida urbana*.

Tais questões financeiras nos conduzem à questão da “gestão orçamentária participativa”. Vejamos o que prescreve o Estatuto da Cidade em seu art. 4º, III, g:

Art. 4º [...]

III – planejamento municipal, em especial:

<sup>97</sup> ANDRADE, 2005, p. 3.

<sup>98</sup> BASTOS, 1995, p. 78.

<sup>99</sup> ANDRADE, 2005, p. 3.

<sup>100</sup> Assim prescreve o art. 165, § 7º, da CF: “Art. 165, [...] § 7º. Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.”

[...]

f) gestão orçamentária participativa.

Por *gestão orçamentária participativa* o próprio Estatuto da Cidade traz o conceito que pretende dar a tal expressão, de acordo com o art. 44:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Portanto, o que popularmente se denomina *Orçamento Participativo*, o Estatuto da Cidade passou a denominar *gestão orçamentária participativa*. Temos positiva a *participação* da população na própria *fase de elaboração* da peça orçamentária, ao invés do tradicional *acesso ao orçamento publicado* e aos *balancetes da execução da despesa*, que seriam fases de *controle posterior*.

Quanto aos instrumentos de tributação, especificamente, que estão relacionados no Estatuto da Cidade, são eles: o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e a contribuição de melhoria. Há referência, ainda, aos incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Importa referir que nem só destes instrumentos tributários viveria a fiscalidade urbanística. Não haveria, em tese, qualquer impossibilidade de outros tributos serem colocados à disposição do *Direito da Cidade*. Por isso, como referimos acima neste trabalho, evidencia-se um *acanhamento* no discurso da *fiscalidade urbanística* brasileira.

Com atenção à fiscalidade urbanística na França, o *Code de L'urbanisme* prevê inúmeras disposições em seus arts. 332-6 a 332-42. Não bastando isso, há prescrições no *Code général des collectivités territoriales*. Faremos especial referência, para fins deste artigo, à experiência do *Plafond Legal de Densité (PLD)*. Na França, a partir de 1975, deu-se a tentativa de o poder público efetuar uma nova forma de controle sobre a execução de obras privadas, deflagrando-se o estabelecimento de um “teto legal de densidade”,<sup>101</sup> o PLD. Segundo a técnica do PLD, estabelecia-se “um coeficiente de aproveitamento de um metro quadrado de área construída por metro quadrado de área do terreno em todas as cidades, com exceção de Paris, para a qual foi fixado o índice de 1,5”, e que “cada terreno deveria ser objeto de uma contrapartida financeira para a Administração no momento do licenciamento”.<sup>102</sup> Assim prescrevia a Lei nº 75-1.328, de 31 de dezembro de 1975:<sup>103</sup>

<sup>101</sup> PINTO, Victor Carvalho. Teoria da patrimonialização do direito de construir. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO: AVALIANDO O ESTATUTO DA CIDADE, 2., 2002. Anais... Porto Alegre: Evangraf, 2002, p. 547.

<sup>102</sup> PINTO, 2002, p. 547.

<sup>103</sup> Cf. LIRA, Ricardo Cesar Pereira. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 184-185.

*L. 112-1 – Le droit de construire est attaché à la propriété du sol. Il s'exerce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol.*

*Le rapport entre la surface de plancher d'une construction et la surface de terrain sur laquelle cette construction est ou doit être implantée définit la densité de construction.*

*Une densité égale a 1 constitui la limite légal de densité. Pour la ville de Paris, ce chiffre est fixé à 1,5.*

*L. 112-2 – L'édification d'une construction d'une densité excédant le plafond légal est subordonnée au versement par le bénéficiaire de l'autorisation de construire d'une somme égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de construction n'excede pas ce plafond.*

*L'attribution, expresse ou tacite, du permis de construire entraîne pour le bénéficiaire de l'autorisation de construire l'obligation d'effectuer ce versement.<sup>104</sup>*

Sobre a Legislação acima referida, LEBRETON<sup>105</sup> informa que em 1975,

*alors que dans les rangs de la majorité parlementaire un courant assez vigoureux défendait l'idée de l'impôt déclaratif sur la valeur vénale des terrains, le gouvernement parvint à imposer un autre outil fiscal, au service de l'aménagement urbain: le versement pour dépassement du plafond légal de densité.*

Portanto, o autor explicita a natureza fiscal da cobrança posta em prática. Sobre a fórmula de atuação fiscal do então novel instrumento, explica-nos também GRANELLE,<sup>106</sup> acabou-se admitindo a solução de índole “fiscal”, e não contratual:

A idéia inicial foi a de dissociar o direito sobre o solo e o direito ao espaço. De fato, esta concepção patrimonial não prevaleceu, por razões constitucionais, e, portanto, a solução foi a de se adotar uma concepção fiscal.

<sup>104</sup> L. 112-1 – O direito de construir está vinculado à propriedade do solo. Ele é exercido mediante o respeito das disposições legais e regulamentares relativas à utilização do solo.

A relação entre a área térrea (de piso) de uma construção e a superfície do terreno sobre o qual esta construção está ou deveria estar implantada definirá a densidade de construção.

Uma densidade igual a 1 constitui o limite legal de densidade. Para a cidade de Paris, este número é fixado em 1,5.

L. 112-2 – A edificação de uma construção com densidade excedente ao teto legal fica subordinada ao pagamento, da parte do beneficiário de uma autorização de construir, em valor igual ao valor do terreno para o qual a aquisição seria necessária para que a densidade de construção não exceda esse teto.

A atribuição, expressa ou tácita, da permissão de construir acarreta ao beneficiário da autorização de construir a obrigação de efetuar esse pagamento (Tradução nossa).

<sup>105</sup> LEBRETON, Jean-Pierre. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Presses Universitaires de France – PUF, 1993, p. 345.

<sup>106</sup> GRANELLE, Jean-Jacques. As experiências da polícia fundiária na França. In: PESSOA, Álvaro (Coord.). *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; IBAM, 1981. Cap. 3, p. 41-49.

LEBRETON<sup>107</sup> acrescenta, ainda sobre a aplicação do PLD, que está-se submetendo o direito de construir acima de uma densidade “[...] à une taxe dont le montant est égal à la valeur du terrain supplémentaire qu’il aurait fallu acquérir pour ne pas dépasser le PLD”. Desta forma, era o objetivo da legislação atender a três expectativas, a saber: refrear a densificação dos centros das cidades, desencorajar a especulação e criar condições de financiamento das melhorias no ato de urbanização.<sup>108</sup> Nada obstante, assevera, o PLD apresentou resultados abaixo do esperado.<sup>109</sup>

## 7 Conclusão

Este trabalho foi uma tentativa de apresentar a questão do planejamento urbano no Brasil e na França, particularmente visando à problemática da *fiscalidade do urbanismo*. Para tanto, foi necessária a apresentação das formas de distribuição constitucional de competências nas experiências políticas francesa e brasileira. De se notar que o ESTADO UNITÁRIO francês tende a buscar uma *federação regional* ou situação assemelhada, dando ênfase às Coletividades Territoriais, principalmente através do *Princípio da Livre Administração*. Por seu turno, a FEDERAÇÃO brasileira parece buscar um caminho inverso, centralizando sua legislação urbanística (notadamente após o advento do ESTATUTO DA CIDADE e da criação do MINISTÉRIO DAS CIDADES).

As experiências de Direito Estrangeiro, para serem experimentadas em um sistema jurídico outro, deveriam sempre passar pelo crivo de uma análise de Direito Comparado. Portanto, este breve apanhado de idéias pouco mais pretende do que servir de *mapa de apoio* para o reconhecimento de semelhanças e de pontos de intersecção nos discursos francês e brasileiro de planejamento urbano, essencialmente explicitando algumas questões que podem ser criadoras de problemas comuns.

## Referências

ABAD, Mariano; DÍAZ Genaro; HERRERO, Patrícia; MÉJICA, Juan. **Notas de introducción al derecho financiero**. Madri: Tecnos, 1992.

ADEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

<sup>107</sup> LEBRETON, 1993, p. 345.

<sup>108</sup> LEBRETON, 1993, p. 421.

<sup>109</sup> “Les résultats déçoivent. Le rendement de la taxe est très nettement inférieur à des prévisions qui sont prises em défaut par les effets de la crise économique dans le secteur de l’immobilier et qui ont négligé qu’un des objectifs du PLD était précisément de freiner la densification des villes. Les propriétaires préféreraient dit-on renoncer à la vente de leurs terrains plutôt que d’en diminuer la prix à raison de la taxe. Enfin la spéculation foncière aurait tendance à se déplacer vers les périphéries où les densités sont em dessous du PLD.” (LEBRETON, 1993, p. 421.)

AGUIAR, Joaquim Castro. **Sistema tributário municipal**. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1971.

ALMEIDA, Aníbal. **Estudos de direito tributário**. Coimbra: Almedina, 1996.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes Alochio. **Do solo criado (outorga onerosa do directo de construir)**: instrumento de tributação para a ordenação do ambiente urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ALONSO GARCÍA, Maria Consuelo. **La responsabilidad patrimonial del estado-legislador**. Madrid: Marcial Pons; Barcelona: Ediciones Jurídicas y Sociales, 1999.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez & escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). **Planejamento governamental para municípios**: Plano plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias e Lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 1971.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

ATALIBA, Geraldo. Considerações em torno da teoria jurídica da taxa. **Revista de Direito Público**, São Paulo, nº 9, p. 43, 1969.

AUBY, Jean-Bernard; AUBY, Jean-Françoise. **Droite des collectivités locales**. Paris: PUF, 1990.

BACCOYANNIS, Constantinos. **Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales**. Marseille/Paris: Presses Universitaires d'Aix-Marseille/Economica, 1993, p. 7.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARDET, Gaston. **O urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990.

BARTMANN, Luc. **Bref historique de la decentralisation territoriale de la revolution française a 1982**. Disponível em: <<http://home.tele2.fr/bartmann/licence/histdec.htm>>.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BEZNOS, Clovis. **Poder de polícia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

BORGES, Souto Maior. **Obrigação tributária**: uma introdução metodológica. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei n  4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 23 mar. 1964.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 11 jul. 2001.

BRASIL. Poder Judiciário. Tribunal Federal de Recursos. Apelação Cível n  66.237-MG. 6  Turma. Relator Ministro Américo Luz. **Diário da Justiça**, 13 ago. 1981. v. 1-03, p. 208.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Proteção do ambiente e direito de propriedade**: crítica de jurisprudência ambiental. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

CARRAZZA, Roque Ant nio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

CARVALHO, Jorge. Os custos do urbanismo. In: CORREIA, Fernando Alves (Coord.). **Actas do 1  Colóquio Internacional**: O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo. Coimbra: Almedina, 2002.

CHAUDONNERET, Jean. **L s acteurs de la ma trise d'ouvrage urbaine en France**. Texto disponível em: <<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/CDU/accueil/hab2/acteurs/actsomfr.htm>>.

CHEVALLIER, Jacques (Dir.). **L'institution régionale**. Paris: PUF/Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), 1984.

CIAUDO, Elisabeth. **La fiscalité de l'urbanisme et l'menagement regional du territoire français**. Paris: Librarie General de Droit et de Jurisprudence, 1981, p. IV.

COELHO, Luiz Otávio Rodrigues. O Estatuto da Cidade Frente ao Princípio Federativo e a Repartição Constitucional de Competência. Porto Alegre. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre: Nota Dez, n  24, p. 205 ss, 2004.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CORREIA, Fernando Alves (Coord.). **Actas do 1º Colóquio Internacional: O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2002.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito do urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2001. v. 1.

\_\_\_\_\_. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 2001. Coleção Teses.

DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público; Malheiros, 2002.

DE PAULA, Rodrigo Francisco. Repensando a teoria dos tributos vinculados e não-vinculados e a esquematização formal da regra-matriz de incidência. **Revista Tributária**, ano 10, nº 46, p. 195-216, set./out. 2002.

DUBERGÉ, Jean. **Lês Français fa a l'impôt: essai de psychologie fiscale**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1990.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Tribunal de Justiça. Apelação Cível e Remessa Ex-Officio nº 021.000.229.217. Relator Des. Carlos Henrique Rios do Amaral. 1ª Câmara Cível. *DJ* 2 dez. 2005.

FALCÃO, Amílcar. **Fato gerador da obrigação tributária**. 6. ed. Atualizada pelo Professor Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

FANUCCHI, Fábio. **Curso de direito tributário brasileiro**. São Paulo: Resenha Tributária, 1971. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito tributário brasileiro**. São Paulo: Resenha Tributária, 1971. v. 2.

FRANCO, António de Sousa. **Ambiente e economia**. Paris: Centro de Estudos Jurídicos. 1994. Disponível em : <<http://www.diramb.gov.pt/mainframes.html>>. Acesso em: 23 out. 2003.

\_\_\_\_\_. **Finanças públicas e direito financeiro**. 4. ed. 9ª reimpressão. Coimbra: Almedina. v. 1 e 2. 2002.

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. **Direito do urbanismo: relatório**. Lisboa: LEX, 1999.

GRANELLE, Jean-Jacques. As experiências da polícia fundiária na França. In: PESSOA, Álvaro (Coord.). **Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; IBAM, 1981. Cap. 3, p. 41-49.

GUIDI, Guido. **Il contributo di milgloria**. Padova: Cedam, 1970.

HERRERA MOLINA, Pedro M. **Derecho tributario ambiental (enviromental tax law): la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario**. Madrid/Barcelona: Macial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.

HOHFELD, Wesley Newcomb. **Fundamental legal concepts as aplied in judicial reasoning**. Westport, CT: Greenwood Press, 1978.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York/London: WW Norton, 2000, p. 19.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 345.

LEBRETON, Jean-Pierre. **Droit de l'urbanisme**. Paris: Presses Universitaires de France – PUF, 1993.

LIRA, Ricardo Cesar Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

\_\_\_\_\_. O moderno direito de superfície (ensaio de uma teoria geral). **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 35, p. 3-98, 1979.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada**. 26. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

LODDER, Celsius A. O processo de crescimento urbano no Brasil. In: TOLEDO, A. H. P.; CAVALCANTI, Marly. (Org.). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apontamentos sobre o poder de polícia. **Revista Direito Público**, São Paulo, nº 9, p. 55-68, 1969.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Doutrina e prática das taxas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas: um estudo de economia comportamental**. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas; MEC, 1973. v. 2.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. **Contratos fiscais (reflexões acerca da sua admissibilidade)**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

\_\_\_\_\_. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. Disponível em: <[https://www.agu.gov.br/Publicacoes/artigos/05042002JoseCasaltaAfaceocultadireitos\\_01.pdf](https://www.agu.gov.br/Publicacoes/artigos/05042002JoseCasaltaAfaceocultadireitos_01.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2003.

\_\_\_\_\_. **A fiscalidade do Urbanismo: Imposto e Taxas**. In: CORREIA, Fernando Alves. **Actas do 1º Colóquio Internacional**. “O sistema financeiro e fiscal do urbanismo”. Coimbra: Almedina, 2001.

NAWIASKY, Hans. **Cuestiones fundamentales de derecho tributario**. Madri: Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

NEVES DA SILVA, Edgar. **Taxas**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Curso de direito tributário**. 4. ed. Belém: CEJUP, 1995. v. 2.

OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de; CARVALHO, Jorge. Reimpressão. **Perequação, taxas e cedências**. Coimbra: Almedina, 2003.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Capacidade contributiva: conteúdo e eficácia do princípio**. Rio de Janeiro: Renovar, 1988.

\_\_\_\_\_. **Direito tributário e o meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta e afetação da receita**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Environmentally related taxes in OECD countries: issues and strategies**. Paris: OECD Publications, 2001. Disponível em: <<http://www1.oecd.org/publications/e-book/9701101E.PDF>>. Acesso em: 29 ago. 2003.

PAYSANT, André. **Finances locales**. Paris: PUF, 1993, p. 15.

PÉREZ ROYO, Fernando. **Derecho financiero y tributario: parte general**. 10. ed. Madri: Civitas Ediciones, 2000.

PINTO, Victor Carvalho. **Teoria da patrimonialização do direito de construir**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO: AVALIANDO O ESTATUTO DA CIDADE, 2., 2002. **Anais...** Porto Alegre: Evangraf, 2002.

ROSA JR., Luiz Emygdio F. **Manual de direito financeiro & tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Edição revista e atualizada. São Paulo: Record, 2005.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Lançamento tributário**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? Rio de Janeiro: UERJ/Ed. Harbra. **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, nº 1, maio 2006, p. 43.

SCHNEIDER, Fernando Jorge. O conceito legal de taxa. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 6, p. 72, 1968.

SCULLY JR., Vincent. **Arquitetura moderna**: a arquitetura da democracia. São Paulo: Cosac & Naify Edições.

SEIXAS FILHO. Aurélio Pitanga. **Taxa**: doutrina, prática e jurisprudência. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O imposto ecológico**: contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

SUEUR, Philip. **Histoire du droit public français. XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle**: Affirmation et crise de l'Etat sous l'Ancient Régime. Paris: PUF, 1989. t. 2.

TIPKE, Klaus. Sobre a unidade da ordem jurídica tributária. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio. (Coord.). **Estudos em homenagem a Brandão Machado**. Tradução de Luís Eduardo Schoueri. São Paulo: Dialética, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

\_\_\_\_\_. **A idéia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

\_\_\_\_\_. **Normas de interpretação e integração do direito tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: os direitos humanos e a tributação. Imunidades e isonomia. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. v. 3.