
Fiscalidade urbanística no Brasil e na França: instrumentos fiscais para a construção de cidades sustentáveis

*Urban Property taxation in Brazil and in France:
legal instruments to the development
of sustainable cities*

Debora Sotto

Doutoranda em Direito Urbanístico e Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), procuradora do Município de São Paulo, São Paulo, SP - Brasil, e-mail: dsotto@hotmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é demonstrar a importância da Fiscalidade Urbanística para o desenvolvimento urbano sustentável, por meio do estudo comparativo entre os instrumentos jurídicos de financiamento da atividade urbanística do Poder Público no Brasil e na França. Para isso, apresentam-se algumas noções preliminares sobre a estrutura dos Estados Brasileiro e Francês, sobre a atividade urbanística do Poder Público e sobre o financiamento do urbanismo em ambos os países, para a seguir, ingressar no estudo comparativo das exações criadas pela Reforma da Fiscalidade Urbanística Francesa aprovada

ao final do ano de 2010 com institutos similares do Direito Urbanístico Brasileiro, sempre sob o prisma do princípio do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Direito urbanístico comparado. Fiscalidade urbanística. Brasil. França.

Abstract

This paper's main scope is to demonstrate the importance of property taxation to the development of sustainable cities, through a comparative legal study of both French and Brazilian taxation and urban planning systems. In order to achieve this goal, some preliminary notions are presented on the juridical structure of both Brazilian and French States, as well as on city planning and urban property taxation systems in both countries, to set the basis for a comparative analysis between the taxes created by the Urban Property Taxation Reform, conducted in France in the end of 2010, and similar urban financing instruments created by Brazilian Law, all this through the light of the sustainable development legal principle.

Keywords: Sustainable development. Comparative urban planning law. Urban property taxation. Brazil. France.

Introdução

Por meio de convênio celebrado entre a Prefeitura do Município de São Paulo e o Consulado Geral da França, fomos selecionados para frequentar, com bolsa concedida pela Embaixada Francesa, um curso de curta duração sobre Gestão de Grandes Cidades e Desenvolvimento Sustentável realizado em Paris pela École Nationale d'Administration¹ (ÉNA – Escola Nacional de Administração), integrante de um Ciclo Internacional sobre Administração Pública (CISAP) destinado a gestores públicos estrangeiros, desenvolvido no ano de 2010.

¹ Disponível em: <www.ena.fr>. Acesso em: 12 dez. 2011.

A ÉNA é uma instituição de ensino superior, mantida pelo governo francês, com sedes em Paris e em Estrasburgo, voltada à formação em Administração Pública nos níveis de graduação, pós-graduação e educação continuada.

No período entre 20 de setembro a 1º de outubro de 2010, tivemos a oportunidade de assistir a palestras ministradas por funcionários públicos franceses, todos especialistas em suas respectivas áreas de atuação, e de realizar algumas visitas técnicas para desenvolvimento de temas diversos, todos ligados a diferentes aspectos da gestão da cidade sustentável, sob o prisma da legislação europeia e francesa.

Mais do que a capacitação isolada dos servidores públicos selecionados para a participação no programa, o convênio de cooperação celebrado entre a Prefeitura de São Paulo e o Consulado Geral da França almejava o aprimoramento e o desenvolvimento da gestão pública municipal como um todo, por meio da divulgação e da multiplicação dos conhecimentos e das experiências adquiridos pelos participantes entre seus pares. É com esse intuito que elaboramos o presente artigo.

A partir de palestra sobre a fiscalidade urbanística francesa, ministrada por Patrice Larrieu, alto funcionário da Direção de Habitat, Urbanismo e Paisagens do Ministério Francês da Ecologia, buscamos, por meio da pesquisa de referências legislativas, doutrinárias e de informativos oficiais disponíveis na internet, realizar um breve exercício de Direito Comparado, contrapondo instrumentos franceses e brasileiros destinados ao financiamento da atividade urbanística do Estado.

Analisamos, desse modo, os principais elementos da recente Reforma da Fiscalidade Urbanística, levada a efeito na França ao final do ano de 2010, no contexto do Movimento Grenelle de l'Environnement, para, a seguir, contrapor esses novos instrumentos urbanístico-financeiros criados pela legislação francesa com institutos similares do Direito Urbanístico Brasileiro, no intuito de demonstrar que a fiscalidade urbanística não só pode como deve contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades.

O tema é de especial interesse à gestão urbana, pois, em razão do altíssimo custo financeiro do urbanismo, a arrecadação de recursos em montante suficiente para satisfazer as despesas urbanísticas, por meio do manejo eficiente das fontes e dos instrumentos de captação de receita pública, é condição *sine qua non* para a efetividade do planejamento urbanístico das cidades. Além disso, serve como instrumento de justa repartição de ônus e bônus decorrentes do processo de urbanização.

Importante noticiar, por fim, que tivemos a valiosa oportunidade de compartilhar algumas das ideias ora veiculadas neste artigo com os alunos do último ano do curso de graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), por meio de palestras ministradas no primeiro semestre de 2011 nas duas Turmas da Disciplina de Direito Urbanístico mantidas pela professora Doutora Daniela Campos Libório di Sarno, nossa orientadora no Programa de Doutorado daquela mesma universidade e coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Direito e Meio Ambiente Urbano. Isso muito contribuiu para o amadurecimento de nossa pesquisa e para a finalização deste estudo.

Noções preliminares

Breve comparação entre a estrutura do Estado Federativo Brasileiro e do Estado Unitário Francês

Enquanto a República Brasileira, nos termos dispostos pelos artigos 1º e 18 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), adota a forma *federativa* de Estado, caracterizada pela repartição constitucional de competências materiais e legislativas entre os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e municípios – todos dotados de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira; a República Francesa adota a forma *unitária* de Estado, temperada, entretanto, pela descentralização de funções administrativas para as chamadas “coletividades territoriais”: regiões, departamentos e cidades (ou comunas).

Conforme dispõe o artigo 72 da Constituição Francesa, de 4 de outubro de 1958², as coletividades territoriais são dotadas de certa autonomia administrativa e financeira, nos termos delimitados pela legislação infraconstitucional – em especial, o Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT – Código Geral das Coletividades Territoriais)³.

O artigo L1111-2 do CGCT, com a redação dada pelo artigo 139 da Lei n. 2007-1822, de 24 de dezembro de 2007⁴, prevê, em cumprimento ao chamado “princípio da livre administração”, o compartilhamento entre administração e comunas, departamentos e regiões, das atribuições de administração, gestão do território, promoção do desenvolvimento econômico, social, sanitário, cultural e científico, proteção ao meio-ambiente e melhoria da qualidade de vida.

Incumbe, ainda, às coletividades territoriais, segundo suas respectivas escalas de atribuições, a prestação de serviços locais, a administração de bens públicos de sua titularidade e a elaboração e execução de orçamentos próprios, com receitas a elas diretamente afetadas, tudo nos termos do regramento posto pelo CGCT.

É curioso notar como, apesar da adoção de formas distintas de Estado, a distribuição de funções administrativas para os municípios brasileiros e para as comunas francesas acaba por apresentar muitas semelhanças. Em ambos os casos, ainda que com graus diversos de autonomia, a gestão das cidades, compreendidas as atividades de planejamento, ordenação do território, prestação de serviços públicos locais e gestão orçamentária, é desempenhada por autoridades eleitas pela população local, especificamente para esse fim.

² FRANÇA. *Constitucion de 4 de outubro de 1958*. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

³ FRANÇA. *Code Général des Collectivités Territoriales - CGCT*. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20111212>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

⁴ FRANÇA. *Lei 2007-1822 de 24 de dezembro de 2007*. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000017853368&fastPos=1&fastReqId=582828502&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

A atividade urbanística do poder público, no Brasil e na França

No Brasil, a Constituição da República de 1988 dedicou todo um capítulo da Ordem Econômica e Financeira do Estado ao regramento da política urbana brasileira, com base em três elementos essenciais: função social da propriedade, função social da cidade e Plano Diretor.

Assim, nos termos do *caput* do artigo 182 da Constituição Federal, a política urbana brasileira tem por objetivos essenciais a ordenação do pleno desenvolvimento da função social das cidades e a garantia do bem-estar de seus habitantes, segundo as diretrizes fixadas por lei federal, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.

Mais conhecida como Estatuto da Cidade, a Lei Federal n. 10.257/2001 é o diploma normativo responsável pela sistematização do Direito Urbanístico Brasileiro. Veicula as normas gerais de Direito Urbanístico, de observância obrigatória a todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e municípios –, fixando as diretrizes gerais da política urbana brasileira e regradando, de maneira não taxativa, os instrumentos jurídicos, políticos e financeiros de atuação urbanística, bem como os requisitos mínimos para a edição do Plano Diretor e para a gestão democrática das cidades.

No Estado brasileiro, portanto, a função urbanística é, sobretudo, uma função pública, a ser desempenhada pelos entes federativos em suas respectivas esferas de competência, com notável protagonismo dos municípios.

Assim, nos termos dispostos pelas normas constitucionais de repartição das competências urbanísticas, incumbe à União fixar as diretrizes da política urbana, por meio da edição de normas gerais, de observância obrigatória pelos demais entes federativos; aos Estados, cabe, entre outras atribuições, instituir e ordenar as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; por fim, compete aos municípios executar a política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988, art. 182, *caput*) e promover o adequado aproveitamento territorial, mediante o planejamento, o controle do uso, o parcelamento e a ocupação do solo

(BRASIL, 1988, art. 30, VIII), sempre de acordo com o estabelecido em seus respectivos Planos Diretores, aprovados na forma de lei municipal.

No Estado brasileiro, portanto, a execução da atividade urbanística é uma atribuição essencialmente municipal, ainda que compartilhada, em certa medida, com a União e os Estados.

Na França, a atividade urbanística – como não poderia deixar de ser, em se tratando de um Estado unitário – é regulada por legislação nacional, mais especificamente, pelo Código Francês de Urbanismo. As competências executivas urbanísticas, entretanto, são distribuídas entre as coletividades territoriais, concentrando-se, principalmente, nas comunas.

Incumbe, dessa forma, às comunas – ou cidades –, individualmente ou reunidas em *Établissements Publiques de Coopération Intercommunale* (EPCIs – Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal), editar seus *Plans Locaux d'Urbanisme* (PLU – Planos Locais de Urbanismo), promovendo, assim, o planejamento urbanístico e a ordenação do território urbano local.

No ano de 2003, foi aprovada pela Assembleia Nacional Francesa uma lei constitucional que, seguindo diretrizes e orientações de tratados internacionais e diretivas da União Europeia, introduziu no texto da Constituição Francesa disposições expressas sobre a preservação ambiental, dando início a um intenso processo de revisão de toda a legislação infraconstitucional e, por consequência, das instituições francesas, visando a adequá-las aos novos objetivos constitucionais de promoção da ecologia, desenvolvimento e urbanização sustentáveis.

Esse processo revisional tem sido conduzido no contexto de um movimento social mais amplo, denominado *Grenelle de l'Environnement*, oficialmente iniciado pela gestão do presidente Nicolas Sarkozy em maio de 2007.

Marcado pela intensa participação dos diversos setores da sociedade civil, além de representantes das coletividades territoriais em seus diversos níveis, o movimento *Grenelle de l'Environnement* seguiu, como ainda segue, admirável planejamento estratégico para organização das atividades, acompanhado de constantes consultas populares e

monitoramento dos avanços por meio de indicadores especialmente estruturados para esse fim⁵.

Foram, inicialmente, constituídos seis grupos de trabalho temáticos, todos compostos por representantes dos cinco grupos de atores do desenvolvimento sustentável: Estado, coletividades territoriais, organizações não governamentais (ONGs), empregadores e assalariados.

Os temas desenvolvidos foram os seguintes:

- a) luta contra as mudanças climáticas e controle da demanda de energia – transportes, urbanização, construção, habitat e energia;
- b) preservação da biodiversidade e dos recursos naturais – água, espaços protegidos, pesca e recursos marinhos;
- c) instauração de um ambiente que respeite a saúde – qualidade da alimentação, poluição, lixo, qualidade do ar;
- d) adoção de modos de produção e consumo duráveis – agricultura, agroalimentação, pesca, florestas, distribuição e desenvolvimento sustentável dos territórios;
- e) construção de uma democracia ecológica – reforma institucional para abarcar o pilar ambiental do desenvolvimento sustentável, aprimorando o acesso à informação;
- f) promoção de modos de desenvolvimento ecológico favoráveis ao emprego e à competitividade – pesquisa, inovação, emprego, fiscalidade ecológica, publicidade responsável.

De julho a setembro de 2007, foram conduzidos os diálogos e elaboradas as propostas em cada campo temático pelos grupos de

⁵ Há, nesse aspecto, clara influência das disposições de Documentos e Convenções Internacionais, como a Agenda 21 e a Convenção Europeia de Aarhus “sobre o acesso à informação, participação popular no processo de decisão e acesso à justiça em matéria de meio ambiente”, de 25 de junho de 1998.

trabalho, apresentadas ao final de setembro e submetidas à consulta pública durante todo o mês de outubro de 2007 por meio da realização de reuniões públicas e de fóruns pela internet. Ao final de outubro, foram realizadas mesas redondas para o anúncio das conclusões, com a assunção de 268 compromissos em favor do meio ambiente.

De dezembro de 2007 a maio de 2008, foram constituídos 34 comitês operacionais para propositura de ações concretas, iniciando-se, a partir de 2008, a aprovação das leis necessárias ao cumprimento dos compromissos assumidos, tudo com o acompanhamento de um comitê, constituído, a exemplo dos grupos de trabalho originais, por representantes dos cinco segmentos de atores do desenvolvimento sustentável. Até dezembro de 2010, foram aprovados cinco grandes textos legislativos, sem contar as leis de finanças coadjuvantes: a Lei Grenelle I; Lei sobre a responsabilidade ambiental; Lei sobre organismos geneticamente modificados; Lei de organização e regulação dos transportes ferroviários e Lei Grenelle II.

As reformas continuam em implantação até os dias de hoje, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente Francês, atualmente designado “Ministério da Ecologia, Desenvolvimento Sustentável, Transportes e Habitação”, integralmente reformulado no contexto do movimento Grenelle de modo a constituir quase que um “superministério”, composto por três ministros e atuante em oito campos essenciais da atividade econômica francesa:

- 1) energia e clima;
 - 2) urbanismo, ordenação sustentável do território e recursos naturais;
 - 3) prevenção de riscos;
 - 4) desenvolvimento sustentável;
 - 5) transportes;
 - 6) habitação;
 - 7) mar e litoral;
 - 8) Europa e integração internacional.
-

No que diz respeito à atividade urbanística do Estado francês, portanto, estão sendo estudadas e, aos poucos, implementadas diversas alterações do Código Francês de Urbanismo, visando não apenas à sua atualização como também à integração da gestão urbanística à preservação e proteção do meio ambiente como um todo. Isso é feito sob o prisma do *princípio do desenvolvimento sustentável*, tal como definido por Documentos e Convenções Internacionais, em especial, a Declaração de Estocolmo, de 1972, o Relatório Brundtland, de 1987, e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de 1992.

Pontue-se, à guisa de comparação, que a Constituição Brasileira, editada em outubro de 1988, já dedicava, como ainda dedica, todo o Capítulo VI da Ordem Econômica e Financeira especificamente à Proteção do Meio Ambiente, atribuindo aos entes federativos das três esferas a competência material comum de proteger o meio-ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (artigo 23, inciso VI). Também confere competências concorrentes à União e aos Estados para legislar sobre toda a matéria ambiental (artigos 24, incisos VI a VIII), podendo, ainda, os municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

O princípio do desenvolvimento sustentável também se faz presente, ainda que de maneira implícita, no *caput* do artigo 225 da Carta Magna, que, com clara inspiração na Declaração de Estocolmo, de 1972, e no Relatório Brundtland, da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1987, proclama o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Declara também que este é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

No que diz respeito ao Direito Urbanístico Brasileiro, o Estatuto da Cidade faz expressa referência ao princípio do desenvolvimento sustentável em seu artigo 2º, inciso I, ao consagrar como diretriz geral da política urbana brasileira a “*garantia do direito a cidades sustentáveis*, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental,

à infra estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (grifo nosso).

A necessária conexão entre a gestão urbana sustentável e a proteção ao meio ambiente equilibrado – certamente inspirado na Agenda Habitat II, de 1996 – também é explicitada pelo Estatuto da Cidade já no parágrafo único de seu artigo 1º, pela menção do equilíbrio ambiental como um dos objetivos da regulação do uso da propriedade urbana de que trata a Lei n. 10.257/2001.

Além do já citado inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade, há, ainda, expressa menção à questão ambiental na enunciação de diversas diretrizes da política urbana brasileira: no inciso IV, que prescreve que o planejamento urbano deve evitar e corrigir os efeitos negativos do crescimento urbano sobre o *meio ambiente*; no inciso VI, “g”, que determina que a ordenação e o controle do uso do solo urbano evitem a *poluição e a degradação ambiental*; no inciso VIII, que prevê a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da *sustentabilidade ambiental*, social e econômica do município e do território sob sua área de influência; no inciso XII, que determina a *proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído*; e, finalmente, no inciso XIII, que exige a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com *efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído*, o conforto ou a segurança da população.

A fiscalidade urbanística no Brasil e na França

José Afonso da Silva (2010), baseando-se nas lições de Fernand Bouyssou, urbanista francês, define a “fiscalidade urbanística” como um subsistema tributário voltado especificamente ao financiamento do urbanismo.

De fato, o sistema fiscal francês contempla há algum tempo a cobrança de um conjunto de exações – cerca de oito taxas e nove participações –

em nível comunal e intercomunal, voltadas simultaneamente para o financiamento de infraestrutura urbana e para a regulação do mercado fundiário, compondo, desse modo, uma “fiscalidade urbanística” sem correspondência exata com no ordenamento jurídico-tributário brasileiro.

Para melhor compreensão do tema, há que se atentar, como alerta Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 149-150), para o fato de que:

nenhum ordenamento constitucional do mundo é tão pormenorizado em matéria tributária como o brasileiro. O contribuinte é cercado de muitas garantias e há inúmeras restrições ao Estado. Todos os sistemas são *abertos*, ou seja, transferem à legislação a instituição das garantias do contribuinte em face da Administração [...] livre é o Estado para optar pela escolha do tributo, como forma de abastecimento dos cofres públicos, ou optar pela prestação informal de qualquer atividade, com o que se despe das prerrogativas próprias de poder público, passando a ter condições de cobrar preços pelas atividades que presta. Há liberdade política de escolha da forma e dos meios de que se vai valer para abastecimento do Erário. Diversamente do que ocorre no Brasil, onde há toda uma legislação restritiva ao exercício da competência tributária.

É por essa razão que o sistema fiscal francês, como um sistema *aberto*, embora extremamente complexo quando comparado a outros sistemas fiscais europeus, é muito mais flexível e adaptável do que o sistema tributário brasileiro, sob diversos aspectos.

Enquanto a Constituição Brasileira trata da matéria tributária de maneira extensa e minudente, dispondo não só sobre a repartição e a delimitação das competências tributárias como também sobre a definição das espécies e subespécies de tributos, a Constituição Francesa limitou-se a conferir ao Parlamento a competência para votar leis relativas “à coleta, às taxas e aos modos de cobrança de quaisquer impostos, assim como ao regime de emissão de moeda”.⁶

⁶ FRANÇA. *Constitution de 4 de outubro de 1958*. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

Desse modo, na França, toda a matéria fiscal é regulada livremente por legislação nacional, compreendendo, basicamente, o Code Général des Impôts e leis esparsas de finanças. Somente a administração tributária é compartilhada pela administração central e pelas coletividades territoriais.

Não há, como no sistema tributário brasileiro, nenhuma diferença ontológica essencial entre as diversas espécies de exação instituídas na França. Mas as grandes controvérsias doutrinárias brasileiras acerca da distinção entre impostos, taxas, contribuições e preços públicos não encontram correspondência no Direito Fiscal francês.

Inexistem, ainda, na França, quaisquer obstáculos, senão a exigência de prévia disposição legal para a afetação de receitas à realização de despesas públicas específicas. No Brasil, há a proibição expressa da destinação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, por imposição do artigo 167, inciso IV, da Constituição da República.

Apontadas algumas das diferenças essenciais existentes entre o sistema fiscal francês e o sistema tributário brasileiro, é possível compreender as razões pelas quais não há no Brasil, como há na França, uma tributação especificamente voltada ao financiamento da atividade urbanística do Poder Público. Entretanto, tal não significa que não existam, no Brasil, fontes e instrumentos jurídicos para o financiamento do urbanismo, muitos deles admitindo, assim como as exações francesas, a persecução de objetivos de política urbana.

No Brasil, a atividade urbanística do Poder Público – desempenhada principalmente pelos municípios – é financiada por meio de fontes e instrumentos jurídicos diversos, compreendendo receitas tributárias e receitas não tributárias de diversas espécies, nem todas ligadas ou voltadas especificamente ao financiamento do urbanismo.

Por essa razão, José Afonso da Silva (2010, p. 455-456) afirma que a “fiscalidade do urbanismo” resume-se, entre nós, ao que este designa como uma “tributação de incidência urbana”, compreendendo o IPTU; as taxas urbanísticas de licenciamento para execução de arruamento e loteamento, licença para execução de obras particulares, publicidade,

numeração de prédios e localização e funcionamento de atividades e serviços públicos em geral; e a contribuição de melhoria – para recuperação das mais-valias decorrentes da execução de obras de urbanismo.

Após a edição do Estatuto da Cidade, entendemos que devem ser incluídos nessa “fiscalidade do urbanismo” também os benefícios e incentivos fiscais de outros tributos, como o ISS e o ITBI, pois esses foram expressamente incluídos entre os instrumentos fiscais e tributários da política urbana, juntamente com o IPTU e a contribuição de melhoria. De rigor, há a menção, igualmente, à Contribuição Municipal para a Iluminação Pública, instituída pela Emenda Constitucional n. 39, de 2002, cujo produto deve ser utilizado pelos municípios no custeio de instalação, expansão e manutenção da iluminação das vias e logradouros públicos.

Todos esses instrumentos tributários podem ser manobrados pelo gestor municipal com finalidade meramente fiscal – ou seja, para carrear recursos aos cofres públicos visando o financiamento das atividades urbanísticas – como também para realizar objetivos extrafiscais, de política urbana.

A esse respeito, cumpre ressaltar que o exemplo mais emblemático de extrafiscalidade urbanística no ordenamento jurídico brasileiro é o *IPTU progressivo no tempo*. Ele foi instituído pela Constituição da República com o objetivo específico de garantir o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, constringendo o proprietário de imóvel urbano não construído, subutilizado ou não utilizado a dar-lhe a devida destinação, nos termos definidos pelo Plano Diretor e por legislação municipal específica.

Entretanto, é importante apontar que não só os tributos, mas também certas receitas não tributárias podem apresentar “incidência urbana”, destinando-se, assim, ao financiamento do urbanismo e à persecução de objetivos regulatórios. É o caso dos preços cobrados em razão da prestação de serviços públicos sob regime de direito privado, delegados a empresas públicas ou concedidos a empresas privadas, com fundamento no artigo 174 da Constituição da República; dos pagamentos devidos em razão da cessão de uso de bens públicos, como a utilização de próprios

municipais (v. g. zona-azul), a exploração de mobiliário urbano e a instalação de redes de infraestrutura urbana; bem como, finalmente, valores cobrados em razão da cessão de direitos de titularidade do Poder Público, como a outorga onerosa do direito de construir e a alteração onerosa de uso (MARQUES NETO, 2006).

Desse modo, considerando a inexistência de correspondência exata entre os institutos de financiamento do urbanismo existentes no Brasil e na França, bem como a concorrência de receitas tributárias e não tributárias para o financiamento da atividade urbanística no Brasil, tomamos a liberdade de adotar, neste estudo, uma definição mais ampla para a expressão “fiscalidade urbanística” do que a proposta pelo professor José Afonso da Silva.

Assim, designamos “fiscalidade urbanística” ao conjunto de instrumentos fiscais e financeiros “ligados ou voltados especificamente ao financiamento da atividade urbanística” (SILVA, 2010, p. 454) e que, por essa razão, visam não apenas a carrear recursos aos cofres públicos para o atendimento das despesas urbanísticas como também a servir de “meios de intervenção urbanística” (SILVA, 2010, p. 453), perseguindo a realização de objetivos típicos de política urbana, como a promoção do acesso à terra, o combate à especulação imobiliária, o controle do uso e ocupação do solo, a mobilidade urbana e a recuperação de mais-valias urbanísticas.

A reforma da fiscalidade urbanística francesa

Como vimos, o sistema fiscal urbanístico francês compreende a cobrança, em nível comunal e intercomunal (departamentos e região Île-de-France), de aproximadamente oito taxas – destinadas a financiar os equipamentos públicos gerais necessários à urbanização – e nove participações – destinadas a financiar equipamentos públicos específicos. Todas essas exações possuem a dupla finalidade de promover o financiamento da infraestrutura urbana e de servir como instrumento de regulação do mercado fundiário (BOYSSOU, 2010, p. 455).

A partir do ano de 2008, no contexto do Movimento Grenelle, foram iniciados estudos para uma completa reforma da fiscalidade urbanística francesa, visando a conferir maior “praticabilidade” ao sistema por meio do atendimento de cinco objetivos:

- 1) facilitar o entendimento do regime, reunindo os dispositivos relativos à fiscalidade urbanística em um único capítulo do Código de Urbanismo;
- 2) simplificar o sistema, reduzindo o número de instrumentos de financiamento;
- 3) promover uma utilização econômica dos solos e contribuir para o controle da expansão urbana;
- 4) estimular a criação de empreendimentos habitacionais;
- 5) reduzir o custo administrativo de gestão das exações.

Como observa a professora Regina Helena Costa (2007, p. 19):

a necessidade de aumentar a eficiência da arrecadação dos tributos veio a impor a adoção de mecanismos de ordem legislativa e administrativa. Tornar mais simples os sistemas tributários constitui, mesmo, um dos grandes objetivos da fiscalidade de nossos dias, já que, por razões várias, os ordenamentos fiscais se têm convertido em realidades cada vez mais complexas.

Após mais de dois anos de concertação com os representantes das coletividades territoriais e profissionais de ordenação territorial e de construção, a assim designada “Reforma da Fiscalidade da Ordenação Territorial” foi finalmente implementada, por meio da aprovação, pela Assembleia Nacional Francesa, da Lei de Finanças n. 2010-1658, de 29 de dezembro de 2010.

A nova fiscalidade urbanística francesa entrará em vigor, entretanto, apenas em 1º de março de 2012, após a tomada das providências necessárias de adaptação pelas coletividades territoriais, até 30 de novembro de 2011.

Nesse período de vacância – bastante extenso, quando comparado à experiência brasileira –, serão editados pelo Conselho de Estado os pertinentes decretos regulamentadores, incumbindo ainda ao Ministério da Ecologia realizar ações de informação e divulgação da reforma para as coletividades territoriais, seus representantes, cidadãos e funcionários.

Segundo a justificativa apresentada pelo Ministério da Ecologia, as medidas foram concebidas para dar uma margem grande de manobra para as coletividades territoriais, como também para permitir a utilização diferenciada na totalidade do território, adaptando-se ao porte, características e políticas de ordenação do solo próprias de cada coletividade. Foram feitas, ainda, diversas simulações, para garantia de que a introdução das novas exações não ensejaria perda de receita para as coletividades territoriais.

Em linhas gerais, a reforma da fiscalidade urbanística francesa, tal como aprovada em dezembro de 2010, compreende:

- 1) a alteração do Código de Urbanismo, instituindo a cobrança de duas únicas exações, a Taxa de Ordenação Territorial (Taxe d'aménagement – TA) e o Pagamento pela Subdensidade (Versement pour Sous-Densité – VSD);
- 2) a alteração do Código Geral de Impostos, para instituir a taxa sobre o produto da valorização de terrenos e construções decorrentes de infraestruturas de transporte coletivo e ferroviário, e a experimentação do pedágio urbano.

Outras alterações legislativas estão previstas, para que, até janeiro de 2015, o financiamento da ordenação urbana compreenda apenas: a taxa de ordenação urbana (Taxe d'aménagement – TA); o projeto urbano em parceria (Projet Urbain Partenarial – PUP); o financiamento em zona de ordenação urbana concertada (Financement em Zone d'Aménagement Concertée – ZAC); a participação para realização de equipamentos públicos excepcionais (Participation pour Réalisation d'équipements Publics Exceptionnels – PEPE); o pagamento pela subdensidade (Versement pour

Sous-Densités – VSD); e a taxa para criação de locais de escritório na Região Île-de-France (Redevance pour Création de Locaux de Bureaux).

Descritas, em linhas gerais, as principais características da Reforma da Fiscalidade Urbanística Francesa, passaremos agora a uma análise mais pormenorizada de cada um dos novos institutos criados, comparando-os, sob o prisma do princípio do desenvolvimento urbano sustentável, a instrumentos similares do ordenamento urbanístico-fiscal brasileiro e, mais especificamente, da legislação urbanística da cidade de São Paulo.

Estudo comparativo – institutos franceses e brasileiros de financiamento do urbanismo

A taxa de ordenação do solo (Taxe d'Aménagement – TA)

A taxa de ordenação do solo (TA) destina-se ao financiamento dos equipamentos públicos necessários para a urbanização. É necessária em razão de toda a atividade de construção, reconstrução, ampliação de edifícios e ordenação territorial que necessite de uma licença urbanística.

Incidem sobre uma base impositiva correspondente a um valor fixo por metro quadrado de superfície da construção, de 660 €, em geral, e 748 €, na região Île-de-France, as alíquotas de: 1 a 5% para as comunas e EPCIS, podendo chegar a 20%, motivadamente, para financiar trabalhos extraordinários de abertura de ruas, instalação de redes ou criação de equipamentos públicos gerais; 2,5% para os departamentos, para financiar os espaços naturais sensíveis e o funcionamento dos conselhos de arquitetura, urbanismo e meio ambiente; e de no máximo 1% para a região Ile-de-France.

A taxa é devida pelo beneficiário da licença urbanística à administração central, que repassa os respectivos valores às coletividades territoriais, descontadas as tarifas de gestão da ordem de 3%.

A lei prevê, ainda, uma taxação diversificada para certos grupos de atividades. Por exemplo, os estacionamentos não compreendidos na superfície impositiva de uma construção, instalados a céu aberto e, portanto, consumidores de espaço habitável, são taxados a uma base impositiva de dois mil a cinco mil euros, o que visa, claramente, a desestimular a utilização de terrenos urbanos para essa finalidade.

O fundamento jurídico para a cobrança da Taxa de Ordenação do Solo reside no chamado *princípio do benefício*, típico do urbanismo da América do Norte e, a nosso entender, transportável para a França, o qual, segundo Amborsky e Smolka (2003), justifica a utilização de instrumentos de *recuperação de mais-valia urbanística*, tal como a TA, para facilitar o fornecimento da infraestrutura necessária *às despesas dos beneficiários do incremento do valor da terra*, evitando que os residentes atuais da jurisdição arquem com os custos de todos os serviços necessários à instalação dos novos empreendimentos imobiliários.

Na legislação brasileira, os institutos que à primeira vista guardam relação mais imediata com a TA francesa são as taxas cobradas pelos municípios para a aprovação de projetos urbanísticos em geral: expedição de alvarás de aprovação, execução, regularização, etc.

Essas taxas urbanísticas, entretanto, são taxas de polícia, cabíveis, nas palavras de Geraldo Ataliba (2000, p. 157), apenas “para cobrir os custos administrativos com o exercício do poder de polícia diretamente referido a certas pessoas que o provocam, ou o exigem, em razão de sua atividade”. Portanto, não há como manejar fiscalmente essas taxas de licenciamento urbanístico como meio de financiar a instalação da infraestrutura urbana demandada pelos novos empreendimentos, pois o seu valor não pode exceder o custo da especial diligência de polícia diretamente referida ao interessado, sob pena de violação do princípio constitucional do não confisco.

O financiamento da infraestrutura urbana demandada pelos novos empreendimentos imobiliários é feito, via de regra, com base nos recursos arrecadados pelas municipalidades a título de impostos, ou, ainda, pelas receitas oriundas do Fundo de Participação dos Municípios, transferências voluntárias ou empréstimos públicos.

Há, ainda, a possibilidade de financiar a implantação de equipamentos urbanos e comunitários por meio dos recursos arrecadados a título de outorga onerosa ou alteração onerosa de uso, como autoriza o artigo 31 cumulado com o artigo 26, V, do Estatuto da Cidade.

No procedimento de aprovação de loteamentos, a Lei Federal n. 6.766/1979 impõe aos loteadores a obrigação de realizar às suas expensas as chamadas “obras de urbanificação primária” (SILVA, 2010, p. 337), transferindo, gratuitamente, ao domínio municipal, as vias e praças, espaços livres e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes do projeto e do memorial descritivo.

Segundo o professor José Afonso da Silva (2010, p. 336-337), o fundamento para essa imposição legal é o “princípio da repartição dos ônus urbanísticos em compensação dos benefícios recebidos”, hoje consagrado no artigo 2º, inciso XI, do Estatuto da Cidade. Esse princípio conjuga-se com outro, previsto no inciso XI do mesmo artigo 2º, que prescreve a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Da interpretação sistemática desses dois princípios do Estatuto da Cidade resulta o dever, imposto ao Poder Público, de promover a recuperação, total ou parcial, das mais-valias urbanísticas, seja indiretamente, por meio da sua conversão em ingresso fiscal, mediante impostos, contribuições e demais exações pagas pelo beneficiário do aumento do valor da terra; seja diretamente, por meio de melhorias locais executadas em prol da comunidade pelo beneficiário do incremento do valor da terra (AMBORSKY; SMOLKA, 2003).

Nesse contexto, é possível depreender que a *outorga onerosa do direito de construir* e a *alteração onerosa de uso*, instrumentos jurídicos e políticos do desenvolvimento urbano conforme o artigo 4º, inciso V, alínea “n” do Estatuto da Cidade, são também mecanismos de recuperação de mais-valias urbanísticas, pois visam a devolver à coletividade uma parcela da valorização imobiliária decorrente da alteração excepcional de parâmetros urbanísticos – potencial construtivo e utilização do solo – concedida pelo Poder Público em favor dos particulares.

Observe-se, ainda, que, nos termos do artigo 31 do Estatuto da Cidade, os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e com a alteração onerosa de uso devem ser aplicados nas seguintes finalidades, postas pelo artigo 26 do mesmo diploma legal: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Há, desse modo, notáveis semelhanças com a *Taxe d'Aménagement* francesa.

O Pagamento pela Subdensidade (*Versement pour la Sous-Densité – VSD*)

Da década de 1990 até os dias de hoje, as cidades francesas têm se expandido para as áreas periféricas rurais, principalmente em razão da construção de habitações unifamiliares (*pavillons*) nos subúrbios. Como consequência desse processo, quando comparadas a outras cidades europeias, as cidades francesas tornaram-se significativamente menos densas, gerando demandas urbanísticas complexas, principalmente em termos de transporte e mobilidade urbana.

Nesse contexto, um dos principais objetivos aprovados no Movimento Grenelle de l'Environnement para a gestão urbana foi o de combater a expansão das cidades, investindo na construção de um modelo urbano mais sustentável, baseado no *princípio da cidade compacta*.

Incluiu-se, assim, no projeto de reforma da fiscalidade urbanística, a instituição do VSD para controle da densidade urbana, visando a estimular uma utilização mais econômica do espaço urbano e induzir a adoção de estratégias de financiamento coerentes com os Planos Locais de Urbanismo (PLU). O produto do VSD é, portanto, destinado às comunas ou EPCI que o instituíram.

O VSD só pode incidir nas zonas urbanas e de expansão urbana apontadas pelos Planos Locais de Urbanismo. Permite às comunas e EPCIs competentes fixar um *padrão mínimo de densidade por setor (seuil minimal de densité par secteur – SMD)*, que não poderá ser inferior à metade nem superior a três quartos da densidade máxima autorizada pelas regras do PLU.

Para construir abaixo do SMD, os construtores devem efetuar um pagamento – o VSD – equivalente ao produto da metade do valor do terreno multiplicada pela relação entre a superfície faltante para que a construção atinja o padrão mínimo de densidade e a superfície da construção resultante da aplicação desse padrão, observado, no cálculo, o limite de 25% do valor do terreno. Funciona, desse modo, o VSD como uma “outorga onerosa às avessas”: o empreendedor é “punido” financeiramente se não observar a densidade mínima exigida pelo planejamento urbanístico da cidade.

O controle da densidade urbana como meio de realização de um modelo mais sustentável de cidade apresenta expressamente diversos trechos da Agenda Habitat II, documento aprovado na ocasião da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada na cidade de Istambul, Turquia, em 1996.

Por exemplo, o item 76 do Capítulo IV do Plano Global de Ação prevê que, em garantia da oferta adequada de terras aproveitáveis, os governos, em todos os níveis apropriados e de acordo com seus marcos legais, devem:

fazer uso integral da infraestrutura existente nas áreas urbanas, estimulando a *melhor densidade de ocupação do solo disponível*, de acordo com sua capacidade de absorção, ao mesmo tempo garantindo a provisão adequada de parques, áreas comuns e de recreação e porções de terras para jardinagem doméstica, quando for pertinente (FERNANDES, 2003, p. 65, grifos nossos).

Previsão semelhante consta do item 111 da Seção C, que trata do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em processo de urbanização:

111. Muitas cidades estão utilizando terras periféricas para atividades urbanas de maneira indevida, embora haja terras cultiváveis e infraestrutura não exploradas e utilizadas de maneira adequada. Para evitar o crescimento desordenado, insalubre e não sustentável dos assentamentos humanos, é necessário promover padrões de uso do solo que minimizem as demandas de transporte, reduzam o consumo de energia e protejam os espaços verdes e abertos. *Uma densidade urbana apropriada e diretrizes* para o uso diversificado do solo são essenciais para o desenvolvimento urbano. As políticas nacionais, subnacionais e locais e os planos de desenvolvimento devem ser cuidadosamente reexaminados a fim de garantir o melhor uso possível da terra e um desenvolvimento econômico geograficamente mais equilibrado, incluindo a proteção de terras cultiváveis indispensáveis; terras que mantêm a biodiversidade, a qualidade da água e a reposição de águas subterrâneas; áreas frágeis, como as costeiras; e outras áreas vulneráveis que necessitam de proteção (FERNANDES, 2003, p. 65, grifos nossos).

Entre nós, o controle da densidade urbana se faz por meio da fixação, pelo Plano Diretor, de *coeficientes de aproveitamento básico e máximo*, segundo as diretrizes fixadas pelo artigo 28 do Estatuto da Cidade. Por coeficiente de aproveitamento, entende-se a “relação entre a área edificável e a área do terreno” (artigo 28, parágrafo 1º).

O coeficiente de aproveitamento básico estabelece o mínimo de direito construtivo a ser exercido gratuitamente em cada imóvel, sem pagamento de outorga onerosa. É facultado ao Plano Diretor fixar um coeficiente de aproveitamento básico único para todo o território da cidade, ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana (artigo 28, parágrafo 2º), em função do tipo de ocupação e utilização do solo permitidos para cada zona específica e dos objetivos almejados pelo planejamento urbanístico da cidade.

Incumbe ainda ao Plano Diretor definir os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, mediante o pagamento de outorga onerosa pelo beneficiário, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (artigo 28, parágrafo 3º).

Como se vê, o proprietário do imóvel pode chegar ao coeficiente de aproveitamento máximo *se assim o autorizar o município*. A fixação de coeficientes de aproveitamento máximos pela legislação municipal gera para o proprietário do imóvel, portanto, uma simples *expectativa de direito*, pois seu deferimento depende não só do pagamento da outorga onerosa como também da verificação da existência da relação de proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado para aquela área específica. Se a análise da municipalidade verificar que a área *não comporta* o aumento de densidade, o pedido de deferimento do coeficiente de aproveitamento adicional não só pode como *deve* ser indeferido.

No Município de São Paulo, o controle da densidade construtiva é apontado pelo artigo 183 do Plano Diretor Estratégico, aprovado pela Lei Municipal n. 13.430/2002, como um dos elementos que devem necessariamente compor a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Desse modo, a Lei Municipal n. 13.885/2004 incluiu, entre os critérios de uso e ocupação do solo⁷, a “disciplina da densidade de construção, inclusive da densidade máxima passível de ser atingida mediante outorga onerosa ou transferência do direito de construir por porções do território”, utilizando, ainda, a densidade construtiva como critério de classificação das diferentes zonas de uso⁸.

No caso do VSD francês, o intuito do legislador foi o de induzir o empreendedor imobiliário a observar o parâmetro mínimo de densidade em todos os novos empreendimentos, de modo a estimular a construção de uma cidade sustentável – densa e compacta.

Na legislação brasileira, embora os Planos Diretores e as leis municipais de uso e ocupação do solo definam o coeficiente mínimo dos imóveis, nos termos postos pelo Estatuto da Cidade, não dispomos de instrumento tributário semelhante, de indução de cumprimento da

⁷ Artigo 96, inciso III.

⁸ Zonas de baixa, média e alta densidade construtiva.

densidade mínima *em toda a cidade*, no momento da aprovação de todo e qualquer empreendimento.

Os mecanismos jurídicos mais próximos do VSD de que dispomos no ordenamento jurídico brasileiro são os instrumentos previstos no artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição da República, que visam a constringer o proprietário dos imóveis urbanos não utilizados, subutilizados ou não edificadas a dar cumprimento à sua função social, nos termos que dispuser o Plano Diretor e lei municipal específica. Esses instrumentos são a notificação para parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação.

Na cidade de São Paulo, os instrumentos de que trata o artigo 182, parágrafo 4º, da Carta Magna foram implementados no ano de 2010, pela Lei Municipal n. 15.234, posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 51.920/2010.

A Lei Municipal n. 15.234/2010 circunscreveu a aplicação dos instrumentos a imóveis localizados nas Zonas Especiais de Interesse Social de Média e Alta Densidades (Zeis 2 e Zeis 3) e na área da Operação Urbana Centro, determinando a formação de um cadastro prévio para subsidiar as notificações prévias aos proprietários dos imóveis.

De especial interesse para o tema da densidade urbana são as definições de “solo urbano não edificado”, não utilizado e subutilizado, adotadas pela legislação paulistana, tomando como critério central o *coeficiente de aproveitamento* dos imóveis.

Assim, considerou a Lei Municipal n. 15.234/2010 como *solo urbano não edificado* os lotes e as glebas com área superior a 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), em que o coeficiente de aproveitamento utilizado fosse igual zero; *como solo urbano não utilizado* qualquer edificação que tivesse, no mínimo, 80% de sua área construída desocupada há mais de cinco anos, ressalvados os casos em que a desocupação decorresse de impossibilidade jurídica ou pendência judicial; finalmente, como *solo urbano subutilizado*, lotes e glebas com área superior a 250 m² em que o coeficiente de aproveitamento não atingisse o mínimo definido para o lote na zona em que se situam, excetuados os imóveis:

(a) utilizados para a instalação de atividades econômicas que não necessitam de edificações para o exercício de suas finalidades; (b) utilizados como postos de abastecimento de veículos; e (c) integrantes do Sistema de Áreas Verdes do município.

Por fim, no que diz respeito ao *princípio da cidade compacta*, é importante consignar que este foi expressamente positivado, no Município de São Paulo, por meio dos artigos 18 e 19 da Lei Municipal n. 14933/2009, como princípio norteador da sustentabilidade da aglomeração urbana, no contexto da Política de Combate às Mudanças Climáticas da cidade de São Paulo, como segue:

Art. 18. A sustentabilidade da aglomeração urbana deverá ser estimulada pelo Poder Público Municipal e norteadada pelo princípio da cidade compacta, fundamental para o cumprimento dos objetivos desta lei, bem como pautada pelas seguintes metas (grifos nossos):

I - redução dos deslocamentos por meio da melhor distribuição da oferta de emprego e trabalho na cidade;

II - promoção da distribuição de usos e da intensidade de aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar sua ociosidade ou sobrecarga e otimizar os investimentos públicos, fazendo uso do estoque de área construída por uso estabelecido no Quadro 8 anexo à Parte III da Lei n. 13.885, de 25 de agosto de 2004, com alterações subsequentes;

III - estímulo à ocupação de área já urbanizada, dotada de serviços, infraestrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada com redução de custos;

IV - estímulo à reestruturação e requalificação urbanística e ambiental para melhor aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura em processo de esvaziamento populacional, com potencialidade para atrair novos investimentos.

Art. 19. O Poder Público deverá, com auxílio do setor privado e da sociedade, promover a requalificação de áreas habitacionais insalubres e de risco, visando oferecer condições de habitabilidade para a

população moradora e evitar ou minimizar os riscos decorrentes de eventos climáticos extremos.

A taxa sobre o produto da valorização de terrenos e construções resultante da realização de infraestruturas de transporte coletivo e ferroviário

A reforma da fiscalidade urbanística francesa envolveu, igualmente, uma alteração do Código Geral de Impostos, visando a permitir a criação de taxas sobre produto da especial valorização de terrenos e construções, resultantes a) da realização de infraestruturas de transporte coletivo na via e b) da realização de infraestruturas ferroviárias.

A taxa sobre a mais-valia imobiliária resultante da realização de infraestruturas de transporte coletivo na via pode ser instituída sob deliberação das autoridades organizadoras de transportes urbanos. Por sua vez, a taxa sobre a mais-valia imobiliária resultante da realização de infraestruturas ferroviárias pode ser instituída pelo Estado francês, pelas regiões ou pelas autoridades organizadoras de serviços de transportes ferroviários regionais de passageiros. Nenhuma das taxas pode ser instituída na região Île-de-France.

Ambas as taxas afetam o orçamento da autoridade organizadora do transporte e destinam-se exclusivamente ao financiamento da reordenação ou da modernização de equipamentos e infraestruturas de transporte. Se instituída a taxa pela administração central, o produto da arrecadação da exação é afetado à Agência de Financiamento de Infraestruturas de Transporte da França.

Aplicam-se as taxas sobre as cessões a título oneroso de terrenos e construções localizados dentro do perímetro determinado pelo Estado ou pela autoridade organizadora do transporte. Esse perímetro não pode ser superior a uma distância de 800 m de uma estação de transportes coletivos urbanos ou de 1.500 metros de uma entrada de estação ferroviária. Ambas as taxas são instituídas mediante uma declaração de

utilidade pública ou uma declaração de projeto, fixando, além do perímetro de incidência, a vigência e o período de exigibilidade da exação, que não pode exceder o período de 15 anos.

Mediante justificativas particulares de ordem social, podem ser concedidas isenções em função da localização do imóvel ou de características específicas da cessão onerosa.

A base imponible de ambas as taxas corresponde ao montante de 80% da diferença apurada entre o preço da venda estipulado no ato de cessão e, de outra parte, o preço de compra estipulado no ato de aquisição, somado aos custos suportados pelo vendedor, aos custos dos trabalhos de construção autorizados e ao valor das melhorias executadas com finalidade de aprimorar a performance térmica do imóvel. Tanto o valor de aquisição quanto os custos abatíveis são atualizados em função do último índice do custo da construção publicado pelo Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos. A mais-valia assim calculada é descontada da base imponible da “taxa de mais-valia imobiliária”, tributo semelhante ao nosso Imposto de Renda sobre o lucro imobiliário, evitando, assim, a ocorrência de bi-tributação.

Ambas as taxas são exigíveis uma única vez, na oportunidade da primeira cessão onerosa que ocorrer após a data de entrada em vigor da exação. O valor de cada taxa, que não pode exceder o teto máximo de 5% do preço da cessão, é distribuído à razão de 15% para as autoridades organizadoras de transportes urbanos, 5% para a região e 5% para o Estado francês.

No Direito Brasileiro, o instituto que guarda maior semelhança com as taxas de mais-valia imobiliária instituídas pela Reforma da Fiscalidade Urbanística Francesa é, sem sombra de dúvida, a *contribuição de melhoria*, enumerada pelo artigo 4º, inciso IV, alínea “b”, da Lei n. 10.257/2001, como um dos instrumentos tributários e financeiros da política urbana nacional e incidente, nos termos do artigo 145, inciso III, da Constituição da República, sobre a mais-valia imobiliária decorrente da realização de *obra pública*.

“Obra pública”, conforme definição proposta por Celso Antonio Bandeira de Mello (2010, p. 695-696), “é a construção,

reparação, edificação ou ampliação de um bem imóvel pertencente ou incorporado ao domínio público”. Não é difícil depreender a enorme importância das obras públicas para o exercício da atividade urbanística. A promoção das funções essenciais da cidade – circulação, habitação, lazer e trabalho – concretiza-se, materialmente, mediante a execução de obras públicas, de pequeno a grande porte, financiadas por toda a coletividade por meio dos recursos oriundos, em geral, da arrecadação de impostos.

Considerando o alto custo financeiro e social da atividade urbanística, causa estranhamento ao princípio da igualdade que a mais-valia gerada para os imóveis circundantes a obras públicas, financiadas com esforço pela comunidade, sejam apropriadas única e exclusivamente pelos proprietários dos imóveis beneficiados.

Como bem explica Daniela Campos Libório di Sarno acerca do princípio urbanístico da repartição dos ônus e distribuição dos benefícios do processo e urbanização, tratado no inciso IX, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade:

esse princípio de Direito Urbanístico na verdade traduz o tratamento isonômico que deve ser dado a todas as pessoas atingidas por atividades urbanísticas. As intervenções urbanísticas existem para melhorar a qualidade de vida local, portanto, suas interferências sempre resultam em benefícios para a coletividade. Se assim não fosse, tal ação tornar-se-ia ilegítima. Contudo, é possível que alguém tenha seu direito particular restringido em face das necessidades sociais, que, no entanto, valorizarão a região afetada.

Esta melhoria, em geral, se traduz economicamente em valorização imobiliária, fazendo com que os proprietários sejam os beneficiados da atuação urbanística. Se tais proprietários particulares não auxiliaram no custeio das obras, é justo que deles seja cobrado um *quantum* proporcional à valorização ocorrida (DI SARNO, 2004, p. 55).

No mesmo sentido, as palavras de Carlos Roberto Marques (2005, p. 37):

a solidariedade social impõe que todos suportem igualmente os ônus impostos em nome do bem comum. *A contrario sensu* também não seria justo que uma pequena parte da sociedade se beneficiasse com a valorização engendrada no seu imóvel em razão de uma obra pública financiada com recursos públicos formados por contribuições de todos os membros da coletividade.

Segundo pontua Carlos Ari Sundfeld (2006, p. 60), o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inciso IX, “fixou importante diretriz quanto ao aspecto econômico do processo e urbanização”, determinando que os ônus e benefícios do processo de urbanização sejam distribuídos segundo o que o autor denomina como “um critério de justiça”, que impõe, entre outros aspectos, a “efetiva recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” prevista no inciso XI do mesmo artigo 2º do Estatuto.

Tais previsões significam que, em nosso ordenamento jurídico, a recuperação das mais-valias urbanísticas não é uma mera faculdade, mas sim um *dever* do Poder Público, a ser desempenhado por meio dos instrumentos – políticos, financeiros e jurídicos –, postos pelo próprio Estatuto ou pelas demais leis urbanísticas.

Entretanto, em razão da complexidade do procedimento imposto pelo Código Tributário Nacional para a instituição da contribuição de melhoria – além do claro desinteresse político, temeroso da impopularidade da exação –, o tributo encontra-se hoje em quase que completo desuso.

Como bem sintetiza Regina Helena Costa (2006, p. 113):

[...] as dificuldades existentes para a exigência desse tributo, em face da realidade brasileira, fazem com que a contribuição de melhoria seja um instituto sem aplicação prática. Com efeito, os arts. 81 e 82 do Código Tributário Nacional, a pretexto de estabelecerem normas gerais acerca dessa espécie tributária, traçam um procedimento demasiadamente complexo para sua instituição, especialmente considerando

a deficiente infraestrutura administrativa da grande maioria dos Municípios Brasileiros.

Esperar-se-ia que a edição do Estatuto da Cidade pudesse conferir novo fôlego à instituição da contribuição de melhoria no Brasil, principalmente entre os municípios, uma vez que, nos termos do artigo 182, *caput*, da Constituição da República, estes são os entes federativos constitucionalmente competentes para a execução da política urbana.

Entretanto, não é o que se verificou. Passados quase dez anos da edição do Estatuto, a contribuição de melhoria continua sendo pouco utilizada, o que representa uma flagrante violação não apenas às disposições da Lei n. 10.257/2001, que alçaram a recuperação da mais-valia urbanística à condição de dever do Poder Público, como também ao artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enumera como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente federativo.

No que diz respeito aos efeitos da expansão das redes de transporte público de massa nas grandes cidades brasileiras sobre os imóveis do entorno, é importante tecer algumas considerações.

Em primeiro lugar, é preciso ponderar que, conforme as características específicas da infraestrutura de transporte instalada na cidade, os impactos sobre o entorno sofrem grande variação, podendo, desse modo, gerar tanto a valorização quanto a desvalorização dos imóveis vizinhos.

Por exemplo, na cidade de São Paulo, a instalação de *corredores de ônibus* na Avenida Santo Amaro e, mais recentemente, na Avenida Rebouças, em que pese tenham produzido ganhos significativos em termos de mobilidade urbana, acabou por diminuir significativamente o valor econômico dos imóveis do entorno, em razão da *degradação da vizinhança* pelos impactos negativos em termos paisagísticos e de incomodidade.

Em contrapartida, a abertura de novas estações de metrô na cidade de São Paulo tem gerado expressiva valorização econômica para

os imóveis localizados no entorno⁹, o que, pelo incremento do custo da moradia, acaba por expulsar a população mais pobre – destinatária original dos investimentos em transporte público urbano de massa – para regiões mais distantes do centro das cidades, onde os imóveis são significativamente mais baratos porque a região é mais mal servida, inclusive de meios de transporte público (PAIVA, 2011). Trata-se do fenômeno da “expulsão branca” ou da “expulsão pelo mercado”.

A situação é paradoxal, pois a instalação de infraestruturas de transporte público de massa, considerada um dos elementos essenciais do desenvolvimento urbano sustentável, acaba por alimentar a especulação imobiliária e a expansão urbana desordenada, agravando a exclusão social tanto do ponto de vista do acesso à terra como da mobilidade urbana.

Não há solução simples para o enfrentamento de problema tão complexo. Duas medidas necessárias podem, entretanto, ser desde logo apontadas: em primeiro lugar, a efetiva recuperação, pelo Poder Público, das mais-valias urbanísticas geradas pelas infraestruturas de transporte, seja pela cobrança de contribuição de melhoria, seja pelo manejo da desapropriação por zona¹⁰, impedindo que a riqueza gerada pela coletividade seja livremente apropriada pelos especuladores; e, em segundo lugar, a imprescindível conjugação dos planos de desenvolvimento de transporte urbano com a ordenação do uso e ocupação do solo das cidades, para que os parâmetros urbanísticos, tais como o zoneamento, possam ser devidamente manejados no intuito de evitar ou ao menos mitigar a expulsão branca.

⁹ Estudo realizado pela Companhia do Metropolitano de São Paulo estima que a instalação da Linha 4 – Amarela do Metrô, ligando a Vila Sônia ao Centro da cidade, tenha gerado uma valorização média de 30% para os imóveis localizados no entorno, conforme a reportagem da Agência Estado publicada aos 13 de outubro de 2010 - Linha 4 valoriza imóveis e Metrô-SP quer parte do IPTU.

¹⁰ Decreto-Lei n. 3365/1941. Art. 4º – A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Experimentação do pedágio urbano

A adoção do pedágio urbano, como fonte de recursos para o investimento no sistema de transportes e como meio de combater a poluição atmosférica e os incômodos gerados pela circulação irrestrita de veículos automotores, é hoje uma alternativa debatida em todas as grandes cidades do mundo (COSTA, 2011),¹¹ especialmente em razão dos compromissos internacionais, assumidos pelos países signatários da Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e do Protocolo de Kyoto, de reduzir ou mitigar a emissão de gases com efeito estufa e demais poluentes atmosféricos.

Seguindo a lógica do movimento Grenelle, fortemente baseado, como vimos, em planejamento estratégico e consulta popular, a última inovação trazida pela Reforma da Fiscalidade Urbanística Francesa, formalizada por meio da introdução da Seção 11 bis no Código Geral de Impostos, trata, justamente, da *experimentação do pedágio urbano* pelas coletividades territoriais francesas.

Nos termos do texto legal aprovado ao final de 2010, o pedágio urbano, definido como a “tarifação de deslocamentos efetuados por meio de veículos terrestres a motor”, poderá ser instituído por demanda da autoridade organizadora dos transportes urbanos, a título experimental, pelo período de três anos, por aglomerações urbanas que tenham mais de 300.000 habitantes e possuam planos de deslocamentos contemplando a prestação de transporte coletivo em via. Aplicável aos veículos que ultrapassarem um perímetro geográfico pré-determinado, o pedágio urbano será cobrado em um montante fixado pela autoridade organizadora de transportes urbanos, observados os limites definidos por decreto do Conselho de Estado. O produto da arrecadação, afetado à autoridade organizadora de transportes, deverá ser destinado ao financiamento das

¹¹ Vide, a esse respeito, o artigo de COSTA, F. F. *O pedágio urbano como instrumento de regulação do espaço viário e financiamento do sistema de transportes*. Disponível em: <http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp_16congr/resumos/arquivos/antp2007_261.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2011.

ações enumeradas no plano de deslocamentos urbanos de cada aglomeração urbana específica.

As coletividades, ou grupos de coletividades, interessadas em participar da experimentação deverão, primeiramente, realizar um estudo prévio de impacto, mediante consulta pública com todas as partes interessadas. Os projetos de experimentação, assim instruídos, serão endereçados ao ministro encarregado das coletividades territoriais e ao ministro encarregado dos transportes, especificando, obrigatoriamente, as modalidades de avaliação da experimentação. Finalmente, com o parecer da autoridade competente, as experiências serão autorizadas por decreto do Conselho de Estado.

Observe-se que o pedágio urbano não poderá ser instaurado antes da implantação de infraestrutura e serviços de transporte coletivo capazes de acolher a transferência de tráfego ligada à instauração do pedágio. As coletividades ou grupamentos de coletividades que realizarem a experiência deverão elaborar e transmitir ao ministério competente, a cada doze meses, um relatório contendo as informações necessárias à avaliação da experimentação, tendo em vista os objetivos de diminuição de poluição e de incomodidade.

Terminado o prazo legal fixado para a experimentação do pedágio urbano, o governo francês encaminhará ao Parlamento um relatório contendo a avaliação circunstanciada das experiências realizadas para futura deliberação quanto à implementação definitiva do pedágio urbano nas cidades francesas.

No Brasil, diversamente da França, a opção pela instituição ou não do pedágio urbano é matéria de competência estritamente municipal, não apenas por se tratar de questão de interesse eminentemente local, como também em razão da natureza jurídica do pedágio, correspondente, entre nós, à tarifa cobrada em razão da utilização de bem público municipal – no caso, as vias e os logradouros públicos urbanos.

Noticie-se, por fim, que a cidade de São Paulo, quando da edição da Lei Municipal n. 14.933/2009, optou por *excluir* a adoção do sistema de tráfego tarifado das medidas de gestão e planejamento de mobilidade

urbana destinadas ao combate das mudanças climáticas¹². Também privilegia a adoção de outros mecanismos para o controle da poluição do ar e do incômodo gerado pelos veículos automotores, como, por exemplo, a realização anual de inspeção veicular, o rodízio de veículos no centro expandido e a restrição de circulação de caminhões no perímetro urbano.

Considerações finais

Este breve exercício de Direito Comparado permite que façamos as seguintes considerações finais:

- a edição de Documentos e Convenções Internacionais sobre a proteção e preservação do meio ambiente, desenvolvimento sustentável e habitat levaram à construção jurídica de um ideal de sustentabilidade compartilhado mundialmente pelas cidades;
- o fenômeno da globalização facilita a troca de ideias e experiências entre as grandes cidades, o que não só pode como deve levar ao aprimoramento das políticas, dos programas e dos institutos locais de gestão urbana sustentável;
- nesse contexto, o tema da fiscalidade urbanística é de especial interesse ao desenvolvimento urbano sustentável, pois a eficiente arrecadação e administração das receitas públicas tributárias e não tributárias conexas à atividade urbanística do Poder Público pode contribuir para a efetividade do planejamento

¹² Lei Municipal n. 14.933/2009. Art. 6º. As políticas de mobilidade urbana deverão incorporar medidas para a mitigação dos gases de efeito estufa, bem como de outros poluentes e ruídos, com foco na racionalização e redistribuição da demanda pelo espaço viário, na melhoria da fluidez do tráfego e diminuição dos picos de congestionamento, no uso de combustíveis renováveis, promovendo, nessas áreas, as seguintes medidas:

l - de gestão e planejamento:

f) restrição gradativa e progressiva do acesso de veículos de transporte individual ao centro, excluída a adoção de sistema de tráfego tarifado, considerando a oferta de outros modais de viagens.

-
- urbanístico das cidades, não só sob o ponto de vista estritamente fiscal como também extrafiscal, para realização de objetivos de política urbana;
- entretanto, não é possível importar soluções prontas; é preciso conhecer a fundo o contexto local para criar e implementar instrumentos de gestão urbana sustentável verdadeiramente eficazes, adaptados à realidade única de cada cidade.

Referências

AGÊNCIA ESTADO. **Linha 4 valoriza imóveis e Metrô-SP quer parte do IPTU**. 13 out. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,linha-4-valoriza-imoveis-e-metro-sp-quer-parte-do-iptu,624105,0.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

AMBORSKY, D.; SMOLKA, M. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. **Eure**, Santiago de Chile, v. 29, n. 88, p. 55-77, 2003.

ATALIBA, G. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOYSSOU, F. La fiscalité de l'urbanisme en droit français. In: SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

COSTA, R. H. Instrumentos tributários para a política urbana. In: DALLARI, A. de A.; FERAZ, S. (Org.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 44-60.

COSTA, R. H. **Praticabilidade e justiça tributária**: exequibilidade da lei tributária e direitos do contribuinte. São Paulo: Malheiros, 2007.

COSTA, F. F. da. **O pedágio urbano como instrumento de regulação do espaço viário e financiamento do sistema de transportes**. Disponível em: <http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp_16congr/resumos/arquivos/antp2007_261.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2011.

DI SARNO, D. C. L. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

FERNANDES, M. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FRANÇA. **Constitucion de 4 de outubro de 1958**. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

FRANÇA. **Lei 2007-1822 de 24 de dezembro de 2007**. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000017853368&fastPos=1&fastReqId=582828502&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

FRANÇA. **Lei 2010-1658 de 29 de dezembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023316044&fastPos=1&fastReqId=1705437030&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

FRANÇA. **Code Général des Collectivités Territoriales - CGCT**. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20111212>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

MARQUES, C. R. **Contornos e fundamentos modernos da contribuição de melhoria**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MARQUES NETO, F. de A. Outorga onerosa do direito de construir (Solo Criado). In: DALLARI, A. de A.; FERAZ, S. (Org.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 221-244.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINISTÈRE de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement. **Le Journal du ministère du Développement durable hors série/ septembre 2009**. Paris: Dicom – Département Image, 2009.

MINISTÈRE de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement. **Le Journal du ministère du Développement durable – novembre 2010**. Paris: Dicom – Département Image, 2010.

MINISTÈRE de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement. Direction générale de l'Aménagement, du logement et de la nature. **Réforme de la fiscalité de l'aménagement**. Paris, Janvier, 2011.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei n. 13.430/2002 de 13 set. 2002. Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 13 set. 2002. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/leis/L13430.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei n. 13.885/2004 de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordenação do uso e ocupação do solo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 ago. 2004. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/leis/L13885.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei n. 14.933/2009 de 5 de junho de 2009. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 jul. 2009. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/leis/L14933.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei Municipal n. 15.2324/2010 de 1º de julho de 2010. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 1º de jul. 2010a. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/leis/L15234.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto n. 51.920/2010 de 11 de novembro de 2010. Regulamenta a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, nos termos da Lei n. 15.234, de 1º de julho de 2010. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 2010b. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D51920.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAIVA, C. **Distribuição da população na região metropolitana de São Paulo**. Disponível em: <<http://observasaude.fundap.sp.gov.br/RgMetropolitana/Condio%20de%20Vida%20e%20Sade/Informa%C3%A7%C3%A3o%20Demogr%C3%A1fica/PopRMSP07.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUNDFELD, C. A. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. de A.; FERAZ, S. (Org.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 1-22.

Este artigo foi publicado originalmente na Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v.2., n.2, p. 361-399, jul./dez. 2011
