

## 1 Apresentação: Das Vilas Coloniais às Favelas; dos Jardins de Versailles à « Mixité Social » “– *L’État sommes-nous !*”

Até 2050, cerca de 80% da população da América Latina e Caribe habitará em cidades (UNIHABITAT, 2013), enquanto que, para o mesmo ano, a projeção de aumento demográfico dos países da União Europeia, em comparação com o de 2013, será de mais de 500 milhões de pessoas, a maior parte,  $\frac{3}{4}$  delas, habitantes de zonas urbanas também. (DÉVOUÉ, 2014, p. 235)

Neste sentido, se a densidade urbana, cada ano mais concentrada nas cidades, contribui para as mudanças climáticas e para o aquecimento global e concorre decisivamente para a poluição atmosférica e para o aumento da emissão dos gases de efeito estufa e novas explosões demográficas estão previstas até 2050, pode-se afirmar que, nos próximos trinta e cinco anos, a grande parte de mais de um bilhão de pessoas (ONU, 2015) vai nascer sob o signo do risco de doenças típicas da urbanização (DUBOIS-MAURY e CHALINE, 2002, p. 127) e, sem ser apocalíptica, mesmo de morte. (OMS, 2015)

Quais são as singelas ações que nós – cidadãos, governos, entidades civis, empresas – podemos executar para “salvar” essa nova geração, nossos filhos, nossos netos, a continuação da humanidade? É sobre esta questão que se debruçam urbanistas, ecologistas, juristas, entidades civis e governamentais: a pensar e repensar as medidas hábeis à permanente reconstrução de cidades sustentáveis.

Com efeito, sob a perspectiva estrita de governança, o Estado sozinho não é capaz de dar conta desta tarefa sem a ajuda de outras entidades: tanto as Federações, através das ordens jurídicas parciais, quanto os Estados Unitários, por meio das demais coletividades territoriais: é o caso do Brasil e da França, respectivamente.

Ainda que o Brasil detenha a matriz energética mais limpa do mundo industrial – energia que vem do sol, dos ventos, dos mares, dos rios, do material orgânico em geral (os *bios*<sup>1</sup>) –, as iniciativas se concentram mais no nível nacional do que no local, enquanto na França, que distribui sua matriz energética entre fóssil (50,7%), nuclear (42,3%) e somente 7,5 % renovável, as coletividades territoriais através das quais o poder se descentraliza, têm

---

<sup>1</sup> Biomassa, biocombustíveis, entre os quais o biodiesel etc É possível conhecer a evolução normativa do biodiesel, um dos combustíveis renováveis passíveis de utilização para o aperfeiçoamento da qualidade do ar, principalmente no meio urbano, através do seguinte artigo : FARIAS, Talden. et CORREIA, Arícia Fernandes. “Le Biodiesel dans le Contexte Juridique Brésilien ». **Revue de l’Environnement**, Paris, 2015. (dans la presse)

obrigação direta, perante as comissões europeias, de executar nos próximos anos a política de transição energética – de fóssil para a mais renovável o possível. (DÉVOUÉ, 2014, p. 235)

Neste sentido, o objetivo desta pesquisa é o de estabelecer uma comparação entre as duas organizações político-administrativas, a fim de verificar se é possível aos Estados brasileiro e francês estimular a produção e o uso de energias renováveis no ambiente urbano, através das possibilidades jurídico-urbanísticas das municipalidades brasileiras e das coletividades territoriais locais – as comunas – francesas, em particular por intermédio do ordenamento dos territórios e, principalmente, do planejamento urbano e ambiental e como umas podem aprender com as outras, observadas as peculiaridades geográficas de seus territórios.

A hipótese é de que, a despeito da competência da União para legislar sobre energias, é possível descentralizar o fomento à produção e ao uso de energias renováveis através do direito da cidade e do planejamento urbano, de competência eminentemente local, tanto no Brasil, quanto na França.

A metodologia da pesquisa será então a de uma investigação de “tipo jurídico-comparativo” (GUSTIN, 2002, p. 49), elegendo-se: (a) como ordenamentos a serem comparados, as ordens constitucionais e ordinárias brasileira e francesa e (b) como elementos de comparação os seus « cadernos de melhores práticas » do século de XXI (de 2001 a 2015) a propósito, especificamente, do tema do fomento às energias renováveis mediante planejamento urbano-ambiental, dentro de uma proposta epistemológica de simbiose entre o Direito do Urbanismo e o do Meio Ambiente, (c) tendo como fontes de comparação a legislação e a doutrina franco-brasileiras. Para fazê-lo, inicialmente será necessário compreender, sob o aspecto político – e, porque não ?, histórico – a evolução da organização dos Estados brasileiro e francês : no Brasil, desde as vilas coloniais até as municipalidades « federativas » e suas cidades e metrópoles plenas de habitantes de favelas, nas quais não existe até hoje sequer sistema de esgotamento sanitário adequado, que dirá condições socioambientais dignas ; na França, desde as estruturas descentralizadas da Revolução Francesa, antes da qual o Antigo Regime mantinha seus jardins – de que os Jardins de Versailles são os mais emblemáticos – fechados para o povo, até a “mixité social” (mistura social) <sup>2</sup> contemporânea, em razão da qual se exige (teoricamente) que a(s) diferença(s) conviva(m) entre si num mesmo espaço.

---

<sup>2</sup> Explicando o conceito, de acordo com Yves Jégouzo, « l'idée essentielle [de la mixité social] est d'assurer, sur un espace territorial donné (immeuble, quartier, ville, agglomération), une répartition équilibrée entre les différents niveaux socio-économique de population. La diversification sociale implique donc la réalisation de

## **2 Contexto Político e de Organização do Poder - *Quelque fois, « le Roi se Meurt »*** (IONESCO, 1963)

Os contextos políticos de organização do Estado brasileiro e francês são completamente diferentes – se no Brasil o Estado é composto por múltiplas entidades, na França ele é tradicionalmente unitário – ; entretanto, sob certo prisma, essa diferença pode ser mais formal do que material: enquanto o Brasil tem três níveis de poder (nacional, regional e local), grande parte das competências são conferidas à União, o que contribui para a centralização do poder ; em sentido inverso, ainda que o Estado francês seja Unitário, o movimento pela descentralização administrativa não parou de crescer desde a reforma constitucional que a colocou de maneira expressa na Constituição.<sup>3</sup>

É a propósito da riqueza dessas comparações que é necessário compreender a distribuição do poder sobre o território desses dois países.

### **2.1 Federação Brasileira**

O Estado brasileiro é do tipo federal, formado pela união indissolúvel dos Estados-membros, do Distrito Federal e das Municipalidades, que ganharam esse *status* político autônomo com a Constituição de 5 de outubro de 1988, depois de uma longa luta política municipalista por reconhecimento, de forma que as « comunas brasileiras » fazem parte da Federação, desfrutando de poderes de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autossuficiência financeira. De acordo com Bastos (1995, p. 376), “(...) no Brasil, se prefere dividir o exercício da soberania pelas três ordens jurídicas diferentes, com níveis variáveis de

---

logements sociaux dans les territoires où ils sont déficitaires, voire inexistants, et la production d'une offre différent là où ils sont excédentaires. » (JÉGOUZO, 2011, p. 561) (« (...) a ideia essencial de mistura social é de assegurar, sobre um dado espaço territorial (imóvel, quarteirão, cidade, aglomeração), uma repartição equilibrada entre os diferentes níveis socioeconômicos da população. A diversificação social implica então a construção de moradias sociais onde elas são deficitárias, ou mesmo inexistentes, e a produção de uma oferta diferente lá onde elas são excedentes.” – tradução livre )

#### **<sup>3</sup> Constitution Française de 4 de octobre de 1958 (en vigueur)**

Article 1er

**La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.**

(Artigo 1º

**A França é uma República indivisível, laica, democrática e social. Ela assegura a igualdade perante a lei de todos os cidadãos, sem distinção de origem, de raça ou de religião. Ela respeita todas as crenças. Sua organização é descentralizada.** – tradução livre)

extensão sobre o espaço territorial de sua competência, mas com a mesma dignidade e hierarquia constitucional”. (HORTA, 1996, p. 214 e BARROSO, 1993, p. 257)

A forma federativa é tão importante que ela é protegida pelo « núcleo duro » da Constituição (CORREIA, 2008) – esse conjunto de matérias que não podem ser modificadas, uma vez que representam a essência mesma do Estado –, de forma que é proibido que sejam modificadas pela ação do poder constituído de reforma : para mudar a Federação brasileira em seu âmago, é necessário escrever uma nova Carta Política.

Depois de uma longa jornada, as Municipalidades, que participaram, ainda que indiretamente, da vida política brasileira desde a fórmula colonial de exploração das terras do pau-brasil (HOLANDA, 1969 e COSTA, 2002, p. 42), alcançaram autonomia política, administrativa e financeira (ainda que, materialmente, a financeira tenha sido obtida somente por aquelas que não dependem de repasses de verbas federais para sobreviver ...).

Dentro desse quadro de ambiguidade política, as municipalidades, mesmo muitas das vezes dependendo dos repasses de verbas federais e mesmo tendo suas autonomias restringidas pelo princípio da simetria, segundo o qual certas normas de organização do poder federal devem ser reproduzidas pelos Estados-membros e pelas Municipalidades (FERRARI, 2003), dispõem de atribuições suficientes para fomentar a produção, a distribuição e o uso de energias renováveis, principalmente através da Política Urbana de desenvolvimento sustentável da cidade, conforme demonstrar-se-á.

## **2.2 Descentralização do Estado Unitário Francês**

Ao contrário de uma Federação que, mesmo que composta, concentra a maior parte das competências na União, o Estado Unitário francês, herdeiro do Absolutismo, parece procurar a descentralização administrativa das políticas públicas nacionais para as coletividades territoriais desde a organização jacobinista do poder. (BIGOT, 2010) De acordo com Bigot (*idem*, p.21), « les actuelles 36.571 communes métropolitaines sont les héritières directes de la Révolution française, celle de l’été 1789. »<sup>4</sup>

Shrétien e Chiffrot ensinam que « au sein des institutions françaises, la décentralisation correspond à l’attribution d’une certaine autonomie à des collectivités qui

---

<sup>4</sup> “(...) as atuais 36.571 comunas metropolitanas são as herdeiras diretas da Revolução francesa, aquela do verão de 1789.” (tradução livre)

‘s’administrent librement par des conseils élus’, sous le contrôle du gouvernement. » (CHRÉTIEN e CHIFFLOT, 2010, p. 12) <sup>5</sup>

Para fazer face à jurisprudência do Conselho Constitucional, que preferia os princípios da indissolubilidade do Estado francês e da igualdade, a revisão constitucional de 2003 impôs uma nova leitura da Constituição de 4 de outubro de 1958, ao estampar um novo princípio expresso: o da descentralização, a ser sopesada com os demais já citados. (AUBY, 1990, p. 20-30 e AUBY, 2003)

Isso acontece porque o Estado Unitário francês é composto por coletividades territoriais (administrativamente) descentralizadas: as comunas, os departamentos (os dois uma herança direta do poder revolucionário) e as regiões, que representam uma nova tendência de organização do poder sobre o território (AUBY, 1990, p. 11), os três tipos-administrativos aos quais são dadas competências próprias – para fazer tudo o que pode ser melhor praticado no âmbito de sua escala – e, se necessário, delegado pelo Estado.

Depois de uma longa jornada também, as comunas francesas<sup>6</sup> têm a sensação de terem alcançado um papel protagonista no tema do desenvolvimento urbano que, no período napoleônico, com as nomeações determinadas pelo Estado para que os agentes federais de supervisão ficassem próximos às administrações comunais ao serviço do governo central, não do local (BIGOT, 2011, 2128), elas não possuíam em absoluto. Neste sentido, a livre administração das coletividades territoriais é reconhecida pela Constituição: o artigo 34 confere à lei a competência para garantir os princípios fundamentais « da livre administração das coletividades territoriais, de suas competências e de seus recursos », enquanto o artigo 72, alínea 3, dispõe que « dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s’administrent librement par de conseils élus. » (“dentro das condições previstas por lei, as coletividades se administram livremente por conselhos eleitos” – tradução livre)

Hoje a relevância das coletividades territoriais para a execução da política energética é reconhecida não apenas pela esfera nacional, mas, também, pela comunidade europeia. Segundo Elina Dévoué, « la politique énergétique ne peut être réalisé sans l’implications des entités infra-étatiques. L’échelon local est primordial pour lutter contre les changements

---

<sup>5</sup> “(...) no seio das instituições francesas, a descentralização corresponde à atribuição de uma certa autonomia às coletividades que se administram livremente pelos conselhos eleitos.” (tradução livre)

<sup>6</sup> As *espécies* “communes” (comunas) serão utilizadas no lugar do *gênero* “coletividade territorial”, uma vez que são as mais próximas ao conceito das municipalidades (*rectius*, Municípios).

climatiques et mettre en œuvre des politiques en vue d'une gestion durable de l'énergie. »  
(DÉVOUÉ, 2014, p. 236)<sup>7 8</sup>

### **2.3 As Municipalidades Brasileiras e as Comunas Francesas**

Assim, mesmo que, em 2015, as 5.570 municipalidades brasileiras rivalizem com as 36.571 comunas francesas os quantitativos de unidades locais relativas à distribuição da organização política e/ou administrativa no Brasil e na França, respectivamente, é pacífico que tanto em umas, quanto em outras, são responsáveis pelo exercício democrático do poder local, este que na França tem por fundamento a chamada « *democracie de proximité* ». (CHICOT, 2005, p. 3)

Verificar-se-á que, através das competências das municipalidades brasileiras e das comunas francesas, é possível estimular a existência de uma cidade sustentável através do uso de energias renováveis, ainda que o Estado francês ou a União, no Brasil, respectivamente, eventualmente não o façam.

Mas, para compreender o papel das entidades de poder local no Brasil e na França e como elas podem contribuir para com a transição energética – de principalmente fóssil para fortemente sustentável –, é necessário verificar na Constituição brasileira e francesa, respectivamente, quais são suas competências em matéria de urbanismo e de meio ambiente.

## **3 As Competências Urbanísticas e Ambientais nas Constituições do Brasil e da França** *– Do Ipiranga, Marchons !*

### **3.1 Constituição Urbanístico-Ambiental**

A Constituição brasileira é plena de dispositivos normativos que tratam do direito do urbanismo – tanto que ela é conhecida também pela expressão « Constituição de Urbanismo » (BONIZATO, 2010) - , a começar por aquela que expressamente diz que se trata de

---

<sup>7</sup> “(...) a política energética não pode ser realizada sem implicação das entidades infra-estatais. A esfera local é primordial para lutar contra as mudanças climáticas e colocar em prática as políticas dirigidas a uma gestão sustentável das energias.” (tradução livre)

<sup>8</sup> Neste sentido, o Professeur Frédéric Rolin analisa que, se as coletividades não exercem seu papel a propósito da promoção de energias renováveis, é necessário que o Estado as constranja a fazê-lo. Esta foi uma de suas conclusões da palestra intitulada « *Les Energies Renouvelables et le Planification d'Urbanisme en France* », no **II Seminário Franco-Brasileiro sobre Pesquisa em Direito da Cidade : Território, Planejamento e Energias Renováveis**, que ocorreu no dia 25 de Maio de 2015, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

competência concorrente entre a União – e suas regras gerais –, e os estados-membros, que as podem sub-rogar, em caso de inexistência, ou complementar, se existentes, e as municipalidades, que podem as suplementar, de um lado, e, do outro, têm a atribuição privativa de elaborar os planos locais de desenvolvimento das cidades.

Certamente, mais que a suplementação/complementação da legislação nacional e regional, as municipalidades dispõem de atribuições próprias para: (i) disciplinar os interesses locais (com o mesmo espírito de subsidiariedade que é atribuída às coletividades locais francesas), (ii) contratar as concessões, permissões e autorizações de serviços públicos de interesse local, (iii) disciplinar o ordenamento do território, através da planificação e do controle da utilização e da ocupação do solo, (iv) definir a Política Urbana voltada ao desenvolvimento sustentável das cidades, (v) instituir o Plano Diretor Urbano para as comunas à partir de 200 mil habitantes, (vi) recolher (vi.i) os impostos necessários à prestação dos serviços públicos locais et (vi.ii) os impostos-sanção contra a especulação imobiliária urbana e, entre muitas outras mais, (vii) definir a função social e ambiental da propriedade urbana e mesmo da própria cidade. Somente para fazer um paralelo com o modelo francês, é necessário observar também que as Municipalidades têm também poder regulamentar: (i) executivo, para regulamentar as leis e (ii) autônomo, para a organização interna da Administração, desde que não haja aumento de despesas.

O direito urbanístico, então, já nasce « constitucionalizado » (CORREIA, 2015, p. 449); o que ainda não ocorreu foi a interpretação do direito ordinário em consonância para com as regras e princípios constitucionais urbanísticos, de uma tal maneira que o juiz do século XXI, na maioria das vezes, interpreta o direito de propriedade da mesma forma com a qual ele foi concebido no século XVIII, através de uma visão estritamente liberal e individualista, sem levar em conta que a função social não lhe é um elemento externo, mas parte de sua essência. (*ibidem*)

De seu turno, o direito ambiental também é pleno de referências, direta ou indiretamente, no texto constitucional, de forma que, para os ambientalistas, a Constituição pode receber o adjetivo verde também: diante do fenômeno da « constitucionalização do meio ambiente ou da ecologização da Constituição brasileira » (CANOTILHO e LEITE, 2008), de uma “Constituição Ambiental”.

Neste sentido, a Constituição dispõe, em matéria ambiental, a título exemplificativo, que: (i) a competência para a guarda do meio ambiente é comum a todas as entidades federativas, (ii) é necessário preservar a fauna, a flora e a biodiversidade, (iii) é necessário

lutar contra a poluição em todas as suas formas e, entre outras atribuições da mesma natureza, (iv) o meio ambiente é um bem suscetível de proteção em si mesmo, ainda que não esteja a serviço do homem e (v) deve ser protegido também em nome das gerações futuras, razão pela qual se exige dos poderes públicos que assegurem um desenvolvimento sustentável.

### **3.2 Do « Silêncio Urbanístico» à « Eloquência Ambiental »**

Diferentemente da Constituição brasileira, a francesa não dispõe de nenhuma competência expressa em matéria de direito urbanístico; entretanto, essa atribuição – para o poder de legislar e de regulamentar em matéria de urbanismo – pode ser encontrada, de uma maneira implícita, de outras regras constitucionais.

De acordo com Jérôme Tremeau (2010, p. 2446), a competência para disciplinar o direito urbanístico está indiretamente na Constituição francesa a partir do momento em que ela assegura as garantias procedimentais e prevê princípios de fundo, tais quais: (i) a proteção da propriedade – e, ao mesmo tempo, às restrições ao seu exercício próprias ao direito urbanístico – ; (ii) o princípio da igualdade perante os ônus públicos ; (iii) o direito ao recurso e (iv) a consagração da livre administração das coletividades territoriais, entre as quais, as comunas : se elas são administrativamente autônomas, elas podem organizar seus territórios e a forma própria de sua ocupação : elas podem ter regras de direito urbanístico.

O mesmo autor desvenda a natureza constitucional do direito urbanístico também dentro da repartição magna entre reserva de lei e regulamento, que lhe deve ser aplicado pelas comunas, a despeito da diminuição considerável do poder regulamentar, segundo Favoreau (1981 e 1977), depois da jurisprudência do Conselho Constitucional, que exige a disciplina das matérias por lei, toda vez que um princípio geral de direito seja violado: « et ils sont beaucoup ... » (*e eles são muitos ...*).

Especificamente em matéria de direito urbanístico, a posição da Corte não foi diferente. Não importa que a Constituição não tenha um dispositivo expresso sobre a matéria. Primeiro, porque o Conselho Constitucional tem competência para apreciar as leis que afetem os direitos fundamentais, o que lhe permite se manifestar sobre o tema, ainda que por via reflexa. Em segundo lugar, em razão de uma interessante ilação: a da proteção do direito urbanístico a partir da tutela do direito ambiental pela Carta do Meio Ambiente de 2004 (Loi Constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005), incluída no bloco de constitucionalidade francês.

É a conclusão que se extrai do *Arrêt « Commune d'Annecy »* (CE. 3 oct. 2008, n. 29731: JurisData n. 2008-074233 ; JCP A 2008, 2279, note P. Billet.) . Numa interpretação do direito urbanístico à luz da Constituição, o Conselho de Estado compreendeu que, se a matéria, após a referida revisão, que incluiu o direito ambiental como fundamental na Constituição (e, portanto, também as exigências de participação que ele impõe), é de reserva de lei, o decreto não pode, também em matéria urbanística – tratava-se da regulamentação de um artigo do Código de Urbanismo –, criar as condições segundo as quais o direito de participação em temas urbanísticos deve ser exercido.

### **3.3 A Constitucionalização do Direito Urbanístico e Ambiental no Brasil e na França**

No magistério do mesmo Favoreau (1982, p. 245), « cette constitutionnalisation du droit de l'urbanisme sous l'influence de la jurisprudence constitutionnelle s'insère dans un mouvement plus vaste de constitutionnalisation de différents branches du droit. »<sup>9</sup> Torna-se necessário então, numa famosa metáfora, « ler » toda a legislação de urbanístico e de ambiental com as « lentes » da Constituição. (SCHIER, 1999)

No Brasil, o Estatuto da Cidade é uma norma geral que deve ser observada pelas Municipalidades, que, de seu turno, têm competência para a edição de Planos Diretores Urbanos ; na França, os SCoTS (Schémas de Cohérence Territoriales), mediante planejamento estratégico, e o Plano Nacional de Urbanismo devem ser obedecidos pelas comunas, às quais cabe a elaboração dos Planos Locais de Urbanismo ou, quando menos, as Cartas Comunais. Na opinião autorizada de Auby (1990, p. 30), « o direito local é fortemente constitucionalizado » também.

Então, toda essa legislação nacional/local brasileira e francesa deve ser interpretada – lá, pelos juízes jurisdicionais; aqui, por eles e pelos administrativos – a partir de regras e princípios fundamentais constitucionais, a mesma coisa se passando com a legislativo ambiental ordinária.

Neste sentido, se a política energética renovável e uma maneira de concretizar a ligação umbilical – ou quase ontológica – entre o direito urbanístico e o ambiental, é necessário que legisladores e administradores levem com conta seus princípios – especialmente o da função socioambiental da cidade sustentável – em conta ao disciplinar as

---

<sup>9</sup> « (...) essa constitucioanziação do direito urbanístico se insere dentro de um movimento mais vasto de constitucionalização de todas as disciplinas do direito ». (tradução livre)

medidas urbanísticas capazes de estimular sua produção, seu transporte e seu consumo. É o que se irá demonstrar adiante.

Antes, observe-se que o tema das energias renováveis, mais que « constitutionalisé », já foi « européanisé », na medida em que as diretivas europeias obrigaram as coletividades territoriais a participar diretamente da luta contra o aquecimento global, através de três objetivos principais da política energética da União Europeia (os objetivos « 3x20 ») : (i) redução de 20% das emissões de gases do efeito estufa até 2020 ; notadamente através (ii) do aumento de 20% da eficácia energética e (ii) da obtenção de 20% de energia a partir de fontes renováveis, em comparação aos níveis de 1990. (DÉVOUÉ, 2014, pp. 235-236) <sup>10</sup>

Neste sentido, o papel das coletividades territoriais – aqui, especificamente, das comunas – é indispensável ao sucesso da política pública energética do século XXI.

#### **4 Os “Cadernos de Melhores Práticas” : um diálogo entre o planejamento sustentável urbano e ambiental da cidade brasileira e francesa**

Uma vez reconhecidas as competências das entidades jurídicas locais francesas e brasileiras para o fomento à produção e ao uso das energias limpas, a pesquisa se concentra em verificar de quais diferentes maneiras os poderes públicos comunais podem fazê-lo através da legislação urbanístico-ambiental, em organizando um “caderno de melhores práticas”. Para identificá-las, serão utilizados dois critérios: (i) análise das principais leis – nacionais<sup>11</sup> e locais – dos dois países nos últimos quatorze anos, à propósito de temas de urbanístico e de ambiental e (ii) enumeração de sugestões doutrinárias, de cunho administrativo, dirigidas aos poderes locais, seja brasileiro, seja francês, a partir do quadro normativo traçado.

No Brasil, a Constituição exigia uma lei nacional que desse as diretrizes para a elaboração dos Planos Diretores Locais destinados ao desenvolvimento sustentável das cidades de mais de 20 mil pessoas, de competência das municipalidades. Depois de um atraso de treze anos, o Estatuto da Cidade permitiu aos poderes públicos locais exercer suas autonomias em disciplinando a Política Urbana de suas cidades. Ainda que muitos deles

---

<sup>10</sup> « C’est dans ce sens-là qui « à la veille de la COP21 - 21<sup>a</sup> Conférence Mondiale pour le Climat – , en fin de l’année [de 2015], la ville de Paris accueillera également plus de 1000 mairies et élus locaux du monde entier pour le rassemblement de l’ensemble des réseaux de villes engagé pour le climat. » À PARIS, le magazine de la ville de Paris. **Plan climat** : comment agir pour la planète ?, Printemps, 2015, p. 8.

<sup>11</sup> O legislador nacional tem um papel deveras importante a ocupar : estabelecer as linhas-mestras em matérias cujas competências, no Brasil, são comuns (ambientais) e concorrentes (urbanísticas), sem falar na competência exclusiva para ditar a política energética do país. Isso não impede que Estados-membros e Municipalidades coloquem em práticas as induções à produção e ao consumo de energias renováveis. Na França, o Estado também tem um relevante papel de promoção e fomento a executar em relação às entidades territoriais locais.

tenham perdido a oportunidade de adaptação dos instrumentos urbanísticos às suas realidades singulares, uma vez só reproduzindo a legislação nacional, é inquestionável que foi a partir deste diploma normativo que os planos diretores puderam ser melhor traçados e através dos quais, dentro desta perspectiva autonômica das municipalidades, as medidas (próprias às políticas energéticas limpas podem ser adotadas. (LUFT, 2015)

Em 2015, uma modificação do Estatuto da Cidade instituiu de maneira clara que as diretrizes do desenvolvimento urbano deveriam incluir, ao lado da moradia, saneamento básico e transporte, as telecomunicações e a energia – aqui inclusas as energias renováveis –, o que a obrigação de proteger o meio ambiente de forma sustentável para as futuras gerações já impunha implicitamente.

Para que a própria Administração Pública desse seu exemplo a favor de um comportamento sustentável – e também como forma de « intervenção verde » –, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabeleceu que as compras do governo federal deveriam respeitar critérios de desenvolvimento sustentável, o que lhes permite dar preferências aos produtos cuja produção faça uso de energias renováveis, por exemplo, sem que possa haver uma contestação de violação ao princípio da igualdade entre concorrentes.

Infelizmente, a lei federal sobre compras sustentáveis não foi genericamente reproduzida pelas municipalidades brasileiras, que, de uma forma isolada, adotaram outras medidas, como a de exigir uma *performance* energética melhor de seus próprios prédios públicos, em troca de uma redução extra sobre a fatura do serviço. A medida pode ser adotada pelas comunas francesas também, uma vez que uma das competências próprias das coletividades locais é justamente a da gestão do patrimônio público da cidade.

A Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei Federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009) modificou o quadro nacional de omissão sobre o aquecimento global e estabeleceu como instrumento a necessidade de fixação de metas de diminuição objetivamente determinadas de emissão de gases de efeito estufa e de desenvolvimento de tecnologias ecologicamente positivas.

A Lei Federal nº 11.097/05 fez uma tímida alteração à lei da Política Energética Nacional e de criação da Agência Nacional do Petróleo: tímida, mas significativa, em modificando o nome do órgão regulador do setor para Agência Nacional de Petróleo, Gás e Combustíveis, reconhecendo um lugar a ser ocupado pelos combustíveis não poluentes na matriz energética brasileira. (FARIAS e CORREIA, 2015) A partir de então, a exigência de

adição de biocombustível aos combustíveis fósseis se tornaram exemplos dos efeitos ainda singelos a sedimentar uma política energética de transição para o futuro.

O Programa « *Minha Casa, Minha Vida* » (PMCMV) criou um relevante estímulo à produção e ao uso de energia solar por parte de moradias sociais em assentamentos precários objeto de regularização urbanística, em um belo exemplo de regularização plena, ao englobar os aspectos fundiários, urbanísticos e socioambientais ao mesmo tempo. (CORREIA e FARIAS, 2015)

Na França, foi certamente a reforma da descentralização que « legitimou » o protagonismo das coletividades territoriais locais em matéria de urbanismo, uma vez que ela já era a consequência de suas livres administrações. Neste sentido, a regulamentação do direito urbanístico é uma matéria bem descentralizada na França, sendo que a polícia das construções e a gestão dos bens públicos oferecem múltiplas possibilidades de adoção de medidas administrativas sustentáveis.

Por sua vez, a Carta do Meio Ambiente, de 2004, estabeleceu este como valor constitucional e, *ipso facto*, indiretamente, promoveu a constitucionalização também do direito urbanístico, o que permitiu que os dois campos do direito pudessem se unir a favor de uma política local favorável às energias renováveis.<sup>12</sup>

A « Lei Grenelle I », Loi n° 2009-967 de 3 d'aout de 2009, e a Lei Grenelle de l'Environnement, n° 2010-788 de 12 de juillet de 2010 (« Lei Grenelle II ») descentralizaram ao nível das ordens jurídicas parciais, de uma maneira mais sistemática, a responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável das cidades através de medidas de cunho ambiental.

Existe ainda um projeto de lei francês (Projet de Loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n° 2188, déposé le 30 juillet 2014) que cuida de medidas de eficácia energética para imóveis, o que compete às comunas, e também de transição energética, a fim de reduzir a dependência da oferta internacional, estimulando a produção nacional de energias limpas. No contexto do Plano Clima-Energia de Paris, por exemplo, « en deux ans, la rénovation thermique de 100 écoles parisiennes a ainsi permis de réduire de plus de 30% leur consommation énergétique. » (À PARIS, 2015, p. 8)

---

<sup>12</sup> Gilles Martin, Professor Emérito de Nice-Sophia Antipolis, em sua palestra « **Valeurs environnementales et urbaines : de la segmentation à l'intégration** », proferida no *Colloque « L'environnement et ses métamorfoses »*, que ocorreu na sede do Jornal *Le Monde* em 24 de junho de 2015, em Paris, descreveu que somente no novo milênio se reconheceu a importância de uma visão coordenada dos problemas urbanos e ambientais e que a nova dimensão da política urbana quebra a segmentação *cidade ↔ meio ambiente* e insiste na relação entre ambos, relação que deve se tornar ainda mais intensa com as medidas ambientais a serem adotadas no bojo dos planos locais de urbanização, como no caso da necessidade de apresentação de estudos ambientais prévios em caso de obras de forte impacto no planejamento e no desenvolvimento das cidades.

A doutrina, tanto brasileira, quanto francesa, é plena de sugestões de melhores práticas em matéria de energias renováveis. M. Prieurs (1979, p. 275), há quase quarenta anos atrás, defendia que « les surfaces destinées à recevoir des captures ne soient pas prise en compte dans le calcul du OS »<sup>13</sup>, como forma de indução ao uso de energia solar. O Estado francês, em 2010, lançou uma luta contra a « precariedade energética », principalmente através das moradias sociais. (SABLIÈRE, 2013, p. 124)

De acordo com. Bernadette Le Baut-Ferrarese et Isabelle Michallet, autoras de um tratado sobre o direito das energias renováveis (2012, p. 549), « les instruments de planification permettent aux collectivités territoriales de faire de fixer des règles locales d'occupation du sol. Les communes jouent ici un rôle prépondérant, car elles contrôlent la planification urbanistique, tandis que les régions ont vocations à organiser l'aménagement du territoire. »

A política extrafiscal das municipalidades/comunas também é outra maneira de estimular a produção de energias renováveis, como a redução dos impostos sobre serviços que sejam executados a partir das energias renováveis, por exemplo. La extrafiscalidade é um instrumento muito rico dentro da política urbana, que pode induzir tanto a produção, quanto a utilização de energias não poluentes.

As licenças ambientais têm também seu papel nessa história: elas podem criar as condicionantes ao desenvolvimento de atividades potencialmente perigosas, através de medidas destinadas à exploração, ao transporte e à ao consumo das energias não poluentes.

Se a sociedade é de risco (BECK, 192) – e ela é própria aos tempos de incertezas –, isso não significa que ela seja a da morte anunciada.

## **5 O Devenir: a Coesão Territorial Francesa e a Solidariedade Federativa Brasileira – « Liberté, Egalité et Fraternité »**

As municipalidades brasileiras e as comunas francesas desempenham uma função estratégica em matéria de definição e execução de uma política pública local limpa, através de suas competências de direito urbanístico e ambiental: do ordenamento do território às ações e programas verdes; de precaução pelo futuro; de gestão dos interesses públicos e mesmo dos bens públicos, através dos quais se espera que o Estado dê, em vanguarda, os melhores exemplos. Muitas vezes, porém, eles não dispõem de condições políticas e financeiras para

---

<sup>13</sup> “(...) as superficies destinadas a receber as capturas não fossem levadas em conta no cálculo” (tradução livre)

fazê-lo. É neste momento que eles têm necessidade de se unir uns aos outros, dentro de um processo bem identificado por Brouant (2015, p. 49) de « coesão territorial » : ‘se trata de dar o liame entre os territórios, de fabricar du no lugar de suas simples justaposições, um trabalho pela solidariedade, a ‘fraternidade dos territórios’ », que cria as possibilidades de gestão conjunta dos problemas urbanos e ambientais comuns, principalmente depois do fenômeno irreversível da « *métropolisation* »>.

Na França, existe a obrigação de cada comuna fazer parte de um estabelecimento intercomunal, como maneira de impor que as coletividades locais tenham a obrigação de dividir problemas e soluções que os afetem a todos. No Brasil, existem duas modalidades de associação Inter federativa : as voluntárias, como no exemplo dos consórcios públicos, e as obrigatórias, de acordo com o que o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de decidir à proposito das regiões metropolitanas (Adin n. 1.841/RJ), a respeito das quais, numa outra decisão (Adin n. 1.842/RJ), a Corte Máxima, estabeleceu o coração da solidariedade Inter federativa metropolitana : a competência « partilhada», ou, em outras palavras, aquela que é dividida entre todas as municipalidades que fazem parte da região metropolitana e o Estado-membro no qual se localizam. É por tudo isso que, recentemente, no Brasil, teve lugar um novo Estatuto: o da Metrópole.<sup>14</sup>

## **6. Conclusões: de Giverny, no interior, à Paris, “île de France” ; de Japeri ao Rio de Janeiro, capital do Estado : “les ponts”**

O crescimento avassalador das cidades nas últimas décadas e as perspectivas de novas explosões demográficas nas próximas acirram exponencialmente os problemas urbanos: poluição do ar, aquecimento global, mudanças climáticas, doenças urbanas e o risco (não necessariamente de extinção, mas de baixa qualidade de vida) das futuras gerações.

Dessa forma, confirmou-se a hipótese de que o fomento à adoção de uma política energética limpa através do planejamento urbano – ainda que reconhecida a competência da União para legislar sobre energia – é uma maneira de contribuir para com a existência e o desenvolvimento sustentável das cidades e da boa qualidade de vida urbana, não importa se na América Latina ou na Europa, o que se pôde verificar através de uma metodologia de direito comparada entre o ordenamento urbanístico-ambiental brasileiro e francês e suas medidas – administrativas, fiscais, extrafiscais, urbanísticas e ambientais – de estímulo aos planejamentos urbanos locais sustentáveis.

---

<sup>14</sup> Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015

Mas não se pode pensar somente nos grandes centros urbanos ou nas capitais, mas também naqueles que deles dependem para sobreviver e que, talvez, os ladeiem e precisem de ajuda, razão pela qual a coesão territorial e a solidariedade inter-federativa são necessárias: não como um presente voluntário, mas como obrigação moral do Estado. As energias renováveis são uma das possibilidades desse liame solidário.

Um dia, um homem passava por uma pequena vila agradável, longe da charmosa capital e fez em seus jardins de sonhos um lago sobre o qual uma ponte japonesa se debruçasse. A capital era Paris; a vila, Giverny ; e, o homem, um certo Claude ...

É necessário deixar que as pontes se multipliquem entre o Urbanístico e o Ambiental ; entre as pequenas vilas e as grandes metrópoles ; entre os territórios de uns e de outros ; entre Paris e Giverny ; entre Rio de Janeiro e Japeri, por exemplo, duas municipalidades que fazem parte da mesma região metropolitana, mas que têm abissais diferenças econômicas, sociais, culturais, urbanísticas e ambientais ; entre as cidades formais e as « informais », como as « favelas » do Rio de Janeiro, que formam, a sua maneira, uma paisagem plena de cores, a seu modo, também “impressionistas”.

## **Referências:**

### **Bibliográficas:**

AUBI, Jean-Bernard. « La décentralisation 2003: le modèle français en mutation », **Pouvoirs locaux**. n. 59, 2003.

AUBY, Jean-Bernard *et alli*. **Droit des collectivités locales**. 5a. ed. Paris : Presses Universitaires de France, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BAUT-FERRARESE, Bernadette Le. Et MICHALLET, Isabelle. **Traité de Droit des Énergies Renouvelables**. Paris : Le Moniteur, 2008-2012.

BARROSO, Luiz Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BECK, Ulrich. **Risk Society : towards a new modernity**. Londres : Sage Publications, 1992. (*Société du Risque* : dans la direction d'une nouvelle modernité – traduction libre)

BENJAMIN, Antônio Herman. « Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira ». In : CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens

Morato. (Orgs.) **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo : Saraiva, 2008. (traduction libre)

BIGOT, Gilles. « L'administration française », **Litec**, 2010.

BIGOT, Grégoire. et YONCOURT, Tiphaine le. **L'Administration française** : politique, droit et société. Tome 2. 1870-1944. Paris : LexisNexis, 2014.

BILLET, Philippe. « Collectivités territoriales et transition énergétique », **La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales**, n° 41, 2013.

BONIZATO, Luidgi. **A Constituição Urbanística**: elementos para elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BROUANT, Jean-Philippe. **Droit de la cohésion territoriale**. Paris: LGDJ, 2015.

CHICO, Pierre-Yves. « La collectivité municipale au Brésil et en France : éléments choisis de comparaison », **Collectivités Territoriales Intercommunalité Jurisclasseurs**, n° 11, nov./2005.

CHRÉTIEN, Patrice. et CHIFFLOT, Nicolas. **Droit administratif**. 13a ed. Paris : Dalloz, 2012.

CORREIA, Arícia Fernandes. “Constitucionalização do Direito à Cidade: direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse.” In: MELO, Marco Aurélio Bezerra de. (Org.) **Direito Imobiliário**: estudos em homenagem a Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. “Intangibilidade do poder local: um ensaio jusfilosófico sobre a descentralização do poder como condição necessária ao exercício da democracia.” **Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, v. 12, n. 17, pp. 109-146, jan./dez. 2008.

CORREIA, Arícia. e FARIAS, Talden. “Licenciamento Urbanístico-Ambiental na Regularização Fundiária Sustentável: a possibilidade de fomento local ao uso de energia solar em assentamentos precários”, **Revista de Direito da Cidade** - Vol. 7, Nº2, 2015. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16955>.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DÉVOUÉ, Elina. « La Participation des Entités Infra-Étatiques à La Politique Énergétique Européenne. » ERROT, Danielle. **Collectivité Territoriales et Organisations Régionales**. Paris : Hartmann, 2014.

DUBOIS-MAURY, Jocelyne. et CHALINE, Claude. **Les risques urbains**. Paris : Armand Colin, 2002.

ERROT, Danielle. **Collectivité Territoriales et Organisations Régionales**. Paris : Hartmann, 2014.

FARIAS, Talden. et CORREIA, Arícia Fernandes. «Le Biodiesel dans le Contexte Juridique Brésilien ». **Revue de l'Environnement**, Paris, 2015. (dans la presse)

FAVOREAU, Louis. **L'Influence de la Jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur les différentes branches du droit in Mélanges**. Léo Hamon : Economica, 1982, p. 245.

\_\_\_\_\_. Rapport Introductif. In: FAVOREU, Louis. (Coord.) **Le domaine de loi et du règlement**. Paris: Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1981. et Les Règlements Autonomes Existent-ils ? In: **Mélanges Burdeau**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), 1977.

\_\_\_\_\_. Les Règlements Autonomes Existent-ils ? In: **Mélanges Burdeau**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), 1977.

FERRARI, Sérgio. **Constituição estadual e federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FOULQUIER, Norbert. **Droit administratif de biens publics**. Paris : LexisNexis, 2011.

GOHIN, Olivier. et SORBARA, Jean-Gabriel. **Institutions Administratives**. 6a. ed. Paris : L.G.D.J., p 427.

GRIDAU. **L'Etat Urbaniste** : de Versailles au Grand Paris. Journée d'études organisée le 28 septembre 2012 n° 26, Gridaut, 2015.

GUGLIELMI, Gilles J. et MARTIN, Julien. (Orgs.) **La Démocratie de Proximité**. Paris : Berger –Levrault, 2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa, DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002,

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1969.

HORTA, Raul Machado. Reforma constitucional e a federação. **Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais**, Belo Horizonte: IAMG, n.º 2, p. 113-130, 1996.

IONESCO, Eugène. **Le Roi se meurt**. Paris : Gallimard, 1963..

JÉGOUZO, Yves. **Droit de l'Urbanisme** : dictionnaire pratique. Paris : Le Moniteur, 2011.

\_\_\_\_\_. « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », **AJDA**, 2010, p. 1681.

LUFT, Rosângela. « L'État brésilien et l'insertion des énergies renouvelables dans la législation d'urbanisme », **Revista de Direito da Cidade**, UERJ, 2015. (dans la presse)

MARCOU, Gérard. Politique du Logement et Planification Urbaine. In : (BROUANT, Jean-Philippe. Et MARCOU, Gérard. **Les Collectivités Territoriales et la Politique du Logement** : en hommage à Jean-Philippe Brouant. Paris : Harmattan, 2014.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. (Org.) **Direito Imobiliário**: estudos em homenagem a Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Atlas, 2015.

PRIEUR, Michel. « Le Droit Public solaire en France », **RJE**, 1979.

SABLIÈRE, Pierre. **Droit de l'Énergie**. Paris : Dalloz, 2013.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem constitucional**: construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999.

SPOCH, Igor et VALADÃO, Júlia. « Matriz Energética Elétrica Brasileira », **Revista de Direito da Cidade**, UERJ, edição temática, 2015. (dans la presse)

TREMEAU, Jérôme. Droit Constitutionnel de l'Urbanisme. **Revue Jurisclasseur de Droit Administratif**, Fasc. 1454, n. 3, 2010.

UNIHABITAT. Estado de las Ciudades de America Latina y el Caribe 2012. UNIHABITAT. Disponible en: <http://www.onuhabitat.org> Accès le 7 Nov. 2013.

#### **Sites eletrônicos :**

**La France et le Brésil en chiffres**. Août 2014. Disponible en : [http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ambafrance-br.org%2FLe-Bresil-et-la-France-en-chiffres&ei=Brh2VYHKF4mwUeGpgKgF&usg=AFQjCNFm422-mt-pCMwAWfoD\\_WYDijTwtw](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ambafrance-br.org%2FLe-Bresil-et-la-France-en-chiffres&ei=Brh2VYHKF4mwUeGpgKgF&usg=AFQjCNFm422-mt-pCMwAWfoD_WYDijTwtw). Accès en : le 7 Juin 2015.

7 million premature deaths annually linked to air pollution. **Disponible en :** <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en/> Accès en : 30 Mai 2015.

UNIHABITAT. **Estado de las Ciudades de America Latina y el Caribe 2012**. UNIHABITAT. Disponible en : <http://www.onuhabitat.org> Accès le 7 Nov. 2013.

**Worldmeters**. Disponible en : (<http://www.worldometers.info/fr/population-mondiale>). Accès le 30 Mai 2015.

#### **Citações de Congressos :**

- **II Seminário Franco-Brasileiro sobre Pesquisa em Direito da Cidade : Território, Planejamento e Energias Renováveis**, qui se passé le 25 Mai de 2015, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro

- Colloque « **L'environnement et ses métamorphoses** », qui se passé au Journal *Le Monde*, les 24 et 25 juin de 2015, em Paris