

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

ISABELY NATALY MORENO GARCIA

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM SÃO PAULO

São Paulo

2019

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

ISABELY NATALY MORENO GARCIA

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM SÃO PAULO

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para  
obtenção do título de Bacharel no Curso  
de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

ORIENTADOR(A): LUIZ ANTONIO SCAVONE JUNIOR

São Paulo

2019

ISABELY NATALY MORENO GARCIA

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM SÃO PAULO

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para  
obtenção do título de Bacharel no Curso  
de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo o estudo do direito imobiliário focado na transferência do direito de construir e sua aplicabilidade, bem como as possibilidades para que a transferência do direito ocorra. Portanto, o trabalho é dividido em três capítulos: no primeiro capítulo abordaremos a origem da transferência do direito de construir, bem como seu conceito de acordo com o Estatuto da Cidade; no segundo capítulo observaremos o novo tratamento do Plano Diretor de São Paulo e suas hipóteses, correlacionando com o Plano Diretor Estratégico de São Paulo; e no terceiro capítulo observaremos todas as modalidades para a realização da transferência do direito de construir e seus requisitos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estatuto da Cidade. Plano diretor de São Paulo. Direito Imobiliário.

## **ABSTRACT**

This study aims to study the real estate law focused on the transfer of the right to build and its applicability, as well as the possibilities for the transfer of the right to take place. Therefore, the work is divided into three chapters: in the first chapter we will address the origin of the transfer of the right to build, as well as its concept according to the City Statute; in the second chapter we will observe the new treatment of the São Paulo Master Plan and its hypotheses, correlating with the Strategic Master Plan of São Paulo; and in the third chapter we will observe all the modalities for the realization of the transfer of the right to build and its requirements.

**KEYWORDS:** Statute of the City. Master Plan of São Paulo. Real Estate Law.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>2</b>
<b>2. A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL</b> .....	<b>3</b>
<b>2.1. Origem</b> .....	<b>3</b>
<b>2.2. Conceito</b> .....	<b>5</b>
<b>3. O NOVO TRATAMENTO NO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO</b> .....	<b>9</b>
<b>3.1. Conceito, Hipóteses e Objetivos</b> .....	<b>9</b>
<b>4. MODALIDADES</b> .....	<b>12</b>
<b>4.1. Sem Doação de Imóvel</b> .....	<b>12</b>
4.1.1. Imóveis Passíveis de Transferir.....	12
4.1.2. Obrigações de Conservação no Imóvel Cedente.....	14
4.1.3. <i>Quantum</i> Passível de Transferir.....	15
<b>4.2. Com Doação do Imóvel</b> .....	<b>17</b>
4.2.1. Imóveis Passíveis de Transferir.....	17
4.2.2. Obrigações de Conservação no Imóvel Cedente.....	18
4.2.3. <i>Quantum</i> Passível De Transferir.....	18
4.2.4. Imóveis Passíveis de Receber.....	19
4.2.5. <i>Quantum</i> Passível de Receber e Equivalência Patrimonial.....	19
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	<b>22</b>
<b>REFÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS</b> .....	<b>23</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas as profundas mudanças sociais, econômicas e políticas impactaram na produção social do espaço. Processos de adensamento, deslocalização periférica, aumento de déficit de equipamentos públicos, assim como deterioração do patrimônio cultural e ambiental, foram ganhando espaço na nossa triste realidade urbana mais imediata.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, traz uma “caixa de ferramentas”, institutos jurídicos e políticos, à disposição do Poder Público, um rol de instrumentos de política urbana, dentre eles a transferência de direito de construir (TDC) que será objeto deste trabalho.

A transferência do direito de construir é um instrumento a serviço da política urbana, reconhecido em muitos países, entretanto, embora se trate da mesma técnica urbanística, as finalidades são muito diferentes.

O objetivo geral do presente trabalho é esclarecer como foi concebida a TDC no ordenamento jurídico brasileiro, finalidades que persegue, e suas modalidades, bem como o Novo Plano Diretor Estratégico, especificamente em São Paulo.

Diante disso, analisaremos a implementação da TDC na cidade de São Paulo à luz dos novos textos legais, novo Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014), descrevendo as situações nas quais se pode aplicar o instrumento de transferência, as obrigações do imóvel cedente, a valoração e a equivalência patrimonial do potencial a ser transferido.

## 2. A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL

### 2.1. Origem

Para começarmos a análise da transferência do direito de construir, devemos voltar à década de 1970, momento da discussão civilista sobre o direito da propriedade, o qual havia chegado ao nosso ordenamento jurídico como absoluto desde sua concepção no direito romano, implicando na plenitude das faculdades de fruição, gozo e disposição.

Devido aos avanços tecnológicos, as cidades começam a expandir-se verticalmente. Antes ocupadas tradicional e horizontalmente em lotes, agora as cidades crescem em altura. No mesmo lote, são adicionadas áreas de edificação que não sendo apoiadas diretamente sobre o solo natural constituem propriedades horizontais autônomas, diminuindo assim a proporção entre áreas privadas e públicas.

Esse direito absoluto de propriedade começa a ser recortado pelas diferentes legislações setoriais (energia, minas, espaço aéreo) e condicionado pela legislação urbanística e desapropriatória.

Logo, desenvolve-se dentro do Brasil um novo entendimento de que a propriedade urbana não é mais um direito subjetivo dos indivíduos justificando exclusivamente pela sua origem (dote, herança, família etc.), e sim limitando em uso e disposição.

Essas limitações ao exercício do direito de propriedade constituem o fundamento básico da função social da propriedade urbana, não podendo o proprietário usar de modo contrário à utilidade social que virá determinada principalmente na legislação urbanística.

Baseando-se nessa concepção social da propriedade, Eros Grau<sup>1</sup> argumenta que a agregação de valor da propriedade urbana é diferente da propriedade rural, já que depende das condições de fruição, infraestrutura e acesso dessa propriedade como suporta a atividades necessárias à vida urbana.

A partir dessa construção doutrinária, admite-se que a lei defina “padrões de utilização” para a propriedade do solo urbano, principalmente um coeficiente de aproveitamento único. Tudo o que excedesse não seria inerente à propriedade e corresponderia à coletividade.

Nessa dissociação de dois direitos, o direito de propriedade e o direito de construir, fundamenta-se o instituto do solo criado. O primeiro deles, o direito de propriedade,

11 GRAU, Eros Roberto. Solo Criado. *Revista de direito imobiliário* n° 51, ano 24, julho a dezembro de 2001, p. 20-45.



corresponderia a cada proprietário e traduzir-se-ia em um coeficiente de aproveitamento único. Usualmente, esse coeficiente que expressa a relação entre área construída e área total do terreno seria um, podendo o proprietário construir gratuitamente até esse limite. O direito de construir seria toda área incorporada além desse limite.

O primeiro documento que introduziu o solo criado foi a carta de Embu <sup>2</sup> de dezembro de 1976, subscrita por eminentes urbanistas e juristas brasileiros, e, ainda hoje, ela conserva grande interesse por ser germe da lei federal posterior conhecida como Estatuto da Cidade.

No citado documento, conclui-se que é constitucional a fixação pelo município de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos, mas que a lei de zoneamento municipal pode atribuir diferentes índices de aproveitamento, promovendo uma

---

2 A Carta de Embu de 11 de dezembro de 1976 assim manifesta:

“Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;

Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;

Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes etc.;

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e

Conclui-se que:

1. É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso do imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação”.

melhor distribuição do uso e ocupação do solo, monitorando o adensamento em função de critérios urbanísticos.

O direito de construir é, nesse sentido, equivalente ao índice de aproveitamento, além das dimensões do terreno. Seria um direito da coletividade pelo qual o proprietário ou empreendedor teria que pagar ao Poder Público por construir acima do coeficiente básico que lhe é assegurado no Plano Diretor, impedindo assim que alguns proprietários se privilegiem em função das causas exógenas à sua ação em detrimento de outros.

O solo criado é resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de coeficiente único de aproveitamento que corresponderia à comunidade.

Com isso, percebe-se que o direito de construir assume uma revitalização diante do interesse coletivo. Assim, este reconhecimento do direito de construir ganha perspectiva no campo urbanístico de diversas formas, mas em especial, através da transferência de direitos de construir e as operações urbanas consorciadas.

## **2.2. Conceito**

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) positiva, em nosso ordenamento jurídico, as transferências do direito de construir como instrumento de política urbana.

As primeiras tentativas de prestigiar o instituto aparecem em dezembro de 1976, nas conclusões do seminário promovido pelo Cepam que deu origem à Carta de Embu, em que se reconhece ao proprietário, sujeito às limitações administrativas ou tombamento que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, o direito de alienar a parcela não utilizável.

As regras de uso e ocupação do solo haviam sido idealizadas para a expansão horizontal das cidades e não contemplavam o crescimento com o novo modelo de propriedade vertical que ameaçava o equilíbrio entre áreas públicas e privadas, o adensamento e a infraestrutura precária das nossas cidades.

A Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) estabelece as diretrizes gerais de política urbana, definindo no art. 4º, dentro do “Capítulo II – dos instrumentos”, um rol de instrumentos que são colocados à disposição do Poder Público para gerir a política urbana, dentro os quais a transferência do direito de construir como instrumento base na política urbana.

O Estatuto da Cidade define no art. 35 a transferência do direito de construir, a seguir:

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

O Estatuto da Cidade possibilita que seja com ou sem doação do imóvel ao Poder Público e o limita a situações e a finalidades específicas. Primeiramente, exige-se a existência de uma lei municipal que possa autorizar o exercício desse direito em outro local e Plano Diretor que estabeleça o coeficiente básico desse terreno passível de transferir (*quantum*), assim como as possibilidades de transferência do potencial construtivo e as zonas aptas para a recepção que dependerão da infraestrutura e do equilíbrio entre áreas públicas e privadas.

Depois, exigir-se-ia a doação ou afetação de um imóvel urbano às finalidades previstas no art. 35 do Estatuto da Cidade:

**i) Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;**

Quando o imóvel passível de transferência for objeto de atuação por parte do poder público para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, esta hipótese estaria vinculada à doação do terreno ao Poder Público, pois, por força do texto constitucional, os equipamentos são públicos e, em troca, autorizar-se-ia a transferência do potencial construtivo a outra área.

Não podemos confundir esta hipótese com uma desapropriação, já que esta implicaria, por previsão constitucional, uma justa e prévia indenização em dinheiro que aqui não se dá. Melhor estaríamos no dizer do Dr. Luiz Henrique Antunes Alochio em **“uma parceria, em um ato contratualizado, uma bilateralização, ao invés da unilateralidade do poder de polícia e desapropriação”**. (grifo nosso)<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O direito do urbanismo e a transferência do direito de construir: requisitos de limitação nas leis locais. Rio de Janeiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 249, p. 119-141, ago. 2012.

Entretanto, poderíamos enquadrar aqui a desapropriação amigável, modo originário de aquisição da propriedade em que é negociada a indenização de forma consensual por meio de transferências de direitos de construção.

**ii) Preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;**

O interesse público remete-nos, ainda sem mencionar o Estatuto da Cidade, ao instituto de tombamento que é uma modalidade de intervenção estatal com previsão constitucional<sup>4</sup> destinada a proteger o patrimônio cultural brasileiro.

O ato de reconhecimento de um imóvel como tombado transforma-o em patrimônio oficial e institui um regime jurídico de proteção especial a cargo do proprietário que vê restringidas as suas faculdades de uso, gozo e disposição<sup>5</sup>.

O tombamento não é confisco. Segundo Lopes Meirelles<sup>6</sup> ele não retira o proprietário dos seus direitos, mas impõe um ônus que se traduz em uma diminuição econômica do bem, visto que não poderá ser ampliado e reedificado.

Não é pacífico na doutrina se as transferências neste caso adquirem um significado compensatório ou indenizatório. Edis Milaré<sup>7</sup> entende que o tombamento em si não geraria indenização, mas sim o prejuízo que sofresse o proprietário por preservar o bem, então o dever de indenizar somente apareceria quando a restrição causasse um prejuízo concreto.

Entendemos que neste caso as transferências de direito de construir podem, independentemente de sua natureza jurídica, desempenhar um papel importante ajudando os proprietários de bens tombados a conseguir pagar os altos custos de manutenção que este tipo de imóvel exige.

**iii) Servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.**

---

4 Previsto no art. 216, § 1º, da Constituição Federal: “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”.

5 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

6 *Idem*.

7 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. São Paulo: RT, 2005.

Nesta hipótese, enquadraríamos imóveis atingidos por projetos de regularização, urbanização e habitação de interesse social. Como alternativa a desapropriação por parte do Poder Público e com o objetivo de reduzir o impacto econômico no orçamento público, poderia estabelecer-se um acordo de transferência do potencial construtivo com o proprietário, passando este a doar o imóvel à Prefeitura e alocar o potencial construtivo em outro imóvel ou alienar no mercado.

Finalmente, uma vez doado ou afetado o imóvel e vinculado a qualquer das três finalidades do art. 35, acarrear-se-á a perda do seu potencial construtivo e poderão ser exigidas como contrapartida obrigações de reparação e conservação.

### **3. O NOVO TRATAMENTO NO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO**

#### **3.1. Conceito, Hipóteses e Objetivos**

A transferência do direito de construir (TDC) já era conhecida em São Paulo antes do Estatuto da Cidade. Na gestão do Prefeito Mário Covas, aprovou-se a Lei nº 9.725, de 2 de julho de 1984, que legislava sobre a transferência do potencial construtivo de imóveis preservados, permitindo aos proprietários de imóveis enquadrados em zona de uso especial transferir o seu potencial construtivo seguindo um processo específico sob a fiscalização da Secretaria de Planejamento<sup>8</sup>.

Também o antigo Plano Diretor de São Paulo de 2002 (PDE 2002) permitia a TDC já de um modo abrangente em consonância com o Estatuto da Cidade, almejando a implantação de equipamentos urbanos, preservação nos casos de interesse histórico, ambiental paisagístico, social e cultural, além da regularização fundiária e habitação de interesse social<sup>9</sup>.

O atual Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE 2014, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014) inclui dentro do “Capítulo III – Dos instrumentos da política urbana e de gestão ambiental” a transferência do direito de construir em doze artigos, onde do art. 122 ao 133 vai detalhando toda uma sistemática do instrumento.

Especificamente o art. 122, que, omitindo uma clara definição do instrumento e remetendo-se ao Estatuto da Cidade, diz que o potencial construtivo passível de ser utilizado em outro local observará as disposições, condições e parâmetros estabelecidos no próprio Plano Diretor.

Curiosamente, o Plano Diretor paulistano utiliza o conceito potencial construtivo em vez de direito de construir, entendemos que essa expressão potencial construtivo, ainda que mais correta e conhecida pelos operadores do direito, pode induzir a equívocos, já que o potencial construtivo pode ser básico ou máximo, enquanto o direito de construir do proprietário sempre se refere ao coeficiente básico que pertence ao proprietário sem onerosidade<sup>10</sup>.

No art. 123, descrevem-se as situações em que a transferência do direito de construir é autorizada, seguindo majoritariamente as hipóteses do Estatuto da Cidade, com alguma variação e especificação que vamos explicar:

---

8 SÃO PAULO (Município). Lei nº 9.725/1984. “Art. 1º O potencial construtivo dos imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico, preservados por lei municipal, poderão ser transferidos, por seus proprietários, mediante instrumento público, obedecidas as disposições desta lei. Parágrafo único. Os imóveis de que trata este artigo são aqueles enquadrados como Zona de Uso Especial Z8-200, de acordo com o disposto na alínea *d*, do artigo 1º da Lei nº 8.328, de 2 de dezembro de 1975”.

9 Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Art. 217.

10 JORGENSEN, Pedro. *TPC vs. TDC: Onde está a diferença?* Niterói 2007. Disponível em: <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2007/10/tpc-vs-tdc-onde-esta-diferenca.html>>.

Art. 123. Fica autorizada a transferência do potencial construtivo de imóveis urbanos privados ou públicos, para fins de viabilizar:

I – a preservação de bem de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural;

II – a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus;

III – a implantação de parques planejados situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;

IV – a preservação de áreas de propriedade particular, de interesse ambiental, localizadas em Zepam, situadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, que atendam os parâmetros estabelecidos na LPUOS;

V – programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

VI – programas de provisão de Habitação de Interesse Social.

O inciso I refere-se aos fins de viabilizar a “preservação de bem de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural”. Hipótese idêntica à do Estatuto da Cidade (art. 35, inc. II) que entendemos que em princípio não exigiria a declaração prévia de tombamento para usufruir dessa hipótese, podendo ser declarado esse interesse por outro ato administrativo do Poder Público.

Mais surpreendentes são os incisos dois e três do mesmo artigo da lei municipal, relativos a equipamentos públicos e comunitários (II – a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus; III – a implantação de parques planejados situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana), onde o PDE restringe a hipótese do Estatuto da Cidade (art. 35, inc. I) já que limita a aplicação dessa modalidade somente a corredores de ônibus e parques planejados quando na própria lei federal diz respeito a equipamentos urbanos e comunitários.

A quarta das hipóteses (IV – a preservação de áreas de propriedade particular, de interesse ambiental, localizadas em Zepam, situadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, que atendam os parâmetros estabelecidos na LPUOS) também é nova, mas bem poderia estar incursa no inc. I do mesmo artigo, já que voltamos a tratar da preservação, mas neste caso o legislador municipal preferiu tratá-lo singularmente e prestigiá-lo devido à sensibilidade, complexidade e especificidade de imóveis privados situados em zonas de preservação ambiental que, como veremos depois, tem um procedimento específico e deveres mais rígidos.

Nos dois últimos incisos do mesmo artigo, as hipóteses das transferências são com relação em: V – programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; e VI – programas de provisão de Habitação de Interesse Social.

Com similar redação à do Estatuto da Cidade (art. 35, inc. III), é destinado a resolver por meio das transferências do direito de construir os grandes problemas de regularização fundiária com ocupação de áreas por população de baixa renda e implantação de programas de habitação social. Aqui, o instrumento adquire um grande valor já que pode ser usada prévia anuência e concordância do proprietário para indenizar/compensar- lhe e assim resolver a situação fundiária.

O procedimento da transferência no novo plano diretor compete ao Departamento de Uso do Solo (Deuso), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)<sup>11</sup> e se inicia com a emissão da Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferir, em que deverá constar o potencial construtivo passível de transferir, a data da referência e o valor unitário do terreno cedente de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de outorga onerosa vigente na data do protocolo, assim como também informar se o potencial construtivo passível de transferir foi originado com ou sem doação de terreno.

A transferência a outro imóvel virá através da Certidão de Transferência de Potencial Construtivo e ficará condicionada nos termos do art. 129 do PDE 2014 ao estado de conservação do imóvel nos casos de Zepec-BIR e quando o imóvel estiver localizado em Zepam se exigirá a celebração de termo de compromisso ambiental com a Secretaria do Verde e Meio Ambiente. Em todos os casos, a transferência deverá ser averbada na matrícula do imóvel cedente e receptor.

Poder-se-ão emitir várias certidões parciais de uma mesma declaração de potencial construtivo passível de transferir e, quando este ultrapassar os 50.000m<sup>2</sup>, a parte que exceder esse limite se dará de forma gradativa em dez parcelas anuais.

#### **4. MODALIDADES**

No que tange à utilização do potencial construtivo, há duas formas de se realizar a transferência do direito de construir. A primeira podemos chamar como forma direta, na qual

---

11 SÃO PAULO (Município). Decs. nº 57.535 e nº 57.536, de 15 de dezembro de 2016.



o potencial construtivo deve se concretizar em outro terreno, ou outra parcela do mesmo terreno; a segunda forma seria a transferência indireta, onde ocorre com a emissão de documentos que configuram os direitos construtivos que não são usados pelo proprietário, sendo que este pode comercializar tais documentos com outras pessoas, que então poderão exercer o direito de construir em outros terrenos.

Quanto aos procedimentos de transferência, o próprio art. 122 do PDE 2014 elenca duas possibilidades: aquele em que é doado o imóvel à Prefeitura e aquele em que não há doação. Como explicaremos mais adiante, isso implicará um procedimento diferente, assim como uma forma de cálculo do potencial passível de transferência específico.

#### **4.1. Sem Doação de Imóvel**

##### **4.1.1. Imóveis Passíveis de Transferir**

Dentro desta modalidade em que não existe doação de imóvel à Prefeitura Municipal de São Paulo, a transferência teria duas das finalidades elencadas anteriormente. Em primeiro lugar, a preservação de bem de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural, em que o proprietário poderia transferir a outro imóvel o potencial construtivo básico respeitando as regras contidas no PDE 2014 e na Lei de Zoneamento. Em segundo lugar, a preservação de áreas de propriedade particular e de interesse ambiental localizadas em zona especial de proteção ambiental.

Destaca-se que, nestas duas hipóteses, que o proprietário continua com a propriedade do imóvel, somente transferindo o direito de construir que lhe é inerente dentro do seu direito de propriedade, quer dizer, o coeficiente básico que lhe corresponde sem onerosidade.

O PDE, no art. 124, delimita a primeira das hipóteses de preservação a imóveis enquadrados em um zoneamento específico, o Zepec-BIR e Zepec-APC, os quais poderão transferir o potencial construtivo básico.

As Zonas Especiais de Preservação Cultural (Zepec) “**são porções de terreno destinadas à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico [...]**”<sup>12</sup>. Podem ser identificadas e instituídas mediante o tombamento, inventário do patrimônio cultural, registro das áreas de proteção cultural e territórios de interesse cultural e da paisagem, registro do patrimônio

---

12 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 61.

imaterial, chancela de paisagem cultural, e levantamento e cadastro arqueológico do Município.

As Zepec classificam-se em quatro categorias de acordo com as resoluções de tombamento ou instrumentos de proteção: Bens Imóveis Representativos (BIR), Áreas de Urbanização Especial (AUE), Áreas de Proteção Paisagística (APPa) e Áreas de Proteção Cultural (APC).

Dentro dessas categorias, a transferência operaria em Bens Imóveis Representativos (BIR), que são **“elementos construídos, edificações e suas respectivas áreas ou lotes, com valor histórico, arquitetônico paisagístico, artístico, arqueológico e/ou cultural [...]”**<sup>13</sup>.

Também em imóveis dentro das Áreas de Proteção Cultural (APC), como: **“[...] teatros e cinemas de rua, circos, centros culturais, residências artísticas e assemelhados, assim como espaços com significado afetivo, simbólico e religioso para a comunidade, cuja proteção é necessária à manutenção da identidade e memória do Município e de seus habitantes, para a dinamização da vida cultural, social, urbana, turística e econômica da cidade”**<sup>14</sup>.

O PDE exclui expressamente no art. 124.2 a possibilidade de transferências originária de bairros tombados em Áreas de Urbanização Especial (AUE) e Áreas de Proteção Paisagística (APPa), já que essas duas categorias se referem a conjuntos urbanos com características homogêneas e a parques, jardins, praças, monumentos, viadutos, passarelas, pontes, passarelas com características ambientais, naturais e antrópicas.<sup>15</sup>

Em segundo lugar, muito relacionado à nossa suposição anterior, haveria a finalidade de preservação de áreas de propriedade particular de interesse ambiental, localizadas em zonas de proteção ambiental (Zepam), onde também não seria necessária a doação do imóvel.

Aqui, o legislador municipal outorga essa possibilidade de transferência de potencial construtivo aos imóveis de propriedade particular enquadrados em Zepam, porções do território do Município destinadas à preservação e proteção do patrimônio ambiental.<sup>16</sup>

A finalidade de interesse ambiental exige que a transferência seja precedida de uma autorização do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e parecer

13 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 63, inc. I.

14 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 63, inc. IV.

15 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 63, inc. II.

16 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 69 “[...] que têm como principais atributos remanescentes de Mata Atlântica e outras formações de vegetação nativa, arborização de relevância ambiental, vegetação significativa, alto índice de permeabilidade e existência de nascentes, entre outros que prestam relevantes serviços ambientais, entre os quais a conservação da biodiversidade, controle de processos erosivos e de inundação, produção de água e regulação microclimática”.

favorável da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, assim como a assinatura de termo de compromisso ambiental.

#### 4.1.2. Obrigações de Conservação no Imóvel Cedente

As transferências dos imóveis enquadrados em Zepec-BIR ficam condicionadas à comprovação do estado de conservação do imóvel cedente, mediante manifestação do proprietário e da anuência do órgão municipal de preservação, sendo competente o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo<sup>17</sup>.

A Resolução nº 23/2015 do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp) especifica um procedimento para expedição do Atestado das Condições de Conservação e Preservação para os imóveis enquadrados em Zepec-BIR que estejam restaurados ou que apresentem bom estado de conservação, mediante a apresentação de um relatório com diagnóstico do estado de conservação do bem protegido com análise dos elementos construtivos e arquitetônicos, documentação fotográfica e descrição das intervenções realizadas nos últimos cinco anos e plano de manutenção descrevendo a periodicidade dos serviços e ações necessárias para sua manutenção.

Em caso de precisar de obras de restauro ou conservação, haverá necessidade de aprovar um projeto de intervenção, acompanhado de memorial justificativo e descritivo, assim como cronograma das obras e serviços propostos e recolhimento de responsabilidade técnica e, após a conclusão das obras, deverá ser entregue um relatório com os serviços realizados para a verificação, análise e expedição do Atestado das Condições de Conservação e Preservação pelo Departamento de Patrimônio Histórico (DPH)<sup>18</sup>.

A mesma resolução do Conpresp estabelece no art. 3º que, ante a inexistência de condições financeiras para custear as obras de intervenção por parte do proprietário, poderá assinar-se um termo de compromisso vinculando a transferência às etapas de conservação ou restauro, como forma de conseguir viabilizar e antecipar o alto custo que este tipo de obra pode ocasionar.

Nos imóveis enquadrados em Zonas Especiais de Preservação Cultural – Área de Proteção Cultural (Zepec-APC), que têm regulação específica no Dec. nº 56.725 da Prefeitura

---

17 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 129.

18 SÃO PAULO (Município). Secretaria de Cultura. Resolução nº 23/ Conpresp/2015. Art. 9º.

de São Paulo<sup>19</sup> e no PDE 2014, estabelece-se que ficará condicionada a transferência à manutenção dos atributos que geram o seu enquadramento como Zepec-APC, atestado por parecer de órgão competente<sup>20</sup>.

Nos imóveis situados em Zona Especial de Proteção Ambiental, a transferência ficará condicionada, conforme o art. 124.1 do PDE 2014, à preservação das características da área de interesse ambiental mediante a assinatura de um Termo de Compromisso Ambiental (TCA) no qual o proprietário do imóvel assume as obrigações de preservação da área e fica sujeito às multas e sanções cabíveis na legislação ambiental. O termo é averbado na matrícula de imóvel.

#### 4.1.3. *Quantum* Passível de Transferir

Antes de falarmos no quanto poderá ser cedido, precisamos entender o conceito de outorga onerosa, que é uma consequência da existência dentro do nosso ordenamento jurídico do instituto do solo criado. Se pararmos da ideia de que há um direito de construir que não corresponde ao direito subjetivo do proprietário, faz sentido a existência de uma onerosidade da outorga.

Dessa divisão conceitual e da dissociação de dois direitos, por um lado o direito à propriedade e por outro lado o direito de construir, nasce a Outorga Onerosa do Direito de Construir que será a contrapartida a ser paga pela diferença entre o coeficiente básico e máximo que o Plano Diretor confere a esse imóvel. Trata-se de um instrumento de arrecadação pelo poder público municipal que tem sua origem no princípio do solo criado, aplicável a toda a cidade, exceto aos imóveis dentro dos perímetros das operações urbanas consorciadas.

O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico<sup>21</sup> único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas e definirá os limites máximos a serem

---

19 SÃO PAULO (Município). Dec. nº 56.725, de 16 de dezembro de 2015. Regulamenta disposições da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico, relativas às Zonas Especiais de Preservação Cultural – Área de Proteção Cultural – Zepec/APC. Art. 9º “Aplicam-se aos imóveis enquadrados como Zepec/APC os seguintes instrumentos da política urbana

■ benefícios fiscais e processuais: I – transferência do potencial construtivo, de acordo com o art. 65, inciso I, da Lei nº 16.050, de 2014 [...]”.

20 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 67. § 4º Fica autorizada a transferência do potencial construtivo dos imóveis enquadrados como Zepec-APC, nas mesmas condições aplicadas à Zepec-BIR, condicionada à manutenção dos atributos que geraram o seu enquadramento como Zepec-APC, atestado por parecer do órgão competente.

21 Coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 28.1.

atingidos pelos coeficientes de aproveitamento mediante contrapartida. Esse limite máximo considerará a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área<sup>22</sup>.

Esse pagamento corresponde ao construtor ou desenvolvedor, aquele que quiser edificar acima do coeficiente básico. Os recursos auferidos serão aplicados nas finalidades previstas na lei, como regularização fundiária, implantação de equipamentos urbanos, criação de espaços públicos e áreas verdes ou habitação de interesse social etc.<sup>23</sup>.

A característica mais importante é que na Outorga Onerosa do Direito de Construir estamos nos referindo à contrapartida a ser paga pelo incorporador para construir além do coeficiente básico até o coeficiente máximo. Nas transferências de direito de construir, referimo-nos aos direitos de construção que já estão patrimonializados no imóvel. O que se transfere exatamente são os direitos do proprietário, quer dizer, o coeficiente básico que ele não pode usar, seja por restrição administrativa ou pelo interesse municipal de implantação de equipamentos urbanos ou por projetos de regularização fundiária.

Nos casos em que não existe doação do imóvel, poder-se-á ceder o potencial construtivo básico que será calculado em função da área do terreno do imóvel objeto de transferir potencial<sup>24</sup>.

Cuide-se que esta hipótese não prevê apurar e descontar o potencial construtivo já utilizado do imóvel cedente, onde entendemos que o legislador beneficiou o proprietário, já que nos casos de imóvel enquadrado em BIR e APC sempre haverá a existência de uma construção anterior com um potencial já utilizado.

O Deuso, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, emitirá a declaração de potencial construtivo passível de transferência em que deverá constar o potencial, a data de referência, o valor por m<sup>2</sup> do terreno cedente de acordo com o cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa<sup>25</sup>, assim como a informação da origem da transferência sem doação do imóvel.

## **4.2. Com Doação do Imóvel**

### **4.2.1. Imóveis Passíveis de Transferir**

---

22 *Estatuto da Cidade*, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 28.3.

23 *Estatuto da Cidade*, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 26.

24 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 125.

25 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Quadro 14, Anexo.

Nesta modalidade tratada no art. 126, as finalidades seriam implantar corredores de ônibus e parques planejados e resolver problemas de regularização fundiária e urbanização em áreas ocupadas, assim como implantar programas de habitação de interesse social.

O legislador municipal inclui nesta modalidade a simples doação quando for proposta pelo proprietário e for conveniente ao interesse público, e a desapropriação amigável quando o proprietário é indenizado exclusivamente mediante as transferências do potencial construtivo.

Parece-nos mais que acertada a inclusão no texto da possibilidade de desapropriação amigável, que não aparecia até agora nem na lei federal, nem no antigo Plano Diretor, já que por força do texto constitucional a desapropriação tem que ser mediante justa e prévia indenização em dinheiro<sup>26</sup>, precisando, portanto, de uma concordância do proprietário em forma “amigável” para que o pagamento seja mediante as transferências de potencial construtivo. A desapropriação amigável é uma forma originária de aquisição da propriedade onde **“havendo concordância sobre o preço, o juiz o homologará por sentença no despacho saneado”**.<sup>27</sup>

Em todas estas hipóteses já elencadas<sup>28</sup> se faz necessária a doação do imóvel, pois passará a fazer parte do domínio público integrando-se ao patrimônio público da Prefeitura.

O PDE omite enquadramento de zona do imóvel para este tipo de operação de transferência, não existindo restrição de zoneamento para o imóvel cedente, podendo assim viabilizar qualquer uma das finalidades de equipamento, infraestrutura ou programas elencados previamente.

#### 4.2.2. Obrigações de Conservação no Imóvel Cedente

Tratando-se de uma doação ou desapropriação amigável, terminam os deveres do proprietário-cedente, ademais o imóvel será na maioria dos casos objeto de uma transformação, demolição ou construção para servir de equipamento ou destinar-se a programas de regularização fundiária, urbanização em áreas ocupadas e habitação de interesse social.

26 Art. 5º, inc. XXIV, CF 1988.

27 Dec.-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Art. 22.

28 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 126. “A transferência de potencial construtivo poderá ser utilizada nos casos de doação de imóveis ou nos casos de desapropriação amigável para viabilizar. I – a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus; II – a implantação de parques planejados situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana; III – programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; e IV – programas de provisão de Habitação de Interesse Social.”

Portanto, o então antigo proprietário não terá mais responsabilidades sobre o imóvel cedido, pois este agora é de domínio público.

#### 4.2.3. *Quantum* Passível De Transferir

Nos casos em que existe doação do imóvel, poder-se-á ceder o potencial construtivo máximo que será calculado em função da área do terreno do imóvel objeto de transferência majorado por um fator de incentivo, dependendo da finalidade do imóvel cedente.

**Atc x CAmáx x FI = Potencial passível de transferir**

Atc = Área do terreno cedente

CAmáx = Coeficiente máximo de aproveitamento

FI = Fator de incentivo

Destaque-se aqui que o que se cede é o resultado de multiplicar a área pelo coeficiente máximo, algo que encontramos injustificado, já que esse potencial construtivo não existe ainda e não estaria patrimonializado no imóvel cedente, seria ceder algo pelo que não pagou e que, portanto, não corresponde ainda ao proprietário.

O assunto do *quantum* ceder é muito controverso e alinhamo-nos aqui com a posição defendida pelo professor José Roberto Fernandes Castilho, que advoga por limitar a cessão ao coeficiente básico do lote, porquanto do “contrário estaria sendo concedida uma outorga sem contrapartida, o que significa uma *contradictio in terminis*”.<sup>29</sup>

Em relação ao fator de incentivo, o PDE 2014 estabelece que, se o imóvel tem como finalidade viabilizar o melhoramento viário para implantação de corredores de ônibus, o fator de incentivo será dois (2), para programas de construção de habitação de interesse social será um ponto nove (1,9), para implantação de parques um ponto quatro (1,4) e para programas de regularização fundiária zero ponto oito (0,8).

Na declaração de potencial construtivo passível de transferência expedida pelo Deuso, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, deverá constar o potencial, a data de referência o valor unitário por m<sup>2</sup> do terreno doado de acordo com o cadastro de valor de terreno para fins da outorga onerosa vigente nessa data e a informação de que a transferência se origina mediante a doação de terreno.

---

<sup>29</sup> CASTILHO, J. R. F. *Disciplina urbanística da propriedade*. 3. ed. São Paulo: Pillares, 2013.

#### 4.2.4. Imóveis Passíveis de Receber

O legislador municipal não especifica que zonas são aptas para receber esse potencial construtivo, unicamente exclui os imóveis dentro do perímetro das operações urbanas consorciadas e aquelas áreas onde o coeficiente máximo seja igual ou menor a um.

As duas exceções contidas no art. 130 do PDE 2014 são: a primeira devido ao fato de que os imóveis inseridos dentro de operação urbana estão sujeitos a uma operação de urbanização e reforma onde os gastos serão sufragados mediante a expectativa da venda do potencial construtivo oneroso (do básico até o máximo) mediante a venda de Cepacem leilão. Se admitirmos que alguém consegue esse potencial construtivo mediante a transferência, deturparemos a própria operação, reduzindo a arrecadação de recursos para fazer frente às obras de urbanização. A segunda das exceções é que o imóvel tenha um coeficiente máximo igual ou menor a um. Isso responde ao fato de que seria impossível materializar esse potencial a mais, visto que o imóvel não conseguiria admitir mais potencial construtivo que a própria área de terreno.

Em resumo, sempre que o imóvel receptor estiver em uma área fora de operação urbana, e coeficiente máximo de aproveitamento superior a um, poderá receber transferências de potencial construtivo até o seu potencial construtivo máximo.

#### 4.2.5. *Quantum* Passível de Receber e Equivalência Patrimonial

O PDE 2014 parte do valor para fins de outorga onerosa e relaciona o valor que teria que pagar como contrapartida com os metros quadrados de potencial construtivo do imóvel cedente valorizados com o mesmo método, em definitivo, quanto mais valor de outorga, irá precisar de mais potencial construtivo.

Segundo a Prefeitura, “os valores que constam na tabela do Cadastro de Valor de Terreno correspondem a cerca de 80% do valor de mercado, portanto, trata-se de uma boa aproximação para se observar o preço da terra, ainda que na forma de um retrato, porque não há uma série histórica. Antes do Plano Diretor de 2014, esse cadastro não existia. Os valores de cobrança de Outorga eram calculados com base no valor de cobrança de IPTU, ou seja, do valor venal do imóvel, geralmente pouco atualizado e muito mais baixo que os preços praticados no mercado imobiliário”.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Pesquisa mapeia valores de terreno em São Paulo, publicado em 7 de outubro de 2015 por Júlia Borrelli e Paula Santoro. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/10/07/pesquisa-mapeia-valores-de-terreno-em-sao-paulo/>>.



O cadastro será atualizado a cada ano depois de ouvida a Comissão de Valores Imobiliários e publicado até 31 de dezembro, entrando em vigor a partir do primeiro dia do ano seguinte. A atualização fica limitada ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) somada a variação positiva nominal do PIB acumulada no período, os reajustes superiores precisarão ser aprovados mediante lei.<sup>31</sup>

O imóvel receptor poderá receber até o potencial construtivo máximo, não diferenciando, pelo PDE 2014, se procede de imóvel doado ou não, existindo, portanto, um único cálculo a ser feito com alguns ajustes.

A fórmula seria a seguinte para calcular o potencial equivalente a receber em um imóvel:

$$\frac{\text{Potencial construtivo passível de transferir} \times \text{valor unitário por m}^2}{\text{Valor unitário da OODC do imóvel receptor} \times \text{coeficiente máx. imóvel cedente}}$$


---

Valor unitário da OODC do imóvel receptor x coeficiente máx. imóvel cedente

Desse modo, no numerador, teremos o valor em reais da transferência conforme cadastro de valores para fins de outorga onerosa que será dividido no denominador pelo valor total do que custaria a outorga no receptor multiplicado pelo coeficiente máximo do imóvel cedente. Nos casos de transferência sem doação de imóvel, o coeficiente máximo do imóvel cedente será sempre quatro.

Tratando-se de um caso de transferência em que não existe doação do imóvel, o cálculo será feito adotando-se o coeficiente de aproveitamento máximo (CA<sub>maxcd</sub>) do imóvel cedente igual a 4 (quatro).<sup>32</sup>

A equivalência patrimonial relaciona o valor do m<sup>2</sup> do imóvel cedente com o valor da outorga onerosa do imóvel receptor, quanto maior for este último em relação ao cedente, mais metros quadrados terá o cedente que aportar para chegar à equivalência.

---

31 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 118.

32 SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Art. 128.1.

## **5. CONCLUSÃO**

Como descrevemos, a transferência de direito de construir é um instituto positivado no Estatuto da Cidade para a aplicabilidade do solo criado, que permite deslocar potenciais construtivos de um imóvel para implementar em outro. Suas características essenciais são a discricionariedade do poder público e a voluntariedade dos proprietários.

É discricional porque dependerá do Poder Público para aplicá-lo com base no Plano Diretor e é voluntário porque sempre ficará dependente de um acordo do proprietário, sendo através de uma doação, desapropriação amigável ou vinculação às finalidades da Lei.

Poderíamos concluir que o Brasil adotou um instrumento híbrido e o foi espalhando nos diferentes Planos Diretores das grandes cidades brasileiras, fundamentalmente depois do Estatuto da Cidade, apesar de ter alguma regulamentação anterior.

Considerando as características apontadas, encontramos-nos com um instrumento limitado no alcance que concorrerá com outros institutos coercitivos como a desapropriação, pelo lado do proprietário cedente, e, pelo lado do demandante do solo criado, a outorga onerosa e os certificados de potencial construtivo.

Encontramos também dois obstáculos que teríamos que superar. O primeiro deles seria o limite de aproveitamento do imóvel, já que é prerrogativa do Poder Público Municipal aumentar ou reduzir o potencial construtivo no Plano Diretor sem incorrer em indenizações com os proprietários particulares, mas existe um limite que seria a extinção da possibilidade de aproveitamento econômico do imóvel. Isso significa que aquelas áreas que detalharíamos como emissoras ou cedentes de potencial construtivo teriam que ter pelo menos assegurado o exercício de um coeficiente mínimo de aproveitamento, caso contrário, teríamos que acionar o instituto da desapropriação.

Podemos concluir que, depois de 15 anos desde a publicação do Estatuto da Cidade, as transferências de direito de construir continuam como ponto de acaloradas discussões e debates, precisando de maior definição no plano teórico e prático para que sirvam às duas grandes finalidades para as quais foram concebidas: gerar equipamentos e preservar imóveis de interesse para a comunidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *O direito do urbanismo e a transferência do direito de construir: requisitos de limitação nas leis locais*. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 249, p. 119-141, ago. 2012.

CASTILHO, J. R. F. *Disciplina urbanística da propriedade*. 3. ed. São Paulo: Pillares, 2013.

FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois*. Belo Horizonte: Rev. UFMG, v. 20, n.1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

GRAU, Eros Roberto. Solo Criado. *Revista de direito imobiliário* nº 51, ano 24, p. 20-45, julho a dezembro de 2001.

JORGENSEN, Pedro. *TPC vs. TDC: Onde está a diferença?* Niterói, 2007. Disponível em: <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2007/10/tpc-vs-tdc-onde-esta-diferenca.html>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. São Paulo: RT, 2005.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, Comissão de Valores Mobiliários. *Instrução nº 401, de 29 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepac.

PINTO, Victor C. *O Reparcelamento do Solo: um Modelo Consorciado de Renovação Urbana*. Texto para Discussão, v. 130, p. 5-82, 2013.

SÃO PAULO (Município). *Dec. nº 56.725, de 16 de dezembro de 2015*. Regulamenta disposições da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico, relativas às Zonas Especiais de Preservação Cultural – Área de Proteção Cultural – Zepec/APC. São Paulo, SP: Prefeitura. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56725-de-16-de-dezembro-de-2015>>. Acesso em: 12 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Dec. nº 57.535, de 15 de dezembro de 2016*. Regulamenta a Transferência do Direito de Construir com Doação de Imóvel, nos termos dos artigos 123, 126, 127, 128, 130 e 131 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico - PDE. São Paulo, SP: Prefeitura. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57535-de-15-de-dezembro-de-2016/consolidado>>. Acesso em: 14 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Dec. nº 57.536, de 15 de dezembro de 2016*. Regulamenta a Transferência do Direito de Construir nos casos em que não há doação do imóvel cedente, prevista nos artigos 124 e 125 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE. São Paulo, SP: Prefeitura. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/conferencias/legislacao/decreto-no-57-536-de-15-de-dezembro-de-2016/>>. Acesso em: 14 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.725, de 2 julho de 1984*. Dispõe sobre a transferência do potencial construtivo de imóveis preservados, estabelece incentivos, obrigações e sanções relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências. São Paulo, SP: Câmara Municipal. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-9725-de-02-de-julho-de-1984/consolidado>>. Acesso em: 14 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano diretor estratégico do Município de São Paulo 2002*. PDE 2002. São Paulo, SP: Câmara Municipal. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp\\_obras/arquivos/plano\\_diretor\\_estrategico.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Plano diretor estratégico do Município de São Paulo*. PDE 2014. São Paulo, SP: Câmara Municipal. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 19 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, LPUOS*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a [Lei nº 16.050](#), de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). São Paulo, SP: Câmara Municipal. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>>. Acesso em: 19 set. 2019.

TERRA, Marcelo; JAPUR, Natália. *A transferência de potencial construtivo e seus desestimulos*. Consultor Jurídico (Conjur), 21 de agosto de 2016.