

**PROGRAMA  
NACIONAL DE  
CAPACITAÇÃO  
DAS CIDADES**



**COLEÇÃO CADERNOS TÉCNICOS DE  
REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO  
DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

**VOLUME 6**

# **TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR (TDC)**

# MINISTÉRIO DAS CIDADES

Ministro de Estado  
**ALEXANDRE BALDY**

Secretário-Executivo  
**SILVANI ALVES PEREIRA**

Secretário Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU  
**GILMAR SOUZA SANTOS**

Diretora do Departamento de Planejamento e Gestão Urbana – DPGU  
**DIANA MEIRELLES DA MOTTA**

Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC  
**PAULO COELHO AVILA - Coordenador**

**Colaboradores na produção e elaboração do Caderno Técnico**  
**CAROLINA BAIMA CAVALCANTI**  
**CLÉO ALVES PINTO DE OLIVEIRA**  
**LETÍCIA MIGUEL TEIXEIRA**

Revisão de texto  
**CAROLINA DE SOUSA AQUINO**  
**INGRID ZWICKER**

## LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

Diretor do Programa para América Latina e Caribe  
**MARTIM O. SMOLKA**

Equipe de elaboração do Caderno Técnico  
**FERNANDA FURTADO**  
**SONIA RABELLO**  
**ISABELA BACELLAR**

## BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID

Representante no Brasil  
**HUGO FLOREZ TIMORAN**

Housing and Urban Development Division (HUD)  
**JASON ANTHONY HOBBS**

Projeto Gráfico e ilustrações  
**MARCELO VASCONCELOS ALVES JUNIOR**

**COLEÇÃO CADERNOS TÉCNICOS DE  
REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO  
DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

**VOLUME 6**

# **TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR (TDC)**

©2017 Ministério das Cidades

É totalmente proibida a reprodução total ou parcial deste material sem a prévia autorização do Ministério das Cidades.

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

Furtado, Fernanda; Rabello, Sonia e Bacellar, Isabela.

Transferência do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Furtado, Fernanda; Rabello, Sonia e Bacellar, Isabela. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

6 vol. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade.

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy.

ISBN: 978-85-7958-072-7

1. Transferência do direito de construir. 2. Solo criado. 3. Desenvolvimento urbano. 4. Estatuto da Cidade 5. Política urbana. 6. Gestão urbana. 7. Planejamento urbano 8. Furtado, Fernanda; 9. Rabello, Sonia e 10. Bacellar, Isabela.

# APRESENTAÇÃO

Este **Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação da Transferência do Direito de Construir** constitui o Volume 6 da coleção de “Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade”. A Transferência do Direito de Construir (TDC), definida no Estatuto da Cidade, é um instrumento regulamentado por lei municipal que permite ao proprietário de um determinado terreno urbano exercer em outro local, ou alienar para este fim, o direito básico de construir quando esse direito não puder ser exercido, no todo ou em parte, no terreno de origem em virtude do interesse público. No âmbito do planejamento urbano municipal, a TDC facilita a obtenção de imóveis para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, para a preservação do patrimônio histórico e cultural, e também nos casos vinculados ao interesse ambiental, paisagístico ou social.

O Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Lincoln Institute of Land Policy (LILP), apresentam esta publicação com o objetivo de auxiliar os governos locais na regulamentação e aplicação da transferência do direito de construir para promover e apoiar o desenvolvimento urbano.

**Alexandre Baldy**  
Ministro das Cidades

**Martim Oscar Smolka**  
Associado Sênior e Diretor do  
Programa para América Latina e  
Caribe do LILP

**Hugo Flóres Timorán**  
Representante do Bid no Brasil



# SUMÁRIO

- 09** **Lista de Abreviaturas e Siglas**
- 11** **Introdução**
- 13** **Caracterização geral da Transferência do Direito de Construir**
  - a. Definição e conceituação
  - b. Antecedentes
  - c. Fundamentos no Brasil
  - d. Os coeficientes de aproveitamento na TDC
  - e. A TDC no Estatuto da Cidade
- 35** **Regulamentação da Transferência do Direito de Construir**
  - a. Introdução
  - b. Questões relativas à TDC segundo suas finalidades
  - c. Alertas sobre as bases para regulamentação da TDC
  - d. Definição de áreas ou imóveis transmissores e receptores
  - e. TDC direta e indireta
  - f. Fórmula de equivalência entre terrenos transmissor e receptor
  - g. Cuidados na aplicação conjunta da TDC e da OODC
  - h. Elementos necessários para a regulamentação da TDC
- 57** **Implementação da Transferência do Direito de Construir**
  - a. Introdução
  - b. Estrutura administrativa para aplicação e gestão da TDC
  - c. Documentação para a aplicação da TDC
  - d. Estipulação de prazos para a implementação da TDC
  - e. Passos necessários para a implementação
  - f. Interação com outros instrumentos

**71 Tira-Dúvidas**

**77 Referências**

**81 Anexo**



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**APAC** - Área de Proteção do Ambiente Cultural

**APP** - Área de Preservação Permanente

**art.** - artigo

**CA** - coeficiente de aproveitamento

**CEPAC** - Certificados de Potencial Adicional de Construção

**CF** - Constituição federal

**CVM** - Comissão de Valores Mobiliários

**EC** - Estatuto da Cidade

**EUA** - Estados Unidos da América

**HIS** - Habitação de Interesse Social

**ICMS** - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

**inc.** - inciso

**IPHAN** - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

**IPTU** - Imposto Predial e Territorial Urbano

**ISS** - Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza

**ITBI** - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

**LUOS** - Lei de Uso e Ocupação do Solo

**OODC** - Outorga Onerosa do Direito de Construir

**OUC** - Operação Urbana Consorciada

**PD** - Plano Diretor

**PEUC** - Parcelamento, Edificação ou Utilizações Compulsórias

**RGI** - Registro Geral de Imóveis

**STF** - Supremo Tribunal Federal

**TAU** - *Transferencia de Aprovechamientos Urbanísticos*

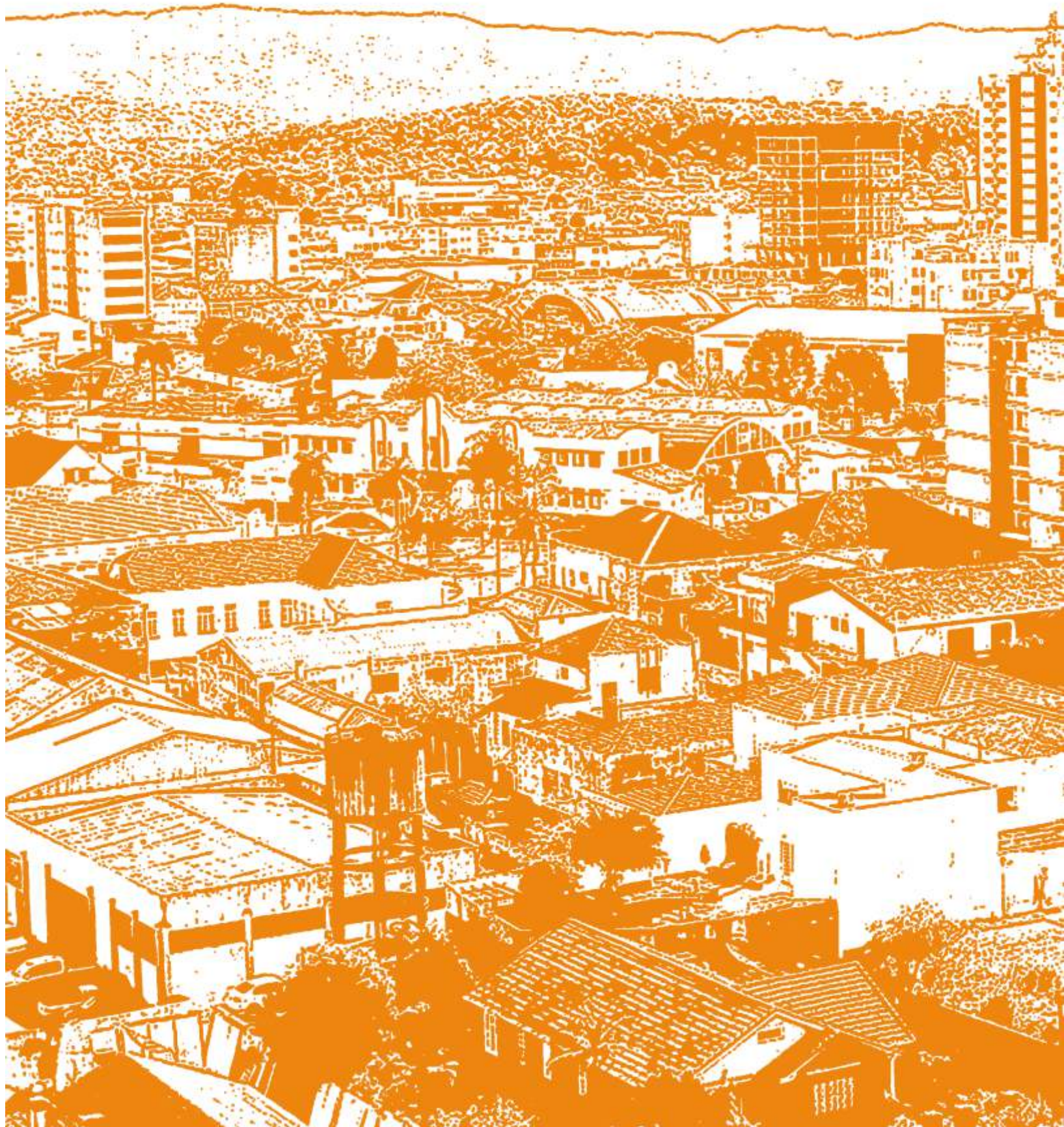
**TDC** - Transferência do Direito de Construir

**TDR** - *Transferable Development Rights*

**TPLD** - *Transfer de Plafond Légal de Densité*

**ZAC** - *Zones d'Aménagement Concertés*

**ZEIS** - Zona de Especial Interesse Social



# INTRODUÇÃO

Este Caderno Técnico tem como objetivo apresentar o instrumento de política urbana conhecido como Transferência do Direito de Construir (TDC), situando seu entendimento nos marcos do Estatuto da Cidade (EC), Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, e das diretrizes contidas no seu art. 2º.

A partir das bases conceituais estabelecidas pelo EC, os instrumentos de política urbana devem ser regulamentados pelos entes federativos, e aplicados pelos municípios brasileiros, de forma a adequá-los às suas realidades regionais e locais, segundo suas especificidades. Esses instrumentos são meios de operacionalização da política urbana municipal, materializando assim os princípios constitucionais, e as diretrizes da política urbana nacional.

O instrumento da TDC - previsto no art. 35 do EC - consiste na autorização dada por lei municipal para que a administração pública faculte ao proprietário de um determinado terreno urbano exercer em outro local, ou alienar, para este fim, o seu direito de construir básico, quando, por razões de interesse público, esse direito não puder ser exercido, no todo ou em parte, no terreno de origem.

Importa destacar que a TDC é um dos instrumentos que contribui para dar efetividade ao princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, previsto no já referido art. 2º, inc. IX do EC; isto porque a TDC tem estreita relação de dependência com outro instrumento previsto no EC: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). É através da OODC que se define a cobrança de contrapartidas pelo exercício, pelos interessados, de direitos de construir acima do patamar básico de aproveitamento do terreno, denominado de Coeficiente de Aproveitamento básico (CA básico). É a implantação da OODC, com a fixação do CA básico - como elemento estruturante deste sistema de política urbana - que permite articular os dois instrumentos.

No âmbito do planejamento urbano municipal, a TDC é um instrumento alternativo que pode facilitar a obtenção de imóveis para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, assim como ser utilizada para compensar os proprietários cujos imóveis sofreram restrições construtivas específicas e especiais de interesse público, que impeçam sua edificação até o CA básico adotado, conforme explicita o art. 28 do EC.

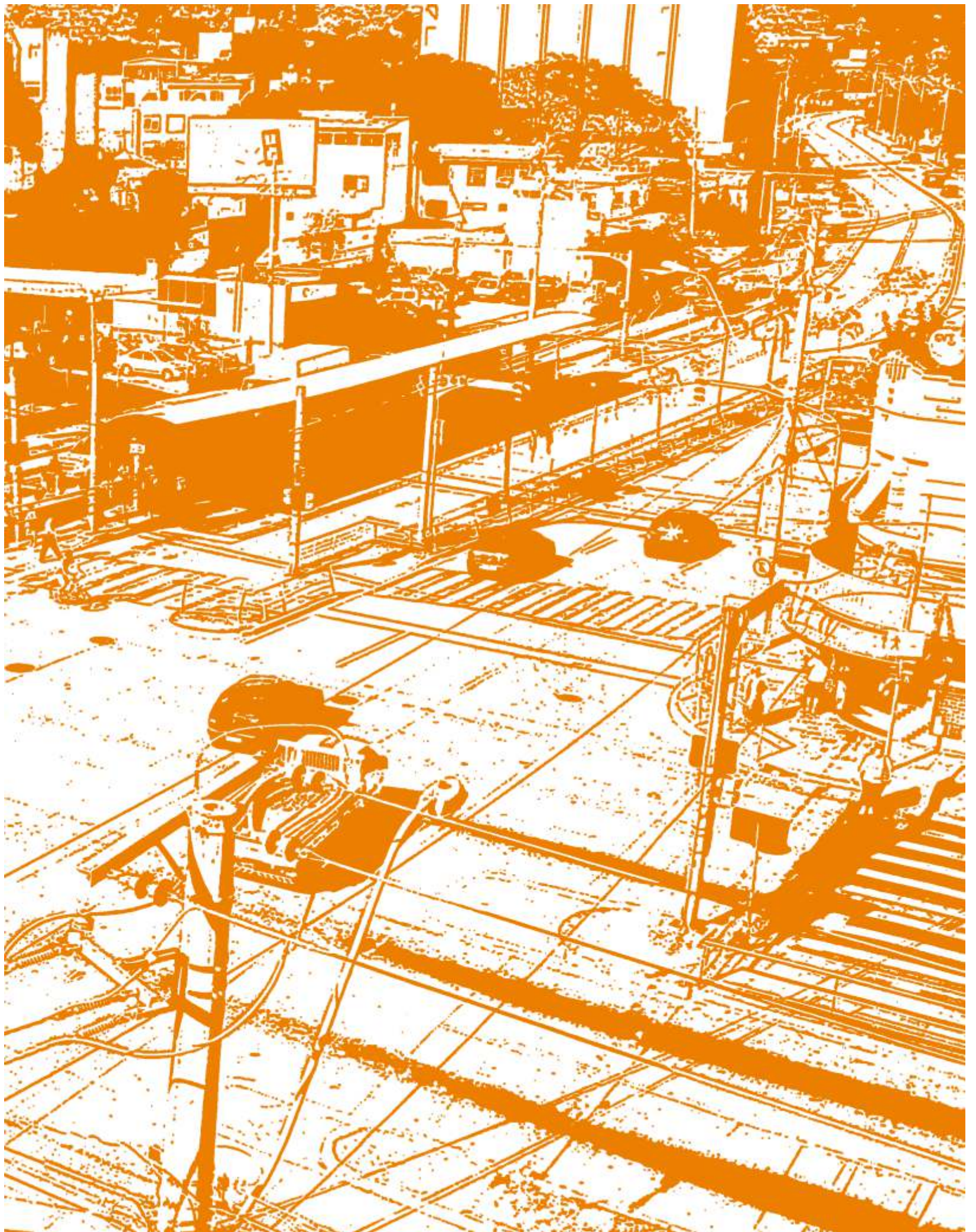
O poder público municipal, ao decidir adotar a TDC, precisa estar informado quanto à necessidade de conhecer os alcances e limites da aplicação do instrumento, para o seu adequado funcionamento, e para evitar efeitos indesejados. Não menos importante é a compreensão, pela coletividade, de que a TDC é um instrumento a ser aplicado segundo finalidades de interesse público, e que a sua concessão, como um benefício, consiste em uma opção da administração municipal.

A concessão do benefício da TDC deve ocorrer dentro das áreas delimitadas pelo Plano Diretor, e em imóveis considerados necessários para as finalidades de utilização nas quais o interesse público se sobreponha ao interesse privado. É de fundamental importância alertar às administrações municipais e aos legisladores que a TDC é um instrumento a ser utilizado em condições muito específicas, consistindo em uma exceção mais do que em uma regra.

Essas e outras questões são desenvolvidas ao longo deste caderno, que tem como objetivo elaborar a estrutura de entendimento das bases conceituais da TDC, o alcance de sua aplicação, seus limites e desafios, que possam servir como subsídio à sua regulamentação e implementação pelos municípios brasileiros. Para isso, o texto aborda e discute fundamentos jurídicos e urbanísticos essenciais para a compreensão dos propósitos e das formas de aplicação do instrumento, explorando os seus potenciais benefícios para o processo de desenvolvimento urbano das cidades brasileiras.



**CARACTERIZAÇÃO GERAL  
DA TRANSFERÊNCIA DO  
DIREITO DE CONSTRUIR**



# Caracterização Geral

## Caracterização Geral da TDC

### a. Definições e conceituação

A Transferência do Direito de Construir (TDC) é um dos instrumentos disponíveis para apoiar a execução da política urbana municipal, dando eficácia às diretrizes previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001. Essas diretrizes decodificam os princípios estabelecidos no art. 182 da Constituição federal de 1988, especialmente o de que a política urbana municipal tem como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

A TDC está referida no Estatuto da Cidade no art. 4º, alínea “o”, como um dos instrumentos de caráter jurídico e político do planejamento urbano. E o art. 35 dessa lei especificou suas características, ou seja, seu objeto legal, bem como as bases de sua aplicação.

#### SEÇÃO XI

##### Da transferência do direito de construir

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.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

O Estatuto da Cidade consolidou, em âmbito nacional, um conjunto instrumentos de política urbana, fruto de experiências municipais anteriores. Dentre esses instrumentos está a TDC<sup>1</sup>, que já se fazia presente em vários Planos Diretores municipais desde finais da década de 1970. A sua utilização está documentada em diversos estudos técnicos e acadêmicos que abordam esse e outros instrumentos relacionados aos direitos de construir.

1. O instrumento da TDC aparece também em algumas experiências como TPC - transferência do potencial construtivo -, embora, como veremos mais adiante, isso possa resultar em uma interpretação inadequada do instrumento.



O instrumento da TDC consiste na autorização, dada por lei municipal, para que a administração pública faculte ao proprietário de um determinado terreno urbano exercer em outro local, ou alienar para este fim<sup>2</sup>, o seu direito de construir (básico) quando, por razões de interesse público definidas nos incisos I a III do art. 35 do Estatuto da Cidade, esse direito de construir (básico) não possa ser exercido, no todo ou em parte, no terreno de origem.

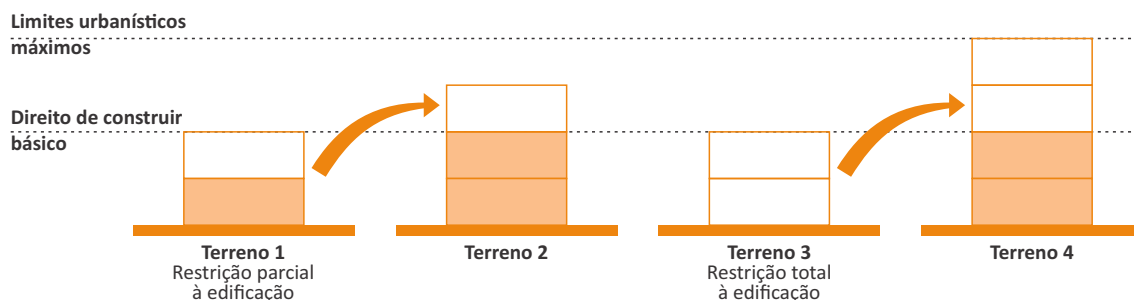


Figura 1: Diferentes possibilidades da TDC

A figura 1 contempla diferentes possibilidades da transferência do direito de construir. No terreno 1, há restrição parcial do direito de construir básico em função, por exemplo, da proteção do imóvel como patrimônio cultural ou ambiental, e quando esta proteção impeça que edificações no lote atinjam área correspondente ao direito de construir básico; neste caso, a concessão da TDC é feita parcialmente, como veremos adiante. No caso do terreno 3, há restrição total do direito de construir básico, para utilizá-lo, por exemplo, como uma praça pública, ou como uma área de preservação permanente; aí, o direito de construir a ser transferido corresponde à totalidade do direito de construir básico. Os terrenos 2 e 4 - receptores do direito de construir transferido de outros terrenos - devem estar em áreas consideradas aptas ao adensamento construtivo.

2. José Afonso da Silva (2006) distingue a TDC interlocativa e a TDC intersubjetiva. A primeira situação é quando o proprietário do imóvel urbano, nas condições estabelecidas pela lei municipal, com base no Plano Diretor, exerce em outro local, de sua propriedade, o direito de construir. A segunda, quando direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dela decorrente é alienado, nas mesmas condições, para outro proprietário. A TDC intersubjetiva é também interlocativa.





## Direito ou Direitos de Construir<sup>3</sup>?

O art. 28 do Estatuto da Cidade, ao diferenciar o coeficiente de aproveitamento básico dos coeficientes máximos, consolidou o conceito de que – no direito urbanístico brasileiro – já não se deve mais falar em direito de construir, mas sim em direitos de construir. A partir desta norma nacional geral, infere-se que há o direito de construir correspondente ao coeficiente de aproveitamento básico, mencionado no §2º do art. 28, e pelo qual o poder público não cobrará qualquer contrapartida, e os direitos de construir adicionais àquele direito básico, que correspondem aos coeficientes máximos de aproveitamento, para cujo exercício o interessado deverá solicitar a obtenção da sua outorga mediante pagamento de contrapartida (art. 28, caput).

Ora, se para o exercício da edificabilidade dentro do coeficiente básico não é cobrada qualquer contrapartida, deduz-se que essa é uma faculdade que está dentro da esfera patrimonial privada. É importante lembrar que o direito de construir básico, contido na esfera patrimonial privada, ainda pode estar também sujeito às limitações dos regulamentos administrativos, como previsto no art. 1299 do Código Civil.

Por outro lado, o interessado pode desejar construir além do coeficiente básico de uso do imóvel. Mas, para tanto, terá que obter da municipalidade estes direitos adicionais ao básico por meio de outorga onerosa. E como a municipalidade não pode outorgar o que não é seu, especialmente cobrando contrapartida, deduz-se que o potencial construtivo de um terreno acima do coeficiente básico é um recurso urbanístico público.

Portanto, podemos considerar que o antes conhecido “direito de construir” é agora bipartido em “direitos” de construir, a saber: o direito de construir básico, decorrente do coeficiente básico de uso do imóvel, e que está dentro da esfera patrimonial privada, e os direitos de construir adicionais, que correspondem aos coeficientes de edificabilidade acima do básico até o máximo, e que são recursos urbanísticos públicos, colocados à disposição dos interessados na sua obtenção onerosa, mediante pagamento de contrapartida a ser determinada pela lei.

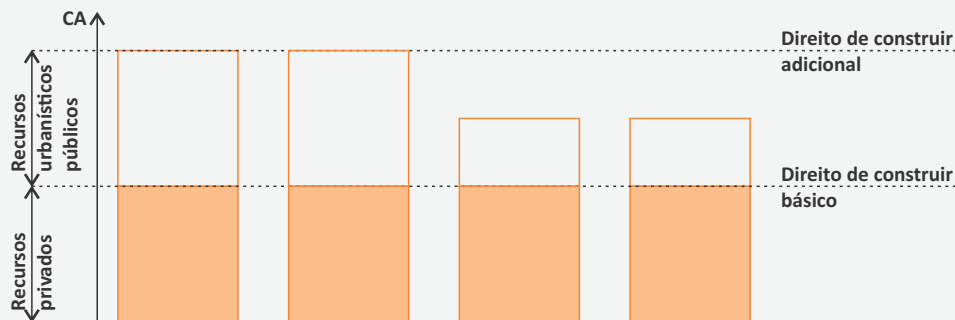


Figura 1: Recursos privados e recursos urbanísticos públicos

3. No Brasil, como em muitos países de língua latina, a palavra “direito” pode ter dois significados: 1. Pode significar que alguém tem um direito próprio, um direito subjetivo, que pode ser por ele exercido; 2. pode significar tão somente uma referência a uma tipologia de legislação, cujo conjunto congrega direitos e obrigações, por exemplo: direito civil, direito trabalhista, direito aeronáutico, direito urbanístico. Para compreender melhor esta diferenciação semântica, reporta-se à diferença de uso em inglês das palavras law e rights, que refletem os dois significados diferentes no uso da palavra “direito”. Neste trabalho, ao se referir a direito ou direitos de construir, o uso da expressão está rigorosamente no segundo caso, ou seja, significando apenas a legislação referente àquelas condições relativas às possibilidades de se construir.



A TDC é um instrumento de aplicabilidade complexa, tanto urbanisticamente, quanto juridicamente, pois trata, de modo geral, da transferência do direito de construir básico, do titular do domínio (no todo ou em parte) que não se realizou; o exercício de uma faculdade de uso básico de imóvel urbano que não pode ser materializada na forma de uma construção agregada ao solo. Trata-se, portanto, de se transferir, para outro imóvel, parte ou a totalidade da faculdade de uso básica, não exercida pelo titular do domínio em seu imóvel<sup>4</sup>.

Daí porque o procedimento para a realização dessas operações de TDC deve ser detalhadamente previsto em todos os seus aspectos formais e procedimentais. Assim, a lei que regulamentar a incidência do instrumento deve incorporar o máximo de elementos possíveis sobre os casos de incidência da TDC e as formas previstas para sua operacionalização, de modo a dar segurança técnica e jurídica a todos os atos administrativos realizados quando da sua aplicação.


A previsão da TDC pode abarcar, como já mencionado, uma grande diversidade de situações, como os casos de transmissão ou não da propriedade dos terrenos para o poder público, e a existência ou não de benfeitorias, combinados com as diferentes finalidades previstas no Estatuto da Cidade. Além disso, para sua aplicação, faz-se necessário estabelecer previamente na legislação uma série de condições específicas, tais como: os casos em que o município pretende aplicar o instrumento, a definição das áreas e imóveis transmissores e receptores do direito de construir básico, a forma pela qual a TDC se articulará com outros instrumentos de política urbana, como se dará a participação social, dentre outros critérios.

## **b. Antecedentes**

Os antecedentes internacionais da transferência do direito de construir remetem a variados entendimentos das suas funções. Esse constitui um mecanismo sujeito a diferentes apropriações, que vem sendo adotado e adaptado em diversos países segundo seus contextos e especificidades. Isso ocorre mesmo nos países que inspiraram as experiências mais recentes: Espanha, França e Estados Unidos da América. De fato, em uma compilação da experiência internacional da TDC, Zulma Bolívar (2013) apresenta sua utilização como técnica de gestão na Espanha, como mecanismo de regulação na França, e como ferramenta para a preservação de áreas sensíveis a alterações urbanísticas nos Estados Unidos da América (EUA).

Apesar de importantes diferenças – como sua utilização em casos individuais ou dentro de planos urbanos –, a TDC e instrumentos similares percorrem, em comum, três passos ou etapas do processo de regulação urbanística. Em primeiro lugar, a atribuição a um terreno, de forma equânime a outros na mesma zona ou em situações similares, de um determinado direito de construir básico; em um segundo momento, a restrição a este direito, por razões específicas de interesse público; e, finalmente, a possibilidade da utilização, em outro terreno, daquele direito de construir restringido.

4. O Código Civil de 2002 define, em seu art. 79, que “São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente” e, em seu art. 92, que “Principal é o bem que existe sobre si abstrata ou concretamente; acessório é aquele cuja existência supõe a do principal”. Daí conclui-se que a construção seria o acessório que aderiria ao principal, o solo, objeto da propriedade inscrita no Registro Imobiliário.



Na Espanha, a técnica da TDC<sup>5</sup> é a base para a gestão do processo de urbanização, em particular do parcelamento do solo. Ela é aplicada dentro de um plano urbano para redistribuir os aproveitamentos entre os terrenos, e obter áreas para a implantação de equipamentos urbanos e áreas verdes. Mas seu uso também serve à preservação do patrimônio paisagístico, histórico, cultural ou arquitetônico.

Na França, a idéia da TDC<sup>6</sup> se concretizou em conjunto com a versão francesa da OODC, na segunda metade dos anos de 1970. Esses instrumentos permitiram a construtores e promotores imobiliários a compra do direito de construir de lotes vizinhos porventura afetados por restrições de aproveitamento urbanístico, como alternativa ou complementação da aquisição à municipalidade de direitos de construção adicionais acima do coeficiente de aproveitamento básico. Apesar de o instrumento ter sido substituído na regulação urbana francesa por outros de concepção urbana mais integral<sup>7</sup>, a noção da TDC continua a ser aplicada em outras situações, como por exemplo, na preservação de áreas naturais no entorno de áreas adensáveis. Esta situação pode ser ilustrada pelo caso da estação de esqui de Praz de Lys Sommand, citado por Vincent Renard (2001), no qual o direito de construir oriundo das áreas preservadas foi transferido para o complexo hoteleiro de esqui.

Nos Estados Unidos da América encontramos as principais referências à TDC<sup>8</sup>. Embora presente em algumas cidades do país desde fins da década de 1970, é curioso observar a trajetória de utilização do instrumento, pois sua aplicação majoritária, hoje, não é a mesma de suas experiências iniciais. O instrumento, em suas primeiras aplicações, foi usado para a preservação de importantes marcos arquitetônicos e históricos em grandes cidades, em resposta às pretensões de seus proprietários de substituição dessas construções por novas edificações em altura (torres). Como exemplo, há os casos da edificação do Bank of California em São Francisco, uma construção de 1908, relatado por John Costonis em sua famosa publicação sobre o tema<sup>9</sup> - Space Adrift (apud Schnidman, 1978, p. 537), e o da Grand Central Station de Nova Iorque, que adquiriu grande notoriedade devido a seu valor afetivo para muitas famílias cujos patriarcas chegaram à cidade nessa estação ferroviária. Nos dois casos, como em outros similares naquele país, os índices construtivos atribuídos ao imóvel restringido foram redistribuídos entre terrenos adjacentes.

Contudo, pouco a pouco, e com mais força a partir dos anos de 1990, o instrumento passa a ter como principal função contribuir para resolver a crescente questão da manutenção de áreas livres, cinturões verdes, áreas agriculturáveis no entorno das cidades, e áreas de conservação ambiental. Outro aspecto considerado é o uso do instrumento para conter o espraiamento urbano característico das cidades norte-americanas. Nesse caso, são definidas áreas transmissoras (as que se pretende preservar, usualmente fora da zona urbana), e áreas receptoras (as passíveis de adensamento no interior das cidades).

5. *Transferencia de Aprovechamientos Urbanísticos* (TAU).

6. *Transfer de Plafond Légal de Densité* (TPLD). O TPLD é tido, no Brasil, como a base conceitual para o Solo Criado, posteriormente renomeado de Outorga Onerosa do Direito de Construir.

7. Como as *Zones d'Aménagement Concertés* (ZAC), conceito similar ao das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) do Brasil.

8. *Transferable Development Rights* (TDR).

9. Esta publicação de 1974, incluindo uma figura explicativa da mecânica do instrumento, consta de publicações seminais sobre as discussões do solo criado e da TDC no Brasil.



A partir dos anos de 1990, essas versões mais tradicionais da TDC vieram inspirar a inserção de instrumentos similares na legislação urbanística das cidades latino-americanas, ou até na regulação nacional de países como México, Colômbia, Venezuela, Argentina, Índia, dentre outros.

No Brasil, a formulação conceitual da TDC, assim como da OODC, se desenvolveu a partir de meados dos anos de 1970; esta formulação tem inspiração mista, pois baseou-se na noção francesa de solo criado, associada à concepção da transferência de direitos de construir, nos moldes norte-americanos.

Há quem entenda que compensações edilícias no próprio lote seriam antecedentes da TDC, como nos casos em que, havendo expropriação parcial do lote, o proprietário aceita ser pago, ou “compensado”, com a faculdade de construir, no restante do lote, a mais do que o índice ordinariamente atribuído ao terreno remanescente. Porém, neste caso, não há terrenos transmissores e receptores, e nem alienação do direito de construir pelo proprietário; por isso, essa hipótese não se caracteriza como um antecedente, estrito senso, da TDC.

### c. Fundamentos no Brasil

A origem das discussões sobre a TDC no Brasil está ligada aos estudos e debates sobre “Solo Criado”, ocorridos a partir da segunda metade da década de 1970. Esta noção foi, à época, disseminada a partir da publicação de textos elaborados por estudiosos do tema.

**“De um ponto de vista puramente técnico, toda vez que uma construção proporcionar uma área utilizável, maior do que a área do terreno haverá criação de solo. De um ponto de vista prático, poderá ser considerado como SOLO CRIADO, a área construída que exceder uma certa proporção de área do terreno. Baseado neste conceito de SOLO CRIADO, podemos propor três novos instrumentos extremamente importantes para o controle do uso do solo, a saber: coeficiente de aproveitamento único; transferência de direitos de construir; proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público.” (Azevedo Netto *et al.*, 1977, pp. 9-10).**

Essa noção parte do entendimento de que os direitos de construir de um terreno urbano, acima do coeficiente de aproveitamento básico, não é um atributo inerente à propriedade do terreno, mas uma concessão do poder público. Assim, definindo-se o índice básico como uma mesma proporção para todos os terrenos urbanos por meio de um coeficiente de aproveitamento em princípio único busca-se efetivar a equidade urbanística entre proprietários. Esse tipo de mecanismo é capaz de minimizar o desequilíbrio econômico que resulta das normas urbanísticas, que atribuem intensidades de adensamento diversas para os terrenos em razão das decisões técnicas do planejamento urbano.



O fundamento do “Solo Criado” vai ao encontro do entendimento jurídico, exposto anteriormente, de que os direitos de construir limitados pelos índices construtivos adicionais acima do índice básico - previstos por lei para um terreno urbano localizado em determinada zona - pertencem à coletividade. Deduz-se daí que exista um índice de edificabilidade básico, atribuível aos terrenos urbanos, que visa dar a todos os titulares de domínio, um uso útil básico à sua propriedade, conferindo-lhe, essencialmente, conteúdo econômico; isto porque, em regra, se pressupõe que todo terreno urbano privado, para ter um uso útil básico, tenha que edificar algo. Deste modo, este índice ou coeficiente básico constituiria, em princípio, direito subjetivo do proprietário ao exercício útil de sua propriedade imobiliária, razão pela qual não há cobrança, pelo poder público, pelo exercício deste direito básico de uso.

Porém, é próprio da função pública de regulação urbanística atribuir adensamentos maiores ou menores para áreas e terrenos específicos, sempre visando os interesses do planejamento urbano, observando sempre a infraestrutura instalada nas diferentes áreas da cidade, os equipamentos urbanos existentes, as áreas livres, as possibilidades de acesso a serviços urbanos e à qualidade ambiental. O conceito de Solo Criado permite então que o valor econômico dos adicionais edilícios, decorrente dessas regulações, que só são possíveis em função de toda infraestrutura urbana pública instalada, e que tem um significativo valor econômico, seja apropriado pela coletividade, por meio da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)<sup>10</sup>.

## CARTA DO EMBU – 11 de dezembro de 1976

“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 de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.”

10. Ver o Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação da OODC.



Todo esse conjunto de ideias urbanísticas e jurídicas foi objeto de amplo debate técnico, e seu conteúdo resultou, em 1976, na “Carta do Embu”, documento final de um Seminário sobre Solo Criado organizado pelo CEPAM – Centro de Pesquisas da Administração Municipal (SP). Este documento é hoje considerado uma referência nacional para o tema.

As ideias consolidadas na Carta do Embu, como veremos, são as que irão orientar as definições adotadas pelo Estatuto da Cidade para a OODC e a TDC. Tais definições estabeleceram uma necessária e estreita relação entre esses dois instrumentos, ambos relacionados ao conceito de Solo Criado, e ao estabelecimento de um patamar básico comum de edificação para os terrenos urbanos.

#### **d. Os Coeficientes de Aproveitamento na TDC**

O índice de edificabilidade básico, atribuído aos terrenos urbanos e que lhes confere um uso útil econômico mínimo, foi incorporado ao Estatuto da Cidade, em seu art. 28, com a denominação de Coeficiente de Aproveitamento básico (CA básico). A importância de se estabelecer o CA básico como um patamar de edificação que confere utilidade social e valor econômico aos terrenos urbanos, foi objeto da Resolução Recomendada nº 148 do Conselho das Cidades, aprovada em 07 de junho de 2013. Esta Resolução, ao estabelecer diretriz de ordenação territorial para os planos urbanísticos das cidades brasileiras<sup>11</sup>, relaciona o CA básico com os demais instrumentos que interfiram, direta ou indiretamente, sobre os direitos de construir, e o posiciona como princípio balizador da política fundiária urbana municipal<sup>12</sup>.

A referida Resolução nº 148/2013 decodifica o art. 28 do Estatuto da Cidade, para permitir o entendimento de que os coeficientes de aproveitamento acima do CA básico correspondem a recursos urbanísticos públicos. Portanto, os coeficientes máximos de aproveitamento, ou direitos de construir adicionais, não integram o conteúdo patrimonial de domínio privado, razão pela qual o poder público pode e deve cobrar contrapartida pela sua outorga aos interessados em utilizá-los.

Por via de consequência, os coeficientes de aproveitamento ou índices construtivos acima do CA básico até os limites máximos de aproveitamento, previstos em lei e comumente chamados de direitos de construir, não pertencem ao proprietário do terreno urbano, e, por isso, não são, e nunca foram, direitos adquiridos seus, e, nem mesmo, antes da licença de construção, um direito subjetivo à edificação.

Deste modo, para se operacionalizar a TDC, e compatibilizá-la com a OODC, há que se entender que o proprietário somente poderá transferir, via TDC, um direito seu. Ou seja, ele não poderá transferir, ainda que a título de compensação, o equivalente aos índices urbanísticos máximos, índices estes que estão fora da esfera patrimonial privada, e que ele só pode adquirir mediante contrapartida. Daí porque a TDC só ocorrerá dentro dos limites não exercidos do coeficiente de aproveitamento básico do terreno.

11. Ver art. 21, inciso IX da CF/1988.

12. Para mais detalhes, como a adoção de coeficiente único e unitário ou de coeficientes menores que um em situações especiais, ver a Resolução na íntegra em anexo.



Assim, ao argumento usado para a OODC de que “... somente faz sentido prever a possibilidade de outorga onerosa (de todo modo, uma faculdade que assistirá ao particular interessado em edificar para além do coeficiente básico de aproveitamento) se preexistir a noção de que a edificação para além destes parâmetros constitui criação de solo à qual não corresponde um direito subjetivo do particular” (Marques Neto, 2002, p. 232), podemos adicionar o seu complemento em relação à TDC: de que somente faz sentido prever a possibilidade da transferência de direitos construtivos se preexistir a noção de que o direito patrimonial do particular estará no máximo circunscrito ao CA básico de seu terreno urbano.

***É o coeficiente de aproveitamento básico (e não os coeficientes máximos de edificabilidade) o parâmetro para incidência da autorização, pelo poder público municipal, de transferência de direito de construir pelo proprietário do terreno, quando sobre este coeficiente básico incidirem limitações administrativas que lhe restrinjam este uso básico, de forma parcial ou total.***



No entanto, nem toda restrição imposta sobre o CA básico deverá ser objeto, necessariamente, de TDC. Imóveis específicos podem ter um aproveitamento menor, como, por exemplo, os terrenos localizados em áreas de interesse ambiental em zonas urbanas. Nestas áreas, os lotes podem ter, em função de suas especificidades, maiores dimensões e coeficientes de aproveitamento mais reduzidos em relação aos demais lotes urbanos. Por isso, sobre este aspecto particular, o §2º do art. 28 previu a possibilidade da adoção de um CA básico “único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana”. (grifos nossos)

A autorização para negociação do direito de construir básico entre proprietários, via TDC, como forma de compensação em função da incidência de limitações administrativas sobre o terreno, apenas se explica em casos de incidências especiais e anormais: situações especiais em que fique caracterizado evidente prejuízo ao exercício de uso ou edificação no terreno, dentro do coeficiente básico, em função de restrição imposta a um imóvel específico em relação aos imóveis próximos, em determinada zona da cidade.

***Toda TDC tem como limite de alienação, ou exercício em outro local, o coeficiente de aproveitamento básico, mas nem toda restrição ao CA básico é objeto de TDC.***





Além do CA básico, os chamados direitos de construir se relacionam também com os limites máximos de edificação, tal como estabelecido no §3º do art. 28 do Estatuto da Cidade. Os coeficientes de aproveitamento máximos e demais índices urbanísticos<sup>13</sup> são definidos pelas normas de planejamento urbano em função do modelo de ocupação urbana pretendido, da capacidade de suporte da infraestrutura pública e equipamentos urbanos para o adensamento de cada área da cidade, e ainda como parâmetros de regulação de densidades construtivas e habitacionais, segundo sua adequação às orientações de uso e aproveitamento das distintas zonas da cidade.

Os direitos de construir adicionais ao CA básico, ao serem viabilizados pela normativa pública em função da infraestrutura instalada, conforme diretrizes contidas no art. 2º do Estatuto da Cidade, especialmente no seu inciso VI, e até o limite máximo definido para cada área são, por consequência, recursos urbanísticos públicos, recursos de edificabilidade que, por esta razão, só poderão ser exercidos se forem adquiridos. Esta aquisição pode se dar de duas formas: a mais comum seria por meio da OODC, mediante pagamento de contrapartida ao poder público; ou, então, o interessado poderá adquirir esses direitos de construir, mediante aquisição e recepção da TDC, oriundos de outros setores da cidade.

## PRINCÍPIOS JURÍDICOS

O Estatuto da Cidade consolidou princípios já há muito tempo existentes no direito brasileiro, em especial dois deles: o princípio que veda à Administração conceder direitos e/ou vantagens, graciosa e não isonomicamente, a particulares, especialmente quando deles resulte proveito econômico; e o princípio da vedação do enriquecimento sem causa, princípio geral de direito que se encontra, atualmente, explicitado no art. 884 e seguintes do Código Civil brasileiro de 2002.

Ora, é fato incontroverso que quando a legislação urbanística prevê, concede e permite usos e aproveitamentos máximos diferenciados a terrenos urbanos, desta diversidade resultam, também, patamares por vezes bastante diferenciados nos preços das propriedades imobiliárias urbanas. Porém, em função dos princípios acima mencionados, e das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, impõe-se uma intervenção por parte do poder público, no sentido de corrigir estas distorções que causam não só iniquidades urbanísticas, como também enriquecimento sem causa.

É sobretudo a diretriz contida no art. 2º, inciso IX do Estatuto da Cidade, que impõe ao poder público, quando no exercício de seu poder-dever de planejar e promover a urbanização de forma equânime para todos os cidadãos, proprietários ou não, que a OODC e, em decorrência, a TDC, encontram seu respaldo conceitual. É neste dispositivo que se estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve atender à “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”. (grifos nossos)

13. Índices urbanísticos como taxas de ocupação, gabaritos ou alturas máximas, índices de permeabilidade, recuos, afastamentos, tipos de uso etc.





A principal consequência deste comando implica equalizar o índice de aproveitamento do terreno comum a todos os proprietários, através do chamado coeficiente de aproveitamento (CA) básico. Assim, as possibilidades de construir acima do CA básico, limitadas ao estabelecido pelos índices urbanísticos máximos, se tornam, de fato e de direito, não só recursos urbanísticos públicos, como também recursos econômicos da cidade, já que serão outorgados onerosamente a privados, segundo o interesse e as possibilidades normativas da cidade. Daí que é conceitualmente impreciso referir-se à TDC como Transferência de Potencial Construtivo, ainda que tenha sido assim denominada em algumas legislações municipais.

Eventualmente, ainda pode haver quem questione se os índices urbanísticos máximos, permitidos e outorgados gratuitamente aos proprietários pelo poder público em algumas legislações municipais, seriam, ou não, “direitos adquiridos” dos titulares de domínio; estamos nos referindo aí à hipótese em que os proprietários ainda não materializaram as construções em seus lotes. Considerar que os proprietários teriam direitos adquiridos aos índices de edificabilidade apenas previstos em lei, mas ainda não realizados, é um entendimento juridicamente equivocado, mas compreensível, já que mesmo não realizadas as construções, o tão somente fato de os índices atribuírem, gratuitamente, coeficientes de edificabilidade a maior, faz com que estes operem expectativas econômicas de aumento de preço privado do lote; ou seja, ganhos dos proprietários por fatos alheios à sua vontade ou esforço, gerados exclusivamente pela norma urbanística, editada em função dos interesses públicos e da infraestrutura urbanística.

A jurisprudência brasileira, contudo, em dois julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), já se posicionou sobre essas questões. A primeira decisão, no ano de 1985<sup>14</sup>, diz respeito à questão da natureza jurídica do chamado direito de construir, e se ele integraria, ou não, antes da edificação, o direito patrimonial do dono do terreno. A decisão consolidou o entendimento de que a previsão, na lei, de índices construtivos não atribui ao proprietário “direito adquirido” ao exercício daquela faculdade. Restou, portanto, assentado que o chamado “direito de construir” é mera faculdade de direito, e que não há direito adquirido à construção senão quando já tiver sido deferida a licença de construção, e iniciada a obra, e, ainda assim, nos termos dessa licença.

A segunda jurisprudência do STF essencial à compreensão da matéria – o Recurso Extraordinário 387047 de 2008<sup>15</sup> – é muito mais recente, e diz respeito à natureza jurídica do chamado solo criado. O caso decidido se deu a partir da legislação municipal de Florianópolis, já que anos antes de a OODC a estar prevista no art. 28 do EC, aquele município já previra o instituto, com o nome de solo criado. Foi proposta a ação para questionar a constitucionalidade, a legalidade, e a legitimidade deste instrumento frente ao ordenamento jurídico nacional. Chegando a lide ao STF, depois de passar por todas as instâncias inferiores, a Suprema Corte reconheceu não só a legitimidade, como também a constitucionalidade da cobrança da contrapartida por coeficientes de edificabilidade superiores ao básico, na época chamados de solo criado, e hoje denominados, pelo Estatuto da Cidade, como Outorga Onerosa do Direito de Construir.

14. O *leading case* resolvido no Recurso Extraordinário 85002, cujo relator foi o Ministro Moreira Alves.

15. Teve como relator o Ministro Eros Grau.



## e. A TDC no Estatuto da Cidade

A TDC está prevista no artigo 35 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade, e contém vários elementos a serem detalhados para melhor entendimento dos alcances do instrumento, e das bases técnica e legal para a sua aplicação.

### i. O caput do artigo 35 do EC

**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:**

Observa-se que a adoção da TDC como instrumento da política urbana é uma prerrogativa municipal. O município que vier a decidir incluir a TDC no seu rol de instrumentos deverá prevê-la em seu Plano Diretor e, posteriormente, aprovar lei municipal específica detalhando as condições para sua aplicação, conforme determina expressamente o parágrafo 2º do art. 35<sup>16</sup>.

**§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.**

### ii. Os incisos I a III do artigo 35

- 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.**

Esses dispositivos da lei indicam as hipóteses de aplicação da TDC. É importante observar que em qualquer dessas possibilidades, a aplicação da TDC só se justifica em razão do interesse público, e como uma prerrogativa do poder público municipal. Vejamos como isto ocorre.

16. Os elementos necessários para a regulamentação da TDC no Plano Diretor e na lei municipal específica estão apresentados no item 3.h.



A aplicação do instrumento para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários constitui uma possibilidade de suprir dificuldades municipais na obtenção de terrenos ou imóveis necessários à realização de projetos de obras públicas, como, por exemplo, para a implantação de uma escola ou a duplicação de uma via pública. Neste caso, o uso da TDC poderá evitar gastos de recursos financeiros diretos pelo município e, com sua utilização, haver um impacto relevante na redução do custo financeiro dessas obras, por vezes inadiáveis. Ela também pode possibilitar uma maior agilidade na obtenção desses imóveis, como um mecanismo de substituição à desapropriação, desde que haja concordância dos proprietários.

A TDC também poderá ser utilizada como instrumento para obtenção de terrenos direcionados aos programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Vale ressaltar que a TDC se aplica somente em casos nos quais os imóveis já não tenham sido adquiridos por usucapião.

Da mesma maneira como nos casos de terrenos necessários à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, a TDC para tais finalidades permite a desoneração dos cofres públicos de gastos imediatos para a fixação de população de baixa renda, podendo conferir maior agilidade a este processo. A utilização da TDC para tais finalidades pode permitir, sobretudo, a resolução dos conflitos fundiários em áreas de terceiros ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia.

Nos casos de preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, a TDC pode ser aplicada para a obtenção, pelo poder público municipal, dos imóveis protegidos, ou pode servir como compensação, excepcional, àqueles proprietários que, em função da limitação, vierem a ter o direito de construir básico restringido, ou até suprimido. Vale notar que ambas as possibilidades existem tanto no caso de terrenos que venham a ser usados como áreas de preservação ambiental, como no caso de reconhecimento do valor cultural do imóvel pelo poder público.

Assim, a TDC pode funcionar, quando for o caso, como uma forma alternativa à desapropriação, para aquisição de imóveis de interesse público, nos três casos indicados nos incisos do art. 35 do EC.

Porém, deve-se atentar que a TDC não pode ser utilizada como forma unilateral de pagamento de uma desapropriação pelo poder público, uma vez que a Constituição federal de 1988 (art. 5º, XXIV) exige que a desapropriação seja paga previamente em dinheiro<sup>17</sup>. É imprescindível esclarecer que a opção pelo uso da TDC, como forma de aquisição da propriedade pelo poder público alternativa à desapropriação, é uma decisão a ser aceita voluntariamente pelo proprietário do imóvel, já que cabe a ele, proprietário, optar por receber a indenização em dinheiro, ou fazer uma permuta do seu imóvel pela TDC.

17. Constituição federal de 1988, art. 5º, XXIV – “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.”



O município, ao utilizar a TDC como alternativa à desapropriação, adquirindo um bem para qualquer das finalidades previstas no art. 35, incorporará o mesmo ao seu patrimônio. No entanto, no caso do inciso III (regularização fundiária), os imóveis incorporados poderão, eventualmente, ser objeto de cessão ou transferência a terceiros posteriormente, nos termos da legislação pertinente.

Tal como na Outorga Onerosa do Direito de Construir, mas vista pelo “outro lado da moeda”, a aplicação da TDC nos casos relacionados ao caput do art. 35, dá concretude ao princípio da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, diretriz prevista no art. 2º, inc. IX do Estatuto da Cidade, possibilitando compensar o proprietário em função de interesses públicos especiais.

O quadro a seguir apresenta as hipóteses previstas para o inciso II.

Art. 35 - Hipóteses do inciso II (preservação)				
Propriedade do imóvel	A propriedade do imóvel continua com o proprietário.		A propriedade do imóvel é transferida para o poder público municipal.	
	(art. 35, inc. II)		(art. 35, inc. II)	Por meio de doação (art. 35, § 1º referente ao fim previsto no inc. II)
Condição aplicada	Restrição total (Ex.: preservação ambiental)	Restrição parcial (Ex.: preservação de edificação cultural)	Imóvel necessário para interesse público	Por Doação
Proprietário	Recebe o direito de construir correspondente ao CA básico do terreno.	Recebe o direito de construir correspondente à diferença entre o CA básico do terreno e a área da edificação existente.	Recebe o direito de construir correspondente ao CA básico do terreno + Indenização em dinheiro por benfeitorias.	Recebe o direito de construir correspondente ao CA básico do terreno.
Finalidade da TDC	TDC como compensação a restrições especiais e anormais ao direito de construir básico.		TDC como alternativa à desapropriação.	Concessão de TDC como faculdade do poder público.

Quadro 1 – Aplicação da TDC nos casos previstos para o inciso II, art. 35 do Estatuto da Cidade.



### iii. O parágrafo 1º do artigo 35

**§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.**

Há que se entender que este parágrafo se refere a uma situação diversa daquela disposta no caput do artigo 35. Trata-se de uma ampliação da aplicação da TDC, embora para as mesmas finalidades previstas nos incisos I a III do caput do art. 5; mas, no caso deste §1º, haverá a aplicação da TDC se houver doação de imóvel por parte do proprietário ao poder público. Mas, sendo ambos aplicáveis aos incisos previstos, é preciso entender em que sentido o parágrafo §1º do art. 35 se diferencia do caput do mesmo artigo.

A primeira parte do caput do art. 35 trata de situações impostas aos proprietários pelo poder público, destinada a casos em que os imóveis se apresentem como imprescindíveis aos interesses públicos descritos nos incisos I a III. Esta necessidade, tenha ela como resultado a transferência do imóvel para o poder público, ou no caso em que represente apenas uma limitação que permita a manutenção do imóvel com o proprietário privado, se concretiza mediante ato declaratório do interesse público, por parte do setor público competente. Após esta declaração formal, a lei faculta ao poder público autorizar o proprietário a alienar, ou exercer em outro local, o direito de construir básico correspondente ao imóvel transferido ao poder público, ou, no caso de imóveis edificados sujeitos à preservação, à parcela não exercida desse direito.

Já o §1º do mesmo artigo trata de um ato voluntário por parte do proprietário do imóvel. O instituto da doação está previsto no Código Civil brasileiro de 2002, em seu art. 538, como um ato de liberalidade do doador, ainda que haja encargo: “Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra” (grifos nossos).

É importante destacar que o poder público pode aceitar ou rejeitar a doação ensejada pelo proprietário do imóvel, em função dos interesses da municipalidade. Ou seja, esta possibilidade se refere, em geral, a iniciativa do particular que pode, ou não, coincidir com projetos públicos que sejam desejáveis, mas não imprescindíveis naquele momento. Assim, nesses casos, se não houver acordo quanto à TDC oferecida pelo poder público ao proprietário como eventual encargo da doação, esta poderá não se realizar, já que não é imprescindível, mas apenas desejável.

Poder-se-ia perguntar por que, ou em que situações um proprietário de imóvel urbano desejaria doar seu imóvel, e receber em troca, como eventual encargo da doação, o direito de construir básico correspondente ao seu terreno, para exercê-lo em outro local ou aliená-lo. A resposta seria a de que pode haver situações nas quais ele já não possa, ou não queira, manter o imóvel. São exemplos: um imóvel com uma edificação antiga e deteriorada cuja restauração seja demasiado custosa; um imóvel cujo tombamento tenha restringido a sua adaptação física para os fins desejados pelo proprietário; um imóvel cuja tributação anual não esteja ao alcance do proprietário, ou um terreno cujas características físicas tornem a construção difícil e cara, mas que sirvam para o poder público para os fins previsto no inciso I; e, uma hipótese relativamente comum, um imóvel que tenha sido ocupado por população de baixa renda, e que interesse ao poder público a regularização daquela situação habitacional.



Na hipótese do §1º do art. 35, entende-se que o proprietário, doador do imóvel, quando oferece o seu imóvel ao poder público está ciente que o benefício que poderá receber como encargo da doação corresponde ao equivalente a seu direito de construir básico em TDC, havendo ou não edificações ou outras benfeitorias em seu terreno. Cabe a ele avaliar se ter nas mãos o valor da TDC lhe é mais benéfico do que manter o imóvel em seu domínio.

Essa é outra diferença da condição de necessidade pública expressa no caput do art. 35, pois aquela, quando funciona como forma de aquisição alternativa à desapropriação, precisa considerar o CA básico do terreno para fins de conversão em TDC, e também, separadamente, as benfeitorias nele realizadas, a serem indenizadas em dinheiro, ou que sejam reconstituídas pelo poder público, caso haja essa possibilidade. Isto para que não se transforme a TDC em moeda de pagamento de quaisquer tipos de indenizações.

O entendimento é que, no uso da TDC como alternativa à desapropriação, não se deve absorver o valor da benfeitoria na concessão da TDC, já que isso representará a perda de correspondência em metros quadrados entre o terreno transmissor e o receptor, aumentando o risco de "inundar" a cidade com direitos de construir, sem vinculação com os índices construtivos, e sem uma correta avaliação do impacto do real exercício desse direito. Seria a transformação da TDC em moeda, como já afirmado, o que seria vedado pelo sistema financeiro do país. A TDC se refere, exclusivamente, a direitos de construir e deve haver um cuidado extremo em limitá-la a isso, sob pena de desvirtuar-se, e perder-se como instrumento de planejamento urbano para o qual foi elaborada.

O pagamento pelas benfeitorias em dinheiro (ou, como opção, recompostas no caso de transferência da propriedade somente de parte do imóvel) contribui para um maior comprometimento e responsabilidade do município, quando fizer algum projeto que exija a incorporação de terrenos de particulares.

<b>Imóvel a ser transferido ao poder público</b> para os fins previstos nos incisos I a III do art. 35 do Estatuto da Cidade (TDC)	
Caput do art. 35: Necessário para fins públicos (incisos I a III).	§ 1º do art. 35: Doação (incisos I a III).
<b>Iniciativa do poder público</b>	<b>Iniciativa do proprietário (ato voluntário)</b>
TDC equivalente ao CA básico do terreno + Indenização em dinheiro por benfeitorias.	TDC equivalente ao CA básico do terreno
Caso o proprietário não aceite a TDC: Inicia-se processo de desapropriação.	Caso o proprietário não aceite a TDC: O projeto de interesse público não se realiza naquele local ou naquele momento.

Quadro 2 –  
Diferenças entre o caput e o § 1º do art. 35 do Estatuto da Cidade.



Duas especificidades precisam ainda ser mencionadas. Em primeiro lugar, quando se tratar de gleba ainda não parcelada, há que se considerar o CA básico referente à área líquida dos lotes, descontando-se os percentuais exigidos pelo município em suas normas, destinados às vias públicas, às áreas comuns públicas e aos equipamentos urbanos. Em segundo lugar, na utilização da TDC para a obtenção de terrenos ocupados por população de baixa renda com vistas à realização de programas de regularização fundiária ou urbanística dessas áreas, em qualquer dos casos, seja de interesse público ou social, ou por doação pelo proprietário, a TDC deve corresponder somente ao CA básico dos terrenos, já que as benfeitorias pertencem aos possuidores, e não ao proprietário do terreno.

Tendo em vista as diversas possibilidades de aplicação, podemos afirmar que o objetivo central da TDC é facilitar o cumprimento das funções públicas do planejamento urbano municipal. As diversas formas de aplicação da TDC têm importantes relações e efeitos sobre o sistema de planejamento urbano municipal e seu conjunto de institutos urbanísticos. Estas formas de aplicação, bem como suas relações e efeitos, precisam ser detalhadas, para uma adequada regulamentação e implementação da TDC, o que será objeto dos próximos capítulos.

#### **f. A TDC e sua relação com a OODC no sistema de planejamento urbano municipal**

Para a inserção do instrumento no sistema de planejamento urbano municipal, o primeiro elemento a considerar, como condição essencial para a aplicação da TDC, é que o CA básico dos terrenos já esteja definido no âmbito do Plano Diretor. É importante ressaltar que a fixação do CA básico não tem relação com o planejamento urbanístico público da cidade, ou seja, ele é deferido apenas para possibilitar o uso útil básico isonômico dos imóveis urbanos; nem possui conteúdo fiscal, conforme explicitado na Resolução Recomendada do Conselho das Cidades nº 148, já mencionada.

Em segundo lugar, a aplicação da TDC somente faz sentido como complemento à instituição das bases da OODC no planejamento urbano do município, já que ambas estão conectadas por meio do CA básico.

A TDC e a OODC devem então ser entendidas como instrumentos complementares: a TDC permite que o proprietário de um imóvel cuja área edificada não tenha atingido o CA básico, possa alienar ou exercer em outro terreno o direito de construir correspondente ao CA básico restringido em seu terreno; a OODC, por sua vez, consiste na cobrança de uma contrapartida, paga ao poder público pelo interessado em edificar, para adquirir direitos de construção acima do CA básico.

***A TDC deve ser utilizada em conjunto e de forma coordenada com a OODC.***



A utilização da TDC e da OODC para os diferentes terrenos urbanos completa o entendimento de que o exercício de direitos de construir adicionais ao CA básico, em cada terreno urbano, não é gratuito, estando sujeito ao pagamento de uma contrapartida. Quando os dois instrumentos são aplicados de forma articulada, direitos de construir adicionais podem ser adquiridos do poder público pelo interessado mediante a aplicação da OODC, ou adquirido de particulares por meio da TDC.



Em qualquer dos casos, “a possibilidade do exercício de direitos de construir adicionais aos definidos pelo coeficiente de aproveitamento básico deve estar subordinada ao interesse público”, conforme o art. 3º da Resolução Recomendada do Conselho das Cidades nº 148.



**Os direitos de construir adquiridos por meio de TDC sempre se originam de outros imóveis, ou seja, têm origem em propriedades particulares, enquanto os direitos de construir adquiridos por meio de OODC sempre provêm do poder público.**

Outro elemento fundamental para a aplicação da TDC (assim como da OODC) é a definição dos limites máximos de edificabilidade para as diferentes áreas urbanas. Ao contrário do CA básico, os limites máximos devem ser definidos segundo os objetivos do planejamento urbano. Estes, representados pelos coeficientes máximos de edificabilidade, têm função de regulação urbanística e, por isso, devem levar em consideração a capacidade de infraestrutura e consequente adensamento de cada área urbana, além de outros critérios como impactos de vizinhança e ambiental. Enfim, devem levar em conta para sua fixação todas as diretrizes de planejamento urbano, especialmente as contidas no art. 2º do EC.

Aqui, é preciso ressaltar um ponto muito importante: os limites máximos devem ser respeitados em qualquer situação, para evitar adensamentos excessivos ou indesejados em determinadas áreas, e, para isso, a aplicação da TDC deverá estar coordenada com a OODC.

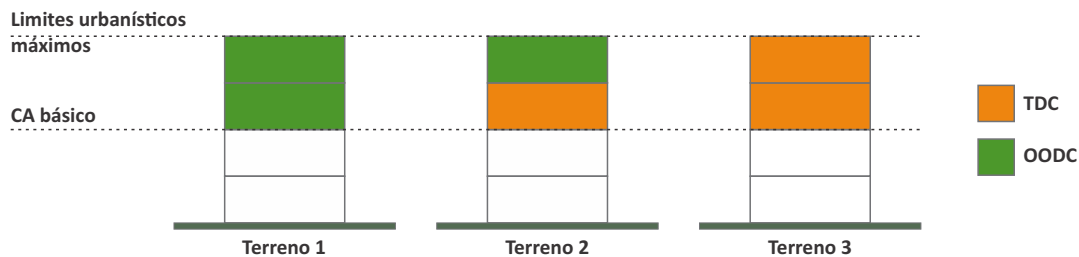


Figura 3 – Diferentes possibilidades de aplicação da TDC e da OODC.

A figura 3 apresenta diferentes possibilidades de aplicação dos instrumentos da TDC e da OODC naqueles terrenos aptos ao adensamento. No terreno 1, os direitos de construir acima do CA básico são adquiridos pelo proprietário mediante o pagamento da OODC ao poder público, enquanto no terreno 3, o proprietário adquire os direitos de construir de outro particular por meio da aplicação da TDC.

A opção pela compra de direitos de construir de particulares necessita que o terreno esteja em área definida pelo Plano Diretor como receptora de TDC. No caso do terreno 2, ambos os instrumentos são utilizados de forma acumulada, sempre respeitando os limites urbanísticos máximos.

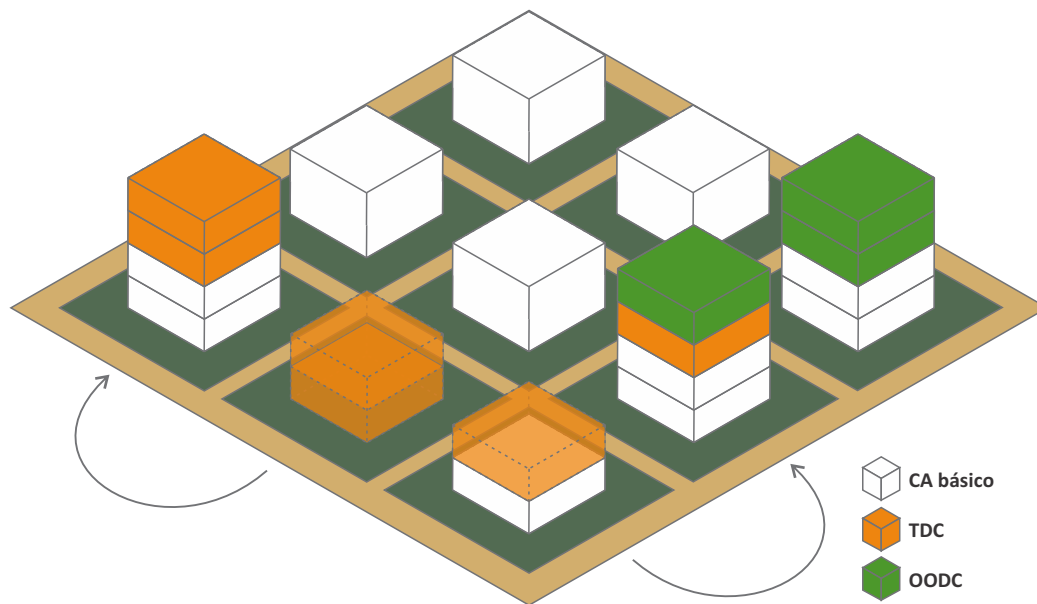


**Assim, TDC e OODC são duas alternativas para a obtenção, sempre voluntária, de direitos de construir adicionais ao CA básico e limitados pelos índices máximos de edificabilidade.**



Além da articulação entre a TDC e a OODC, no que tange aos imóveis receptores de direitos de construir, é preciso também delimitar, na inserção da TDC no sistema de planejamento urbano, as bases e efeitos no que se refere aos imóveis transmissores de direitos de construir.

Finalmente, vale repetir que a TDC não pode e não deve representar uma nova fonte de recursos financeiros para os municípios. Além disso, é muito importante compreender que, aquilo que o poder público deixa de gastar, por exemplo, com eventuais desapropriações, quando utiliza a TDC nos imóveis transmissores, deixa também de obter por meio da cobrança da OODC nos imóveis receptores. Por isso, os critérios para orientar as decisões pelo uso da TDC devem estar vinculados à necessidade de viabilizar as finalidades para as quais o instrumento foi elaborado.

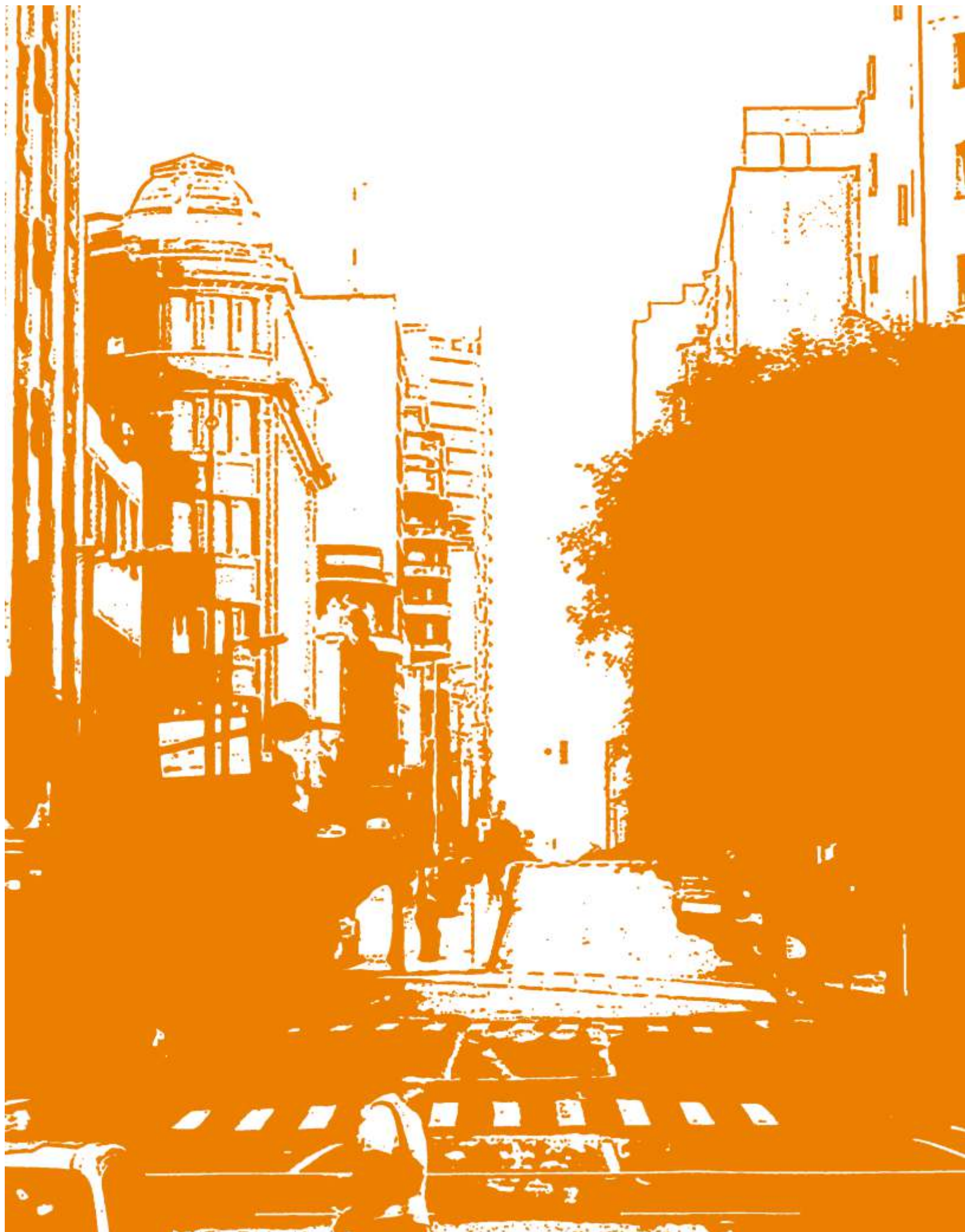


*Figura 4 – Atuação complementar da TDC e da OODC.*





**REGULAMENTAÇÃO  
DA TRANSFERÊNCIA DO  
DIREITO DE CONSTRUIR**



# Regulamentação

## Regulamentação da TDC

### a. Introdução

O artigo 40 do Estatuto da Cidade, acompanhando o estabelecido na Constituição federal de 1988 em seu capítulo sobre a Política Urbana, define o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano a ser executada pelos municípios. Por isso, nele devem constar todos os instrumentos de política urbana que o município deseja usar, para operacionalizar sua função pública de planejamento.

Ressalte-se que nem todos os instrumentos citados no Estatuto da Cidade precisam estar obrigatoriamente previstos nos planos diretores municipais, mas somente quando o instrumento é relevante e útil para o seu desenvolvimento urbano. A Resolução Recomendada nº 34 do Conselho das Cidades dá esta orientação, já que as cidades, em função do porte do município, da sua história e da região onde se inserem, podem ter Planos Diretores com conteúdo diferenciado.

No caso da TDC, e de alguns outros instrumentos de política urbana, o Estatuto da Cidade define, no inciso II de seu art. 42, que as disposições requeridas para o uso dos instrumentos fazem parte do conteúdo mínimo dos planos diretores municipais<sup>18</sup>. Assim, se o município pretender utilizar o instrumento, ele deve estar obrigatoriamente previsto no Plano Diretor, e deve estar acompanhado de ao menos alguns critérios básicos para a sua implementação.

Dentre critérios básicos a serem previstos nos planos diretores que pretendem utilizar a TDC, devem estar presentes: a delimitação do alcance do instrumento dentro das hipóteses previstas no art. 35 e seus incisos, critérios para a determinação de áreas ou imóveis transmissores e receptores, as possíveis formas de utilização, e os processos decisórios para decisão de utilização, especialmente com a participação de conselho participativo, entre outros parâmetros. As demais condições para a regulamentação do instrumento podem estar contidas no Plano Diretor ou em legislação municipal nele baseada, dependendo do contexto e da capacidade institucional de cada administração local, como especificado no item 4.b.

Deve ser especialmente observada a relação coordenada da TDC com a OODC pelos municípios, tendo como elemento de ligação o CA básico, o que facilitará, em muito, o processo de aplicação de ambos os instrumentos.

18. Sobre o conteúdo e abrangência do Plano Diretor, ver Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 14 de julho de 2015, seção 1, p. 89, a qual emite recomendações e orientações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor.



## **b. Questões relativas à regulamentação da TDC segundo suas finalidades**

Como apresentado, o uso do instrumento TDC tem como ponto de partida sua previsão no Plano Diretor municipal, com a estipulação, ali, dos critérios básicos que orientarão sua aplicação. Assim como não é obrigatório que o município se utilize da TDC, também não é estritamente necessário que o município utilize o instrumento para todas as finalidades indicadas na lei federal. O critério para a escolha relaciona-se com as necessidades do município, a capacidade institucional de gestão do instrumento e as próprias características físicas da região, como por exemplo, a existência de áreas ambientalmente relevantes sob pressão para ocupação urbana. Para essa decisão, os legisladores, os administradores e os técnicos municipais, com a participação dos conselhos de desenvolvimento urbano dos municípios, devem considerar também a aplicação de outros instrumentos e mecanismos para atingir fins específicos de interesse público.

Além disso, o município poderá ou não prever a faculdade municipal disposta no §1º do art. 35, da concessão de TDC pela doação de imóvel no todo ou em parte para quaisquer das finalidades previstas nos incisos I a III. Vale recordar, porém, que, nesses casos de iniciativa do proprietário, o benefício da TDC refere-se ao CA básico integral da área doada, e que as eventuais benfeitorias não devem ser indenizadas, pois não se trata de aquisição compulsória de propriedade e sim de uma liberalidade por parte do proprietário, conforme exposto anteriormente.

## **i. Bases para a regulamentação da TDC para implantação de equipamentos urbanos e comunitários**

A aplicação da TDC nesse caso visa facilitar a obtenção de imóveis para a realização de programas e projetos urbanos que, como uma forma de aquisição alternativa, pode ser, eventualmente, mais ágil e menos custosa do que o procedimento expropriatório. Seja na situação de aquisição total ou parcial do imóvel, o Plano Diretor deve conter a previsão de uso do instrumento para esta hipótese específica.

Quanto à lei específica da TDC, mencionada no caput do art. 35, seu objeto pode ser o tratamento mais detalhado das várias hipóteses de aplicação da TDC, ou mesmo ela pode referir-se a somente um projeto específico. Por exemplo, a lei poderá incluir itens como a ampliação de vias para adequação da mobilidade, para promoção de acessibilidade universal, a implantação de parques, a implantação de projetos de reabilitação de espaços públicos, entre outros projetos de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e para cada um deles, detalhar as formas e condições de sua aplicação, bem como os procedimentos administrativos decisórios para sua implantação.



Diferentemente da aquisição de imóveis via expropriação, em que o procedimento é compulsório em relação à anuência do dono, a opção de uso da TDC depende da aceitação do negócio jurídico por parte dos proprietários. Isso significa que a prefeitura pode considerar interessante tornar a opção pela TDC vantajosa para o proprietário, o que deve ser previsto na forma e nos limites definidos na lei específica. Assim, como o montante de metros quadrados de edificação disponíveis para a TDC está previamente determinado pelo CA básico estabelecido pela normativa urbanística para o imóvel em questão, outros fatores podem ser considerados para tornar atrativa a opção pela TDC, tais como a agilidade com que os recursos são disponibilizados, o oferecimento de bônus para as adesões imediatas<sup>19</sup>, ou ainda a ampliação do prazo concedido ao proprietário para a alienação do direito de construir oriundo da TDC.

Em todos esses casos, quando a transmissão da propriedade do imóvel é indispensável, as eventuais benfeitorias devem ser indenizadas pelo poder público, ou poderão ser recompostas pelo poder público, no caso de transferência apenas parcial dos terrenos envolvidos.

## **ii. Bases para a regulamentação da TDC para preservação de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural**

Trata-se do caso mais comum de aplicação do instrumento no Brasil. Isso porque as cidades brasileiras, ao longo das últimas décadas, têm dado aos proprietários de imóveis coeficientes de aproveitamento máximos generosos e gratuitos. Essas graciousidades pressionam os administradores municipais eleitos quando estes, em contraste com estas graciousidades urbanísticas, restringem, em outros imóveis, os coeficientes de edificabilidade, em função da preservação cultural ou ambiental do imóvel. A solução mais corriqueira e imediata que tem sido encontrada para aliviar esta pressão política tem sido a de “compensar”, com a TDC, os proprietários restringidos nos índices máximos.

***Para que haja uma situação de transparência e controle social na aplicação da TDC como mecanismo compensatório à imposição de limitações administrativas, o procedimento, o âmbito de incidência, sua abrangência, limites e hipóteses de incidência devem estar previamente regulamentados, e devem ser objeto de procedimento administrativo decisório formal e com publicidade.***



19. O bônus se justifica para agilizar as adesões ao Programa, de modo a restringir as situações em que alguns proprietários atrasem a negociação com vistas a aumentar seu poder de barganha. Mas é importante que os bônus sejam cuidadosamente calculados segundo as características de cada área atingida e a possibilidade de absorção dos direitos de construir adicionais a serem transferidos mediante a TDC. Em Porto Alegre, para a emissão de TDC no caso da ampliação da 3ª Avenida Perimetral, um Plano de Incentivos envolvendo a concessão de bônus foi elaborado e aprovado pela Lei nº 409/1998 (UZON, 2013).



Quando existe o interesse público para a preservação de um imóvel, pode haver um conflito entre as consequentes restrições impostas e o exercício do direito de construir básico do imóvel. A TDC pode ser utilizada em situações excepcionais como um mecanismo auxiliar aos demais instrumentos de proteção.

Cabe alertar que a aplicação da TDC “compensatória” se destina prioritariamente a casos individuais nos quais a restrição ao direito de construir básico de um imóvel configure uma clara situação de desvantagem em relação aos demais imóveis da zona. Ou seja, nos casos em que a jurisprudência brasileira tem, excepcionalmente, reconhecido cabível eventual indenização por restrição anormal e especial à determinada propriedade.

Consequentemente, em casos de conjuntos preservados, seja por tombamento, seja por qualquer outra forma de proteção, como a instituição de áreas de preservação cultural, nos quais as restrições recaem de maneira mais uniforme sobre diversos imóveis, não cabe, em geral, a utilização da TDC. Isto porque estas restrições genéricas de conjuntos de imóveis decorrem de um zoneamento específico. Trata-se, portanto, da hipótese prevista na segunda parte do §2º do art. 28 do Estatuto da Cidade, em que é prevista a possibilidade de um CA básico diferenciado daquele genérico da cidade<sup>20</sup>.

Em outras palavras, o uso da TDC nos casos de preservação cultural corresponde a uma indenização, e só procede caso a limitação administrativa cause, comparativamente aos demais imóveis, prejuízo concreto, atual, e anormal, ao conteúdo econômico da propriedade; não cabem, portanto, indenizações, via TDC, a expectativas de prejuízo futuro e eventual. Cabe observar que, quando o proprietário de um bem imóvel é indenizado por qualquer outra forma, em função da limitação administrativa por preservação cultural, isso significa dizer que ele abriu mão de ser compensado via TDC.

Em outra situação, se ocorrer, após a TDC, o cancelamento do tombamento, o direito de construir transferido não poderá ser restituído ao imóvel de origem, uma vez que este tenha sido efetivamente exercido em outro local. Para garantir esse controle, além de prever em lei mecanismos como o averbamento da TDC na matrícula do imóvel, é necessário estabelecer um trabalho conjunto entre a prefeitura e o órgão responsável pelo imóvel ou conjunto protegido<sup>21</sup>.




***O tombamento (por qualquer esfera de governo) não vincula, direta e necessariamente, o uso da TDC. A aplicação do instrumento compete ao município, devendo estar prevista no Plano Diretor e regulamentada pela legislação específica.***

20. No Rio de Janeiro, por exemplo, desde 1992 foi instituída a Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC, na qual os bens de valor excepcional são tombados; os que caracterizam o conjunto são preservados e os demais são tutelados.

21. Essa cooperação se torna ainda mais necessária caso esteja prevista a possibilidade de TDC em imóveis protegidos em outras esferas que não a municipal ou, ainda, quando diversos níveis de proteção (municipal, estadual e federal) coexistam em um mesmo imóvel ou conjunto.





Finalmente, entendemos que o Plano Diretor do município que fizer a previsão do uso da TDC nestes casos, pode e deve indicar os casos em que, embora individuais, não será cabível o uso da TDC. Trata-se, por exemplo, dos casos de grandes áreas existentes nos municípios que têm usos sociais, como áreas de clubes sociais e esportivos, áreas de grandes equipamentos sociais, como escolas privadas ou universidades, imóveis religiosos, áreas de condomínios especiais, em que a aprovação dos mesmos, e até a cessão ou doação dessas áreas foram objeto de projetos especiais. Seria quase impossível fazer um zoneamento específico para estas áreas que, sem dúvida, não podem ter um CA básico igual ao genérico da cidade, já que estão em situação especial, por origem ou por programa. A deferência de TDC para estas áreas se caracterizaria, na maioria das vezes, apenas como uma forma de que entidades venham a obter recursos financeiros, o que não é o objetivo legal do instrumento.

### **A TDC em imóveis de interesse ambiental**

Aplicam-se à preservação ambiental as mesmas considerações apresentadas acima sobre a incidência de uso de TDC à preservação cultural. Portanto, na preservação ambiental, a TDC só será cabível nos casos em que exista um dano específico causado ao CA básico, por limitações administrativas, específicas e anormais a um imóvel especial. Ou seja, para que a TDC ofereça a possibilidade de restabelecer a situação de equidade com vizinhos, desde que o imóvel não seja de uso destinado, desde sempre, a um programa especial, como um clube, por exemplo.

Alerta-se para o fato de que, de modo geral, as áreas de interesse ambiental dentro do perímetro urbano possuem grandes dimensões, nas quais a concessão indiscriminada da TDC pode ter o efeito indesejável de “inundar” a cidade de direitos de construir, prejudicando a aplicação da OODC.

Assim, recomenda-se que, no momento da aprovação do zoneamento municipal ou da Lei de Uso e Ocupação do Solo, se adotem, para essas áreas ambientalmente estratégicas e importantes para a manutenção da qualidade de vida e da política ambiental na cidade, CA básicos diferenciados, inferiores ao CA básico geral, definido para as demais zonas urbanas.

No caso de imóveis com restrição total à edificabilidade, o ideal é estabelecer a TDC em áreas onde haja o interesse público na transferência da propriedade para o município, para fins de melhor gestão e conservação. Caso se preveja a hipótese de manutenção de áreas com restrição total à edificação com o proprietário original, recomenda-se uma avaliação cautelosa para averiguar o uso que será dado ao imóvel em relação ao interesse público que motivou a restrição imposta.

A concessão do benefício da TDC nas situações de preservação ambiental deve também levar em conta a situação da normativa anterior do terreno. As situações deverão ser consideradas caso a caso e, em se tratando de uma restrição total à edificação, é pertinente considerar se o terreno foi comprado ou parcelado antes da legislação mais restritiva, como condição prévia para a concessão da TDC. Em todos os casos, o que deve ser levado em conta, precipuamente, é o interesse público pela preservação ambiental da área.



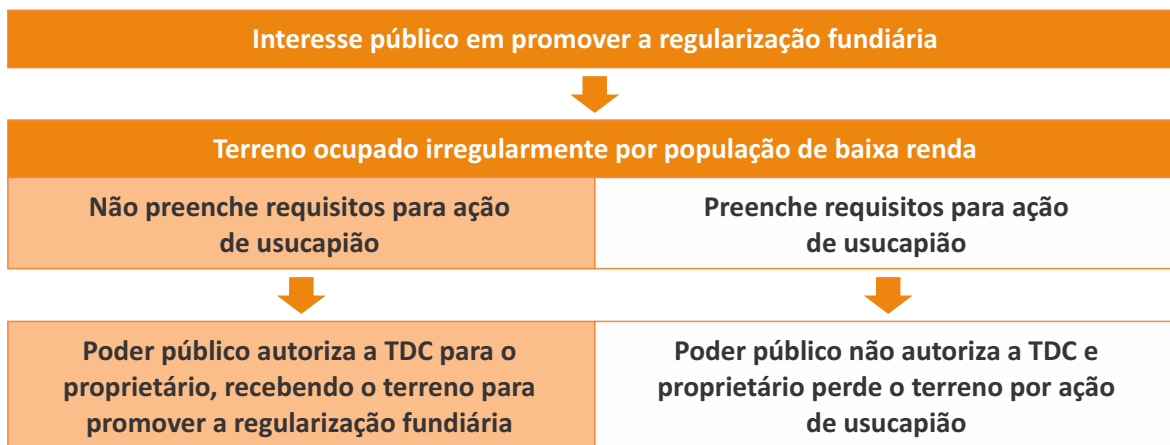
### iii. Bases para a regulamentação da TDC para programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social

A utilização da TDC para estas finalidades está relacionada principalmente à resolução de conflitos fundiários urbanos, como a de terrenos privados ocupados por terceiros, desde que seja uma alternativa vantajosa e necessária para a política habitacional da municipalidade.

Nestes casos, o proprietário não reside no terreno, e este encontra-se desvalorizado por seu uso real. Assim, pode ser interessante para o proprietário receber a autorização para exercer em outro local, ou alienar, o direito de construir básico do seu terreno, via TDC.

Há que se atentar para o valor reduzido do terreno na atribuição de TDC. Vale mencionar também que, dependendo das condições do terreno em questão, ele poderá estar sujeito à aplicação do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)<sup>22</sup>, além de poder ser designado como Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor ou em lei específica.


É importante destacar que a TDC não deve ser aplicada a imóveis cujos possuidores preenchem as condições para a aquisição da propriedade por meio de usucapião. Nessa situação, há que se considerar que, juridicamente, os posseiros já têm o direito de reivindicar a propriedade do imóvel, sendo a ação de usucapião somente declaratória, para fim de registro da transmissão da propriedade aos possuidores.



Quadro 3 - TDC e regularização fundiária.

Vale lembrar mais uma vez, que no uso da TDC para fim de transferência de imóvel para regularização fundiária, a hipótese deve estar prevista no Plano Diretor e, se for o caso, em lei específica, de forma a moldar as condições e limites urbanísticos e financeiros de sua incidência, forma e procedimento decisório, e demais circunstâncias de execução dessa política habitacional, inclusive a modalidade de transferência, ou não, da propriedade do imóvel aos moradores.

22. Para maiores detalhes, revisar o Caderno de PEUC e IPTU progressivo no tempo publicado pelo Ministério das Cidades (volume 2 desta Coleção).



Deve então ser autorizada ao proprietário a transferência da totalidade do direito de construir até o CA básico originalmente atribuído ao lote, ou apenas o CA básico líquido dos lotes quando se tratar de glebas não parceladas<sup>23</sup>.

Quanto às eventuais edificações existentes, há que se considerar que as moradias de baixa renda construídas por ocupantes de terreno de propriedade de terceiro, ainda que sem a anuência do proprietário, constituem benfeitorias pertencentes aos ocupantes, não cabendo qualquer indenização ao proprietário a elas correspondente em função deste negócio urbanístico (regularização do terreno em face do proprietário). Ou seja, neste caso, somente devem ser indenizadas ao proprietário as benfeitorias originais de sua propriedade.

Há também que considerar, assim como na desapropriação de imóveis para essa finalidade, que o valor do terreno (em metros quadrados) que será aplicado à fórmula de cálculo da concessão da TDC deve refletir a sua desvalorização, em função da condição de ocupação por terceiros, e não atender simplesmente ao critério de sua localização na zona de uso da qual faça parte.

Em suma, independentemente da opção pelas finalidades possíveis de aplicação do instrumento, estas devem ser adequadas ao interesse público, de forma que os instrumentos possam ser considerados em um sistema mais amplo de planejamento urbano.

### **c. Alertas sobre as bases para a regulamentação da TDC**

#### **i. A TDC e o estado de conservação dos imóveis**

Alguns municípios brasileiros que adotaram a TDC como instrumento de política urbana para fins de preservação de edificações de valor artístico e/ou histórico vinculam a concessão da TDC ao estado de conservação do imóvel a ser preservado. Outros utilizam a mesma ideia para a conservação ou manutenção de áreas de interesse paisagístico e/ou ambiental.

As experiências diversificam-se em relação ao momento da concessão da TDC. Há casos em que a TDC somente é concedida para aqueles imóveis que já se encontram em bom estado de conservação. Outros concedem a TDC com a finalidade de que o proprietário possa obter os recursos financeiros para executar as obras no imóvel, ou para a manutenção de áreas de valor ambiental. Em alguns casos, a TDC é concedida parceladamente, à medida que as etapas da obra ou da manutenção são finalizadas. Nesses casos, a concessão da TDC atua como uma forma de financiamento para a manutenção das edificações ou dos elementos da paisagem.

No entanto, se entendermos que a aplicação da TDC, nas hipóteses de imóveis de interesse histórico, cultural, paisagístico, ou ambiental, tem como causa ou motivação geradora a compensação pela incidência da limitação administrativa especial e anormal ao CA básico de aproveitamento de uso do imóvel, a prática de vincular a concessão da TDC à comprovação do bom estado de conservação do imóvel suscita muitas dúvidas e discussões.

23. Descontadas as áreas de cessão e doação para sistema viário, equipamentos urbanos etc., segundo a legislação municipal vigente sobre parcelamento.



A conservação das edificações urbanas, preservadas ou não, é obrigação de todos os proprietários de imóveis<sup>24</sup>. E assim tem sido durante estes oitenta anos de política de preservação do patrimônio cultural e ambiental. Por isso, não há que se falar, em princípio, de indenização ou compensação a título de conservação do imóvel por meio da TDC.

A política de preservação e conservação de imóveis, quando necessário, pode e deve estar vinculada a uma estrutura planejada de fomento aos proprietários, quando for o caso. Isto porque incentivos à preservação e conservação devem considerar os vários níveis de exigências de conservação, em função da modalidade da preservação (ex. tombamento artístico, histórico, etnográfico, paisagístico, individual, coletivo etc.), da situação econômica do proprietário, entre outros fatores. Há municípios que usam também isenções de impostos para este fim, como isenções totais ou parciais de IPTU ou ISS. Há estados que praticam fórmulas de incentivo com redistribuição de ICMS. E a União tem programas específicos de fomento, através, por exemplo, de financiamentos através da Lei “Rouanet”. Tudo, enfim, deve estar estudado, planejado, estruturado de modo a não transformar obrigações decorrentes da função social da propriedade em fontes de indenizações ou compensações pelo poder público.

Por isso é que estas formas de concessão de TDC são impróprias, como forma transversa de concessão de fomento à conservação de imóveis, pois trata-se de uso de um instrumento urbanístico de planejamento urbano para atender a uma outra finalidade legal, desconectando o instrumento da TDC de seu elo essencial a remanejamentos urbanísticos concernentes ao CA básico, e à OODC. Para ilustrar esta assertiva, alertamos para casos já ocorridos em municípios onde houve a concessão da TDC por mais de uma vez, ao mesmo imóvel, passados alguns anos, e pelo fato do proprietário “necessitar”, mais uma vez, de novos recursos para conservação do seu bem. Com isso, o município não só estaria transformando a TDC em uma moeda municipal, como também estaria acarretando a geração artificial de direitos de construir desvinculados do sistema de planejamento urbano. Embora esta opção pareça absurda (já que, uma vez transferidos, os direitos de construir correspondentes deixam de pertencer ao proprietário do imóvel), ela pode ser concretamente encontrada em algumas das principais experiências brasileiras.



***Os direitos de construir de um determinado imóvel que já tenham sido transferidos não poderão ser objeto de nova transferência!***

Finalmente, cabe acrescentar que é possível também que, em um sistema articulado entre a TDC e a OODC, como deve ser, parte dos recursos oriundos da OODC seja destinada a uma política ou programa de conservação de imóveis preservados, mediante uma política de fomento, lembrando que é preciso haver critérios claros e controle social para que o interesse público esteja assegurado em todos os casos.

24. O Decreto-Lei nº 25 de 1937 é uma das principais leis que tratam do patrimônio histórico e artístico nacional e determina ao proprietário de edificação tombada conservar o bem, independentemente da concessão de algum benefício ou de indenização decorrente do ato de tombamento. Há situações, no entanto, nas quais o estado de degradação da edificação exige um montante de recursos excepcional para a execução das obras de restauração do bem tombado. Nesse caso, de acordo com o art. 19 do Decreto-Lei, o proprietário que não dispuser de recursos para a conservação do imóvel deve comunicar ao órgão que tombou o bem sobre a impossibilidade de realizar as obras; neste caso, o órgão pode executar as intervenções ou desapropriar o bem.



## ii. CA básico e CA máximo para a concessão da TDC

O instrumento da TDC apresenta-se como uma alternativa viável à desapropriação para a obtenção de terrenos por motivos de interesse público, mas as vantagens da TDC em relação à desapropriação devem ser consideradas tanto para o proprietário quanto para o poder público.

Na desapropriação, a indenização pela transferência do imóvel para a administração pública, que é praticada com base no valor de mercado do imóvel, é um dos pontos centrais do debate. Como alternativa à desapropriação, a TDC também está associada a esse debate. Existem experiências municipais nas quais a TDC é concedida até o limite do CA máximo, com a justificativa de que este expressaria o valor de mercado do imóvel.

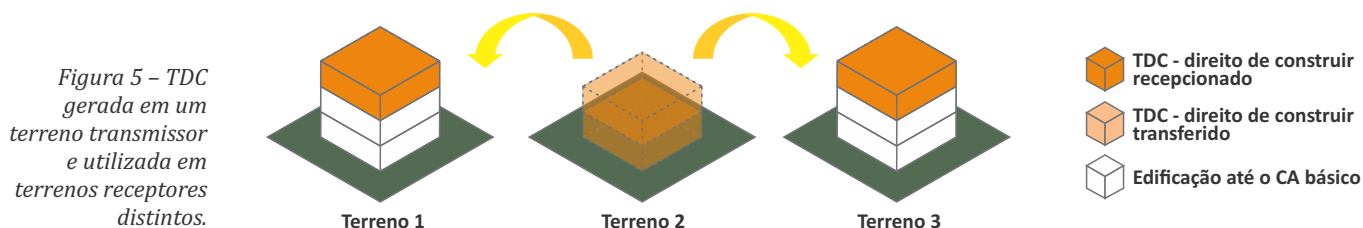
Entretanto, esta interpretação é contrária ao princípio da TDC, já que sua incidência ocorre somente até o CA básico, que é o recurso que se considera vinculado à esfera patrimonial privada. É importante entender que vincular a concessão de TDC ao CA máximo, em qualquer situação, é uma ação contraditória por parte do poder público municipal, pois gera confusão ao dar um mesmo tratamento – equivocado – entre recursos da esfera patrimonial privada (o CA básico), e recursos urbanísticos públicos, representados pela diferença entre o CA máximo e o CA básico.

O mesmo entendimento equivocado pode ser encontrado, na revisão de experiências com a TDC, para o caso da doação de imóveis ao poder público, de modo a oferecer ao proprietário que doa o imóvel uma vantagem em relação àquele que permanece com o imóvel. Entretanto, não se pode esquecer que a doação, tal como definido na legislação civil, é um ato voluntário do proprietário, que também pode ter interesse público subsidiário.

Assim, como já mencionado, para estimular a opção do proprietário pela TDC frente à desapropriação, ou mesmo em certos casos na doação, pode ser considerado algum fator de incentivo, desde que este esteja totalmente desvinculado do CA máximo.

## d. Definição de áreas ou imóveis transmissores e receptores

Em cada autorização de TDC está envolvido um imóvel transmissor, cujo proprietário recebe a autorização para a transferência de seu direito de construir até o CA básico que não tenha sido utilizado em seu imóvel, e um imóvel receptor, no qual os direitos transferidos podem ser exercidos. Esses imóveis podem estar localizados na mesma área ou zona urbana, ou em outras áreas ou zonas, conforme seja definido na normatização da TDC. Nas áreas definidas como receptoras, os direitos de construir podem ser adquiridos para serem utilizados em um ou mais imóveis, respeitada a quantidade de metros quadrados de direitos de construir advinda do imóvel transmissor, e os limites máximos de edificação dos imóveis receptores.





Da mesma forma, é também possível que os direitos de construir a serem adquiridos para um imóvel em área receptora sejam oriundos de mais de um imóvel em área transmissora, ou seja, há a possibilidade de se transferir parceladamente o direito de construir.

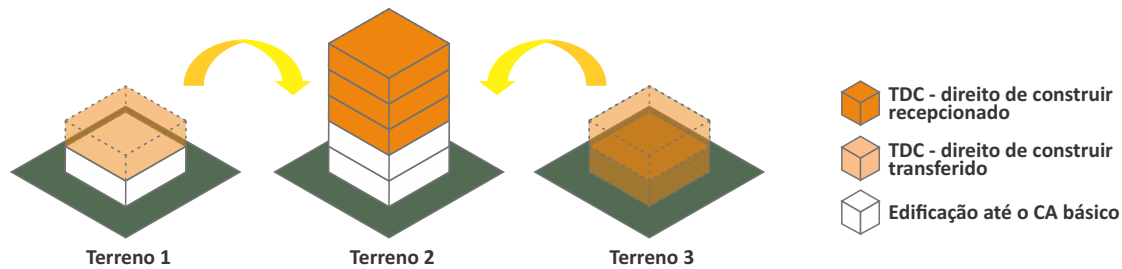


Figura 6 – TDC gerada em diferentes terrenos transmissores e utilizada em um terreno receptor.

A legislação municipal, segundo critérios do planejamento urbano, deve determinar as áreas ou imóveis transmissores e também as áreas ou imóveis receptores de direitos de construir. Embora não seja incomum encontrar regulamentações municipais que apenas consideram a origem dos direitos construtivos passíveis de serem transferidos (por exemplo, por finalidade e não por área), é essencial definir territorialmente a origem e o destino para o exercício desses direitos, pois ambos guardam relações com o adensamento construtivo das diferentes áreas urbanas. É também relevante que as áreas transmissores e receptoras sejam definidas em conjunto, uma vez que elas devem funcionar de forma articulada na implementação da TDC.

Apesar de o Estatuto da Cidade não fazer referência à definição de áreas transmissores e receptoras, o Conselho das Cidades recomenda, na Resolução Recomendada nº 34, que a legislação municipal estabeleça essas áreas.

Diversos aspectos de planejamento urbano e índices urbanísticos devem ser considerados para um melhor controle do adensamento de cada zona da cidade, bem como para a garantia da utilização dos direitos construtivos advindos da TDC. A definição das áreas ou imóveis receptores deve considerar os locais onde o adensamento populacional e construtivo é desejável e deve ser estimulado, como por exemplo, nas áreas mais centrais dotadas de infraestrutura urbana e naquelas próximas aos principais corredores viários, que geralmente são servidas por transporte público de massa. Algumas legislações municipais de uso e ocupação do solo urbano definem zonas de adensamento preferencial, com as quais as áreas receptoras de TDC podem também estar articuladas.



**A recepção da TDC está sujeita, em cada terreno, aos limites máximos dos coeficientes de aproveitamento definidos no Plano Diretor (conforme art. 28 § 3º do Estatuto da Cidade), válidos também para a OODC.**



Em alguns casos, as áreas transmissoras e receptoras podem ser definidas em pares, ou seja, articula-se a área transmissora 1 com a área receptora 1, a área transmissora 2 com a área receptora 2, e assim por diante. Pode haver uma intenção de manter um equilíbrio do processo de adensamento ao longo do tempo entre as diversas zonas da cidade, e para isso é usual definir áreas transmissoras e receptoras dentro de uma mesma zona da cidade.

Esta consideração de áreas transmissoras e receptoras dentro da mesma zona da cidade também é importante quando houver obras públicas na zona transmissora, de modo a prevenir a valorização diferenciada entre imóveis transmissores e receptores, o que geraria um desequilíbrio indesejado.

Outra possibilidade quanto à definição das áreas de aplicação da TDC é a sua utilização em todas as áreas da cidade, de forma coordenada com a aplicação da OODC. Estando a OODC implantada em toda a cidade (exceção feita às áreas consideradas não adensáveis), a TDC também poderia ser aplicada em toda a área urbana, pois os proprietários que desejam construir acima do CA básico, até os limites máximos de edificação, poderiam adquirir os direitos de construir adicionais por meio da OODC ou da TDC.

Recomenda-se, no entanto, um estudo cuidadoso na aplicação coordenada da OODC com a TDC, para que a aplicação de um instrumento não comprometa a utilização do outro.

Nos casos de terrenos necessários a obras públicas e implantação de equipamentos urbanos e comunitários – definidos, portanto, como transmissores de direitos de construir –, deve ser elaborado um projeto urbano que determine exatamente quais terrenos ou parcelas de terrenos serão atingidos pelas obras. Este projeto permitirá definir de forma conjunta os vários critérios específicos para a aplicação da TDC, facilitando a gestão do instrumento.

Ressalta-se que, nesses casos, quando há previsão de utilização apenas parcial do terreno, os direitos de construir poderão ser aplicados na área remanescente do mesmo, respeitando-se os limites máximos de edificação<sup>25</sup>. O mesmo poderá ser feito no caso de preservação de edificação, se a norma local de preservação permitir.

#### **e. TDC direta e indireta**

A TDC pode ser realizada de duas formas no que diz respeito à transmissão do direito de construir básico de um terreno a outro: de forma direta e indireta.

Na primeira, o direito de construir até o CA básico que não possa ser exercido em um determinado imóvel transmissor é transferido diretamente a outro terreno onde poderá ser materializado, mediante autorização dada pelo poder público. Essa forma exige a vinculação imediata da transferência do direito de construir básico de um terreno transmissor a um terreno receptor. Ou seja, ainda que sejam emitidos documentos representativos do direito de construir transferido, é necessária a indicação, no momento da transmissão, do terreno que irá receber esses direitos, havendo a incorporação direta dos mesmos ao terreno receptor em uma única transação.

25. Embora esta autorização não se configure como TDC, como argumentado mais acima.



A modalidade direta, em virtude da maior facilidade de gestão e controle da aplicação da TDC, pode ser mais adequada para os municípios de menor porte que, em geral, dispõem de um corpo técnico reduzido. Nos municípios de maior porte, pode haver a opção pela modalidade direta ou pela indireta.

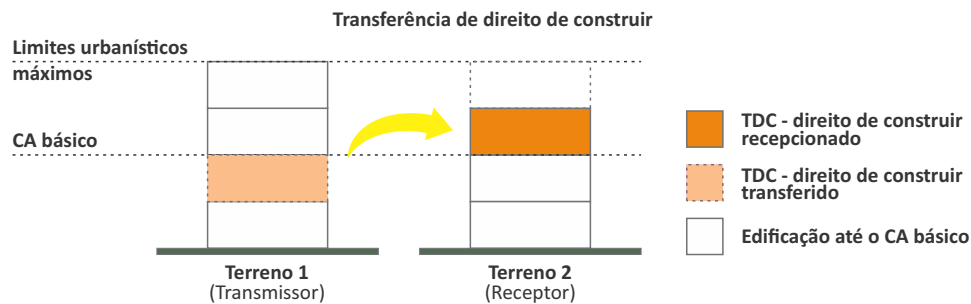


Figura 7 - TDC direta.

Na transferência indireta, não há vinculação entre a autorização pública para a transmissão do direito de construir básico e a recepção imediata desse direito pelo terreno de destino, o que permite a comercialização secundária do direito de construir a ser transferido. Nesse caso, o documento comprobatório, representativo de uma certa quantidade de metros quadrados de direito de construir, deve ser emitido pelo poder público e entregue ao proprietário do terreno transmissor. Aqueles que adquirirem o direito de construir, ao exercê-lo em outros terrenos devem respeitar a normativa municipal relativa aos limites urbanísticos máximos em cada zona, que pode ser temporalmente mutável.

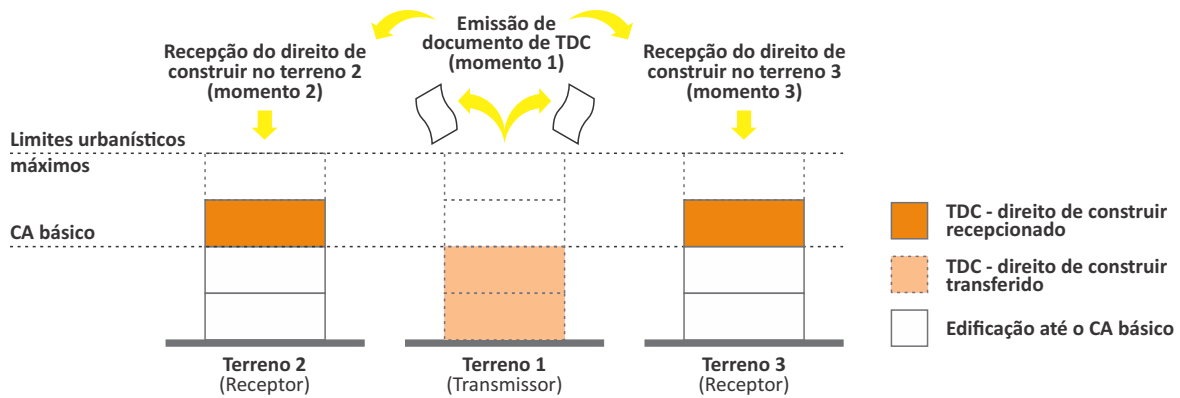


**A TDC é sempre expressa, nos documentos comprobatórios, em metros quadrados de direito de construir.**

O modelo indireto necessita de uma estrutura de gestão na administração pública capaz de exercer o papel regulador em todo o processo, com o controle dos documentos comprobatórios de direitos de construir disponíveis no “mercado”, bem como a manutenção de uma base periodicamente atualizada dos valores relativos do metro quadrado dos terrenos em cada área transmissora e receptora da cidade.

Deve ser observada a necessidade de controle dos estoques de direitos de construir disponíveis, para a gestão da modalidade indireta da TDC. Ressalte-se que a modalidade indireta é mais recomendável para cidades onde a gestão da OODC já esteja consolidada ou, ainda, para viabilizar a implantação de equipamentos urbanos e comunitários no âmbito de um projeto urbano. Nesses casos, a modalidade indireta pode incentivar a opção dos proprietários pela TDC, tornando-a mais atrativa frente à desapropriação (ver item 4.d).





### TDC indireta

(Existência de um mercado secundário)

Poder público emite **CERTIDÃO DE TDC** para o proprietário do imóvel transmissor



Proprietário do imóvel transmissor **ALIENA O DIREITO DE CONSTRUIR** a terceiro.



Poder público emite **CERTIDÃO DE TDC** para proprietário do imóvel receptor.



Portador da certidão **ALIENA O DIREITO DE CONSTRUIR** para outro interessado.



Proprietário do imóvel transmissor **ALIENA O DIREITO DE CONSTRUIR** a terceiro.



Adquirente do direito de construir e proprietário do imóvel receptor apresenta a **CERTIDÃO DE TDC NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DE PROJETO E LICENCIAMENTO DE OBRA.**

### TDC direta

(Exercer em outro local ou alienar)

Manutenção da propriedade do imóvel.



Poder público **AUTORIZA O PROPRIETÁRIO A EXERCER EM OUTRO LOCAL** o direito de construir até o CA básico (total ou parcialmente).



**RESTRIÇÃO AO DIREITO DE CONSTRUIR é ANOTADA** na matrícula do imóvel transmissor no registro imobiliário.

Com transferência da propriedade do imóvel para o poder público.



Poder público emite **CERTIDÃO DE TDC** para o proprietário do imóvel transmissor.



Proprietário do imóvel transmissor **ALIENA O DIREITO DE CONSTRUIR** a terceiro.



Quadro 4 - Procedimentos da TDC direta e da TDC indireta.



### f. Fórmula de equivalência entre o terreno transmissor e o receptor

O documento comprobatório da TDC expressa os metros quadrados de direito de construir do terreno transmissor que poderão ser transferidos para outros terrenos. Entretanto, no momento da definição do terreno receptor dos direitos de construir, é imprescindível efetuar uma equivalência que estabeleça a relação entre os valores do metro quadrado do terreno transmissor, e do terreno receptor. Esta relação, por sua vez, vai se refletir em um ajuste da quantidade de metros quadrados de direitos de construir entre os terrenos, por meio de uma fórmula de equivalência.

A fórmula de equivalência objetiva compatibilizar a TDC entre terrenos e áreas de valores diferenciados. Considere-se, por exemplo, que um terreno transmissor tenha autorizada a transferência de 200 m<sup>2</sup> de direito de construir, cujo valor do metro quadrado seja de R\$ 500,00 à época da transferência. Se este direito de construir for utilizado em um terreno receptor cujo metro quadrado custe R\$ 1.000,00, ou seja, o dobro do terreno transmissor, é preciso efetuar uma equivalência entre esses diferentes valores. Mediante essa equivalência, será autorizada no terreno receptor, duas vezes mais caro, uma construção adicional de apenas 100 m<sup>2</sup>, ou seja, a metade da metragem gerada no terreno transmissor. Assim, fica claro que as metragens de transmissão e recepção devem ser inversamente proporcionais aos valores dos terrenos transmissor e receptor.

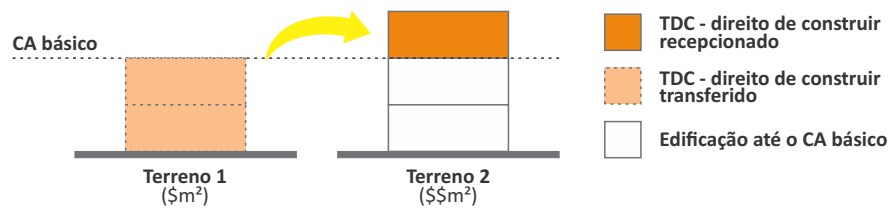


Figura 9 - O metro quadrado do terreno 1 vale a metade do metro quadrado do terreno 2.

O oposto é verdadeiro: se o metro quadrado do terreno 1 vale o dobro do metro quadrado do terreno 2, os metros quadrados de direito de construir a serem recepcionados pelo terreno 2 serão o dobro dos metros quadrados de direito de construir originalmente atribuídos ao terreno transmissor.

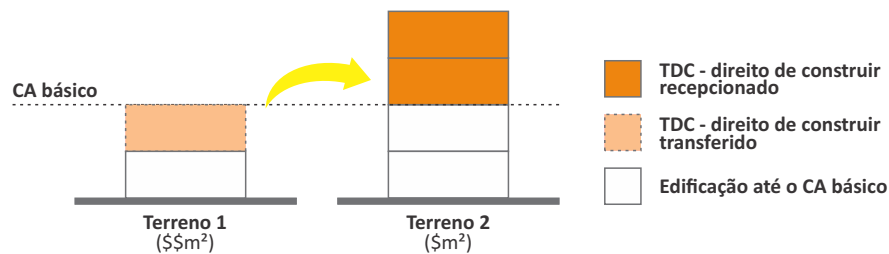


Figura 10 - O metro quadrado do terreno 1 vale o dobro do metro quadrado do terreno 2.

Para um melhor entendimento da sistemática da equivalência de valores de terrenos transmissores e receptores e sua relação com direitos de construir, esta relação inversamente proporcional pode ser expressa em uma fórmula. Nela, observa-se que o produto da quantidade dos direitos de construir recepcionados (TDCr) pelo valor do metro quadrado do terreno receptor (Vr) é igual ao produto da quantidade dos direitos de construir transferidos (TDCT), em metros quadrados, pelo valor do metro quadrado do terreno transmissor (Vt).

$$\text{TDCr (m}^2\text{)} \times \text{Vr (\$/m}^2\text{)} = \text{TDCT (m}^2\text{)} \times \text{Vt (\$/m}^2\text{)}$$

$$\text{TDCr (m}^2\text{)} = \frac{\text{TDCT (m}^2\text{)} \times \text{Vt (\$/m}^2\text{)}}{\text{Vr (\$/m}^2\text{)}}$$

**TDCr = quantidade de metros quadrados a ser recepcionada**

**Vr = valor do metro quadrado do terreno receptor**

**TDCT = quantidade de metros quadrados a ser transferida**

**Vt = valor do metro quadrado do terreno transmissor**

Assim, para calcular a área adicional em metros quadrados de direitos de construir em um determinado terreno receptor (TDCr), multiplica-se a área em metros quadrados de direitos de construir autorizados para transferência (TDCT) pelo valor do metro quadrado do terreno transmissor (Vt) e o produto é então dividido pelo valor do metro quadrado do terreno receptor (Vr).

Vale ressaltar que a quantidade de metros quadrados a ser recepcionada não pode ultrapassar os limites urbanísticos máximos previstos para o terreno receptor. Caso isto ocorra, a quantidade remanescente de metros quadrados de direito de construir passíveis de TDC deverá ser utilizada em outro terreno.

A equivalência exige, além da previsão legal da fórmula, a avaliação dos valores dos terrenos envolvidos na TDC, mediante uma base cadastral disponível na prefeitura relacionada a uma tabela de valores dos terrenos, que pode ser aquela utilizada para o cálculo do ITBI ou uma tabela específica para a aplicação da TDC e da OODC. Em qualquer hipótese, a tabela deve ser periodicamente atualizada e publicizada, bem como os negócios jurídicos feitos com os direitos de construir originados de TDC. Uma alternativa é a utilização do cadastro territorial multifinalitário<sup>26</sup>, desde que este esteja permanentemente atualizado para este fim.

26. O Cadastro Territorial Multifinalitário relaciona os dados do inventário territorial oficial e sistemático de um município (localização e dimensões, o valor e os proprietários dos imóveis) com as características ambientais, as redes de serviços, as normas urbanísticas e o perfil socioeconômico dos habitantes.



### **g. Cuidados na aplicação conjunta da TDC e da OODC**

A TDC e a OODC compartilham da mesma origem conceitual e sua aplicação conjunta e coordenada contribui para a eficácia do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, diretriz do Estatuto da Cidade, contida no art. 2º, inc. IX, como já apresentado. A noção de "solo criado" estabelece a articulação entre os instrumentos por meio do CA básico.

Tendo em vista o entendimento a respeito dos conceitos de direito de construir básico e adicionais, a aquisição dos direitos adicionais ao CA básico pode ser realizada por meio de OODC ou TDC. Ao optar pela compra dos direitos de construir adicionais por meio da TDC, o proprietário, obviamente, não necessitará fazê-lo por meio da OODC. Para tal, no momento da aprovação do projeto e/ou licenciamento do projeto/obra, o proprietário deve apresentar a certidão relativa à compra dos direitos por meio de TDC. Contudo, cabe à municipalidade, sempre, o cálculo de equivalência dos metros quadrados do direito de construir entre os terrenos envolvidos na TDC.

No entanto, por causa dessa estreita relação conceitual e operacional entre esses instrumentos, deve ser observada uma série de cuidados na regulamentação da TDC em relação à OODC. Esses cuidados são válidos tanto nas situações em que o município já conte com a OODC na legislação municipal, como nos casos em que os dois instrumentos sejam adotados de modo concomitante no Plano Diretor.

Um aspecto já mencionado, mas que vale a pena reforçar, é a necessidade de que os limites máximos de edificação previstos para cada área urbana sejam observados quando da utilização conjunta da TDC e da OODC, evitando indesejados e excessivos adensamentos, ou seja, a aplicação de ambos os instrumentos não deve ultrapassar os limites urbanísticos máximos.

Um aspecto a ser observado, relativo à autorização para a utilização dos dois instrumentos nas mesmas áreas, diz respeito às definições sobre as formas de aquisição de direitos construtivos por meio da TDC e da OODC. Tais formas devem ser equilibradas de modo a evitar que uma das formas de aquisição predomine e iniba a outra, exceto se esta for uma ação intencional, no âmbito das estratégias do planejamento urbano. Vale ressaltar que pode haver uma concorrência na escolha pela aquisição de TDC ou de OODC, quando, por exemplo, a aquisição de direitos de construir por meio de um instrumento se dê de forma mais simplificada. Como ilustração, podemos citar um caso em que a comercialização de direitos de construir adicionais via TDC adquirida diretamente de particulares, a qualquer tempo, inibiu o interesse pela OODC, adquirida por meio de leilão público, em datas específicas.

Também deve ser considerado, como elemento comum à TDC e à OODC, a base de valores dos imóveis a ser utilizada para os dois instrumentos. É essencial unificar estes valores mediante a adoção de uma tabela de valores comum a ser utilizada para a aplicação das fórmulas de cálculo da TDC e da OODC. Para garantir o objetivo maior de ambas – implementar a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, diretriz que justifica os instrumentos, esses valores devem estar próximos aos valores de mercado dos imóveis, podendo ser usada a base para o cálculo do ITBI, se esta for permanentemente atualizada, ou uma base de valores especificamente elaborada para a aplicação da TDC e da OODC.



Para cumprir com os cuidados acima, é importante centralizar a gestão da aplicação da TDC e da OODC em um mesmo setor da administração pública municipal, ou distribuir as atividades correlatas dos dois instrumentos entre setores especializados, de modo que cada setor tenha o controle dos mesmos critérios para os dois instrumentos.

Por fim, como base para uma perfeita articulação entre os instrumentos, é preciso utilizar os mesmos conceitos e terminologia jurídica na regulamentação da TDC e da OODC, de modo a evitar que ocorram questionamentos legais sobre a aplicação de qualquer dos dois instrumentos.

#### **h. Elementos necessários para a regulamentação da TDC**

O Estatuto da Cidade determina a inclusão de condições básicas da TDC no Plano Diretor e a elaboração de lei específica para sua regulamentação. Porém, para a garantia da participação social e da gestão democrática na adoção da TDC pelo município, como condição para a elaboração, revisão e aprovação do Plano Diretor, este se apresenta como o instrumento legítimo para definir todos os elementos básicos a serem posteriormente detalhados pela lei específica.

Por isso, recomenda-se que antes da inserção da TDC na legislação municipal, haja a revisão do Plano Diretor para a previsão de utilização do instrumento, de modo a permitir que o mesmo possa ser utilizado de maneira coerente com as diretrizes do Estatuto da Cidade. Um dos requisitos principais é estabelecer, com clareza e sem ambiguidades, a definição do CA básico dos terrenos urbanos e a forma como ele deve ser considerado na regulamentação de instrumentos relacionados à gestão de índices urbanísticos.

Ainda que o Estatuto da Cidade determine a regulamentação da TDC por lei municipal específica (§ 2º, art. 35) a inserção de condições básicas para a aplicação da TDC no Plano Diretor visa assegurar a coerência entre os instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo e os objetivos a serem alcançados com a aplicação da TDC (art. 42 do EC).

Além disso, o processo de revisão do Plano Diretor amplia a discussão com outros atores e contribui para a disseminação de informações sobre o instrumento. Deve ser asseverada a transparência dos processos e procedimentos da aplicação da TDC.

Assim como nos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor, é importante que a lei específica para a TDC seja precedida por estudos técnicos, com o envolvimento de especialistas oriundos dos diversos campos do conhecimento envolvidos na regulamentação e aplicação do instrumento, como os setores jurídico, fiscal, urbanístico e de planejamento, bem como do conselho de planejamento que assegure a participação social.

Por fim, de forma a evitar resultados urbanísticos indesejados, deve-se atentar para as inter-relações da aplicação da TDC com outros instrumentos da política urbana (como será abordado no item 4.f.), além da OODC, sempre respeitando os limites urbanísticos máximos.



O que deve constar no Plano Diretor:

- ▶ Previsão do CA básico adotado pela municipalidade, assim como as bases da OODC.
- ▶ Consideração dos parâmetros definidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo municipal (LUOS), tais como os limites urbanísticos máximos para cada zona urbana.
- ▶ Definição das finalidades da aplicação da TDC no município, dentre as que constam no art. 35 do Estatuto da Cidade.
- ▶ Definição das formas de aplicação da TDC: direta ou indireta.
- ▶ Estabelecimento de critérios (situações e condições) de quando deve haver, ou não, a transmissão da propriedade do imóvel para o patrimônio do município.
- ▶ Definição dos critérios e indicação das áreas onde a TDC pode ser aplicada, distinguindo-se as áreas ou imóveis transmissores e receptores e, se for o caso, combinando essas áreas.
- ▶ As zonas de articulação da TDC com a OODC.
- ▶ Indicação dos elementos necessários para a fórmula de cálculo e para a equivalência entre terrenos transmissores e receptores de TDC.
- ▶ Previsão de procedimento deliberativo decisório formal e técnico, para deferimento da TDC, cujos critérios passem, preferencialmente, por um conselho de planejamento da cidade.

O que deve ser tratado em lei municipal específica:

- ▶ Definição dos tipos de programas e projetos para cada uma das diferentes finalidades adotadas da aplicação da TDC.
- ▶ No caso da TDC com doação do imóvel, determinação dos critérios e condições para que o poder público aceite a doação do imóvel.
- ▶ Determinação da tabela de valores adotada para a equivalência de metros quadrados dos terrenos envolvidos na TDC. Quando a concessão da TDC resultar na transferência da propriedade do imóvel para a municipalidade, prever a forma de indenização das eventuais benfeitorias.
- ▶ Definição da fórmula de cálculo para a concessão da TDC e para a equivalência da transação de direitos de construir entre terrenos com preços do metro quadrado diferenciados.
- ▶ Determinação de perímetros, áreas e imóveis específicos definidos como transmissores ou receptores do direito de construir.



- ▶ Definição de mecanismos para equilibrar a utilização da TDC e da OODC.
- ▶ Determinação dos trâmites do processo de solicitação e concessão de TDC.
- ▶ Estipulação de prazos para a utilização do direito de construir advindo de TDC e prazos para a alienação de TDC, se for o caso.
- ▶ Desenvolvimento dos critérios e procedimentos para emissão e utilização de certidões de TDC.
- ▶ Previsão de mecanismos de controle e gestão da TDC, incluindo-se as atribuições das secretarias e órgãos responsáveis para tais funções.
- ▶ Elaboração de normas específicas para a aprovação de projetos e licenciamento de obras com a utilização das certidões de TDC, a serem aprovadas por conselho de planejamento municipal que garanta a participação social (art. 43 e seguintes do EC).
- ▶ Consideração a respeito da aplicação da TDC nas Zonas de Especial Interesse Social, nas Zonas/Áreas de Especial Interesse Urbanístico e outros instrumentos.
- ▶ Estabelecimento de procedimento decisório específico para aprovação de normativa, implantação, e deferimento de projetos urbanos com TDCs, nos quais se garanta o encaminhamento técnico e a participação social, especialmente através de órgãos colegiados de planejamento, e ampla publicidade.







**IMPLEMENTAÇÃO  
DA TRANSFERÊNCIA DO  
DIREITO DE CONSTRUIR**



# IMPLEMENTAÇÃO

## IMPLEMENTAÇÃO DA TDC

### **a. Introdução**

A implementação da TDC trata, principalmente, da gestão dos índices urbanísticos passíveis de transferência, tanto no momento da autorização para a transmissão quanto no momento da vinculação ao imóvel receptor, do direito de construir transferido.

A gestão da utilização do instrumento exige alguma estrutura administrativa própria – cujo porte diferencia-se de acordo com o tamanho do município e a forma de utilização (TDC direta ou indireta). O controle público se dá tanto em relação às áreas ou imóveis transmissores quanto aos receptores, com a emissão de documentação específica, como também mediante a publicização do processo decisório. Portanto, cada município deve avaliar como adotar a TDC segundo suas possibilidades de gestão do instrumento.

É importante também, para a implementação da TDC, a previsão da sua articulação com outras políticas públicas e consequente interação com outros instrumentos do planejamento urbano local.

É também relevante, para uma efetiva implementação da TDC, a participação da sociedade na gestão e no controle social das atuações urbanísticas do poder público, bem como o monitoramento da circulação dos direitos advindos das TDC concedidas. A participação contínua da população é fundamental para que o instrumento não seja apropriado de forma inadequada, tal como a autorização para a TDC sem sua vinculação com os interesses públicos previstos em lei.

O Conselho da Cidade ou de Política Urbana local pode e deve atuar como fiscal da administração pública municipal quanto ao controle das autorizações para a TDC e do estoque de direitos de construir disponíveis para edificação nos terrenos urbanos das áreas receptoras.

### **b. Estrutura administrativa para a aplicação e gestão da TDC**

A TDC é um instrumento de política urbana que exige monitoramento constante e a participação de diversos órgãos e secretarias. É importante, portanto, que as secretarias municipais estejam articuladas e informadas sobre os procedimentos da TDC.

Cabe à administração municipal, mediante procedimento administrativo regulamentado, autorizar a TDC aos proprietários dos imóveis transmissores e, posteriormente, a comercialização dos direitos de construir para imóveis receptores, bem como manter um banco de dados para o controle das transferências ocorridas e dos saldos de TDC em circulação.

No caso da transferência direta, os procedimentos são menos complexos, pois envolvem um número menor de etapas para o cumprimento do processo. Entretanto, a TDC indireta exige um controle público mais efetivo. Nesse caso, é recomendável que a administração local crie uma estrutura administrativa que seja responsável pela gestão e monitoramento da utilização dos direitos de construir advindos da TDC.



Uma estrutura administrativa especializada é particularmente importante no caso do uso da TDC para a realização de projetos urbanos ou obras públicas de grande porte, pois ela possibilita reduzir os tempos de efetivação da concessão da TDC e proporcionar um atendimento diferenciado aos proprietários de imóveis transmissores.

Vale observar que na aplicação da TDC não há qualquer arrecadação pecuniária de caráter tributário por parte do poder público. Este atua somente concedendo as autorizações para a transmissão e recepção da TDC, emitindo a documentação pertinente.

Em geral, a principal secretaria envolvida na regulamentação e implementação da TDC é a de urbanismo ou planejamento urbano, cujas atribuições principais no que tange ao instrumento são definir os critérios específicos de planejamento urbano para a sua aplicação e coordenar todo o processo de concessão e monitoramento. A Secretaria de Fazenda municipal também se apresenta como fundamental nas transações de TDC, fornecendo informações periodicamente atualizadas sobre os valores dos terrenos no município a serem utilizados nas fórmulas de equivalência. Além disso, os setores de aprovação de projetos e licenciamento de obras precisam estar cientes da aplicação do instrumento de forma a verificarem a regularidade dos documentos de TDC para a concessão de licenças de edificação.

### **c. Documentação para aplicação da TDC**

O poder público municipal deve fornecer documentos que certifiquem os direitos de construir que sejam objeto da TDC, garantindo segurança jurídica à operação, tanto para o proprietário do imóvel transmissor quanto para o adquirente desses direitos de construir.

O documento a ser emitido pelo poder público para o proprietário do imóvel transmissor pode consistir em uma certidão que autorizará a utilização em outro terreno dos direitos de construir até o CA básico objeto de restrição no imóvel original, ou a sua alienação a outro particular. Os direitos de construir correspondentes serão expressos em metros quadrados relativos à área e zoneamento específicos em que se encontra o imóvel transmissor; o que refletirá, futuramente, o seu valor.

No caso da TDC indireta, a circulação desta certidão deverá ser regulada e autorizada pelo poder público. A utilização da certidão para a autorização do exercício de direitos de construir adicionais em terreno(s) receptor(es) se dará mediante a realização do cálculo de equivalência pelo poder público.

Vale observar que, no caso de transferência de apenas uma parte dos direitos de construir definidos na certidão da TDC, novas certidões deverão ser emitidas em substituição à primeira, uma para que o adquirente possa exercer o direito de construir adicional no terreno receptor; a ser apresentada no momento da solicitação de licença de construção, e outra para o proprietário original, com o saldo remanescente a ser utilizado em outro(s) terreno(s), dentro dos prazos previstos. Recomenda-se que todas as certidões relativas ao mesmo imóvel transmissor mantenham a mesma numeração (por exemplo, 123, 123A, 123B), de modo a facilitar o controle do fluxo e dos saldos de direitos de construir daquele imóvel.



Os cartórios de registro de imóveis estarão envolvidos no processo de aplicação da TDC, pois a restrição à edificação no imóvel que tenha recebido o benefício da TDC deve ser anotada como um gravame na sua matrícula no Registro Imobiliário, de modo a tornar pública essa restrição a interessados compradores.

***A faculdade de construir, quando ainda não materializada na forma de uma edificação, não é um direito real e, por isso, não consta da matrícula do imóvel no Registro Geral de Imóveis (RGI). Porém, quando da autorização para a TDC, para garantir a segurança jurídica das partes, a TDC deve ser averbada no registro imobiliário do imóvel transmissor, nos termos pactuados pelo poder público.***



Por outro lado, cabe alertar que, quando da transferência do direito de construir ao imóvel receptor, só caberá a averbação da construção como um todo, na conclusão da obra, e com a apresentação dos demais documentos exigidos.

Na certidão de Transferência de Direitos de Construir (TDC) devem constar:

- ▶ a identificação do imóvel, com endereço, matrícula do IPTU, área do terreno, registro no RGI;
- ▶ a identificação do(s) proprietário(s) das TDCs;
- ▶ a zona urbana e parâmetros urbanísticos onde se localiza o imóvel transmissor do direito de construir;
- ▶ as razões para a concessão da TDC, conforme as hipóteses previstas pelo município no Plano Diretor ou na regulamentação municipal da TDC;
- ▶ o(s) direito(s) de construir (total ou parcial) passível de transferência, expresso em metros quadrados, tendo como referência o CA básico do terreno;
- ▶ a data da autorização da TDC, que servirá como referência para os prazos de utilização dos direitos de construir correspondentes.

A certidão deve também conter a previsão para anotação dos dados referentes ao adquirente, tanto no caso da TDC direta como da indireta, assim como as informações referentes a sua liquidação, mediante vinculação a terreno(s) receptor(es). Alerta-se que a aquisição da TDC por particulares não deve interromper os prazos definidos para a sua liquidação.

Finalmente, ressalte-se ser absolutamente imprescindível que as prefeituras tenham e mantenham atualizados registro e banco de dados de todas as TDCs autorizadas e certificadas, com ampla transparência dos negócios realizados, suas tabelas de conversão e dados dos transmitentes e dos adquirentes. Estes dados urbanísticos são públicos, e o acesso a esta informação pode ser requerido e acessível a qualquer cidadão.



#### **d. Estipulação de prazos para a implementação da TDC**

A primeira referência necessária sobre a estipulação de prazos é a validade da equivalência de valores entre os terrenos ou áreas envolvidas. O cadastro específico, referenciado na lei da TDC, com a base de valores dos terrenos urbanos deve, como já mencionado, ser periodicamente atualizado. Recomenda-se que essa atualização ocorra anualmente e que seja disponibilizada ao público em geral.

Outro elemento a considerar é que a passagem do tempo tem efeitos importantes sobre o processo de aplicação da TDC, porque a estruturação das cidades é dinâmica. A revisão do Plano Diretor, exigida a cada dez anos, pode alterar índices urbanísticos, definidores de usos e aproveitamentos máximos para as diferentes zonas da cidade, além de redefinir áreas de aplicação de TDC, alterar perímetros urbanos etc. Novas condições de uso e aproveitamento dos terrenos urbanos, por sua vez, incidem sobre os valores relativos dos terrenos e das áreas urbanas, valorizando relativamente mais certas áreas da cidade. Assim, para uma aplicação adequada da TDC, devem ser definidos, na lei, prazos associados às etapas de implementação da TDC.

Duas situações devem ser consideradas na estipulação dos prazos: (i) o tempo para que o proprietário que recebeu o benefício da TDC aliene os direitos de construir para outrem, ou para exercer o direito em outro terreno de sua propriedade; e (ii) o prazo para que o proprietário que adquiriu os direitos de construir os exerça, ou seja, vincule os direitos de construir a uma licença de construção. Assim, deve haver prazos diferenciados para os proprietários dos terrenos transmissores e dos receptores.

A retenção da TDC por longos períodos, seja pelo proprietário que recebeu o benefício da TDC como por aquele que adquiriu os direitos de construir adicionais, pode trazer problemas de controle e regulação dos estoques de direitos adicionais de construir por parte da Administração Pública. Além disso, esta retenção pode se configurar como uma forma de especulação análoga àquela que se verifica com terrenos urbanos ociosos.

A manutenção de terrenos urbanos sem uso e sua conseqüente retenção especulativa vai contra o princípio da função social da propriedade. Para combatê-la, foram previstos mecanismos constitucionais, posteriormente adotados também no Estatuto da Cidade e à disposição dos municípios<sup>27</sup>. Certidões de TDC, representativas de direitos de construir, estão também sujeitas à retenção especulativa, aguardando que outras intervenções públicas posteriores àquela que originou a TDC, tais como novos serviços e equipamentos urbanos na área que foi objeto da TDC, valorizem de forma diferenciada a área que foi objeto da TDC.

27. Ver o Caderno de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo no Tempo desta Coleção do Ministério das Cidades.



Por isso, é importante estabelecer, por lei, mecanismos de regulação dos prazos para a alienação e utilização dos direitos de construir advindos da TDC. A forma recomendada para a aplicação desses prazos é o estabelecimento de deságios temporais, ou seja, de uma redução gradual da quantidade de metros quadrados presentes nos documentos de TDC, com tempos definidos. Assim, a lei municipal que normatiza o instrumento deve ser clara quanto aos prazos de que dispõem os transmitentes e adquirentes para a utilização dos títulos relativos à TDC, os quais podem e devem ser direitos sujeitos a termos (prazos temporais de exercício), além das demais condições para sua utilização.

No caso dos proprietários de terrenos transmissores, sugere-se como tempo adequado para alienar ou vincular a TDC a outro terreno, garantindo a integralidade dos metros quadrados, o equivalente ao dobro do prazo de licença de construção adotado no município. Após este prazo, recomenda-se que seja adotada uma redução progressiva na quantidade de metros quadrados concedidos – por exemplo, de 20% a cada dois anos, de modo a representar um incentivo para a vinculação dos direitos adicionais de construir a um ou mais terrenos receptores.

Mas, para que exista um mercado que absorva bem essa dinâmica temporal a favor dos portadores de TDC, é necessário que o município tenha implantado, em todo o seu território, o sistema de vinculação de construções adicionais ao CA básico ao pagamento de contrapartidas, seja mediante a OODC ou a TDC.

Quanto ao prazo de efetivação dos direitos de construir pelo proprietário do terreno receptor, este pode estar vinculado ao prazo da própria licença de construção e suas possibilidades e condições legais de prorrogação, prazo que geralmente varia conforme a categoria (edificação, parcelamento etc.), tipo e porte do empreendimento. A aplicação de uma redução gradual também é adequada nesta etapa.

Em qualquer situação, a estipulação de prazos e correspondentes reduções da quantidade de metros quadrados oriundos da TDC deve estar, vale repetir, claramente definida na lei específica da TDC. Esta deve também conter a referência ao período de revisão decenal do Plano Diretor do município, alertando para possíveis alterações que poderão incidir sobre as condições de aplicação da TDC, tais como a definição de áreas receptoras, a alteração de índices urbanísticos nessas áreas etc., não só pelo Plano Diretor, como por legislação urbanística que o complementa.

### **i. A valorização no tempo do direito de construir básico oriundo da TDC**

O efeito do decurso do tempo na valorização do direito de construir básico é especialmente importante no uso da TDC, para garantir a equidade entre os proprietários de terrenos localizados na mesma área da intervenção, e como forma de tornar a TDC uma opção interessante para o proprietário, frente à alternativa da desapropriação.

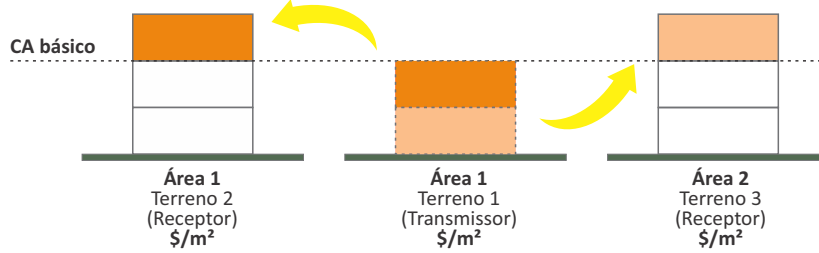
Quando a TDC é utilizada como mecanismo de aquisição alternativo à desapropriação na obtenção de imóveis para obras públicas, as certidões de direito de construir geradas, representadas por uma certa quantidade de metros quadrados, estarão vinculadas à área onde estas obras públicas estão sendo realizadas. Posteriormente, no momento da utilização dessas certidões nos terrenos receptores, deverá ser realizado o cálculo de equivalência entre o valor do metro quadrado na área de origem, e o valor do metro quadrado na área de destino, de modo a ajustar a quantidade de metros quadrados a ser utilizada no terreno receptor.



Com o passar do tempo (e a efetivação da obra pública), a área de origem estará, possivelmente, mais valorizada em termos relativos que outras áreas que não estejam na área de influência da intervenção e, com isso, as certidões irão refletir a possível valorização gerada por aquela obra pública. Note-se que neste caso não se está permitindo a apropriação privada da valorização vinculada a direitos de construção adicionais, mas somente aquela eventual valorização relacionada com o CA básico. A TDC permite que, especificamente neste caso, o proprietário que optou pela transferência se beneficie da valorização decorrente da obra sobre o direito de construir até o CA básico, assim como seus vizinhos que permaneceram com a propriedade de seus imóveis. Essa valorização viabiliza também, pela equivalência de valores, que o proprietário do imóvel atingido adquira outro imóvel no mesmo local.

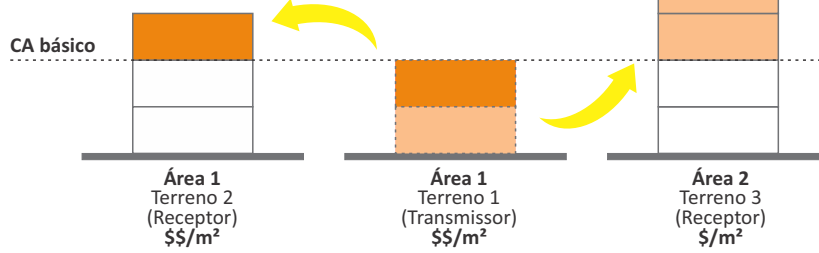
**MOMENTO T0**

Limites urbanísticos máximos



**MOMENTO T1**

Limites urbanísticos máximos



- TDC - direito de construir transferido do terreno 1 para o terreno 2
- TDC - direito de construir transferido do terreno 1 para o terreno 3
- Edificação até o CA básico

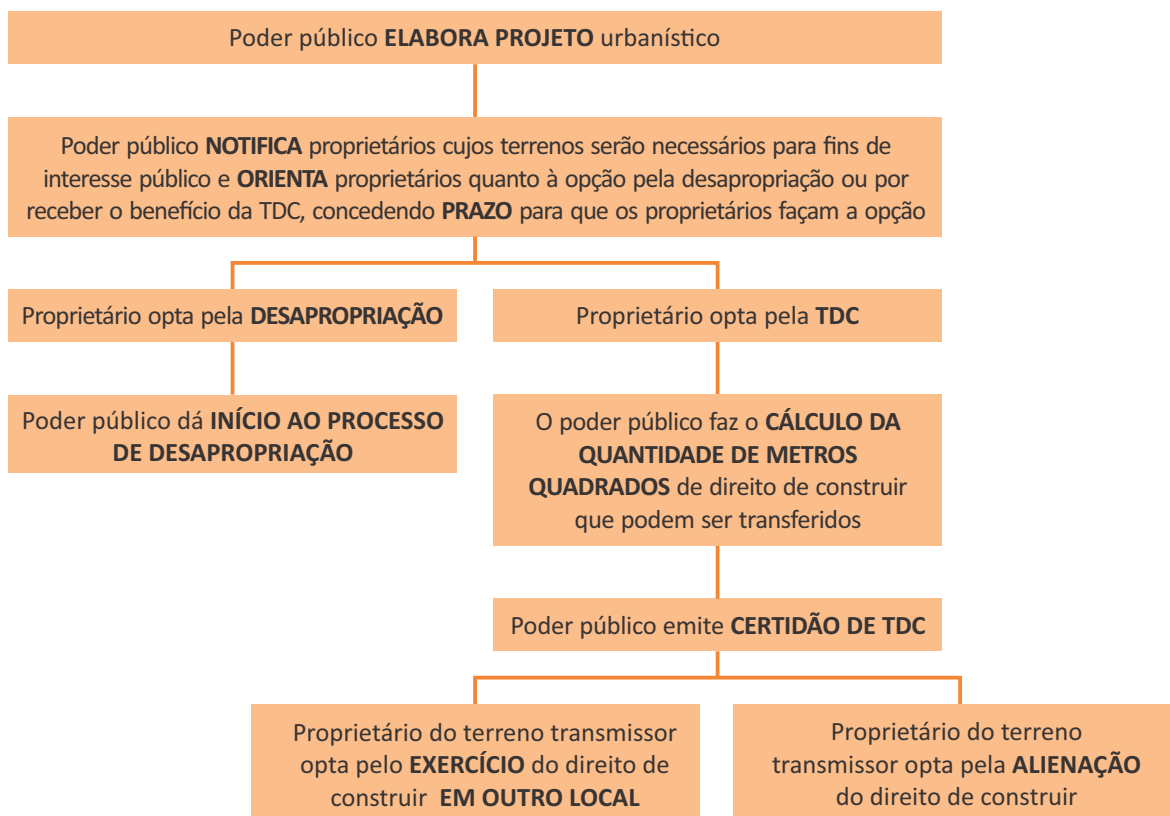
Figura 12 - TDC e equivalência em metros quadrados, com base na valorização do solo.



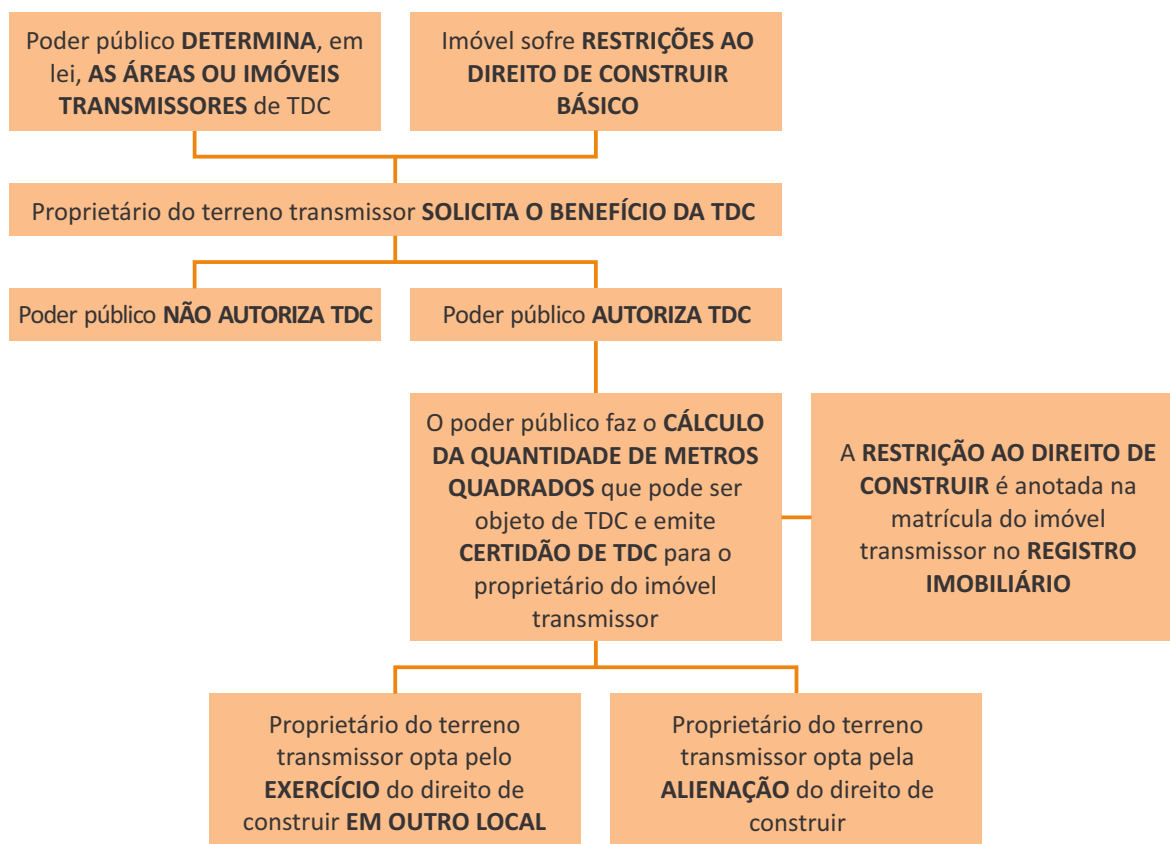


### e. Passos necessários para a implementação

Para o imóvel transmissor, os caminhos na utilização da TDC são definidos de acordo com os propósitos básicos do instrumento: como alternativa à desapropriação para a obtenção de terrenos necessários para projetos públicos, ou como compensação por restrições especiais ao direito de construir básico em virtude da preservação de imóveis protegidos cultural ou ambientalmente. Os diagramas a seguir apresentam os principais passos necessários em cada uma dessas hipóteses.



Quadro 5 - TDC como forma de aquisição de imóveis alternativa à desapropriação – imóvel transmissor



Quadro 6 - TDC como compensação a restrições ao direito de construir básico - imóvel transmissor

No caso do imóvel receptor, a utilização da TDC depende da opção feita pelo proprietário do imóvel transmissor, que pode exercer o direito de construir em outro local, ou alienar esse direito a terceiros.



Quadro 7 - TDC – imóvel receptor segundo a opção do proprietário do imóvel transmissor

## f. Interação com outros instrumentos

Os instrumentos jurídico-urbanísticos, orientados por princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Cidade, devem ser regulamentados e utilizados pelas administrações municipais de forma harmônica e inseridos em um sistema mais abrangente de planejamento urbano. Dessa forma, é importante verificar as repercussões da aplicabilidade de cada um deles, quando aplicados para propósitos comuns. A partir de uma análise integrada é possível, inclusive, potencializar o uso de cada um dos instrumentos envolvidos.

A relação essencial da TDC é com a OODC, como já apresentado, e há também uma relação intensa com a desapropriação, uma vez que a TDC é acionada como solução alternativa à aplicação desse instituto, respeitando-se as diferenças previstas em lei. Outros instrumentos cujos objetivos ou finalidades estão relacionados diretamente com a TDC são as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC).



## i. TDC e Desapropriação

O instituto jurídico da desapropriação por interesse público é um dos meios para a incorporação de bens de particulares ao patrimônio público, mediante o pagamento prévio de indenização em dinheiro ao particular, conforme a previsão constitucional do art. 5º, XXIV e regulamentação específica pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941<sup>28</sup>.

Em geral, a utilização da desapropriação gera insatisfações de toda ordem, tanto da parte dos proprietários afetados, quanto das administrações públicas que, em muitos casos, enfrentam custosos processos judiciais que refutam, principalmente, o valor da indenização. A morosidade do procedimento administrativo da desapropriação e a alta carga de burocracia envolvida, que podem influenciar até mesmo o andamento das obras, é outro problema recorrente.

A utilização da TDC como mecanismo alternativo à desapropriação por interesse público tem como propósito facilitar a obtenção de terrenos urbanos necessários a obras públicas. Como já mencionado, a TDC dispensa a utilização de recursos orçamentários diretos para o pagamento dos terrenos que seriam obtidos por meio de desapropriação, que são, em geral, o item mais caro das obras públicas. Ademais, a adoção da TDC pode contribuir para agilizar os resultados da transferência das propriedades ao poder público e resolvem, de forma não conflituosa, a relação com os proprietários, evitando-se processos judiciais.

Tais instrumentos, ainda que possam ser utilizados para o mesmo propósito, são bastante distintos. Enquanto a desapropriação é um ato imperativo do poder público para a aquisição do imóvel, a TDC é uma alternativa oferecida ao proprietário, que opta pela TDC ao invés de receber a indenização em dinheiro mediante o processo expropriatório. O processo expropriatório é um procedimento formal, definido em lei, enquanto a TDC ocorre de forma negociada e consensual, ainda que seu procedimento seja regulamentado também por lei. Difere também a TDC da desapropriação quanto ao benefício recebido pelo proprietário que perde a propriedade do imóvel. Na desapropriação, a indenização é paga antecipadamente e em dinheiro; já na TDC, o proprietário recebe metros quadrados de direito de construir, os quais podem ser alienados ou exercidos em outro terreno.

Cabe a cada administração municipal avaliar qual instrumento adotar em cada caso.

28. Dispositivos legais brasileiros tratam outros tipos de desapropriação, a saber: Desapropriação por interesse social (CF/1988, art. 5º, XXIV; Lei Federal Nº 4.132/1962; Desapropriação sanção, ao fim do procedimento de notificação para edificação ou parcelamento compulsório e aplicação do IPTU Progressivo no Tempo (CF/1988, art. 182, § 4º, inc. III); Desapropriação para fins de reforma agrária (CF/1988, art. 184 e Lei Complementar nº 76/1993); Expropriação de glebas com cultivo de culturas ilegais de plantas psicotrópicas (CF/1988, art. 243 e Lei Federal Nº 8.257/1991). (Essa sistematização encontra-se em Fernandes e Alfonsin, 2009, pp. 27-28).



## ii. TDC e Operação Urbana Consorciada

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento que reúne intervenções e medidas coordenadas pelo poder público para a promoção de uma transformação de uma determinada área da cidade. Em sua previsão legal contida no Estatuto da Cidade, os direitos adicionais de construção podem ser convertidos em CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção), instrumento específico a ser utilizado nas OUC para a comercialização dos direitos adicionais de construir dentro dos limites territoriais da operação. Os recursos auferidos pela venda dos CEPACs serão utilizados, portanto, obrigatoriamente, na área objeto da OUC.

O CEPAC, como um instrumento de captação de recursos financeiros, pode ser considerado um instrumento em dois, pois cumpre funções da OODC e da TDC. Através dele, são capturadas as mais-valias fundiárias urbanas e são obtidos os recursos para o custeio das obras, assim como a OODC. Além disso, os recursos oriundos da venda dos CEPACs também podem ser aplicados para o pagamento de compensações decorrentes da obtenção de terrenos necessários às obras públicas, como a TDC. Vale recordar que o CEPAC tem sua circulação regulada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Tendo em vista a vasta possibilidade de utilização dos recursos advindos da venda dos CEPACs, não se justifica, na OUC, a circulação de dois tipos de documentos representativos de direitos de construir adicionais. Além disso, a permissão de utilização da TDC dentro de uma OUC abriria a possibilidade de que este instrumento – que não tem controle externo ao poder público municipal – fosse usado como substituto do CEPAC, o que comprometeria a geração de recursos para a viabilidade das obras da Operação.

Em grandes obras viárias ou de ampla intervenção urbanística, o instrumento recomendado é a OUC, para o que se exige um projeto, além de um programa urbanístico-social aprovado por lei específica. Entretanto, em se tratando de projetos menos complexos ou em intervenções urbanas em municípios médios ou pequenos, é mais adequada a elaboração de um projeto urbano ou projeto de alinhamento, sem a instituição de uma OUC. Nesse caso, como alternativa ao uso do CEPAC, é mais conveniente a utilização da TDC de forma conjugada à OODC na área de intervenção.

É importante destacar que a OODC, quando aplicada a perímetros delimitados, deve ser objeto de procedimento concorrencial; além disso, os recursos advindos da OODC não devem ser vinculados à área da intervenção, e sim aos objetivos previstos em lei para o instrumento (EC, art. 31, que remete às finalidades previstas no art. 26). Nessa situação, a OODC atua como instrumento de recuperação da valorização fundiária decorrente do exercício de maiores aproveitamentos urbanísticos, e a TDC é aplicada aos casos de preservação de imóveis, bem como nas áreas de especial interesse ambiental, ou como alternativa à desapropriação nos casos previstos no EC.



### **iii. TDC e Zona de Especial Interesse Social**

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) compõem o rol de instrumentos de planejamento urbano e habitacional a serem adotados pelos municípios. Estabelecidas pelo Plano Diretor, as ZEIS são áreas da cidade para as quais são definidos parâmetros urbanísticos especiais com finalidades sociais, como a reserva de edificações, glebas e terrenos desocupados, não utilizados ou subutilizados, para a execução de Habitação de Interesse Social (HIS) ou para facilitar a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Quando existe o objetivo de obter imóveis para tais finalidades, a TDC pode ser articulada às ZEIS. Isso pode ocorrer, por exemplo, em casos de ocupação irregular de terrenos por população de baixa renda nos quais os ocupantes ainda não se encontrem em condição de aquisição da propriedade do imóvel, nos casos previstos pela legislação, ou em situações de conflitos fundiários, e a prefeitura tenha interesse em regularizar a situação em prol dos moradores. A prefeitura pode então propor ao proprietário do imóvel que ele aceite utilizar em outro local, ou alienar, o direito de construir básico referente ao seu imóvel, em benefício do programa municipal de habitação.



# TIRA-DÚVIDAS





# TIRA-DÚVIDAS

## TIRA-DÚVIDAS

### **Quais são os objetivos básicos da TDC?**

*A TDC, segundo os seus fundamentos, visa compensar o proprietário de um determinado terreno urbano quando, por razões de interesse público, este direito de construir básico não possa ser exercido, no todo ou em parte. O instrumento também pode ser utilizado como uma alternativa à desapropriação, como pagamento da compensação ao proprietário pela perda do domínio de seu imóvel.*

### **Por que a TDC e a Outorga do Direito de Construir (OODC) devem ser concebidas e aplicadas conjuntamente?**

*A TDC e a OODC devem ser aplicadas conjunta e coordenadamente, pois ambas partem do mesmo princípio de conferir maior equidade entre os proprietários de terrenos urbanos. A TDC, concedida àqueles proprietários cuja edificação, por alguma limitação de interesse público, não atingiu o limite do CA básico, significa uma compensação pela restrição anormal e especial ao direito de construir. A OODC, como uma contrapartida do proprietário que edifica além do CA básico até os limites urbanísticos máximos, recupera para a coletividade parte dos recursos urbanísticos públicos (direitos de construir adicionais ao CA básico), e dos quais tenha decorrido valorização pela atribuição diferenciada dos índices urbanísticos máximos. Para a aplicação de ambos os instrumentos, é essencial o estabelecimento do CA básico.*

### **O que é coeficiente de aproveitamento básico (CA básico)?**

*Coeficiente de aproveitamento básico é aquele que define a utilização autorizada para todos os terrenos urbanos sem o pagamento de contrapartida. O CA básico é um patamar mínimo de edificação que confere utilidade aos terrenos urbanos.*

### **O que são os limites urbanísticos máximos?**

*Os limites urbanísticos máximos correspondem aos índices que orientam a maior utilização permitida para o terreno, combinando as condições urbanísticas pré-existentes (infraestrutura urbana) e a capacidade de investimentos futuro, visando a uma melhor distribuição dos “benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”.*

### **Por que a TDC deve ser concedida somente até o limite do coeficiente de aproveitamento básico (CA básico)?**

*Compreende-se que o direito de construir até o CA básico pertence ao proprietário, e representa o conteúdo útil da propriedade urbana. Por isso, somente o direito de construir até o CA básico pode ser concedido de forma não onerosa e, portanto, passível de ser compensado pela TDC quando houver limitações especiais e anormais ao mesmo. O direito de construir acima do CA básico até o CA máximo, ou os limites urbanísticos máximos que o representem, são recursos urbanísticos criados por ato do poder público, por lei, e por isso são bens pertencentes à coletividade, e colocados à disposição dos interessados em adquiri-los para ampliar o coeficiente de aproveitamento de seu imóvel para além do uso básico comum a todos.*



### **Os direitos de construir provenientes da TDC podem ser utilizados acima dos limites urbanísticos máximos?**

*Os direitos de construir provenientes da TDC devem ser utilizados nas áreas receptoras dentro dos parâmetros urbanísticos máximos previstos na legislação urbanística como o gabarito, a altura máxima da edificação, os recuos e afastamentos obrigatórios, a taxa de ocupação e o coeficiente máximo de aproveitamento do terreno, dentre outros. Uma vez que esses parâmetros são estabelecidos pelo planejamento urbano segundo critérios técnicos como, por exemplo, a capacidade da infraestrutura e serviços públicos disponibilizados para suportar e atender ao adensamento construtivo e populacional, cuidados ambientais e de qualidade de vida, e preservação do patrimônio cultural, os limites estabelecidos não podem ser ultrapassados. Deve-se também considerar que os direitos de construir advindos da TDC e OODC, quando utilizadas no mesmo terreno, são cumulativos, porém apenas até os limites máximos.*

### **Como a TDC relaciona-se com a desapropriação?**

*A desapropriação é um instituto jurídico pelo qual o poder público adquire um imóvel por interesse ou necessidade pública, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. A TDC pode ser concedida ao proprietário como alternativa à desapropriação, sempre mediante a aceitação deste, como uma forma de compensação por terreno necessário para obras e equipamentos públicos, produção de habitação de interesse social ou regularização fundiária. Eventuais benfeitorias deverão ser indenizadas em dinheiro.*

### **Como a TDC relaciona-se com a usucapião?**

*A TDC é um dos instrumentos jurídico-urbanísticos do Estatuto da Cidade que pode ser aplicado em programas de regularização fundiária e de habitação de interesse social. Usucapião é um instituto jurídico que confere ao possuidor de boa-fé a propriedade do terreno de terceiros pelo decurso de um determinado tempo e sob condições definidas em lei. Não se deve aplicar a TDC a terrenos que já cumpram os requisitos para a aquisição do terreno por usucapião.*

### **Onde se pode utilizar a TDC?**

*A TDC pode ser utilizada em toda a área urbana, estabelecendo-se as áreas ou imóveis transmissores e as áreas receptoras, segundo os critérios do planejamento urbano local. Tais áreas devem estar previstas no Plano Diretor.*

### **A TDC tem impacto sobre o adensamento?**

*Os limites do adensamento construtivo são estabelecidos pelo planejamento urbano. A TDC não deve ser utilizada acima dos parâmetros máximos de edificabilidade. A TDC pode influir sobre o adensamento na medida em que pode ser utilizada para construir acima do CA básico nas áreas onde o zoneamento assim o permite, tendo como limite o CA máximo.*



### **É necessário que o imóvel seja tombado para a concessão da TDC?**

*É necessário que esteja caracterizado o interesse público na preservação do imóvel. Desse modo, é necessário que o imóvel seja tombado ou que seja protegido por algum tipo de instrumento legal que impeça/restrinja de forma específica que o direito de construir básico seja atingido, e que desta restrição se exija, juridicamente, compensação.*

### **Por que é importante que haja prazo para a utilização da TDC?**

*Uma das razões para o estabelecimento de prazos para a utilização da TDC é evitar que haja especulação com esses direitos. Além disso, cabe lembrar que os Planos Diretores devem ser revistos a cada dez anos, e o acúmulo de TDC não utilizada pode suscitar questionamentos judiciais mediante alterações na legislação urbanística, seja do Plano Diretor ou não, que afetem a aplicação do instrumento.*

### **Qual a diferença entre a Certidão de TDC e o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)?**

*O CEPAC é um título mobiliário de livre circulação no mercado, outorgado onerosamente pela municipalidade, utilizado para o financiamento das grandes intervenções urbanas (Operações Urbanas Consorciadas), e que representa o potencial adicional de construção previsto em lei para imóveis inseridos em uma área delimitada em lei específica. A Certidão de TDC é um documento público que informa a quantidade de metros quadrados de direitos de construir básicos que o proprietário de um imóvel transmissor pode alienar ou exercer em outro local. A TDC e o CEPAC também se distinguem em relação à limitação territorial para sua utilização, pois enquanto o CEPAC é vinculado à área de intervenção de uma OUC, a TDC poderá ser utilizada em toda a cidade, nas áreas definidas como receptoras (ou adensáveis) pela lei. Outra diferença é que não há uma limitação legal quanto à quantidade de TDC concedida, já que representam tão somente direitos de construir básicos, enquanto os CEPACs são emitidos em uma quantidade determinada pela lei da Operação Urbana Consorciada.*





## REFERÊNCIAS

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de; MOREIRA, Antonio Claudio Moreira Lima; AMBROSIS, Clementina de; NOGUEIRA FILHO, Dalmo do Valle. O "solo criado". C. J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, planejamento e construção. FC Editora, São Paulo, nº 16, 1977.

BACELLAR, Isabela. Transferência do Direito de Construir: questões e conflitos na aplicação do instrumento do Estatuto da Cidade. Dissertação de Mestrado, PPGAU-UFF, 2007.

BOLÍVAR, Zulma. La transferencia de derechos de construcción como una alternativa. Lincoln Institute of Land Policy, Relatório de Pesquisa, 2013.

BRASIL. Código Civil brasileiro, 2002.

\_\_\_\_. CONSELHO DAS CIDADES. Resolução Recomendada nº 148, de 07 de junho de 2013.

\_\_\_\_. CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº 34 de 14 de julho de 2015.

\_\_\_\_. CÂMARA DE DEPUTADOS. Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana – 2ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_. Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho Nacional das Cidades, Resolução nº 34, publicada no Diário Oficial da União em 14 de julho de 2005, Seção 1, p. 89.

\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Ministerial 511, de 08 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução Recomendada nº 83 do Conselho Nacional das Cidades, de 08 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência. Recurso Extraordinário 387.047-5. Ementário 2317-4, 02 de maio de 2008 (p.799).

\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência. Recurso Extraordinário 85002, 1985, Relator Ministro Moreira Alves.

CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. O inventário como instrumento de preservação do patrimônio cultural: adequações e usos (des)caracterizadores de seu fim. In: Revista CPC, São Paulo, n.16, p. 001-208, maio/out. 2013.

CJ ARQUITETURA, Revista de arquitetura, planejamento e construção, nº 16. São Paulo: FC Editora, 1977.



FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. (Coords.) Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FURTADO, F., BIASOTTO, R. e MALERONKA, C. Outorga Onerosa do Direito de Construir: caderno técnico de regulamentação e implementação. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. V. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

FURTADO, Fernanda ; REZENDE, V. L. F. M. ; JORGENSEN, P. ; OLIVEIRA, M. T. C. ; BACELLAR, I. . Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007.

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (Org.) Gestão Social da Valorização da Terra. São Paulo: Instituto Polis, 2004 (Cadernos Polis, 9).

\_\_\_\_. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 1999.

FURTADO, Fernanda; BACELLAR, Isabela. Transferência do Direito de Construir aplicada a planos e projetos urbanos para áreas centrais. Anais III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e urbanismo: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

HAGMAN, Donald G.; MISCZYNSKI, Dean J. (Ed.). Windfalls for Wipeouts. Chicago: Planners Press, 1978.

MALERONKA, Camila. Financiamento municipal e desenvolvimento urbano. 74 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir (Solo Criado). In: DALLARI, A. A. e FERRAZ, S. (Org.) Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 221-244.

RABELLO, Sonia. O Conceito de 'Justa Indenização' nas Expropriações Imobiliárias Urbanas: Justiça Social ou Enriquecimento sem Causa? In: Revista Forense, Volume 388, Rio de Janeiro, 2007, p. 221-235.

\_\_\_\_. Índices Construtivos e Propriedade Urbana: Outorga Onerosa do Direito de Construir – Transferência do Direito de Construir. Apresentação no Seminário e Curso Política Fundiária Municipal e Gestão Social da Valorização da Terra, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. 27 a 29 de novembro de 2006.

\_\_\_\_. A Outorga do Direito de Construir e o Plano Diretor. Texto apresentado ao grupo GESVAT em novembro de 2005 (mimeo).



\_\_\_\_. Tombamento e proteção aos bens culturais. Equacionando a nova propriedade urbana. In: PESSOA, Álvaro (Org). Direito do urbanismo, uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro. Instituto de Administração Municipal - IBAM, 1981, p. 167-187.

\_\_\_\_. La Regulación del Territorio y la Propiedad Inmobiliaria Urbana: evolución conceptual en el derecho brasileño. In: AZUELA, Antonio (org.). La Ciudad y sus reglas. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2016, p. 259-285.

RENARD, Vincent. Aplicação de direitos negociáveis à gestão do uso do solo urbano: as experiências nos Estados Unidos, França e Nova Zelândia. In: ABRAMO, Pedro (Org.). Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado – experiências internacionais de gestão do solo urbano. Rio de Janeiro: O Autor, 2001. p. 75-109.

REZENDE, Vera L. F. M.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T. C.; BACELLAR, I. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da OODC. Revista de Direito da Cidade, v. 1, p. 1, 2013.

SCHECHINGER, Carlos Morales. Transferencia de Potencialidad de Desarrollo, el caso de la Ciudad de Mexico. Versão preliminar, agosto, 2004. (mimeo)

SCHNIDMAN, Frank. Transferable Development Rights (TDR). In: HAGMAN, Donald G.; MISCZYNSKI, Dean J. (Ed.). Windfalls for Wipeouts. Chicago: Planners Press, 1978. pp. 532-552.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. Aspectos jurídicos do solo criado. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 129, jul./set. 1977.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

UZON, Néia. Transferencia del Derecho de Construir: La experiencia de adquisición de suelo para la 3ª Perimetral de Porto Alegre, Brasil. Forum Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador, Maio 5 a 10, 2013.







## ANEXO

### **Anexo I - Resolução Recomendada nº 148, de 7 de junho de 2013**

MINISTÉRIO DAS CIDADES

CONSELHO DAS CIDADES

DOU de 20/10/2014 (nº 202, Seção 1, pág. 62)

Recomenda a adoção do coeficiente de aproveitamento básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios.

O Conselho das Cidades, no uso das suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e

considerando que o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, ao regulamentar o artigo 182 da Constituição federal, determinou que toda propriedade deve cumprir uma função social, segundo critérios definidos nos planos diretores;

considerando que um dos efeitos colaterais da legislação de uso do solo é valorizar diferentemente os imóveis, como resultado de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

considerando que o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, define em seu artigo 28, § 1º que "coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno";

considerando que o coeficiente de aproveitamento básico é aquele que define a utilização autorizada para todos os terrenos urbanos sem o pagamento de contrapartida;

considerando que o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, define em seu artigo 28, § 2º que os Planos Diretores podem fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana, cabendo ao Conselho das Cidades emitir orientações e recomendações sobre sua aplicação segundo o artigo 3º do Decreto 5.790, de 25 de maio de 2006;

considerando que segundo o § 1º, do artigo 1.228 da Lei nº 10.406/2002 - Código Civil, o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais;

considerando que o coeficiente de aproveitamento básico não possui caráter urbanístico ou fiscal, consistindo em um patamar de edificação que confere utilidade social e valor econômico aos terrenos urbanos de forma equânime;



considerando que na definição de um patamar básico de utilização das edificações, quanto mais uniforme for o coeficiente de aproveitamento básico, maior será a igualdade proporcionada às propriedades urbanas;

considerando que a utilização generalizada do coeficiente de aproveitamento básico possibilita, entre outras coisas:

a) controlar e regular o preço da terra urbana;

b) corrigir a injustiça da valorização diferenciada decorrente de decisões da normativa urbanística, e

c) definir uma base para a geração de contrapartidas, contribuindo para o financiamento do desenvolvimento urbano de modo a atender, especialmente, a finalidades sociais.

considerando que além de diretamente relacionado aos instrumentos do Estatuto das Cidades, o coeficiente de aproveitamento básico também incide sobre a definição de áreas ambientais ou a demarcação de ambientes de preservação;

considerando que de acordo com o Estatuto da Cidade a adoção do coeficiente de aproveitamento básico é obrigatória no caso da utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), a qual se traduz na cobrança de contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado; e

considerando que o coeficiente de aproveitamento básico é essencial para a estruturação de uma política fundiária urbana municipal e é capaz de funcionar como princípio balizador desta política, sua adoção deve ser assegurada por todos os municípios que pretendam avançar na justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, diretriz consagrada no Estatuto da Cidade, adota, mediante votação, e seu presidente torna pública, a seguinte resolução de Plenário:.

Art. 1º - Recomendar a adoção do coeficiente de aproveitamento básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios até 2015.

Art. 2º - Definir que o coeficiente de aproveitamento básico deverá ser unitário (um) e único para toda a zona urbana.

Parágrafo único - Poderão ser adotados, em função do interesse público local, coeficientes de aproveitamento menores do que 1 (um) para áreas de proteção ambiental ou patrimônio cultural

Art. 3º - A possibilidade do exercício de direitos de construir adicionais aos definidos pelo coeficiente de aproveitamento básico deve estar subordinada ao interesse público,



§ 1º - Somente as áreas adequadamente servidas de infraestrutura, e por isso capazes de receber maior adensamento, poderão ser passíveis da atribuição de direitos construtivos adicionais àquele definido pelo coeficiente de aproveitamento básico.

§ 2º - Os limites máximos de aproveitamento dos terrenos urbanos devem levar em consideração, além da capacidade de infraestrutura, o impacto de vizinhança, o impacto ambiental e o modelo de desenvolvimento urbano local.

§ 3º - A outorga do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico deverá estar sujeita ao pagamento de contrapartidas que restitua à coletividade a valorização diferenciada recebida pelos beneficiários.

§ 4º - Na produção de habitação de interesse social, a autorização para construir acima do coeficiente único de aproveitamento básico não deve resultar em cobranças financeiras adicionais.

§ 5º - O exercício dos direitos de construir adicionais, definidos além do coeficiente de aproveitamento básico, ainda que previsto em lei, devem ser expressamente autorizados pela autoridade municipal responsável pelo licenciamento de empreendimentos, ouvido o respectivo Conselho Municipal, tendo em vista o impacto local causado pelo aumento da densidade construtiva.

Art. 4º - Os recursos provenientes da cobrança do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento básico devem ser destinados à promoção de habitação de interesse social, envolvendo, entre outros aspectos, a regularização fundiária plena e a provisão de moradia digna.

Art. 5º - O Ministério das Cidades deve constituir um banco de dados sobre os municípios que adotam e aplicam o coeficiente de aproveitamento básico e promover atividades de formação visando à difusão desse instrumento.

Art. 6º - Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

GILBERTO OCCHI - Presidente do Conselho





ISBN 978-85-7958-071-0



9 788579 580710

Apoio:



Realização:



MINISTÉRIO DAS  
CIDADES

