



# TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM SÃO PAULO

Concepção e gestão no contexto do mercado de direitos de construir

**Flavia Taliberti Peretto**

São Paulo  
2020

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

FLAVIA TALIBERTI PERETTO

**TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM SÃO PAULO:**  
Concepção e gestão no contexto do mercado de direitos de construir

SÃO PAULO  
2020



**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

FLAVIA TALIBERTI PERETTO

**TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM SÃO PAULO:**  
Concepção e gestão no contexto do mercado de direitos de construir

VERSÃO REVISADA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre

Área de Concentração:  
Planejamento Urbano e Regional

Linha de pesquisa:  
Políticas públicas urbanas

Orientadora:  
Profa. Dra. Paula Freire Santoro

SÃO PAULO

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DA AUTORA E ANUÊNCIA DA ORIENTADORA.

A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.

São Paulo, de 2020.

Catálogo na Publicação  
Serviço Técnico de Biblioteca  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Peretto, Flavia

Transferência do Direito de Construir em São Paulo: concepção e gestão no contexto do mercado de direitos de construir / Flavia Peretto; orientadora Paula Santoro. - São Paulo, 2020.

255 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Transferência do Direito de Construir. 2. Conservação e Restauro. 3. Instrumentos Urbanísticos. 4. Legislação Urbana. I. Santoro, Paula, orient. II. Título.

Nome: PERETTO, Flavia Taliberti

Título: Transferência do Direito de Construir em São Paulo: Concepção e gestão no contexto do mercado de direitos de construir

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre

Aprovada em:

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_



# Agradecimentos

Agradeço à minha querida orientadora Paula Freire Santoro por me acompanhar e me incentivar em todos os momentos desta jornada, pelo entusiasmo com a minha pesquisa, pela confiança em mim depositada e, principalmente, por nunca me deixar perder a alegria por este trabalho.

À Nadia Somekh, por todo o conhecimento e experiências compartilhados, pelas contribuições no exame de qualificação e por sempre estar disposta a me receber para debater sobre minhas dúvidas e aflições quanto ao lugar do patrimônio cultural no planejamento urbano.

À Sarah Feldman, pelos importantes apontamentos no exame de qualificação, que contribuíram para um crescimento e melhor direcionamento deste trabalho.

Ao amigo Silvio Oksman, agradeço pela coorientação desta pesquisa, pelas sempre vibrantes conversas sobre patrimônio cultural desde os nossos tempos de CONPRESP e, claro, por ter me apresentado à Paula Santoro.

Aos professores da pós-graduação Ana Lucia Duarte Lanna, Beatriz Kühl, Maria Cristina Leme e Paulo César Garcez Marins, obrigada pelos ensinamentos e pelos excelentes debates durante as disciplinas que tanto me entusiasmaram para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus mentores na Prefeitura Municipal de São Paulo, Daniel Montandon, Penha Pacca e Rosane Gomes, muito obrigada por todo o conhecimento compartilhado, pela confiança e por terem me ensinado no dia-a-dia sobre a importância e a beleza de lutar pelo interesse público.

À equipe de Monitoramento do Uso do Solo de DEUSO/SMDU com quem eu tive o grande prazer de trabalhar ao longo desses últimos quatro anos: Áurea Zapletal, Marcio Correa e Paulo Alcântara, agradeço pelas ricas conversas sobre Solo Criado e por dividirem comigo as suas experiências na Prefeitura. Um especial agradecimento à amiga Paula Burgarelli, pelo sempre bem-humorado apoio emocional.

À todos aqueles que gentilmente contribuíram com essa pesquisa através da disponibilização de dados, informações e experiências tão importantes para me ajudar a compreender sobre a aplicação de políticas públicas em São Paulo, agradeço especialmente à Eneida Heck, Ilan Szlko, Raquel Schenkman e Weber Sutti.

Às minhas queridas amigas Amanda Paulista, He Nem Kim Seo e Rosana Yamaguti, por sempre me incentivarem a ser a minha melhor versão, por todo o apoio técnico e, principalmente, pelo suporte emocional, no mestrado e na vida. Soma-se a elas a família que formei nos congressos da pós-graduação: Carolina Sacconi, Helterson Ribeiro, João Pedro Volpato e Mônica Máximo. Muito obrigada pelas risadas infinitas, pelas viagens inesquecíveis e por compartilharem as suas experiências de mestrado. Vocês todos foram a minha luz no fim do túnel desse processo.

Agradeço ao Pedro Mendonça, Gabriel Negri e, mais uma vez, à He Nem Kim Seo pela realização de grande parte dos mapas desse trabalho e pela paciência para as várias revisões solicitadas.

Aos amigos queridos Olivia Bianco e Uibirá Barelli, por sempre estarem presentes, pela torcida, e por trazerem alegria para os dias mais difíceis.

Por fim, agradeço imensamente à minha família, minha base, aqueles com quem eu sei que sempre posso contar: meus pais, Carmen e Fernando, pelo carinho e apoio incondicional, pela paciência, pelo entusiasmo com as minhas conquistas e por terem me ensinado desde pequena sobre o valor do conhecimento e a importância da pesquisa; e minhas irmãs Adriana, Fernanda e Camila, minhas melhores amigas, meus grandes exemplos, agradeço por sempre estarem ao meu lado e por me estimularem a sonhar e a ir atrás dos meus sonhos.

## RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo investigar a aplicação do instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir (TDC) no município de São Paulo, buscando entender o seu papel na política municipal de preservação de imóveis de valor histórico e cultural e a sua influência na produção de cidade como ferramenta alternativa à aquisição de potencial construtivo adicional via Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Para tanto, adotou-se como recorte temporal o período entre 1984, ano da primeira regulamentação do instrumento no município, e 2019, e como recorte espacial o município de São Paulo. A investigação foi estruturada em algumas frentes metodológicas: (i) levantamento bibliográfico sobre o tema; (ii) pesquisa do arcabouço legal, processos administrativos e documentos históricos junto à Prefeitura, tendo como objetivo compreender a regulamentação da TDC e de outros instrumentos da política de preservação cultural e da política urbana; (iii) realização de entrevistas com os atores envolvidos na aplicação da TDC – internos e externos ao poder público – para investigar o processo de formulação do instrumento e a forma como ele tem sido interpretado pelos seus beneficiários e; por fim (iv) visitas à campo para observar o estado de conservação dos imóveis tombados que receberam recursos financeiros por meio da TDC.

Observou-se que com a última revisão do marco regulatório da política urbana municipal em 2014 a TDC começou a ser utilizada com maior intensidade, o que pode ser justificado pela sua relação com as alterações na aplicação da OODC no município. Também a partir desse momento a utilização dos recursos adquiridos via TDC passaram a ser vinculados à execução de obras de conservação e restauro para os imóveis tombados de todo o território municipal, reforçando a TDC como uma ferramenta da política de preservação cultural. A pesquisa também busca aferir se o instrumento está caminhando para efetivamente atender às finalidades de sua concepção, regulamentação e implementação da política pública a que se propõe. Por fim, analisando os dados levantados foi possível identificar os obstáculos da aplicação do instrumento no município de São Paulo e as possíveis alternativas para aprimorar a sua aplicação e efetivação como instrumento de política pública. Considerando que a aplicação da TDC ainda está pouco disseminada e de forma concentrada nas capitais brasileiras, o monitoramento e a avaliação desta experiência e dos resultados obtidos são fundamentais para os que venham conceber políticas similares.

**Palavras-chave:** Transferência do Direito de Construir; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Patrimônio Cultural; São Paulo-município.



## **ABSTRACT**

This research aims to investigate the application of Transfer of Building Rights<sup>1</sup> (TDC) urban instrument of the municipality of São Paulo, seeking to understand its role in the preservation of historical and cultural heritage policy and its influence on the urban process as an alternative space adrift tool through Purchase of Building Rights (OODC). The research starts in 1984, the instrument's first regulation in the municipality, and 2019, and focus is São Paulo's case. The investigation was structured on some methodological procedures: (i) urban literature investigation of dissertations and articles on the subject; (ii) research of the legal framework, administrative processes and historical documents in the City Hall, aiming to understand the TDC regulations and the instruments of cultural preservation and urban policies; (iii) conducting interviews with the actors involved in the application of the TDC - internal and external to the government - to investigate the formulation process of the instrument and the way it has been interpreted by its beneficiaries, and finally (iv) field visit to observe the conservation state of the listed properties that received financial resources through TDC.

It was observed that with the last review of the regulatory framework for municipal urban policy in 2014, TDC started to be used with greater intensity, which can be justified by the legal changes in the application of OODC in the municipality. It was also from that moment on that the use of resources acquired through TDC started to be linked to the execution of conservation and restoration works for the listed properties of the entire municipal territory, reinforcing TDC as a tool of the cultural preservation policy. The research also seeks to assess whether the instrument is moving effectively towards the purposes of its conception, regulation and implementation of the public policy. Finally, analyzing the collected data, it was possible to identify the obstacles to the application of the instrument in the city of São Paulo and the possible alternatives to improve its application and effectiveness as a public policy instrument. Considering that the application of TDC is still concentrated only in Brazilian capitals, follow and evaluate the experience of São Paulo and its results are fundamental.

**Key words:** Transfer of Building Rights; Purchase of Building Rights; Cultural heritage; São Paulo (municipality).

---

<sup>1</sup> Outros termos foram também encontrados em instrumentos similares internacionais, como "private transfer of building rights", "transfer of the right to build", ou ainda "transfer of development rights".



## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 1.</b> Concentração de Manchas e Bens Isolados no município de São Paulo: as Z8-200. ...	38
<b>Mapa 2.</b> Tombamento do Vale do Anhangabaú: mapa anexo à Res. 37/1992. ....	42
<b>Mapa 3.</b> Tombamento do Bairro da Bela Vista. Imóveis tombados e os três perímetros de tombamento. ....	43
<b>Mapa 4.</b> Perímetros estabelecidos pelas leis de incentivo fiscal para a conservação do patrimônio cultural no centro de São Paulo e manchas das zonas Z8-200, demarcadas em 1984. ....	58
<b>Mapa 5.</b> Operação Urbana Centro e os bens tombados no seu perímetro e entorno.....	81
<b>Mapa 6.</b> PIU Setor Central e seus perímetros expandidos. ....	86
<b>Mapa 7.</b> Operação Urbana Consorciada Água Branca e os bens tombados no seu perímetro e entorno.....	87
<b>Mapa 8.</b> Operação Urbana Consorciada Faria Lima e os bens tombados no seu perímetro e entorno.....	89
<b>Mapa 9.</b> Operação Urbana Consorciada Água Espreiada e os bens tombados no seu perímetro e entorno.....	92
<b>Mapa 10.</b> Território com maiores coeficientes de aproveitamento básico. ....	141
<b>Mapa 11.</b> Distritos receptores e densidade de potencial construtivo recebido via TDC a partir da aplicação da Lei nº 9.725/84, da Operação Urbana Centro e do PD/02 e LPUOS/04.....	145
<b>Mapa 12</b> Concentração de imóveis tombados na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) e na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). Fonte: Portal GeoSampa, dezembro de 2019.....	161
<b>Mapa 13</b> Distritos receptores e densidade de potencial construtivo recebido via TDC conforme a regra do PDE/14 e LPUOS/16. ....	166
<b>Mapa 14</b> Comparativo dos Mapas 10 e 12 das áreas construídas via TDC por distrito em m <sup>2</sup> , na vigência dos Planos Diretores de 2002 e de 2014. Fonte: Elaborado pela autora, 2020. ....	172
<b>Mapa 15</b> Concentração de empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional via OODC -2002 a 2018.....	172
<b>Mapa 16</b> Imóveis beneficiários da TDC – de 1988 a 2019. ....	173
<b>Mapa 17</b> Imóveis tombados, classificados como ZEPEC-BIR, por distrito. ....	175
<b>Mapa 18</b> Total de área passível de transferência declarada por distrito, de 1984 a 2019. ....	177
<b>Mapa 19</b> Total de área transferida (cedida) por distrito, de 1984 a 2019.....	179
<b>Mapa 20</b> Volume em m <sup>2</sup> das transferências dos imóveis cedentes para os receptores de TDC - 1988 a 2019.....	181
<b>Mapa 21</b> Atestados de Conservação e Termos de Compromisso emitidos de 2015 a 2019....	185

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Receitas anuais do FUNCAP, no período de 2013 a 2017. ....	74
<b>Gráfico 2.</b> Destinação de recursos do FUNDURB por Secretaria, 2013 – 2018. ....	76
<b>Gráfico 3.</b> Declarações de Potencial Transferível emitidas e somatória da área declarada por ano, OU Centro.....	128
<b>Gráfico 4.</b> Certidões emitidas, áreas cedidas e recebidas através das transferências de potencial construtivo efetuadas conforme Lei da OU Centro por ano.....	132
<b>Gráfico 5.</b> Declarações e Certidões emitidas conforme a Lei da OU Centro. ....	132
<b>Gráfico 6.</b> Declarações de Potencial Transferível emitidas e somatória da área declarada por ano, PD/02 e LPUOS/04. ....	142
<b>Gráfico 7.</b> Certidões emitidas, áreas cedidas e recebidas através das transferências de potencial construtivo efetuadas conforme regra do PD/02 e LPUOS/04, por ano. ....	143
<b>Gráfico 8.</b> Declarações e Certidões emitidas conforme a regra do PD/02 e LPUOS/04. ....	144
<b>Gráfico 9</b> Declarações de Potencial Transferível emitidas e somatória da área declarada por ano, PDE/14 e LPUOS/16. Em cinza a situação do PD e LPUOS anteriores.....	163
<b>Gráfico 10</b> Certidões emitidas, áreas cedidas e recebidas através das transferências de potencial construtivo efetuadas conforme regra do PDE/14 e LPUOS/16, por ano. Em cinza, as certidões emitidas durante o PD e LPUOS anteriores, para ilustrar a evolução da utilização da ferramenta. ....	164
<b>Gráfico 11</b> Áreas cedida e recebida através da Transferência do Direito de Construir, ano a ano. ....	167
<b>Gráfico 12.</b> Emissões de Declaração e Certidão nos diferentes períodos da legislação municipal de São Paulo, entre 1984 e 2019. ....	168
<b>Gráfico 13</b> Utilização da Transferência do Direito de Construir por imóveis tombados. ....	223
<b>Gráfico 14</b> Evolução de imóveis tombados que já alienaram total ou parcialmente seu potencial construtivo. ....	224

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Imóveis privados que tiveram obras de conservação e restauro incentivadas pela Lei das Fachadas. ....	62
<b>Tabela 2.</b> Imóveis públicos que tiveram obras de conservação e restauro financiadas com os recursos do Programa Monumenta. Fonte: Relatório de Cumprimento de Objeto, SP Urbanismo, 2013.....	67
<b>Tabela 3.</b> Imóveis privados que apresentaram interesse nos editais para financiamento de obras de conservação e restauro. Em lilás, o único imóvel que conseguiu realizar o financiamento..	69
<b>Tabela 4.</b> Ações de conservação e restauro viabilizadas pelo “Decreto de Telas”. Em lilás as edificações tombadas beneficiárias desse incentivo. ....	72
<b>Tabela 5.</b> Destinação de recursos do FUNDURB por Secretaria, 2007 – 2012. ....	76
<b>Tabela 6.</b> Imóveis tombados públicos que receberam recursos do FUNDURB. ....	78
<b>Tabela 7.</b> Transferências de potencial construtivo efetuadas pelo Mosteiro de São Bento....	124
<b>Tabela 8</b> Simulações de transferências de potencial construtivo a partir de áreas doadas para a implantação de parques municipais. Fonte: Souza, Peretto e Seo, 2019.....	216
<b>Tabela 9</b> Sistematização do potencial construtivo equivalente nas diferentes modalidades de TDC. ....	216

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Capela de São Miguel Paulista, primeira edificação tombada da cidade de São Paulo. ....	34
<b>Figura 2.</b> Pastas do Programa Toledo Lemos na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). ....	39
<b>Figura 3</b> Exemplo de informações do LECAM disponibilizadas no pela Prefeitura Municipal de São Paulo: recorte na Subprefeitura da Sé. ....	50
<b>Figura 4.</b> Placa do Programa Memória Paulistana, instalada na esquina das Ruas José Bonifácio e Quintino Bocaiúva, na região central da cidade de São Paulo. ....	52
<b>Figura 5.</b> Imóveis à Av. Brigadeiro Luís Antônio, em mau estado de conservação. ....	71
<b>Figura 6</b> Casa Sede do Sítio Itaim, vista a partir da Avenida Faria Lima. ....	90
<b>Figura 7.</b> Transferência de potencial construtivo a partir do Pátio do Colégio. ....	110
<b>Figura 8.</b> Proximidade entre imóveis cedente e receptor na primeira TDC do município. ....	113
<b>Figura 9 e Figura 10.</b> Casas tombadas na região da Baixada do Glicério, vinculadas às Declarações nº 002 e 003. ....	114
<b>Figura 11.</b> Cenário onde o valor do terreno do imóvel tombado é maior do que o valor do terreno receptor. ....	121
<b>Figura 12.</b> Cenário onde o valor do terreno do imóvel tombado é menor do que o valor do terreno receptor. ....	122
<b>Figura 13.</b> Pichações na fachada lateral do Mosteiro de São Bento, à Rua Florêncio de Abreu. ....	131
<b>Figura 14.</b> Limite para a aquisição de área adicional através da TDC. ....	136
<b>Figura 15</b> Territórios receptores de potencial construtivo transferido conforme: Lei nº 9.725/84, PD de 2002 e PDE de 2014. Fonte: Elaborado pela autora, 2019. ....	153
<b>Figura 16</b> A multiplicação do potencial transferível do Parque Augusta em empreendimentos na Vila Mariana e Vila Prudente. ....	214





# Sumário

Agradecimentos .....	7
Introdução .....	23
1   Panorama da conservação do patrimônio cultural no município de São Paulo.....	33
1.1. A trajetória dos instrumentos de reconhecimento do patrimônio cultural .....	33
1.1.1. A Coordenadoria Geral de Planejamento e as Z8-200.....	35
1.1.2. O CONPRESP e o princípio dos tombamentos municipais .....	41
1.1.3. As Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) .....	44
1.1.4. Sistema e Plano Municipal da Cultura da Cidade de São Paulo.....	46
1.1.5. Outras ferramentas.....	47
1.2. A política de financiamento da conservação do patrimônio cultural .....	54
1.2.1. Transferência do Direito de Construir.....	54
1.2.2. Incentivos Fiscais.....	58
1.2.3. Programa Monumenta.....	65
1.2.4. Iniciativa privada .....	70
1.2.5. Orçamento público .....	72
1.3. A conservação do patrimônio cultural no planejamento urbano .....	79
1.3.1. Operações Urbanas.....	79
1.3.2. Plano Diretor Estratégico 2014 e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo 2016.....	93
1.4. Considerações sobre este panorama .....	95
2   Histórico da regulamentação da Transferência do Direito de Construir em São Paulo.....	101
2.1. A estreia da TDC na cidade de São Paulo .....	105
2.1.1. Regulamentação e procedimentos .....	105
2.1.2. Resultados deste período de aplicação .....	109
2.2. A transferência de potencial construtivo da Operação Urbana Centro.....	115
2.2.1. Regulamentação e procedimentos .....	117
2.2.2. Resultados deste período de aplicação .....	125

2.3. A TDC com a estruturação da noção de Solo Criado – 2002 a 2014 .....	133
2.3.1. Regulamentação e procedimentos .....	134
2.3.2. Resultados deste período de aplicação .....	142
3   A Transferência do Direito de Construir como alternativa à Outorga Onerosa.....	149
3.1. Regulamentação e procedimentos .....	150
3.2. Resultados deste período de aplicação.....	163
3.3. A formação de um mercado.....	167
3.3.1. O poder público – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano .....	185
3.3.2. O poder público – Secretaria Municipal de Cultura.....	189
3.3.3. O imóvel tombado cedente de potencial construtivo .....	193
3.3.4. O receptor de potencial construtivo .....	195
3.3.5. Os intermediadores.....	199
3.4. As outras formas da TDC.....	206
3.4.1. A TDC para a manutenção de áreas particulares de interesse ambiental .....	206
3.4.2. A TDC na modalidade com doação .....	208
3.4.3. A TDC a partir de imóveis públicos .....	217
4   Bens tombados beneficiados pela Transferência do Direito de Construir.....	223
Visitas aos imóveis tombados cedentes.....	225
Resultados das visitas a campo .....	226
Considerações finais.....	241
Referências bibliográficas.....	247

# Introdução



Torre da Igreja de Santo Antônio, Sé

## | Introdução

A conservação de edificações tombadas tem, historicamente, pouco apoio de políticas públicas. O tombamento, principal instrumento de identificação e proteção de imóveis com valor cultural no Brasil não implica diretamente na sua conservação. As políticas públicas de apoio à conservação se amparam nesse reconhecimento para estabelecer diversas formas de financiamento, seja por meio de incentivos fiscais – através da isenção ou desconto no pagamento de taxas municipais –, ou por meio de financiamentos realizados em convênio com a iniciativa privada e também contando com o orçamento público, a partir da utilização de recursos de fundos municipais.

Embora todas estas formas de financiamento tenham sido regulamentadas para a gestão municipal do patrimônio cultural em São Paulo, o panorama da conservação apresentado no primeiro capítulo deste trabalho mostra que os recursos disponibilizados foram poucos, a gestão e a disseminação dos instrumentos não ganharam fôlego, e o resultado foi um número baixo de imóveis que acessaram estes recursos e, ainda menor, quando observados aqueles que efetivamente aplicaram na preservação do bem.

Simultaneamente a esse conjunto de estratégias de financiamento da conservação do patrimônio cultural, o poder público municipal também propôs a aplicação da transferência de potencial construtivo a partir dos imóveis tombados, cuja lógica está alicerçada na ideia que o proprietário do imóvel tombado pode transferir o seu direito de construir não utilizado a outro imóvel que esteja numa região da cidade que permita a recepção desta área adicional, sendo essa uma transação entre privados. Essa foi a primeira ferramenta de financiamento da política de preservação proposta pela Prefeitura, ainda na década de 1970, e é a única que se mantém vigente e ativa até os dias de hoje – embora tenha sido regulamentada por uma série de leis, as quais serão expostas neste trabalho.

Não obstante o fato de ter nascido no âmbito da política de preservação cultural, para que a transferência de potencial construtivo funcione, ela depende da regulação urbana e está associada ao conceito de separação entre os direitos de construir e o de propriedade – e à aplicação de determinados instrumentos urbanísticos, em especial os coeficientes de aproveitamento (CA) básico e máximo dos terrenos.

A utilização do coeficiente de aproveitamento de um terreno como parâmetro de uso e ocupação do solo está presente na regulação paulistana desde 1957 (LEITE, 2019), e foi dominando essa regulação principalmente após os anos 1970, com os debates sobre Solo Criado da Carta do Embu, inspirados em experiências internacionais de instrumentos parecidos (REZENDE et al., 2009). Os CAs estão hoje no linguajar dos planejadores e dos empreendedores, que utilizam o parâmetro para estabelecer quanto podem construir.

A aprovação do Estatuto da Cidade<sup>2</sup> em 2001, lei federal que trata da política urbana no Brasil, trouxe a possibilidade de aplicação de instrumentos que utilizam estes direitos de construir – Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e Transferência do Direito de Construir (TDC) – para viabilizar a implantação de políticas de interesse público. Para que esses instrumentos possam ser utilizados pelos municípios é necessário que eles estejam presentes em seus planos diretores e que possuam regulação específica que determine os coeficientes de aproveitamento do terreno, os cálculos de aplicação e as áreas onde pode ser utilizado cada instrumento.

Inclusive, foi a partir da aprovação do Estatuto da Cidade que a TDC em São Paulo deixou de ser uma exclusividade da política de preservação do patrimônio cultural e assumiu o caráter de instrumento da política urbana, passando a ser regrada pelo Plano Diretor de 2002<sup>3</sup>, onde incorporou dentre as suas finalidades outras questões de planejamento urbano além da preservação de imóveis de valor histórico, relacionadas à questão da moradia e à implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

Mais recentemente, a partir da aprovação do Plano Diretor Estratégico Municipal de 2014<sup>4</sup>, a política de preservação cultural associou-se à de planejamento urbano para adotar outras estratégias, apostando que a própria dinâmica do mercado imobiliário pode vir a financiar a garantia dos interesses públicos, sendo uma das principais ferramentas que trabalha nesta direção a própria Transferência do Direito de Construir (TDC).

Além da vinculação entre a política de preservação cultural e aplicação do instrumento urbanístico da TDC regulamentada pelo PDE de 2014, foram alterados os coeficientes de aproveitamento de todo o território municipal e também foram modificados os parâmetros de aplicação da OODC, encarecendo os valores a serem pagos para construir na cidade. Essas mudanças fizeram com que o mercado imobiliário se mobilizasse para procurar alternativas

---

<sup>2</sup> Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

<sup>3</sup> Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

<sup>4</sup> Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

menos custosas, e a TDC se mostrou como uma alternativa viável ao mercado, que passou a se utilizar com maior intensidade dessa ferramenta.

Para além da análise de todas as suas regulamentações em São Paulo – juntamente com o contexto da legislação urbanística em que cada uma delas foi aprovada -, e dos resultados da aplicação dessa ferramenta em cada período normativo, o objetivo geral desta pesquisa é o de investigar os impactos desse recente aumento na utilização da Transferência do Direito de Construir tanto na política municipal de preservação cultural quanto na produção de cidade. A partir da análise das suas regulações e dos resultados de aplicação serão observados os dois principais efeitos da sua aplicação na produção da cidade: (i) a estruturação de um mercado de potencial construtivo que estimula a produção do mercado imobiliário e (ii) o incentivo à conservação dos imóveis tombados.

Para isso, a pesquisa foi estruturada em quatro principais frentes metodológicas de trabalho. Uma primeira delas consistiu no levantamento bibliográfico de dissertações e artigos sobre o tema, centrada na articulação de políticas de preservação e de planejamento urbano.

A década de 1970 é marcada pela experiência norte-americana empírica de utilização de instrumento semelhantes no plano de Chicago, bem como de outras experiências internacionais (REZENDE et al., 2009) que são recorrentemente citadas como inspiração para os debates sobre Solo Criado que ocorriam no Brasil, bem como para as regulações posteriores do instrumento.

Considerando que a aplicação da TDC ainda é relativamente recente no país – alguns autores encontraram experiências anteriores à aprovação do Estatuto da Cidade, como Blumenau/SC, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Goiânia/GO e Porto Alegre/RS (Furtado et al., 2007) e mais recentemente (Furtado et. al., 2015; Bacellar & Furtado, 2016) – o monitoramento e a avaliação das opções regulatórias e dos resultados obtidos em relação à sua concepção, regulação e implementação são fundamentais para aferir se o instrumento está caminhando para efetivamente atender às suas finalidades como política pública.

Uma segunda frente metodológica consistiu em uma extensa pesquisa de textos de lei, de processos administrativos e documentos históricos junto à Prefeitura. Esta análise teve o objetivo de investigar as regras de cada regulamentação da TDC e de variados instrumentos da política de preservação cultural e da política urbana, correlatos ao tema desta pesquisa.

Estas duas frentes permitiram a elaboração do **Capítulo 1 - Panorama da conservação do patrimônio cultural no município de São Paulo**, que apresenta a investigação realizada acerca das estratégias já implantadas no município para reconhecer os seus edifícios de interesse histórico e cultural, bem como aquelas previstas para incentivar e financiar a execução

de obras de conservação e restauro, buscando valorizar a presença dos bens tombados na paisagem urbana. Nesse capítulo também foi investigado como as normas urbanísticas vigentes tratam a questão do patrimônio cultural. Trata-se de um levantamento sobre as estratégias implementadas em São Paulo com a intenção de situar a concepção da Transferência do Direito de Construir dentro desse panorama.

Partindo do primeiro inventário de bens dignos de preservação da área central da cidade, sistematizado pela Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) no início da década de 1970, passando pela criação das zonas de uso especial Z8-200, seguidas pelas ZEPEC, esse capítulo aborda até os instrumentos de reconhecimento definidos pelo Plano Diretor Estratégico vigente. Entendendo que a política de preservação do patrimônio cultural não se estrutura apenas no reconhecimento, e necessita igualmente de ferramentas que viabilizem a salvaguarda desses imóveis, também foram investigadas as estratégias de financiamento estabelecidas para os bens tombados da cidade.

Verificou-se que, desde o reconhecimento e proteção do primeiro conjunto de imóveis de valor histórico e cultural, a cidade contou com diversas estratégias de financiamento – incentivos fiscais, Programa Monumenta, convênio com a iniciativa privada, financiamento com orçamento público – e que a primeira estratégia proposta pela Prefeitura, ainda no final da década de 1970, foi a aplicação da Transferência do Direito de Construir, tendo como base a experiência do Plano de Chicago e as discussões sobre o conceito de Solo Criado que já estavam acontecendo no país nessa época. Passados quase 50 anos desde a proteção dos primeiros imóveis, grande parte dessas estratégias não teve êxito, porém a Transferência do Direito de Construir foi uma ferramenta que se manteve ativa, sendo acolhida por todas as leis de ordenamento territorial do município.

A partir desse protagonismo da TDC, os capítulos seguintes tratam de todas as suas regulamentações já aprovadas no município. Foram destrinchados todos os textos legais, com o objetivo de compreender como foram estabelecidos os cálculos em cada uma delas, as suas finalidades e condicionantes e para quais imóveis o instrumento era aplicável. Em seguida, foram analisados os resultados de cada período de aplicação da norma vigente à época, destacando quantos imóveis tombados se interessaram pela ferramenta e onde estão localizados no município, além de verificar quantos e quais imóveis preservados efetivamente transferiram seu potencial construtivo e receberam recursos financeiros por meio desse instrumento. Essa investigação foi realizada sempre considerando a interface da TDC com os demais instrumentos urbanísticos regulamentados na cidade.

Um terceiro procedimento metodológico buscou compreender, a partir de entrevistas semi-estruturadas, como os atores envolvidos na aplicação da Transferência do Direito de Construir se colocam na sua operação considerando o atual cenário onde este instrumento está sendo utilizado mais intensamente. Para isso, foram elaborados roteiros distintos de entrevistas com:

- Técnicos do poder público dos órgãos de planejamento urbano e da cultura;
- Proprietários dos imóveis tombados;
- Representante de uma das construtoras que compra potencial construtivo de imóveis tombados;
- Profissionais especializados na operação da TDC, responsáveis por fazer a interface entre quem vende e quem compra potencial construtivo e os trâmites junto à Prefeitura – denominados na presente pesquisa como intermediadores;
- Profissionais especializados em arquitetura e restauro, envolvidos recentemente na TDC devido à vinculação do instrumento urbanístico ao estado de conservação dos imóveis tombados cedentes.

As entrevistas com o corpo técnico da Prefeitura foram necessárias para investigar tanto sobre o processo de formulação da mais recente regulação do instrumento quanto para observar a forma como a TDC é operada cotidianamente. No caso das entrevistas com os atores de fora do poder público, a intenção foi a de averiguar como o instrumento é encarado por cada um deles.

**O Capítulo 2 – Histórico da Regulamentação da Transferência do Direito de Construir em São Paulo** se inicia com uma análise acerca da Lei nº 9.725, de 1984, a primeira lei da TDC do município, onde, para além da regra e dos resultados, estão expostos os desafios de sua aplicação e as tentativas de sua revisão. Posteriormente, é investigado o regramento específico estabelecido pela Operação Urbana Centro<sup>5</sup> ainda vigente, porém enfrentando as limitações impostas por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. Nesse primeiro período, embora pouco utilizada, a TDC está muito mais conectada à política de preservação do patrimônio por ser permitida exclusivamente aos imóveis de interesse histórico cultural.

Em seguida, com a aprovação do Estatuto da Cidade e a consequente revisão do Plano Diretor do Município, aprovado por meio da Lei nº 13.430, de 2002, a TDC passa a fazer parte do rol de instrumentos urbanísticos. Com isso, ela começa a ser regrada pelas normas urbanas – Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - e também assume outras

---

<sup>5</sup> Lei Municipal nº 12.349, de 06 de junho de 1997.

finalidades alheias à política de conservação, relacionadas à implantação de equipamentos públicos coletivos e a questões de moradia, estabelecidas pelo próprio Estatuto da Cidade. As regras e os resultados desse período de aplicação encerram o Capítulo 2.

No Capítulo 3 – **A Transferência do Direito de Construir como alternativa à Outorga Onerosa** a análise se concentra no regramento atual, dado pelo Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 e pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo<sup>6</sup> aprovada em 2016. A necessidade de um capítulo específico para a norma vigente justifica-se pelo fato de ter sido somente a partir da aprovação do novo marco regulatório da política urbana municipal que a TDC começou a ser utilizada com grande intensidade.

Este capítulo também se estrutura a partir da exposição das regras estabelecidas na lei, sempre destacando as diferenças com a legislação precedente. No que se refere à TDC como ferramenta da política de preservação, um dos destaques da norma atual é a sua vinculação ao estado de conservação dos bens tombados cedentes. Isso fez com que a sua gestão passasse a ser compartilhada entre os órgãos municipais de planejamento urbano e da cultura, possibilitando que a TDC efetivamente assumisse o caráter de financiamento da conservação. Por outro lado, a instituição de novos parâmetros e valores para a aplicação dos instrumentos de Solo Criado – Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir – instigaram o mercado imobiliário a valer-se da TDC para adquirir o potencial construtivo adicional necessário aos seus empreendimentos. Esse novo interesse do mercado gerou uma nova dinâmica de aplicação da TDC muito mais animada do que vinha acontecendo anteriormente.

Com base nos dados disponibilizados pela Coordenadoria de Legislação de Uso e Ocupação do Solo (DEUSO/SMDU), órgão municipal responsável pela operação e monitoramento da TDC, foram realizadas análises quantitativas e qualitativas sobre as transferências de potencial construtivo efetuadas na cidade, com foco naquelas realizadas a partir de imóveis tombados. Além da apuração sobre a quantidade de transferências efetuadas, também foi analisado de que regiões sai o potencial construtivo adicional e para onde ele está sendo vendido, ou seja, para qual região da cidade o mercado tem direcionado esse potencial construtivo adicional. Os fatores que colaboraram para que esse instrumento tenha atraído maior interesse do setor imobiliário e a estruturação de um mercado de potencial construtivo adicional são discutidos nesse terceiro capítulo.

Considerando que a partir de 2002 a TDC adquiriu outras finalidades além da preservação de imóveis de interesse histórico e cultural, as quais foram acolhidas e detalhadas

---

<sup>6</sup> Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016.

pelo PDE de 2014, a última seção do Capítulo 3 discute sobre as outras formas de TDC regulamentadas no município. Foram analisadas as transferências de potencial construtivo efetuadas para financiar a manutenção de áreas de interesse ambiental de propriedade privada; os casos em que a TDC foi utilizada pelo poder público como uma alternativa à desapropriação sendo outorgada aos proprietários que doaram seus imóveis à Municipalidade – em especial o caso do Complexo de Paraisópolis e do Parque Augusta –; e também é feita uma discussão sobre a possibilidade de essa ferramenta ser utilizada a partir de imóveis de propriedade pública.

Um quarto e último procedimento metodológico exigiu visitas à campo para a realização de levantamento dos 54 imóveis tombados que se utilizaram do referido instrumento urbanístico. O **Capítulo 4 – Bens tombados beneficiados pela Transferência do Direito de Construir** apresenta o resultado destas visitas a partir de uma análise qualitativa sobre os imóveis de interesse histórico e cultural que já venderam total ou parcialmente os seus potenciais construtivos transferíveis e, portanto, receberam recursos financeiros através da TDC. As visitas foram realizadas com o objetivo de avaliar o estado de conservação atual, o uso e a relação com o seu entorno desses bens tombados específicos.

Ainda que não seja possível atribuir o bom estado de conservação de alguns dos imóveis à utilização da ferramenta, nem julgar sobre o mau estado de conservação de outros como um erro na aplicação da TDC – tendo em vista que a Secretaria da Cultura estabelece um prazo longo para a apresentação do projeto de intervenção e para o início das obras de conservação e restauro – o principal objetivo desse capítulo foi o de fazer um reconhecimento desses imóveis e organizar um levantamento fotográfico que registre quais são esses bens tombados beneficiados e o seu estado de conservação atual.

As considerações finais do trabalho procuram refletir sobre os resultados obtidos com a utilização crescente da TDC dentro do quadro dos instrumentos da política urbana que foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade para que os governos locais pudessem intervir nos mercados de terra visando os interesses da coletividade. São instrumentos de caráter redistributivo, que buscam proporcionar equilíbrio e equidade para todos os usuários e regiões da cidade. No entanto, observa-se que, da forma como foram regulamentados pelas regulamentações municipais, eles têm sido aplicados e gerenciados a partir das dinâmicas do mercado imobiliário – ficando o poder público com o papel de regular o instrumento e monitorar seus resultados rebatidos no território – atendendo muito mais às demandas do próprio mercado do que às premissas ligadas ao cumprimento da função social da cidade ou aos interesses públicos.

Em atendimento aos interesses imobiliários, a aplicação dos instrumentos urbanísticos tem imprimido no espaço uma seletividade de uso e exclusividade pelo consumo de mercado, resultando em ações fragmentadas e concentradas em áreas já valorizadas da cidade, aonde o mercado já vem atuando há mais tempo.

No que se refere à Transferência do Direito de Construir como ferramenta da política de preservação do patrimônio cultural, o instrumento foi desenhado para todos os proprietários dos bens tombados sendo que, no caso de São Paulo, houve inclusive um esforço do poder público para privilegiar os imóveis tombados em terrenos de áreas reduzidas, por serem os casos mais numerosos e, geralmente, com maiores dificuldades financeiras para arcar com os gastos de conservação e restauro. No entanto, este trabalho procurará demonstrar que dentro do contexto atual de operação dos instrumentos urbanísticos, os imóveis tombados que conseguem se utilizar do instrumento são apenas aqueles que interessam à produção do mercado imobiliário: os que detêm as maiores áreas transferíveis, os maiores valores de terreno e que podem bancar os serviços de profissionais especializados em operar o instrumento.

Essa situação evidencia uma fragilidade da utilização dos instrumentos da política urbana, apontada por Cabral de Souza, Klink e Denaldi (2020),

(...) o “urbanismo progressista” caiu numa armadilha metodológica ao atribuir forças inerentes aos instrumentos, dissociadas das relações sociais, dos projetos e das estratégias dos agentes públicos e privados para “preencher” e dar conteúdo a esses instrumentos (CABRAL DE SOUZA et al., 2020 p. 208).

O fato de o poder público apenas regular os instrumentos – e de esta regulação estar por muitas vezes pautada e permeada pelos interesses do mercado – parece permitir que o mercado os ressignifique à serviço dos seus interesses, afastando-os dos seus objetivos basais de fazer parte de uma política em atendimento aos interesses públicos e coletivos.

Diante dos dados levantados e considerando os diversos dispositivos possíveis de serem incorporados na regulamentação da Transferência do Direito de Construir encontrados em outros municípios do país<sup>7</sup>, foram levantados os obstáculos da aplicação desse instrumento no município de São Paulo e os possíveis caminhos para aprimorar a sua utilização, sempre em prol do interesse público.

---

<sup>7</sup> Em especial os casos de Porto Alegre (RS), Curitiba (PA), Goiânia (GO) e Salvador (BA) analisados na dissertação de mestrado de Isabela Bacellar (2007) intitulada Transferência do Direito de Construir: Questões e conflitos na aplicação do instrumento do Estatuto da Cidade.

# **CAPÍTULO 1**

Panorama da conservação do patrimônio  
cultural no município de São Paulo



Detalhe do mural de Di Cavalcanti no Hotel Jaraguá, Santa Cecília

# 1 | Panorama da conservação do patrimônio cultural no município de São Paulo

## 1.1. A trajetória dos instrumentos de reconhecimento do patrimônio cultural

O principal instrumento de reconhecimento dos bens de valor histórico e cultural – tanto móveis quanto imóveis - utilizado no Brasil é o tombamento. Trata-se de um conjunto de ações técnicas, administrativas e jurídicas aplicado pelo poder público cuja finalidade é preservar os bens considerados como importantes para a preservação da memória e da história do país, buscando impedir que eles sejam demolidos, destruídos ou descaracterizados.

No caso de edificações de interesse histórico e cultural, o tombamento é um instituto jurídico por meio do qual a Administração Pública condiciona o direito de propriedade desses imóveis a uma função social – ambos previstos na Constituição Federal de 1988 – associada ao interesse público de preservar, para toda a sociedade, determinados bens de interesse histórico e artístico.

A primeira regulamentação para o uso do tombamento como instrumento de gestão do patrimônio cultural no Brasil foi através do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que definiu o que constitui o patrimônio histórico e artístico nacional e estabeleceu a obrigatoriedade de inscrição desses bens nos Livros do Tombo<sup>8</sup> para que sejam considerados integrantes do patrimônio nacional.

A própria Constituição Federal de 1988 teve um papel importante na ampliação do conceito de patrimônio cultural no país ao tratar do tema da Cultura em uma seção específica<sup>9</sup>, onde além da definição dos bens de natureza material e imaterial que constituem o patrimônio cultural brasileiro e de algumas ferramentas para protegê-los, também foi estabelecida a obrigação de o Estado garantir o “pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional” para todos os cidadãos, bem como o apoio e o incentivo para valorizar e

---

<sup>8</sup> Conforme o artigo 4º Decreto-Lei nº 25/1937, são quatro categorias de Livros do Tombo: (i) Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; (ii) Histórico; (iii) Belas Artes; e (iv) Artes Aplicadas.

<sup>9</sup> Constituição Federal de 1988, “Seção II – Da Cultura”, artigos 215, 216 e 216-A.

divulgar as mais variadas manifestações culturais do país, o que busca contribuir com uma maior participação da população na construção e no reconhecimento do seu patrimônio cultural.



**Figura 1.** Capela de São Miguel Paulista, primeira edificação tombada da cidade de São Paulo.  
Fonte: SPTuris.

Na cidade de São Paulo, o primeiro tombamento realizado partiu do órgão federal de preservação – o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) – e data de outubro de 1938, quando foi tombada a Igreja de São Miguel Paulista na Zona Leste do município, representante da arquitetura bandeirista.

Nos 13 anos seguintes ocorreram apenas mais três tombamentos também no âmbito federal – o conjunto colonial do Mosteiro e Igreja da Imaculada Conceição da Luz, no Bom Retiro, (1943) e mais dois representantes da arquitetura bandeirista: o Sítio Morrinhos, na Casa Verde (1948), e a Casa do Tatuapé (1951) – todas edificações isoladas e muito distantes uma da outra.

A partir de 1968, com a criação do órgão estadual de preservação, ocorreram outros tombamentos pela cidade, no âmbito estadual. Assim como os federais, os primeiros tombamentos de imóveis por parte do CONDEPHAAT<sup>10</sup> também foram efetuados de maneira pontual, com a proteção recaindo apenas sobre o próprio edifício.

Dessa forma, no ano de 1972, momento em que a Prefeitura Municipal de São Paulo começou a se mobilizar no que se refere à conservação de imóveis e áreas de interesse histórico e cultural, havia um cenário disperso e desarticulado de tombamentos, totalizando apenas 11 edificações<sup>11</sup> protegidas pelas demais esferas de governo.

---

<sup>10</sup> O CONDEPHAAT foi criado através da Lei Estadual nº 10.247, de 22 de outubro de 1968, que definiu a sua organização, competência e funcionamento. Seus objetivos também foram nominalmente atribuídos na Constituição do Estado de São Paulo (Seção II – Da Cultura, Art. 261).

<sup>11</sup> (a) Tombamentos do IPHAN: Igreja de São Miguel; Mosteiro e Igreja da Imaculada Conceição da Luz, Sítio Morrinhos, Casa do Tatuapé e Sítio Mirim. (b) Tombamentos do CONDEPHAAT: Igreja de Santo Antônio, Solar da Marquesa de Santos, Igreja de São Gonçalo, Sítio da Ressaca, Quartel da Luz e Antigo Mercado Municipal de Santo Amaro.

### 1.1.1. A Coordenadoria Geral de Planejamento e as Z8-200

O primeiro Plano Diretor aprovado no município de São Paulo (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, Lei Municipal nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971) faz uma única menção à questão do patrimônio histórico da cidade, limitada à definição de uma das categorias de uso permitida no território municipal, definidas no Capítulo V – Uso do Solo. Trata-se da categoria de uso E4 - Uso Especial, que se referia, entre outras atividades, a “espaços, estabelecimentos e instalações sujeitos a preservação ou a controle específico, tais como monumentos históricos (...)” (Art. 20, alínea p).

Nesse mesmo capítulo, o PDDI estabeleceu as zonas de uso nas quais o território municipal deveria ser dividido, classificando-as conforme diferentes predominâncias de uso: estritamente residencial (Z1); predominantemente residencial (Z2 e Z3); misto (Z4 e Z5); predominantemente industrial (Z6); estritamente industrial (Z7); e especial (Z8). Além das distintas permissões de uso, também foram determinados seus respectivos parâmetros de taxa de ocupação máxima e de coeficiente de aproveitamento máximo.

De acordo com Feldman (2005), logo após a aprovação do PDDI foi criada a Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep). Diretamente ligada ao gabinete do prefeito, a Cogep acumulava funções de coordenação e assessoria o que lhe conferia poderes de “*supersecretaria*” (p.255). Estavam entre as suas atribuições desde a coordenação de trabalhos de planejamento e planos desenvolvidos tanto dentro da prefeitura quanto envolvidos com outros órgãos vinculados ao município, até a assessoria ao prefeito na implantação do PDDI e na busca pela promoção da participação popular no processo de planejamento.

No entanto, apesar dos seus poderes de supersecretaria, segundo a autora, a real importância da criação da Cogep estava

em seu papel enquanto marco institucional do processo de construção do zoneamento, como marco do processo de definição do perfil do setor de planejamento como órgão normativo (...). Com a Cogep introduz-se, pela primeira vez, na administração municipal, uma instância para gerir o zoneamento – a Comissão de Zoneamento, que constitui passo decisivo para a consolidação do zoneamento como principal instrumento de controle do uso e ocupação do solo. (FELDMAN, 2005, p.257)

Nesse contexto, menos de dez meses após a criação da Coordenadoria, aprovou-se a primeira lei que dispunha sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município de São Paulo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Lei Municipal nº 7.805, de 1º de novembro de 1972.

A Lei nº 7.805/72 acolheu as zonas e as categorias de uso dispostas no PDDI e, no que se refere às zonas de uso especial Z8 – em razão de suas características particulares –, estabeleceu que estas deveriam ser objeto de planos específicos elaborados pela Cogep. Considerando a categoria de uso E4 definida pelo PDDI e, tendo em vista que a cidade de São Paulo se encontrava num período de fortes alterações no ambiente urbano, foi somente após a aprovação da primeira Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da cidade que tiveram início ações institucionais que se preocupavam com a preservação e a manutenção de edifícios antigos em São Paulo por parte da esfera municipal.

As demolições e transformações espaciais decorrentes da implantação do Metrô no final da década de 1960, associadas a um acelerado processo de verticalização na cidade (TONASSO, 2017), motivaram a Cogep a dar início, ainda em 1972, à sistematização de um inventário de conjuntos urbanos e edifícios de valor histórico no centro antigo da cidade. Esse inventário compôs o *PR 025/2 - Projeto Centro: Edifícios de Valor Histórico e Paisagístico*<sup>13</sup>, datado de 1974, realizado no âmbito de uma série de projetos que visavam a requalificação do centro da cidade, de caráter multidisciplinar, que tratava dos temas de habitação, transporte, áreas verdes e também bens culturais (SOMEKH, 2015). No que se refere ao tema dos bens culturais, o projeto tinha como objetivo identificar e proteger determinados edifícios do processo de transformação urbana de São Paulo e fazia parte dos estudos específicos para a regulamentação das zonas de usos especial Z8.

Para a realização desse trabalho, a Cogep convidou em 1974 os arquitetos Benedito Lima de Toledo e Carlos Lemos, professores do Departamento de História da FAUUSP, para produzir o primeiro documento contendo os edifícios e conjuntos urbanos representativos para a história da cidade. Organizado a partir de dois enfoques principais – ciclos econômicos e técnicas construtivas<sup>14</sup> – esse projeto resultou numa primeira listagem básica de bens culturais considerados relevantes localizados no centro da cidade.

Denominada *Lista dos bens culturais dignos de preservação, no centro de São Paulo* esse levantamento era composto por:

- a) 27 manchas arquitetônicas:** a demarcação dessas áreas partia de uma edificação ou de um conjunto de edificações relevantes e envolvia as suas áreas adjacentes, buscando

---

<sup>13</sup> O “PR 025/2 - Projeto Centro: Edifícios de Valor Histórico e Paisagístico” está disponível para consulta na Coordenadoria de Legislação, Uso e Ocupação do Solo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (DEUSO/SMDU).

<sup>14</sup> De acordo com o item “1. Do Cadastro de Bens Culturais”, constante do “PR 025/2 - Projeto Centro”, para a realização do levantamento de bens relevantes, a evolução da cidade foi organizada em seis ciclos econômicos: (1) bandeirismo de preação; (2) entradas sistemáticas em busca de ouro; (3) agricultura de subsistência aliada à produção de açúcar; (4) produção de café; (5) período pré-industrial e (6) período industrial. Como técnicas construtivas, os bens foram organizados em (1) taipa de pilão; (2) tijolo e (3) concreto.

preservar a altura das demais edificações nelas contidas, bem como a relação da urbanização com a topografia local, através da preservação de encostas de morros, várzeas de rios e determinadas vistas.

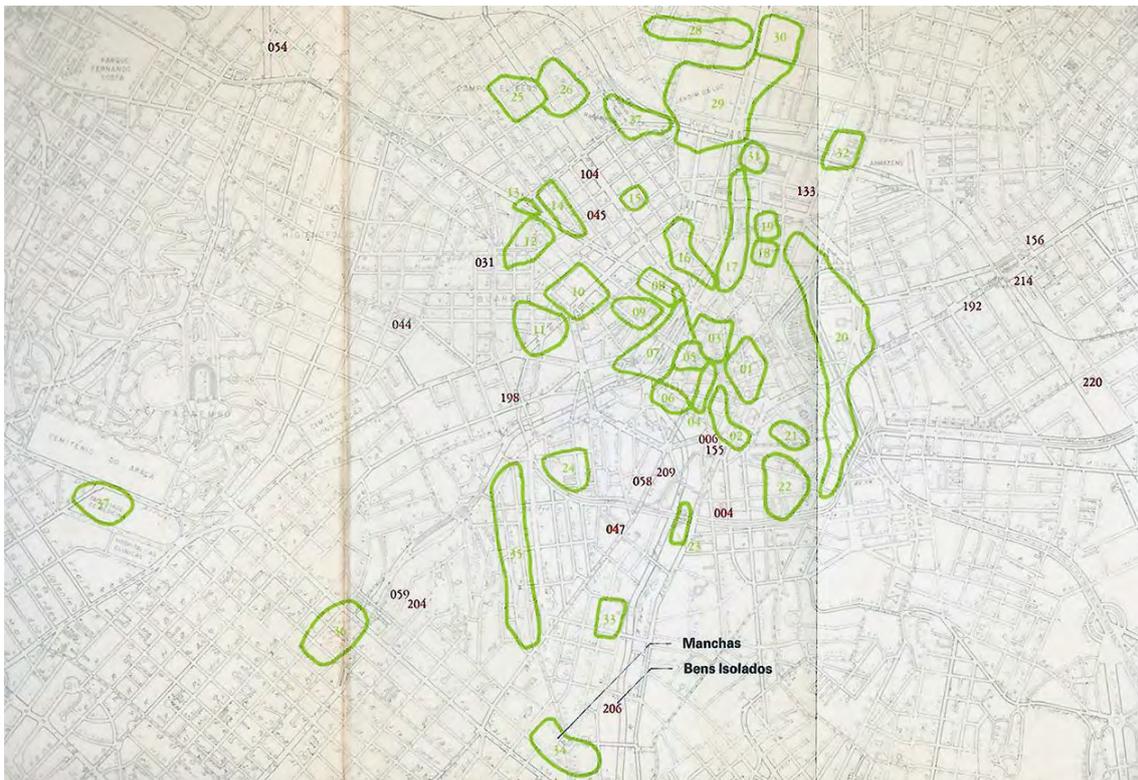
**b)** 66 bens isolados a serem preservados individualmente: fazem parte desse rol edificações de diversos usos e estilos arquitetônicos – desde casas populares típicas até o próprio Teatro Municipal – e também logradouros públicos, como os Viadutos do Chá, Santa Ifigênia e Boa Vista e o Largo da Memória.

Finalizada no início de 1975, essa lista foi incorporada em dezembro do mesmo ano à Lei Municipal nº 8.328/75, que complementava a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município com o detalhamento das Z8 e criava novas zonas de uso. Foi nesse momento em que foi institucionalizado o primeiro instrumento municipal de reconhecimento do valor histórico e arquitetônico voltado para um conjunto de edifícios no centro da cidade, dando início ao tema da preservação no âmbito da Prefeitura. Tendo em vista que a pesquisa foi realizada sob gerência da Cogep e, considerando o seu papel crucial no fortalecimento do zoneamento como principal ferramenta de controle do uso e ocupação do solo da cidade, esse instrumento não poderia ser outro que não uma zona: a Z8-200.

Com o objetivo de identificar “imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico, destinados à preservação”<sup>15</sup>, as Z8-200 incorporavam uma visão urbanística da questão do patrimônio histórico. Através da delimitação de perímetros de preservação, essas zonas abrangiam não só exemplares arquitetônicos representativos, mas também edificações com menor relevância arquitetônica que, junto com o traçado viário do local, compunham um espaço urbano de interesse histórico. Eram zonas que enxergavam o patrimônio cultural como parte da trama urbana e que visavam incluir a manutenção desses edifícios históricos no planejamento da cidade.

---

<sup>15</sup> Texto retirado da Lei Municipal nº 8.328, de 1975. Arquivo disponível no site da Câmara Municipal de São Paulo: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L8328.pdf>>. Acesso em: 04 de junho de 2018.



**Mapa 1.** Concentração de Manchas e Bens Isolados no município de São Paulo: as Z8-200.  
Fonte: Bens Culturais Arquitetônicos no Município e na Região Metropolitana de São Paulo. SEMPLA, 1984.

Para a demarcação das Z8-200 foi adotada a lógica de manchas que se estendiam além do imóvel isolado e se preocupavam com a leitura da cidade, conforme já estabelecido pela própria listagem de manchas arquitetônicas constante do *PR-025/2 - Projeto Centro*. A execução desse trabalho foi inspirada no conceito de “Patrimônio Ambiental Urbano” que, conforme definição do historiador Ulpiano Bezerra de Meneses<sup>16</sup>, consiste em um sistema onde cada elemento pode não possuir uma significação por si só, mas adquire significado por estar articulado com outros elementos e com um contexto urbano cuja valorização e reconhecimento depende de uma apropriação social. Observa-se, portanto, que o primeiro modelo desenvolvido no âmbito municipal para a identificação dos bens de valor histórico da cidade tinha a intenção de extravasar a ideia do patrimônio como monumento isolado para entendê-lo como parte de um contexto maior.

<sup>16</sup> Autor de uma das definições mais utilizadas para o conceito, exposta no debate “Comunidade em debate: Patrimônio Ambiental Urbano”, organizado pela Emplasa em 1979.

## O Programa Toledo/Lemos para a preservação de bens culturais arquitetônicos da área central de São Paulo

Dando continuidade ao PR-025/2 – Projeto Centro, foi elaborado o *Programa Toledo/Lemos para a preservação de bens culturais arquitetônicos da área central de São Paulo*<sup>17</sup>. Esse programa foi o resultado de uma segunda fase dos trabalhos dos arquitetos e professores Benedito Lima de Toledo e Carlos Lemos, o qual complementava – com acréscimos e eliminações - e detalhava a listagem de bens dignos de preservação entregue à Cogep e utilizada para a demarcação das Z8-200.

Nessa etapa, foi realizada uma análise minuciosa de todos os conjuntos arquitetônicos e bens culturais isolados que haviam sido listados, os quais foram visitados e tiveram os seus interiores reconhecidos. Para cada um deles foi elaborada uma pasta contendo informações sobre a localização, caracterização do bem, levantamento histórico, iconografia e recomendações para a sua conservação, bem como sobre a classificação de preservação (os “níveis” de preservação). No caso de conjuntos arquitetônicos, a pasta inclui informações específicas de cada imóvel participante do conjunto e um mapa indicando as diferentes classificações de preservação. Tudo para caracterizar de forma mais precisa o conjunto de imóveis preservados da cidade.



**Figura 2.** Pastas do Programa Toledo Lemos na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).  
Fonte: Foto tirada pela autora, julho de 2019.

Juntamente com a caracterização detalhada do grupo de bens imóveis preservados, o programa também trouxe uma proposta de legislação que buscava oferecer uma solução para

---

<sup>17</sup> O Programa Toledo/Lemos está disponível para consulta na Coordenadoria de Legislação, Uso e Ocupação do Solo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (DEUSO/SMDU).

o problema da preservação na cidade de São Paulo e que estruturaria, num único regramento, o cerne da política de preservação dos bens culturais.

Nesse projeto de lei estavam organizadas as normas gerais de preservação: proibia-se a demolição dos imóveis constantes da listagem; definiam-se três diferentes níveis de preservação a serem atribuídos para cada um desses imóveis; e previam-se incentivos para a conservação desses bens. Os incentivos previstos nesse projeto de lei eram basicamente divididos em duas linhas: a da isenção de impostos e taxas municipais e a da possibilidade de utilização do direito de edificar não permitido no lote preservado em outro local da cidade. Essa foi a primeira vez em que foi elaborada uma proposta para regular a utilização da Transferência do Direito de Construir no município de São Paulo e foi a partir dessa proposição que foi aprovada em 1984 a primeira lei de regulamentação desse instrumento na cidade, a qual será detalhada no próximo capítulo.

Para oficializar legalmente a preservação dos imóveis listados e demarcados como Z8-200, essa proposta de legislação também trazia modelos de minuta de lei para a preservação dos bens. É importante ressaltar que o Programa Toledo/Lemos não propunha que os imóveis fossem tombados, mas sim preservados através de leis específicas que dispunham sobre a conservação de cada um dos edifícios isolados e conjuntos arquitetônicos. Cada lei trazia diretrizes de preservação particulares a cada bem protegido e fez parte do Programa a elaboração de todas as minutas de lei dos bens listados, as quais foram juntadas nas suas respectivas pastas.

A gestão das Z8-200 era atribuição da Cogep, que se responsabilizava não só por demarcar os perímetros das zonas, mas também por tutelar os edifícios protegidos, uma vez que quaisquer alterações tais como reformas, demolições, ampliações e reconstruções nos imóveis enquadrados como Z8-200 ficariam sujeitas à aprovação prévia dessa coordenadoria.

Em consideração à necessidade de preservar as características dos imóveis classificados como Z8-200, essas zonas não tinham parâmetros de parcelamento, uso e ocupação estabelecidos em lei, os quais eram definidos caso a caso conforme as suas respectivas especificidades (Lei nº 8.328/75, art. 2º). No geral, os parâmetros adotados eram aqueles da zona do entorno do bem preservado.

Em 1975, mesmo ano em que foram instituídas as zonas de uso Z8-200, foi criada a Secretaria Municipal da Cultura e seus departamentos: Departamento do Patrimônio Histórico (DPH) e Departamento de Informação e Criação Artística (Idart), responsáveis por inventariar e proteger os bens de interesse histórico e cultural municipais. Nos anos seguintes, foram realizados diversos estudos conjuntos envolvendo Cogep e DPH que articulavam as matérias de

planejamento urbano e preservação do patrimônio histórico e transcendiam a tarefa de identificação de bens culturais:

Através da análise urbanística, buscava-se avançar não só em relação à identificação dos bens culturais, inovando e definindo um plano de massas através de gabaritos nos imóveis lindeiros, criando três níveis de proteção (P1, P2 e P3<sup>18</sup>), como também formulando instrumentos de isenção tributária e de transferência do potencial construtivo. (SOMEKH, 2015, p.4)

Mesmo com essa iniciativa, a partir da criação do DPH e do início da atuação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP) em 1988, a preservação do patrimônio cultural deixa de ser tratada como matéria do planejamento urbano e, com o instituto do tombamento, cada bem tombado passa a ser tratado de maneira pontual e isolada.

### 1.1.2. O CONPRESP e o princípio dos tombamentos municipais

Criado através da Lei Municipal nº 10.032, de 27 de dezembro de 1985, O CONPRESP tem entre as suas principais atribuições: tombar bens móveis ou imóveis significativos para o município de São Paulo; definir a área envoltória de proteção aos bens tombados; e manifestar-se sobre projetos de conservação e restauro desses imóveis. Atualmente fazem parte da sua composição a Secretaria Municipal da Cultura; a Secretaria de Negócios Jurídicos; a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; a Secretaria Municipal de Licenciamento; o Instituto dos Arquitetos do Brasil; a Ordem dos Advogados do Brasil; o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo; um vereador da Câmara Municipal de São Paulo e o Diretor do Departamento do Patrimônio Histórico. Essa composição mantém-se a mesma desde a sua criação, havendo alterações apenas devido a mudanças nas secretarias municipais. Durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), buscando contribuir com a qualidade das discussões do Conselho, houve uma tentativa – sem sucesso – de modificar a sua composição para incluir um representante das universidades e um representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

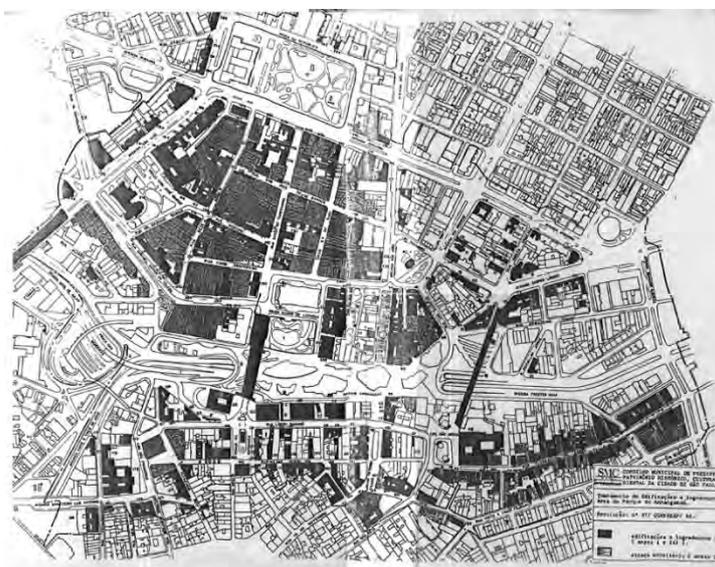
---

<sup>18</sup> Conforme o Glossário de Termos disponível no site da Secretaria Municipal da Cultura, os níveis de proteção (também denominados níveis de preservação) referem-se aos elementos da edificação que foram protegidos pelo tombamento. Em linhas gerais, P1 é a proteção integral do imóvel, envolvendo as suas características externas e internas; P2 é a proteção parcial do bem, abrangendo essencialmente as características externas do imóvel e algumas partes internas; e P3 corresponde à proteção apenas das características externas da edificação, podendo envolver apenas a volumetria do bem. As definições de cada nível de proteção variam de acordo com cada resolução de tombamento e, mais recentemente, esse conceito de níveis de proteção foi abandonado pelo órgão de preservação municipal, que optou por detalhar em cada resolução de tombamento os elementos específicos a serem preservados. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/conpresp/legislacao/resolucoes/index.php?p=3815>>. Acesso em: 10/02/2020.

Durante a primeira década de vigência do CONPRESP, em levantamento feito na página da internet da Secretaria Municipal da Cultura<sup>19</sup>, foram aprovadas 20 Resoluções de tombamento, 71 Resoluções de abertura de tombamento<sup>20</sup> e 03 Resoluções de tombamento *ex-officio*<sup>21</sup>. Em grande parte dos casos as edificações foram tratadas de forma isolada, ou seja, cada resolução aprovada pelo Conselho abria o processo de tombamento ou tombava apenas um imóvel. Nesse contexto, existem duas Resoluções de tombamento que merecem destaque justamente pela significativa quantidade de imóveis envolvidos:

- Resolução *ex-officio* 05/1991: contém uma listagem com 89 itens, envolvendo a proteção de 14 bens móveis como acervos e coleções de arte; cinco espaços públicos, entre eles o Jardim da Luz e o Parque Tenente Siqueira Campos; uma vila; os traçados urbanos dos Bairros Jardins e mais 68 edifícios de valor histórico e cultural;

- Resolução 37/1992: refere-se ao tombamento da área do Vale do Anhangabaú, que envolve 293 edificações e 9 logradouros públicos, conforme mapa anexo à Resolução, exposto na figura ao lado.



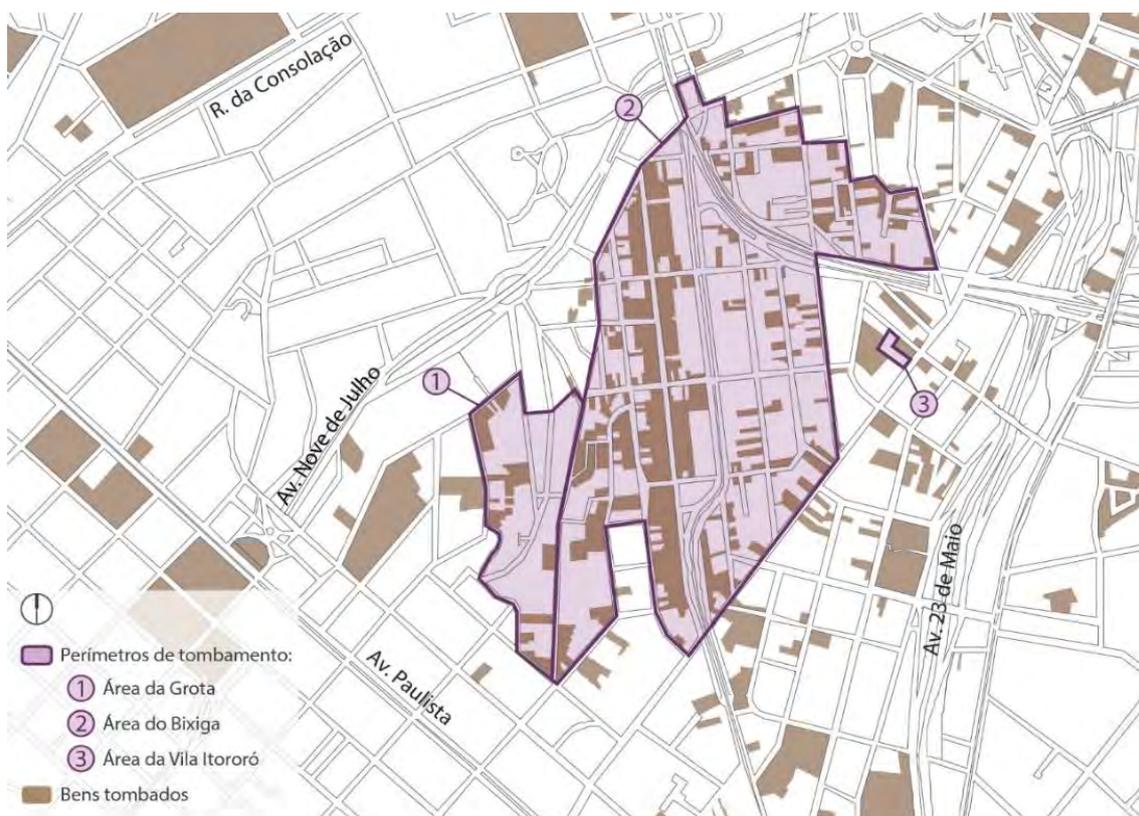
**Mapa 2.** Tombamento do Vale do Anhangabaú: mapa anexo à Res. 37/1992.  
Fonte: SMC-CONPRESP.

Outra Resolução de tombamento que também envolveu um número expressivo de imóveis e causou grande impacto na política de preservação do município de São Paulo foi aprovada em 2002 pelo CONPRESP. Denominada como Tombamento do Bairro da Bela Vista, a Resolução 22/2002 delimitou três perímetros de tombamento no bairro envolvendo 912 imóveis, como pode ser observado no Mapa 3 na próxima página.

<sup>19</sup> Todas as resoluções deliberadas pelo CONPRESP estão disponíveis integralmente para consulta no endereço: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/conpresp/legislacao/resolucoes/index.php?p=1137>> Acesso em: 28/12/2018.

<sup>20</sup> Antes do tombamento de qualquer imóvel ou área, o órgão de preservação competente abre o processo de tombamento para que sejam desenvolvidos os estudos que embasarão a decisão sobre o tombamento definitivo. Imóveis com processo de tombamento aberto devem atender às restrições de tombamento.

<sup>21</sup> O tombamento *ex-officio* ou “de ofício” é aquele que recai sobre bens já tombados pelos poderes públicos federal e/ou estadual.



**Mapa 3.** Tombamento do Bairro da Bela Vista. Imóveis tombados e os três perímetros de tombamento.  
 Fonte: Elaborado pela autora sobre dados disponíveis na Plataforma GeoSampa.

### As áreas envoltórias

Além das Resoluções de tombamento e de abertura de tombamento, o órgão municipal de preservação também organizou a política de preservação do patrimônio por meio da regulamentação de áreas envoltórias de proteção dos imóveis tombados. Essas áreas têm a intenção de preservar a morfologia da área no entorno dos edifícios tombados com o objetivo de garantir uma leitura mais adequada dos bens dentro do contexto da cidade.

Nos primeiros tombamentos municipais<sup>22</sup>, realizados no final da década de 1980, observa-se que o “espaço envoltório de proteção” do imóvel era delimitado na própria resolução de tombamento, porém sem necessariamente apresentar diretrizes sobre o que poderia ou não ser feito nessa área para valorizar a presença do bem tombado.

Posteriormente, em 1992, começaram a ser aprovadas Resoluções especificamente para a regulamentação de áreas envoltórias. Elas delimitam os seus perímetros e condicionam à apreciação e aprovação do CONPRESP quaisquer alterações nesses espaços tais como modificações no sistema viário, na vegetação de porte arbóreo e na pintura externa dos edifícios

<sup>22</sup> Pesquisa realizada através de consulta das resoluções emitidas pelo CONPRESP, disponíveis em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/conpresp/legislacao/resolucoes/index.php?p=1137>>. Acesso em: 11/06/2018.

vizinhos localizados dentro dessas áreas. Diferente da prática do CONDEPHAAT, cujas áreas envoltórias são determinadas automaticamente no ato do tombamento do imóvel - envolvendo uma circunferência de 300 metros de raio no entorno do bem tombado<sup>23</sup> – as áreas envoltórias definidas no âmbito municipal consideram as características do ambiente urbano onde o bem tombado está inserido e são demarcadas em atenção ao traçado viário e as linhas demarcatórias dos lotes do entorno.

Mesmo que um pouco mais detalhadas no que se refere à sua delimitação, essas resoluções continuaram sem trazer nenhuma definição específica quanto ao que deveria ser realizado nessas áreas para a valorização do patrimônio histórico.

Em seguida, desde o começo dos anos 2000, as Resoluções de regulamentação de áreas envoltórias passaram a estabelecer diretrizes específicas caso a caso através da restrição da altura e dos recuos máximos das edificações vizinhas e também sobre alterações no parcelamento desses lotes. Observa-se que houve um avanço em relação aos primeiros “espaços envoltórios”, porém, apesar de serem considerados diversos parâmetros que, conjugados, são capazes de preservar uma determinada morfologia, o foco desses regramentos de preservação continua dentro dos lotes sem necessariamente considerar o contexto urbano que envolve esses imóveis.

No geral, as restrições estabelecidas pela regulamentação das áreas envoltórias foram se reduzindo apenas à definição de gabaritos de altura máxima das edificações vizinhas, em especial naquelas aprovadas a partir de 2010. Perdeu-se quase que completamente o caráter urbano dessas áreas, que passaram a se preocupar somente com a garantia de determinadas “visuais” dos bens tombados sem considerar a importância de se preservar a ambiência do seu entorno urbano e, portanto, sem garantir uma leitura apropriada dos bens dentro do contexto que os circunda.

### 1.1.3. As Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC)

Com a aprovação do Plano Diretor Estratégico em 2002<sup>24</sup>, todas as zonas de uso do solo do município previstas pelo zoneamento dos anos 1970 foram reestruturadas e as áreas destinadas à preservação cultural passaram a ser delimitadas pelas Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC). Por definição, a ZEPEC tem a mesma intenção das Z8-200, ao

---

<sup>23</sup> Os critérios para a demarcação dessas áreas foram definidos no Processo SC 63.218/10, publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOE) em DOE 10/12/10, pág. 59.

<sup>24</sup> Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

delimitar “porções do território destinadas à preservação, recuperação e manutenção do patrimônio histórico, artístico e arqueológico, podendo se configurar como sítios, edifícios ou conjuntos urbanos” (art. 168). Sendo assim, elas incorporaram as áreas que já haviam sido classificadas como Z8-200 e também os imóveis e áreas tombadas pelos órgãos de preservação municipal, estadual e federal.

Inclusive, a própria Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004<sup>25</sup> enquadrou mais 79 imóveis como ZEPEC, listados no Quadro nº 06, anexo à lei. Também foi trazida, por meio dos livros anexos referentes aos Planos Regionais das Subprefeituras, uma listagem de imóveis de interesse histórico e cultural indicados para tombamento e enquadramento como ZEPEC. Conforme estabelecido na lei de zoneamento, essa listagem foi encaminhada para o CONPRESP e resultou na Resolução 26/2004 que abriu o processo de tombamento de outros 259 imóveis na cidade.

Passados dez anos, essa Resolução foi consolidada e retificada, através da aprovação da Resolução 14/2014, para retirar dessa listagem os imóveis que foram tombados isoladamente durante aquela década e também aqueles que haviam sido demolidos antes mesmo da aprovação da Resolução em 2004, resultando numa nova listagem com 255 imóveis que se mantiveram com processo de tombamento aberto.

Outra disposição importante aprovada em 2004 foi a categorização das ZEPEC:

- a) Bens Imóveis Representativos (BIR):** edificações ou conjunto de edificações de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, inclusive aqueles que tenham algum valor referencial para a comunidade.
- b) Áreas de Urbanização Especial (AUE):** conjuntos urbanos com características homogêneas quanto ao traçado viário, arborização e índices urbanísticos e que constituem formas de urbanizar de uma determinada época, devendo ser preservados por suas qualidades ambientais.
- c) Áreas de Proteção Paisagística (APP):** locais com características singulares dos pontos de vista ambiental, natural ou antrópico como parques, jardins, praças, monumentos, viadutos, passarelas e formações naturais significativas.

Posteriormente, com a mais recente revisão do PDE, consolidada por meio da Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014, o poder público buscou trabalhar também com o tema da preservação de usos culturais com valor de referência para a comunidade, trazendo a possibilidade de demarcar áreas de proteção da cultura e da memória (SANTORO, 2014). Com

---

<sup>25</sup> Lei Municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.

isso, o conceito de patrimônio histórico da cidade foi ampliado com a inclusão de mais uma tipologia de ZEPEC denominada como Área de Proteção Cultural (APC).

As ZEPEC-APC, visam preservar os locais de produção e exibição de conteúdo cultural, artístico e religioso que têm significado afetivo para a comunidade e que fazem parte da identidade da memória do município (art. 63, inciso IV). Trata-se de uma proteção sobre o uso desses imóveis, como por exemplo cinemas e teatros de rua, inaugurando a questão da imaterialidade do patrimônio histórico no âmbito municipal.

Essa subdivisão das zonas de proteção cultural, por um lado amplia o conceito do que são os bens passíveis de preservação, aumentando as possibilidades de o tema do patrimônio cultural abranger diversos grupos sociais. Por outro lado, no que se refere especificamente às edificações tombadas, essa categorização pode enfraquecer a interação entre o patrimônio cultural e o seu contexto urbano por reforçar a ideia do imóvel isolado no seu lote. O entendimento da preservação de determinados trechos da cidade como parte do processo de desenvolvimento e transformação urbana, conforme ocorria na demarcação das Z8-200 e nos subsequentes estudos conjuntos da Cogep e DPH, pode se perder ao trazer o foco da preservação para “bens imóveis representativos”, apartados do seu entorno.

#### **1.1.4. Sistema e Plano Municipal da Cultura da Cidade de São Paulo**

No final de 2016, mesmo período em que estava sendo finalizada a revisão do marco regulatório da legislação urbanística municipal, foi aprovado o Decreto nº 57.484/2016, que instituiu o Sistema Municipal de Cultura da Cidade de São Paulo, o Plano Municipal de Cultura de São Paulo, o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura e o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais.

O Plano Municipal de Cultura de São Paulo é um documento de planejamento das políticas culturais e tem como objetivo valorizar o patrimônio cultural paulistano e estimular a interação dos cidadãos com a cultura através de mecanismos de gestão democrática e colaborativa. Estruturado em cinco eixos temáticos, o Plano estabeleceu metas a serem cumpridas até o final do ano de 2026.

No que se refere ao patrimônio cultural edificado, existem algumas estratégias previstas para a sua preservação, organizadas no “Eixo III – Do Patrimônio e da Memória”. No entanto, as ferramentas elencadas são voltadas apenas ao reconhecimento e à identificação dos edifícios de valor cultural através da realização de levantamentos e registros e todas já foram dispostas

pelo PDE ou pela própria Secretaria Municipal da Cultura. Ações de reconhecimento do patrimônio cultural são essenciais e imprescindíveis para a sua conservação, porém, além de já terem sido previstas por outras regulações paulistanas, são estratégias que sozinhas não garantem o bom estado de conservação desses imóveis.

Associado ao Plano Municipal de Cultura, foi também aprovado o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura, constituído por um conjunto de mecanismos de financiamento da cultura municipais, composto pelos seguintes fundos (art. 14 e 15): Fundo Municipal de Cultura de São Paulo, Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano (FUNCAP) e Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural da Área do Projeto Luz (FUNPATRI). Além desses fundos específicos, o Sistema de Financiamento à Cultura também conta com parte dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e do Orçamento do Município. Apesar das diversas fontes de recursos financeiros, não foi delineada nenhuma estratégia para a sua efetiva aplicação no financiamento de ações de conservação e restauro das edificações tombadas.

#### 1.1.5. Outras ferramentas

Diferente do Plano Diretor anterior, o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 dispõe sobre a aplicação de uma série de instrumentos legais de proteção ao patrimônio cultural<sup>26</sup> – existentes e a serem criados – para identificar, proteger e valorizar imóveis, áreas e lugares de valor cultural e social, a serem aplicados em conjunto com o tombamento. Além disso, a própria Secretaria Municipal da Cultura desenvolveu outras formas de identificação e proteção da memória da cidade. A seguir serão apresentadas as diferentes ferramentas vigentes no município previstas para o reconhecimento do patrimônio cultural paulistano.

#### A. Inventário do Patrimônio Cultural

Previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 216, §1º), o inventário é um instituto de proteção cultural que tem natureza de “ato administrativo declaratório restritivo” e consiste no reconhecimento, por parte do poder público, da relevância de determinado bem para a sociedade. Dele podem derivar outros efeitos jurídicos objetivando a sua preservação.

---

<sup>26</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 172.

O inventário é um instrumento de reconhecimento que tem sido utilizado pelo órgão de preservação municipal como subsídio a tombamentos de conjuntos de imóveis em manchas urbanas particulares ou de bairros. Desenvolvido pelo DPH e denominado como Inventário Geral do Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano de São Paulo (IGEPAC), ele foi criado anteriormente à instituição do tombamento municipal e consiste na sistematização de reconhecimento e documentação dos bens que representam testemunhos físicos do processo de evolução urbana da cidade. Até os dias de hoje, dois inventários resultaram em Resoluções de tombamento em São Paulo: o IGEPAC-Cambuci (Res. 44/2017) – que tombou 28 edificações – e o IGEPAC-Ipiranga (Res. 14/2018) – que tombou 63 edificações. O IGEPAC-Liberdade, desenvolvido em 1987, resultou na Resolução 20/2016 que delimitou um perímetro de estudo e abriu o tombamento de 76 imóveis, os quais encontram-se com processo de tombamento aberto até os dias de hoje.

#### **B. Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP)**

Instituídos pelo artigo 314 do PDE de 2014, são territórios que têm como objetivo estimular iniciativas locais no âmbito da cultura, educação e meio ambiente, através de processos solidários e colaborativos, com a intenção de valorizar a memória e a identidade da cidade. O propósito da demarcação dos TICP é evitar a descaracterização de uma área e, na mesma linha da ZEPEC-APC, busca garantir a manutenção dos usos da região (SANTORO, 2014).

Dois perímetros de TICP já foram delimitados no território do município: o primeiro corresponde ao Complexo Eco-Turístico-Ambiental na Subprefeitura de Perus, instituído pela Lei nº 13.549/2003, no âmbito do respectivo Plano Regional, como parte da implantação do Cultural da Fábrica de Cimento Portland Perus e do Centro Temático da Estrada de Ferro Perus/Pirapora, integrados ao Parque Anhanguera.

O segundo, denominado TICP Paulista-Luz, teve seu perímetro definido no PDE de 2014 no Quadro 12, anexo a lei. Ele abrange a totalidade dos distritos da Sé, República e Bela Vista e parcialmente os distritos da Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro e Liberdade.

Segundo Santana (2017), o instrumento do TICP foi formulado a partir da atuação de dois movimentos sociais: o Movimento pela Reapropriação da Fábrica de Cimento de Perus e o Movimento Cine Belas Artes. Nesse sentido, o TICP foi desenvolvido como um instrumento para atender a uma demanda pelo reconhecimento de manifestações culturais e por uma gestão mais democrática da questão cultural, fazendo parte das estratégias de reconhecimento do valor imaterial da cultura tratadas no Sistema Municipal da Cultura previsto pelo PDE de 2014.

No entanto, as diretrizes e os objetivos dos TICP dispostos pelo PDE são bastante abrangentes o que dificultou o seu entendimento e, conseqüentemente, a sua regulamentação e aplicação. Embora tenha sido um instrumento desenvolvido num contexto democrático, contando com a participação popular no processo de revisão do marco regulatório da política urbana municipal, e apesar das suas potencialidades, atualmente o TICP é visto como uma grande incógnita dentro do poder público e não tem sido utilizado.

### C. Registro do Patrimônio Imaterial

O valor imaterial de bens culturais está previsto na legislação brasileira desde a Constituição Federal de 1988 (art. 216) que inclui como parte do patrimônio cultural nacional as formas de expressão e os modos de criar, fazer e viver. Posteriormente, foi regulamentado o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial por meio do Decreto Federal nº 3.551/2000. Segundo essa norma, podem ser classificados como bens imateriais conhecimentos e modos de fazer consolidados no cotidiano das comunidades; rituais e festas marcantes de práticas coletivas de trabalho, religiosidade, entretenimento e de outras vivências; manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; e lugares como mercados, feiras, santuários e demais espaços utilizados para práticas culturais coletivas. (Art. 1º, incisos I a IV). Esse registro é reavaliado a cada dez anos.

No município de São Paulo, esse registro deve obedecer à Lei nº 14.406/07<sup>27</sup>. Atualmente a cidade conta com quatro registros de patrimônio imaterial, deliberados pelo CONPRESP: a mercearia Casa Godinho, na Líbero Badaró (Res. 20/2012); o Samba Paulistano (Res. 29/2013); as atividades exercidas por 22 grupos teatrais (Res. 23/2014); e o Samba Rock (Res. 32/2016). Apesar de poucos registros, essa ferramenta de reconhecimento já estava sendo utilizada anteriormente à aprovação do PDE de 2014.

### D. Chancela da Paisagem Cultural

Regulamentada pela Portaria Iphan nº 127 de 30 de abril de 2009, a Chancela da Paisagem Cultural implica no estabelecimento de um pacto entre poder público, sociedade civil e iniciativa privada buscando a gestão compartilhada do território assim reconhecido. Conforme a Portaria, trata-se de um instrumento que

(...) considera o caráter dinâmico da cultura e da ação humana sobre as porções do território a que se aplica, convive com as transformações

---

<sup>27</sup> Institui o Programa Permanente de Proteção e Conservação do Patrimônio Imaterial do Município de São Paulo.

inerentes ao desenvolvimento econômico e social sustentáveis e valoriza a motivação responsável pela preservação do patrimônio (art. 3º, Portaria Iphan 127/09).

Apesar de ter sido listado pelo PDE de 2014 como um instrumento para a identificação de imóveis ou áreas de interesse histórico e cultural, essa estratégia ainda não foi utilizada pelo município.

### E. Levantamento e Cadastro Arqueológico do Município (LECAM)

De acordo com o PDE de 2014, o LECAM é o “sistema de informações que deverá servir como base de planejamento da cidade, visando a preservação e a valorização das áreas de interesse arqueológico do Município”<sup>28</sup>.

A partir dessa disposição, em outubro de 2019, a Secretaria Municipal da Cultura disponibilizou no mapa digital da cidade, acessível através da Plataforma GeoSampa, uma série de informações referentes ao patrimônio arqueológico do município. Organizado em quatro categorias – Sítio Arqueológico; Ocorrência Arqueológica, Bem de Interesse Arqueológico e Área de Interesse Arqueológico – o trabalho foi coordenado pelo Centro de Arqueologia da Cidade de São Paulo. Com isso, todas as localidades de interesse arqueológico do município de São Paulo que compõem o LECAM estão georreferenciadas e públicas.



**Figura 3** Exemplo de informações do LECAM disponibilizadas no pela Prefeitura Municipal de São Paulo: recorte na Subprefeitura da Sé.

Fonte: Portal GeoSampa, fevereiro de 2020.

<sup>28</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 172, §6º.

## F. Selo de Valor Cultural

Instituído pela Secretaria Municipal da Cultura pouco tempo depois da aprovação do PDE de 2014, outro dispositivo de preservação cultural é o “Selo de Valor Cultural da Cidade de São Paulo”, cujo procedimento foi regulamentado através da Resolução 35/2015 do CONPRESP. Utilizado para reconhecer os locais “onde tradicionalmente se desenvolvem atividades comerciais, culturais, gastronômicas, entre outros, que representam a identidade da cultura paulistana”, o Selo representa uma ampliação dos instrumentos de valorização do patrimônio cultural e é outorgado para lugares de referência e de valor afetivo para indivíduos ou grupos de indivíduos, que não necessariamente precisam ser tombados.

Diferente do tombamento, o Selo não restringe a realização de reformas ou demolições. A sua função é sinalizar o valor e instigar a mobilização social para a preservação do bem. A eleição dos locais a serem contemplados pelo Selo de Valor Cultural é feita a partir da demanda da população e também através de pesquisas desenvolvidas pelo corpo técnico da Secretaria da Cultura. Os primeiros locais a receber o Selo foram: a loja de ferragens Casa da Bóia; a padaria Italianinha; as padarias Santa Teresa e 14 de Julho; o restaurante italiano Carlino e os edifícios Parque das Hortênsias e Parque das Acácias, de autoria do arquiteto João Artacho Jurado.

## G. Memória Paulistana

Lançado em agosto de 2019, o Projeto Memória Paulistana tem o objetivo de sinalizar localidades que representam momentos da história e da cultura de São Paulo. Trata-se de um novo instrumento de reconhecimento a ser utilizado para ressaltar fatos históricos e lugares de memória, os quais podem ser retratados, por exemplo, através de músicas e de personalidades notórias para a história da cidade, sendo mais uma forma de também reconhecer o patrimônio imaterial de São Paulo.

Inspirado nas experiências de Londres e do Rio de Janeiro, o Projeto Piloto contou com a instalação de 30 placas na região central da cidade e demarcou pontos como “A Esquina Musical de São Paulo”, onde funcionava a antiga Rádio Record e de onde foram lançadas diversas canções de Adoniran Barbosa, e o próprio Viaduto do Chá, por ter sido palco do Comício das Diretas Já em 1984. Em seguida, o Projeto Memória Paulistana foi regulamentado através da Resolução 13/2019 do CONPRESP, aprovada em outubro de 2019, que criou e estabeleceu os parâmetros para a execução do Inventário Memória Paulistana, que busca reconhecer “narrativas que constituem referências culturais da cidade de São Paulo, com posterior

localização e emplacamento, visando a salvaguarda da diversidade dos grupos existentes na cidade” (Res. 13/19, art. 1º).



**Figura 4.** Placa do Programa Memória Paulistana, instalada na esquina das Ruas José Bonifácio e Quintino Bocaiúva, na região central da cidade de São Paulo.  
Fonte: Foto tirada pela autora, agosto de 2019.

A partir das diversas ferramentas aqui apontadas, observa-se que o Plano Diretor Estratégico, aprovado em 2014, e a Secretaria Municipal da Cultura ampliaram as formas de identificação do patrimônio cultural, o que possibilita a diversificação dos bens a ser reconhecidos, trazendo maior inclusão ao tema do patrimônio cultural, uma vez que ele passa a representar as memórias de grupos sociais específicos, que anteriormente não se viam representados. Nesse sentido, essa recente mobilização da SMC voltada para a criação de estratégias alternativas de reconhecimento do patrimônio cultural da cidade pode ser considerada bastante positiva.

No entanto, dentre esses instrumentos, o único que protege o bem, no sentido de garantir a sua permanência na cidade, é o tombamento por obrigar a manutenção da sua integridade física. O tombamento, portanto, tem um papel importante na salvaguarda desses bens, mas sozinho não é suficiente para promover a conservação.

O tombamento identifica os imóveis e áreas a serem protegidos e reconhece as suas características relevantes. Uma vez tombado, qualquer intervenção a ser realizada nesse bem

deve obter a aprovação dos órgãos de preservação o que garante um tratamento mais cuidadoso no momento da execução de qualquer obra de conservação e restauro desses imóveis, mas não tem a capacidade de garantir a sua integridade.

Um caminho para proporcionar a preservação do patrimônio cultural da cidade é ir além dos instrumentos de reconhecimento desses bens e investir também na elaboração e na implementação de estratégias de incentivo à conservação desses imóveis. Observa-se que atualmente existe uma desarticulação entre os instrumentos de identificação e as estratégias de financiamento da conservação do patrimônio cultural, sendo essa uma lacuna marcante da política de preservação em São Paulo. Associados ao reconhecimento dos bens é importante que existam incentivos tanto referentes a programas de educação patrimonial para aproximar os imóveis tombados do cotidiano da população – por meio da divulgação dos imóveis tombados e mesmo das técnicas e materiais para a sua conservação – quanto instrumentos para viabilizar (ou pelo menos facilitar) financeiramente a execução das obras de conservação e restauro.

Assim como foram desenvolvidos instrumentos para o reconhecimento dos bens de valor histórico e cultural da cidade, a Prefeitura Municipal de São Paulo também implantou diversas estratégias com o objetivo de financiar a conservação desses imóveis, as quais serão apresentadas a seguir.

## 1.2. A política de financiamento da conservação do patrimônio cultural

Associada à política de reconhecimento do patrimônio cultural de São Paulo, ainda no âmbito da Cogep, a Prefeitura também se dedicou em pesquisar soluções para o problema da conservação dos edifícios de valor histórico e cultural recém reconhecidos na cidade de São Paulo. Num primeiro momento, a preocupação era a de proporcionar uma compensação aos proprietários desses imóveis, tendo em vista que a obrigação de manter o bem de interesse histórico acarretaria numa diminuição da potencialidade econômica desses lotes.

Dessa forma, desde a eleição do primeiro conjunto de imóveis importantes para a história da cidade, o poder público buscou elaborar ferramentas para a gestão e o financiamento da conservação desses bens, através da implantação de normas de incentivos/renúncias fiscais, instrumentos urbanísticos e fundos.

O presente trabalho tem como recorte de pesquisa as regulações que apresentem dentre os seus objetivos específicos o estímulo à execução de obras de conservação e restauro de bens tombados e que tenham sido elaboradas e gerenciadas no âmbito municipal. Portanto, não serão abordadas normas de incentivo à realização de projetos culturais nem normativas aplicadas por outras esferas de governo.

A seguir serão analisados: a primeira proposta para a utilização da Transferência do Direito de Construir – elaborada ainda na década de 1970, no mesmo momento em que foram reconhecidos os primeiros imóveis de valor histórico e cultural da cidade; um conjunto de leis, aprovado entre os anos de 1988 e 2006, que previa a concessão de incentivos fiscais por meio de descontos ou isenções no pagamento de taxas municipais; o Programa Monumenta, desenvolvido para um perímetro específico na região central da cidade; a possibilidade de convênio com a iniciativa privada, dada pelo denominado “Decreto de Telas”; e, por fim, o financiamento público por meio do investimento dos recursos dos Fundos Municipais: Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano (FUNCAP) e Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

### 1.2.1. Transferência do Direito de Construir

A primeira vez em que foi desenhada uma proposta para a utilização da Transferência do Direito de Construir em São Paulo foi no Programa Toledo/Lemos, no final da década de 1970. Preocupados em propor soluções para o problema da preservação de prédios e conjuntos arquitetônicos e também buscando compensar os proprietários dos imóveis preservados, os

arquitetos debruçaram-se sobre experiências de outros países que já tinham enfrentado problemas similares. Considerando os debates sobre o conceito de Solo Criado que estavam ocorrendo nesse mesmo período no Brasil, o caso norte-americano – mais especificamente o Plano de Chicago de 1973 – foi uma inspiração para os arquitetos devido à institucionalização do mecanismo denominado *Space Adrift*:

Suponhamos que uma casa, com dois pavimentos, dotada de interesse histórico, esteja situada em região onde o gabarito de altura seja de seis pavimentos. Ao se proibir a demolição e reedificação, está-se subtraindo ao proprietário, o direito de fruir economicamente, quatro pavimentos.

Cuida-se, então de se dar ao citado proprietário uma compensação, capaz de restituir-lhe o equivalente à diminuição do componente patrimonial potencial.

A compensação consistirá em se permitir a edificação dos quatro pavimentos em outro local. Evidentemente, essa permissão se consistirá em vantagem extra. Se, por hipótese, o mencionado proprietário desejar edificar em outro terreno de sua propriedade situado no mesmo quarteirão, poderá fazê-lo até um limite de dez pavimentos, a despeito de o gabarito de seis pavimentos. Aí está a compensação. (PROGRAMA TOLEDO/LEMOS, 1975, p. 12).

O projeto de lei desenvolvido pelo Programa trazia diretrizes específicas de aplicação dessa ferramenta onde permitia-se ao proprietário dos imóveis preservados o “direito de edificar em outro local o equivalente à diferença entre a área edificada e a que se permitiria edificar” (Art. 3º), área essa denominada pelo Programa como “espaço flutuante”. Anexo ao projeto de lei, o Programa também elaborou o “Modelo de Certificado de Espaço Flutuante”, documento onde constaria a área a ser edificada em outro local e quais as regiões da cidade que poderiam receber essa área construída adicional.

Alguns anos depois, considerando a minuta de texto legal elaborada pelo Programa Toledo/Lemos, foi aprovada a primeira regulamentação da TDC em São Paulo, através da Lei Municipal nº 9.725, de 2 de julho de 1984. Tratava-se de uma lei específica sobre incentivos à preservação de imóveis protegidos e que permitia a utilização da transferência de potencial construtivo exclusivamente aos imóveis preservados enquadrados como Z8-200. Ainda que pouco utilizada, essa lei teve o importante papel de inaugurar a utilização desse instrumento no município. O seu regramento e os resultados da sua aplicação serão analisados no próximo capítulo deste trabalho.

Outro regramento que também trata da transferência de potencial construtivo como ferramenta específica da política de preservação é a Operação Urbana Centro, aprovada através da Lei Municipal nº 12.349, de 1997, vigente até hoje, embora em processo de revisão por meio

do Projeto de Intervenção Urbana Setor Central<sup>29</sup>. Com o objetivo de tornar a região central da cidade mais atrativa para investimentos, a única estratégia eleita para incentivar a conservação dos imóveis preservados da região foi a venda de potencial construtivo. A partir do momento em que foi aprovada essa regulamentação específica, a transferência de potencial construtivo começou a atrair maior interesse dos imóveis tombados, conforme será exposto no capítulo a seguir.

A Lei Municipal nº 9.725/84 esteve vigente até a primeira revisão do marco regulatório<sup>30</sup> urbanístico municipal, formalizado com a aprovação do Plano Diretor em 2002 e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município em 2004. A partir desse momento, a Transferência do Direito de Construir deixa de ser um instrumento exclusivo da política de preservação cultural, passando a ser listada como um dos instrumentos da política urbana municipal. Com isso, esse instrumento começou a ser aplicável também a outros temas importantes à gestão municipal, relacionados à questão da moradia – execução de programas de regularização fundiária; a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e a produção de habitação de interesse social – e para viabilizar a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, nos moldes do previsto pelo Estatuto da Cidade<sup>31</sup>.

Inclusive, após a aprovação do Plano Diretor de 2002, a primeira regulamentação específica aprovada para a utilização da Transferência do Direito de Construir não foi relacionada à política de preservação do patrimônio cultural, e estava voltada ao cumprimento de outra finalidade da ferramenta prevista pelo Estatuto da Cidade: a regularização fundiária de imóveis localizados no Complexo Paraisópolis<sup>32</sup>, localizado na região entre as Subprefeituras de Campo Limpo e Butantã. As regras e os resultados dessa regulamentação específica estão expostos no Capítulo 3 desta pesquisa.

Com a mais recente revisão do marco regulatório do município, do qual fazem parte o Plano Diretor Estratégico (PDE – Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014), a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS – Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016) e seus decretos regulamentadores, foi aprovada a quarta regulamentação desse instrumento urbanístico, que passou a coexistir com o regramento específico disposto na Lei da

---

<sup>29</sup> A Minuta do Projeto de Lei do PIU Setor Central pode ser consultada no Portal Gestão Urbana, disponível em: <<https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/minuta-piu-setor-central>>. Acesso em: 24/11/2019.

<sup>30</sup> O marco regulatório é o conjunto de instrumentos de planejamento urbano que compõe as principais diretrizes da política urbana municipal. Ele é composto pelo Plano Diretor, pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, pelos Planos Regionais e pelo Código de Edificações e Obras. Todas as informações referentes a essas normas e os seus textos na íntegra encontram-se disponíveis no portal Gestão Urbana, gerenciado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/>>

<sup>31</sup> Lei Federal nº 10.257/01, art. 35.

<sup>32</sup> Regulamentada pelo Decreto nº 47.272, de 12 de maio de 2006.

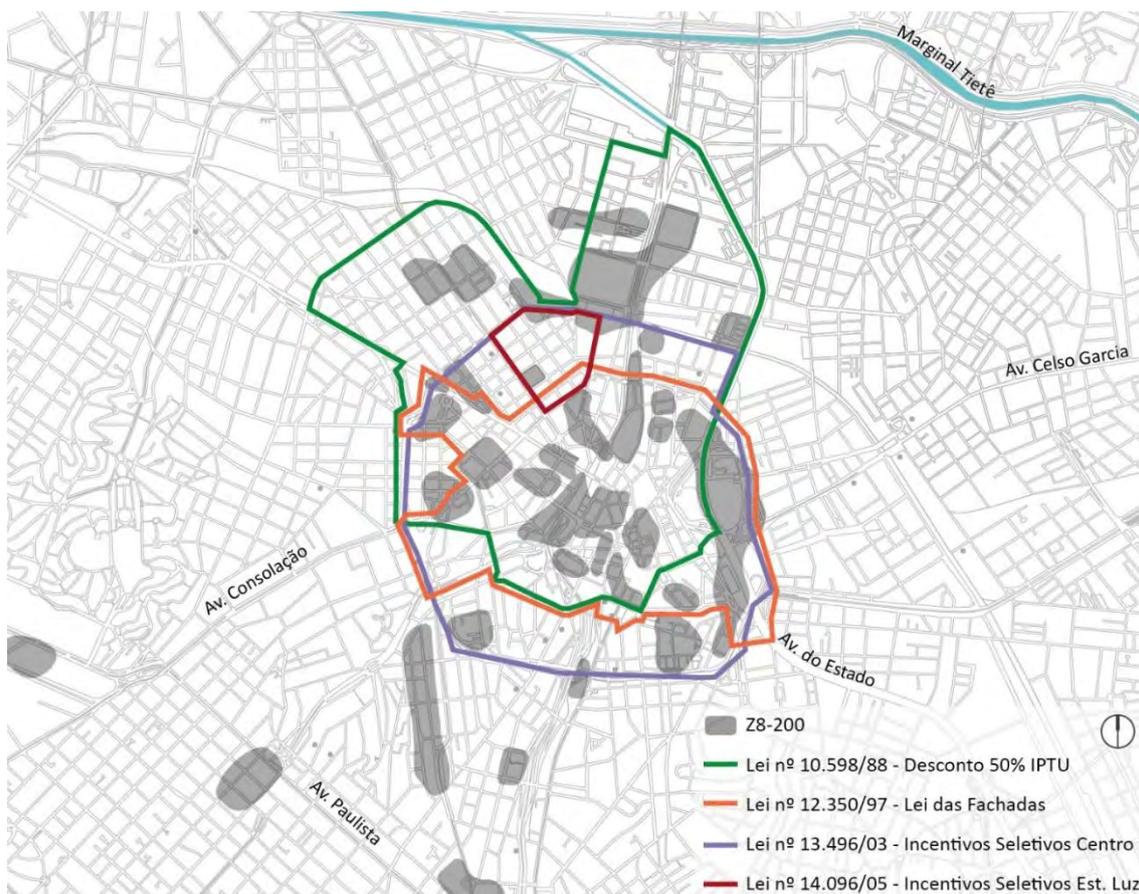
Operação Urbana Centro. Diversos fatores desse novo regramento contribuíram para a estruturação de um cenário onde a utilização da Transferência do Direito de Construir se tornou mais interessante ao mercado imobiliário, inclusive competindo com a Outorga Onerosa do Direito de Construir. A partir dessa regulamentação, atualmente vigente, o instrumento tem sido utilizado com maior intensidade, conforme dados explorados no capítulo a seguir.

Observa-se que, historicamente, o poder público municipal tem eleito a Transferência do Direito de Construir como principal estratégia de financiamento da conservação, uma vez que a ferramenta está presente na política de preservação cultural desde o princípio de sua estruturação. Considerando o aumento na utilização da TDC ocorrido desde a aprovação do Plano Diretor de 2014, é possível afirmar que atualmente ela é a ferramenta municipal de incentivo à conservação que mais tem sido aplicada na cidade e, por conta disso, muitas expectativas foram criadas em torno do instrumento.

Frente a isso, é importante ressaltar que a TDC é um instrumento por si só limitado, uma vez que esgotado o estoque de potencial construtivo transferível do imóvel, não são permitidas novas transferências. Isso significa que para que se alcance uma situação permanente de conservação e manutenção dos imóveis tombados, a TDC não deve ser a única alternativa de fomento a esses bens, mas sim uma das peças dentro da política de gestão e financiamento da conservação do patrimônio cultural da cidade.

A regulamentação e a utilização da Transferência do Direito de Construir no município de São Paulo será investigada nos próximos capítulos deste trabalho. Neles serão desenvolvidas análises quantitativa e qualitativa sobre os imóveis tombados que já fizeram uso desse instrumento ao longo dos seus 35 anos de vigência, buscando compreender os efeitos da sua aplicação no âmbito da política de preservação cultural.

## 1.2.2. Incentivos Fiscais



**Mapa 4.** Perímetros estabelecidos pelas leis de incentivo fiscal para a conservação do patrimônio cultural no centro de São Paulo e manchas das zonas Z8-200, demarcadas em 1984.  
Fonte: Z8-200: Bens Culturais Arquitetônicos no Município e na Região Metropolitana de São Paulo. SEMPLA, 1984. Perímetros das leis de incentivo: Elaboração própria, 2018.

### A. Isenção parcial do Imposto Predial Territorial Urbano

Em 1988, mesmo ano em que teve início a atuação do CONPRESP, foi aprovada a Lei Municipal nº 10.598/1988 que dispunha sobre a concessão de desconto no Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU para imóveis que executassem obras de restauro. Tendo como principal objetivo encorajar a execução de obras de restauro, a concessão do benefício estava vinculada ao período da execução das obras. Contado a partir do mês de início das obras de restauro, a lei previa um desconto de 50% sobre o valor do IPTU no período de execução das obras, por um prazo máximo de dois anos.

Embora a utilização desse incentivo esteja associada a um perímetro que engloba parte dos distritos Santa Cecília, Bom Retiro, República e Sé, ele também poderia ser utilizado por imóveis localizados fora dessa área, desde que estes fossem considerados de caráter histórico ou de excepcional valor artístico e cultural, preservados por lei municipal.

Na sua regulamentação, dada pelo Decreto nº 34.720/1994, o incentivo passou a ser permitido também para fomentar a execução de obras em edificações não tombadas, com a intenção de restituir as suas características artísticas e arquitetônicas originais, contribuindo para a melhoria da paisagem urbana do centro da cidade. Essa abertura na aplicação do benefício é interessante por considerar a existência e a permanência de imóveis antigos como agentes qualificadores do ambiente urbano. Além disso, estendeu-se o benefício também para os imóveis localizados em áreas envoltórias de bens tombados.

Embora não haja revogação expressa dessa lei nem do seu decreto regulamentador, segundo Fróes (2004) a concessão desse incentivo foi acolhida e revista pela Lei das Fachadas<sup>33</sup>, que será comentada a seguir neste capítulo.

## B. Lei Mendonça

De autoria do vereador Marcos Mendonça, a Lei nº 10.923/1990 tinha como objetivo incentivar a realização de projetos culturais nos seguintes temas: música e dança; teatro e circo; cinema, fotografia e vídeo; literatura; artes plásticas, artes gráficas e filatelia; folclore e artesanato; acervo e patrimônio histórico e cultural, museus e centros culturais (art. 2º). Essa lei foi revogada pela Lei nº 15.948/2013, que instituiu o Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais (Pro-Mac) e dispôs sobre incentivo fiscal para incentivar a realização de projetos culturais na cidade, em moldes muito semelhantes aos da Lei Mendonça.

Ambas as leis estruturam o incentivo fiscal através da emissão pelo poder público de certificados a serem utilizados para obter desconto no pagamento de impostos municipais (Imposto sobre Serviços – ISS e IPTU) concedidos aos empreendedores que fomentaram projetos culturais por meio de doações, patrocínios ou investimentos.

Cabia à Câmara Municipal de São Paulo fixar anualmente o valor máximo a ser renunciado pelo poder público para a concessão desse incentivo, que poderia variar de 2 a 5% da arrecadação advinda do ISS e IPTU. Uma vez definido o valor total máximo, cabia ao Executivo, por meio de Comissão criada junto à Secretaria da Cultura, deliberar sobre os valores máximos a serem destinados para cada projeto apresentado.

Por ser uma lei que abrangia um grande leque de produções artísticas e culturais, de acordo com os dados organizados na dissertação de Fróes (2004), ela foi mais procurada por

---

<sup>33</sup> Lei Municipal nº 12.350, de 06 de junho de 1997.

projetos relacionados a cinema, artes cênicas e música. No entanto, esse incentivo também foi procurado para fomentar obras de conservação e restauro de bens tombados, mas em número muito menos expressivo: “Para uma demanda de 1.489 projetos culturais apresentados de 1991 a 1995, apenas 71 projetos foram na área de restauro. Desses, 37 foram aprovados e apenas 6 realizados, ou seja, aqueles que conseguiram patrocínio” (2004, p.92).

Ainda segundo a autora, foi nesse período inicial que houve uma demanda crescente pelo incentivo. Nos anos seguintes, entre 1995 e 2001 – especialmente durante a gestão Pitta (1996-1999) – a procura por esse incentivo decresceu, até voltar a ser mais utilizada a partir de 2002, chegando a índices semelhantes ao seu primeiro período: 1.367 projetos culturais foram apresentados, sendo 33 na área de restauro de imóveis tombados. Até o ano de 2004, apenas 5 desses projetos de restauro haviam sido aprovados.

Portanto, entre os anos de 1991 a 1995 e 2002 a 2004, foram apresentados para o poder público 104 projetos de conservação e restauro, dos quais apenas 11 foram aprovados. Nesse segundo período, apenas 5 projetos foram aprovados - no valor total de pouco mais de R\$ 2,7 milhões - beneficiando somente 3 bens tombados: o Parque da Independência, o Hotel Central e a Biblioteca do CCSP<sup>34</sup>.

### C. Lei das Fachadas

No mesmo dia em que foi aprovada a Lei da Operação Urbana Centro, em 06 de junho de 1997, aprovou-se também a Lei Municipal nº 12.350/1997. Conhecida como Lei das Fachadas, o seu propósito é incentivar a execução de obras de recuperação e conservação das fachadas de imóveis tombados – por qualquer uma das esferas de governo – contidos dentro de um perímetro que envolve parte dos Distritos República e Sé, correspondente à Área Especial de Intervenção, objeto do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (PROCENTRO)<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Conforme dados listados no “Anexo II – Lei Mendonça. Listagem dos projetos do patrimônio histórico e cultural por data de entrada”, em FRÓES, M. S. (2004).

<sup>35</sup> A Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central – PROCENTRO foi criada por meio do Decreto nº 40.753/01, tendo como perímetro de atuação a Subprefeitura da Sé. Com o objetivo de “reabilitar a área central de São Paulo, de modo coerente com o objetivo de resgatar seu caráter de espaço público, ampliar o uso residencial e garantir a diversidade de funções, consolidar a identidade do centro metropolitano, promover ações urbanísticas com inclusão social, criar mecanismos de gestão democrática voltados para o interesse coletivo e atuar sistematicamente para a redução da violência”, fazia parte das atribuições do PROCENTRO, entre outras ações, obter recursos financeiros, coordenar pesquisas e elaborar propostas de alteração da legislação urbanística e edilícia para a área em questão.

Semelhante à Lei Mendonça, ela funciona através da emissão pelo Prefeitura de Certificados de Incentivo Fiscal equivalentes ao valor do IPTU do imóvel recuperado concedidos aos responsáveis por promover ou patrocinar as obras de restauro. Os patrocinadores são pessoas físicas ou jurídicas que se propõem a financiar total ou parcialmente a elaboração do projeto e a execução da obra de restauro e que não necessariamente são os proprietários dos imóveis tombados. Isso significa que esses certificados – utilizados exclusivamente para o pagamento de IPTU – podem ser aplicados para o pagamento dessa taxa municipal referente a outro imóvel que seja de propriedade do patrocinador. Isto é, o incentivo é vinculado a quem promove a obra de restauro e não ao imóvel restaurado.

Apesar de o incentivo não estar vinculado ao proprietário do bem protegido, a sua concessão está subordinada à execução das obras de restauro e a continuidade do benefício depende da manutenção do bom estado de conservação da fachada tombada. Cedido por um período máximo de dez anos contados a partir do mês de início das obras, esse benefício também pôde ser utilizado por imóveis tombados que haviam sido recuperados antes da aprovação da lei, desde que fossem mantidos em bom estado de conservação.

Envolvendo os órgãos de planejamento urbano, cultura, finanças e a subprefeitura da Sé, a sua gestão é feita pela atual Secretaria Municipal da Habitação, pasta que mantém a dotação orçamentária do Programa PROCENTRO. Apesar de a Lei das Fachadas não depender diretamente da gestão do PROCENTRO, os projetos de conservação e restauro que se utilizam desse benefício precisam da anuência do Comitê Gestor do PROCENTRO, secretariado pela São Paulo Urbanismo<sup>36</sup>. A fiscalização quanto ao estado de conservação das fachadas cabe ao DPH.

Segundo informações disponibilizadas pela SP Urbanismo, no período entre 1997 e 2018, esse incentivo viabilizou a execução de obras de conservação e restauro de vinte fachadas tombadas, sendo que apenas três conseguiram se utilizar do benefício pelo período integral de 10 anos. Fazem parte dessa lista, edifícios marcantes na paisagem e na memória paulistana como o Shopping Light, o Centro Cultural Banco do Brasil, a Casa da Bóia e o Condomínio Louvre. Apesar de ainda estar vigente, a maior parte dos processos – 17 bens tombados – teve início entre os anos de 1999 e 2009 e atualmente nenhum imóvel está se utilizando desse incentivo, conforme pode ser observada na Tabela 1, na próxima página.

---

<sup>36</sup> Empresa pública que se originou da cisão da Empresa Municipal de Urbanização – Emurb, em 2009. Tem como objetivo dar suporte e desenvolver as ações governamentais voltadas ao planejamento urbano no Município de São Paulo, para concretização de planos e projetos da Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. É a SP Urbanismo que gerencia a Operação Urbana Centro e as demais Operações Urbanas Consorciadas em vigor no município.

Imóvel/Interessado	Endereço	Solicitação Inicial	Observação
Ed. CBI Esplanada	R. Formosa 367	2004	Concessão não sequencial até 2013
Ed. Bradesco	Av. Ipiranga, 210 e 282	2005	Concessão não sequencial até 2012
Hotel Marian Palace	Av. Cásper Líbero, 65	1999	Termo de conclusão emitido.
Banco do Estado de São Paulo/Banco Santander -	Pça. do Patriarca, s/n	1999	Concessão até 2007
Ed. Alexandre Mackenzie (Shopping Light)	R. Cel. Xavier de Toledo, 23	2003	Mudança de proprietário. Pleito ainda não apreciado.
		2013	
Ed. Louvre	Av. São Luiz, 192	2000	Concessão até 2009
Banco Santander Brasil	R. XV de Novembro, 213	2003	Mudança de proprietário. Pleito ainda não apreciado.
		2013	
Ed. BOVESPA	R. XV de Novembro, 275	1999	Termo de conclusão emitido.
BM&F	Pça. Antônio Prado, 48	2003	Concessão até 2011
Centro Cultural Banco do Brasil	R. Álvares Penteado, 112	2003	Concessão até 2011
Ed. Malvina Cury	R. Álvares Penteado, 195	2004	Concessão até 2012
Ed. Ângela Loureiro	R. Marconi, 19, 23 e 25	2008	Concessão até 2011
Academia Bioritmo	R. XV de Novembro, 194	2004	Concessão até 2011
João Rodrigues Borges Participações Ouro Fino	R. da Quitanda, 127	2004	Concessão não sequencial até 2012
Ed. Theotonio Negrão (OAB-SP)	R. Álvares Penteado, 151 e 165	2009	Concessão até 2011
Ed. Samuel Rochwerger	R. Capitão Salomão, 27	2006	Concessão não sequencial até 2012
Casa da Bóia	R. Florêncio de Abreu, 123	1999	Termo de conclusão emitido.
Complexo Gasômetro - COMGÁS	R. Capitão Faustino de Lima, 134	2014	Concessão até 2017
-	R. Direita, 37, 47 e 49	2011	Em instrução processual
Edifício São Paulo (antigo Hotel Hilton)	Av. Ipiranga, 135	2017	Concessão em 2017

**Tabela 1.** Imóveis privados que tiveram obras de conservação e restauro incentivadas pela Lei das Fachadas.  
Fonte: São Paulo Urbanismo, 2019.

Um dos possíveis entraves dessa estratégia de conservação, de acordo com a SP Urbanismo, é a discussão em curso sobre a natureza jurídica desse benefício. Da forma como foi regulamentado, ele funciona como um incentivo fiscal, que reduz o valor do imposto a ser pago, a partir de cálculo feito no exercício da execução da intervenção do imóvel. Porém, em alguns casos ele foi tratado como isenção do IPTU, gerando dúvidas quanto a sua aplicação.

Outra questão, apontada por Kara-José (2007, p. 123), é que para os pequenos imóveis tombados esse incentivo não é tão atrativo, tendo em vista que os valores pagos no IPTU não são significativos a ponto de compensarem os gastos com uma obra de restauro. Por outro lado, no caso dos grandes imóveis como o Shopping Light, por exemplo, a renúncia fiscal provavelmente foi muito maior do que os valores gastos na conservação das fachadas do bem<sup>37</sup>; nesse caso, apesar de o interesse público da conservação do bem tombado ter sido alcançado,

<sup>37</sup> Segundo Kara-José, o valor anual do IPTU de um edifício como o Shopping Light em 2004 seria em torno de R\$ 600 mil. Ou seja, no caso da utilização pelo período integral do benefício, a Prefeitura pode chegar a renunciar uma arrecadação de aproximadamente R\$ 6 milhões.

há um desequilíbrio frente ao valor que poderia ter sido arrecadado pela Prefeitura e aplicado em outras estratégias de interesse público, inclusive na conservação de bens tombados públicos.

Mesmo com tais questionamentos e dúvidas de caráter jurídico, segundo a SP Urbanismo, não existe nenhuma previsão para revisão dessa lei, o que pode fazer com que uma das estratégias que vinha produzindo resultados efetivos para a conservação de imóveis tombados na cidade se torne inócua.

#### D. Programas de Incentivos Seletivos: Área Central e Região da Estação da Luz

No ano de 2003 foi aprovado o Programa de Incentivos Seletivos para a Área Central, por meio da Lei Municipal nº 13.496/03, que tinha como objetivo principal fomentar o desenvolvimento econômico e urbano de uma área específica do centro da cidade, correspondente aos Distritos Sé e República.

Com duração de cinco anos, esse Programa buscava atrair investidores para a realização de melhorias no centro da cidade. Sendo um projeto de caráter multidisciplinar seus principais eixos de ação eram o incentivo à restauração e conservação de bens de valor cultural e histórico – em atenção à grande quantidade de imóveis tombados nessa área – e o fomento à ampliação da atividade econômica local.

De maneira semelhante à Lei das Fachadas, o Poder Público emitia certificados para o pagamento de taxas municipais (IPTU, ISS e Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI-IV) aos patrocinadores de projetos de restauro e de instalação de uso aprovados. O valor desses certificados era proporcional ao porte da empresa investidora e buscava incentivar os pequenos investidores. O valor do incentivo também era maior nos casos em que fossem atendidos os dois eixos do programa, isto é, quando fossem instaladas atividades em imóveis tombados restaurados. Isso pode ser considerado como um dos pontos positivos desse programa uma vez que, além de estimular a execução de obras de conservação e restauro dos imóveis tombados, também encorajava a sua utilização, fato de extrema importância para manter o bom estado de conservação desses imóveis e também para incluí-los na vida cotidiana da cidade.

Apenas dois anos após a aprovação desse Programa, foi aprovado um segundo Programa, voltado para uma área ainda menor e mais específica: o Programa de Incentivos Seletivos para a região adjacente à Estação da Luz, instituído através da Lei Municipal nº 14.096/05. Focado em apenas 26 quadras no Distrito da República delimitadas pelas avenidas

Duque de Caxias, Cásper Líbero, Ipiranga e Rio Branco, esse programa fez parte do pacote de ações do Projeto de Revitalização da Nova Luz (concessão urbanística aprovada em 2009<sup>38</sup>) e também buscava atrair investidores tanto para implantar atividades quanto para realizar a conservação e o restauro dos imóveis tombados.

A contrapartida aos investimentos realizados também se dava por meio da emissão de certificados para o pagamento de taxas municipais além de ter sido prevista uma generosa redução sobre os valores desses impostos (50% sobre IPTU e ITBI-IV e 60% sobre ISS para a construção civil).

O valor dos certificados era proporcional à tipologia de uso instalada nos imóveis, buscando incentivar o estabelecimento de atividades de prestação de serviços, especialmente instituições de ensino e atividades artísticas como escolas de dança, fotografia, cinematografia e fonografia. Também era incentivada a instalação de hotéis e flats, centrais de telemarketing e de serviços ligados à informática, programação de sistemas e processamento de dados, numa clara intenção de fazer da região um polo essencialmente cultural e turístico, desconsiderando determinadas nuances da dinâmica urbana pré-existente.

Segundo Fernando de Mello Franco<sup>39</sup>, Secretário de Desenvolvimento Urbano entre 2013 e 2016 durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad, o Projeto Nova Luz foi abandonado pela sua gestão, que decidiu por uma mudança de estratégia para a região, focando em programas habitacionais – contando com recursos dos Programas Casa Paulista e Minha Casa, Minha Vida. Como justificativa para essa alteração nos investimentos na área, o então Secretário explicou que os investimentos nas adjacências da Estação da Luz com base em “âncoras culturais” (como os grandes equipamentos culturais da Sala São Paulo, Estação Pinacoteca e Pinacoteca do Estado) havia se mostrado ineficiente e que a sua gestão acreditava que para transformar a qualidade de vida da cidade era necessário apostar mais nas dinâmicas cotidianas, como o próprio ato de morar, do que em espaços e ações extraordinárias.

---

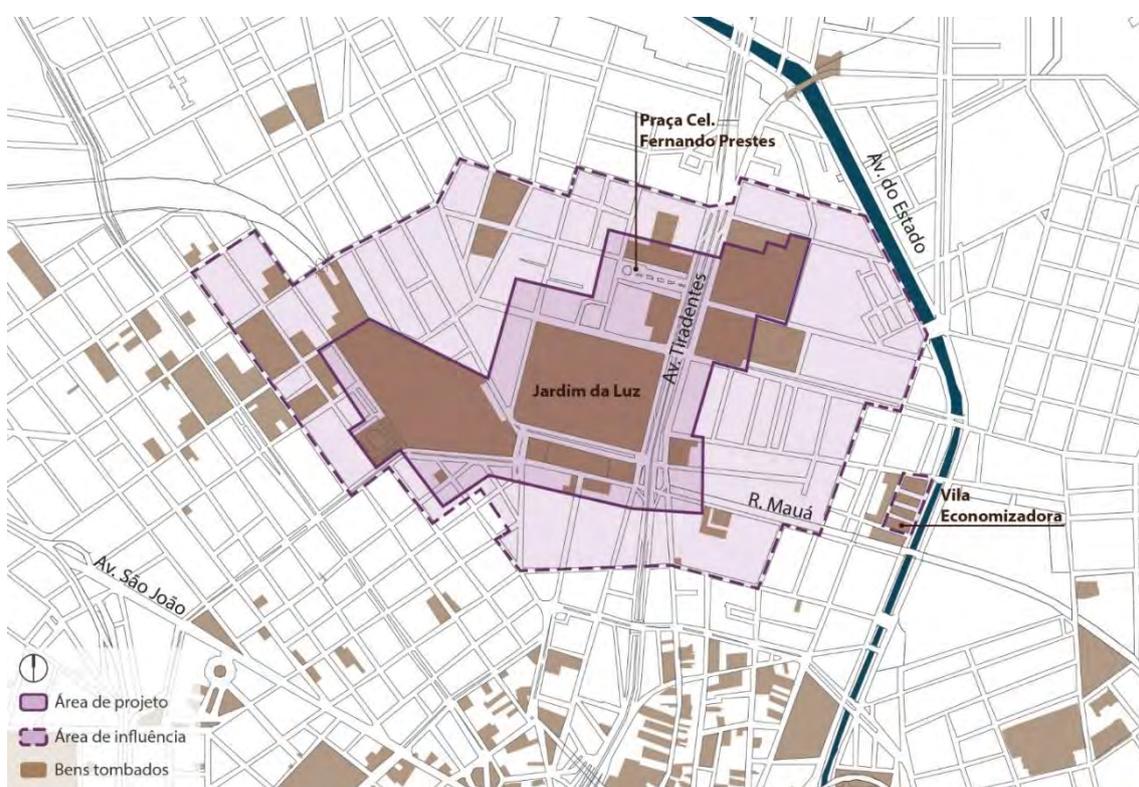
<sup>38</sup> Lei nº 14.918, de 7 de maio de 2009.

<sup>39</sup> Em entrevista dada para a TV Estadão em 22 de março de 2013. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=j6wyv4JrFA8> >. Acesso em: 13/02/2020.

### 1.2.3. Programa Monumenta

Viabilizado pelo Ministério da Cultura do Brasil e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano – Monumenta foi concebido a partir de uma proposta do BID para Fernando Henrique Cardoso, então Presidente do Brasil, em 1997. O Programa, que também contava com apoio da UNESCO, teve o seu contrato assinado em dezembro de 1999.

Desenvolvido como um programa de escala nacional, o Monumenta viabilizou a execução de obras de conservação e restauro em 26 cidades, localizadas em 16 estados diferentes<sup>40</sup>. Apesar de ser um programa desenvolvido na esfera federal a sua gestão se deu por meio de convênio com a Municipalidade, o que justifica a sua inclusão no panorama de incentivo à preservação elaborado na presente pesquisa.



**Mapa 5.** Monumenta em São Paulo: Área de Projeto e sua respectiva Área de Influência no centro da cidade.

Fonte: Elaborado pela autora sobre dados disponíveis na Plataforma GeoSampa. Os perímetros do Programa foram retirados de Mapa anexo ao Edital de Seleção de Imóveis Privados, desenvolvido pela EMURB, 2009.

Para que as cidades pudessem participar do Programa Monumenta, um dos critérios mais relevantes era o de possuir um conjunto urbano tombado na esfera federal. São Paulo, apesar de figurar entre as cidades envolvidas desde os primeiros anos do programa, não tinha

<sup>40</sup> Alcântara (MA), Belém (PA), Cachoeira (BA), Congonhas (MG), Corumbá (MS), Diamantina (MG), Goiás (GO), Icó (CE), Laranjeiras (SE), Lençóis (BA), Manaus (AM), Mariana (MG), Natividade (TO), Oeiras (PI), Olinda (PE), Ouro Preto (MG), Pelotas (RS), Penedo (AL), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Cristóvão (SE), São Francisco do Sul (SC), São Paulo (SP) e Serro (MG).

nenhum conjunto urbano tombado pelo IPHAN<sup>41</sup> nesse momento. É importante ressaltar que o processo do tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico no Bairro da Luz foi aberto em 2000 e homologado somente 16 anos depois. Isso significa que os imóveis constantes desse processo só foram efetivamente tombados pelo IPHAN em 2016. Mesmo assim, o Monumenta começou na cidade de São Paulo em 2002, contradizendo uma das principais diretrizes do Programa.

De qualquer forma, a delimitação do perímetro de atuação do Programa Monumenta na cidade teve como foco o tombamento mais volumoso do IPHAN em São Paulo, correspondente ao Conjunto Arquitetônico e Paisagístico no Bairro da Luz. Associada à área foco do Programa, foi delimitada uma área de influência onde também poderiam ser executadas obras de restauro, mediante parecer favorável da Gerência do Monumenta.

Para a execução do Monumenta na capital paulista foi firmado em 2002 um Convênio entre o Ministério da Cultura (MinC), a Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), com interveniência do Governo do Estado de São Paulo (GESP), representado pela Secretaria Estadual de Cultura (SEC). O órgão executor era a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), atualmente dividida entre SP Urbanismo e SP Obras.

O convênio previa inicialmente um investimento de R\$ 15.144.631,00 o qual após dez aditamentos do contrato, entre 2002 e 2012, foi reduzido para R\$ 9.733.215,50. Esse investimento, inicialmente contava com contrapartidas provenientes do MinC, da PMSP e do Estado, mas, a partir de 2006, o GESP deixou de contribuir e coube à PMSP cobrir também a parte estadual.

## **Imóveis envolvidos no programa<sup>42</sup>**

### **a. Imóveis Públicos**

Entre os anos de 2002 a 2009 foram investidos quase 4 milhões de reais para viabilizar a execução dos serviços de conservação e restauro de oito bens tombados públicos e um logradouro público, cujos serviços da obra foram completamente executados. São eles:

---

<sup>41</sup> Conforme tabela “Conjuntos urbanos protegidos até janeiro de 2017 – Fonte: Depam/Iphan”, disponível no site do IPHAN. Acesso em 16/11/2018.

<sup>42</sup> Todas as informações referentes aos projetos e obras executadas no âmbito do Programa Monumenta em São Paulo foram retiradas do “Relatório de Cumprimento de Atividades” elaborado em 2013 pela coordenadoria da SP Urbanismo. Esse material foi disponibilizado à autora em entrevista realizada no dia 05/12/2018 com a antiga Coordenadora da Unidade Executora do Projeto (UEP) Sonia Regina Chiaradia.

Imóvel		Valor da obra (R\$)	Tipo de intervenção	Uso proposto	Período da obra
Edifício Ramos de Azevedo e Anexo (Arquivo Histórico Municipal Washington Luís)		1.544.834,58	Conservação e restauro das fachadas do prédio principal e anexo	Arquivo Municipal do DPH/SMC	11/2006 a 01/2009
Edifício Paula Souza (Antigo Laboratório da Escola Politécnica)		242.581,24	Conservação e restauro da fachada frontal	Administração do Centro Paula Souza (CEETEPS)	11/2006 a 10/2009
Museu de Arte Sacra (Galilé da Capela do Mosteiro da Imaculada Conceição da Luz)		146.011,43	Conservação e restauro da galilé e dos telhados	Átlio de uso religioso	06/2006 a 10/2006
Parque da Luz	Casa do Administrador (Sede do Parque da Luz)	548.900,36	Conservação e Restauro do Edifício	Administrativo	11/2006 a 06/2007
	Antiga casa de chá - Ponto Chic	118.990,64	Conservação e Restauro do Edifício	Lazer - Casa de chá	04/2006 a 09/2006
	Coreto nº 2 e antigo ponto de bondes	19.923,91	Conservação e Restauro	Lazer	12/2005 a 02/2006
Chaminé da Luz (Rua João Teodoro)		16.913,95	Restauro e Conservação	Contemplativo	02/2002 a 03/2002
Praça Coronel Fernando Prestes		1.326.326,36	Conservação e Restauro	Espaço público	01/2006 a 08/2006

**Tabela 2.** Imóveis públicos que tiveram obras de conservação e restauro financiadas com os recursos do Programa Monumenta. Fonte: Relatório de Cumprimento de Objeto, SP Urbanismo, 2013.

Segundo a SP Urbanismo, para a conservação e o restauro dos edifícios foram enfrentados desafios de diversas ordens tais como licitações prejudicadas, licitações não lançadas por falta de tempo e dificuldades em definir os valores orçamentários, considerando que ações de restauro requerem serviços especializados e específicos, difíceis de serem orçados. Além disso, os baixos valores das licitações (valor global) eram pouco atrativos e dificultavam a contratação das empresas para executar as obras. No caso do Edifício Paula Souza, por exemplo, foram necessárias três licitações até que aparecesse alguma empresa interessada.

Os edifícios foram inaugurados com uso determinado e os equipamentos do Parque da Luz, embora não tenham uso específico, têm seu usufruto associado ao cotidiano do parque. Apenas a Chaminé da Luz foi entregue sem uso especificado. Atualmente, os bens que apresentam melhor estado de conservação são aqueles diariamente utilizados, como é o caso dos Edifícios Ramos de Azevedo e Paula Souza e do Museu de Arte Sacra.

#### b. Imóveis privados

Segundo a diretriz nacional do Programa Monumenta, o eixo de incentivo à conservação de imóveis tombados privados se deu através da contratação de financiamentos. Os recursos do Programa seriam utilizados para financiar as obras e estimular o uso desses imóveis. Todo o dinheiro adquirido pelos proprietários dos bens tombados para as intervenções nos seus imóveis seria devolvido exclusivamente para a Prefeitura e depositado num fundo

criado especificamente para gerenciar os recursos do Monumenta. Dessa forma, foi criado em 2003 o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural da Área do Projeto Luz (FUNPATRI) que tinha como objetivos principais a manutenção por 20 anos dos imóveis públicos restaurados e o investimento em outros projetos públicos na área.

O primeiro chamamento para a sua composição ocorreu apenas em 2011 e nem todas as entidades civis que deveriam participar da sua gerência se apresentaram. Destaca-se a falta de interesse da indústria local de turismo e de organizações não-governamentais de moradores da região. Com isso, o FUNPATRI começou a ser efetivamente utilizado somente no primeiro semestre de 2012, pouco tempo antes de o Programa Monumenta deixar de funcionar em São Paulo.

### c. Os financiamentos

Os critérios para a seleção dos imóveis privados consideravam a relevância histórica do imóvel, e priorizavam os bens tombados em esfera federal, seguidos pelos tombamentos estaduais e municipais. Também eram considerados o estado de conservação desses bens, a renda familiar dos proprietários e o valor do investimento próprio do proponente do restauro. Tinham maior vantagem os proponentes que investiriam mais, porém também ganhavam uma maior pontuação os casos em que os proprietários tivessem renda familiar mensal mais baixa.

Para tornar o financiamento mais atrativo, não seriam cobrados juros para o seu pagamento e a quitação total do valor poderia ser feita em até dez anos para os imóveis comerciais, até quinze anos para os imóveis habitacionais e mistos e em até vinte anos para os imóveis habitacionais e mistos cujos proprietários comprovassem renda familiar mensal inferior a três salários mínimos.

Apesar das facilidades para a obtenção de financiamento, esse incentivo não gerou um grande número de ações de conservação de imóveis tombados privados. Foram lançados três editais de seleção para financiamento os quais receberam apenas sete propostas. Segundo a então Coordenadora do Monumenta em São Paulo<sup>43</sup>, a grande dificuldade desses financiamentos foi a própria Caixa Econômica Federal que, por questões burocráticas, inabilitava a realização dos financiamentos. Conforme dados da Tabela 3, observa-se que grande parte dos imóveis, de fato, não conseguiu dar andamento ao processo por apresentar restrições jurídicas/financeiras.

---

<sup>43</sup> Sonia Regina Chiaradia, antiga Coordenadora da Unidade Executora do Projeto (UEP). Atualmente Diretora de Participação e Representação dos Empregados da SP Urbanismo.

Apenas um imóvel – uma casa na Vila Economizadora, antiga vila de uso predominantemente residencial, tombada pelo CONDEPHAAT e pelo CONPRESP – conseguiu se utilizar desse financiamento. Envolvendo um valor baixo de apenas R\$ 49.549,55, esse financiamento, sozinho, resultou num retorno pequeno para o FUNPATRI, ficando muito longe do esperado para garantir a auto sustentabilidade do programa.

Edital	Beneficiário	Concessão do Financiamento	Tipo de intervenção	Valor do Financiamento Aprovado (R\$)	Contrapartida	Situação da obra
1	Edifício Condomínio Santa Josefa. Pça. Gal. Osório, 11.	A documentação financeira não foi aprovada pela CEF.	Restauo e recuperação das fachadas	600.000,00	0,00	Não iniciada
2	Colégio Santa Inês. Rua Três Rios, 362.	Desistiu em abril de 2007.	Restauo e recuperação das fachadas	1.358.800,00	151.200,00	Realizada com recursos próprios
3	João Frediani Filho	Apresentou restrição que impediu o financiamento.	Restauo e recuperação das fachadas e cobertura	37.447,08	0,00	Não aprovado pela CEF
3	Mitra Arquidiocesana de São Paulo	Projeto aprovado, utilizado como contrapartida do GESP no programa. (R\$ 2,2 milhões).	Restauo das fachadas interna e externa, demolição de acréscimos	5.396.822,18	2.542.064,58	Não iniciada
3	Dilton Araujo Santana	Apresentou restrição que impediu o financiamento.	Restauo e recuperação das fachadas e cobertura	27.855,66	0,00	Não iniciada/ Não aprovado pela CEF
3	Alex Gerales Uzueli	Análise jurídica/financeira finalizada estando apto ao financiamento.	Restauo e Recuperação das fachadas e cobertura	49.549,55	0,00	Contrato assinado. Obra concluída
3	Associação Auxiliadora das Classes Laboriosas	Análise jurídica/financeira realizada. Apresentou restrição que impediu o financiamento.	Restauo e Recuperação das fachadas	1.780.000,00	950.000,00	Não aprovado pela CEF

**Tabela 3.** Imóveis privados que apresentaram interesse nos editais para financiamento de obras de conservação e restauro. Em lilás, o único imóvel que conseguiu realizar o financiamento.

Fonte: Relatório de Cumprimento de Objeto, SP Urbanismo, 2013.

A ação do Programa Monumenta na cidade de São Paulo terminou em dezembro de 2012. Segundo a Coordenadora do Programa na cidade, o contrato poderia ter sido renovado, porém não houve interesse da nova gestão municipal (governo Fernando Haddad, 2013-2016). Considerando que nem todo o valor disponibilizado para a execução das obras na cidade foi utilizado, o município devolveu o dinheiro ao Ministério da Cultura.

#### 1.2.4. Iniciativa privada

Também faz parte da política de financiamento da conservação do patrimônio cultural paulistano a possibilidade de celebrar termos de cooperação com a iniciativa privada. Essa alternativa busca estimular a participação da iniciativa privada na execução e no financiamento de projetos e obras de conservação e restauro de bens tombados públicos e privados.

A regulamentação dessa possibilidade de cooperação foi desenvolvida em conjunto pelos órgãos de planejamento urbano e da cultura e aprovada pelo Decreto nº 57.667, de 2017. Conhecido como “Decreto de Telas”, considerando a vigorosa redução da publicidade no município por conta da Lei Cidade Limpa<sup>44</sup>, a cooperação se baseia na permissão da exibição de publicidade das empresas patrocinadoras das obras de conservação e restauro através da inserção de seus nomes, produtos, serviços e endereço eletrônico nas telas de proteção das fachadas e tapumes durante o período de execução da obra. Os patrocinadores podem se responsabilizar pela execução dos serviços de conservação e restauro (empresa cooperante) ou contribuir com o financiamento parcial ou total da ação objeto da cooperação (empresa apoiadora).

A proposta de cooperação pode partir da própria SMC ou por iniciativa de pessoas físicas ou jurídicas que se interessarem em patrocinar qualquer melhoria nos bens de valor cultural da cidade. Mediante aprovação do órgão de preservação, esses termos de cooperação podem ter como objeto a elaboração de projetos de restauro, a execução de obras de restauro e a execução de ações de conservação.

Esse decreto também reviu a regulamentação do Programa Adote uma Obra Artística<sup>45</sup>, que havia sido regulamentado em 1994, regrido o patrocínio de ações de conservação e restauro de monumentos artísticos localizados em vias e logradouros públicos por parte da iniciativa privada nos mesmos moldes do que foi previsto para os bens imóveis.

Destaca-se que as obras de conservação e restauro em andamento que já estejam se utilizando dos outros benefícios previstos para bens de valor cultural – ou seja, a Transferência do Direito de Construir e o incentivo fiscal de IPTU – não podem celebrar esse termo de cooperação com a iniciativa privada. Os imóveis que estiverem em obras para corrigir as

---

<sup>44</sup> Lei Municipal nº 14.223, de 26 de setembro de 2006. Conhecida como “Lei Cidade Limpa”, dispõe sobre a ordenação dos elementos presentes na paisagem urbana visíveis a partir de logradouro público no Município de São Paulo. Tem como objetivo melhorar a qualidade de vida urbana principalmente através do combate à poluição visual, da priorização da sinalização de interesse público e da proteção e preservação dos bens de interesse histórico e cultural. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L14223.pdf>>. Acesso em: 23/07/2018.

<sup>45</sup> Programa que visa fomentar a iniciativa privada a executar intervenções de conservação e restauro em obras e monumentos artísticos, tais como esculturas e fontes, instaladas em vias e logradouros públicos. Sua primeira versão foi aprovada pelo Decreto nº 34.511/1994, revogado pelo “Decreto de Telas”.

irregularidades conforme Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) também não poderão ser objeto de termo de cooperação.

Conforme pesquisas realizadas em dezembro de 2019 nas publicações do Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC-SP), durante toda a vigência do Decreto de Telas foram firmados apenas oito Termos de Cooperação, sendo que um deles foi revogado menos de dois meses após a sua assinatura. Dos sete Termos vigentes, quatro foram celebrados no âmbito do “Programa Adote uma Obra Artística” e somente dois foram firmados para a realização de intervenções de conservação em edificações tombadas.

Segundo a Diretora do DPH, Raquel Schenkman, esse incentivo não tem sido muito utilizado por problemas de divulgação, pela sua complexidade de aplicação e também por esse meio de propaganda não ser mais tão atrativo para o mercado, o qual tem se interessado mais por mídias digitais.

Em setembro de 2018 foi firmado o último Termo de Cooperação, sendo esse o único relacionado à conservação de edificação tombada. Com o objetivo de incentivar a restauração de dois sobrados localizados à Av. Brigadeiro Luiz Antônio, esse Termo ainda não atingiu os seus objetivos. Em vistoria realizada em julho de 2019, conforme a Figura 5 ao lado, os dois imóveis encontram-se envolvidos por telas de proteção sem nenhum tipo de inserção de propagandas – conforme autorizado e incentivado pelo decreto de 2017 – e não havia sinal de obras de conservação em andamento. Os dois imóveis apresentavam-se aparentemente sem uso e em mau estado de conservação.



**Figura 5.** Imóveis à Av. Brigadeiro Luís Antônio, em mau estado de conservação.

Fonte: Foto tirada pela autora, julho de 2019.

Na tabela abaixo estão compilados os Termos de Cooperação firmados entre a Prefeitura e a iniciativa privada, nos termos do Decreto nº 57.667/17, onde também pode ser observada a concentração da aplicação desse instrumento entre as Subprefeituras Sé, Pinheiros e Vila Mariana:

Bem cultural	Subprefeitura	Ação de preservação	Empresa cooperante	Data do Termo
Theatro Municipal de São Paulo	Sé	Limpeza das quatro fachadas	Empresa Construtora Brasil S.A., (Grupo MOTA-ENGIL)	26/05/2017
Monumento ao Milênio da Polônia Cristã	Pinheiros	Conservação e restauro "Adote uma Obra"	Casa Sanguszko de Cultura Polonesa	26/05/2017
Praça Ramos de Azevedo e todas as suas esculturas	Sé	Restauro e revitalização "Adote uma Obra"	Associação per San Paolo	16/09/2017
Fonte São Paulo-Milão Praça Cidade de Milão	Vila Mariana	Restauro	Istituto Europeo di Design-Escola; Pirelli; TP Ind. de Pneus Brasil	15/11/2017 REVOGADO EM 2018
Largo do Arouche	Sé	Revitalização paisagística e urbanística	Associação Viva o Centro	31/01/2018
Escultura "O Caixeiro" Praça Gino Struffaldi	Sé	Transferência e manutenção "Adote Uma Obra"	FECOMERCIO/SP	07/06/2018
Monumento em Homenagem aos Pioneiros da Imigração Japonesa e seu entorno	Vila Mariana	Manutenção por 3 anos "Adote Uma Obra"	Federação das Assoc. de Províncias do Japão no Brasil	20/07/2018
Imóveis à Av. Brigadeiro Luiz Antônio, 1595 a 1607	Sé	Restauração de imóvel	E E E Empreendimentos Imobiliários	07/09/2018

**Tabela 4.** Ações de conservação e restauro viabilizadas pelo "Decreto de Telas". Em lilás as edificações tombadas beneficiárias desse incentivo.

Fonte: Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC-SP).

## 1.2.5. Orçamento público

### A. Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano

Instituído em 1985 pela mesma lei que criou o CONPRESP, o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano (FUNCAP) teve a sua regulamentação<sup>46</sup> aprovada somente 20 anos após a sua criação e os seus recursos foram utilizados pela primeira vez apenas no ano de 2016. Suas fontes de arrecadação são: dotações orçamentárias; doações e legados de terceiros; rendimentos advindos da aplicação de seus recursos; e o valor das multas<sup>47</sup> aplicadas sobre os proprietários que tenham causado danos no patrimônio cultural como demolição, descaracterização e qualquer alteração em bens tombados sem a prévia autorização do CONPRESP.

<sup>46</sup> A regulamentação do FUNCAP foi aprovada pelo Decreto nº 47.493, de 2006, alterado pelo Decreto nº 54.805, de 2014.

<sup>47</sup> O valor das multas é proporcional à natureza e à gravidade dos danos, conforme quadros anexos ao Decreto nº 54.805/14 e o seu cálculo é realizado pelo Departamento do Patrimônio Histórico. Após a aprovação do CONPRESP, a multa é aplicada pela Prefeitura Regional onde está localizado o imóvel que sofreu a irregularidade.

Seus recursos devem ser aplicados prioritariamente para a execução de obras de manutenção, conservação e restauro de bens públicos municipais e para a aquisição de bens tombados pela Prefeitura Municipal de São Paulo. No entanto, eles também podem ser utilizados para financiar a realização de obras de manutenção, conservação e restauro de imóveis tombados de propriedade privada desde que seus proprietários permitam a fruição pública gratuita no imóvel para a realização de atividades culturais, educacionais ou sociais por pelo menos vinte anos. Em último caso, os recursos do FUNCAP também podem ser utilizados para financiar obras em imóveis tombados de propriedade particular quando o proprietário comprovar incapacidade financeira.

Nas hipóteses em que os recursos do FUNCAP forem aplicados em imóveis de propriedade privada, fica a encargo do proprietário a contratação dos serviços e a compra de materiais. Cabe ao poder público apenas o repasse dos recursos financeiros conforme o cronograma da obra, condicionado à autorização do CONPRESP e à fiscalização do DPH quanto ao andamento dos serviços. O DPH pode se envolver na coordenação de projetos de conservação e restauro, na elaboração de planos de manutenção e na especificação de serviços e materiais, tanto para bens públicos quanto particulares, mediante termo de cooperação.

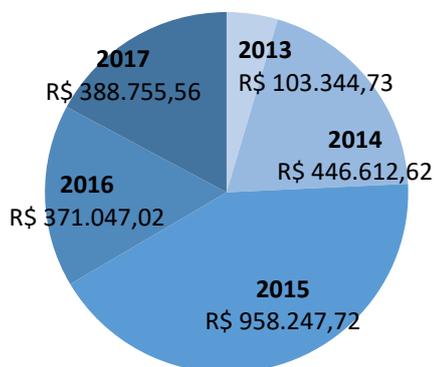
De acordo com as informações disponibilizadas<sup>48</sup> pela SMC, até julho de 2018, os recursos do FUNCAP não haviam sido utilizados para a realização de nenhuma obra em edifício tombado, tendo sido aplicados em apenas duas intervenções de bens públicos:

- a) Restauro do Painel escultórico em bronze do Monumento à Independência:**
  - Localização: Parque do Ipiranga – Distrito do Ipiranga, Subprefeitura Ipiranga.
  - Período de execução da obra: setembro/2016 – novembro/2016
  - Investimento: R\$ 1.098.709,23
  
- b) Restauro dos Arcos da Jandaia:**
  - Localização: Rua Jandaia - Distrito da República, Subprefeitura Sé.
  - Período de execução da obra: novembro/2016 – julho/2017
  - Investimento: R\$ 791.011,04

---

<sup>48</sup> Em resposta a questionamento submetido pela autora em 23 de julho de 2018 no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Paulo (Protocolo 032207). Esse portal funciona em atendimento à Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei Federal nº 12.527, de 2011). Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx>>

Conforme gráfico contendo as receitas anuais de 2013 a 2017 do FUNCAP, concedido pela SMC, o Fundo contava com R\$ 2.268.007,65 no total. Os valores anuais totais dispostos no gráfico foram calculados já considerando os gastos nas duas intervenções de restauro descritas.



**Gráfico 1.** Receitas anuais do FUNCAP, no período de 2013 a 2017.  
Fonte: Secretaria Municipal da Cultura (SMC-PMSP).

Durante o ano de 2019, a SMC esclareceu<sup>49</sup> que os recursos do FUNCAP foram aplicados para a realização de mais duas ações de preservação do patrimônio cultural da cidade, sendo uma delas vinculada a um imóvel tombado. São elas:

**a) Conservação da antiga Casa Sede do Sítio Mirim:**

- Localização: Praça Sítio Mirim, s/n. - Vila Jacuí, São Miguel.
- Ação contratada: Serviços técnicos profissionais de arquitetura de elaboração do projeto executivo do restauro/reconstrução das ruínas.
- Termo de Contrato nº 058/SMC.DPH/2019
- Investimento: R\$ 180.000,00

**b) Restauro do conjunto de esculturas no Parque da Luz:**

- Localização: Praça da Luz. – Bom Retiro, Sé.
- Ação contratada: restauro das esculturas em mármore branco instaladas no entorno do Lago Cruz de Malta no Parque da Luz.
- Termo de Contrato nº 066/SMC.DPH/2019
- Investimento: R\$ 128.056,48

Ainda segundo a SMC, em dezembro de 2019 o FUNCAP possuía aplicado o valor total de R\$ 2.082.252,00. Na Proposta Orçamentária de 2020 já existe a previsão da utilização de mais R\$ 546.000,00 – o que corresponde a aproximadamente 26% do valor total disponível no Fundo – para complementar as duas intervenções aprovadas em 2019. A Secretaria da Cultura não soube informar sobre a utilização do restante dos recursos disponíveis no FUNCAP.

<sup>49</sup> Em resposta a questionamento submetido pela autora em 14 de novembro de 2019 no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Paulo (Protocolo 043820), sanado pela SMC em 13 de dezembro de 2019.

## B. Fundo de Desenvolvimento Urbano

Criado pelo Plano Diretor de 2002, o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) tem a finalidade de financiar planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais decorrentes das ações definidas pelo Plano Diretor, tendo como referência o Programa de Metas do Município. Trata-se, portanto, de um dos instrumentos mais importantes da política urbana municipal.

O regramento do FUNDURB foi revisto e atualizado no PDE de 2014 e regulamentado pelo Decreto nº 57.547/16. Atualmente o Fundo se encontra vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, que exerce a presidência do seu Conselho Gestor. Inclusive, uma das novidades da lei de 2014 foi a definição da composição desse conselho, garantindo a participação da sociedade civil de modo paritário frente aos membros do poder público.

As fontes de arrecadação do Fundo são as mesmas previstas desde 2002<sup>50</sup>, sendo que a mais expressiva delas é a decorrente do pagamento da contrapartida da Outorga Onerosa do Direito de Construir. As prioridades de destinação dos recursos do FUNDURB também são as mesmas desde a sua criação, porém no regramento mais recente foram estabelecidas as obrigatoriedades de investimentos de pelo menos 30% dos recursos para projetos e produção de Habitação de Interesse Social bem como para a aquisição de terrenos bem localizados para a implantação de HIS, e pelo menos 30% para a implantação de sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres e também para a implantação e realização de melhorias nas vias estruturais<sup>51</sup>.

O restante dos recursos deve ser investido nas outras finalidades do Fundo, estando entre elas a “proteção, recuperação e valorização de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC”<sup>52</sup>. Ressalta-se que a destinação de recursos do Fundo para essa finalidade é obrigatória, mas não há uma definição de destinação mínima.

Os valores relativos ao período de 2007 a 2012, por não estarem organizados no site da SMDU, foram levantados no Sistema de Orçamentos e Finanças (SOF)<sup>53</sup>. Nesse período observou-se que os valores repassados para a Secretaria Municipal da Cultura apresentaram

---

<sup>50</sup> Lei nº 16.050/14, art. 337.

<sup>51</sup> As destinações de recursos do FUNDURB estabelecidas pelo artigo 340 do PDE/14 foram alteradas pela Lei nº 17.217, de 23 de outubro de 2019. Com isso, foram incluídas as possibilidades de utilização do Fundo para projeto e produção de HIS (e não somente para a aquisição de terrenos), e também para a execução de melhorias no sistema viário. Essa última alteração pode ser considerada controversa, tendo em vista que não faz parte dos objetivos do PDE incentivar o transporte individual.

<sup>52</sup> Lei nº 16.050/14, art. 339, inciso V.

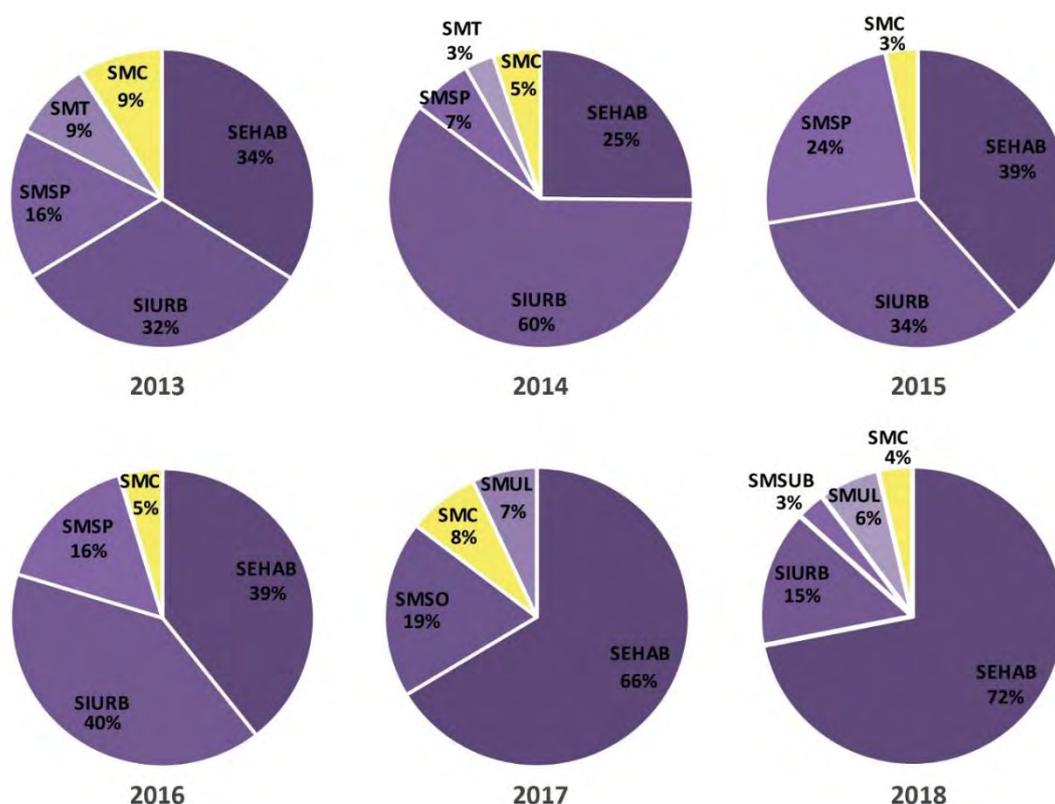
<sup>53</sup> Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/seosof/>> Acesso em: 12/12/2019.

grandes variações. Observa-se que no ano de 2009 menos de 4% foi investido nesta Pasta enquanto que em 2010 foram investidos quase 40% dos recursos do Fundo em ações da Secretaria da Cultura. O expressivo repasse de 2010 é atribuído às obras para a instalação da Praça das Artes, no Vale do Anhangabaú:

Secretaria	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SEHAB	0,00	30.557.071,53	59.718.712,41	27.497.834,99	54.883.793,80	69.145.546,84
SIURB / SMSO	16.798.218,23	65.980.094,24	63.105.419,31	10.119.950,37	39.479.249,88	116.542.702,26
SMSP / SMPR	862.377,83	15.975.594,68	5.559.578,47	3.427.439,15	98.759.286,37	73.587.820,39
SMC	1.574.515,62	12.128.302,78	7.692.541,47	44.529.487,30	47.866.303,86	76.449.246,22
SVMA	8.146.174,13	27.121.887,15	47.375.200,06	30.396.939,30	36.531.332,04	37.685.540,92
SMT	172.310,50	25.545.601,76	13.971.033,24	4.170.111,04	12.961.617,90	26.772.046,55
<b>TOTAL ANO</b>	<b>27.553.596,31</b>	<b>177.308.552,14</b>	<b>197.422.484,96</b>	<b>120.141.762,15</b>	<b>290.481.583,85</b>	<b>400.182.903,18</b>
% SMC	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	5,71%	6,84%	3,90%	37,06%	16,48%	19,10%

**Tabela 5.** Destinação de recursos do FUNDURB por Secretaria, 2007 – 2012.  
Fonte: SOF, 2019.

No que se refere ao período mais recente - 2013 a 2018 -, os dados foram disponibilizados detalhadamente pela Prefeitura, o que viabilizou uma análise mais acurada dos investimentos realizados pela Secretaria da Cultura. Nota-se que os recursos investidos em ações da Secretaria Municipal da Cultura variaram de 3 a 9% da arrecadação do Fundo, totalizando R\$ 69.639.934,34, conforme pode ser observado nos gráficos a seguir:



**Gráfico 2.** Destinação de recursos do FUNDURB por Secretaria, 2013 – 2018.  
Fonte: Acompanhamento dos Projetos Aprovados – FUNDURB. SMDU/PMSP. Elaborado pela autora, 2019.

Os projetos aprovados da SMC não são voltados apenas para intervenções em imóveis tombados; também foram realizadas reformas para a instalação de equipamentos culturais públicos como bibliotecas, casas de cultura e centros culturais. Ao longo desses seis anos, a Cultura se utilizou dos recursos do FUNDURB para realizar intervenções em 47 imóveis (além de investimentos gerais em diversos equipamentos culturais municipais), sendo que apenas vinte deles são tombados. No entanto, ao analisarmos esses dados considerando os valores pecuniários investidos, observa-se que grande parte dos recursos foram aplicados na conservação e restauro dos bens tombados.

Entre 2013 e 2018 foram investidos R\$ 1.550.078,53 no gerenciamento e fiscalização das obras do Edifício Sampaio Moreira e do Arquivo Histórico Municipal; R\$ 5.524.494,51 na instalação de infraestruturas como ar condicionado, acústica e adequações no layout interno da Praça das Artes, da Biblioteca Mário de Andrade e do Teatro Paulo Eiró; R\$ 403.867,79 para a elaboração de projetos de conservação e restauro do Teatro São Caetano, do Centro Cultural São Paulo, da Oca e do Pavilhão das Culturas Brasileiras no Parque Ibirapuera; R\$ 18.608.138,07 para a execução de reformas em 12 imóveis tombados; e R\$ 29.551.675,43 para ações de restauro na Casa do Bandeirante, no Edifício Sampaio Moreira, no Edifício Ramos de Azevedo e no Centro Cultural de São Paulo.

Conforme dados<sup>54</sup> sistematizados na Tabela 6, na próxima página, durante o período de 2013 a 2018, foram investidos no total R\$ 56.010.939,76 nos vinte bens tombados, ou seja, quase 81% dos recursos do FUNDURB utilizados pela SMC nesse período.

---

<sup>54</sup> Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao\\_social/fundos/fundurb/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/)>. Acesso em 13//02/2020.

Imóvel	Endereço	Período investimento	Objetivos	Valor pago
Cine Art Palácio	Av. São João, 419	2013	Projeto	0,00
Praça das Artes	Av. São João, 281	2013	Instalação de infraestrutura	49.818,49
Casa do Bandeirante	Pça. Monteiro Lobato, s/n	2013	Restauo	1.211.636,11
Edifício Sampaio Moreira	R. Libero Badaró, 346	2013 a 2018	Restauo, gerenciamento e fiscalização da obra	27.549.944,54
Biblioteca Mário de Andrade	R. da Consolação, 94	2013 a 2016	Instalação de infraestrutura e reforma	866.893,20
Edifício Ramos de Azevedo – Torre da Memória Paulistana	Pça. Coronel Fernando Prestes, 152	2013 e 2014	Restauo, gerenciamento e fiscalização da obra e construção de edifício anexo	4.523.088,77
Teatro Arthur Azevedo	Av. Paes de Barros, 955	2013 e 2014	Reforma e ampliação do teatro	7.261.017,48
Biblioteca Sérgio Buarque de Holanda	R. Victório Santim, 44	2013 e 2014	Reforma	171.775,45
Teatro Paulo Eiró	Av. Adolfo Pinheiro, 765	2013, 2014 e 2016	Reforma e instalação de infraestrutura	10.183.895,95
Casarão da Celso Garcia	Av. Celso Garcia, 819 (849)	2014	Obras de requalificação preliminar	128.911,98
Centro Cultural São Paulo	R. Vergueiro, 1000	2014 a 2017	Restauo, projeto, reforma e instalação de infraestrutura	2.118.559,24
Casa Modernista	R. Santa Cruz, 325	2015 e 2016	Obra emergencial para reconstrução do muro divisório e de arrimo	442.493,94
Pavilhão das Culturas Brasileiras	Parque do Ibirapuera	2015 e 2017	Projeto executivo e reforma	22.623,16
Pavilhão Lucas Nogueira Garcez [Oca]	Parque do Ibirapuera	2016	Projeto de restauo e requalificação urbana	204.000,00
Casa de Cultura Tendal da Lapa	R. Constanza, 72	2016 a 2018	Reforma e conservação da cobertura e manutenção predial	455.298,63
Casa do Hip Hop	Baixos do Viaduto do Chá [Galeria Formosa]	2016 e 2017	Reforma	0,00
Vila Itororó	R. Pedroso, 238	2017	Restauo	0,00
Cripta Imperial do Monumento do Ipiranga	Parque da Independência	2017	Restauo	0,00
Casa de Cultura Vila Guilherme	Pça. Oscar da Silva, 110	2018	Reforma	805.993,82
Teatro João Caetano	R. Borges Lagoa, 650	2018	Projeto	14.989,00
<b>Total</b>				<b>56.010.939,76</b>

**Tabela 6.** Imóveis tombados públicos que receberam recursos do FUNDURB.  
Fonte: Adaptado de SMDU/PMSP, 2019.

A destinação obrigatória de recursos do FUNDURB para obras de conservação e restauo de imóveis tombados públicos é mais uma vinculação das políticas de preservação cultural e planejamento urbano que deve ser observada e acompanhada com cuidado, em especial pelo fato de ainda estar sendo pouco aplicada em bens tombados – considerando a quantidade de imóveis tombados da cidade – e por estar bastante concentrada nas subprefeituras centrais do município.

## 1.3. A conservação do patrimônio cultural no planejamento urbano

### 1.3.1. Operações Urbanas

Atualmente a cidade de São Paulo conta com quatro Operações Urbanas vigentes: Operação Urbana Centro, Operação Urbana Consorciada Água Branca, Operação Urbana Consorciada Faria Lima e Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. Além dessas operações urbanas, está em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo o projeto de lei para aprovar mais uma operação urbana, que será denominada Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, que corresponderá quase que à totalidade do Setor Arco Tamanduateí, da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), definida pelo PDE de 2014.

Importantes ferramentas do planejamento urbano paulistano, as operações urbanas estabelecem regramentos urbanísticos específicos para determinadas porções da cidade, com a intenção de transformar esses ambientes urbanos através do incentivo a um maior adensamento populacional e construtivo nessas áreas.

Considerando que essa é uma das principais ferramentas de planejamento urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo e que todas as operações urbanas vigentes contêm imóveis tombados dentro de seus perímetros, observar como esse instrumento urbanístico considera a presença do patrimônio cultural é uma maneira de compreender como o setor de planejamento urbano municipal lida com a questão das pré-existências históricas e culturais da cidade.

Desde a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014, o município começou a contar com uma nova ferramenta de planejamento urbano, denominada Projeto de Intervenção Urbana (PIU). Os PIUs são estudos técnicos elaborados pelo poder público com o objetivo de

(...) subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística (Lei nº 16.050/14, art. 136)

Ou seja, o PIU é o meio para o poder público reconhecer uma determinada região da cidade, suas características, potencialidades e desafios para então decidir qual o instrumento urbanístico mais adequado a ser aplicado no local, podendo optar entre a instituição de uma operação urbana, uma área de intervenção urbana, uma área de estruturação local ou uma concessão urbanística.

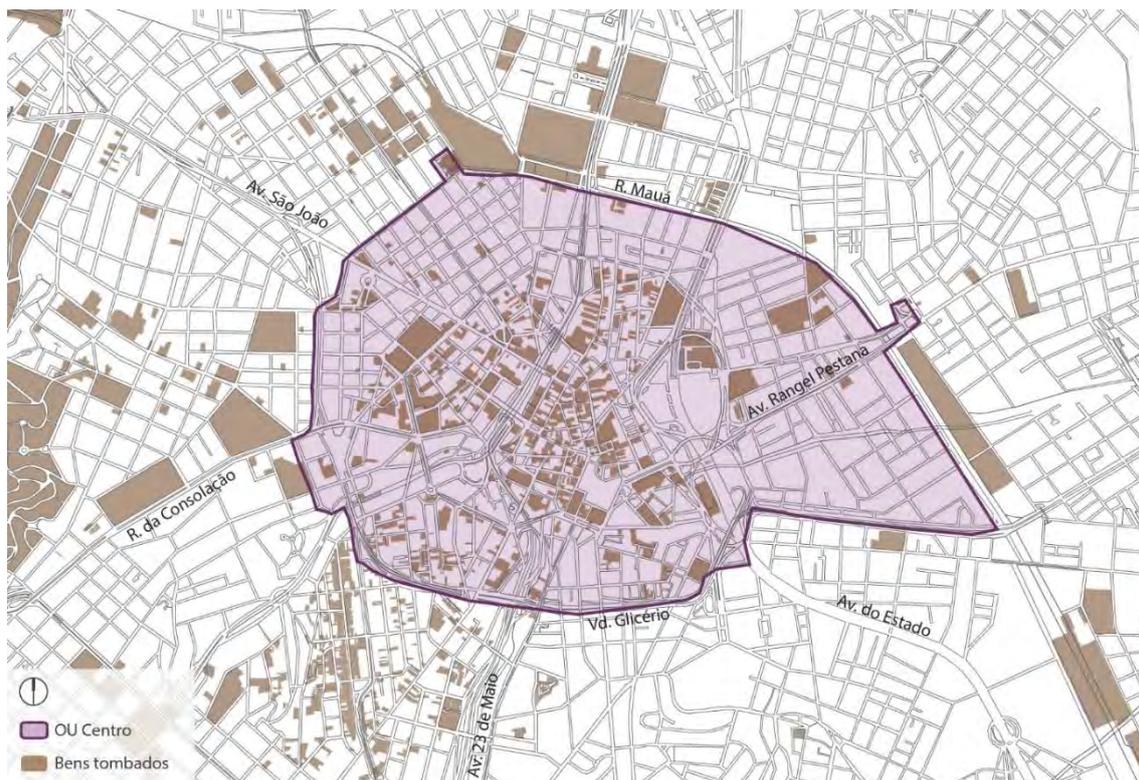
De acordo com informações disponibilizadas pela Portal Gestão Urbana<sup>55</sup>, atualmente existem 14 PIUs no município, nas mais diversas fases: cinco PIUs encontram-se em fase de proposição (Arco Tietê, Nações Unidas, Minhocão, Jockey Club e Vila Olímpia); quatro estão em andamento, em fase de encaminhamento jurídico (Arco Jurubatuba, Bairros Tamandateí, Arco Pinheiros e Vila Leopoldina); outros quatro já estão em fase de implantação (Anhembí, Pacaembu, Terminal Princesa Isabel e NESP) e apenas um, o PIU Setor Central, está em fase de discussão pública. Ainda, existem mais três Projetos que foram suspensos (Rio Branco, Terminal Capelina e Terminal Campo Limpo).

Protagonistas de extensos debates, os PIUs têm se apresentado como uma interessante ferramenta do planejamento urbano utilizada pelo Poder Público. No entanto, considerando que muitos deles ainda se encontram em fase de elaboração e que aqueles já estão em fase de implantação ainda são muito recentes, a presente pesquisa não se debruçará sobre os PIUs, por ainda não ser possível analisar os seus resultados de aplicação.

---

<sup>55</sup> Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>>. Acesso em 13/02/2020.

## A. Operação Urbana Centro e Projeto de Intervenção Urbana Setor Central



**Mapa 5.** Operação Urbana Centro e os bens tombados no seu perímetro e entorno.

Fonte: Elaborado pela autora sobre dados disponibilizados na Plataforma GeoSampa – Prefeitura Municipal de São Paulo, 2019.

A Operação Urbana Centro foi consolidada através da Lei Municipal nº 12.349, de 1997. A necessidade de revisão dessa lei foi prevista pelo Plano Diretor Estratégico de 2014<sup>56</sup> e está em andamento através da elaboração do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Setor Central.

Anteriormente à OU Centro, já havia sido aprovada uma outra operação urbana para um pequeno perímetro na região central da cidade: a Operação Urbana Anhangabaú. Aprovada em 1991, foi a primeira operação urbana implantada no município de São Paulo, e tinha dentre os seus objetivos incentivar a diversificação de usos no seu perímetro e também promover a preservação do patrimônio ambiental e histórico. Fazia parte das suas estratégias a transferência de potencial construtivo dos imóveis de interesse histórico e cultural para empreendimentos localizados fora do seu perímetro. Os recursos obtidos com essas negociações seriam aplicados em obras de conservação e restauro desses imóveis, bem como em melhorias dos espaços públicos e da infraestrutura de drenagem do Vale do Anhangabaú (MONTANDON, 2009).

A OU Anhangabaú teve vigência de apenas 3 anos e serviu como base para a elaboração da Operação Urbana Centro, que substituiu a operação urbana de 1991 aumentando a sua área

---

<sup>56</sup> Lei nº 16.050/14, art. 382, §2º.

de abrangência. Assim como no caso do instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir, ambas operações urbanas também foram implantadas na cidade de São Paulo anteriormente à sua previsão como parte da política urbana pelo Estatuto da Cidade<sup>57</sup>.

Com o objetivo de tornar a área central da cidade mais atrativa para investimentos imobiliários, turísticos e culturais, a proposta de uma operação urbana nessa região teve como base a experiência de outros países que concediam incentivos à preservação do patrimônio por meio da utilização orientada da legislação de uso e ocupação do solo vigente. Foi o caso da França em 1975, com o instrumento *plafond legal de densité* e dos Estados Unidos, mais especificamente no já citado Plano de Chicago de 1973, com a transferência de potencial construtivo (FROÉS, 2004).

Conforme Kara-José (2007), um dos principais agentes que atuou pela aprovação da Operação Urbana Centro na década de 1990 foi a Associação Viva o Centro:

Apesar do malogro da Operação Urbana Anhangabaú, a defesa de criação de um instrumento semelhante para ser aplicado em uma área maior do Centro se tornaria desde 1993 uma das maiores bandeiras da Associação Viva o Centro, como forma de viabilizar investimentos de um interesse empresarial existente – novamente a ideia da demanda ‘reprimida’ – e configurar assim as tais parcerias público-privadas para capacitação da pretensa ‘cidade mundial’. (KARA-JOSÉ, 2007, p.119).

Fundada em 1991 e vigente até os dias de hoje, a Viva o Centro é uma associação sem fins lucrativos composta por entidades e empresas que são vinculadas ou têm sede na região central da cidade<sup>58</sup>. Seu principal objetivo é promover o desenvolvimento econômico da área central de São Paulo se utilizando das potencialidades turísticas e culturais do bairro como estratégias para fomentar esse desenvolvimento.

A participação dessa associação no processo de elaboração da lei da OU Centro, pode ter contribuído para a aprovação de diretrizes que buscam estimular o caráter turístico e cultural da região, haja vista um dos objetivos específicos dessa Operação Urbana ser “incentivar a vitalidade cultural e a animação da área central da cidade” (art. 2º, inciso IX). Nesse sentido, uma das estratégias trazidas pela OU Centro foi o estímulo à implantação de áreas destinadas a usos culturais como cinemas, teatros, salas de espetáculos e museus as quais não são

---

<sup>57</sup> Os instrumentos da política urbana estão listados de forma não exaustiva no art. 4º da Lei nº 10.257/01.

<sup>58</sup> Fazem parte do conselho da Associação Viva o Centro entidades como o Serviço Social do Comércio (SESC); o Sindicato da Habitação (Secovi); a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FECOMÉRCIO); a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP); o Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de São Paulo; o Centro Universitário Belas Artes de São Paulo; o Sindicato dos Comerciantes de São Paulo; e representantes de bens tombados icônicos do bairro como a Casa da Bóia e o Mosteiro de São Bento. Fonte: <<http://www.vivaocentro.org.br/quem-somos/estrutura.aspx>>. Acesso em: 22/01/2019.

computadas no cálculo do coeficiente de aproveitamento para reformas e novas edificações dentro do perímetro da OU (artigo 3º, inciso IV).

Além dos incentivos relacionados às qualidades turísticas e culturais da área, a OU Centro também estabelece estratégias comuns a operações urbanas no geral, como a possibilidade de alterações de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo e também do Código de Obras e Edificações, mediante pagamento de contrapartida financeira para a Prefeitura. Os recursos obtidos são aplicados pelo poder público em obras de melhorias urbanas públicas dentro do perímetro da OU.

A lei também incentiva o remembramento de lotes por meio da concessão de área construída adicional sem cobrança de contrapartida, buscando criar terrenos passíveis de receber novo potencial construtivo, contribuindo com uma renovação da morfologia urbana da área. Esse tipo de estímulo pode ser interessante para outras áreas da cidade, porém numa região onde se encontra mais de 30% dos imóveis tombados do município<sup>59</sup>, esse tipo de estímulo não colabora com os objetivos da preservação do patrimônio histórico além de contribuir com um processo de expulsão dos moradores e das atividades pré-existentes.

Para os quase 900 imóveis tombados localizados dentro do perímetro da OU Centro, o poder público, mais uma vez, apostou na transferência de potencial construtivo. Com cálculos diferentes do estabelecido pela Lei nº 9.725/1984, a sua aplicação foi a única estratégia prevista por esta lei para estimular a conservação desse conjunto de bens de interesse histórico e cultural.

Conforme observado por Montandon (2009), a proposição dessas estratégias urbanísticas não foi acompanhada de um projeto urbano, havendo uma clara expectativa na efetividade dos instrumentos urbanísticos:

As diretrizes urbanísticas da Operação Urbana Centro abarcam principalmente a ampliação e recuperação de espaços públicos, a intensificação do uso do solo e sua respectiva diversificação, e a conservação e o restauro dos edifícios de interesse histórico, arquitetônico e ambiental. A partir da ausência de um programa de obras, fica evidente a expectativa de promoção das transformações esperadas através dos incentivos urbanísticos. (MONTANDON, 2009, p. 55).

Durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) foi elaborado um relatório para avaliar os resultados obtidos por essa operação urbana. Nesse momento foi levantado que os mecanismos proporcionados por essa lei resultavam em poucos recursos para o poder público

---

<sup>59</sup> Conforme dados disponibilizados em janeiro de 2019 pela Coordenadoria de Legislação, Uso e Ocupação do Solo (DEUSO/SMUL), o município de São Paulo conta com 2.723 imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR sendo que 861 encontram-se dentro do atual perímetro da Operação Urbana Centro.

ao mesmo tempo em que a transferência de potencial construtivo ficava sob o controle da iniciativa privada, gerando um volume de potencial transferido muito superior ao que o zoneamento permitia nas áreas receptoras (MONTANDON, 2009).

Nesse contexto, considerando os 22 anos de vigência dessa lei, é possível afirmar que as transformações esperadas para a região central da cidade não foram alcançadas, o que reforça a necessidade de revisão dessa ferramenta.

### O Projeto de Intervenção Urbana Setor Central

A partir do disposto no PDE de 2014, em abril de 2018, deu-se início o processo de revisão da Lei da Operação Urbana Centro por meio da elaboração do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Setor Central. Assim como na OU Centro, o PIU Setor Central trabalha os temas da moradia, da diversificação de usos e da atração de investimentos privados para a região. Porém, considerando o foco deste trabalho sobre as ações de incentivo à conservação do patrimônio cultural da cidade, a seguir serão exploradas apenas as diretrizes pertinentes à política de preservação patrimonial.

Além da Transferência do Direito de Construir – que será desenvolvida no próximo capítulo desta pesquisa – o PIU Setor Central prevê outras ferramentas para incentivar a conservação dos bens tombados da região. A ser aplicado concomitantemente à TDC, os imóveis tombados também poderão se utilizar do “Bônus Equivalente de Preservação” a ser concedido em decorrência da execução de ações de preservação e recuperação de edificações de grande porte classificadas como ZEPEC-BIR (Minuta do Projeto de Lei, art. 53<sup>60</sup>).

Essa bonificação funcionará por meio da emissão pelo poder público de certificados de potencial construtivo adicional – nos mesmos moldes das Declarações de Potencial Construtivo Transferível emitidas para a TDC – para os empreendedores/proprietários que se responsabilizarem pelo restauro de bens tombados dentro do perímetro. Esses certificados só poderão ser utilizados dentro do perímetro do Setor Central, numa área onde o poder público tem a intenção de estimular o adensamento tanto construtivo quanto populacional. Para assegurar a utilização desse incentivo, a Prefeitura pretende propor que os empreendimentos nessa área só conseguirão atingir o potencial construtivo máximo se fizerem uso dessa Bonificação.

---

Minuta do Projeto de Lei do PIU Setor Central disponível em: <<https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/minuta-piu-setor-central>>. Acesso em: 13/02/2020.

O cálculo do Bônus de Preservação será feito com base na área construída total do bem tombado, excluída a área de potencial transferível da TDC. Isso significa que os imóveis com grandes potenciais transferíveis da TDC não poderão se utilizar das duas ferramentas. Com isso o poder público busca controlar a produção de área adicional transferível, ao mesmo tempo em que procura estimular a aplicação dessas estratégias de preservação aos imóveis tombados de pequeno porte. O cálculo para alienar a área virtual gerada pelo Bônus da Preservação será o mesmo utilizado pela TDC, constante do PDE de 2014.

Os Bônus serão concedidos por meio de editais de chamamento público e foi prevista uma limitação total para a emissão das Declarações de Potencial Construtivo Adicional do Bônus correspondente a 270.000 m<sup>2</sup>. Essa outra forma de controlar a área adicional gerada pelo instrumento além de também incentivar a utilização dessa nova ferramenta.

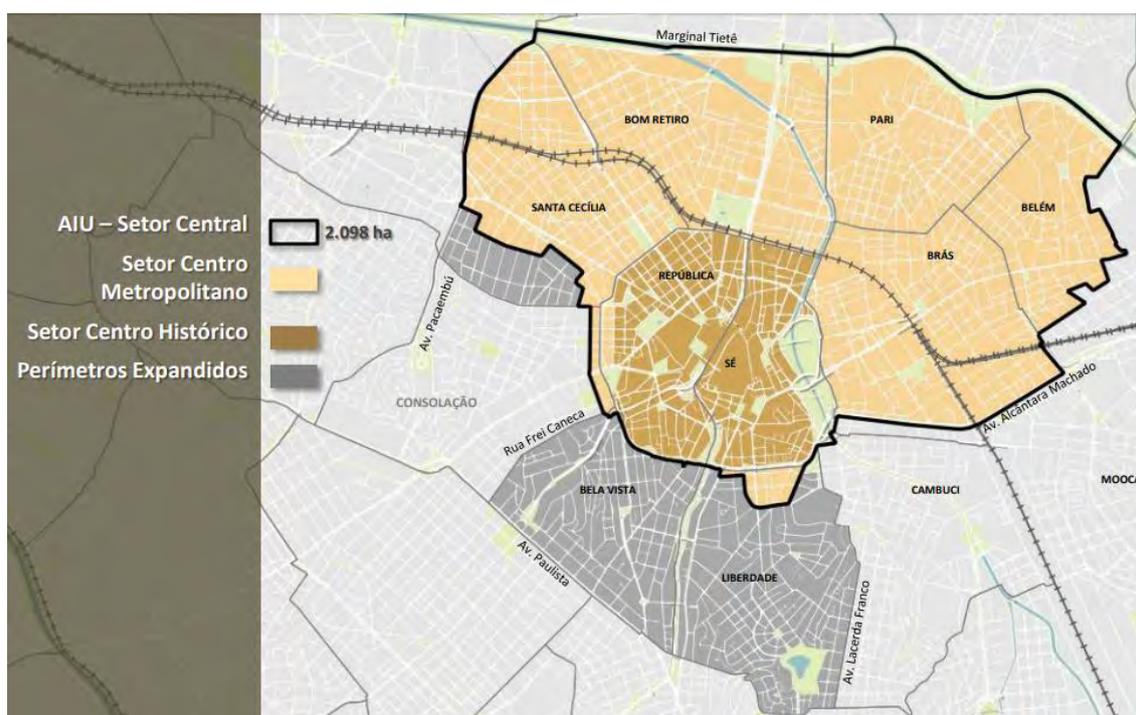
Trata-se, portanto, de uma ideia interessante que visa proporcionar um incentivo adicional à política de conservação dos bens tombados do Setor Central da cidade. Porém, a Prefeitura pretende utilizar esse mesmo molde de bonificação também para estimular a produção de habitação de interesse social (em atendimento à faixa de HIS 1) e a requalificação de edificações construídas até o ano de 1980, não necessariamente tombadas. Todas são ações prioritárias para a área central e devem ser estimuladas, mas a disponibilização de uma mesma forma de certificados para o mercado pode gerar uma concorrência entre esses objetivos, resultando em ações pontuais e não numa política capaz de transformar a paisagem urbana.

Diferente do que acontece atualmente na OU Centro, além das estratégias baseadas em instrumentos urbanísticos, o PIU Setor Central pretende também desenhar projetos urbanos com base nas características históricas pré-existentes na região. Para isso, o Departamento do Patrimônio Histórico (DPH/SMC) tem trabalhado na delimitação de perímetros específicos denominados Áreas de Interesse de Preservação e Valorização do Patrimônio Cultural (AIPC), que abrangem áreas com “características singulares do ponto de vista da morfologia urbana, arquitetônica, paisagística, simbólica e cultural, dotadas de identidade e memória e que permanecem como documentos representativos do processo de urbanização do município” (Minuta do Projeto de Lei, art. 66).

As AIPCs são compostas pelos perímetros estabelecidos pelas resoluções de tombamento, pelas Áreas Envolvíveis de bem tombados e por um novo conceito, criado para esta lei, denominado Perímetros do Inventário Ambiental Urbano (PIAU), que envolve localidades com grande concentração de bens tombados configurando manchas urbanas relevantes para a memória da cidade – um conceito bastante similar ao da antiga Z8-200.

Essas Áreas de Interesse de Preservação serão criadas e revistas a critério do órgão de preservação municipal com base na aprovação de novas resoluções de tombamento. Essas áreas poderão ser objeto de ações e projetos específicos para requalificação de bens e espaços públicos a serem orientadas e supervisionadas pela SMC.

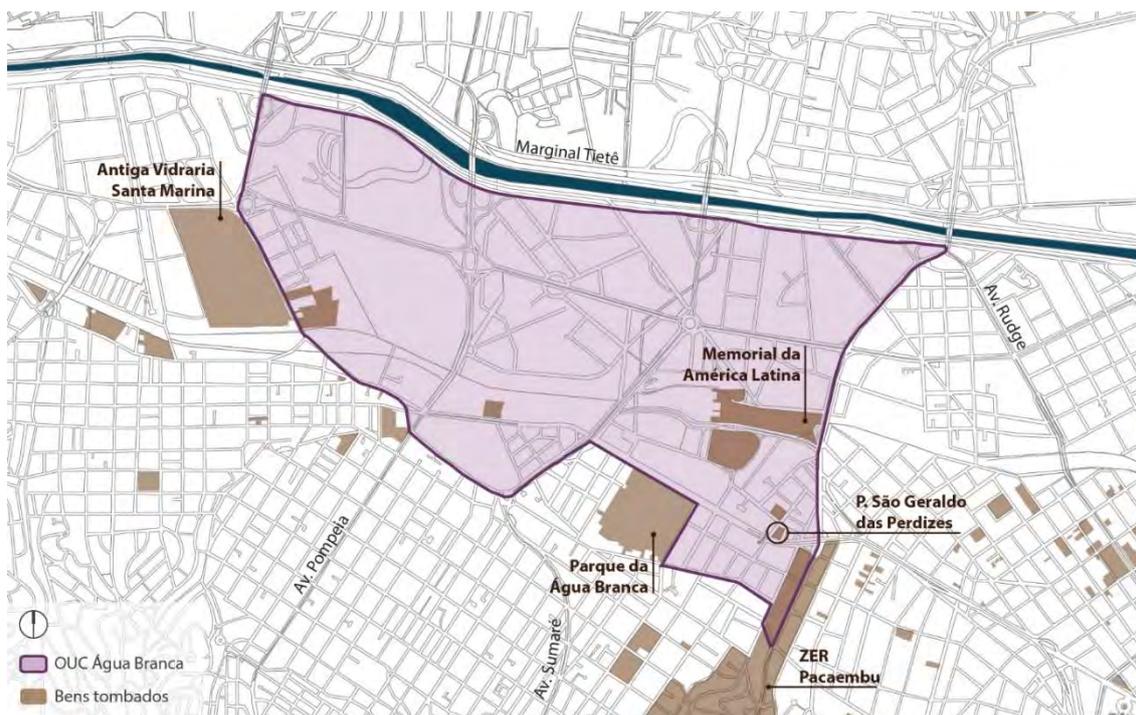
Conforme o Mapa 6 abaixo, observa-se que a área de abrangência do PIU Setor Central – perímetro delimitado pela linha preta – é substancialmente maior do que a área atualmente abrangida pela OU Centro. O PIU Setor Central também conta com dois perímetros expandidos onde pretende-se aplicar parte dos incentivos previstos para incentivar a conservação do edifícios de valor histórico e cultural.



**Mapa 6.** PIU Setor Central e seus perímetros expandidos.

Fonte: Apresentação da SP Urbanismo: Avanços na modelagem para incentivo de reforma/retrofit de bens tombados, 2019.

## B. Operação Urbana Consorciada Água Branca



**Mapa 7.** Operação Urbana Consorciada Água Branca e os bens tombados no seu perímetro e entorno.  
Fonte: Elaborado pela autora sobre dados disponibilizados na Plataforma GeoSampa – Prefeitura Municipal de São Paulo, 2019.

A Operação Urbana Água Branca foi aprovada através da Lei Municipal nº 11.774, de 1995, que foi revista e revogada pela Lei Municipal nº 15.893, de 2013. No momento da sua primeira aprovação, em 1995, o seu perímetro continha apenas um imóvel com processo de tombamento aberto pelo CONPRESP (Paróquia São Geraldo das Perdizes – Res. 05/1990) e não havia nenhum imóvel enquadrado como Z8-200. O CONDEPHAAT já havia iniciado os estudos para o tombamento do Memorial da América Latina, porém o tombamento estadual foi aprovado apenas em 1997.

Mesmo sem possuir uma expressiva quantidade de bens de interesse histórico e cultural, a lei da OU Água Branca de 1995 previa a transferência de potencial construtivo para incentivar a conservação e o restauro dos imóveis tombados e que viessem a ser tombados, enquadrados como Z8-200, que estivessem dentro do seu perímetro<sup>61</sup>. Esses imóveis poderiam transferir apenas para lotes localizados fora da área da OU Água Branca e o seu potencial transferível era equivalente ao seu potencial construtivo não utilizado, considerando o coeficiente de aproveitamento máximo do lote definido pela lei de uso e ocupação do solo. A lei apresentava inclusive o cálculo a ser utilizado para a efetivação da transferência de potencial construtivo.

<sup>61</sup> Lei Municipal nº 11.774/1995, art. 9º.

Na revisão da lei da Operação Urbana Água Branca, aprovada em 2013, todo o conteúdo referente à transferência de potencial construtivo foi suprimido, provavelmente por esse instrumento urbanístico ter sido incorporado no regramento do Plano Diretor de 2002.

Entre os anos de 1995 e 2013, foram tombados 4 imóveis nessa área, inclusive o Memorial da América Latina, expressivo conjunto arquitetônico de autoria do arquiteto Oscar Niemeyer, que além de ser um marco da arquitetura modernista em São Paulo também é um marco na paisagem urbana da região uma vez que ele envolve duas grandes quadras da OU Água Branca e possui um potencial transformador tanto pelas suas dimensões quanto por ser um polo de atratividade turística.

Apesar da expressividade arquitetônica e urbana do Memorial da América Latina, não há nenhuma referência a ele na revisão da Lei da OUC Água Branca. Inclusive, a única menção feita ao tema do patrimônio cultural no regramento mais recente é quanto ao “levantamento do patrimônio cultural no perímetro da Operação Urbana Consorciada, incluindo os bens de natureza material e imaterial”<sup>62</sup>, como parte do programa de intervenções da OUC. Não foi prevista a aplicação de nenhum instrumento urbanístico nem de incentivos fiscais específicos para a valorização do patrimônio cultural e tampouco foram desenvolvidos desenhos de melhoramentos viários e das áreas públicas lindeiras aos imóveis tombados compreendidos por essa Operação Urbana que pudessem qualificar a sua presença no território.

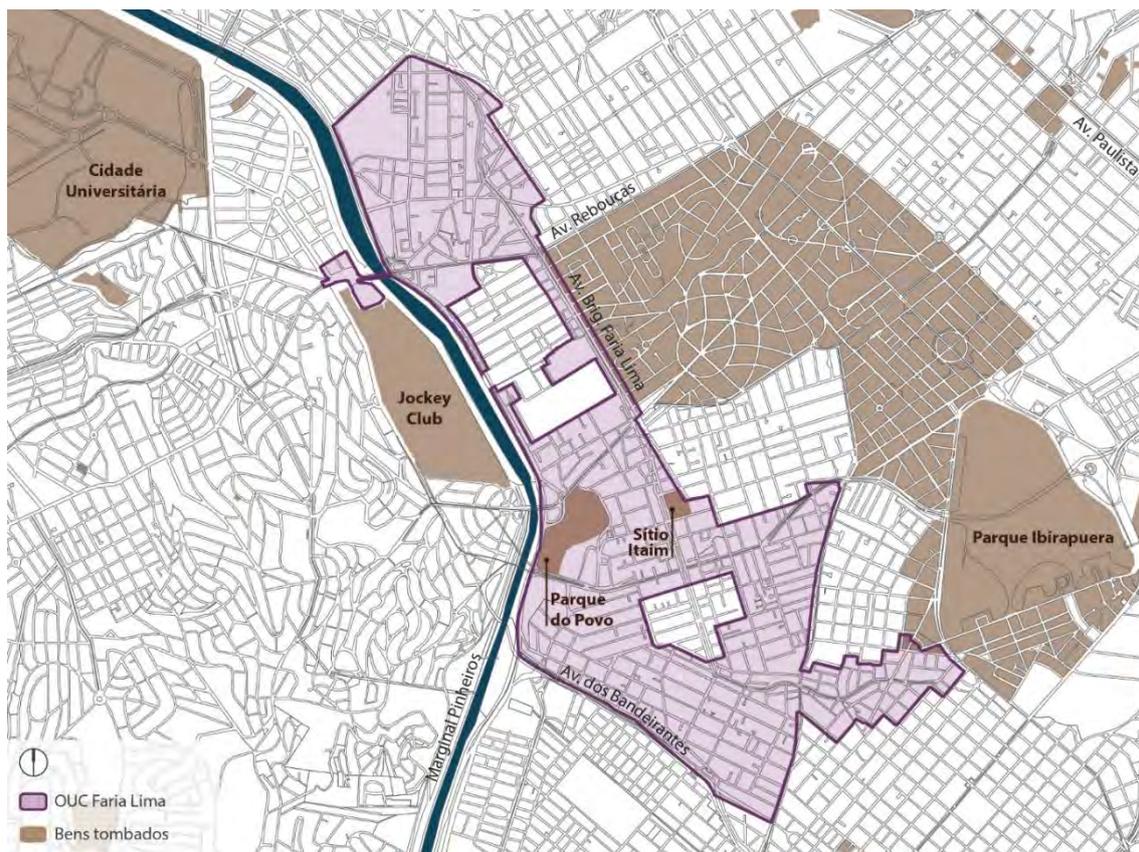
Inclusive, é importante citar que durante o processo de revisão da OU Água Branca, no início da década de 2010, a sociedade civil se organizou e protocolou junto à Prefeitura uma solicitação para que fosse realizado um inventário do patrimônio arqueológico, histórico, arquitetônico, urbanístico e fabril no perímetro envolvido pela OU<sup>63</sup>. Essa manifestação da comunidade interessada pela área foi a responsável pela inclusão do já citado item no programa de intervenções da OU Água Branca prevendo a efetivação desse levantamento sobre o patrimônio cultural da região. Segundo informações do “Movimento Água Branca SP”, grupo organizado pela sociedade civil, foi dado início à elaboração de uma minuta de termo de referência para a contratação de serviços para a realização do citado inventário.

---

<sup>62</sup> Lei Municipal nº 15.893/13, art. 9º, inciso VII.

<sup>63</sup> De acordo com informações divulgadas pelo “Movimento Água Branca SP”, disponíveis em: < <https://movimentoaguabrancasp.blogspot.com/2019/08/o-que-queremos-preservar.html>>. Acesso em: 13/02/2020.

### C. Operação Urbana Consorciada Faria Lima



**Mapa 8.** Operação Urbana Consorciada Faria Lima e os bens tombados no seu perímetro e entorno.

Fonte: Elaborado pela autora sobre dados disponibilizados na Plataforma GeoSampa – Prefeitura Municipal de São Paulo, 2019.

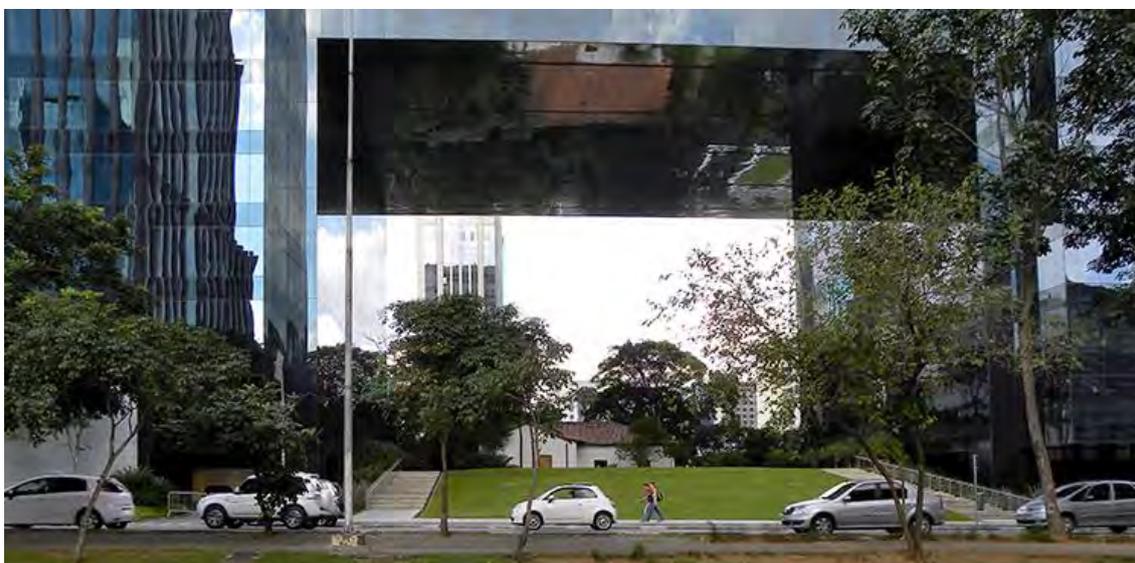
A Operação Urbana Consorciada Faria Lima foi aprovada através da Lei Municipal nº 11.732, de 1995, que posteriormente foi revista e revogada pela Lei Municipal nº 13.769, de 2004. No momento da aprovação da primeira lei, em março de 1995, havia apenas um imóvel de valor histórico e cultural contido em seu perímetro. Tombada nas esferas estadual (Res. SC 46/1982) e municipal (Res. 05/1991), a Casa Sede do Antigo Sítio Itaim é um dos únicos remanescentes da arquitetura em taipa no município de São Paulo e já havia sido enquadrada como Z8-200 pela SEMPLA em 1984.

Considerando a importância desse imóvel, a Lei da OUC Faria Lima – tanto o texto de 1995 quanto o de 2004 - dispõe especificamente sobre ele, condicionando a utilização dos incentivos estabelecidos pela operação urbana referentes a acréscimos em área construída computável, taxa de ocupação e possibilidade de alteração de uso, à preservação, conservação e restauração do bem protegido. Além disso, qualquer projeto de construção de edificação no imóvel em questão estaria sujeito à aprovação prévia da Câmara Técnica de Legislação Urbana (CTLU).

Apesar do regramento específico previsto para essa casa bandeirista, o resultado da aplicação dessa legislação não colaborou para a valorização da presença desse bem naquele

ambiente urbano. Considerando que a legislação urbanística permitia a utilização de um expressivo potencial construtivo naquele imóvel, foi construído - com a aplicação da Transferência do Direito de Construir do bem tombado no próprio lote, conforme já exposto nesta pesquisa - um grande edifício que envolve e “emoldura” o bem tombado, respeitando uma pequena área ajardinada no entorno imediato da casa. A nova edificação, espelhada, possui uma escala que condiz com as outras edificações da Avenida Faria Lima, porém não dialoga com a existência do bem protegido no seu próprio lote.

Existe o mérito de o novo edifício permitir a visualização e a fruição pública direta a partir da calçada da avenida até a edificação tombada, mas o ambiente urbano do bem tombado foi tão fortemente alterado que, apesar do minucioso trabalho de restauro da casa de taipa, ela ficou fora de contexto, assumindo um caráter quase que decorativo.



**Figura 6** Casa Sede do Sítio Itaim, vista a partir da Avenida Faria Lima.  
Fonte: <http://www.casasbandeiristas.com.br/casa-itaim/>. Acesso em: 04/08/2018.

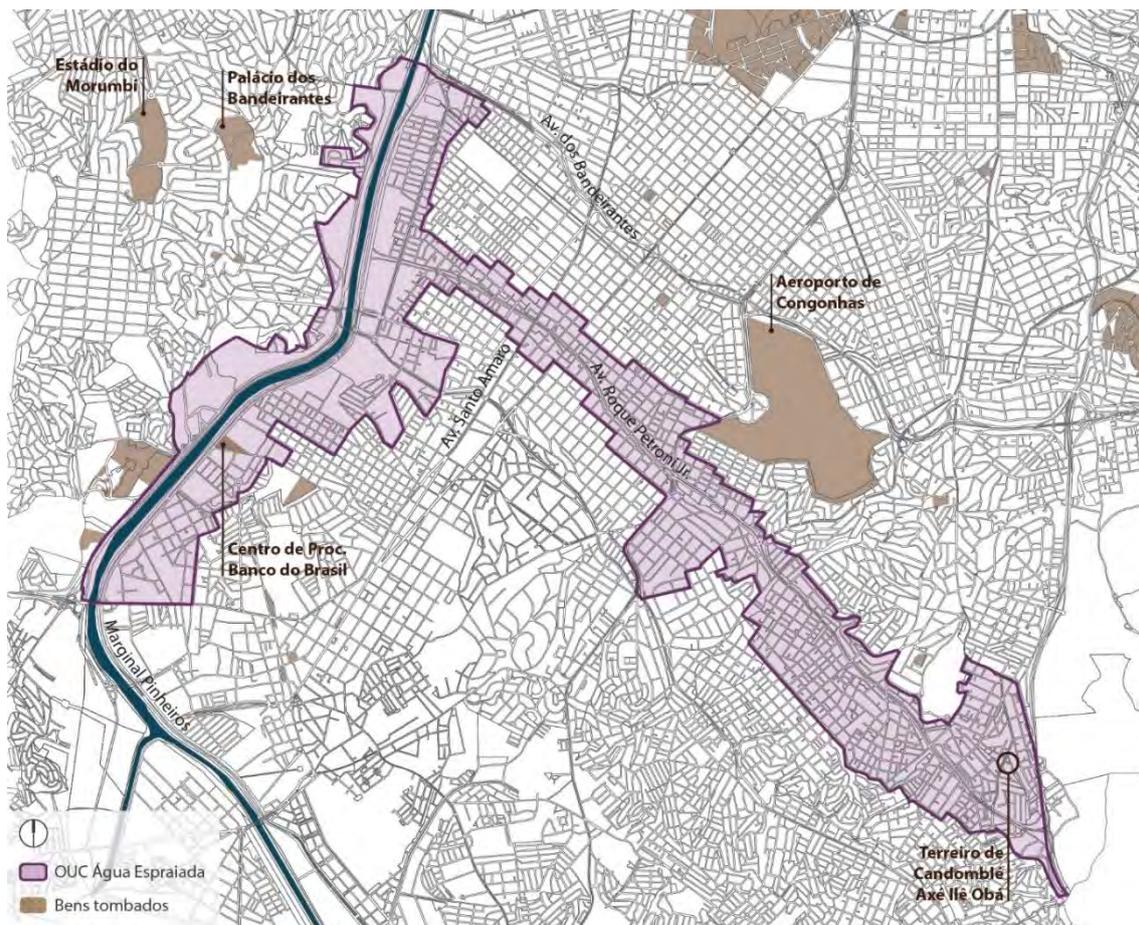
Outro imóvel de valor cultural compreendido pelo perímetro da OUC Faria Lima é o Parque do Povo, tombado na esfera estadual em 1995. Conforme a resolução publicada pelo CONDEPHAAT, o objetivo desse tombamento é:

(...) a preservação da base material para a realização das atividades culturais e de lazer ali desenvolvidas, com destaque para a histórica prática do futebol de várzea e atividades culturais, assim como promover a manutenção do parque e incentivar a melhora da qualidade ambiental de São Paulo (Res. SC 24/1995, publicada no DOE 06/06/95, p. 39).

O Parque do Povo, assim como o Memorial da América Latina, também é um marco na paisagem urbana devido às suas dimensões, e também é um polo atrativo para a região. Ou seja, além do seu reconhecido valor como bem cultural, o Parque também é um importante equipamento de lazer e de qualificação ambiental. Trata-se de um equipamento que poderia

servir como um ponto de partida para a estruturação de um sistema local de áreas verdes e de lazer que qualificasse os ambientes urbanos contidos na OUC Faria Lima. No entanto, apesar de fazer parte das diretrizes urbanísticas dessa operação urbana proporcionar a melhoria ambiental através da implantação de arborização, da criação de áreas verdes e de mecanismos que possibilitem a absorção e o escoamento das águas pluviais, não foi feita nenhuma menção à existência do Parque do Povo na lei da operação urbana, desconsiderando o seu valor ambiental e o seu valor histórico.

## D. Operação Urbana Consorciada Água Espreiada



**Mapa 9.** Operação Urbana Consorciada Água Espreiada e os bens tombados no seu perímetro e entorno.  
Fonte: Elaborado pela autora sobre dados disponibilizados na Plataforma GeoSampa – Prefeitura Municipal de São Paulo, 2019.

Aprovada pela Lei Municipal nº 13.260, de 2001, e alterada pela Lei Municipal nº 15.416, de 2011, a Operação Urbana Consorciada Água Espreiada também abrangia apenas um imóvel tombado em seu perímetro, no ano da aprovação da sua primeira lei: o Terreiro de Candomblé Axé Ilê Obá, protegido pelo CONDEPHAAT desde 1990 e tombado de ofício pelo CONPRESP em 1992. Diferente do ocorrido na OUC Faria Lima, no caso da OUC Água Espreiada não foram previstas diretrizes específicas para a valorização do seu único imóvel tombado.

Recentemente foi protegido no âmbito municipal mais um imóvel dentro dessa área: o Centro de Processamento de Dados do Banco do Brasil. Esse bem integra a Resolução 29/2018 que tomba 28 edifícios de arquitetura modernista, aprovada no primeiro semestre de 2018.

### 1.3.2. Plano Diretor Estratégico 2014 e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo 2016

Além da aplicação do instrumento urbanístico da TDC, que será detalhada adiante neste trabalho, e da destinação de recursos do FUNDURB para financiamento de obras em imóveis tombados públicos, o PDE vigente prevê a utilização de outras ferramentas de gestão do patrimônio cultural do município a serem aplicadas nas Zonas Especiais de Preservação Cultural.

Diferente do previsto na legislação anterior, os imóveis enquadrados como ZEPEC podem receber a instalação de atividades classificadas como não Residencial-3 (nR3), mediante anuência do CONPRESP. As atividades nR3 correspondem a empreendimentos de comércio e serviços de grande porte, como locais de reunião e comércio de alimentação com lotação superior a 500 pessoas e também serviços de saúde e educação com grandes áreas construídas. São usos que podem causar impactos indesejados em bens tombados e por isso eram proibidos no regramento anterior. No entanto, a permissão de instalação de mais uma categoria de uso – sempre considerando a deliberação favorável do órgão de preservação – pode favorecer a utilização desses imóveis, fato imprescindível para a sua conservação. Nessa mesma linha, a LPUOS vigente também aumentou a possibilidade de uso das ZEPEC (especificamente dos Bens Imóveis Representativos - BIR) ao permitir a instalação de atividades relacionadas à visita do imóvel e de locais de exposições, além dos usos já permitidos na respectiva zona de uso.

Outra novidade da legislação corrente é a permissão do uso da Outorga Onerosa do Direito de Construir em imóveis enquadrados como ZEPEC. Como qualquer intervenção a ser realizada nesses imóveis, o órgão de preservação competente deve ser ouvido e as disposições constantes das resoluções de tombamento devem ser consideradas no novo projeto. Assim como a permissão de mais uma categoria de uso, a autorização para construir área adicional nos terrenos dos imóveis tombados também é uma estratégia para incentivar o uso e a integração dos imóveis tombados no cotidiano da cidade.

Previsto na lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de 2004 e acolhido pelo PDE de 2014, outro instrumento da política urbana e patrimonial a ser aplicado nas ZEPEC é a concessão de incentivo fiscal no pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). A ser regulamentado por lei específica, o PDE condiciona o incentivo à conservação, manutenção e não descaracterização do imóvel, tendo como referência os elementos que justificaram o seu tombamento. O PDE de 2014 traz a possibilidade de o mesmo incentivo ser aplicado também sobre o Imposto Sobre Serviços (ISS). Ainda que a aplicação desse incentivo esteja prevista na legislação municipal desde 2004, ela nunca foi regulamentada. Sabe-se que alguns projetos de lei sobre o tema foram enviados à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) e não obtiveram

sucesso. Atualmente há um projeto de lei em andamento<sup>64</sup>, dispondo sobre ações para fomentar o desenvolvimento econômico de bens tombados, que traz dentre as suas estratégias a possibilidade de isenções parciais no pagamento do IPTU de imóveis tombados.

Associadas aos incentivos, também foram estabelecidas sanções a serem aplicadas sobre os proprietários dos imóveis em ZEPEC com o intuito de evitar que bens tombados sejam abandonados ou descaracterizados e também para evitar a especulação imobiliária sobre eles. Caso isso aconteça, o PDE determinou que seja firmado um Termo de Ajustamento de Conduta Cultural (TACC), obrigando os responsáveis a reparar integralmente os danos causados.

Os termos do TACC e as sanções para os casos de demolição ou destruição proposital, causada pela não conservação ou descaracterização irreversível do bem tombado foram especificados na LPUOS de 2016. Além das penalidades a serem aplicadas pelo órgão de preservação, a legislação urbanística impõe o seguinte (art. 26):

- I - multa, conforme Quadro 5 e legislação específica;
- II - a extinção da faculdade de transferência do potencial construtivo e, caso tenha sido realizada, a devolução em dobro e corrigida do valor correspondente ao potencial construtivo transferido referenciado no cadastro de valores da outorga onerosa do direito de construir, conforme Quadro 14 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE;
- III - coeficiente de aproveitamento básico passará a ser igual a 0,1 (um décimo);
- IV - o fator de interesse social e o fator de planejamento da outorga onerosa do direito de construir passarão a ter o valor igual a 2 (dois) cada um;
- V - impedimento de aplicação de todos os incentivos previstos nesta lei.

Quanto aos usos permitidos no terreno do recém-demolido bem tombado, o TACC dispõe que só poderão ser construídos empreendimentos voltados à promoção de atividades culturais, serviços públicos sociais ou habitação de interesse social.

Por fim, mais uma disposição importante para a gestão dos imóveis tombados da cidade trazida pela LPUOS de 2016 foi o estabelecimento do prazo de dois anos para a análise, por parte dos órgãos de preservação competentes, dos imóveis com processos de tombamento aberto. É sabido que no município de São Paulo existiam imóveis com abertura de tombamento há décadas, como é o caso dos já citados imóveis listados pelas Subprefeituras, que tiveram abertura de tombamento em 2004 e só foram tombados definitivamente em 2017. O processo de tombamento aberto impõe sobre os imóveis as restrições de tombamento definitivo, porém

---

<sup>64</sup> PL 477/2017, de autoria da Vereadora Aline Cardoso, dispõe sobre o Programa de Fomento ao Desenvolvimento de Atividade Econômica em Bens Tombados e dá outras providências. O PL foi aprovado em primeira discussão tanto pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa quanto pelas Comissões de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente; de Administração Pública; de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia; e de Finanças, em parecer conjunto assinado em dezembro de 2017.

não permite a utilização dos respectivos benefícios. Assim, esses estavam numa situação bastante desconfortável tendo em vista que eles encontravam dificuldades e entraves para a execução de reformas ao mesmo tempo em que não recebiam nenhuma contrapartida.

Esse prazo era contado a partir da aprovação da LPUOS de 2016 e venceu em março de 2018. Em atendimento a essa disposição, o DPH e o CONPRESP realizaram uma força-tarefa para analisar esses casos e, aparentemente, todos foram deliberados dentro do prazo.

Apesar de ser uma estratégia muito interessante para a política de preservação do patrimônio cultural da cidade, ela apresenta uma falha grave: por estar vinculada à aprovação da lei de zoneamento e não à aprovação de cada resolução de abertura de tombamento, essa disposição perdeu a sua vigência em março de 2018. Com isso, mesmo tendo sido importante para obrigar o DPH a lidar com o passivo de imóveis com processo de tombamento em aberto, essa disposição da LPUOS não recai sobre os novos processos de abertura de tombamento, o que significa que, novamente, poderão ocorrer casos de processos de tombamento abertos por longos períodos.

#### 1.4. Considerações sobre este panorama

Procurou-se até aqui traçar um panorama das estratégias da política de preservação que buscam articular a preservação com sua gestão e financiamento, através de instrumentos que permitem o acesso à recursos para esta finalidade, com enfoque especialmente nos instrumentos de planejamento urbano – como zoneamento, plano diretor e instrumentos urbanísticos e tributários.

Há uma ampla gama de possibilidades de gestão e financiamento da preservação – via isenções de impostos, fundos públicos, venda ou transferência de potencial construtivo, programas e políticas de financiamento internacional, subsídios, entre outros. No entanto, embora todos estes exemplos possam ser encontrados para a gestão do patrimônio cultural em São Paulo, o panorama apresentado mostra que os recursos disponibilizados foram poucos, a gestão e disseminação dos instrumentos não ganhou fôlego, e o resultado é um número baixo de imóveis que acessaram estes recursos e, ainda menos, os que aplicaram na preservação do bem.

A partir do panorama das políticas municipais de preservação do patrimônio cultural sistematizado nesse capítulo, observa-se que ao longo dos últimos 44 anos – ou seja, desde que foi aprovada a primeira lei que reconhecia o valor histórico e cultural de um primeiro conjunto

de imóveis da cidade, em 1975 –, o município contou com a aprovação de um conjunto de regulações e programas que tinham dentre os seus objetivos específicos a execução de obras de conservação e restauro, porém parte delas já foi revogada. Nesse período, apenas vinte e quatro imóveis tombados privados e sete edificações tombadas públicas conseguiram se utilizar desses benefícios para promover a sua conservação. Somam-se a esse grupo mais dezenove bens tombados públicos que se beneficiaram dos recursos advindos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e do Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano (FUNCAP). Isso significa que apenas cinquenta das mais de três mil edificações tombadas – menos de 2%! – na cidade de São Paulo conseguiram, efetivamente, se utilizar de incentivos promovidos pelo poder público municipal.

Em paralelo a esse pacote de regramentos e investimentos específicos, tem-se o instrumento da Transferência do Direito de Construir. Desde a sua primeira regulamentação até o final de 2019, a TDC já envolveu quase 270 imóveis tombados da cidade, o que corresponde a quase 9% desses bens. Embora também seja um número pequeno se comparado à totalidade de imóveis tombados de São Paulo, a TDC sozinha conseguiu interessar a quase cinco vezes mais imóveis do que todos os outros incentivos específicos para a conservação do patrimônio cultural.

Vista atualmente como concorrente da OODC, a TDC na cidade de São Paulo – que apesar da incorporação de outras finalidades urbanísticas ainda é majoritariamente utilizada por imóveis tombados – encontra-se imersa na dinâmica da produção do mercado imobiliário, sendo capaz de estruturar um mercado de direitos de construir que quanto mais interessa ao empreendedor mais preocupa ao legislador.

O afastamento entre as matérias do planejamento urbano e da conservação do patrimônio cultural no âmbito das políticas públicas municipais fica evidente, e é ainda mais acentuado quando analisamos os projetos e planos urbanísticos elaborados pela Prefeitura Municipal de São Paulo. As Operações Urbanas Consorciadas (OUC), quando apresentam bens tombados dentro de seus perímetros tratam do tema apenas no que se refere à elaboração de inventários e indicam a necessidade de que sejam realizadas ações de subsídio à conservação desses imóveis. Nenhum desses planos apresenta diretrizes específicas voltadas para a preservação e tampouco se utilizam da existência desses edifícios de valor histórico e cultural para a elaboração de qualquer desenho ou diretriz de projeto urbano.

Nota-se que a principal – pode-se até dizer que única, face à não utilização de várias outras – ferramenta de incentivo à conservação do patrimônio cultural da cidade mencionada pelas normativas urbanísticas é a Transferência do Direito de Construir. A aplicação desse

instrumento da maneira como foi regrado pelo PDE de 2014 reativou em parte o diálogo entre as áreas de patrimônio cultural e planejamento urbano, porém o fato de a existência desses imóveis não ser concretamente considerada nos planos e projetos de alteração e desenvolvimento da cidade somado à maneira como tem funcionado esse instrumento no município indicam que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que esta articulação entre preservação e gestão e financiamento da preservação aconteça, na direção de valorizar os edifícios tombados em São Paulo.



## **CAPÍTULO 2**

Histórico da regulamentação da Transferência  
do Direito de Construir em São Paulo



Palacete Conde de Sarzedas, Sé

## 2 | Histórico da regulamentação da Transferência do Direito de Construir em São Paulo

Em São Paulo, desde a lei de zoneamento de 1972, a maioria dos lotes possui um regramento que define parâmetros construtivos de uso e ocupação do solo. No entanto, existem alguns casos onde o direito de construir estabelecido pela normativa urbana foi limitado em atendimento a algum interesse público, como acontece, por exemplo, com os imóveis tombados. Nesse sentido, a Transferência do Direito de Construir é um instrumento que, por definição, tem o objetivo de proporcionar a equidade entre os proprietários de imóveis urbanos, uma vez que, a partir da sua aplicação, é permitida a transferência ou a venda do direito de construir que lhes foi restrito para outros terrenos da cidade, localizados numa área que possa receber este potencial construtivo adicional.

Sendo assim, a TDC sempre envolve pelo menos dois imóveis: um imóvel que cede o potencial construtivo (cedente), e outro imóvel que recebe esse potencial (receptor ou cessionário), mediante o pagamento de uma contrapartida financeira. Um imóvel cedente pode transferir seu potencial construtivo para mais de um imóvel receptor até que seja esgotado todo o seu estoque construtivo transferível; ao mesmo tempo em que um imóvel receptor pode adquirir potencial construtivo de vários imóveis cedentes até alcançar toda a área necessária para a construção do seu empreendimento.

Conforme exposto no capítulo anterior, a primeira proposta para a implantação dessa ferramenta no município se deu no âmbito da incipiente política de preservação cultural. É importante ressaltar que nessa época ainda não existia a Secretaria Municipal de Cultura e, sendo assim, as estratégias da política de preservação do patrimônio cultural estavam sendo discutidas no âmbito do órgão de planejamento urbano. Nesse sentido, a busca por soluções para a conservação dos edifícios de interesse histórico se respaldou em debates de cunho urbanístico. Isto posto, uma relevante discussão que estava ocorrendo na década de 1970 no campo do urbanismo no Brasil foi sobre a noção de Solo Criado.

Amplamente debatida no seminário promovido pela CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima<sup>65</sup>, em 1976, na cidade de Embu, a noção de Solo Criado é

A possibilidade de criação artificial de área horizontal, mediante a sua construção sobre ou sob o solo natural. Compreendia-se assim o solo criado como o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural (...). Desenvolvidos, no entanto, maiores estudos urbanísticos a propósito da ideia, passou-se a entender como solo criado o resultado de construção praticada em volume superior ao permitido nos limites do coeficiente único de aproveitamento. Tudo quanto se construa, pois, além do “quantum” convencionado em tal coeficiente, inclusive no andar térreo, é entendido como solo criado. (GRAU, 1976, p. 136)

As ideias e conceitos debatidos ao longo desse seminário foram compiladas no documento denominado Carta do Embu, publicado em 1977. Nesse documento estão expostas as justificativas para a incorporação desse conceito no planejamento urbano. O entendimento defendido pela Carta do Embu leva em consideração que existem determinadas regiões da cidade onde a implantação de alguns usos é mais favorável do que outros e que isso gera uma competição que eleva o preço da terra. Além disso, a criação de solo concentrada em regiões específicas da cidade sobrecarrega a infraestrutura urbana, impactando na capacidade do sistema viário, das redes de água, esgoto e energia elétrica e também de equipamentos públicos como escolas e hospitais. Nesse sentido, a Carta do Embu dispõe que

(...) assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional. (CARTA DO EMBU, 1977, p. 1).

A adoção do conceito de Solo Criado na legislação urbanística – por meio da instituição de instrumentos de cobrança pela área adicional construída como a Outorga Onerosa do Direito de Construir - é uma forma de recuperação da valorização imobiliária por parte do poder público que, a partir da aquisição desses recursos, pode reinvesti-los em outras áreas da cidade mais carentes e menos valorizadas.

Os dispositivos legais a serem incorporados na legislação urbanística, necessários para que os instrumentos de Solo Criado sejam aplicáveis também foram apresentados na Carta do Embu: instituição de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos, fixação de que toda área edificada acima desse coeficiente único é criação de solo e a exigência, por parte do poder público, de uma contrapartida a ser entregue à Municipalidade proporcional ao solo criado, seja através de outro terreno na cidade ou pelo seu equivalente econômico.

---

<sup>65</sup> Instituída pela Lei Estadual nº 902, de 18 de dezembro de 1975, a Fundação CEPAM era vinculada à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo e tinha como objetivo dar suporte aos municípios na elaboração de políticas públicas. Foi extinta no ano de 2015, pela Lei nº 15.899, de 17 de setembro de 2015.

A partir da noção de Solo Criado, tem-se o conceito de “transferência do direito de criação de solo” (GRAU, 1976, p. 138), que implica na permissão da transferência desse direito de um lote a outro. Esse conceito também foi debatido durante o seminário da CEPAM e abordado pela Carta do Embu (1977): “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”.

Inclusive, a própria Carta do Embu vincula a transferência do direito de construir à hipótese de tombamento: “No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação”. Conforme apontado por Grau (1976), essa vinculação se inspirou na experiência dos Estados Unidos, mais especificamente a de Chicago, que se utilizou da transferência de direito de construir para a conservação do seu patrimônio histórico.

Conforme Peretto (2017) a experiência americana com a transferência de direitos de construir foi institucionalizada através do instrumento denominado *Space Adrift* (COSTONIS, 1974; REZENDE et al., 2009), previsto no Plano de Chicago de 1973. Buscando aliviar as pressões do mercado imobiliário sobre os imóveis tombados, esse instrumento funcionava por meio de um “pacote de incentivos” que combinava a permissão da transferência do potencial construtivo não utilizado por esses imóveis com a redução de taxas imobiliárias<sup>66</sup> proporcional à perda de valor do imóvel tombado no mercado.

Essa perda de valor era calculada por uma comissão especial da prefeitura – a *Landmark Commission* – que determinava o desconto nas taxas imobiliárias através de uma avaliação das consequências econômicas causadas pelo tombamento (*designation*). Para subsidiar a definição desse desconto, também era feita uma verificação das condições físicas do edifício e a necessidade da execução de obras de restauro, conservação ou manutenção, o que intensificaria ainda mais os encargos sobre o proprietário privado. Sendo assim, quanto pior o estado de conservação do edifício maior era o desconto para o pagamento das taxas. Também estava previsto nesse pacote um subsídio adicional, custeado pelo *municipal development rights bank*, para cobrir gastos adicionais caso o edifício protegido apresentasse problemas mais graves de conservação. Inclusive, no caso do Plano de Chicago, os proprietários dos imóveis tombados podiam optar por vender seu potencial construtivo transferível por meio de uma negociação particular ou vendê-lo para a Prefeitura. Os valores obtidos pela Prefeitura através da venda

---

<sup>66</sup> A regulação do território norte-americano permite que descontos, isenções, congelamento ou antecipação com desconto de impostos e taxas sejam utilizados para estimular investidores privados, através de mecanismos conhecidos como *Tax Increment Financing* (TIF). A regulação brasileira possui algumas limitações para esta utilização como incentivo.

desse potencial construtivo ficavam concentrados em uma conta exclusiva cujos recursos eram reaplicados em ações de conservação e restauro na cidade.

Considerando a noção de Solo Criado e tendo como inspiração o *Space Adrift*, a primeira sugestão da Cogep foi a de aplicar a transferência de potencial construtivo como incentivo aos proprietários dos imóveis demarcados como Z8-200. A partir dessa primeira proposta da Cogep, foi aprovada no início da década de 1980 a primeira regulamentação da transferência de potencial construtivo, aplicável exclusivamente aos imóveis preservados por seu interesse histórico e cultural (Lei Municipal nº 9.725, de 1984). Alguns anos depois, o poder público mais uma vez elegeu essa ferramenta como estratégia da política de preservação cultural ao desenvolver uma regulamentação específica da transferência de potencial construtivo para fomentar a conservação dos imóveis preservados inseridos na Operação Urbana Centro (Lei Municipal nº 12.349, de 1997).

Em seguida, tendo em vista a aprovação do Estatuto da Cidade e a consequente revisão do Plano Diretor do município, a TDC foi incorporada à política urbana, passando a ser regrada pelo marco regulatório urbanístico municipal. A seguir, serão apresentados todos os procedimentos e resultados da aplicação de cada um desses períodos normativos do instrumento urbanístico.

### Procedimentos administrativos

A operação de uma transferência de potencial construtivo é baseada na emissão de dois documentos: a Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência e a Certidão de Transferência de Potencial Construtivo. A Declaração é referente apenas ao imóvel cedente e tem a função de declarar quantos metros quadrados o imóvel possui para transferir. Já a Certidão, refere-se ao ato da transferência de potencial construtivo e, portanto, diz respeito aos imóveis cedentes e receptores envolvidos. A Certidão é um documento obrigatório para que o empreendimento receptor possa construir o potencial construtivo adicional adquirido, devendo ser apresentada para a emissão do Alvará de Aprovação, substituindo o pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O monitoramento e a operação dos instrumentos urbanísticos da TDC atualmente são de responsabilidade da Divisão de Monitoramento do Uso do Solo (DMUS) da Coordenadoria de Legislação de Uso e Ocupação do Solo (DEUSO) da SMDU. Essa Divisão encarrega-se de todas as modalidades da TDC previstas pela legislação urbanística vigente e se responsabiliza por

acompanhar o fluxo de vendas e controlar os estoques de potencial construtivo ainda disponíveis para cada imóvel cedente.

## 2.1. A estreia da TDC na cidade de São Paulo

A primeira regulamentação da Transferência do Direito de Construir no município de São Paulo foi aprovada por meio da Lei Municipal nº 9.725, de 2 de julho de 1984. Após o reconhecimento do primeiro conjunto de imóveis dignos de preservação da cidade ocorrido com a demarcação das Z8-200, essa primeira versão do instrumento teve o importante papel de inaugurar o desenvolvimento das estratégias de gestão da preservação do patrimônio, sendo a primeira ferramenta que, ao promover uma compensação aos proprietários dos imóveis protegidos, geraria recursos passíveis de serem utilizados na conservação dessas edificações. Além de reger a aplicação da transferência de potencial construtivo, essa lei também previa a concessão de isenção de Imposto Predial Territorial Urbano para imóveis preservados de uso residencial<sup>67</sup> e a isenção de taxas para a aprovação de projetos de conservação e restauro dos bens imóveis preservados.

### 2.1.1. Regulamentação e procedimentos

Conforme exposto no capítulo anterior, a transferência do direito de construir não utilizado nos lotes dos edifícios preservados já havia sido sugerida no Programa Toledo/Lemos, no final da década de 1970, quando foi desenhada uma primeira proposta de texto legal para viabilizar a aplicação do instrumento em São Paulo.

Assim como o proposto no Programa Toledo/Lemos, nessa lei a área passível de ser transferida era o equivalente ao direito de construir não utilizado no lote do bem protegido, ou seja, tratava-se da diferença entre o potencial construtivo máximo estabelecido pelo zoneamento e a área já construída no terreno. No entanto, era permitido aos proprietários desses bens a transferência de apenas 60% do seu potencial construtivo não utilizado; para a venda da totalidade desse potencial era necessária a instalação de alguma atividade que proporcionasse a fruição pública do imóvel preservado.

---

<sup>67</sup> Mediante requerimento do proprietário, a lei previa a concessão de isenção de IPTU apenas para os imóveis preservados de uso residencial, localizados nas zonas Z1, Z9, Z14 a Z18, e enquanto fosse mantida a destinação residencial.

Podiam receber esse potencial construtivo adicional somente os imóveis localizados na mesma zona onde estava inserido o bem protegido. Ao adquirir área adicional oriunda de bem protegido, os empreendimentos receptores poderiam construir até 25% a mais do estabelecido pelo seu coeficiente de aproveitamento máximo. Construir acima do coeficiente de aproveitamento máximo nesse cenário está em concordância com o equilíbrio das densidades definidas para cada região da cidade “uma vez que, se em outro terreno na mesma zona não tenha sido atingido o coeficiente máximo de construção, a construção acima do coeficiente máximo, não representaria uma ampliação da densidade para a área” (BACELLAR, 2007, p. 94).

Além disso, é importante lembrar que, nesse período, a Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente<sup>68</sup> não estabelecia coeficientes de aproveitamento básico e o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir ainda não era aplicado no município. No que se refere aos parâmetros de ocupação dos terrenos, estavam definidos somente os coeficientes de aproveitamento máximo, as taxas de ocupação máxima e os recuos mínimos de cada zona. Nesse sentido, para que a TDC pudesse ser aplicada, era necessário que se permitisse a construção de área além da limitação máxima estabelecida pelo zoneamento.

Essa lei não previa um cálculo de equivalência para a transferência de potencial construtivo tendo em vista que a negociação de área adicional era permitida somente entre áreas bastante próximas, onde a variação entre os valores dos terrenos não seria significativa. Dessa forma, a área cedida pelo imóvel preservado era exatamente a mesma área recebida pelo empreendimento receptor.

Ao restringir a transferência de potencial construtivo apenas para a zona circundante do imóvel preservado, a intenção do legislador era a de controlar a produção de área construída adicional no território decorrente da aplicação do instrumento, buscando evitar que esses novos empreendimentos com maiores áreas causassem impactos na cidade como, por exemplo, a sobrecarga do sistema viário e de transporte coletivo e mesmo sobre os equipamentos públicos disponíveis na região.

### O estado de conservação dos bens preservados cedentes

A utilização dos recursos adquiridos com a venda de potencial construtivo não era vinculada à execução de ações de conservação e restauro no bem preservado cedente. Embora seja mencionada a obrigação do proprietário de conservar o seu imóvel, não foi imposta nenhuma condicionante relacionando o estado de conservação da edificação à utilização do

---

<sup>68</sup> Lei Municipal nº 7.805/72, alterada e complementada pela Lei Municipal nº 8.001/73.

instrumento. Entende-se que a intenção desse artigo era apenas a de atribuir ao proprietário do bem preservado a responsabilidade por executar as ações necessárias para garantir o bom estado de conservação do seu imóvel – sem entrar no mérito da fonte dos recursos para a realização dessas ações.

Por outro lado, a aplicação das sanções previstas por essa lei era sempre vinculada ao estado de conservação dos imóveis preservados. Considerando que, além da regulamentação da transferência de potencial construtivo, estavam previstas outras estratégias relativas à preservação desses imóveis, o conjunto de penalidades foi previsto de forma geral, sem se ater a casos específicos. A descaracterização ou demolição de imóveis preservados que já tivessem se utilizado da transferência de potencial construtivo não resultaria numa sanção mais rigorosa.

De qualquer forma, o estabelecimento de penalidades vinculadas ao estado de conservação dos imóveis preservados seria uma estratégia para assegurar a preservação desses bens. Sendo assim, essa lei determinou o seguinte: para aqueles que não conservassem seus imóveis, previu-se a aplicação de multa e a obrigação de retornar o bem às condições anteriores. Caso houvesse demolição ou destruição do bem preservado – tendo em vista a gravidade do ato – as sanções eram mais severas: ficava proibida a utilização dos incentivos da transferência de potencial construtivo e das isenções previstas na lei e no lote resultante da demolição ou destruição permitia-se edificar apenas uma residência unifamiliar com área construída máxima de 72 m<sup>2</sup>.

Considerando o regramento estabelecido por esta lei para a aplicação da transferência de potencial construtivo, é possível afirmar que, nesse momento, a ferramenta não foi desenvolvida pelo poder público para ser um incentivo à preservação dos bens, uma vez que a sua utilização não estava vinculada ao estado de conservação do imóvel e, portanto, não era exigida nenhuma ação por parte do proprietário do bem preservado. Bastava o imóvel ser enquadrado como Z8-200 e o direito à sua utilização já estaria garantido. Aqui a ferramenta era vista como uma compensação ao proprietário do bem preservado pela limitação administrativa imposta sobre o seu direito de construir.

#### **Tentativas de revisão**

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e também com a aprovação da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM), em 1990, foi estabelecido de forma clara a obrigação do poder público de proteger o seu patrimônio cultural. Enquanto que a Constituição Federal estabelece a competência comum à União, Estados e Municípios da proteção dos bens de valor

histórico, artístico e cultural (art. 23), a LOM obriga o Poder Municipal a proteger o seu patrimônio cultural e prevê a possibilidade de isenções, incentivos e financiamentos para a conservação desses bens (art. 194 e 196). A partir disso, e tendo em vista a inexpressiva aplicação da Lei nº 9.725/84, a Prefeitura se mobilizou para propor uma revisão dessa lei, em busca de aperfeiçoar as ferramentas existentes e adequá-las ao ordenamento jurídico vigente.

Com isso, em outubro de 1990 foi encaminhado à Câmara Municipal de São Paulo o Projeto de Lei nº 355/90 que dispunha sobre alterações da Lei de 1984. No que se refere à transferência de potencial construtivo, esse PL propunha aumentar a área transferível dos imóveis preservados – passando de 60% para 100% – além de vincular a utilização dos recursos obtidos com a transferência à conservação do imóvel e à manutenção de suas características, condicionando a utilização do instrumento à assinatura de Termo de Compromisso entre o proprietário do bem e a Prefeitura.

Essa proposta foi anexada ao Projeto de Lei nº 002/91 que tratava da revisão do Plano Diretor elaborada na gestão de Luiza Erundina de Sousa (1989-1992). No entanto, a Câmara Municipal considerou que o texto trazia institutos jurídicos polêmicos que colocavam sérias dúvidas à sua constitucionalidade, fato que motivou o seu parecer contrário<sup>69</sup>, negando também a proposta de alteração das ferramentas de preservação dos bens de valor cultural. O principal tema tratado como polêmico no parecer da Câmara foi o conceito de solo criado, que teria sido trazido sob a ótica dos ordenamentos jurídicos de outros países desconsiderando a legislação brasileira vigente. É curioso que esse conceito tenha colaborado com o voto contrário à revisão de um regramento que já previa a sua aplicação na cidade de São Paulo há mais de seis anos, tendo em vista que, de certa forma, a ideia de solo criado já estava sendo utilizada no município desde a aprovação da Lei nº 9.725/84.

Em seguida, o Vereador Marcos Mendonça – mesmo autor da Lei Mendonça (Lei nº 10.923/90), já descrita neste trabalho – encaminhou à Câmara Municipal o PL nº 156/94 que, além de tratar sobre outras questões relativas à preservação dos imóveis tombados, modificava a Lei nº 9.725/84. Essa proposta, apesar do mérito de também buscar vincular o instrumento à conservação dos imóveis tombados, previa que a transferência de potencial construtivo só poderia ser autorizada após a execução de obras de restauro, o que dificultaria ainda mais a utilização dessa ferramenta. Além disso, o vereador também alterava consideravelmente o potencial transferível desses imóveis que poderia chegar ao equivalente a até 200% da área não

---

<sup>69</sup> Apesar das ponderações sobre institutos jurídicos polêmicos e sua possível inconstitucionalidade, conforme o Parecer nº 395 da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de São Paulo, o voto contrário ao PL 02/91 se baseou no descumprimento de um artigo da Lei Orgânica do Município referente ao sistema de transporte urbano. A íntegra do PL e do parecer contrário estão disponíveis no site da Câmara Municipal de São Paulo. Parecer: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/parecer/JUST0395-1991.pdf>> Acesso em: 28/09/2019.

construída no lote. Por fim, propunha-se permitir a transferência de potencial construtivo para qualquer região da cidade – sem restringir apenas à zona circundante do imóvel preservado – estabelecendo uma norma de equivalência em razão dos valores de mercado dos terrenos envolvidos.

Tendo em vista que o PL de 1994 alteraria substancialmente o regramento vigente da transferência de potencial construtivo, viabilizando uma produção excessiva de metros quadrados adicionais a serem construídos por todo o território municipal, a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA – atual SMDU) sugeriu o seu veto, ressaltando, inclusive, a existência de estudos na própria Pasta que visavam a revisão da citada lei. Tais estudos da SEMPLA resgatavam muito do que foi proposto no PL da Gestão Erundina, porém não chegaram a ser encaminhados à Câmara Municipal.

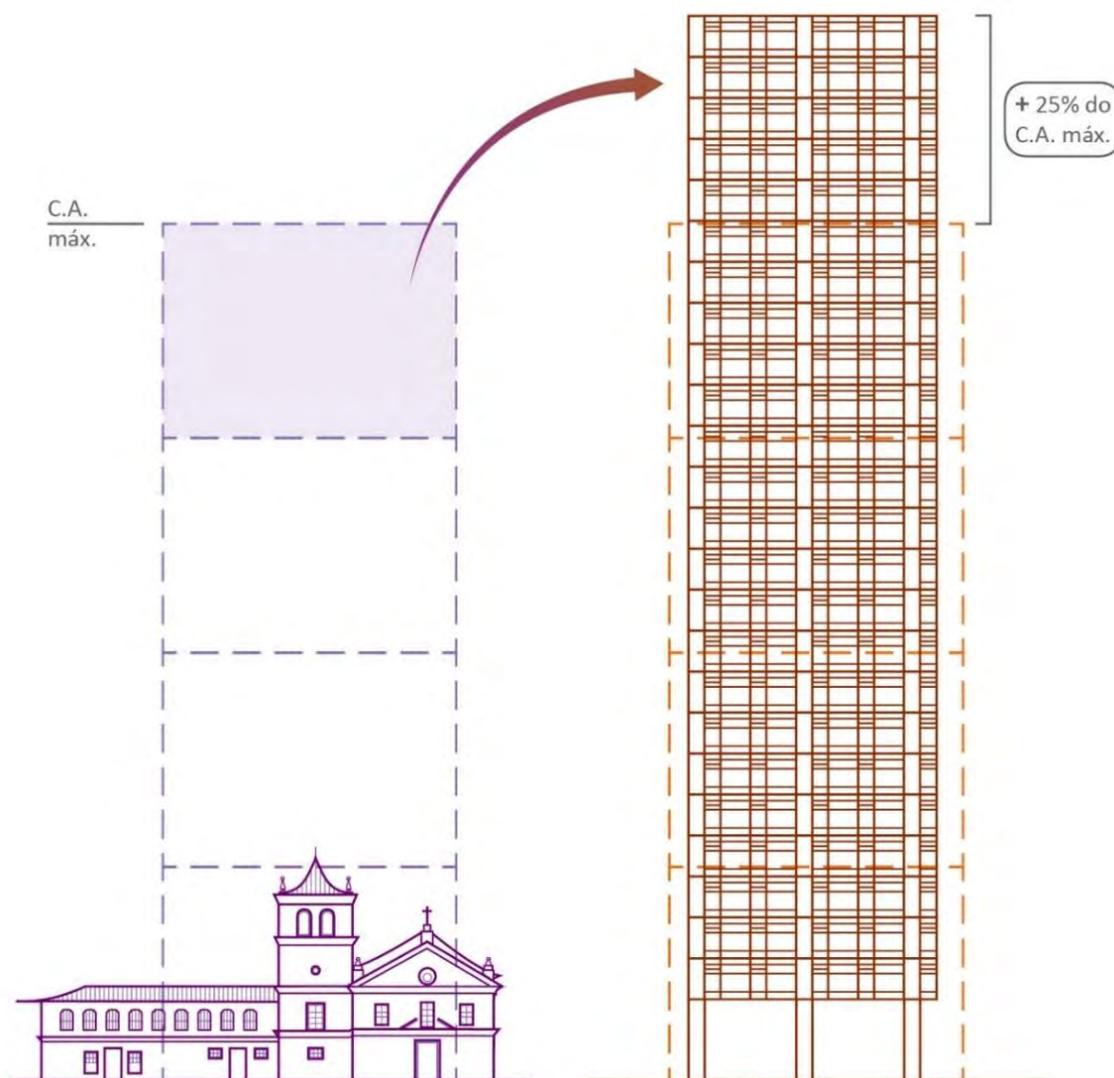
De qualquer forma, várias das ideias que haviam sido levantadas tanto na revisão de 1990 quanto nos estudos da SEMPLA foram incorporadas nas leis aprovadas posteriormente, conforme será exposto a seguir neste trabalho.

### 2.1.2. Resultados deste período de aplicação

Mesmo com a aprovação da lei, o instrumento foi pouco divulgado e a sua utilização nesse primeiro período de regulamentação foi inexpressiva. Provavelmente pelo seu caráter inovador e também por ser uma ferramenta complexa, baseada no conceito de solo criado ainda muito pouco familiar para as normas urbanísticas brasileiras, o incentivo atraiu pouquíssimo interesse.

Nos dois primeiros anos de vigência da lei, nenhum imóvel buscou se utilizar do instrumento. Foi apenas em setembro de 1986 que foi protocolada a primeira solicitação de compra de potencial construtivo adicional do município de São Paulo. O requerente era o Mosteiro de Santa Tereza, entidade religiosa representada pela Mitra Arquidiocesana de São Paulo, que intencionava adquirir área adicional para construir um edifício de escritórios e lojas, cujo projeto era de autoria do escritório do arquiteto Rino Levi. O terreno que receberia esse empreendimento está localizado junto à Praça Clóvis Bevilacqua, no Distrito da Sé, e faz parte de uma quadra onde estão localizados mais quatro imóveis preservados enquadrados como Z8-200, também de propriedade da Mitra. Fazia parte do projeto restaurar esses edifícios e incorporar os seus espaços à dinâmica do novo empreendimento.

Considerando a obrigatoriedade de os imóveis cedente e receptor estarem localizados na mesma zona, o imóvel escolhido para ceder seu potencial construtivo ao empreendimento da Mitra – sendo, portanto, o primeiro bem preservado a se utilizar do instrumento da transferência de potencial construtivo da cidade – foi, coincidentemente, o bem mais emblemático da história da fundação de São Paulo: a Primeira Igreja de Anchieta, no Pátio do Colégio.



**Figura 7.** Transferência de potencial construtivo a partir do Pátio do Colégio.  
Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

A partir dessa solicitação foi publicada a Declaração de Potencial Construtivo nº 0001, no dia 30 de novembro de 1988<sup>70</sup>. Em seguida, em 10 de maio de 1989, foram juntadas a Escritura de cessão e transferência de potencial construtivo de imóvel preservado – documento lavrado em cartório que descreve a transferência de potencial construtivo efetuada – e a

<sup>70</sup> Os mais de dois anos decorridos entre o protocolo do processo e a emissão da Declaração de Potencial Construtivo justificam-se por uma dúvida sobre a área do imóvel receptor. A questão foi resolvida por meio da retificação da metragem constante da escritura do imóvel, em agosto de 1988.

matrícula da Igreja do Pateo do Colégio, onde consta o respectivo potencial transferível e a metragem cedida para o terreno da Mitra. Com a apresentação desses documentos foi publicada, no dia 28 de junho de 1989, a primeira transferência de potencial construtivo do município de São Paulo, formalizada por meio da Certidão de Transferência de Potencial Construtivo SEMPLA.DENUSO 0001/89.

A Primeira Igreja de Anchieta é uma edificação com 1.200,00 m<sup>2</sup> de área construída, localizada em um terreno de 2.805,00 m<sup>2</sup>. Para o cálculo do seu potencial transferível foi adotado o coeficiente de aproveitamento máximo da zona de uso Z5 – zona vizinha ao bem protegido (Lei nº 9.725/84, art. 3º) – onde era permitido construir até 4 (quatro) vezes a área do terreno, resultando no total de 10.020,00 m<sup>2</sup>.

O terreno da Mitra, onde seria construído o empreendimento receptor desta transferência, tem 3.827,21 m<sup>2</sup> e estava enquadrado na mesma zona de uso Z5, com coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4,0, ou seja, ali seria possível construir até 15.308,84 m<sup>2</sup>. Considerando o acréscimo de até 25% do coeficiente de aproveitamento máximo previsto pela Lei nº 9.725/84, o edifício projetado pelo escritório do arquiteto Rino Levi compreendia a área construída total de 19.136,05 m<sup>2</sup>, distribuídos em 29 andares.

Apesar de a Primeira Igreja de Anchieta ter vendido em torno de um terço do seu potencial transferível para o edifício da Mitra, em visita realizada no local em outubro de 2019, verificou-se que o empreendimento não foi construído e que o terreno está vazio até os dias de hoje, funcionando ali um estacionamento. De acordo com informações disponibilizadas por DEUSO, o edifício projetado por Rino Levi teve o seu Alvará de Aprovação e Execução indeferido por não atender a uma exigência da Secretaria Municipal de Transportes (SMT) referente ao número mínimo de vagas de estacionamento.

Em consulta ao processo que solicitava o Alvará de Aprovação e Execução de Reforma verificou-se que o projeto do escritório do Rino Levi propunha 82 vagas de estacionamento privativo enquanto que a SMT exigia o total de 221 vagas. O arquiteto responsável pelo projeto alegou não ser possível atender a esse número de vagas devido à existência de um túnel do Metrô sob o terreno e também à presença dos imóveis preservados nos lotes vizinhos, motivos que impossibilitariam a realização de escavações mais profundas, necessárias para a implantação de mais subsolos de garagem. Em resposta, a SMT manteve a exigência e sugeriu modificações no partido arquitetônico do projeto. O escritório de Rino Levi deixou de se manifestar e o processo foi indeferido por abandono em março de 1996.

Ainda, tendo em vista que se trata de um terreno ocioso, estão sendo aplicados os instrumentos indutores da função social da propriedade, previstos pelo PDE de 2014<sup>71</sup>. Conforme dados disponibilizados no site da SMDU<sup>72</sup>, esse imóvel foi notificado pela Prefeitura no dia 14 de abril de 2015, tendo o proprietário o prazo máximo de um ano para entrar com pedido de aprovação e execução de projeto de edificação. Como tal prazo não foi cumprido, passaria a ser aplicado sobre o imóvel o IPTU Progressivo no Tempo, porém, como o proprietário é uma entidade religiosa, há isenção do pagamento desse imposto<sup>73</sup>, diminuindo a efetividade do pacote de instrumentos indutores da função social da propriedade. De qualquer forma, decorrido o prazo de cinco anos de cobrança de IPTU Progressivo no Tempo, sem que tenha sido dado uso ao imóvel, o local poderá ser desapropriado com pagamento de títulos da dívida pública (Lei nº 16.050/14, art. 99).

Também é importante ressaltar que o PDE de 2014 assegurou os direitos de construção<sup>74</sup> constantes das certidões de transferência de potencial construtivo emitidas na vigência da Lei nº 9.725/84 e, portanto, mesmo passados mais de trinta anos, a Mitra ainda pode usufruir do potencial construtivo adicional adquirido no final da década de 80.

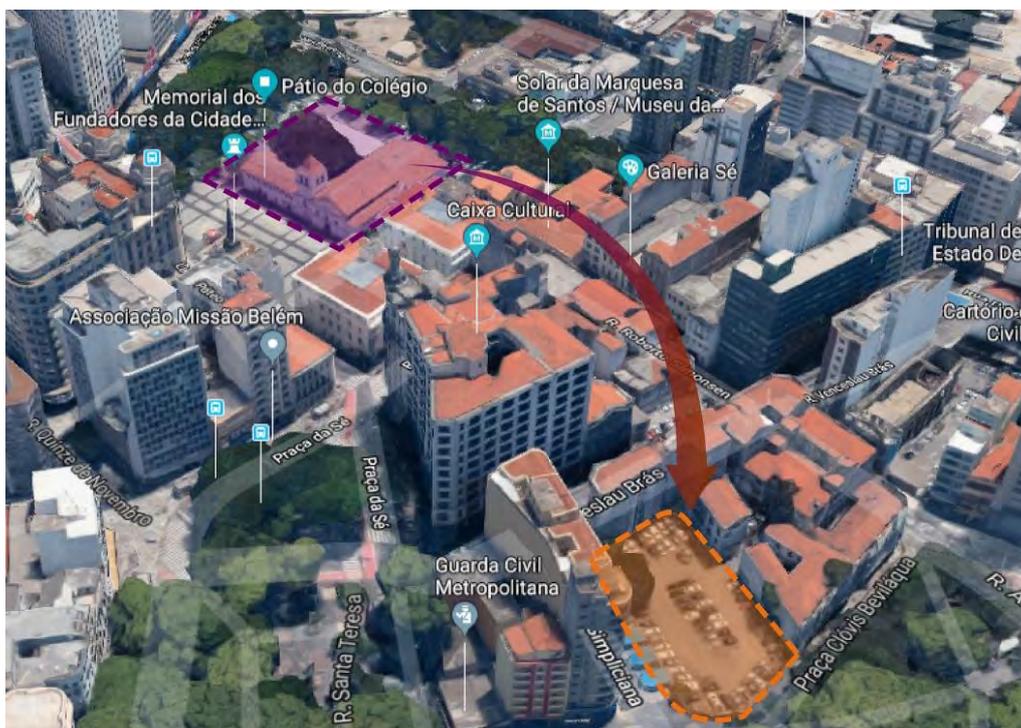
---

<sup>71</sup> Os artigos 90 a 101 da Lei nº 16.050/14 tratam dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade aplicáveis aos imóveis considerados não edificados, subutilizados ou não utilizados, para que os proprietários promovam o seu adequado aproveitamento. Os instrumentos, aplicáveis sucessivamente são: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo; e Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

<sup>72</sup> SMDU. Função Social da Propriedade – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=172133](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133)>. Acesso em: 30 de setembro de 2019.

<sup>73</sup> As isenções de IPTU estão dispostas na Lei nº 6.989, de 29 de dezembro de 1966. Nela está previsto que os “conventos, os seminários, os palácios arquiépiscopais, residências paroquiais, quando de propriedade de entidades religiosas de qualquer culto” (art. 18, inciso I) são isentos do imposto. Esse texto possibilita o entendimento de que apenas os imóveis que estão realmente sendo utilizados com atividades religiosas se enquadrariam na isenção. Essa interpretação está sendo discutida no âmbito da CEPEUC, órgão municipal que aplica os instrumentos indutores da função social da propriedade, com o objetivo de trazer maior efetividade a essas ferramentas.

<sup>74</sup> Lei nº 16.050/14, art. 379.



**Figura 8.** Proximidade entre imóveis cedente e receptor na primeira TDC do município.  
 Fonte: Elaborada pela autora sobre foto do Google Maps, 2019.

Mais de seis anos se passaram sem que qualquer imóvel tenha manifestado interesse pela ferramenta até que em 1995 a possibilidade de aplicação da TDC foi novamente levantada para o caso da Casa Sede do Antigo Sítio Itaim, casarão representante da arquitetura bandeirista, inserido no perímetro da Operação Urbana Faria Lima. A própria lei da OU Faria Lima condicionava qualquer alteração nos parâmetros do terreno desse bem tombado à sua conservação, conforme exposto no capítulo anterior. Tendo em vista que à época não havia nenhuma restrição quanto à aquisição de potencial construtivo adicional via TDC por imóveis localizados dentro de operações urbanas<sup>75</sup> foi autorizado que o empreendimento construído no próprio terreno do bem tombado pudesse abater parte do potencial construtivo a ser adquirido pela operação urbana com a área transferível da Casa Sede do Sítio Itaim.

Essa transferência foi efetuada no âmbito do Grupo Técnico da OU Faria Lima e da Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU)<sup>76</sup>. Nesse contexto, não foram emitidas as respectivas Declaração de Potencial Construtivo e Certidão de Transferência de Potencial Construtivo, porém a aplicação do instrumento foi registrada nos despachos da CNLU. Embora as deliberações dentro da Prefeitura sobre o empreendimento no terreno da Casa Sede do Sítio

<sup>75</sup> O Plano Diretor Estratégico vigente não permite a aquisição de potencial adicional via TDC por imóveis inseridos em operações urbanas (Lei nº 16.050/14, art. 130), os quais devem se utilizar de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção).

<sup>76</sup> Criada pela Lei nº 10.676/88, a CNLU compunha o Sistema de Planejamento que, em conjunto com as Secretarias Municipais, os órgãos da Administração Indireta Municipal e os Conselhos Regionais de Planejamento, funcionavam como órgãos de apoio e informação ao Prefeito.

Itaim tenham se iniciado em 1995, a decisão final autorizando as modificações em parâmetros construtivos e a utilização de potencial transferível foi proferida somente em setembro de 2000.

Por fim, em novembro de 1996, foram emitidas mais duas Declarações de Potencial Construtivo para duas pequenas casas na região da Baixada do Glicério. De mesma titularidade, esses dois imóveis fazem parte da Vila Suíça, conjunto de casas protegido por representar residências populares do início do século XX, que satisfaziam a um programa de casas de aluguel<sup>77</sup>. Totalizando o potencial construtivo transferível de pouco mais de 260 m<sup>2</sup>, apesar de terem se interessado pelo instrumento em meados da década de 1990, até hoje essas casas não venderam seu potencial construtivo transferível.

A partir de 1997, todas as Declarações de Potencial Construtivo emitidas até a entrada em vigência do Plano Diretor de 2002 foram feitas com base na Lei da Operação Urbana Centro. Tendo em vista que as operações urbanas estão sempre vinculadas a uma parcela específica do território, a promulgação da OU Centro não revogou a lei de 1984 cuja aplicação estava prevista para todo o território municipal. No entanto, uma vez que a maioria dos imóveis enquadrados como Z8-200 se concentram no perímetro da OU Centro, pode-se dizer que a transferência de potencial construtivo instituída pela lei de 1997 se sobrepôs àquela de 1984. Apesar de haver outros imóveis enquadrados em Z8-200 localizados fora da região central, em distritos como Butantã, Pinheiros, Ipiranga e São Miguel, nenhum outro bem protegido se interessou pela transferência de potencial construtivo instituída pela lei de 1984 e as dezesseis Declarações emitidas entre 1997 e agosto de 2002 foram calculadas com base na legislação específica da Operação Urbana Centro.



**Figura 9 e Figura 10.** Casas tombadas na região da Baixada do Glicério, vinculadas às Declarações nº 002 e 003.

<sup>77</sup> SEMPLA, Bens Culturais Arquitetônicos no Município e na Região Metropolitana de São Paulo, 1984, p. 257.

## 2.2. A transferência de potencial construtivo da Operação Urbana Centro

A Operação Urbana Centro, consolidada através da Lei Municipal nº 12.349, de 06 de junho de 1997, foi a segunda legislação que regulamentou a utilização da transferência de potencial construtivo na cidade de São Paulo. Conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade, as operações urbanas são instrumentos urbanísticos que têm como objetivo geral “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”<sup>78</sup>. Para que tal objetivo seja alcançado, o poder público pode estabelecer, especificamente para a área onde foi delimitada a operação urbana, a aplicação de parâmetros urbanísticos diferenciados do restante do município.

Em vista disso, a forma como a transferência de potencial construtivo foi regulamentada por essa lei é distinta do estabelecido pela Lei nº 9.725/84 e tem propositadamente a intenção de dar maior estímulo à preservação dos imóveis tombados localizados dentro do seu perímetro – ainda mais considerando que uma das maiores concentrações de imóveis de interesse histórico e cultural da cidade está na região central, entre os distritos da Sé e República.

### Transferência de Potencial Construtivo e Transferência do Direito de Construir

Em São Paulo aparentemente existem duas formas do instrumento urbanístico objeto dessa pesquisa: a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC). A TPC é utilizada para denominar a ferramenta regulamentada pela Operação Urbana Centro enquanto que a TDC se refere ao instrumento urbanístico regrado através do Plano Diretor para o restante do município.

Ambas possuem a mesma lógica de funcionamento e o mesmo objetivo de incentivar a conservação dos imóveis tombados, sendo o cálculo da área passível de transferência o fator que as difere. Enquanto que na TPC é considerado o coeficiente de aproveitamento máximo do terreno, na TDC utiliza-se o coeficiente de aproveitamento básico. Tendo em vista que o PDE de 2014 dispôs que a área entre os coeficientes de aproveitamento básico e máximo são de titularidade da Prefeitura<sup>79</sup> à princípio a TPC parece uma distorção da ferramenta já que ela permite ao proprietário do imóvel privado a venda de uma área de propriedade pública.

No entanto, é importante considerar o contexto da legislação urbanística em que cada uma delas foi desenvolvida. A TPC foi regulamentada em 1997 – anteriormente ao Estatuto da

---

<sup>78</sup> Lei Municipal nº 12.349/97, art. 32, §1º.

<sup>79</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 116.

Cidade – e teve como base a primeira lei da TDC de São Paulo aprovada em 1984, enquanto que a TDC foi regradada pela primeira vez no município pelo Plano Diretor de 2002, como parte da política urbana, em consideração ao disposto no Estatuto da Cidade.

Tendo em vista que esse instrumento urbanístico trabalha com os parâmetros construtivos definidos para cada lote, o seu regramento se baseia na forma como esses índices foram determinados. No período em que a OU Centro foi aprovada, o marco regulatório urbanístico vigente não tratava de índices de edificabilidade básicos e definia somente os valores máximos para cada terreno. Sendo assim, é legítimo que a transferência de potencial construtivo tenha sido regulamentada considerando o coeficiente de aproveitamento máximo dos terrenos o qual, à época, correspondia ao potencial construtivo que o proprietário tinha o direito de construir no seu lote. É por isso que tanto na primeira lei da TDC (1984), quanto na regra da OU Centro a ferramenta é abordada como “transferência de potencial construtivo”.

Por outro lado, a TDC vigente foi regulamentada num momento em que já estão estabelecidos para todos os lotes da cidade os coeficientes de aproveitamento básico e máximo, além de o conceito de Solo Criado já estar incorporado na legislação urbanística. Dessa forma, considerando que o potencial construtivo adicional é de titularidade da Prefeitura e que a área construída até o coeficiente de aproveitamento básico dos terrenos é um direito dos proprietários, é coerente que a TDC seja calculada conforme o coeficiente de aproveitamento básico dos lotes.

Portanto, não é possível considerar que haja uma distorção da ferramenta e nem que sejam dois instrumentos distintos. A questão é que as leis urbanísticas devem ter uma duração limitada uma vez que as cidades se desenvolvem e as suas necessidades se alteram. Um plano urbanístico deve “ter uma duração dentro da qual alcance suas finalidades, sendo a partir da concretização destas finalidades, necessárias sua revisão e sua possível alteração” (Bacellar, 2007, p. 37). Apesar disso, a lei da OU Centro está vigente há mais de 20 anos e convive com um marco regulatório recém revisado – sendo esse o terceiro Plano Diretor desde a sua aprovação.

A OU Centro é a única operação urbana do município que não foi revisada após a aprovação do Estatuto da Cidade. Essa demora para a sua revisão possibilitou a coexistência de dois momentos distintos de uma mesma ferramenta. Logo, TPC e TDC não são dois instrumentos diferentes; trata-se do mesmo instrumento, porém regradados em períodos normativos distintos.

## 2.2.1. Regulamentação e procedimentos

Também facultada exclusivamente aos imóveis tombados e classificados como Z8-200, e tendo como base o conceito já desenvolvido na legislação de 1984, a transferência de potencial construtivo regrada pela OU Centro também permite a esses imóveis que seja alienada a área não utilizada do lote, calculada pela diferença entre o coeficiente de aproveitamento máximo definido pela legislação urbanística e a área já construída no terreno. No entanto, considerando a densidade construtiva existente na região central da cidade, foi estabelecido para o cálculo do potencial construtivo transferível desses imóveis um coeficiente de aproveitamento máximo equivalente a doze vezes a área do terreno – valor muito maior do que os parâmetros previstos para o restante do município.

Ainda, tendo em vista que parte dos imóveis tombados dessa região possui grandes áreas construídas, muitas vezes superiores a doze vezes a área do seu terreno, a lei da OU Centro permitiu para esses casos a venda de um percentual da área já construída, variando conforme o porte da edificação: quanto maior a área já construída, menor o potencial construtivo transferível<sup>80</sup>.

O estabelecimento de condições diferenciadas para o cálculo do potencial transferível de acordo com o tamanho das edificações tombadas deriva da intenção do poder público de garantir que todos os imóveis tombados do perímetro – inclusive aqueles com grandes áreas construídas – pudessem fazer uso dessa ferramenta.

Assim, a transferência de potencial construtivo definida para a OU Centro tem finalidades distintas conforme os diferentes portes dos bens tombados: no caso de imóveis de pequeno porte, essa ferramenta funciona como uma compensação econômica pela restrição construtiva gerada pelo tombamento, além de também garantir a já citada equidade entre os proprietários de imóveis urbanos, uma vez que a partir dela, o proprietário do bem preservado pode vender a área que não pôde ser construída no seu terreno. Já nos casos de imóveis tombados de grande porte, a transferência de potencial construtivo assume o caráter de subsídio às intervenções de conservação e restauro, tendo em vista que esses imóveis nem poderiam fazer uso dessa ferramenta por já terem construído a totalidade – ou mais – do potencial construtivo máximo definido para o seu terreno.

Além do aumento do potencial construtivo transferível dos imóveis cedentes houve também uma expansão considerável no território passível de receber essa área adicional. Diferente da lei de 1984, essa lei não obrigava que os imóveis cedente e receptor estivessem

---

<sup>80</sup> Lei Municipal nº 12.349/97, art. 7º, incisos I e II.

localizados na mesma zona de uso. Permitia-se, inclusive, que os imóveis preservados inseridos no perímetro da OU Centro transferissem seu potencial construtivo para empreendimentos a serem construídos fora desse perímetro. Parte do território municipal não poderia receber esse potencial transferido<sup>81</sup>, porém em comparação à primeira regulamentação desse instrumento, essa alteração nas áreas receptoras foi um estímulo para a utilização da transferência de potencial construtivo, uma vez que permitia ultrapassar o coeficiente de aproveitamento máximo, especialmente em zonas em que este era reduzido, conforme observado por Montandon (2009), em relação à zona de uso Z2:

Os terrenos contidos em zonas de uso Z2, que tinham os coeficientes de aproveitamento reduzidos, mas que correspondiam a considerável porção da área urbana consolidada podiam receber o potencial transferido até o limite do maior valor entre o coeficiente de aproveitamento igual a quatro ou a uma vez e meia o coeficiente de aproveitamento máximo da zona. Essa vantagem fez com que a transferência de potencial construtivo fosse o principal elemento explorado na Operação Urbana Centro. (MONTANDON, 2009, p. 56).

No ano em que a Lei da OU Centro foi aprovada, o zoneamento vigente no município de São Paulo era aquele aprovado em 1972<sup>82</sup>. Conforme comentado anteriormente, essa lei não previa uma diferenciação entre coeficientes de aproveitamento básico e máximo, sendo estabelecido apenas o potencial construtivo máximo de cada terreno conforme a zona. Dessa forma, para viabilizar a utilização da transferência de potencial construtivo, a área adquirida por meio da ferramenta, nesse momento, era sempre acima do coeficiente de aproveitamento máximo do terreno receptor.

Tendo em vista que os coeficientes de aproveitamento máximo das zonas vigentes variavam entre 1,0 e 3,5 – os quais ainda poderiam ser majorados mediante diminuição da taxa de ocupação da edificação<sup>83</sup> –, o incremento no coeficiente de aproveitamento máximo dos imóveis receptores poderia ser realizado de duas maneiras: para os terrenos com menores coeficientes de aproveitamento permitia-se a construção de até quatro vezes a sua área enquanto que para aqueles com maiores coeficientes permitia-se edificar o equivalente a até uma vez e meia o seu coeficiente de aproveitamento máximo.

---

<sup>81</sup> De acordo com o artigo 7º, §2º, os imóveis contidos nas zonas de uso Z1, Z8, Z9, Z14, Z15, Z16, Z17, Z18, Z8-100, Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR4, Z8-DR5, Z8-CR6 e as áreas de proteção dos mananciais não poderiam receber área transferida de bens tombados contidos na OU Centro.

<sup>82</sup> Lei Municipal nº 7.805/72.

<sup>83</sup> A majoração dos coeficientes máximos era permitida conforme equação definida no art. 24 da Lei nº 7.805/72, que ficou conhecida como “Fórmula de Adiron”. O incremento do coeficiente de aproveitamento máximo quando da utilização da transferência de potencial construtivo era feito após a aplicação da majoração por “Adiron”. Esse benefício está explanado no item 3.3.1 deste capítulo.

## A avaliação das transferências de potencial construtivo pelo órgão de planejamento urbano

Considerando que esses empreendimentos teriam uma área construída maior do que o permitido na sua zona, a Lei da OU Centro prevê que seja realizada uma análise urbanística para avaliar o impacto da sua implantação no sistema viário e na infraestrutura urbana pré-existente e também quanto ao uso e ocupação do solo existente da vizinhança “visando a manutenção da qualidade ambiental e da paisagem urbana” (art. 7º, §1º).

A proposta de transferência de potencial construtivo e o respectivo estudo de viabilidade urbanística do imóvel receptor são apresentados pelo interessado e submetidos à aprovação tanto da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro<sup>84</sup> quanto da Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU)<sup>85</sup>. A avaliação da CNLU era necessária, pois ela incorporou as competências da antiga Comissão de Zoneamento<sup>86</sup>, que tinha entre as suas atribuições desenvolver pareceres sobre as propostas de alteração da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e apreciar a localização e fixação de condições próprias para a implantação de usos<sup>87</sup>.

Os valores econômicos referentes às negociações de transferência de potencial construtivo eram definidos conforme avaliações feitas por avaliadores externos à Prefeitura, com base nos valores de mercado dos terrenos envolvidos. Esses valores eram referendados pela CNLU.

Atualmente as propostas de transferências e os estudos de viabilidade urbanística são avaliados pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU). Criada pelo PDE de 2002, a CTLU extinguiu a CNLU e assumiu as suas atribuições. No entanto, é importante destacar que a partir da aprovação do Plano Diretor de 2002 o município passou a contar também com o instrumento urbanístico do coeficiente de aproveitamento básico diferenciado do coeficiente de aproveitamento máximo e, com isso, foi possível instituir o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Com o estabelecimento dessas novas ferramentas, a construção acima do coeficiente de aproveitamento máximo passou a ser vedada; nesse novo cenário o que é

---

<sup>84</sup> Criada na própria Lei da OU Centro (Lei nº 12.349/97), sua composição e atribuições constam no seu artigo 17.

<sup>85</sup> Criada pela Lei nº 10.676/88, a CNLU compunha o Sistema de Planejamento que, em conjunto com as Secretarias Municipais, os órgãos da Administração Indireta Municipal e os Conselhos Regionais de Planejamento, funcionavam como órgãos de apoio e informação ao Prefeito.

<sup>86</sup> Criada pela Lei nº 7.694/72, a Comissão de Zoneamento fazia parte da COGEP e tinha a competência de opinar sobre casos omissos e sobre os que não se enquadravam na legislação de zoneamento e edificação. Suas competências foram ampliadas e detalhadas pela Lei nº 9.841/85. Essa Comissão vigorou até a criação da CNLU.

<sup>87</sup> A Lei nº 9.841/85 altera a composição e a competência da Comissão de Zoneamento. No artigo 2º, incisos III e V está explícita a competência da Comissão para deliberar sobre esses casos.

negociado é a área passível de ser construída entre os coeficientes de aproveitamento básico e máximo.

Isso posto, a deliberação pela CTLU dos pedidos de transferência de potencial construtivo a partir de imóveis tombados da OU Centro passou a ser desnecessária, uma vez que os empreendimentos que compram área adicional devem se atentar ao limite construtivo já estabelecido pelo zoneamento não podendo, em hipótese alguma, ultrapassar o coeficiente de aproveitamento máximo. Mesmo assim, as propostas de transferência de potencial construtivo continuam sendo avaliadas por esse órgão colegiado em atenção ao trâmite estabelecido pela própria lei da OU Centro. Ainda em atenção à lei de 1997, cabe à CTLU deliberar sobre valores econômicos a serem utilizados como referência para as negociações de transferência de potencial construtivo. No entanto, como a transação desses valores é feita na esfera privada, nem sempre a determinação da CTLU é utilizada.

#### O estado de conservação dos bens preservados cedentes

A transferência de potencial construtivo de imóveis tombados foi a ferramenta eleita para incentivar a conservação dos bens tombados dessa área da cidade. Nesse sentido, diferente do que foi regulamentado em 1984, na lei da OU Centro a execução de obras de conservação e restauro era obrigatória aos bens tombados que transferissem seu potencial construtivo. Inclusive, a necessidade de restauração do bem tombado era um dos itens observados pela Prefeitura para o aceite da proposta de transferência de potencial construtivo<sup>88</sup>. Isso denota uma intenção do poder público de direcionar a utilização desse instrumento aos imóveis tombados em mau estado de conservação, para que assim esses recursos fossem realmente utilizados no financiamento dos serviços de restauração.

Os projetos de conservação e restauro devem ser aprovados pela Secretaria Municipal da Cultura (SMC) que também participaria do controle e fiscalização das transferências de potencial construtivo, em conjunto com o órgão de planejamento urbano. Casos as obras de restauração não fossem executadas ou não seguissem as diretrizes estabelecidas pela SMC, as penalidades previstas eram as mesmas da lei de 1984: multa, impedimento de novas transferências de potencial construtivo, interrupção de qualquer outro incentivo específico e as mesmas restrições construtivas e de uso para os casos de demolição do bem preservado. Considerando que as propostas de transferência de potencial construtivo eram avaliadas e

---

<sup>88</sup> Lei Municipal nº 12.349/97, art. 7º, §4º.

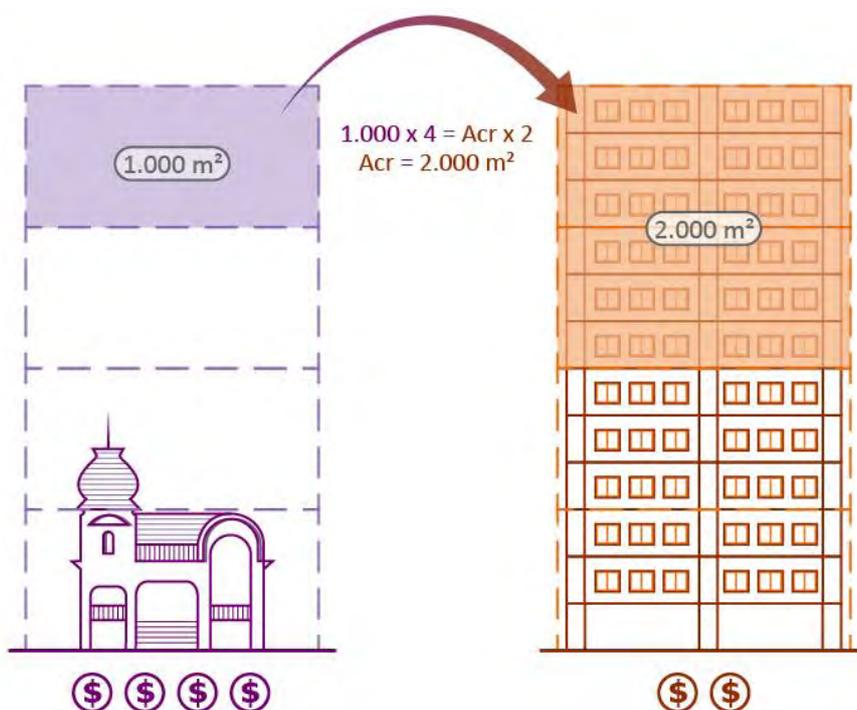
deliberadas pela CNLU, também cabia a essa comissão a fixação dos prazos para a execução das obras de conservação e restauro do imóvel tombado cedente.

### O cálculo de equivalência

A ampliação das áreas receptoras de potencial transferido e, conseqüentemente, a desvinculação entre as localizações dos imóveis cedente e receptor, trouxeram a necessidade de estabelecer um cálculo de equivalência para viabilizar essas transações, uma vez que a negociação de potencial construtivo poderia ser feita entre áreas com valores de terra bastante distintos. De acordo com Bacellar (2007), a instituição de um mecanismo de equivalência econômica para as transações de potencial construtivo transferível é necessária para impedir um enriquecimento sem causa, sendo que

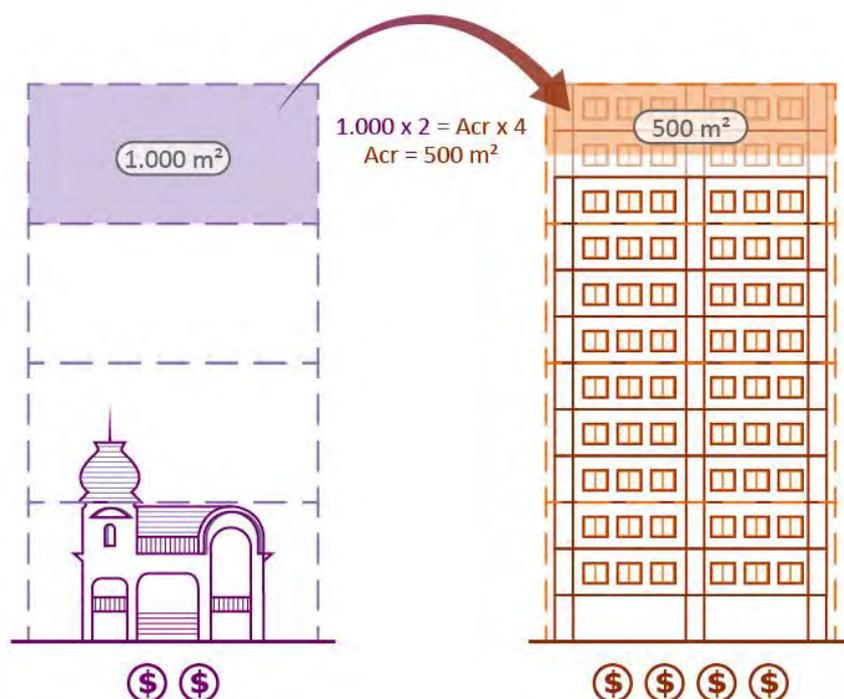
A premissa a ser estabelecida para a atribuição da equivalência econômica do potencial construtivo é a relação entre o valor do terreno transmissor e o valor do terreno receptor. Ou seja, a atribuição de valor econômico ao potencial construtivo não se pode dar simplesmente em relação à quantidade de metros quadrados de edificação potencial, mas sim deve estar vinculada ao valor dos terrenos envolvidos na operação de TDC. (BACELLAR, 2007, p. 81).

Conceitualmente, a aplicação do cálculo de equivalência visa garantir que as metragens cedida e recebida sejam inversamente proporcionais aos valores dos terrenos cedente e receptor. Ou seja, se o valor de terreno do imóvel tombado for maior do que o valor de terreno do empreendimento receptor, a área recebida será maior do que aquela cedida:



**Figura 11.** Cenário onde o valor do terreno do imóvel tombado é maior do que o valor do terreno receptor.  
Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

Num cenário contrário, quando o valor do terreno cedente é inferior ao valor do terreno receptor, a situação se inverte: a área cedida pelo bem tombado se converte numa área menor no empreendimento receptor:



**Figura 12.** Cenário onde o valor do terreno do imóvel tombado é menor do que o valor do terreno receptor.  
Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

No caso da lei da OU Centro, o cálculo de equivalência era mais complexo, uma vez que também foi incorporada a questão dos diferentes coeficientes de aproveitamento máximo que haviam sido estabelecidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1972. Ainda, segundo Bacellar (2007) os parâmetros construtivos e de uso dos terrenos também são fatores a serem considerados para o estabelecimento da equivalência econômica das transações de TDC:

Quanto à formação dos preços do solo urbano, consideram-se duas premissas: (i) os usos e os aproveitamentos refletem no valor dos terrenos; (ii) a localização é um atributo que sintetiza as qualidades de um terreno, refletindo-se também em seu valor. (BACELLAR, 2007, p. 81).

Dessa forma, além da equivalência necessária devido aos diferentes valores de terreno, ao incorporar esses índices construtivos no cálculo da transferência o legislador está se atentando aos diferentes direitos de construir determinados para cada zona, buscando também garantir uma equivalência territorial. Isso significa que nas zonas onde o coeficiente de aproveitamento máximo é menor, ou seja, nas regiões onde se permite construir menos, o potencial construtivo cedido pelo bem tombado se converte numa área menor, enquanto que nas áreas onde foram estabelecidos maiores coeficientes de aproveitamento máximo a área cedida pelo bem tombado “rende” mais. Com isso, desestimula-se a aquisição de área adicional

em regiões da cidade onde a legislação urbanística prevê menores densidades construtivas, ao mesmo tempo em que se incentiva a aquisição de potencial construtivo adicional nas regiões onde o próprio zoneamento já possibilita maiores edificações.

Para promover essas equivalências financeira e territorial, o cálculo definido pela Lei da OU Centro era composto da seguinte forma:

$$\mathbf{Ace = \frac{Vtp}{Vtc} \times \frac{CAc}{CAp} \times PCpt}$$

Onde:

**Ace** = Área construída equivalente a ser recebida pelo empreendimento receptor

**Vtp** = Valor do m<sup>2</sup> do imóvel preservado, determinado na PGV

**Vtc** = Valor do m<sup>2</sup> do imóvel cessionário, determinado na PGV

**CAc** = Coeficiente de aproveitamento máximo da zona de uso do imóvel cessionário

**CAp** = 4 (quatro) = Coeficiente de aproveitamento do terreno adotado na OU Centro para os casos de transferência de potencial construtivo

**PCpt** = Potencial construtivo passível de transferência do imóvel preservado

Ao isolarmos as variáveis correspondentes aos imóveis receptor e cedente, compreende-se mais claramente essas equivalências:

$$\mathbf{Ace = \frac{Vtp}{Vtc} \times \frac{CAc}{CAp} \times PCpt} \quad \longrightarrow \quad \begin{array}{c} \text{equivalência financeira} \\ \mathbf{Ace \times Vtc = PCpt \times Vtp} \\ \mathbf{CAc} \quad \mathbf{CAp} \\ \text{equivalência territorial} \end{array}$$

No entanto, observa-se que a variação dos índices urbanísticos foi considerada apenas para os imóveis receptores, uma vez que para os bens tombados cedentes fixou-se como coeficiente de aproveitamento máximo o valor de 4,0. Ao se fixar o índice do imóvel cedente num valor sempre maior do que os estabelecidos para as zonas dos imóveis receptores, no geral, o resultado obtido na transferência de potencial construtivo é o de uma desvalorização da área transferível do bem tombado, uma vez que o potencial transferível cedido se converte numa área menor.

O único cenário onde o potencial transferível do bem tombado se valoriza, mesmo com a fixação do seu coeficiente de aproveitamento máximo, é quando o seu valor de terreno é substancialmente maior do que o valor do terreno receptor, o qual, necessariamente, precisa

estar numa zona cujo coeficiente de aproveitamento máximo seja alto. Ao observarmos as transferências efetuadas a partir do Mosteiro de São Bento, tal situação fica evidente:

Área cedida pelo Mosteiro (m <sup>2</sup> )	Área recebida real (m <sup>2</sup> )	Valor terreno Mosteiro (PGV)	Valor terreno receptor (PGV)	CA máximo receptor	Distrito imóvel receptor
2.101,46	2.756,07	6.112,00	2.330,00	2,00	Campo Belo
4.144,09	3.057,51	6.112,00	8.284,00	4,00	Jardim Paulista
3.279,07	4.392,97	6.112,00	4.562,00	4,00	Pinheiros
2.127,37	1.692,75	6.112,00	4.624,00	2,50	Itaim Bibi
4.314,14	5.537,23	6.112,00	4.624,00	4,00	Vila Mariana
1.910,96	1.511,79	5.934,94	7.502,00	4,00	Jardim Paulista
8.107,37	6.292,00	5.934,94	7.646,84	4,00	Jardim Paulista

**Tabela 7.** Transferências de potencial construtivo efetuadas pelo Mosteiro de São Bento.  
Fonte: Elaborada pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU, 2019.

As únicas transferências onde a área cedida pelo Mosteiro se converteu numa área maior – destacadas na tabela acima – foram aquelas onde o valor do bem tombado é superior ao valor do terreno receptor, sendo o CA máximo do receptor igual a 4,0. No caso da transferência para o Campo Belo, onde o CA máximo do receptor é igual a 2,0, foi vantajoso para o Mosteiro, pois o seu valor de terreno é quase três vezes maior do que o valor do terreno receptor. Nota-se também que, na transferência efetuada para o Itaim Bibi, apesar de o valor do Mosteiro ser superior ao valor do imóvel receptor, foi uma transação desvantajosa para o bem tombado pelo fato de o CA máximo do receptor ser inferior àquele fixado para o cedente.

#### A revisão por meio do Projeto de Intervenção Urbana Setor Central

Diante da situação onde os imóveis tombados da OU Centro assumiram a posição de polo exportador de coeficiente construtivo para outras zonas da cidade (KARA-JOSÉ, 2007), e tendo em vista a necessidade de revisão dessa operação urbana, um dos principais temas debatidos atualmente no âmbito da elaboração do PIU Setor Central consiste em uma nova regulamentação para a transferência de potencial construtivo desses imóveis.

Uma vez que o cálculo de potencial transferível ora vigente nesse território resulta num desequilíbrio exagerado frente aos demais bens tombados do município, a Prefeitura pretende adotar a forma já regulamentada pelo atual marco regulatório da política urbana. Na minuta de projeto de lei elaborada pelo Executivo, propõe-se a adoção das equações estabelecidas pelo

Plano Diretor Estratégico, tanto para as Declarações quanto para as Certidões (arts. 125 e 128 do PDE, respectivamente).

Tendo em vista se tratar de uma legislação para um território específico, que tem o propósito de estimular e transformar esse perímetro, para o cômputo do potencial transferível é proposta a aplicação de Fatores de Incentivo (Fi) maiores do que aqueles definidos para o restante do município. Essa recomendação partiu de DEUSO/SMDU e foi elaborada considerando o parcelamento típico da região central, onde predominam lotes com menores áreas. Assim como aconteceu na LPUOS de 2016, a premissa para a definição desses fatores foi a de beneficiar os imóveis tombados em pequenos lotes, conforme será demonstrado no próximo capítulo.

Ainda, com base nessa premissa de amparar os pequenos tombados, o PL também prevê a concessão de um benefício, na forma de área construída adicional isenta de contrapartida, para os empreendimentos que adquirirem potencial construtivo a partir de conjuntos formados por pelo menos três imóveis tombados com área de lote de até 600 m<sup>2</sup>. Quanto maior o número de imóveis tombados envolvidos, maior a área concedida aos empreendimentos receptores. (Art. 58 da Minuta do PL do PIU Setor Central<sup>89</sup>).

## 2.2.2. Resultados deste período de aplicação

### Ação Direta de Inconstitucionalidade

Para analisar a utilização do instrumento urbanístico da transferência de potencial construtivo por imóveis tombados inseridos no perímetro da OU Centro é fundamental comentar sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN)<sup>90</sup> imposta sobre essa legislação.

Tendo em vista que a aquisição de potencial construtivo adicional através da transferência de bens tombados inseridos na OU Centro viabilizava a construção de área além dos coeficientes de aproveitamento máximos definidos pelo zoneamento e também considerando que o instrumento urbanístico da operação urbana tem como prerrogativa a concentração das estratégias e dos recursos dentro do seu próprio perímetro, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) encaminhou ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) uma ADIN, apenas dois anos após a aprovação da Lei da OU Centro.

---

<sup>89</sup> Minuta do Projeto de Lei do PIU Setor Central disponível em: <<https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/minuta-piu-setor-central>>. Acesso em: 13/02/2020.

<sup>90</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 66.785-0/4-00.

A principal alegação do MPSP<sup>91</sup> era a de que ao permitir transferências de potencial construtivo para fora do perímetro da operação urbana “a lei municipal delegava ao Executivo a competência para, aleatoriamente, estabelecer normas de zoneamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos e demais limitações administrativas fora da área da OUC” (LABHAB, 2006, p. 70) e, a partir dessa alegação, solicitava que fossem declarados inconstitucionais todos os dispositivos da lei que possibilitassem a transferência para fora do seu perímetro.

Pouco tempo depois, em março de 2000, o TJ-SP acolheu os argumentos apresentados pelo Ministério Público e declarou inconstitucionais os citados trechos da lei da OU Centro. Essa decisão foi julgada antes mesmo de que qualquer imóvel tombado inserido nesse perímetro pudesse se utilizar do instrumento da transferência de potencial construtivo. Conforme consultado com técnicos da SP Urbanismo, algumas solicitações de transferência de potencial construtivo a partir de imóveis tombados de dentro da OU Centro já haviam sido protocoladas anteriormente à ADIN e, mesmo com a decisão do TJ-SP, esses processos puderam ser finalizados, o que justifica as certidões emitidas entre 2000 e 2003, conforme Gráfico 4, exposto mais adiante na página 132.

A Prefeitura, por meio da Procuradoria Geral do Município (PGM-SP), entrou com recurso contra essa decisão e conforme relatório apresentado na 21ª Reunião Extraordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, realizada no dia 10 de abril de 2017, além do recurso, a PGM-SP também ingressou com uma medida cautelar no Supremo Tribunal Federal (STF) buscando suspender os efeitos da decisão do Tribunal de Justiça:

A PGM ingressou com uma medida cautelar no próprio Supremo, a fim de conceder efeito suspensivo ao recurso extraordinário. Este efeito suspensivo foi concedido pelo Ministro Gilmar Mendes, em abril de 2004. Isso significa, em outras palavras, que até que seja julgado definitivamente este recurso, a lei da Operação Urbana Centro continua plenamente vigente. A Municipalidade pode, portanto, até a decisão final, permitir a transferência do potencial construtivo de imóveis tombados situados dentro do perímetro para imóveis cessionários fora do perímetro da Operação Urbana Centro. (COMISSÃO EXECUTIVA DA OU CENTRO, 2017, p. 34).

A partir disso, a Prefeitura prosseguiu com a análise dos processos e entre os anos de 2003 e 2019 foram realizadas 14 transferências de potencial construtivo com base nessa lei. Entretanto, em todos os processos a Prefeitura deixou claro – através da inserção do número da ADIN no teor das Declarações e Certidões dos imóveis de dentro da OU Centro – que a efetivação dessas transferências estava *sub-judice*, ou seja, em julgamento. Isso significa que o processo

---

<sup>91</sup> A petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo MPSP no TJ-SP para pleitear a inconstitucionalidade dos artigos 6º e 7º da lei da OU Centro é nº 9027248-22.1999.8.26.0000.

referente à ADIN ainda estava aguardando uma decisão final a qual poderia resultar tanto numa permissão quanto numa proibição sobre a realização de transferências de potencial construtivo para fora do perímetro da OU Centro.

Enfim, no dia 07 de agosto de 2019 foi publicada no Diário de Justiça Eletrônico do Supremo Tribunal Federal (DJE-STF) a esperada decisão final. Proferida monocraticamente pela Ministra Rosa Weber, foi negado o seguimento do recurso extraordinário interposto pela PGM-SP. Essa decisão não entrou no mérito da questão urbanística e foi baseada somente no fato de que um recurso extraordinário não pode ser assinado apenas pelo Procurador Geral do Município, devendo também ser assinado pelo Prefeito. E assim, a partir de uma complicação puramente burocrática, todos os processos referentes a solicitações de utilização do instrumento da transferência de potencial construtivo a partir de imóveis inseridos na OU Centro foram paralisados. Envolvendo solicitações tanto de Declarações quanto de Certidões, a Prefeitura suspendeu a análise de mais de sessenta processos enquanto aguardava uma modulação sobre como dar continuidade a cada caso, tendo em vista que cada um se encontrava numa diferente fase de análise.

Posteriormente, considerando que a ADIN versa exclusivamente sobre a efetivação de transferências de potencial construtivo para fora do perímetro da OU Centro, a PGM-SP compreendeu que existe impacto apenas na emissão de Certidões de Transferência de Potencial Construtivo, não havendo problema sobre a emissão de Declarações de Potencial Construtivo. Com isso, a partir de outubro de 2019 a SMDU pôde retomar a análise de parte dos processos que haviam sido paralisados.

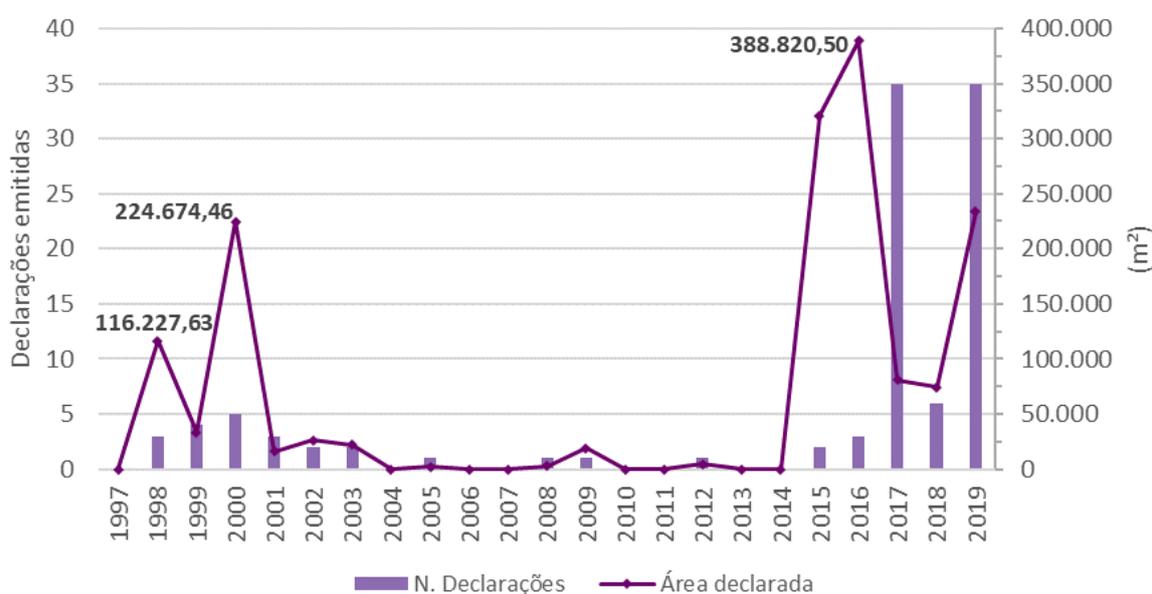
A partir de todo esse imbróglio ocorrido com a operação do instrumento urbanístico da transferência de potencial construtivo da OU Centro, é importante destacar que, atualmente, parte do motivo pelo qual foi imposta a ADIN já não existe mais. A interpretação de que com a execução de transferências para fora do perímetro da operação urbana o Poder Executivo estaria alterando a legislação urbanística no caso a caso não é mais possível desde o estabelecimento de coeficientes de aproveitamento básicos e máximos para cada zona, aprovados no Plano Diretor de 2002 e definidos pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004. Dessa forma, a aquisição de potencial construtivo adicional, seja por meio de OODC ou através da TDC, deve obedecer aos índices estabelecidos pelo zoneamento em todo o território municipal. A edificação acima do coeficiente de aproveitamento máximo da zona não é mais permitida em hipótese alguma e, com isso, findaram-se as discussões caso a caso.

De todo modo, esta paralisação na análise dos processos é um fator que, inclusive, tem estimulado o poder público a proceder com a revisão da lei da OU Centro, tendo em vista que

existe a necessidade de resolver a situação dos imóveis tombados que já tiveram as suas Declarações emitidas e estão inviabilizados de acessar os recursos financeiros de uma das principais ferramentas da política de preservação municipal.

### Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência

Pouco mais de um ano após a aprovação da OU Centro foram emitidas as três primeiras Declarações de Potencial Construtivo Transferível calculadas com base nessa lei. Somando mais de 116 mil m<sup>2</sup> transferíveis, duas dessas Declarações pertencem ao Mosteiro de São Bento – sendo uma relativa ao próprio Mosteiro e outra a uma antiga residência na Rua Florêncio de Abreu – e a terceira é pertencente à Igreja de Santo Antônio, situada na Praça do Patriarca.



**Gráfico 3.** Declarações de Potencial Transferível emitidas e somatória da área declarada por ano, OU Centro. Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU.

Em seguida, de 1999 a 2003, foram emitidas 16 Declarações totalizando mais de 322 mil m<sup>2</sup> de área transferível. Nesse grupo figuram bens tombados emblemáticos como o Edifício Martinelli, o Centro Cultural Banco do Brasil, a Estação Júlio Prestes e os hotéis Atlântico e Jaraguá. Conforme pode ser observado no Gráfico 3, no ano de 2000 há um pico no valor de potencial transferível: além de ser o ano no qual foram emitidas cinco Declarações – o maior número desse primeiro período – foi o ano em que foi emitida a Declaração da Estação Júlio Prestes que, sozinha, corresponde a quase 80% do total do potencial transferível do ano, com 178.148,95 m<sup>2</sup>. Destaca-se que essas foram as únicas Declarações emitidas no município nesse período; apesar de vigente, a TDC regulamentada pela Lei nº 9.725/84 não foi mais aplicada e a nova regra aprovada no Plano Diretor de 2002 ainda não havia sido utilizada.

Nos dez anos seguintes observa-se um desinteresse pela ferramenta por parte dos bens tombados inseridos na OU Centro. Entre os anos de 2004 e 2014, foram emitidas somente quatro Declarações – para três edifícios nas imediações do Vale do Anhangabaú e para a Casa da Bóia, à Rua Florêncio de Abreu, correspondentes a aproximadamente 29 mil m<sup>2</sup> transferíveis.

A partir de 2015, o aumento no interesse pela transferência de potencial construtivo decorrente da aprovação do novo Plano Diretor Estratégico em 2014 também impactou os imóveis dessa região da cidade. A permissão de alienar área para fora do perímetro da operação urbana e os grandes potenciais transferíveis desses imóveis, resultantes do cálculo diferenciado da OU Centro, são fatores que podem justificar a maior movimentação do instrumento urbanístico nessa fase mais recente, após anos de quase esquecimento.

Em 2015 foram emitidas apenas duas Declarações, porém tendo em vista o generoso cálculo de potencial transferível estabelecido pela OU Centro, apenas uma Declaração, pertencente à parte do complexo industrial composto pelo Moinho Matarazzo e a Tecelagem Mariângela, corresponde a 313.161,45 m<sup>2</sup> transferíveis. Nos anos seguintes o interesse pela ferramenta só aumentou: em 2016 aproximadamente 390 mil m<sup>2</sup> foram declarados, os quais correspondem quase que completamente a apenas dois imóveis: outra edificação do complexo industrial do Moinho Matarazzo e o Núcleo dos Balões, edificação integrante do Complexo do Gasômetro. Já em 2017, o alto número de Declarações emitidas se justifica por um conjunto de imóveis: 29 das 43 Declarações emitidas nesse ano referem-se à Vila Inglesa na Sé, totalizando quase 30 mil m<sup>2</sup> transferíveis, o que equivale a aproximadamente 28% do potencial construtivo transferível declarado no ano.

Por fim, observa-se que em 2019 houve um expressivo aumento nas solicitações de Declaração de Potencial Transferível a partir de imóveis da OU Centro devido à revisão dessa lei ora em curso através do PIU Setor Central. Temeroso com a alteração no cálculo de potencial transferível, que diminuirá sensivelmente esses valores, o mercado tem se apressado para garantir as grandes áreas viabilizadas pela lei de 1997.

### **Certidões de Transferência de Potencial Construtivo**

Tendo em vista que poucos anos após a aprovação dessa operação urbana foi imposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade especificamente sobre a regulamentação da transferência de potencial construtivo, a utilização dessa ferramenta como fonte de potencial construtivo adicional ficou abandonada por mais de treze anos.

Um pequeno número de solicitações já havia sido protocolado antes da ADIN os quais puderam ser finalizados mesmo com a decisão do TJ-SP, conforme informado pela SPUrbanismo e em consulta a processos administrativos. Sendo assim, no primeiro período de funcionamento dessa operação urbana – de 1997 a 2003 - foram efetuadas cinco transferências de potencial construtivo, sendo quatro para empreendimentos localizados fora do perímetro da OU Centro e uma para dentro do perímetro da Operação Urbana.

Quanto ao conjunto de transferências realizadas para fora da OU Centro, foram cedidos 10.811,31 m<sup>2</sup> dos bens tombados, viabilizando a construção de 11.042,96 m<sup>2</sup> em edifícios localizados nos distritos de Moema, Santana, Vila Mariana. Destaca-se que um dos imóveis tombados que vendeu parte do seu potencial transferível nesse momento foi o Centro Cultural Banco do Brasil.

Já no caso da única transferência realizada para dentro do perímetro da OU Centro, é importante ressaltar que se trata de um caso atípico de utilização dessa ferramenta onde o bem tombado cedeu a totalidade do seu potencial construtivo transferível para viabilizar a construção de um novo edifício no seu próprio terreno (similar ao ocorrido com a Casa Sede do Sítio Itaim): com 19.027 m<sup>2</sup> transferíveis, o Palacete Conde de Sarzedas esgotou o seu potencial construtivo adicional para que fosse construído no seu terreno um edifício com os mesmos 19.027 m<sup>2</sup>.

Durante os treze anos seguintes, nenhum bem tombado transferiu potencial construtivo nem para dentro nem para fora da OU Centro. Foi só no final de 2017 que o instrumento urbanístico voltou a ser utilizado por imóveis tombados inseridos na OU Centro, no mesmo contexto de maior interesse do mercado imobiliário pela ferramenta, ocorrido a partir da aprovação do Plano Diretor Estratégico vigente<sup>92</sup>. Nesse momento foi efetuada a primeira transferência de potencial construtivo do Mosteiro de São Bento. Contendo quase 100 mil m<sup>2</sup> de área passível de transferência, no período entre dezembro de 2017 e janeiro de 2019 foram realizadas sete transferências de potencial a partir desse imóvel, o que resultou na construção de mais de 25 mil m<sup>2</sup> nas Subprefeituras Pinheiros, Vila Mariana e Santo Amaro, áreas onde o mercado imobiliário atua há mais tempo e onde o valor dos terrenos é mais valorizado. Em contrapartida o Mosteiro de São Bento já recebeu quase 30 milhões de reais para a sua preservação<sup>93</sup>. O interior da igreja do Mosteiro de São Bento é conhecido por sempre se apresentar em ótimo estado de conservação e atualmente estão sendo realizadas obras de conservação no seu interior. Entretanto, haja vista o montante financeiro já recebido por esse

---

<sup>92</sup> Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

<sup>93</sup> Somatória dos valores atribuídos a cada uma das transferências de potencial construtivo efetuadas a partir do Mosteiro de São Bento, constantes nas averbações de sua Transcrição Imobiliária nº 37.008.

bem é, no mínimo, criticável o estado de conservação em que se encontra o exterior do imóvel, conforme pode ser observado na foto abaixo, tirada em dezembro de 2019, fato que coloca em dúvida a efetividade dessa ferramenta na política de preservação cultural.



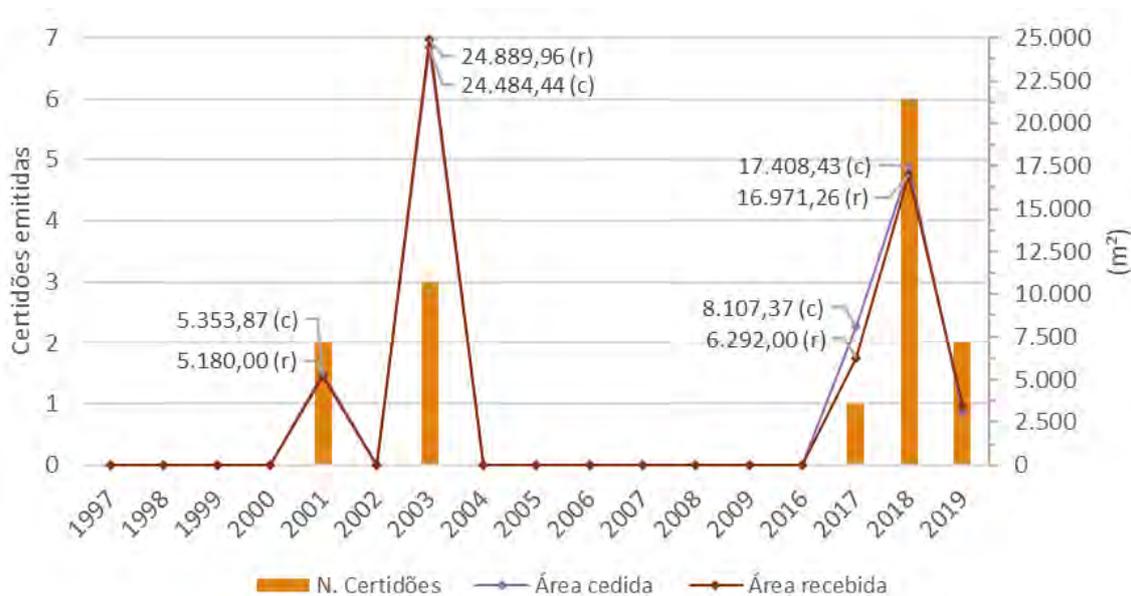
**Figura 13.** Pichações na fachada lateral do Mosteiro de São Bento, à Rua Florêncio de Abreu.  
Fonte: Foto tirada pela autora, dezembro de 2019.

A partir das transferências de potencial construtivo realizadas pelo Mosteiro, outros imóveis tombados dessa área também se mobilizaram para fazer uso desse instrumento. Em novembro de 2018, ocorreu a primeira transferência de potencial construtivo da Igreja de Santo Antônio, localizada na Praça do Patriarca, possibilitando a construção de aproximadamente 800 m<sup>2</sup> em um empreendimento na Subprefeitura de Pinheiros.

Em seguida, em abril de 2019, uma pequena residência unifamiliar, localizada no distrito da República, próxima à Rua Jaceguai, vendeu todo o seu potencial transferível – uma área equivalente a 1.030,96 m<sup>2</sup> – para contribuir com pouco mais de 650 m<sup>2</sup> a serem construídos em um empreendimento no distrito de Campo Belo.

Por fim, no início de julho de 2019 foram aprovadas pela CTLU mais quatro transferências de potencial construtivo: duas do Mosteiro de São Bento, uma da Casa da Bóia à Rua Florêncio de Abreu e outra do Moinho Matarazzo, no Brás. Como de praxe, os processos foram encaminhados a DEUSO, que deu prosseguimento às análises dos processos. Três desses casos tiveram os seus trâmites praticamente concluídos e estavam apenas aguardando a apresentação das matrículas contendo as averbações da transferência de potencial construtivo efetuada para a retirada da Certidão e conclusão do processo. No entanto, tendo em vista a decisão proferida pelo STF no início de agosto de 2019, todos os processos foram paralisados na

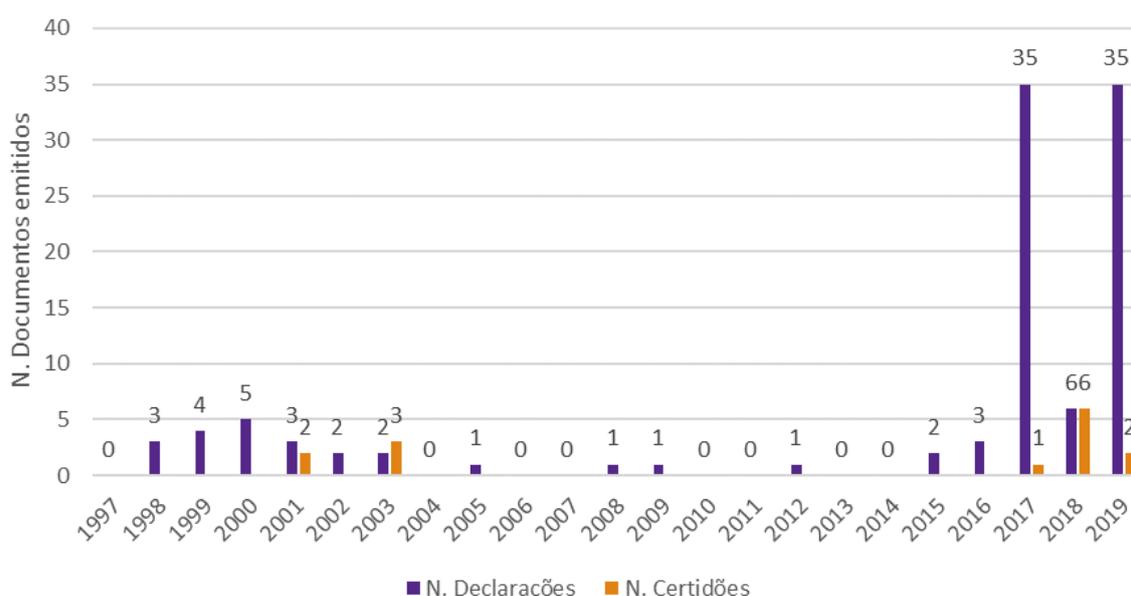
Prefeitura até que o próprio STF dê uma modulação sobre como lidar com cada caso. Decorridos quase quatro meses sem um posicionamento do órgão federal, os imóveis envolvidos nessas transferências estão desistindo das solicitações.



**Gráfico 4.** Certidões emitidas, áreas cedidas e recebidas através das transferências de potencial construtivo efetuadas conforme Lei da OU Centro por ano.

Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU, 2019.

O Gráfico 4 evidencia que as áreas cedida e recebida são bastante semelhantes, porém, no geral, com uma leve variação desfavorável aos bens tombados cedentes, decorrente da fixação do coeficiente de aproveitamento máximo dos bens tombados em 4,0 no cálculo de equivalência, conforme constatado anteriormente.



**Gráfico 5.** Declarações e Certidões emitidas conforme a Lei da OU Centro.

Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU, 2019.

### 2.3. A TDC com a estruturação da noção de Solo Criado – 2002 a 2014

Apesar das discussões ocorridas na década de 1970 e da tentativa de regulamentação no Projeto de Lei para revisão do Plano Diretor Municipal elaborado durante a Gestão Erundina (PL 002/91), a institucionalização da OODC e da TDC no Brasil só foi acontecer em 2001, no momento da aprovação do Estatuto da Cidade<sup>94</sup>, quando foram determinadas as diretrizes gerais para a adoção desses instrumentos pela política urbana de planejamento municipal. Com o estabelecimento dessas diretrizes, diversos municípios do país<sup>95</sup> incorporaram a Transferência do Direito de Construir em seus Planos Diretores aprovados na década de 2000.

Também foi a partir do Estatuto da Cidade que se estabeleceu a figura do coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana do município<sup>96</sup>, o que possibilitou a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. A lógica do coeficiente de aproveitamento básico é garantir ao proprietário de um terreno o direito de construir no seu lote apenas para seu usufruto, para morar ou trabalhar, sem a conotação de exploração imobiliária possível com a construção de mais unidades para venda ou aluguel. Por isso a defesa, desde os debates da Carta do Embu, de que o coeficiente básico fosse único e igual a uma vez a área do terreno, para que fosse equanimemente distribuído para todos, enquanto que o coeficiente máximo pode ser diferente, mas é ofertado mediante pagamento ao poder público, proprietário dos direitos de construir. Com o estabelecimento desse parâmetro fixou-se até onde o ato de construir é um direito do proprietário do terreno e a partir de onde a construção não é um atributo inerente à propriedade do terreno e passa a ser uma concessão do poder público, outorgada onerosamente.

Sendo assim, cabe também à legislação municipal estabelecer os coeficientes de aproveitamento máximos dos lotes, o que possibilita ao poder público, de certa forma, planejar o crescimento da cidade, fixando coeficientes máximos maiores onde é mais interessante estimular o adensamento populacional e construtivo – nas áreas dotadas de infraestrutura de transporte público coletivo – e coeficientes máximos menores nas regiões onde não interessa o adensamento como, por exemplo, nas zonas residenciais e predominantemente residenciais.

A área passível de ser construída entre os coeficientes de aproveitamento básico e máximo é permitida mediante pagamento de contrapartida financeira que pode ser efetuada

---

<sup>94</sup> Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 28 a 31 e art. 35.

<sup>95</sup> É o caso de Curitiba (Lei Municipal nº 11.266/04), Espírito Santo (Lei Municipal nº 6.705/06) e Recife (Lei Municipal nº 17.511/08), entre outras.

<sup>96</sup> Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 28, §2º.

através de um dos instrumentos de Solo Criado. A OODC e a TDC funcionam de maneira análoga, com a diferença que por meio da OODC o potencial construtivo adicional é adquirido com o poder público, numa transação entre poder público e particular, enquanto que pela TDC esse potencial é adquirido a partir de outro imóvel urbano, numa transação entre particulares.

O Estatuto da Cidade definiu outras finalidades para a aplicação da TDC, abrangendo questões imprescindíveis para o planejamento urbano além da preservação de imóveis de interesse histórico e cultural. A partir da aprovação da lei federal, a TDC também pode ser empregada para viabilizar a implantação de equipamentos urbanos e comunitários; para servir a programas de regularização fundiária; para a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; e para a provisão de habitação de interesse social (HIS). Inclusive, o Estatuto também dispõe sobre a possibilidade de aplicação dessa ferramenta nos casos de doações de terrenos ao Poder Público, para a implantação das finalidades da TDC. De acordo com o Estatuto da Cidade, cabe à legislação municipal, baseada no respectivo plano diretor, detalhar o regramento específico para a aplicação desse instrumento urbanístico.

### 2.3.1. Regulamentação e procedimentos

Considerando as diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade para os instrumentos de Solo Criado, a primeira revisão do Plano Diretor Municipal de São Paulo em 2002<sup>97</sup> instituiu a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Transferência do Direito de Construir como ferramentas da gestão urbana e ambiental da cidade.

A partir desse momento, a Transferência do Direito de Construir de São Paulo deixa de ser uma estratégia exclusiva da política de conservação de imóveis preservados e passa a fazer parte da política urbana municipal. Regulamentada pelas normas urbanísticas – e não mais por uma lei específica – a TDC extrapola o tema da preservação, sendo aplicável também às outras finalidades previstas pelo Estatuto da Cidade.

Sendo assim, a partir de setembro de 2002, além da destinação à preservação de imóveis de interesse histórico e cultural, o instrumento urbanístico da TDC começou a ser permitido para promover a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e para contribuir com a questão da moradia, servindo a programas de regularização fundiária, de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e também para a produção de HIS, exatamente como estava previsto no texto do Estatuto da Cidade.

---

<sup>97</sup> Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

Com a aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) em agosto de 2004<sup>98</sup>, quase dois anos após a revisão do Plano Diretor, a Lei nº 9.725/84 foi revogada e a nova regulamentação da TDC no município foi complementada. Estabeleceu-se de forma mais específica quais seriam os imóveis passíveis de vender o seu potencial construtivo não utilizado e as equações necessárias à aplicação do instrumento – a definição do potencial construtivo transferível e o cálculo de equivalência a ser aplicado no momento da efetivação da transferência de potencial construtivo – foram ajustadas e explicadas mais claramente.

Considerando o disposto nas duas leis, para viabilizar a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, podiam transferir o seu potencial construtivo não utilizado os seguintes imóveis: (i) localizados na Macrozona de Proteção Ambiental usados para fins de proteção ou recuperação ambiental; (ii) os particulares enquadrados no Sistema de Áreas Verdes do Município; (iii) os localizados nas então Zonas Especiais de Produção Agrícola e de Extração Mineral (ZEPAG) que tivessem ocorrência de vegetação significativa; e (iv) os localizados nas faixas aluviais dos parques lineares<sup>99</sup>.

No que se refere à questão da moradia, a Transferência do Direito de Construir era aplicável apenas nos casos de doação do imóvel para a Municipalidade, sendo o potencial transferível uma contrapartida alternativa à desapropriação. Nesses casos os imóveis deveriam estar localizados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a doação tinha a finalidade específica para a produção de Habitação de Interesse Social.

Quanto aos imóveis preservados enquadrados como ZEPEC, assim como na lei de 1984, permitia-se a transferência do potencial construtivo máximo não utilizado no lote, ou seja, a diferença entre a área edificável máxima estabelecida pelo seu coeficiente de aproveitamento máximo e a área já construída no terreno, o qual foi denominado pelo PD de 2002 como Potencial Construtivo Virtual.

Podiam receber esse potencial construtivo transferido todos os lotes onde o coeficiente de aproveitamento máximo fosse maior do que o coeficiente de aproveitamento básico e que estivessem situados nas faixas de até trezentos metros ao longo dos eixos de transporte coletivo e nas áreas definidas por circunferências com raio de até seiscentos metros no entorno das estações de metrô e trem. As áreas de Operações Urbanas, por contarem com um regramento específico, não poderiam receber potencial construtivo transferido.

---

<sup>98</sup> Lei Municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.

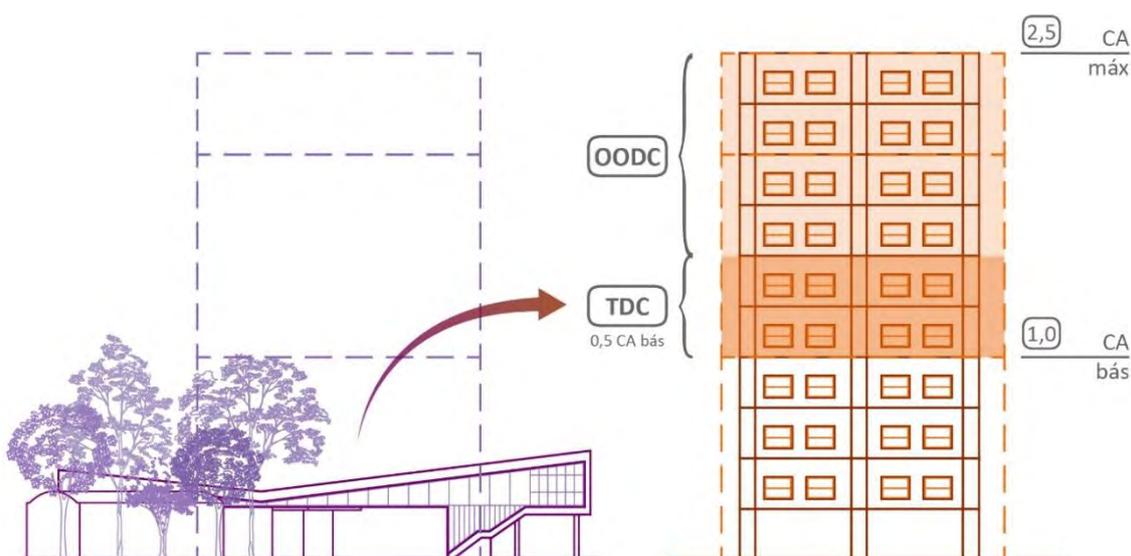
<sup>99</sup> Lei Municipal nº 13.430/02, art. 219 e Lei Municipal nº 13.885/04, art. 24.

É importante ressaltar que nessa legislação o limite de área construída das edificações era definido não só pelo coeficiente de aproveitamento máximo atribuído a cada zona, mas também pelo Estoque de Potencial Construtivo Adicional<sup>100</sup> estabelecido para cada distrito do município<sup>101</sup>. Isso significa que cada empreendimento que adquirisse potencial construtivo adicional – seja por meio de OODC ou de TDC – era computado e a área era descontada do total permitido no distrito. Atingida a área total máxima definida para o distrito, não seria mais possível edificar naquela região, mesmo se ainda existissem lotes que não tivessem se utilizado de todo o seu coeficiente de aproveitamento máximo.

#### A convivência entre os instrumentos de Solo Criado

Visando estabelecer um equilíbrio entre a utilização da OODC e da TDC, o PD de 2002 definiu um limite máximo para a aquisição de área adicional por meio de transferência de outros imóveis. Estabelecer uma reserva específica para a aquisição de potencial construtivo via OODC e outra para a TDC impede a concorrência entre os dois instrumentos já que não é possível a utilização de ambos nos mesmos limites de edificabilidade (BACELLAR, 2007).

Essa restrição era correspondente a até 50% do potencial construtivo definido pelo coeficiente de aproveitamento básico do imóvel receptor. Assim, os empreendimentos com grandes áreas construídas, ao optar pela aquisição de área adicional via TDC, necessariamente também se utilizariam da OODC. Com isso, mesmo que permitidos simultaneamente, esses instrumentos funcionavam de forma complementar e não concorrente.



**Figura 14.** Limite para a aquisição de área adicional através da TDC. Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

<sup>100</sup> Instituídos pelo Plano Diretor, os critérios para a definição dos estoques constam do art. 199 da Lei nº 13.885/04 e os seus valores constam do Quadro nº 08, anexo à Parte III da mesma lei, discriminados por uso residencial e não residencial.

<sup>101</sup> Lei Municipal nº 13.430/02, art. 212.

## O estado de conservação dos bens preservados cedentes

Da mesma forma como na Lei nº 9.725/84, essa regulamentação não estabeleceu nenhuma destinação específica para a aplicação dos recursos adquiridos através da Transferência do Direito de Construir. A LPUOS de 2004 também atribuía ao proprietário a obrigação de manter conservado o seu imóvel tombado e buscava garantir o bom estado de conservação desses imóveis através do estabelecimento de sanções para os casos de demolição, destruição proposital ou causada pela não conservação e de descaracterização irreversível do bem. Aqui também não havia nenhuma penalidade específica para os casos de imóveis descaracterizados que já tivessem se utilizado da TDC.

As sanções previstas por esse regramento eram bastante similares àquelas previstas na legislação anterior. Além da aplicação de multa, extinguiu-se a possibilidade de utilização da transferência de potencial construtivo e no lote remanescente da demolição ficava permitida a construção de somente uma residência unifamiliar com área total de até 80 m<sup>2</sup>.<sup>102</sup>

## O cálculo de equivalência

A partir dessa primeira revisão do marco regulatório urbanístico de São Paulo, realizada no início da década de 2000, o território passível de receber área construída adicional através de transferência de potencial construtivo foi ampliado consideravelmente e não era mais necessário que os imóveis cedente e receptor estivessem próximos, assim como já havia sido estabelecido na lei da OU Centro. Dessa forma, também o regramento urbanístico geral para o município estabeleceu um cálculo de equivalência para viabilizar essas transações, bastante similar ao aprovado na operação urbana.

Nesse cálculo também estavam sendo consideradas tanto a equivalência financeira quanto a equivalência territorial, porém com uma importante diferença da OU Centro: nessa norma foram adotados os coeficientes de aproveitamento básicos dos imóveis e não foi fixado um valor para o coeficiente de aproveitamento dos bens tombados, devendo ser aplicados aqueles das suas respectivas zonas. Essa era uma medida para controlar a criação de solo de modo a mantê-la proporcional ao estabelecido pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Ou seja, nas zonas onde era permitido construir mais, o potencial construtivo transferível do bem tombado equivaleria a uma maior área enquanto que nas zonas onde era permitido

---

<sup>102</sup> A Lei nº 13.885/04, art. 231, usou como referência o conceito de Moradia Econômica, definido na Lei nº 11.228/92, art. 8º, Parágrafo único, como segue: “considera-se moradia econômica a residência unifamiliar destinada ao uso do proprietário, de caráter popular, com área total não excedente a 80,00 m<sup>2</sup> (oitenta metros quadrados) cuja execução não exija cálculo estrutural e que não constitua parte de agrupamento ou conjunto de realização simultânea”.

construir menos, o potencial construtivo transferível do bem tombado se convertia numa área menor.

Com isso, aumentaram os cenários vantajosos para os imóveis cedentes: se o bem tombado estivesse localizado numa zona cujo coeficiente de aproveitamento básico fosse menor do que aquele definido para a zona do imóvel receptor, a área recebida pelo empreendimento seria maior do que a área cedida pelo bem preservado.

A equação estabelecida pela LPUOS de 2004 era composta da seguinte forma:

$$Acr = \frac{Vtc}{Vtr} \times \frac{CAr}{CAc} \times PCpt$$

Onde:

**Acr** = Área construída equivalente a ser recebida pelo empreendimento receptor.

**Vtc** = Valor do m<sup>2</sup> de terreno cedente, determinado na PGV.

**Vtr** = Valor do m<sup>2</sup> de terreno receptor, determinado na PGV.

**CAr** = Coeficiente de aproveitamento básico do terreno receptor.

**CAc** = Coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente.

**PCpt** = Potencial construtivo do terreno cedente passível de transferência para o terreno receptor.

Assim como no caso da OU Centro, ao isolarmos as variáveis correspondentes aos imóveis receptor e cedente, observam-se as equivalências:

$Acr = \frac{Vtc}{Vtr} \times \frac{CAr}{CAc} \times PCpt$  →  $Acr \times Vtr = PCpt \times Vtc$  (equivalência financeira)

$CAr = CAc$  (equivalência territorial)

Outro aspecto importante a ser apontado sobre esse cálculo é que o uso a ser edificado no empreendimento receptor não é considerado e, portanto, não influencia no resultado da área a ser cedida pelo bem tombado. Com isso, a área adquirida pelo imóvel receptor vinculava-se apenas ao terreno e não ao projeto.

## A Fórmula de Adiron e os diferentes coeficientes de aproveitamento básico

O funcionamento de um instrumento urbanístico não pode ser analisado de maneira apartada do conjunto de instrumentos instituídos pela legislação urbana. Assim, apesar de não ser um regramento específico da Transferência do Direito de Construir, para investigar a utilização da TDC nesse período é necessário considerar outras duas ferramentas instituídas pela legislação municipal: a Fórmula de Adiron e o coeficiente de aproveitamento básico.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de São Paulo<sup>103</sup> definiu as zonas de uso a serem demarcadas no território municipal e estabeleceu os parâmetros construtivos e de uso correspondentes a cada uma delas. Para cada zona foram determinadas as taxas de ocupação máximas – que variavam de 0,5 a 0,8 – e os coeficientes de aproveitamento máximos, que variavam entre 1,0 a 4,0 (art. 22). No ano seguinte, com a aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo<sup>104</sup> os perímetros das zonas de uso foram delimitados e os seus respectivos parâmetros de dimensionamento, ocupação e aproveitamento dos lotes foram detalhados e organizados em um quadro (Quadro 02 – Características das zonas de uso). Nesse quadro é possível observar uma diminuição no coeficiente de aproveitamento máximo do município, que passou a variar entre 1,0 e 3,5.

Considerando que antes da aprovação do PDDI permitia-se a edificação de até seis vezes a área do terreno<sup>105</sup> (LEITE, 2019), durante o processo de aprovação das normas urbanísticas no início da década de 1970 esse tema foi amplamente debatido e negociado em busca de criar alternativas que possibilitassem um incremento nos coeficientes de aproveitamento máximo dos lotes. A partir dessa demanda, foi desenvolvido e incorporado à legislação um mecanismo que ficou conhecido como Fórmula de Adiron. Em entrevista realizada em 2007<sup>106</sup>, o arquiteto e urbanista Benjamin Adiron Ribeiro, coordenador da Cogep em 1972, responsável pela formulação da Lei nº 7.805/72 e autor da equação que leva o seu nome, explicou como foi o processo de negociação e de formulação desse cálculo:

No fim veio esse negócio do coeficiente de aproveitamento e eles [investidores imobiliários da época] acharam que esses valores que estão aí no Quadro 2 eram drásticos demais. Porque muita gente já havia adquirido terrenos, imóveis, a preços baseados no coeficiente de aproveitamento que era 6 – e, de repente, o máximo cai para 3.5; e na maioria dos casos cai para

---

<sup>103</sup> Lei Municipal nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971.

<sup>104</sup> Lei Municipal nº 7.805, de 01 de novembro de 1972.

<sup>105</sup> Com a promulgação da Lei nº 5.261, de 1957, teve início a aplicação do coeficiente de aproveitamento do lote para toda a cidade, que definia o seguinte: “enquanto a relação entre a área total construída e a área do respectivo lote, seria seis para prédios comerciais e quatro para edifícios de habitação coletiva” (LEITE, 2019, p. 49).

<sup>106</sup> Entrevista conduzida por Jorge Pessoa de Carvalho, arquiteto e urbanista formado pela Universidade Mackenzie (1992), mestre em Planejamento Urbano e Regional pela FAU-USP (2008). A íntegra da entrevista está disponível em: <[https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523?>](https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/16.062/5523?) Acesso em: 09/11/2019.

menos de 3.5... Então nós discutimos muito isso, viu? Eu era absolutamente inflexível (...). Eles me vieram com a seguinte proposta: “Escuta, nós não podíamos, através de uma negociação, quem sabe pagando taxas extras ou coisa assim, nós não podíamos obter um coeficiente melhor? Eu ouvi essa proposta e disse: “Não! Não podemos, não podemos! Mas se vocês quiserem negociar outra coisa eu aceito a negociação. Vocês têm aqui nesse quadro 2, na proposta de lei, a taxa de ocupação, que a meu ver é generosa, e não difere muito daquilo que é permitido no Código de Obras. Então vamos negociar isso, não vamos negociar vocês pagarem uma taxa por fora para obter um coeficiente maior, porque isso aí vira negociata, deixa de ser negociação e vira negociata! Vamos negociar a taxa de ocupação?” (RIBEIRO, 2015, p. 6).

Essa fórmula estabelecia uma proporção inversa entre a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento máximo do terreno. Conforme já mencionado anteriormente, na década de 1970, o conceito de aproveitamento básico ainda não era aplicado na cidade. Isso significa que, a aplicação da Fórmula de Adiron viabilizava aos empreendimentos que reduzissem a sua taxa de ocupação, edificar acima do coeficiente de aproveitamento máximo definido pelo zoneamento - atentando-se para o limite máximo de até 4 vezes a área do terreno.

Segundo o próprio Adiron, a diminuição das taxas de ocupação era vantajosa para permitir o desenvolvimento de melhores padrões arquitetônicos, para promover maior salubridade do ambiente urbano possibilitando mais ventilação e insolação às edificações, e também para ampliar as áreas permeáveis da cidade, o que seria uma contribuição para resolver o problema das inundações de São Paulo (RIBEIRO, 2015).

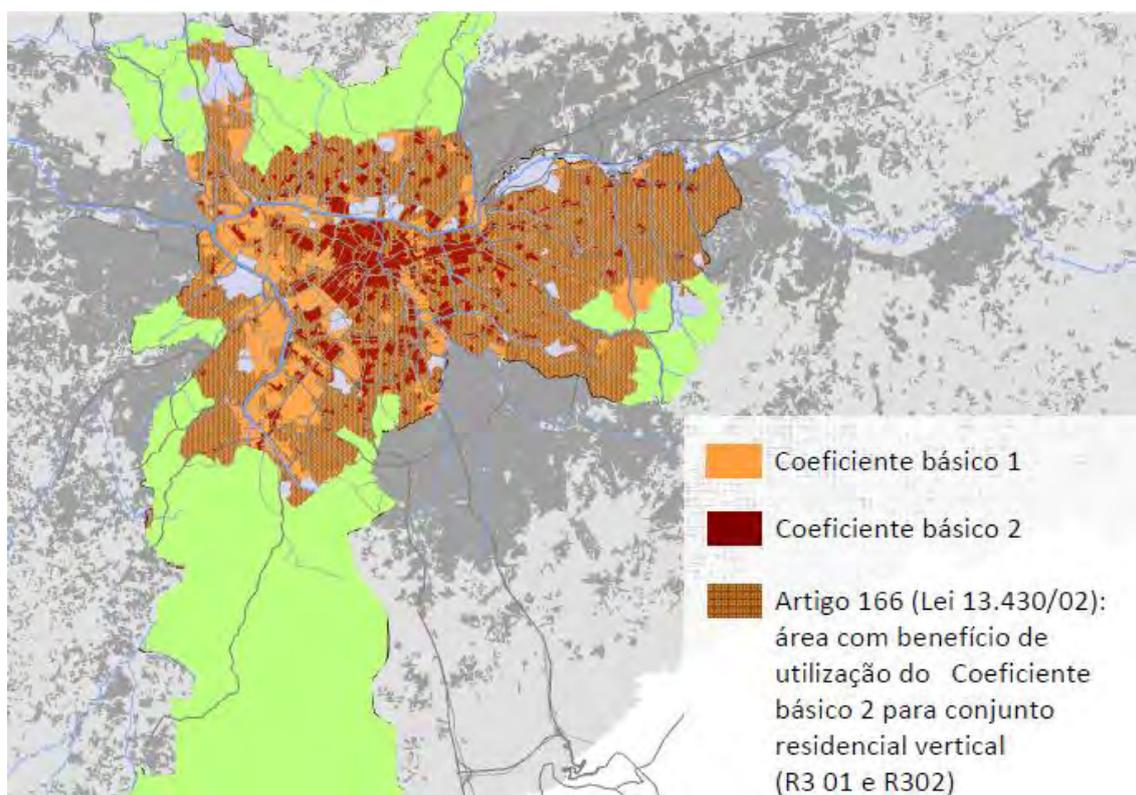
Na revisão do marco regulatório urbanístico no início dos anos 2000, a lógica da Fórmula de Adiron foi mantida, porém, o cálculo foi alterado em consideração ao estabelecimento dos coeficientes de aproveitamento básico dos terrenos<sup>107</sup>; enquanto que na lei de 1972 o cálculo era feito com base no coeficiente de aproveitamento máximo – o único definido para os terrenos até então – na lei de 2002, o cálculo passou a ser baseado no coeficiente de aproveitamento básico, ao qual poderia ser feito um acréscimo máximo de 1,0.

Tendo em vista que os coeficientes de aproveitamento básico estabelecidos pela normativa urbanística de 2004 não eram únicos para toda a zona urbana e variavam de uma a duas vezes a área do terreno, com a aplicação da Fórmula de Adiron, o coeficiente de aproveitamento básico podia chegar até o valor de 2,5 a área do terreno. No Mapa 9 na página ao lado, é possível observar que o território onde o coeficiente básico era maior do que uma vez a área do terreno somado ao território onde era possível se beneficiar da Fórmula de Adiron ocupa quase toda a zona urbana do município. Considerando que para edificar até o coeficiente de aproveitamento básico não é necessário o pagamento de contrapartida financeira, a permissividade proporcionada por maiores coeficientes de aproveitamento básico significou um

---

<sup>107</sup> Lei Municipal nº 13.430/02, art. 166.

desestímulo para a utilização dos instrumentos de Solo Criado nesse período, impactando, portanto, na utilização da TDC por imóveis tombados.



**Mapa 10.** Território com maiores coeficientes de aproveitamento básico.

Fonte: Revisão do Plano Diretor Estratégico - Instrumentos de Política Urbana, SMDU/DEURB, 2013.

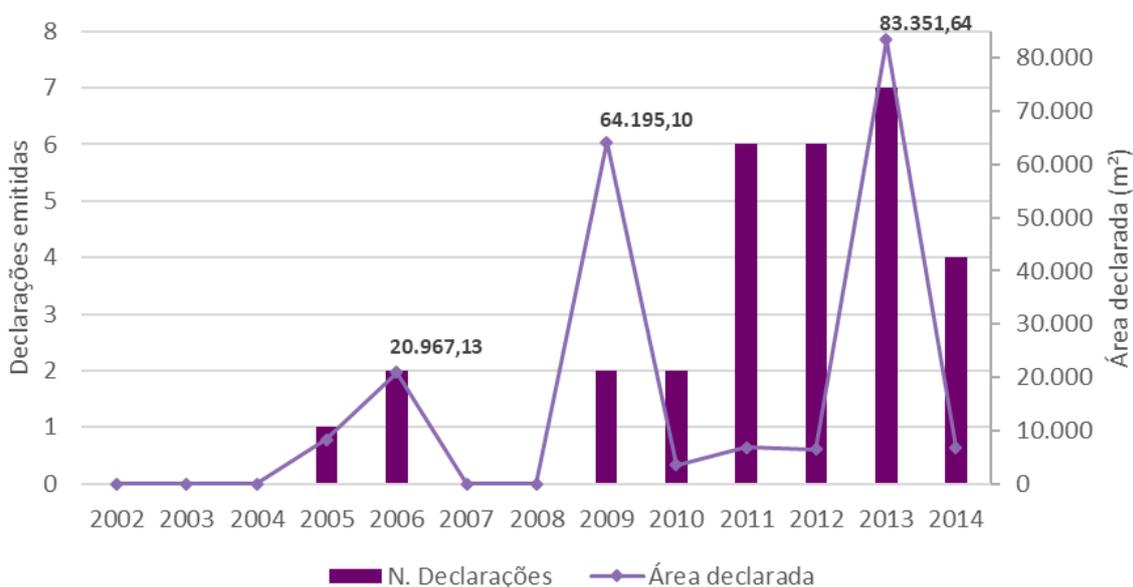
De qualquer forma, a regulamentação da Transferência do Direito de Construir pela legislação urbanística divulgou mais amplamente o instrumento, resultando num aumento da sua utilização. Mesmo com resultados moderados, considerando os doze anos de vigência dessa regulamentação, um maior número de imóveis tombados se interessou pela ferramenta e alguns empreendimentos optaram por adquirir área construída adicional através da TDC, conforme será exposto a seguir.

### 2.3.2. Resultados deste período de aplicação

#### Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência

Em março de 2005, apenas seis meses após a aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em 2004, foi emitida a primeira Declaração de Potencial Construtivo Transferível sob a nova regulamentação. Vinculada à residência do arquiteto Ramos de Azevedo, localizada à Rua Pirapitingui, no distrito da Liberdade, foi declarado que o imóvel possuía 8.272,03 m<sup>2</sup> passíveis de transferência. No ano seguinte, mais dois imóveis tombados solicitaram a emissão de suas Declarações – sendo um deles a antiga residência da Dona Veridiana Prado, em Higienópolis – totalizando quase 21.000 m<sup>2</sup> transferíveis. Entre os anos de 2007 e 2010 apenas outros quatro imóveis tombados tiveram a suas Declarações emitidas. Foi somente a partir de 2011 que esse número começou a aumentar, totalizando 23 Declarações emitidas no período entre maio de 2011 e julho de 2014.

No total, trinta imóveis tombados tiveram suas Declarações de Potencial Construtivo Transferível emitidas durante a vigência desse regramento, somando 200.349,35 m<sup>2</sup> de potencial construtivo transferível.



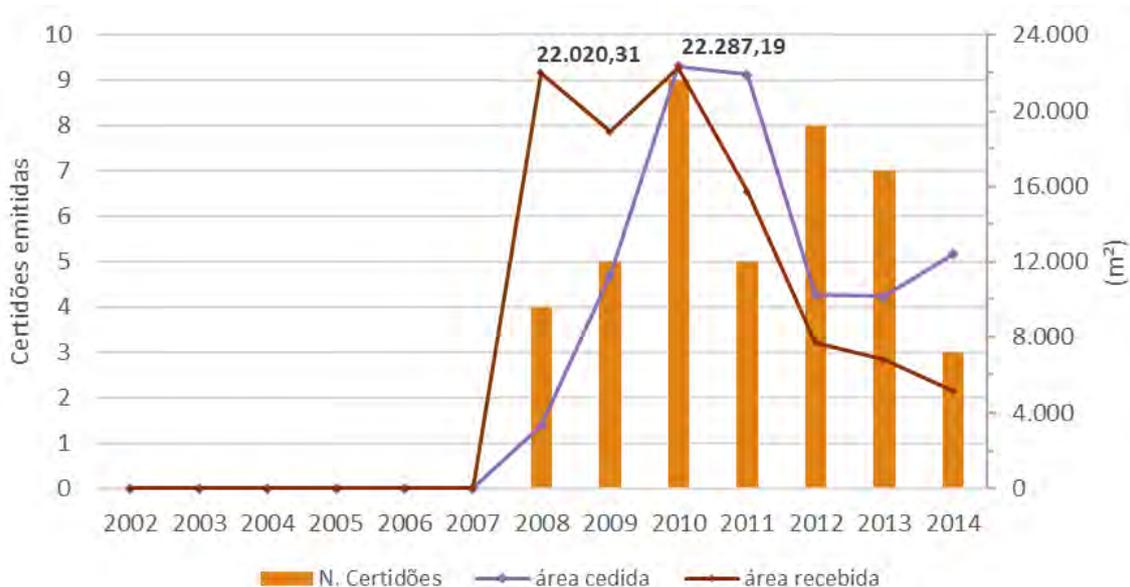
**Gráfico 6.** Declarações de Potencial Transferível emitidas e somatória da área declarada por ano, PD/02 e LPUOS/04. Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU, 2019.

Metade desses imóveis está localizada nos distritos do Ipiranga e da Bela Vista. Oito estão no entorno do Eixo Monumental do Parque da Independência, sendo alguns pertencentes a instituições religiosas, como o Instituto Cristóvão Colombo, o Internato Nossa Senhora Auxiliadora e o Antigo Grupo Escolar São José, e outros testemunhos da imigração libanesa na

região, representada principalmente pelas residências da família Jafet. Na Bela Vista, são sete antigas residências, algumas representantes da imigração italiana, situadas na região próxima à Avenida Paulista.

### Certidões de Transferência de Potencial Construtivo

As transferências de potencial construtivo só começaram a ser efetuadas mais de três anos após a aprovação da LPUOS. Entre os meses de fevereiro e agosto de 2008 foram realizadas as quatro primeiras transferências nessa regra, todas a partir do mesmo imóvel tombado: um casarão localizado na Rua dos Franceses que praticamente esgotou os seus quase 3.500 m<sup>2</sup> transferíveis, possibilitando a construção de quatro empreendimentos localizados em regiões bastante distantes, nos distritos da Vila Leopoldina, Belém e Cursino.



**Gráfico 7.** Certidões emitidas, áreas cedidas e recebidas através das transferências de potencial construtivo efetuadas conforme regra do PD/02 e LPUOS/04, por ano.

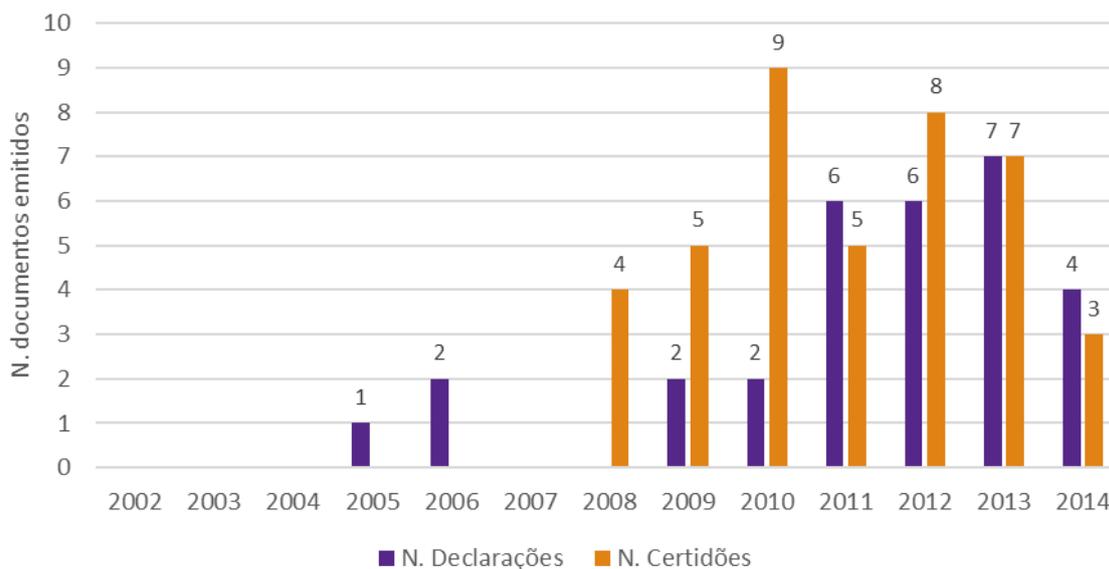
Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU, 2019.

Durante todo o período de vigência desse regramento – ou seja, entre setembro de 2002 e julho de 2014 – foram realizadas 41 transferências de potencial construtivo. Essas transações envolveram dezenove imóveis tombados e contribuíram com a construção de 40 empreendimentos<sup>108</sup> em dezoito distritos do município. Apesar de serem números reduzidos, tendo em vista que apenas trinta imóveis tombados haviam emitido as suas Declarações, isso significa que mais de 60% dos imóveis que se interessaram pela ferramenta (por meio da emissão de suas Declarações) fizeram uso dela ao transferir seu potencial construtivo obtendo,

<sup>108</sup> O número de empreendimentos construídos é diferente do número de transferências de potencial construtivo efetuadas pois dois bens tombados transferiram para um mesmo imóvel receptor por meio de processos administrativos apartados.

portanto, recursos financeiros através da sua aplicação. Inclusive, onze desses imóveis esgotaram o seu potencial transferível nesse mesmo período.

Em conformidade com o maior número de Declarações emitidas para imóveis tombados na região do Eixo Monumental do Parque da Independência, o distrito que mais cedeu potencial construtivo foi o Ipiranga, de onde saíram 65.644,11 m<sup>2</sup> de cinco bens tombados. Em seguida, os distritos com maior potencial construtivo cedido foram a Liberdade e a Bela Vista que, juntos, cederam quase 14.000 m<sup>2</sup> a partir de quatro imóveis tombados.



**Gráfico 8.** Declarações e Certidões emitidas conforme a regra do PD/02 e LPUOS/04.  
Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU, 2019.

No gráfico acima, observa-se que a aplicação da TDC sob essa regra ficou concentrada entre os anos de 2008 e 2014. O instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir foi aplicado conforme esse regramento até a aprovação de novo Plano Diretor Estratégico do Município<sup>109</sup>. A partir desse momento, mesmo que a vigência da LPUOS de 2004 tenha perdurado até março de 2016<sup>110</sup>, a aplicação da TDC passou a seguir a regulamentação dada pelo novo PDE.

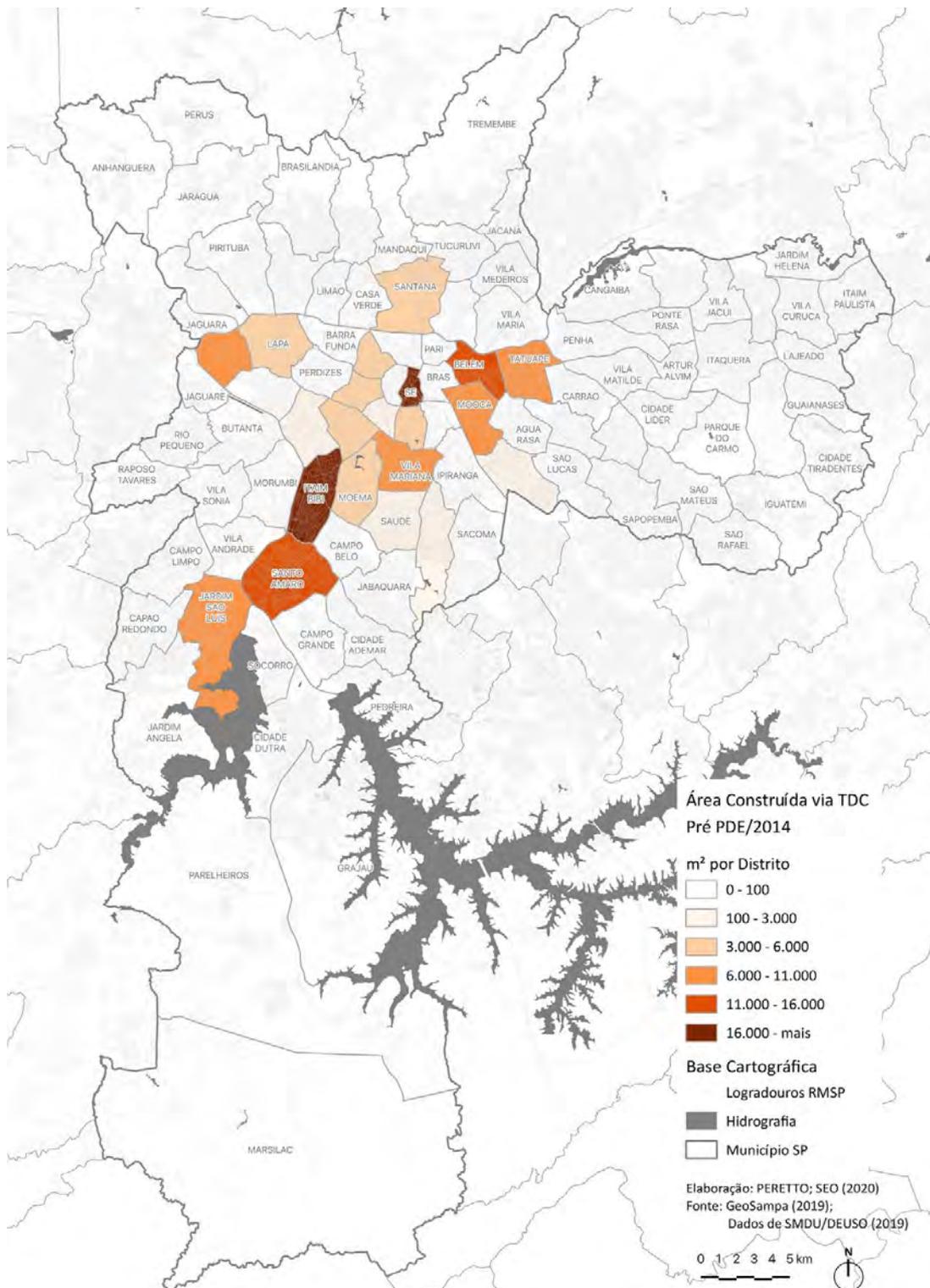
No mapa da página ao lado está sintetizada a informação sobre a área construída adicional adquirida via TDC a partir da aplicação de todos os regramentos expostos neste capítulo: Lei nº 9.725/84, Lei da Operação Urbana Centro e PD de 2002 com LPUOS de 2004.

Observa-se que os distritos que construíram maiores áreas são a Sé, o Itaim Bibi, Santo Amaro e Belém. No que se refere aos distritos da Sé e do Itaim Bibi, as grandes áreas construídas

<sup>109</sup> Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

<sup>110</sup> A Lei nº 13.885/04 foi revogada pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.

são atribuídas a duas transferências bastante específicas expostas anteriormente nesse capítulo: na Sé, o Palacete Conde de Sarzedas que esgotou o seu potencial transferível de 19.027 m<sup>2</sup> no seu próprio lote; e no Itaim Bibi, o Sítio Itaim que também transferiu a totalidade do seu potencial construtivo para o próprio terreno, viabilizando a construção de mais de 46.000 m<sup>2</sup>. Em seguida, os distritos que mais construíram área adicional adquirida via TDC foram Santo Amaro e Belém, totalizando 28.008,11 m<sup>2</sup> construídos.



**Mapa 11.** Distritos receptores e densidade de potencial construtivo recebido via TDC a partir da aplicação da Lei nº 9.725/84, da Operação Urbana Centro e do PD/02 e LPUOS/04.



# **CAPÍTULO 3**

A Transferência do Direito de Construir como  
alternativa à Outorga Onerosa



Interior da Igreja do Mosteiro de São Bento

### 3 | A Transferência do Direito de Construir como alternativa à Outorga Onerosa

Com a revisão do Plano Diretor Estratégico em 2014 foi aprovada uma importante alteração para a política de planejamento urbano em São Paulo: a instituição do coeficiente de aproveitamento básico único e igual a uma vez a área do terreno, para todos os lotes urbanos do município. Desde a proposta de revisão do Plano Diretor de 1991 durante a gestão Erundina (1989-1992) – encaminhada à Câmara Municipal em fevereiro e rejeitada em abril do mesmo ano –, houve a tentativa, sem sucesso, de instituir esse índice para toda a cidade associada à regulamentação do Solo Criado, por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

No Plano Diretor aprovado em 2002 esta tentativa inclusive se transformou em uma alteração gradual dos coeficientes de aproveitamento básicos, por isso apresentava coeficientes de aproveitamento básico maiores do que 1,0 e diferenciados para cada zona. Isso permitia uma considerável produção imobiliária ainda dentro da margem do aproveitamento considerado básico dos terrenos, dificultando a utilização dos instrumentos de Solo Criado – OODC e TDC – que transacionam direitos de construir.

A partir do momento em que o aproveitamento básico dos terrenos foi fixado em apenas uma vez a área do terreno, aumentou-se a margem passível de construção entre os coeficientes de aproveitamento básico e máximo a ser utilizada mediante pagamento e, com isso, a utilização dos instrumentos de Solo Criado se tornou inevitável para as construtoras.

O PDE de 2014 é claro ao dispor que o potencial construtivo adicional é de titularidade da Prefeitura e que este tem funções urbanísticas e socioambientais<sup>111</sup>. Isso, associado a fixação do coeficiente de aproveitamento básico único, permitiu com que o Executivo pudesse se utilizar destes instrumentos como fonte de arrecadação de recursos para a implantação de políticas públicas urbanas, funcionando como ferramentas de distribuição dos ônus e bônus da urbanização, conforme observado por Piza, Santoro e Cymbalista (2005):

(...) a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser considerada como um importante instrumento de recuperação social da valorização fundiária, na medida em que se baseia fundamentalmente na justa distribuição dos

---

<sup>111</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 116.

ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, permitindo o retorno de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infraestrutura. Implica, portanto, a recuperação pela coletividade da valorização fundiária decorrente da ação do poder público. (PIZA, SANTORO, CYMBALISTA, 2005, p. 21).

É nesse contexto em que a Transferência do Direito de Construir começa a ser mais utilizada no município. Os objetivos finais de sua aplicação são de interesse público – preservação do meio ambiente e preservação do patrimônio cultural edificado, mas também para doação de imóveis para política habitacional e de mobilidade, entre outros – e a definição dos valores dessas negociações, apesar de ocorrer no mercado privado, foi regulada para estar baseada nos valores de terreno estabelecidos para a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Ainda que seja uma transação entre particulares, a TDC foi regulada para ser um instrumento da política urbana e da preservação cultural e tem, portanto, objetivos de interesse público: os edifícios são tombados por representarem a memória coletiva da cidade e o cuidado com a sua conservação é, evidentemente, de interesse coletivo. Ainda, fortalecendo o caráter público da TDC, é importante lembrar que a Prefeitura, ao permitir a negociação de potencial construtivo adicional na esfera privada, deixa de arrecadar com a cobrança da OODC para que os proprietários de bens tombados possam receber e aplicar esse dinheiro na sua conservação.

No entanto, a lógica atual da utilização da TDC, como este trabalho pretende mostrar, parece ter se pautado muito mais pelos interesses do mercado imobiliário do que pelos objetivos desta política pública de preservação do patrimônio. As possíveis justificativas para esse cenário e os resultados do período atual de aplicação do instrumento serão discutidos a seguir.

### 3.1. Regulamentação e procedimentos

Diferente do Plano Diretor de 2002, que incorporou quase que exatamente o mesmo texto do Estatuto da Cidade – inclusive por ser um dos primeiros planos a ser debatido e aprovado, apenas um ano após a aprovação do Estatuto –, a partir da aprovação do Plano Diretor Estratégico em 2014 as finalidades para as quais a TDC pode ser utilizada no município foram ampliadas e o seu regramento foi melhor detalhado.

Atualmente, no PDE de 2014, a TDC pode ser utilizada para viabilizar seis estratégias da política urbana: (i) preservação de imóveis de interesse histórico e cultural; (ii) programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; (iii) programas de provisão de Habitação de Interesse Social; (iv) implantação de parques municipais planejados e (v) preservação de áreas de interesse ambiental de propriedade particular (sendo

que ambas as áreas verdes devem estar em Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana); e (vi) a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus.<sup>112</sup>

Tendo em vista que o Estatuto da Cidade previa a aplicação da TDC para apenas três objetivos gerais, observa-se que a legislação vigente trouxe detalhamentos e novidades, tendo sido adicionada mais uma finalidade, referente à implantação de corredores de ônibus, em conformidade com as premissas do atual PDE de priorizar o transporte público e coletivo.

No que se refere à aplicação desse instrumento para fomentar a conservação do patrimônio cultural da cidade, a legislação atual também previu um aumento na sua abrangência, uma vez que além dos imóveis tombados pelo seu interesse histórico e arquitetônico – os quais são classificados pelo órgão de planejamento urbano como “Bens Imóveis Representativos” (ZEPEC-BIR) – também podem se utilizar da TDC aqueles imóveis que tenham sido tombados pelo seu uso de interesse cultural, classificados como “Áreas de Proteção Cultural” (ZEPEC-APC) – tipologia de ZEPEC criada pelo PDE de 2014, conforme exposto no capítulo anterior.

Considerando a maior utilização desse instrumento urbanístico e buscando dar maior clareza ao procedimento para a sua aplicação, no mesmo ano em que foi aprovada a nova LPUOS, foi publicado um decreto regulamentador específico da TDC<sup>113</sup>, que explica os trâmites e estabelece a documentação necessária para as solicitações de Declaração e Certidão. Esse decreto trouxe maior clareza e segurança jurídica à aplicação do instrumento tanto para os proprietários de bens tombados e empreendimentos receptores quanto para os técnicos do poder público.

#### O cálculo do potencial construtivo transferível

Diferente de todas as regulamentações anteriores, o cálculo do potencial construtivo transferível vigente é feito considerando o coeficiente de aproveitamento básico do imóvel cedente – e não mais o seu coeficiente de aproveitamento máximo. Essa importante alteração é uma consequência direta da fixação do coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana do município, associada à determinação quanto à titularidade do potencial construtivo adicional ser da Prefeitura. Isso significa, portanto, que essa área não pode ser disponibilizada ao proprietário do imóvel tombado para ser negociada no mercado privado.

---

<sup>112</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 123.

<sup>113</sup> Decreto Municipal nº 57.536, de 15 de dezembro de 2016.

Essa alteração no cálculo significou uma diminuição da área transferível para uma parcela dos imóveis tombados, em especial daqueles localizados em zonas cujos coeficientes de aproveitamento máximo eram maiores. Também é importante considerar que, enquanto no zoneamento anterior existiam zonas onde o coeficiente básico podia superar 1,0 e chegar a 2,5<sup>114</sup>, no PDE de 2014 o coeficiente básico único foi fixado em uma vez a área do terreno para os lotes urbanos, vinculando, portanto, o potencial construtivo transferível à área do lote.

No entanto, outra modificação bastante significativa desse cálculo promoveu uma ampliação na abrangência do instrumento da TDC: atualmente, para o cômputo do potencial transferível a área já construída no imóvel não é mais descontada. Com isso, imóveis tombados cuja construção já tenha ultrapassado o potencial construtivo máximo do terreno também podem fazer uso dessa ferramenta. Essa situação é encontrada numa parcela considerável dos imóveis tombados da cidade como, por exemplo, no casario preservado do bairro da Bela Vista, que representa uma das maiores concentrações de imóveis tombados do município. Destaca-se que essa alteração viabilizou a utilização da TDC especialmente para os imóveis tombados de pequeno porte, os quais, por suas densidades construtivas, acabavam por não ter acesso à ferramenta na regulamentação anterior.

Com a intenção de estimular ainda mais a participação dos tombados de pequeno porte, a LPUOS de 2016 previu a aplicação de fatores no cálculo designado pelo PDE que variam de acordo com a área dos lotes preservados. Sendo assim, os imóveis com área de terreno de até 500 m<sup>2</sup> tiveram um acréscimo de 20% no seu potencial construtivo transferível, enquanto que os imóveis com área de terreno maior do que 50.000 m<sup>2</sup> poderão transferir apenas 10% da área do seu terreno<sup>115</sup>.

O cálculo do potencial transferível vigente, ao considerar o coeficiente básico do terreno, não descontar a área já construída e ainda multiplicar esse valor por um Fator de Incentivo, acabou por se distanciar do que seria o potencial construtivo virtual do bem tombado, uma vez que ele não reflete a área que não pôde ser construída naquele terreno. Entretanto, em entrevista realizada com a arquiteta e urbanista Penha Pacca, Diretora da Divisão de Monitoramento do Uso do Solo de DEUSO/SMDU, essas alterações no cálculo foram feitas de forma consciente, com a intenção de viabilizar a utilização dessa ferramenta pelos imóveis tombados em lotes menores, considerando que a TDC faz parte da política de preservação do

---

<sup>114</sup> De acordo com os Quadros 04 – “Características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação dos lotes” constantes dos Planos Regionais de cada Subprefeitura, os coeficientes de aproveitamento básico das zonas variavam até duas vezes a área do terreno. No entanto, com a aplicação da “Fórmula de Adiron” era possível atingir valores de até duas vezes e meia a área do terreno.

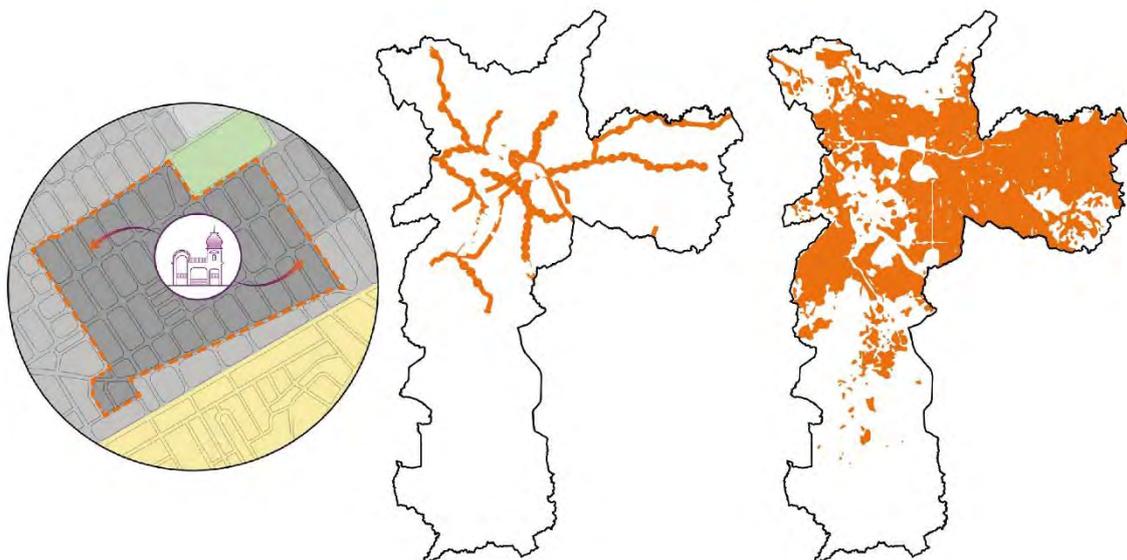
<sup>115</sup> Lei Municipal nº 16.402/16, art. 24.

patrimônio cultural. Com base nessa premissa, foi necessário se atentar às características do conjunto de imóveis tombados da cidade para que essa ferramenta pudesse ser acessível a todos.

### O território receptor

Com a Lei de OU Centro e, posteriormente, na primeira revisão do marco regulatório urbanístico municipal no início dos anos 2000, foi observado um aumento considerável nas regiões passíveis de receber o potencial transferível dos bens tombados. Porém, a partir da aprovação do PDE em 2014, esse território receptor de área transferida aumentou substancialmente: atualmente, pode receber área adicional por meio da TDC todo imóvel que tenha o coeficiente de aproveitamento máximo maior do que 1,0 – o que exclui as zonas exclusivamente residenciais e também as zonas de interesse ambiental –, contanto que não esteja inserido no perímetro de abrangência de qualquer uma das operações urbanas consorciadas vigentes<sup>116</sup>.

O resultado dessas diretrizes é que praticamente toda a zona urbana do município, definida pela Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, se enquadra como área passível de comprar potencial construtivo adicional dos bens tombados. A expansão do território receptor ocorrida ao longo das revisões da normativa urbana municipal pode ser observada na Figura 15 abaixo:



**Figura 15.** Territórios receptores de potencial construtivo transferido conforme: Lei nº 9.725/84, PD de 2002 e PDE de 2014. Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

<sup>116</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 130.

Além disso, na legislação atual não foram mantidos os estoques de potencial construtivo por distrito o que significa que todos os imóveis podem construir até o limite dos seus respectivos coeficientes de aproveitamento máximos definidos para as zonas em que estão inseridos, sem a necessidade de observar o total de área construída no seu distrito.

Ressalta-se, ainda, que a regulamentação vigente não acolheu a limitação para a aquisição de área adicional via TDC, que havia sido estabelecida pelo Plano Diretor de 2002. Sendo assim, a partir de 2014, todos os empreendimentos na cidade de São Paulo que necessitem de área acima do seu coeficiente básico, podem adquirir a totalidade do seu potencial construtivo adicional somente através da TDC, não havendo mais a obrigatoriedade de utilização conjunta da OODC e TDC.

Observa-se, portanto, que todas as limitações que haviam sido estabelecidas pela legislação urbanística anterior, concebidas para garantir um equilíbrio na criação de solo no território urbano, deixaram de vigorar. Bacellar (2007) concorda que é necessário

(...) estabelecer os parâmetros para a utilização simultânea da OODC e da TDC, para evitar o sobre-adensamento pontual não planejado, o rompimento do perfil dos bairros e a concorrência entre os instrumentos. Ambos os instrumentos devem ter delimitações mais precisas quanto à sua utilização. (BACELLAR, 2007, p. 99)

No entanto, na cidade de São Paulo não há delimitação nem territorial nem sobre os índices de edificabilidade para a utilização desses instrumentos. Assim, o próprio poder público acabou por contribuir com a preparação de uma conjuntura de forte concorrência entre os instrumentos da OODC e da TDC. Passados mais de cinco anos da revisão do Plano Diretor já é possível observar algumas consequências de tal concorrência expressas, especialmente, pela recente estruturação de um mercado para a utilização da TDC.

Tendo em vista que essa movimentação do mercado ficou evidente pouco tempo após a aprovação do PDE de 2014, a Prefeitura, ainda no âmbito da revisão do marco regulatório da política urbana municipal, estabeleceu na LPUOS de 2016, que a compra de potencial construtivo via TDC fica limitada à 5% do valor arrecadado pelo FUNDURB nos doze meses anteriores ao mês do requerimento da transferência<sup>117</sup>.

Essa foi uma forma de vincular a utilização dos instrumentos da OODC e da TDC tendo em vista que a principal fonte de arrecadação desse Fundo é o pagamento das contrapartidas de OODC. Destaca-se, porém, que esse limite recai apenas sobre as transferências de potencial construtivo efetuadas a partir de imóveis cujas Declarações foram emitidas já na vigência da

---

<sup>117</sup> Lei Municipal nº 16.402/16, art. 24, § 5º.

nova LPUOS, ou seja, aquelas publicadas a partir do dia 22 de março de 2016, o que fragiliza a efetividade dessa restrição.

### O estado de conservação dos bens preservados cedentes

Em todas as suas regulamentações anteriores, a TDC sempre foi permitida aos proprietários de bens tombados estando, portanto, ligada à preservação de imóveis de interesse histórico. Apesar disso, exceto na legislação específica da Operação Urbana Centro, no regramento geral do município não havia nenhuma disposição que vinculasse diretamente a utilização dos recursos obtidos via TDC à execução de obras de conservação e restauro do bem tombado.

Essa situação mudou a partir da aprovação do PDE em 2014, quando a conservação do imóvel tombado passou a ser uma condição para que a transferência de potencial construtivo seja efetuada. Em entrevista com a arquiteta e urbanista Nadia Somekh, Diretora do DPH e Presidente do CONPRESP à época da revisão do Plano Diretor, foi esclarecido que apesar de ter havido pouco diálogo entre os órgãos de planejamento urbano e da cultura durante o processo de revisão do Plano Diretor, a inserção dessa condicionante foi pleiteada pela própria Secretaria da Cultura.

Sendo assim, para que um imóvel tombado possa transferir seu potencial construtivo ele necessita, obrigatoriamente, da anuência do órgão municipal de preservação. Esse novo contexto foi definido através do artigo 129 do PDE, que dispõe o seguinte:

Art. 129. A expedição da Certidão de Transferência de Potencial Construtivo de imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR fica condicionada à comprovação do estado de conservação do imóvel cedente, mediante manifestação do proprietário e anuência do órgão municipal de preservação.

§ 1º Quando o imóvel cedente apresentar estado de conservação inadequado ou insatisfatório, deverá ser exigida do proprietário a adoção de medidas de restauro ou de conservação.

§ 2º Nos casos enquadrados no disposto no parágrafo anterior, a expedição da certidão de transferência de potencial construtivo fica condicionada à verificação das condições de conservação e preservação do imóvel cedente. (grifo da autora)

Essa condicionante foi reiterada pela LPUOS de 2016, que deixa ainda mais clara a vinculação da TDC à execução de ações de conservação e restauro do bem ao dispor que a utilização do instrumento por imóveis enquadrados como ZEPEC “fica condicionada à recuperação e manutenção dos atributos que geraram o seu enquadramento como ZEPEC”<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Lei nº 16.402/16, art. 24, §1º.

Em consideração ao disposto no PDE, o CONPRESP aprovou no ano seguinte a Resolução nº 23/2015, para regram as medidas de conservação e restauro a serem adotadas pelos proprietários e ordenar como seriam verificadas as condições de conservação e preservação do imóvel cedente. Essa resolução discorre sobre três situações possíveis:

- a) quando o imóvel está em bom estado de conservação;
- b) quando o imóvel necessita de obras de restauração/conservação e apresenta projeto de restauro e plano de manutenção;
- c) quando o imóvel necessita de obras de restauração/conservação, mas o proprietário não possui condições financeiras nem para custear o desenvolvimento do projeto de intervenção.

Nos casos em que o imóvel tombado está em bom estado de conservação, é firmado um Atestado de Conservação entre a Secretaria Municipal da Cultura e o proprietário do bem tombado, onde fica comprovado que o imóvel se encontra bem conservado. Já para os casos em que o imóvel se apresenta em estado de conservação inadequado, firma-se um Termo de Compromisso entre o proprietário do bem e a SMC, tendo o CONPRESP como intermediador, onde é vinculada a efetivação da transferência do potencial construtivo à execução das intervenções necessárias para a conservação do bem preservado.

Em seguida, para que o imóvel tombado possa transferir seu potencial construtivo é obrigatório que ele apresente um desses documentos firmados com a SMC no requerimento da Certidão de Transferência de Potencial Construtivo em DEUSO/SMDU.

Assim, a partir dessa regulamentação do CONPRESP, em ambos os cenários a utilização da TDC está sujeita a efetivação de ações de conservação dos bens tombados. Nos casos em que os imóveis não estão em bom estado de conservação, são estabelecidos prazos para a apresentação do projeto de intervenção e também para o início das obras, os quais são contados com base na data de publicação da Certidão de Transferência de Potencial Construtivo. Para os imóveis já conservados é obrigatória a apresentação de um Plano de Manutenção Permanente, que descreva os serviços e a sua periodicidade necessários para garantir o bom estado de conservação do bem.

Tendo em vista que o PDE de 2014 condiciona a expedição das Certidões de Transferência de Potencial Construtivo ao estado de conservação dos bens tombados cedentes, DEUSO/SMDU deve observar os prazos estabelecidos pelos Termos de Compromisso e fica impedido de emitir novas Certidões caso o proprietário do bem tombado não tenha respeitado os termos firmados com a SMC.

É importante observar que nenhum dos documentos emitidos pelo CONPRESP exige a aplicação da totalidade dos recursos adquiridos através da TDC em ações de conservação e restauro do bem. O Termo de Compromisso menciona um valor aproximado relativo à transferência de potencial construtivo, porém esse dado não é vinculado às ações específicas a serem executadas no bem tombado. Sendo assim, o que a legislação exige é que sejam mantidas e tuteladas a integridade física e as características do imóvel que fizeram com que ele se tornasse representante da memória da cidade, sem entrar no mérito dos valores investidos para alcançar esse objetivo.

### O cálculo de equivalência

Com a aprovação do PDE em 2014, o cálculo da transferência de potencial construtivo foi totalmente modificado e ficou ainda mais complexo. Além de tratar das já citadas equivalências financeira e territorial na mesma lógica das leis anteriores – isto é, se o valor do terreno do bem tombado é maior do que o do terreno receptor, há uma valorização do potencial transferível; assim como nas zonas onde permite-se construir mais também há valorização – o atual cálculo de equivalência da TDC também incorporou as questões urbanísticas tratadas no cálculo da contrapartida financeira da OODC.

O cálculo da contrapartida da OODC também foi revisado, em concordância com as premissas trazidas pelo próprio Plano Diretor. Dessa forma, a intenção do poder público, assim como já acontecia na regra anterior, foi a de se utilizar dos valores de cobrança da OODC para direcionar a produção do mercado imobiliário. A principal diferença entre a regra antiga e a atual é que, com a instituição do coeficiente de aproveitamento básico único igual a um para todos os lotes urbanos, o pagamento da OODC para grandes empreendimentos se tornou inevitável.

Com isso, o poder público pôde realmente se utilizar dos valores de cobrança da OODC para incentivar a implantação das diretrizes de planejamento urbano estabelecidas pelo PDE, o que foi feito através do Fator de Planejamento. Por exemplo, paga-se menos nas regiões onde o zoneamento permite construir mais e nas áreas onde foi verificada a necessidade de qualificar a urbanização os preços da Outorga Onerosa também são mais baixos<sup>119</sup>. Por outro lado, nas regiões de urbanização consolidada, caracterizadas por grandes densidades construtiva e populacional, onde os sistemas viário e de transporte coletivo já estão saturados, os valores de OODC são mais altos para desestimular novas construções. O uso das edificações também

---

<sup>119</sup> Os valores das contrapartidas financeiras à OODC variam conforme os Fatores de Planejamento (Fp) definidos para cada macroárea do município, conforme Quadro 06, anexo ao PDE, que entra na conta do cálculo da OODC.

influencia nesse cálculo, o qual é utilizado, por exemplo, para estimular a construção de empreendimentos de uso não residencial em regiões da cidade conhecidas por funcionarem como “bairros-dormitório”, como acontece na Zona Leste do município.

Na prática isso significa que nas áreas onde o poder público tem a intenção de atrair a produção do mercado imobiliário, oferecendo condições mais vantajosas – ou seja, mais baratas – para o pagamento da OODC, também é mais vantajoso para o proprietário do bem tombado transferir seu potencial construtivo – isto é, a área cedida pelo imóvel tombado tende a se converter numa área maior.

No caso da TDC, a lógica utilizada para a formulação do novo cálculo do PDE 2014 se deu muito mais sobre os valores monetários das negociações da transferência do que sobre a metragem quadrada gerada a partir dessas transações. Nesse sentido, a concepção do novo cálculo teve como principal premissa a ideia de que através da negociação da TDC, o proprietário do imóvel tombado receba um valor próximo ao que seria pago de OODC caso ele edificasse o seu potencial construtivo transferível no seu próprio terreno.

Com isso, uma característica interessante do novo cálculo é que é possível aferir com facilidade qual seria o valor monetário máximo a ser adquirido pelo proprietário do bem tombado no caso da negociação de todo o seu potencial transferível. O cálculo aprovado no novo marco regulatório urbanístico municipal é o seguinte<sup>120</sup>:

$$\mathbf{PCr = \frac{PCpt \times VTcd}{Cr \times CAmáxcd}}$$

Onde:

**PCr** = Potencial construtivo equivalente a ser recebido no imóvel receptor.

**PCpt** = Potencial construtivo passível de transferência do terreno cedente para o terreno receptor.

**VTcd** = Valor do m<sup>2</sup> de terreno cedente, de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa (Quadro 14 – PDE).

**Cr** = Valor por m<sup>2</sup> da contrapartida da outorga onerosa no imóvel receptor.

**CAmáxcd** = Coeficiente de aproveitamento máximo do terreno cedente fixado em 4,0. (Conforme §2º do art. 128)

---

<sup>120</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 128.

Ao isolarmos as variáveis correspondentes aos imóveis receptor e cedente, observa-se como é possível calcular o valor monetário máximo da transferência total do potencial construtivo:

$$PCr = \frac{PCpt \times VTcd}{Cr \times CAMáxcd} \longrightarrow \boxed{PCr \times Cr} = \frac{PCpt \times VTcd}{CAMáxcd}$$

valor máximo de OODC

Através da multiplicação do potencial transferível (PCpt) pelo valor do terreno (VTcd) (conforme o estabelecido no Quadro 14 do PDE) dividida por quatro, tem-se o valor monetário máximo referente à negociação de toda a área transferível do bem tombado.

A partir dessa facilidade do cálculo e considerando a principal premissa para a concepção da nova equação de equivalência da TDC, observa-se que, de fato, ao compararmos o valor máximo possível de ser adquirido pela venda da totalidade do potencial transferível com o valor médio que seria pago de OODC para edificar no próprio terreno do bem tombado, obtêm-se resultados próximos. A seguir, estão apresentadas duas simulações comparativas – uma para o caso de um casarão tombado no bairro da Bela Vista e outra para um edifício tombado em Pinheiros – onde estão expostos os valores que seriam pagos de contrapartida através da OODC na hipótese de edificação nova no próprio terreno do bem tombado e o valor máximo possível de negociação a ser recebido através da TDC:

Casarão   Bela Vista   009.020.0026-8			Prédio da Hípica   Pinheiros   015.032.0008-6		
PCpt (m <sup>2</sup> )	400,32		PCpt (m <sup>2</sup> )	1.200,00	
VTcd (Quadro 14)	6.152,00		VTcd (Quadro 14)	6.189,00	
Zona	ZEU		Zona	ZEU	
Macroárea	MUC		Macroárea	MUC	
<b>OODC</b>	<b>Cr (R\$)</b>	<b>Total (R\$)</b>	<b>OODC</b>	<b>Cr (R\$)</b>	<b>Total (R\$)</b>
Hab. até 50m <sup>2</sup>	861,28	344.787,61	Hab. até 50m <sup>2</sup>	866,46	1.039.752,00
Hab. entre 51-70m <sup>2</sup>	968,94	387.886,06	Hab. entre 51-70m <sup>2</sup>	974,77	1.169.721,00
Hab. maior que 70m <sup>2</sup>	1.076,60	430.984,51	Hab. maior que 70m <sup>2</sup>	1.083,08	1.299.690,00
Outras Atividades	1.999,40	800.399,81	Outras Atividades	2.011,43	2.413.710,00
<b>Média OODC (R\$)</b>		<b>491.014,50</b>	<b>Média OODC (R\$)</b>		<b>1.480.718,25</b>
<b>TDC</b>	<b>Total TDC (R\$)</b>	<b>615.692,16</b>	<b>TDC</b>	<b>Total TDC (R\$)</b>	<b>1.856.700,00</b>
	<b>Deságio 30%</b>	<b>430.984,51</b>		<b>Deságio 30%</b>	<b>1.299.690,00</b>

Inclusive, ao considerarmos um deságio de 30% sobre as negociações da TDC – o que torna a utilização desse instrumento mais interessante do que a OODC – em alguns cenários, o valor adquirido pela negociação da TDC é idêntico ao valor que seria pago pela OODC, vide os valores das contrapartidas de OODC para habitação com área maior que 70 m<sup>2</sup>, nos dois casos apresentados acima.

Ressalta-se que essa equivalência ocorre apenas para os imóveis tombados enquadrados como Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) que, por ser a região onde o PDE prevê maior adensamento construtivo e populacional, os preços da OODC são mais baixos.

A simulação feita para o Colégio Sion, exposta no quadro ao lado, mostra que há uma maior desvalorização do montante recebido via TDC em comparação à média dos valores pagos de OODC, tendo em vista que na Zona Mista (ZM) é mais caro construir do que na zona ZEU.

Colégio Sion   Consolação   011.092.0275-1		
PCpt (m <sup>2</sup> )		8.010,37
VTcd (Quadro 14)		10.400,00
Zona		ZM
Macroárea		MUC
OODC	Cr (R\$)	Total (R\$)
Hab. até 50m <sup>2</sup>	2.912,00	23.326.197,44
Hab. entre 51-70m <sup>2</sup>	3.276,00	26.241.972,12
Hab. maior que 70m <sup>2</sup>	3.640,00	29.157.746,80
Outras Atividades	6.760,00	54.150.101,20
<b>Média OODC (R\$)</b>		<b>33.219.004,39</b>
TDC	<b>Total TDC (R\$)</b>	<b>20.826.962,00</b>
	<b>Deságio 30%</b>	<b>14.578.873,40</b>

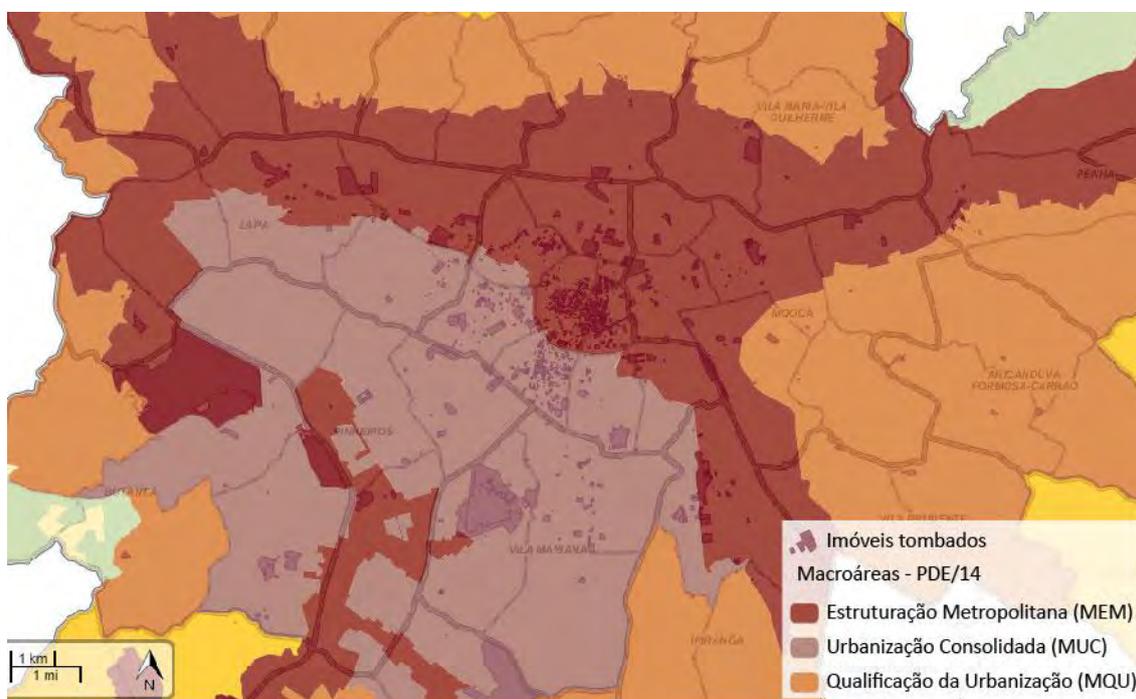
Essa desvalorização fica ainda mais evidente ao analisarmos imóveis tombados localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), onde o Fator de Planejamento (Fp) para os usos habitacionais é maior, como pode ser observado nas simulações abaixo feitas para a casa de shows União Fraterna, na Lapa, e para um casarão tombado no bairro de Campos Elíseos. Inclusive, na MEM, as áreas demarcadas como ZEU são bastante restritas e não existem imóveis tombados enquadrados em ZEU na MEM<sup>121</sup>. Com isso, somam-se as causas para a desvalorização da TDC, uma vez que os valores de OODC aumentam tanto pelo maior Fp quanto pela zona, menos incentivada do que a ZEU.

União Fraterna   Lapa   022.010.0023-9		
PCpt (m <sup>2</sup> )		673,80
VTcd (Quadro 14)		2.112,00
Zona		ZEM
Macroárea		MEM
OODC	Cr (R\$)	Total (R\$)
Hab. até 50m <sup>2</sup>	1.013,76	683.071,49
Hab. entre 51-70m <sup>2</sup>	1.140,48	768.455,42
Hab. maior que 70m <sup>2</sup>	1.267,20	853.839,36
Outras Atividades	1.372,80	924.992,64
<b>Média OODC (R\$)</b>		<b>807.589,73</b>
TDC	<b>Total TDC (R\$)</b>	<b>355.766,40</b>
	<b>Deságio 30%</b>	<b>249.036,48</b>

Casarão   Campos Elíseos   008.037.0017-2		
PCpt (m <sup>2</sup> )		300,00
VTcd (Quadro 14)		2.182,00
Zona		ZEIS-3
Macroárea		MEM
OODC	Cr (R\$)	Total (R\$)
Hab. até 50m <sup>2</sup>	1.047,36	314.208,00
Hab. entre 51-70m <sup>2</sup>	1.178,28	353.484,00
Hab. maior que 70m <sup>2</sup>	1.309,20	392.760,00
Outras Atividades	1.418,30	425.490,00
<b>Média OODC (R\$)</b>		<b>371.485,50</b>
TDC	<b>Total TDC (R\$)</b>	<b>163.650,00</b>
	<b>Deságio 30%</b>	<b>114.555,00</b>

<sup>121</sup> Conforme mapas disponibilizados no Sistema de Consulta do Mapa Digital da Cidade de São Paulo, GeoSampa. Disponível em: <[http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx#](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#)>. Acesso em: 29/11/2019.

A partir dessas simulações, é possível afirmar que o cálculo de equivalência beneficia os imóveis tombados que estão localizados na região mais privilegiada da cidade, demarcada pelo PDE de 2014 como Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC). Essa Macroárea abrange os bairros do sudoeste paulistano, onde o preço da terra é maior e onde o mercado imobiliário atua há mais tempo, conforme pode ser observado no mapa abaixo.



**Mapa 12** Concentração de imóveis tombados na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) e na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). Fonte: Portal GeoSampa, dezembro de 2019.

É certo que nessa região do município há uma grande concentração de imóveis tombados – envolvendo inclusive o tombamento do Bairro da Bela Vista – e que outra expressiva concentração de bens tombados se encontra entre os distritos Sé e República onde aplica-se a regra específica da OU Centro, a qual não segue esse cálculo de equivalência. Porém, no mesmo mapa é possível notar a existência de uma significativa quantidade de imóveis tombados espalhados pela Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), em especial nos distritos da Santa Cecília, Bom Retiro e Ipiranga, e todos ficam em desvantagem com a aplicação desse cálculo. As simulações dispostas na próxima página, realizadas para o Colégio Padre Chico no Ipiranga, e para um casarão tombado na Barra Funda, expõem essa maior diferença entre os valores simulados para pagamento da contrapartida de OODC e valor passível de recepção através da TDC.

<b>Casarão   Barra Funda   020.067.0033-2</b>			<b>Colégio Padre Chico   Ipiranga   040.129.0001-3</b>		
PCpt (m²)	498,86		PCpt (m²)	9.527,55	
VTcd (Quadro 14)	4.856,00		VTcd (Quadro 14)	3.039,00	
Zona	ZM		Zona	ZC	
Macroárea	MEM		Macroárea	MEM	
<b>OODC</b>	<b>Cr (R\$)</b>	<b>Total (R\$)</b>	<b>OODC</b>	<b>Cr (R\$)</b>	<b>Total (R\$)</b>
Hab. até 50m²	2.330,88	1.162.782,80	Hab. até 50m²	1.458,72	13.898.027,74
Hab. entre 51-70m²	2.622,24	1.308.130,65	Hab. entre 51-70m²	1.641,06	15.635.281,20
Hab. maior que 70m²	2.913,60	1.453.478,50	Hab. maior que 70m²	1.823,40	17.372.534,67
Outras Atividades	3.156,40	1.574.601,70	Outras Atividades	1.975,35	18.820.245,89
<b>Média OODC (R\$)</b>		<b>1.374.748,41</b>	<b>Média OODC (R\$)</b>		<b>16.431.522,38</b>
<b>TDC</b>	<b>Total TDC (R\$)</b>	<b>605.616,04</b>	<b>TDC</b>	<b>Total TDC (R\$)</b>	<b>7.238.556,11</b>
	<b>Deságio 30%</b>	<b>423.931,23</b>		<b>Deságio 30%</b>	<b>5.066.989,28</b>

Em alguns cenários específicos, onde os valores dos Fatores de Planejamento (Fp) são muito inferiores aos demais, os imóveis tombados se beneficiam desse cálculo, alcançando, inclusive, valores maiores do que os de OODC. Esse é o caso, por exemplo, dos imóveis localizados na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU) como o Instituto Adventista de Ensino, no Capão Redondo, e a Santa Casa, no Jaçanã. São casos excepcionais, por não haverem muitos imóveis tombados nessas regiões do município:

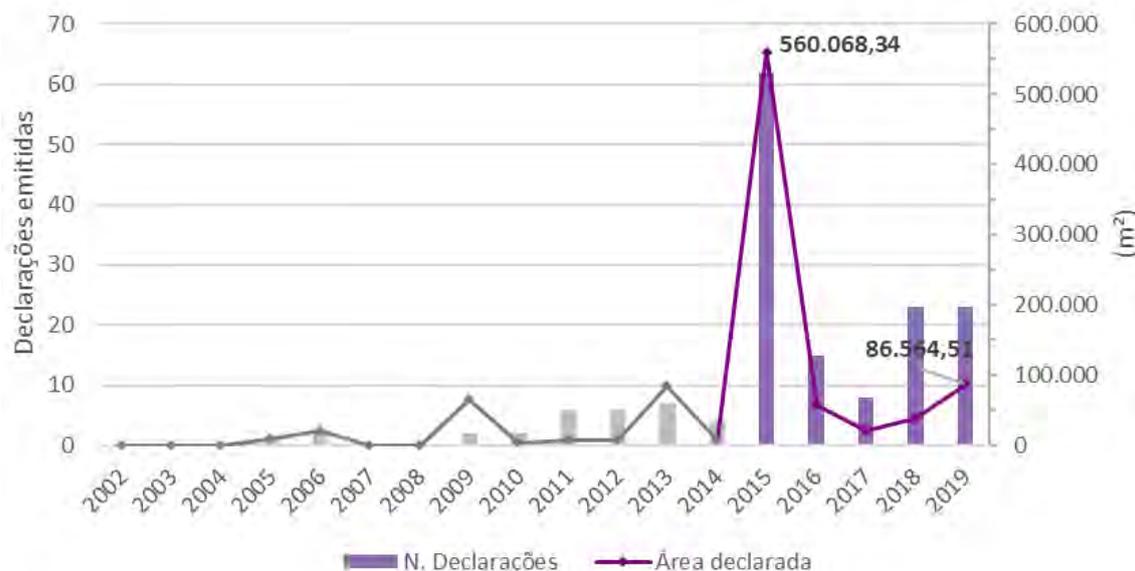
<b>Instituto Adventista   C. Redondo   167.226.0004-0</b>			<b>Santa Casa   Jaçanã   067.456.0032-3</b>		
PCpt (m²)	27.733,20		PCpt (m²)	8.536,00	
VTcd (Quadro 14)	1.066,00		VTcd (Quadro 14)	805,00	
Zona	ZC		Zona	ZM	
Macroárea	MRVU		Macroárea	MRVU	
<b>OODC</b>	<b>Cr (R\$)</b>	<b>Total (R\$)</b>	<b>OODC</b>	<b>Cr (R\$)</b>	<b>Total (R\$)</b>
Hab. até 50m²	127,92	3.547.630,94	Hab. até 50m²	96,60	824.577,60
Hab. entre 51-70m²	143,91	3.991.084,81	Hab. entre 51-70m²	108,68	927.649,80
Hab. maior que 70m²	159,90	4.434.538,68	Hab. maior que 70m²	120,75	1.030.722,00
Outras Atividades	0,00	0,00	Outras Atividades	0,00	0,00
<b>Média OODC</b>		<b>2.993.313,61</b>	<b>Média OODC (R\$)</b>		<b>695.737,35</b>
<b>TDC</b>	<b>Total TDC (R\$)</b>	<b>7.390.897,80</b>	<b>TDC</b>	<b>Total TDC (R\$)</b>	<b>1.717.870,00</b>
	<b>Deságio 30%</b>	<b>5.173.628,46</b>		<b>Deságio 30%</b>	<b>1.202.509,00</b>

No fim, matematicamente, as reduções de uns podem compensar os acréscimos de outros, principalmente quando se trata do conjunto de bens tombados como um todo no município. Entretanto, considerando que a TDC historicamente tem se mostrado como uma das ferramentas mais utilizadas na política de preservação patrimonial e, tendo em vista que na prática ela será utilizada caso a caso e de acordo com as demandas do mercado, seria essa a melhor forma para regulamentar esse instrumento?

### 3.2. Resultados deste período de aplicação

#### Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência

No ano seguinte da aprovação do PDE de 2014 houve um expressivo aumento nos pedidos de Declaração em comparação aos períodos de regulação anteriores, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:



**Gráfico 9.** Declarações de Potencial Transferível emitidas e somatória da área declarada por ano, PDE/14 e LPUOS/16. Em cinza a situação do PD e LPUOS anteriores.  
Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU, 2019.

Muito diferente do que vinha acontecendo nos anos anteriores, onde a média de emissões de Declarações não passou de duas por ano, somente em 2015 foram emitidas 62 Declarações, com base na regra estabelecida pelo PDE de 2014.

A metragem quadrada envolvida nessas Declarações emitidas, apesar de seguir a mesma tendência do número de emissões de documentos, merece uma observação mais acurada: em 2015, ano em que foi emitido o maior número de Declarações em comparação a todos os anos de vigência da TDC em São Paulo, quase 80% delas corresponde ao conjunto de imóveis situado na Rua Normandia, importantes exemplares da arquitetura eclética da década de 1950, localizados em Moema. Esse conjunto é composto por 49 casas que, juntas, possuem 7.226,00 m<sup>2</sup> de potencial construtivo transferível, o que corresponde a pouco mais de 1% da metragem quadrada total declarada neste ano.

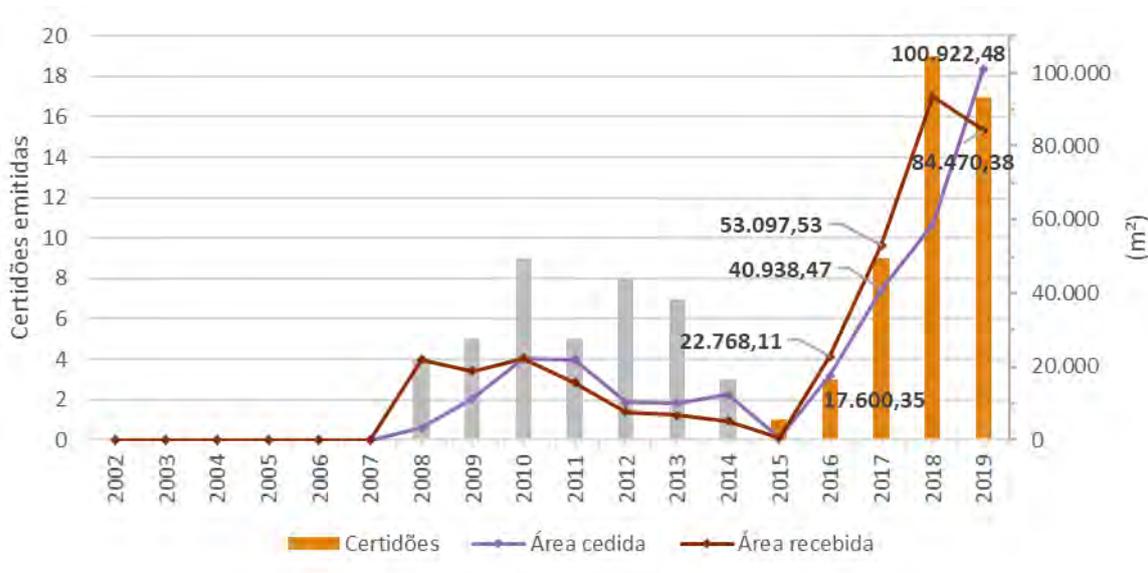
Por outro lado, quase 63% dos metros quadrados passíveis de serem transferidos declarados nesse ano corresponde somente ao Jockey Clube de São Paulo que, sozinho, possui mais de 350 mil m<sup>2</sup> de área alienável. Em seguida, outros três imóveis – o Seminário Central da Imaculada Conceição e uma Clínica Infantil, ambos no Ipiranga, e o Antigo Asilo dos Expostos,

na Consolação – com mais de 35 mil m<sup>2</sup> transferíveis cada, representam juntos 24% do total transferível declarado nesse ano.

É importante ressaltar que em 2015 os Fatores de Incentivo (Fi) ainda não eram aplicados, tendo em vista que eles foram regulamentados pela LPUOS, em 2016. Nesse sentido, o potencial transferível desses imóveis foi calculado conforme o previsto pelo PDE de 2014 que, ao não aplicar a redução sobre imóveis tombados em grandes lotes, permitia a transferência da totalidade da área de seus terrenos, o que justifica a atribuição de valores tão altos para esses poucos bens tombados.

### Certidões de Transferência de Potencial Construtivo

Associado ao aumento nas emissões de Declaração, também foi a partir do ano de 2015 que começou a ser efetivado um maior número de transferências de potencial construtivo, viabilizadas através da emissão de Certidões de Transferência de Potencial Construtivo. No Gráfico 10, abaixo, é possível observar um crescimento exponencial tanto na quantidade de transferências efetuadas quanto nas áreas cedidas e recebidas:



**Gráfico 10.** Certidões emitidas, áreas cedidas e recebidas através das transferências de potencial construtivo efetuadas conforme regra do PDE/14 e LPUOS/16, por ano. Em cinza, as certidões emitidas durante o PD e LPUOS anteriores, para ilustrar a evolução da utilização da ferramenta.

Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU, 2019.

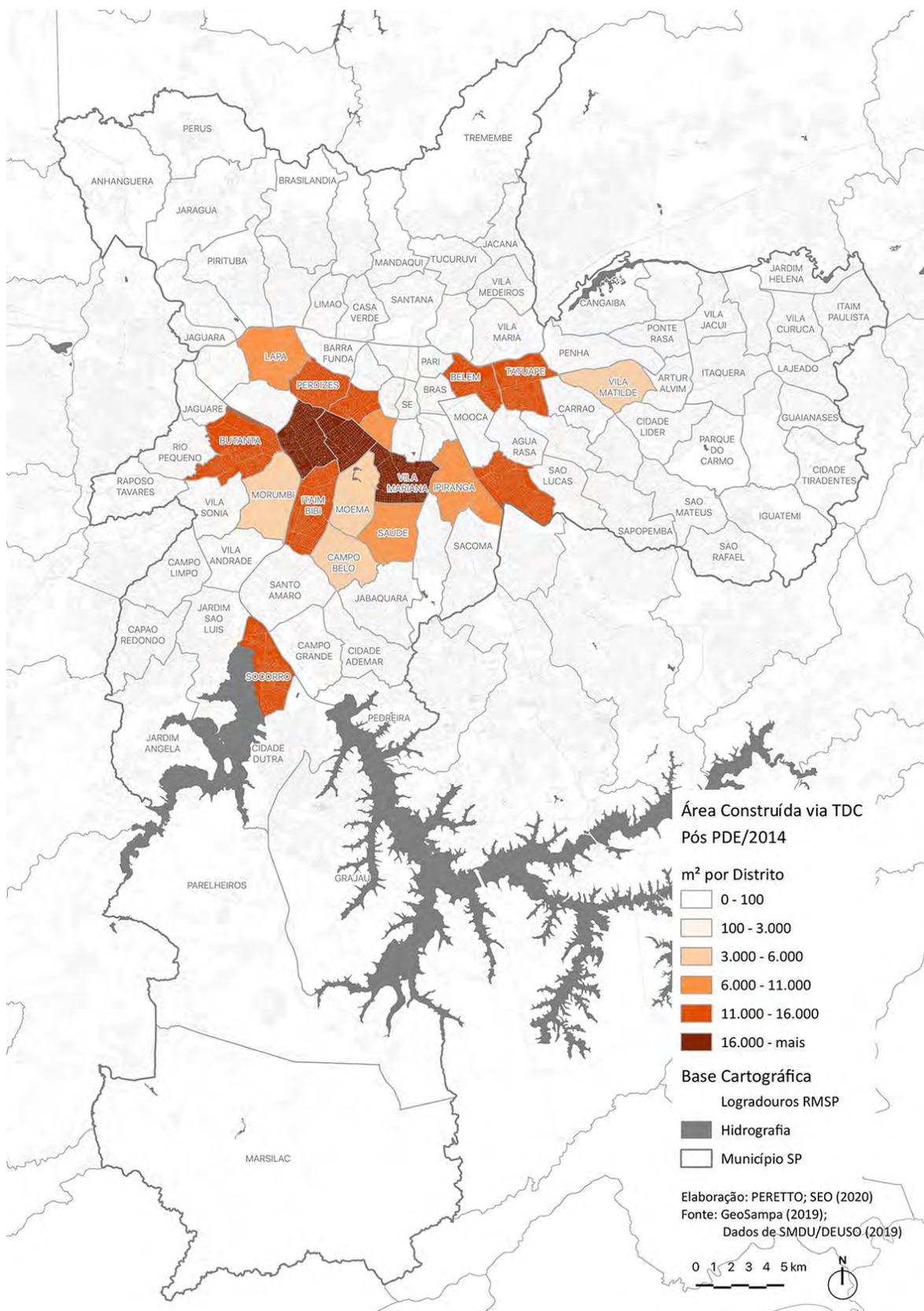
Destaca-se que entre os anos de 2002 e 2014 foram efetuadas 41 transferências sob a regra do Plano Diretor de 2002, enquanto que de agosto de 2014 a dezembro de 2019 foram realizadas 49 transferências de potencial construtivo – sem considerar as transferências de potencial construtivo realizadas a partir de imóveis inseridos na OU Centro. Ou seja, considerando apenas os dados referentes às transferências regulamentadas pelos planos

diretores, nos últimos cinco anos ocorreram mais transferências de potencial construtivo do que nos doze anos de vigência da regra anterior. Essa diferença fica ainda mais evidente ao se analisar as áreas envolvidas nessas negociações: entre os anos de 2002 e 2014 foram construídos aproximadamente 99 mil m<sup>2</sup> adquiridos por meio da TDC enquanto que de 2015 até os dias atuais já foram construídos quase 250 mil m<sup>2</sup>, o que representa mais que 2,5 vezes a área construída durante os doze anos de vigência do Plano Diretor precedente.

Ainda, ao se considerar todas as regulamentações de TDC já aprovadas no município – Lei nº 9.725/84, OU Centro, PD de 2002 e PDE de 2014 – os dados dos últimos cinco anos também superam os trinta primeiros anos de vigência da ferramenta: enquanto que entre 1984 e 2014, foram construídos aproximadamente 178 mil m<sup>2</sup>, somente a partir do ano de 2015 já foram construídos quase 275 mil m<sup>2</sup>.

As transações efetuadas pelo regramento do PDE de 2014 envolveram trinta imóveis tombados – sendo que 25 deles começaram a transferir somente na vigência do regramento atual – e possibilitaram a construção de 43 empreendimentos em 18 distritos do município. O distrito que mais cedeu potencial construtivo continuou sendo o Ipiranga, de onde saíram mais de 56 mil m<sup>2</sup> a partir de seis bens tombados. Em seguida, o distrito com maior potencial construtivo cedido foi o Morumbi que, a partir de somente dois imóveis tombados – a Casa de Vidro da arquiteta Lina Bo Bardi e o Jockey Clube de São Paulo – cedeu mais de 53 mil m<sup>2</sup>, sendo que 50 mil m<sup>2</sup> partiram apenas do Jockey Clube em somente duas transferências de potencial construtivo.

Quanto aos imóveis receptores, diferente do que aconteceu no regramento anterior onde houve uma expressiva participação de distritos da Zona Leste, as transferências de potencial construtivo efetuadas sob o regramento atual concentraram-se para os distritos do Sudoeste paulistano, especialmente para Vila Mariana e Jardim Paulista que, juntos, construíram quase 77 mil m<sup>2</sup> de área adicional adquirida via TDC, o equivalente a mais de 30% de tudo o que foi construído por meio da TDC desde agosto de 2014.

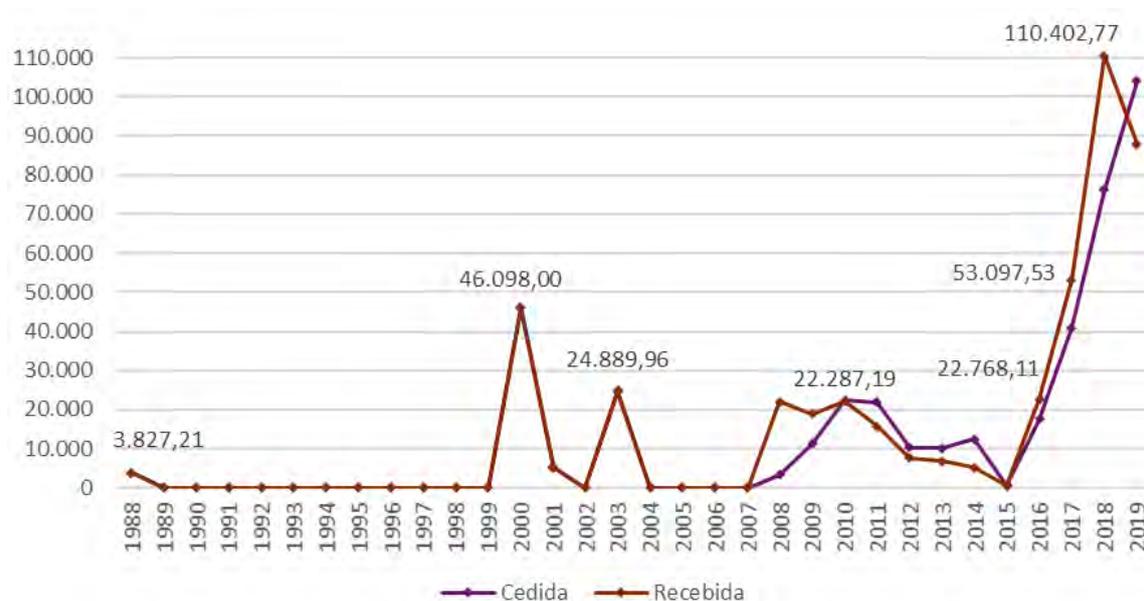


**Mapa 13.** Distritos receptores e densidade de potencial construtivo recebido via TDC conforme a regra do PDE/14 e LPUOS/16.

### 3.3. A formação de um mercado

Ao longo dos 35 anos de vigência da Transferência do Direito de Construir em São Paulo, a sua utilização a partir de imóveis de interesse histórico e cultural foi capaz de gerar quase 455 mil m<sup>2</sup> de área construída em cem empreendimentos espalhados por 28 distritos da cidade. Esse dado ainda é baixo quando comparado ao potencial construtivo adicional adquirido por meio da OODC, tendo em vista que entre os anos de 2003 e 2018 foram adquiridos mais de 6,5 milhões de m<sup>2</sup> de área adicional pagos à Prefeitura<sup>122</sup>.

No entanto, é importante salientar que mais da metade desses imóveis receptores se utilizou desse instrumento somente após a aprovação do PDE de 2014. Isso significa que apenas nos últimos cinco anos, quase 321 mil m<sup>2</sup> de área adicional foram adquiridos por meio da TDC, viabilizando a construção de 51 edificações novas. Isso corresponde a 79% do total de área construída por meio da TDC, considerando inclusive as negociações realizadas a partir de imóveis tombados de dentro da OU Centro. O recente aumento no interesse pela utilização do instrumento pode ser observado no Gráfico 11 abaixo, que mostra as áreas cedidas pelos bens tombados e as áreas construídas nos empreendimentos receptores, ano a ano.

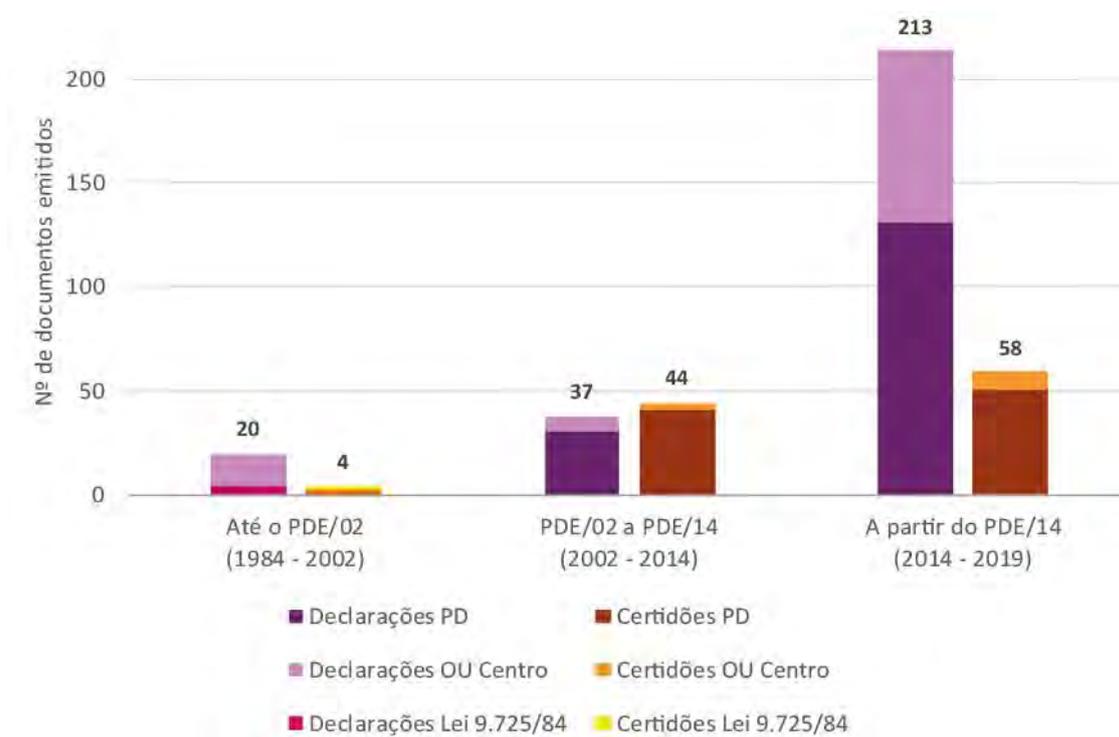


**Gráfico 11.** Áreas cedida e recebida através da Transferência do Direito de Construir, ano a ano.  
Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU, 2019.

O Gráfico 12, a seguir, mostra que nos últimos cinco anos de regulamentação da TDC foram emitidas quase cinco vezes mais Declarações do que nos trinta anos anteriores de vigência do instrumento. Observa-se também que foram efetuadas mais transferências de potencial

<sup>122</sup> Dados do Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico disponíveis no Portal Gestão Urbana: <<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 22/12/2019.

construtivo de julho de 2014 a dezembro de 2019 do que em todos os anos anteriores, conforme a quantidade de Certidões emitidas, demonstradas abaixo:



**Gráfico 12.** Emissões de Declaração e Certidão nos diferentes períodos da legislação municipal de São Paulo, entre 1984 e 2019.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Essa maior utilização da Transferência do Direito de Construir está associada a uma organização do mercado imobiliário para se beneficiar dessa ferramenta com mais celeridade, a qual ficou evidente a partir do surgimento de um ator específico no contexto da operação da TDC. Conceitualmente, a TDC envolve três atores: o proprietário do imóvel que vende o potencial construtivo (imóvel cedente); o proprietário do imóvel que compra o potencial construtivo (imóvel receptor); e o poder público, que se responsabiliza pelo monitoramento do fluxo de vendas e pelo estoque de potencial construtivo ainda disponível para cada imóvel cedente.

No entanto, a operação da TDC em São Paulo depende da atuação de um quarto ator que, para efeitos da presente pesquisa, será chamado “intermediador”. Os “intermediadores” são profissionais de fora do poder público que se especializaram no tema e se responsabilizam por fazer a mediação entre os imóveis vendedores e os compradores de potencial construtivo. Eles também assumem o acompanhamento de todos os trâmites processuais junto à Prefeitura.

Conforme informações disponibilizadas pela equipe de DEUSO/SMDU<sup>123</sup>, a grande maioria dos processos de TDC desde a sua regulamentação aprovada pelo Plano Diretor de 2002 – e em especial as transferências a partir de imóveis doados do Complexo de Paraisópolis – sempre contou com a assistência de intermediadores. No entanto, foi a partir da aprovação do Plano Diretor em 2014 que o número desses profissionais especializados na TDC aumentou evidenciando essa estruturação do mercado para viabilizar a utilização da ferramenta. O mercado tem pressa para construir e o intermediador trabalha para encaixar o trâmite da TDC no tempo da produção imobiliária.

Uma parcela do valor negociado pelo potencial construtivo adquirido é direcionada para o pagamento dos honorários desses profissionais. Observando sob esse aspecto, a atuação dos intermediadores parece inconveniente para o cumprimento dos objetivos da TDC estabelecidos pelo PDE, já que nem todo o montante pago é aplicado na conservação dos imóveis tombados. Por outro lado, ficam os questionamentos: quais seriam as justificativas para o surgimento e a multiplicação desse personagem? Estaria a TDC sendo utilizada com tanta intensidade caso esses profissionais não existissem? E quanto ao Poder Público, poderia estabelecer estratégias para participar mais ativamente da operação do instrumento e interferir sobre esse mercado recém-estruturado?

#### A disputa entre os instrumentos de Solo Criado

Conforme exposto anteriormente nessa pesquisa, com a mais recente revisão do marco regulatório urbanístico municipal, as regras referentes à utilização dos instrumentos de Solo Criado foram bastante modificadas. Com isso, constituiu-se um cenário de concorrência entre a OODC e a TDC, onde o mercado imobiliário tem se mostrado mais interessado em adquirir área adicional por meio da transferência de potencial construtivo.

A instituição do coeficiente de aproveitamento básico único e igual a um para quase todo o território municipal<sup>124</sup> somado ao fato de que a Fórmula de Adiron não foi acolhida pela nova legislação – eliminando, portanto, a possibilidade de majoração do coeficiente de aproveitamento básico do lote –, são alterações que diminuiriam sensivelmente as possibilidades de o mercado imobiliário construir sem pagar. Diferente do que acontecia na

---

<sup>123</sup> De acordo com a entrevista realizada em janeiro de 2019 com a arquiteta e urbanista Penha Pacca, diretora da Divisão de Monitoramento de Uso do Solo (DMUS), responsável pela operação da TDC. E posteriormente, em conversa com a equipe de DMUS, realizada em novembro de 2019.

<sup>124</sup> Exceto para as Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM), para as Zonas de Preservação e Desenvolvimento Sustentável Rural (ZPDSr) e para as Áreas de Clube (AC-1 e AC-2), onde os coeficientes de aproveitamento básico são: 0,1; 0,2; 0,6 e 0,4, respectivamente.

legislação anterior, onde alcançava-se o coeficiente básico de até 2,5 vezes a área do terreno e era viável construir sem comprar área adicional, na regra atual, para grandes empreendimentos, necessariamente as incorporadoras terão de pagar para construir.

Além disso, houve uma revisão dos valores de terreno para fins de cobrança da OODC, consolidadas com a aprovação do PDE de 2014<sup>125</sup>, que encareceram o preço da contrapartida financeira a ser paga ao município por cada metro quadrado de potencial construtivo adicional, organizadas no Quadro 14 do PDE.

Essa conjuntura estimulou que o mercado buscasse alternativas à OODC e a TDC se mostrou um caminho interessante. Diversos municípios brasileiros também aplicam simultaneamente a OODC e a TDC e, em todos eles, foi observada uma clara preferência do mercado pela utilização da TDC, por essa apresentar um trâmite mais simples e menos burocrático que o da OODC (BACELLAR, 2007).

Esse não é o caso do município de São Paulo. O trâmite para adquirir potencial construtivo através da TDC é muito mais complexo e moroso do que aquele para o pagamento da OODC. Especificamente para a TDC são necessários três processos administrativos junto à Prefeitura, envolvendo dois órgãos municipais – as Secretarias da Cultura e de Desenvolvimento Urbano. Por fim, há o próprio processo que solicita o Alvará de Aprovação de Edificação Nova, que se utilizará do potencial construtivo adicional adquirido através da TDC. Sendo esse, um quarto processo que tramita junto à Secretaria de Licenciamento.

No entanto, mesmo com esse labirinto burocrático da TDC houve um expressivo aumento na sua utilização nos últimos cinco anos e a principal justificativa para isso é que, por ser uma negociação entre particulares, as transferências de potencial construtivo têm os seus valores determinados de acordo com os interesses do mercado, ou seja, menores do que os valores da Outorga Onerosa.

Em seguida, no que se refere ao regramento urbanístico, três alterações específicas também contribuíram para que a TDC se tornasse mais interessante: a primeira é sobre o território receptor de potencial construtivo transferido que, ao não mais se restringir às áreas no entorno do transporte coletivo, aumentou expressivamente passando a abranger quase toda

---

<sup>125</sup> Anexo ao PDE de 2014, o “Quadro 14 - Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa” é utilizado como referência para calcular o valor a ser pago na compra de potencial construtivo via OODC. Anteriormente, a referência para o cálculo era o valor venal do imóvel, utilizado para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), geralmente baixo e desatualizado. Houve então uma atualização desses valores, para que ficassem mais próximos dos valores de mercado. O cadastro foi elaborado conjuntamente pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF), a partir da análise do levantamento de mais de 120 mil amostras de ofertas de imóveis à venda e/ou transacionados em toda a cidade. Segundo depoimentos de técnicos da Prefeitura, os valores que constam desse Quadro correspondem a cerca de 80% do valor de mercado, portanto, trata-se de uma boa aproximação para se observar o preço da terra.

a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana; a segunda é que não há mais o limite para a aquisição de potencial construtivo via TDC por empreendimento, ou seja, toda a área adicional de uma edificação pode ser obtida somente através da transferência de potencial construtivo; e, por fim, não existem mais os estoques de potencial construtivo por distrito, o que significa que todos os terrenos podem construir até o limite do seu coeficiente de aproveitamento máximo, independente da sua localização.

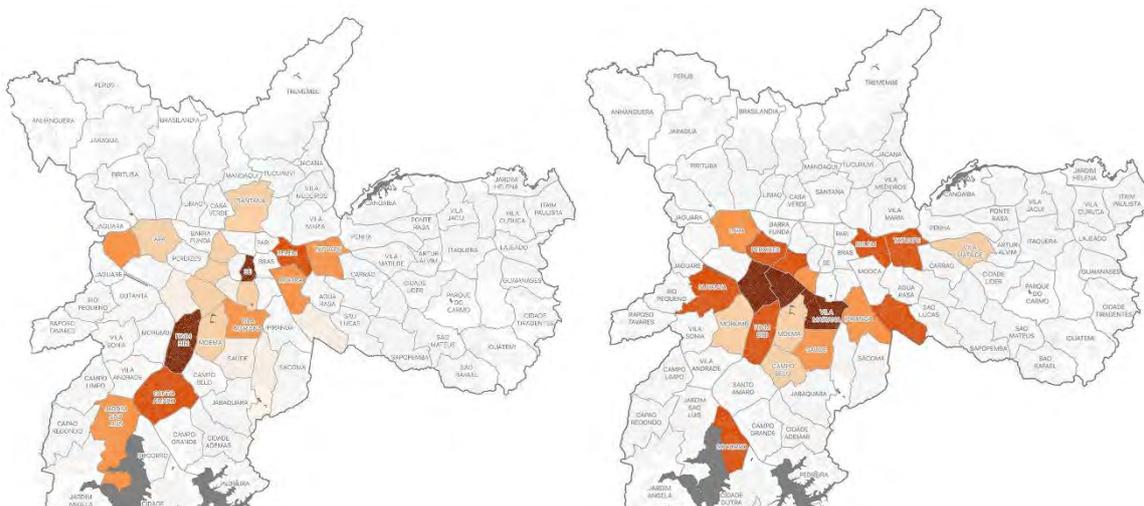
Nesse contexto, o mercado se organizou para mobilizar esse instrumento a seu favor. Observou-se o fortalecimento dos intermediadores que, ao se aprofundarem no tema, desvendaram o caminho do labirinto de procedimentos dentro do poder público. Isso já é possível ser observado quando da análise dos processos administrativos que tratam da TDC, cujos interessados geralmente são assessorados por um dos integrantes de um seleto grupo de agentes privados – o que tem gerado, inclusive, uma competição acirrada para garantia do seu monopólio de mercado. Vale ressaltar que muitos desses agentes oferecem seus serviços aos proprietários dos imóveis aptos à TDC que até então desconheciam o instrumento e seus benefícios.

Em tese, é possível que os proprietários de imóveis tombados conduzam sozinhos esses procedimentos junto à Prefeitura, não havendo a necessidade de auxílio especializado, porém, considerando a mobilização do mercado sobre a TDC, são raros os casos em que os requerimentos de emissão de Declaração e Certidão se dão a partir desses proprietários. Ou seja, as empresas especializadas na comercialização de direitos de construir, ao entrar em contato com os proprietários de imóveis tombados ou em processo de tombamento, garantem a sua atuação nesses bens e formam uma espécie de “reserva” do potencial construtivo transferível de determinados imóveis tombados, concentrando a aplicação desse instrumento em apenas alguns imóveis protegidos.

Tal organização do mercado imobiliário pautou, inclusive, os custos envolvidos na operação do instrumento, definindo o deságio do valor de compra de potencial construtivo através da TDC frente aos valores estabelecidos para a contrapartida financeira da OODC. De acordo com as informações obtidas nas entrevistas realizadas com alguns desses agentes privados, confirmou-se que o valor normalmente utilizado como deságio corresponde a cerca de 30% do valor estabelecido para a Outorga Onerosa pelo Plano Diretor.

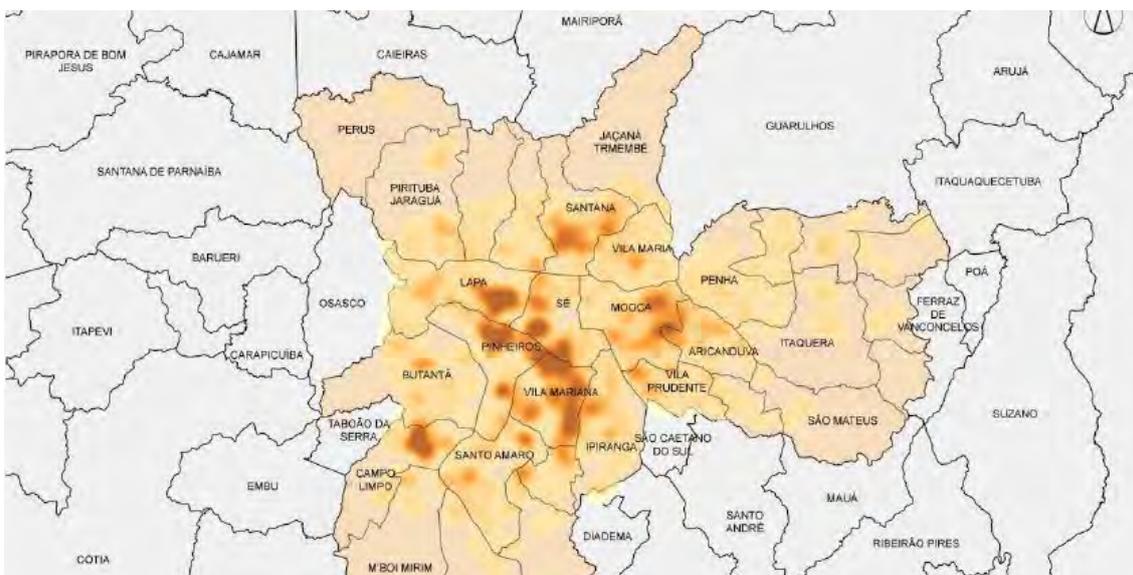
Uma comparação entre os distritos que construíram mais por meio da TDC durante as vigências dos Planos Diretores de 2002 (Mapa 10) e de 2014 (Mapa 12), mostra uma alteração na dinâmica de utilização da ferramenta: enquanto que entre os anos de 2002 e 2014 observa-se uma aplicação mais homogênea no que se refere ao total de área construída por distrito e

também levemente mais esparsa no território municipal envolvendo também distritos nas zonas norte, leste e sul – como Santana, Tatuapé e Jardim São Luís –, entre 2015 e 2019 fica evidente uma concentração nos distritos de Pinheiros, Itaim Bibi, Moema e Vila Mariana, bairros do Sudoeste paulistano (VILLAÇA, 2011), onde o mercado imobiliário atua há mais tempo e, portanto, onde o preço da terra está mais valorizado.



**Mapa 14.** Comparativo dos Mapas 10 e 12 das áreas construídas via TDC por distrito em m<sup>2</sup>, na vigência dos Planos Diretores de 2002 e de 2014. Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

O Mapa 15 abaixo ilustra as regiões de maior concentração de empreendimentos construídos com área adicional adquirida via OODC, entre os anos de 2002 e 2018. Ao compará-lo com o Mapa 16, na página a seguir, nota-se uma forte semelhança com as concentrações de imóveis que adquiriram potencial construtivo via TDC (pontos amarelos). Isso comprova que a TDC de fato tem sido utilizada em concorrência com a OODC, especialmente a partir da aprovação do PDE de 2014, quando a compra de potencial construtivo adicional por meio da TDC se concentrou em imóveis receptores entre as Subprefeituras Pinheiros e Vila Mariana.



**Mapa 15** Concentração de empreendimentos que utilizaram potencial construtivo adicional via OODC -2002 a 2018. Fonte: Leite, H.R.S., 2019.

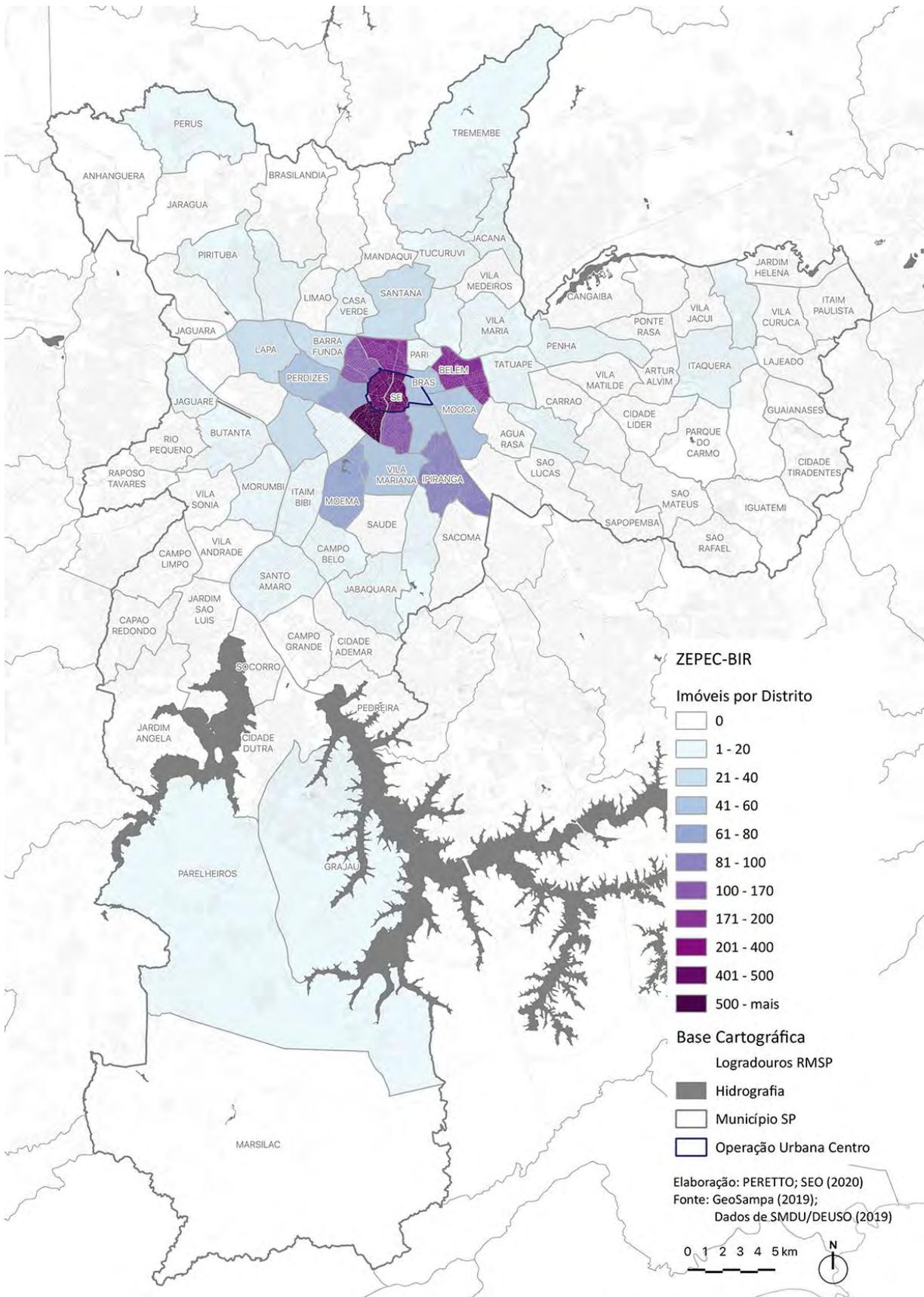


A espacialização dos imóveis cedentes e receptores exposta no Mapa 16 evidencia uma concentração da utilização dessa ferramenta como um todo: no que se refere aos bens tombados cedentes, ainda que sejam encontrados pequenos agrupamentos no Ipiranga e no Butantã, observa-se uma maior aglomeração na área central. E quanto aos imóveis receptores, fica ainda mais evidente a centralização da construção de novos empreendimentos na região das Avenidas Rebouças, Paulista e Brigadeiro Luís Antônio, na Subprefeitura de Pinheiros, e também na Rua Vergueiro, na Subprefeitura de Vila Mariana, mesmas regiões onde observam-se as maiores concentrações de OODC.

#### A abrangência territorial da TDC

Como parte da investigação quanto à utilização da TDC como ferramenta da política de preservação, é importante analisar como tem sido a sua abrangência territorial. Nesse sentido, o primeiro dado que deve ser observado é quanto à distribuição de imóveis tombados no município de São Paulo, exposto no Mapa 17, a seguir, onde está exposta a concentração de imóveis tombados por distrito.

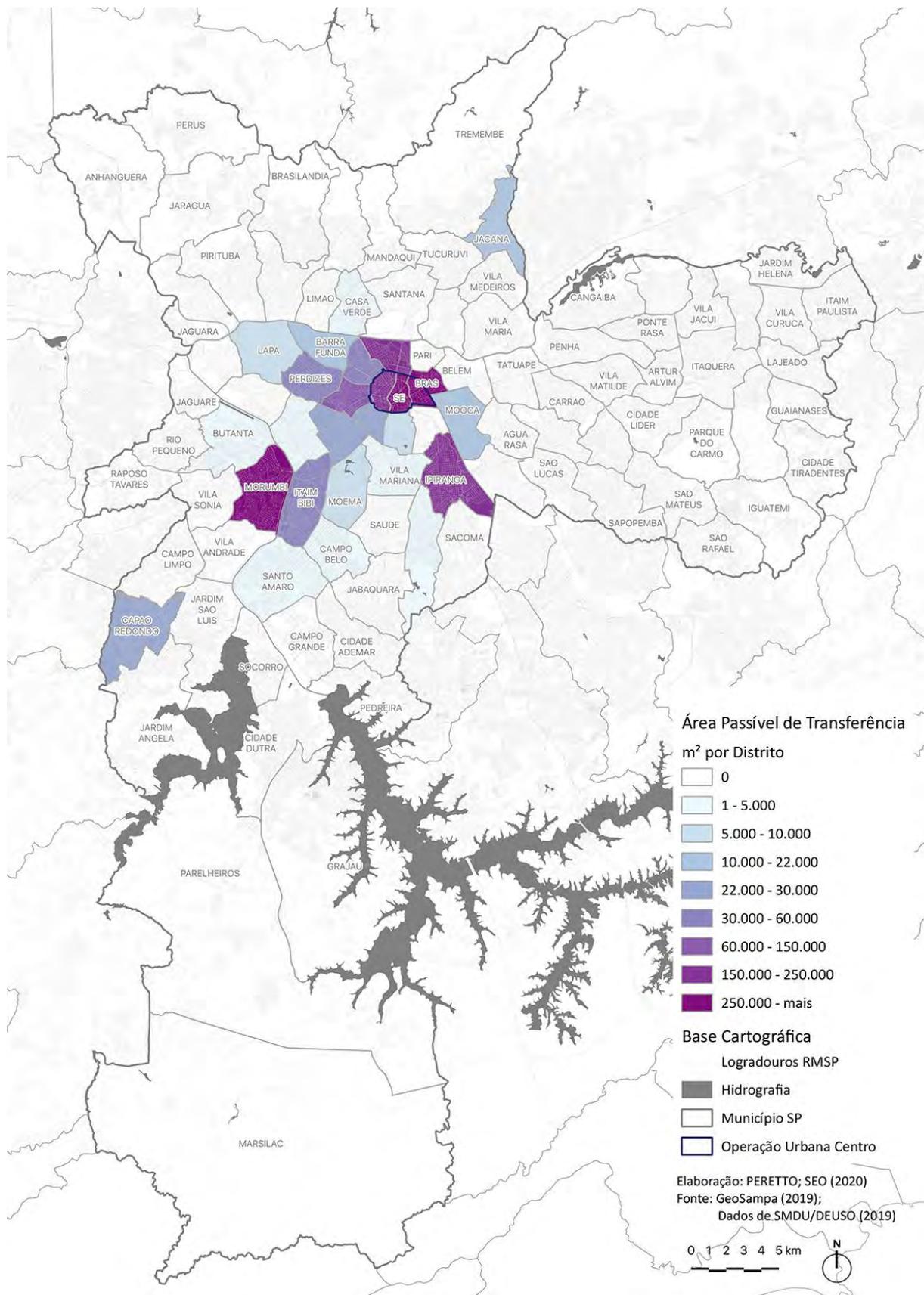
A partir dele, observa-se que existem imóveis tombados em grande parte dos distritos, envolvendo as cinco regiões da cidade de São Paulo. Isso significa que a Transferência do Direito de Construir como ferramenta da política de preservação cultural pode ser aplicada em quase todo o território municipal, ainda que seja observada uma maior concentração nos distritos centrais, em especial naqueles da Subprefeitura da Sé, com destaque para o distrito da Bela Vista, que apresenta a maior quantidade de imóveis tombados do município, com 696 bens preservados pelo seu valor histórico e cultural.



**Mapa 17.** Imóveis tombados, classificados como ZEPEC-BIR, por distrito.

Em seguida, ao observar as regiões onde estão localizados os imóveis tombados que já se utilizaram da TDC de alguma forma – seja através da emissão da Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência ou através da alienação de potencial construtivo – nota-se que há uma concentração na sua aplicação, em especial nos distritos entre os rios Tietê e Pinheiros. Em que pese o fato de a maior quantidade de imóveis tombados estar nessa região, é importante notar a diminuta participação dos distritos das Zonas Norte e Leste.

O Mapa 18, na página ao lado, expõe a somatória das áreas declaradas por distrito. Nele é possível identificar onde se localizam os bens tombados que já se interessaram pela ferramenta, bem como o volume de área passível de transferência por distrito. Os distritos do Brás e da Sé são aqueles com maiores potenciais transferíveis devido ao cálculo específico da lei da Operação Urbana Centro, que possibilitou a atribuição de grandes valores a alguns imóveis específicos, como é o caso, por exemplo, do complexo industrial composto pelo Moinho Matarazzo e a Tecelagem Mariângela, com quase 320 mil m<sup>2</sup> transferíveis e do Mosteiro de São Bento, que tinha quase 100 mil m<sup>2</sup> alienáveis. O Morumbi figura entre os distritos com mais área transferível somente devido ao Jockey Clube de São Paulo.

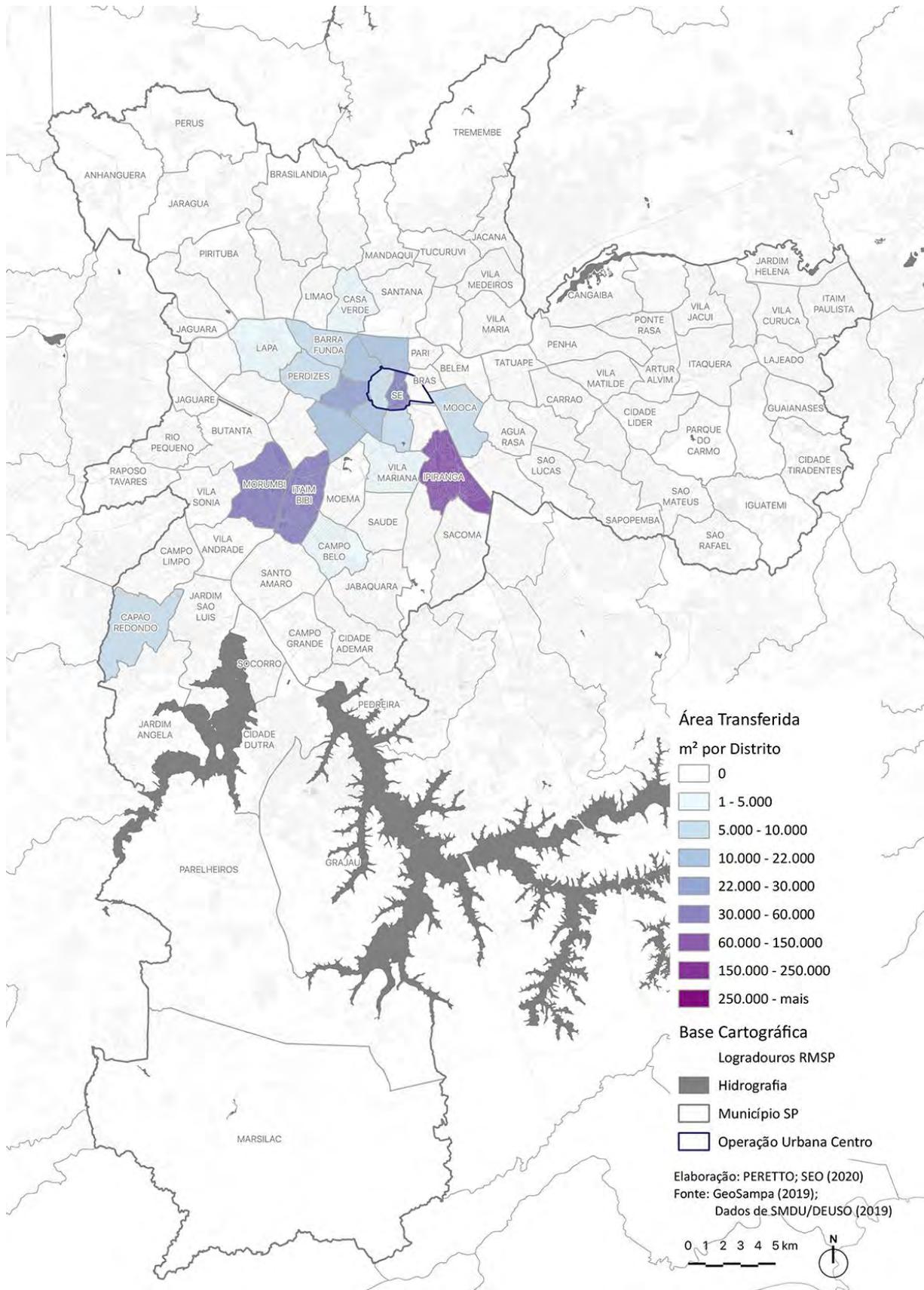


**Mapa 18.** Total de área passível de transferência declarada por distrito, de 1984 a 2019.

Já o Mapa 19, na próxima ao lado, mostra a somatória das áreas já transferidas por distrito, ilustrando, portanto, onde estão concentrados os imóveis tombados que já alienaram total ou parcialmente os seus potenciais construtivos transferíveis e receberam recursos através da TDC. Nele é possível notar uma concentração ainda maior do que aquela observada tanto no Mapa 17 quanto no Mapa 18, no que se refere à abrangência territorial da TDC.

Observa-se que os distritos que mais cederam potencial construtivo foram Ipiranga, Morumbi e Sé. No entanto, é importante ressaltar que somente o Ipiranga envolveu uma grande quantidade de imóveis tombados cedentes, tendo em vista que a cessão desse potencial construtivo partiu de nove bens protegidos. Já nos casos do Morumbi e da Sé, os grandes valores de área cedida são atribuídos apenas a dois imóveis: o Jockey Clube, no Morumbi, e o Mosteiro de São Bento, na Sé.

Além disso, é importante lembrar que os distritos que mais cederam potencial construtivo adicional não necessariamente são aqueles que mais receberam recursos financeiros via TDC, uma vez que o valor das transações de cada alienação, além de depender de uma negociação entre particulares, também considera os valores de terreno dos empreendimentos receptores. Portanto, o cômputo do total do valor pecuniário recebido por cada distrito dependeria de uma análise dos valores pagos para cada venda de potencial construtivo adicional, a qual não foi objeto do presente trabalho.



**Mapa 19.** Total de área transferida (cedida) por distrito, de 1984 a 2019.

## A corrida por grandes potenciais transferíveis

A partir da aprovação da LPUOS, em março de 2016, teve início a vinculação da utilização da TDC à arrecadação do Fundo Municipal de Urbanismo. Tendo em vista que essa condicionante recai também sobre as Declarações emitidas nos termos da lei da OU Centro, das 213 Declarações emitidas nos últimos cinco anos, somente 146 estão com a sua negociação condicionada à 5% da arrecadação do Fundo. Isso significa que dos 2.586.480,00 m<sup>2</sup> declarados desde 1984, somente 1.008.418,36 m<sup>2</sup> estão vinculados à arrecadação do Fundo. Subtraindo o total de área já transferida, objeto de todas as negociações de direitos de construir expostas anteriormente, atualmente existem 1.195.991,31 m<sup>2</sup> para serem negociados livremente pelo mercado imobiliário, valor próximo, por exemplo, ao estoque geral disponível para a Operação Urbana Consorciada Água Espriada<sup>126</sup>.

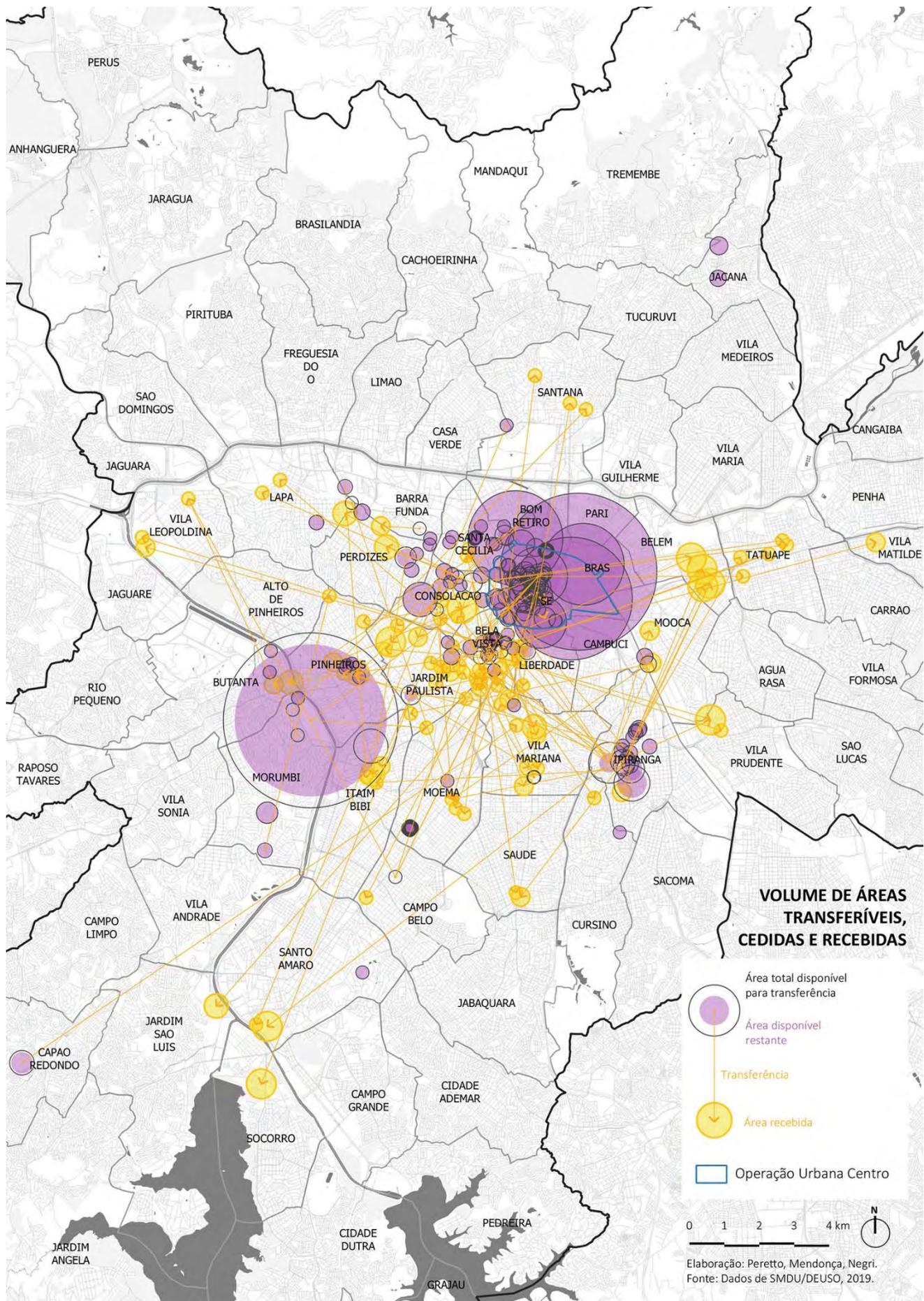
No entanto, mesmo com esse expressivo montante de área “livre dos 5%” (expressão utilizada pelos intermediadores), considerando a existência de imóveis tombados com grandes potenciais transferíveis que ainda não haviam emitido as suas Declarações, o mercado se mobilizou para fazer uso desse potencial. Isso fica evidente ao se analisar os dados referentes às emissões de Declarações mais recentes onde, das 146 emitidas após a aprovação da LPUOS, 34 são de imóveis tombados cujo potencial transferível é maior do que 5 mil m<sup>2</sup>. Com isso, mais de 83% de área total declarada durante a legislação vigente – correspondente a 844.731,70 m<sup>2</sup> - pertencem a menos de 24% dos imóveis tombados com Declaração.

Outro fato que evidencia essa busca do mercado por imóveis com grandes potenciais transferíveis é o considerável aumento na emissão de Declarações de imóveis tombados de dentro da OU Centro que, por terem um cálculo específico, resultam em áreas transferíveis sensivelmente maiores do que as calculadas para os bens localizados fora desse perímetro. Nesse contexto, somente em 2019 – ano em que tomou forma a revisão da OU Centro por meio do PIU Setor Central – foram emitidas 35 Declarações de imóveis da OU Centro, ultrapassando as emissões para os imóveis do restante do território municipal no mesmo ano.

A seguir, o Mapa 20 apresenta os imóveis cedentes e receptores de maneira proporcional às suas áreas transferíveis, transferidas e recebidas. No caso dos imóveis cedentes, estão representadas a área transferível total (círculos pretos) e a área ainda disponível (áreas roxas), sendo a diferença entre elas a área já cedida. Quanto aos imóveis receptores, os círculos amarelos são proporcionais às suas áreas construídas adquiridas através da TDC.

---

<sup>126</sup> De acordo com os dados constantes do site da São Paulo Urbanismo, disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/AGUA\\_ESPRAIADA/2019/OUCAguaEspraiada31dezembro18\\_Estoques\\_geral\(errata\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2019/OUCAguaEspraiada31dezembro18_Estoques_geral(errata).pdf)>. Acesso em: 30/12/2019.



**Mapa 20.** Volume em m<sup>2</sup> das transferências dos imóveis cedentes para os receptores de TDC - 1988 a 2019.

Nesse mapa é perceptível a concentração de grandes potenciais transferíveis na região central do município e o vasto potencial transferível vinculado apenas ao Jockey Clube de São Paulo. Destaca-se também a mobilização do mercado para buscar grandes potenciais transferíveis em regiões distantes da área central, como é o caso dos Hospitais São Luís Gonzaga e Dom Pedro II, ambos de propriedade da Irmandade de Santa Casa de Misericórdia e localizados no Jaçanã, e do antigo Colégio Adventista Brasileiro, no Capão Redondo.

Inclusive, o Colégio Adventista Brasileiro é um caso bastante representativo da ação do mercado sobre a operação da TDC: esse imóvel teve a sua Declaração emitida em fevereiro de 2019, apenas dois meses após o seu tombamento (Res. 51/18). Essa mesma velocidade também ocorreu para a negociação dos seus direitos de construir: detentor de quase 28 mil m<sup>2</sup> transferíveis, somente vinte dias após a emissão da sua Declaração, foi dada entrada no primeiro pedido de transferência, que resultou na venda de 30% do seu potencial transferível para um empreendimento na Vila Mariana. Apenas dois meses após essa primeira venda, teve início uma segunda negociação a qual consumirá grande parte do seu potencial transferível ainda disponível. Com isso, em menos de um ano, o imóvel foi tombado, emitiu sua Declaração, obteve a anuência do CONPRESP e negociou praticamente todo o seu potencial transferível, contando com a atuação dos intermediadores desde a reunião que deliberou sobre o seu tombamento.

#### O aquecimento no setor dos escritórios de arquitetura e restauro

Um aspecto bastante positivo da nova regulamentação da TDC é a vinculação dos recursos obtidos pela venda de potencial construtivo à execução de ações de conservação e restauro do bem tombado. Apesar de as motivações para a maior utilização dessa ferramenta não estarem necessariamente ligadas a uma maior preocupação com a conservação do patrimônio nem a uma mudança na forma como se interpreta a presença dos edifícios tombados na cidade, o cenário atual pode ser considerado otimista para a política de preservação, já que existe um maior fluxo financeiro direcionado à conservação dos bens preservados.

Tendo em vista que o PDE vigente exige a anuência do órgão de preservação para efetivar as transferências de potencial construtivo a partir de bens tombados, uma outra consequência dessa mobilização do mercado – mais pertinente à finalidade do instrumento – foi o aquecimento dos escritórios de arquitetura especializados no tema da conservação e restauro. Com isso, é possível afirmar que faz parte da operação dessa ferramenta um outro personagem, representado pelo arquiteto com experiência na área de conservação do patrimônio cultural.

Em entrevistas realizadas com dois arquitetos que trabalham em escritórios de arquitetura e restauro envolvidos com a TDC, foi esclarecido que eles são procurados pelos intermediadores – e não pelos proprietários dos bens tombados – e que, na maioria dos casos, eles não têm contato direto com o poder público. Os seus serviços são relacionados especificamente ao imóvel tombado e não têm nenhuma vinculação direta com a efetivação da transferência de potencial construtivo. O produto final da atuação desses escritórios nos processos de TDC é a exigida anuência do órgão de preservação municipal para que, posteriormente, ocorra a negociação do potencial construtivo adicional.

Para obter a anuência do órgão de preservação municipal é preciso apresentar um Plano de Manutenção do bem tombado ou um projeto de intervenção de conservação e restauro. Tratam-se, portanto, de produtos bastante comuns dentre os serviços realizados por escritórios de arquitetura e restauro, o quais são cotidianamente elaborados, independente da TDC. No entanto, a partir da exigência trazida pelo PDE de 2014, houve um aumento na procura por esses serviços e isso, por si só, já pode ser considerada uma consequência benéfica dessa maior utilização da TDC.

Por outro lado, um fato não tão positivo apontado pelos dois arquitetos entrevistados foi a falta de envolvimento dos proprietários dos bens tombados cedentes por parte dos intermediadores. Segundo eles, geralmente não há uma preocupação dos intermediadores em esclarecer aos proprietários dos imóveis cedentes como funciona o instrumento e qual é o seu real objetivo. Sendo assim, é muito provável que existam casos onde os proprietários dos imóveis tombados tenham assinado os Termos de Compromisso com a Secretaria da Cultura sem estar completamente cientes das obrigações previstas no documento.

#### Termo de Compromisso X Atestado de Conservação

Mesmo com a existência de uma legislação vinculando a utilização dos recursos da TDC ao estado de conservação dos bens tombados cedentes, a pressão para a aquisição de potencial construtivo adicional imposta pelo mercado imobiliário tem desvirtuado essa prerrogativa. De acordo com informações levantadas em entrevistas com arquitetos especializados em conservação e restauro envolvidos com a TDC, uma prática muito comum para se obter a anuência do CONPRESP tem sido a opção pela assinatura de Termo de Compromisso em vez da obtenção do Atestado de Conservação.

A justificativa para essa opção é baseada num dispositivo da própria Resolução 23/CONPRESP/2015, que regulamenta a emissão dos Termos e Atestados: ao possibilitar a

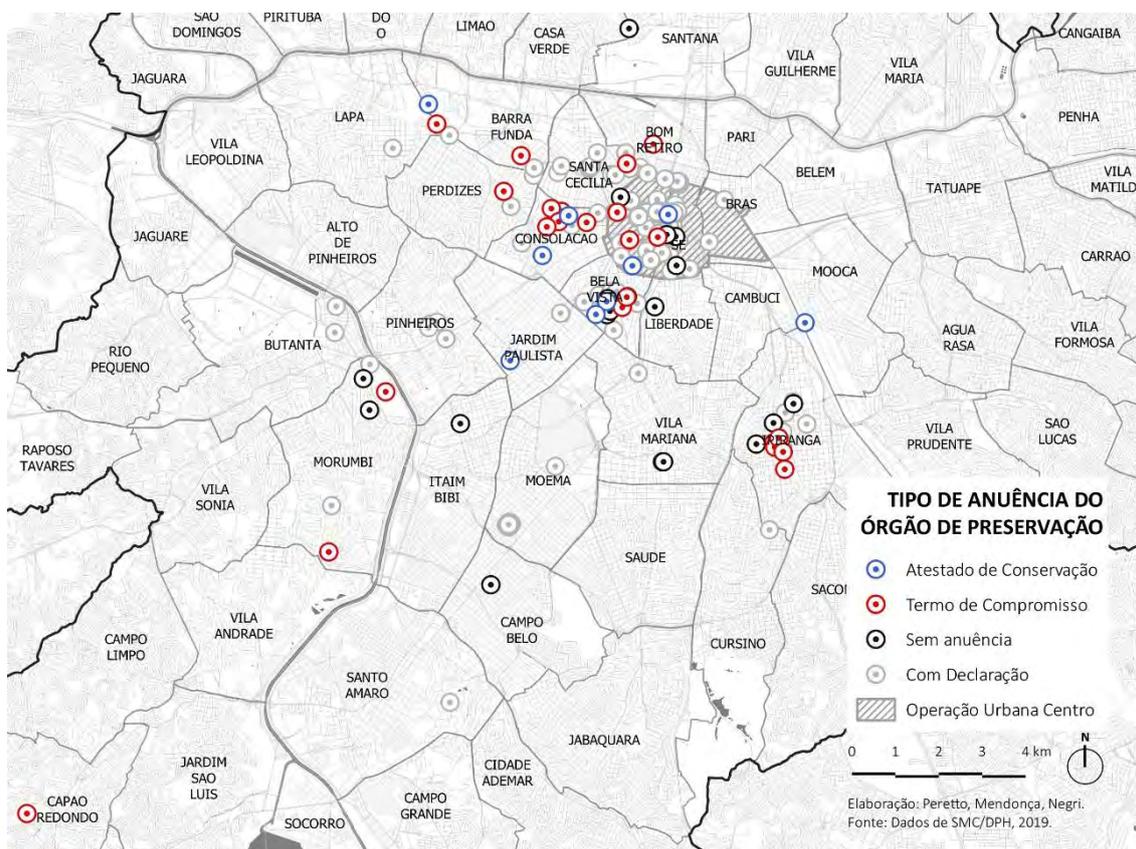
utilização da TDC por proprietários de imóveis tombados que não têm condições financeiras nem para custear a elaboração do projeto de intervenção e/ou obras necessárias<sup>127</sup>, apesar da boa intenção do órgão de preservação para oportunizar o acesso à ferramenta para casos onde realmente os proprietários não têm dinheiro – como, por exemplo, pequenos imóveis de titularidade de pessoas físicas – a partir dessa disposição abriu-se o caminho para um atalho no labirinto do trâmite processual da TDC.

Conforme o disposto na resolução do CONPRESP, para esses casos, basta a apresentação de uma declaração de inexistência de condições financeiras para que o Termo de Compromisso seja assinado. É fato que o Termo estabelece prazos para a apresentação de projeto e para o início das obras, porém nenhuma ação para a preservação do bem é feita previamente à assinatura do Termo. Mesmo assim, munidos do Termo, a efetivação da transferência de potencial construtivo fica liberada e os empreendimentos conseguem adquirir a sua área adicional mais rápido (e, claro, sempre pagando menos do que o valor da OODC). E a execução das obras de conservação do bem tombado cedente... Fica para depois.

O Mapa 21 a seguir, comprova essa tendência: dos 54 imóveis tombados que já transferiram, 32 o fizeram com a anuência do CONPRESP (tendo em vista que essa exigência teve início apenas no PDE de 2014). Dentre os imóveis com anuência do órgão de preservação, são 23 com Termos de Compromisso assinados contra apenas nove Atestados de Conservação.

---

<sup>127</sup> Resolução 23/CONPRESP/2015, art. 3º.



**Mapa 21.** Atestados de Conservação e Termos de Compromisso emitidos de 2015 a 2019.

Buscando compreender a realidade da utilização do instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir no município, foram entrevistados<sup>128</sup> representantes de todos os personagens envolvidos na sua operação. Embora todos os entrevistados tenham autorizado a sua identificação na presente pesquisa, foram identificados somente os profissionais que desempenham algum cargo no poder público. As considerações a respeito das interpretações de cada um desses atores serão expostas a seguir.

### 3.3.1. O poder público – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

O monitoramento e a operação dos instrumentos urbanísticos da OODC e da TDC atualmente são de responsabilidade da Divisão de Monitoramento do Uso do Solo (DMUS) da DEUSO/SMDU. Também é atribuição dessa Divisão o monitoramento e o enquadramento das ZEPEC, conforme os tombamentos efetuados nas três esferas de governo. Composta por apenas sete técnicos, a equipe se divide entre esses três temas, sendo que apenas duas técnicas analisam os processos de TDC.

<sup>128</sup> O procedimento adotado para a realização das entrevistas foi devidamente cadastrado na Plataforma Brasil e aprovado pelo Comitê de Ética de Pesquisa da Escola de Artes, Ciência e Humanidades da Universidade de São Paulo (CEP-EACHUSP), por meio de Parecer Consubstanciado nº 3.194.011.

Em entrevista realizada com a arquiteta e urbanista Penha Pacca, Diretora dessa Divisão, buscou-se compreender como se deram as alterações na regulamentação da TDC ao longo desses 35 anos de vigência no município. Também foram discutidos alguns pontos sensíveis da operação desse instrumento tanto no que se refere ao seu conceito teórico, quanto sobre o cotidiano da sua aplicação dentro do poder público.

#### A transferência de potencial construtivo como instrumento de preservação cultural

A operação da TDC sempre esteve vinculada a DEUSO pelo fato de este ser o departamento responsável, até os dias de hoje, pelo zoneamento da cidade de São Paulo. Tendo em vista que a primeira estratégia municipal para proteger imóveis de interesse histórico e cultural baseou-se na criação de uma zona específica – a Z8-200 – e que a primeira regulamentação da TDC era exclusiva para esses imóveis, a gestão tanto das edificações preservadas quanto da TDC ficava a encargo de uma equipe especializada no tema dentro desse departamento. Vale ressaltar que nessa época a Secretaria Municipal da Cultura ainda não havia sido criada.

Muito pouco utilizada, a TDC não era vista como um instrumento de Solo Criado porque dentro da própria Prefeitura esse conceito ainda não era aplicado. Inclusive, a Outorga Onerosa do Direito de Construir ainda não existia no município. Nesse contexto, durante os quase vinte anos de vigência da primeira regulamentação da TDC, foram efetuadas somente duas transferências e apenas três imóveis enquadrados em Z8-200 solicitaram a emissão das suas Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência com base no regramento de 1984.

De acordo com a entrevistada, o fato de a TDC estar sendo mais utilizada atualmente está intimamente ligado com a instituição do coeficiente básico igual a uma vez a área do terreno. O estabelecimento desse parâmetro é resultado de uma luta que vem acontecendo desde meados da década de 1970, com participação ativa dos técnicos envolvidos com a operacionalização dos instrumentos de planejamento, e que só foi alcançado no PDE de 2014. Para a arquiteta, esse foi o maior mérito do novo Plano Diretor da cidade. Antes disso não havia muita procura pela OODC e muito menos pela TDC.

Ao mesmo tempo, a revisão dos valores de terreno utilizados para o cálculo da Outorga Onerosa encareceu a contrapartida financeira a ser paga pela aquisição de potencial construtivo adicional. Em busca de uma alternativa menos dispendiosa, o mercado começou a se interessar pela TDC, que acabou assumindo um papel de concorrência à OODC.

## O potencial construtivo passível de transferência

Questionada sobre a definição dos Fatores de Incentivo ( $F_i$ ) constantes do cálculo de potencial construtivo transferível dos bens tombados, a arquiteta afirmou que essa foi uma medida para equilibrar a utilização do instrumento entre os bens tombados com diferentes áreas. Ou seja, o que se queria era, ao mesmo tempo, estimular a participação dos pequenos bens tombados – que tiveram 20% de acréscimo de área de potencial transferível – e controlar a formação de um estoque de potencial construtivo passível de venda a partir dos grandes imóveis tombados, onde o Fator de Incentivo na realidade incide como um fator de redução.

Quanto às outras alterações no cálculo, a utilização do coeficiente de aproveitamento básico do terreno (e não mais do coeficiente máximo) é correta e vai de acordo com a regra vigente. Já no que se refere à área já construída que não é mais descontada e à aplicação dos  $F_i$ , a arquiteta afirma que podem não ser alterações conceitualmente corretas, porém elas fazem sentido ao considerarmos a TDC como um instrumento da política de preservação dos bens tombados. Foi graças a essas alterações que o instrumento se tornou acessível para imóveis tombados em pequenos terrenos cuja área construída já ultrapassou o respectivo coeficiente de aproveitamento máximo. É importante ressaltar que regiões tombadas icônicas da cidade – como é o caso do bairro da Bela Vista – são constituídas por imóveis nessas condições que, anteriormente, não tinham acesso ao principal instrumento de incentivo à conservação do município.

## Os intermediadores

Questionada se a TDC sempre contou com a participação dos intermediadores para a sua operacionalização, a arquiteta informou que sempre, desde 1984, houve a atuação de um desses profissionais e que ele se mantém nesse mercado até os dias de hoje.

Denominando-os de “atravessadores”, a arquiteta não vê com bons olhos a atuação desses profissionais, afirmando que grande parte deles não parece estar nesse mercado preocupado com a preservação do bem tombado, mas sim viram com isso a possibilidade de alguma remuneração pessoal. Inclusive, a todos os proprietários de imóveis tombados e representantes de incorporadoras e construtoras que são atendidos pelos técnicos da Divisão de DEUSO, é dada a orientação de que não há necessidade de contratar um intermediador e que eles podem contar com todo o apoio da Prefeitura para orientações sobre a utilização do instrumento.

## Regramentos atuais

A arquiteta afirmou que o poder público poderia ter sido mais generoso na definição dos Fatores de Incentivo, dada pela LPUOS de 2016, para beneficiar um maior número de imóveis tombados em pequenos terrenos. Para ela, o acréscimo de 20% de potencial construtivo transferível, atualmente dado apenas aos imóveis tombados em terrenos com até 500 m<sup>2</sup>, poderia ter sido concedido para imóveis em terrenos de até 1.000 m<sup>2</sup>. Segundo ela, a sua Divisão desenvolveu um estudo posterior à aprovação da LPUOS de 2016 – no âmbito do projeto de lei de Ajustes da LPUOS – e verificou que a cidade conta com um grande número de imóveis tombados em terrenos entre 500 m<sup>2</sup> e 1.000 m<sup>2</sup>.

Diferente do que pensam as incorporadoras e os intermediadores, a arquiteta concorda com a limitação da operação da TDC à 5% do valor arrecadado pelo FUNDURB. Segundo ela, estabelecer um equilíbrio entre os mercados de TDC e OODC é de interesse da Administração, tendo em vista que a OODC é uma das principais fontes de arrecadação do Fundo e que esses recursos são investidos em melhorias públicas na cidade. A entrevistada demonstrou uma flexibilidade quanto ao valor estabelecido; seria possível vincular a venda de potencial construtivo via TDC a uma parcela um pouco maior do que 5% da arrecadação do Fundo.

## Estratégias

Por fim, discutiu-se sobre quais medidas o poder público poderia adotar para otimizar a aplicação do instrumento. A primeira delas foi quanto à disponibilização de forma mais clara e acessível dos dados referentes aos imóveis tombados que já possuem Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência, em conjunto com informações quanto à documentação emitida pela Secretaria da Cultura.

É importante considerar que a entrevista foi realizada em janeiro de 2019 e que, em atenção ao aumento na utilização da TDC, a Prefeitura tem se organizado para dar maior transparência à operacionalização dessa ferramenta. Nesse sentido, desde junho de 2019 foram disponibilizados<sup>129</sup> os dados sobre os bens tombados que já emitiram Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência, seus potenciais transferíveis e a suas situações junto ao órgão municipal de preservação, porém ainda é muito cedo para aferir se essa ação do poder público contribuiu com a intermediação entre imóveis cedentes e receptores.

---

<sup>129</sup> Esses dados são atualizados pela Coordenadoria de Legislação de Uso e Ocupação do Solo (DEUSO/SMDU) e podem ser consultados em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/zoneamento/index.php?p=238151>>. Acesso em: 19/02/2020.

Outra estratégia proposta pela arquiteta seria uma reorganização do trabalho atualmente desenvolvido pela equipe da Divisão de Monitoramento do Uso do Solo. A ideia seria compor uma equipe dentro da Divisão que se responsabilizasse exclusivamente pela viabilização de transferências de potencial construtivo, de forma mais pró-ativa. Seriam técnicos que não analisariam processos e ficariam focados na busca por empreendimentos compradores de potencial construtivo. Considerando que a sua Divisão também faz o monitoramento do banco de dados da OODC, a arquiteta entende que não seria uma tarefa muito complexa a estruturação de um banco de dados de imóveis receptores de potencial construtivo.

Dessa forma, a Prefeitura se empenharia em oferecer a esses empreendimentos a compra de potencial construtivo via TDC podendo inclusive sugerir a partir de quais imóveis tombados se daria essa transferência; isso viabilizaria efetivamente a participação dos imóveis tombados em pequenos terrenos. Ao assumir esse papel, a Prefeitura passaria a funcionar como intermediadora da TDC, assumindo um papel mais ativo na gestão da TDC como ferramenta de interesse público e reduzindo a necessidade da atuação dos intermediadores de fora do poder público o que direcionaria uma maior parcela dos recursos para a conservação do bem tombado.

Apesar de ser uma estratégia aparentemente simples de ser realizada, primeiramente ela esbarra num conhecido problema da Prefeitura: a falta de técnicos. Além disso, ela depende de uma maior participação da Prefeitura na aplicação do instrumento, o que se insere numa lógica que não se encaixa na dinâmica da atual da produção de cidade, onde o mercado se utiliza livremente dos instrumentos urbanísticos desenhados pelo poder público.

### 3.3.2. O poder público – Secretaria Municipal de Cultura

Diferente do órgão de planejamento urbano, que participou da concepção e conceituação da TDC no município e que trabalha com a sua aplicação desde a sua origem, na Secretaria Municipal da Cultura essa ferramenta ainda é vista como uma novidade.

Mesmo que desde 1997, quando foi instituída a regulamentação específica para a transferência de potencial construtivo pela lei da OU Centro, já houvesse uma vinculação dos recursos dessa ferramenta para o financiamento de obras de conservação e restauro, esse tema era tratado dentro do órgão da Cultura de maneira pontual. Além disso, no primeiro período de vigência dessa operação urbana ocorreram, efetivamente, apenas cinco transferências de potencial construtivo.

Sendo assim, a operação desse instrumento passou a fazer parte do cotidiano da Secretaria da Cultura apenas após a aprovação do PDE de 2014 e, mais especificamente, a partir da aprovação da Resolução 23/15 do CONPRESP, publicada em outubro de 2015.

Se anteriormente o Departamento do Patrimônio Histórico lidava com outros tipos de pressões externas à Prefeitura, que não necessariamente se relacionavam com os cronogramas da produção imobiliária, a partir de 2015 os técnicos do DPH tiveram que se habituar com as visitas constantes dos intermediadores, que levaram para dentro desse órgão a pressão ocasionada pela avidez por construir, típica do mercado da construção civil.

Além dessa nova dinâmica de atendimentos e reuniões com os intermediadores, o DPH também se viu num momento muito particular de aplicação de uma legislação inédita que, como sempre, gerou dúvidas, não teve um entendimento único e nem uma aceitação unânime por parte do seu corpo técnico. Enquanto a assinatura de Atestados de Conservação causava desconforto – pelo peso de dar a palavra final sobre o estado de conservação de um bem tombado – os Termos de Compromisso também eram fontes de variadas incertezas. Soma-se a isso, o fato de que esse pedido de anuência do órgão de preservação era uma novidade também para os interessados (proprietários dos bens tombados/ intermediadores/construtoras) o que resultava em processos mal instruídos, fragilizando ainda mais a análise desses casos.

Em entrevista com a atual Diretora do DPH, a arquiteta e urbanista Raquel Schenkman, foi esclarecido que somente agora os fluxos e procedimentos desses pedidos de anuência estão sendo melhor estabelecidos dentro da Secretaria da Cultura. Passados quatro anos de aplicação da ferramenta, houve uma maior apropriação do tema pelos diversos departamentos envolvidos e também ficaram expostos os “nós” da sua operação. Isso estimulou discussões sobre a revisão do regramento vigente (em especial da Resolução nº 23/15) e impactou também na operação cotidiana da ferramenta. Os técnicos responsáveis pela análise desses processos específicos estão mais atentos aos problemas existentes na legislação atual e têm solicitado documentações mais detalhadas para dar maior segurança na efetivação da anuência do órgão, seja através de Atestado de Conservação ou de Termo de Compromisso.

Para a arquiteta, as exigências para a assinatura da anuência do órgão de preservação para liberar a utilização da TDC bem como o acompanhamento da utilização desses recursos devem ser feitas com muito rigor, considerando que a Prefeitura está deixando de arrecadar recursos via OODC para que o proprietário do bem tombado receba:

(...) a pessoa tem que fazer uma conservação e uma restauração responsável. Eu acho que é o momento de você conseguir ter um investimento maior para recuperar coisas que não seriam de manutenção. Então se vai ter que trocar a argamassa inteira de uma fachada, refazer a argamassa raspada, é quando

you will have money to do this. After you do the daily maintenance, it is cheaper (SCHENKMAN, 2019).

Still, the Director considers that the use of TDC as a conservation tool is also interesting for the DPH because it is an opportunity to have access to documents and details about the listed goods that were not obtained during the studies for the listings: "the TDC is the chance that people have to have a record of these goods. Because many times, the listings that we do, do not count on taking internal photographs or describing the materials, or having all the plans".

### Atestado de Conservação ou Termo de Compromisso?

As with the point made by the specialized architects in conservation and restoration and confirmed by the data, the Director of the DPH expressed her concern about the larger number of requests for Terms of Commitment than for Certificates of Conservation.

According to her, the possibility of signing Terms of Commitment was provided to attend to the simpler owners of listed goods, those who in fact would not have resources to finance the elaboration of a survey of the state of conservation of the property and much less a project of intervention. With this, the intention of the DPH was to simplify the documentation necessary to instruct the process of requesting the Term of Commitment so that the owner could manage to provide everything.

Nevertheless, as it was found that the Terms were not being requested by individuals, but by companies assisted by intermediaries, the technicians of the DPH began to demand that at least a photographic report of the current state of conservation of the property be presented. From this, according to Schenkman it is possible, even, that the object of the request be modified: "he is asking for a Term of Commitment, but sometimes he only needs to reform a roof, the rest is all good. Then why doesn't he reform the roof and already ask for a Certificate?".

When questioned, then, if she considers better the issuance of Certificates of Conservation than of Terms of Commitment, the Director answered that in the case of Certificates more documentation is required to prove the state of conservation of the good, besides the elaboration of the Maintenance Plan. As for Terms of Commitment, the Director expressed the following concern:

I noticed that these large companies are lazy, of the type, already that it is easy to issue the Term, which is a less document, the 'travessador' prefers to do

logo o Termo, porque é mais rápido, ele precisa protocolar menos documento. Aliás, ele não precisa nem de um arquiteto, e depois o proprietário que se vire para contratar o arquiteto e atender toda a documentação. (SCHENKMAN, 2019).

De qualquer forma, ao firmar um Termo de Compromisso o proprietário do bem tombado fica “amarrado” com a Secretaria da Cultura, que pode exigir que seja cumprido o que foi combinado. Segundo a arquiteta, do ponto de vista do poder público, a emissão de Termos em tese é melhor, uma vez que há um maior controle sobre a aplicação do dinheiro público e atendimento do interesse público:

Ele ganhou um dinheiro adiantado para fazer essa reforma. Então, pra um caso de um proprietário que não tem recursos, de fato, pra investir no imóvel é melhor o Termo. Daí que ele vai contratar um escritório de arquitetura, e eu vou dialogar com esse escritório de arquitetura, vou cobrar desse escritório que ele entregue todas as pranchas da reforma. (SCHENKMAN, 2019).

Ou seja, em teoria, a emissão de Termos de Compromisso é a melhor forma de controlar a aplicação do dinheiro público, tendo em vista que os imóveis já conservados recebem o recurso e não precisam executar obras. Entretanto, as estratégias estruturadas pelo mercado para fazer com que o potencial construtivo adicional chegue o mais rápido possível no empreendimento receptor trouxeram uma leitura diferente desses documentos por parte do poder público.

Considerando a forma como tem sido solicitada a anuência do órgão de preservação, a Diretora do DPH defende que a legislação vigente precisa ser revista e que caberia regulamentar a exigência de mais documentações<sup>130</sup> também para os Termos de Compromisso.

### O proprietário do bem tombado

A falta de envolvimento dos proprietários dos bens tombados também foi mencionada pela Diretora do DPH. Segundo Schenkman, nas inúmeras reuniões e atendimentos dos intermediadores no DPH, os proprietários dos bens tombados nunca foram levados. Inclusive, em diversos casos os proprietários dos bens tombados não participaram nem da assinatura dos Termos de Compromisso, tendo sido representados pelos intermediadores: “Os intermediadores não nos ajudam no sentido de o proprietário tomar consciência do que é o

---

<sup>130</sup> As listas de documentos a serem apresentados nas solicitações de Termos de Compromisso e de Atestados de Conservação estão dispostas na Resolução 54/CONPRESP/2018, acessível no site da Secretaria Municipal da Cultura: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/conpresp/legislacao/resolucoes/index.php?p=1137>>. Acesso em: 12/01/2020.

instrumento e dos seus deveres sobre o imóvel tombado. Eles simplesmente fazem acontecer e pronto”.

A diretora destacou que os proprietários desses imóveis são envolvidos pelos arquitetos, no momento em que estão sendo elaborados ou o Plano de Manutenção ou o Projeto de Conservação e Restauro, sendo essa a ocasião em que esses proprietários têm contato também com o poder público e, de certa forma, com o instrumento da TDC.

### Os intermediadores

Por fim, questionada quanto a atuação dos intermediadores na operacionalização da TDC, a Diretora acredita que o instrumento não estaria sendo tão utilizado se não contasse com o trabalho desses profissionais. Segundo ela, o trabalho dos intermediadores é válido e eles contribuem para uma difusão da ferramenta, além de ajudar os interessados nos trâmites processuais.

Por outro lado, assim como o indicado por outros profissionais envolvidos com a TDC e também exposto pelos dados, a Diretora do DPH expressou a preocupação de que a atuação dos intermediadores é muito direcionada a imóveis tombados específicos, sendo recorrente a escolha por imóveis em grandes terrenos e/ou em regiões mais valorizadas da cidade.

### 3.3.3. O imóvel tombado cedente de potencial construtivo

Para o desenvolvimento dessa pesquisa foram realizadas visitas aos imóveis tombados que já adquiriram recursos por meio da Transferência do Direito de Construir. Em duas dessas visitas – no late Clube de Santos e no Clube Harmonia – foi possível conversar com as respectivas diretorias sobre as suas impressões quanto a utilização dessa ferramenta.

O late Clube de Santos é sediado na antiga Residência de Dona Veridiana Prado, na região da Consolação, tombada pelo CONPRESP desde 2001 (Res. 04/01). Seu potencial transferível foi esgotado em dezembro de 2019, tendo sido transferido entre os anos de 2009 e 2019, através de oito transferências. Uma vez que metade das suas transferências foi realizada anteriormente à aprovação do PDE de 2014, parte dos recursos adquiridos através da transferência do seu potencial construtivo não estava vinculada à execução de ações de conservação e restauro do bem. Indagado sobre essa questão, o diretor do late Clube informou que, mesmo não havendo essa obrigação, o dinheiro foi investido no imóvel para a execução de

obras emergenciais. Além disso, o diretor também esclareceu que os recursos da TDC estão separados em uma conta específica, voltada para a manutenção do imóvel. Ainda, em consideração ao Termo de Compromisso assinado com a SMC em março de 2018 para a efetivação da quinta transferência de potencial construtivo, o diretor explicou que um escritório de arquitetura já foi contratado e que o projeto de conservação e restauro está em elaboração.

Quanto ao Clube Harmonia, entre os anos de 2016 e 2019 foram realizadas cinco transferências de potencial construtivo, restando ainda 1.200 m<sup>2</sup> a serem alienados. Uma vez que todas as negociações foram feitas já no âmbito do PDE atualmente vigente, desde o início os recursos da TDC foram vinculados ao tema da conservação do patrimônio cultural. Assim, para a efetivação da sua primeira transferência, a SMC assinou em julho de 2016 o Atestado de Conservação Nº 003/DPH-G/2016.

Apesar de nos casos de assinatura de Atestado não haver vinculação desses recursos à execução de obras de conservação e restauro do bem, é necessário que seja elaborado um Plano de Manutenção para a edificação tombada, o qual tem sido aplicado, conforme informado pelo diretor do Clube. De qualquer forma, o diretor também esclareceu que mesmo antes de se utilizarem dessa ferramenta, o Clube sempre zelou pelo bom estado de conservação do imóvel, tombado desde 1992 pelo CONDEPHAAT e pelo CONPRESP (Res. SC 34/92 e Res. 31/92, respectivamente) como representante da arquitetura moderna paulista.

Em seguida, o diretor do Clube Harmonia relatou que os recursos da TDC foram aplicados em um fundo específico, voltado para a execução de melhorias no clube – não necessariamente ligadas à execução de ações de conservação da edificação tombada. Inclusive, foi graças aos recursos adquiridos através da TDC que o Clube pôde comprar dois imóveis na mesma quadra e, com isso, as suas instalações serão ampliadas. Esses recursos também foram utilizados para a instalação de sistema de ar condicionado no edifício-sede, que é tombado.

Apesar de em ambos os casos parte dos recursos da TDC não ter sido aplicada em ações específicas de conservação e restauro das edificações tombadas, nos dois imóveis eles foram investidos em melhorias e manutenções gerais, que não deixam de fazer parte dos cuidados necessários para garantir a sua integridade. Além disso, em atenção à mais recente regulamentação da ferramenta, dada pelo PDE de 2014 e leis subsequentes, ambos acabaram por investir uma parcela desse dinheiro em trabalhos específicos ao tema, uma vez que para o Clube Harmonia foi elaborado o Plano de Manutenção, enquanto que para o late Clube de Santos foi contratado um escritório de arquitetura para a elaboração de projeto de conservação e restauro.

Por fim, buscando compreender como é interpretada a finalidade do instrumento por parte desses atores, os dois foram questionados sobre o propósito da TDC. Ambos responderam que se trata de um incentivo à conservação do imóvel, entendendo a TDC como uma ferramenta muito positiva e importante para promover a preservação dos imóveis tombados da cidade.

#### 3.3.4. O receptor de potencial construtivo

A partir dos dados disponibilizados pela DEUSO/SMDU, observou-se uma constância por parte de determinadas incorporadoras e construtoras na compra de potencial construtivo adicional via TDC. Em consideração ao crescente número de processos, essas empresas começaram a se apresentar na Prefeitura com profissionais especializados em tratar especificamente dos trâmites da TDC.

A Incorporadora YOU.Inc é uma dessas empresas que tem adquirido área de imóveis tombados para construir alguns de seus empreendimentos pela cidade. A partir desse dado, em janeiro de 2019 foi realizada entrevista com uma engenheira, antiga funcionária dessa incorporadora, que se responsabilizava por tratar de todos os processos da empresa referentes à compra de área adicional através da TDC.

#### A empresa

A YOU.Inc é uma incorporadora fundada em 2009, especializada em empreendimentos residenciais de médio-alto padrão. Nesse período de atuação, a empresa já lançou sessenta empreendimentos, todos entregues no prazo, totalizando mais de 5.000 unidades produzidas<sup>131</sup>.

Segundo a entrevistada a incorporadora começou a trabalhar com a TDC a partir de 2015 quando ela, pessoalmente, se interessou pelo instrumento ao estudar o Plano Diretor Estratégico, aprovado em 2014. Considerando que o seu interesse pela TDC se deu pouco tempo após a aprovação do PDE, e que a Prefeitura ainda se encontrava num momento de regulamentação de todas as ferramentas urbanísticas, a entrevistada afirmou ter participado da elaboração da normativa referente aos trâmites específicos da TDC dentro da Secretaria da Cultura.

Tendo em vista que ninguém dentro da incorporadora conhecia o instrumento urbanístico da TDC, para convencer a empresa e dar andamento à compra de potencial

---

<sup>131</sup> Dados disponibilizados no site da empresa: <<https://www.youinc.com.br/sobre/>>. Acesso em 02/12/2019.

construtivo de imóveis tombados, a entrevistada precisou assumir quase que pessoalmente os riscos relacionados a essa operação. Segundo ela, a empresa não possui um departamento ou uma equipe especializada no tema; todos os processos relacionados à operação da TDC eram de sua responsabilidade.

### Os imóveis tombados

Questionada se a empresa adota algum critério para a escolha dos bens tombados cedentes de potencial construtivo, a engenheira esclareceu que a viabilidade de uma transferência de potencial construtivo depende de o imóvel cedente já ter superado as primeiras etapas do trâmite da TDC. Isso significa que é necessário que o bem já esteja munido da respectiva Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência e que já esteja com os trâmites na Secretaria da Cultura adiantados – ou com Atestado de Conservação emitido ou com o processo do Termo de Compromisso em andamento. A saúde fiscal dos proprietários dos imóveis tombados também é um fator condicionante à compra e é investigada pela incorporadora.

Com base nos dados apresentados pela entrevistada, ficou claro que a linha do tempo do mercado imobiliário corre numa velocidade muito diferente daquela de dentro do poder público. Dependendo da tramitação e análise de três processos distintos (emissão da Declaração; emissão do Atestado de Conservação/Termo de Compromisso; e emissão da Certidão) para conseguir comprar potencial construtivo é inexecutável dentro da corrida de lançamentos imobiliários, daí a necessidade de os imóveis tombados já terem se organizado previamente.

Além da necessidade dessa documentação, a incorporadora também dá preferência aos imóveis tombados com grandes potenciais construtivos e que não estejam com a venda do seu potencial transferível vinculada à arrecadação do FUNDURB<sup>132</sup>. O que se busca é adquirir toda a área necessária para o empreendimento por meio de somente um processo, tratando de apenas um imóvel tombado.

Por fim, outra condicionante para a escolha do bem tombado cedente é que ele não faça parte da Operação Urbana Centro. De acordo com a entrevistada, são processos que apresentam um risco ainda maior pelo fato de a operação do instrumento conforme o regrad

---

<sup>132</sup> A LPUOS de 2016 (art. 24, § 5º), conforme já explicitado anteriormente nessa pesquisa, limitou a aquisição de potencial construtivo via TDC à 5% da arrecadação do FUNDURB. Essa limitação recai apenas sobre os imóveis tombados com Declarações emitidas após a aprovação da LPUOS de 2016. Daí a margem de trabalho atual dos intermediadores, que têm explorado os potenciais transferíveis que estão fora dessa regra.

pela lei específica da Operação Urbana estar *sub-judice*. Esse contexto fez com que a incorporadora optasse por não se envolver com esses imóveis.

### Os intermediadores

A necessidade de encontrar imóveis tombados que já tenham concluído ou encaminhado as etapas da TDC prévias à efetivação da transferência de potencial construtivo foi o que aproximou a incorporadora dos intermediadores. Tendo em vista que, até recentemente, os dados referentes à TDC se encontravam disponíveis apenas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC-SP)<sup>133</sup> – importante ferramenta do poder público para a promoção da transparência sobre tudo o que acontece na Administração, porém efetivamente pouco acessível – e considerando a pressa do mercado, não haveria tempo para que a incorporadora fizesse um levantamento das publicações de todas as Declarações no DOC-SP.

Tendo em vista essa dificuldade de acesso à informação, os dados sobre os imóveis tombados prontos para transferir ficam nas mãos dos intermediadores. Inclusive, em muitos dos casos, são eles que se responsabilizam por contatar os imóveis tombados, explicar sobre o instrumento urbanístico da TDC, preparar toda a documentação e acompanhar os processos para a emissão da Declaração e do documento junto ao órgão de preservação municipal. Quando chega o momento da transferência do potencial construtivo, a única função do intermediador é apresentar – por módicos 5% do valor da transferência - a incorporadora ao bem tombado.

### A negociação

A partir do momento em que os imóveis cedente e receptor se encontram, toda a negociação do valor é feita pela incorporadora e o que é discutido não é o valor a ser pago, mas o valor do desconto: “a moeda é deságio”, afirmou a engenheira. Para que uma transferência de potencial construtivo valha a pena para o imóvel comprador, o valor de deságio ideal é de 30% em referência ao valor que seria pago na contrapartida financeira à OODC.

Segundo a entrevistada, a origem desse número – 30% – não veio de nenhum estudo, mas das circunstâncias de como tem funcionado a TDC atualmente. Isso porque a incorporadora

---

<sup>133</sup> Desde junho de 2019 os dados referentes aos imóveis tombados que já têm Declaração de Potencial Construtivo emitidas estão disponíveis na página da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU): <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/zoneamento/index.php?p=238151>> Acesso em: 02/12/2019.

precisa pagar para o intermediador um valor entre 4 e 5% para conseguir encontrar o imóvel tombado cedente; em seguida, precisa pagar para um assessor que faça o acompanhamento de todos os trâmites processuais junto ao poder público; e, por fim, o valor desse desconto precisa valer a pena para que a incorporadora aguarde um tempo maior para lançar o seu empreendimento. Com isso, o remanescente do deságio para a incorporadora é aproximadamente 20%. Nesse contexto, quem perde é o imóvel tombado uma vez que parte do dinheiro que deveria ir para a sua conservação vai para intermediadores e assessores.

Outro ponto que interfere no andamento da TDC é o fato de a incorporadora tratar o trâmite da compra de potencial construtivo da mesma forma que a compra de um imóvel. Conforme informado pela entrevistada, é feita quase que uma investigação sobre a saúde fiscal do proprietário do bem tombado, por meio da exigência de uma série de documentação - como Certidão Negativa de Débitos (CND) e assembleias das fundações - que não são solicitadas pela Prefeitura.

A partir dessas informações, observa-se que, apesar de a TDC existir no município de São Paulo desde 1984, ela ainda é vista como novidade para o mercado imobiliário. E isso gera uma desconfiança sobre o instrumento, o que acarreta na execução de uma série de outros procedimentos não exigidos pelo poder público, que geram mais custo e gastam mais tempo. Talvez se a Municipalidade atuasse mais ativamente nos trâmites de transferência de potencial construtivo, tanto cedentes quanto receptores se sentiriam mais confortáveis com a TDC, o que colaboraria com a sua aplicação.

### Regramentos atuais

A LPUOS de 2016 complementou os regramentos referentes à OODC e à TDC estabelecidos no PDE de 2014. Segundo a engenheira, a limitação da transferência de potencial construtivo via TDC à 5% da arrecadação do FUNDURB está funcionando como um grande desestímulo à utilização do instrumento. Considerando as grandes metragens necessárias para construir a maioria dos empreendimentos da cidade, bem como a velocidade do tempo de produção do mercado, essa limitação está muito apertada e será inviável para o mercado esperar a liberação desse limite<sup>134</sup> para adquirir potencial construtivo.

Outro ponto que também funcionou como um desestímulo à TDC foi a possibilidade de parcelar o pagamento da contrapartida da OODC em dez parcelas mensais (no período entre a

---

<sup>134</sup> Como as transferências de potencial construtivo ficaram vinculadas à arrecadação do Fundo, nos meses em que a sua arrecadação é maior, existe a possibilidade de serem efetuadas mais transferências ou transferências com maiores valores.

emissão do Alvará de Aprovação e do Alvará de Execução). Essa facilidade num contexto de pressão para lançar o empreendimento é um fator que estimula o mercado a optar pela OODC. Soma-se a isso o fato de que, segundo a entrevistada, nenhum imóvel tombado recebe o pagamento da TDC parcelado, tem que ser à vista.

### Estratégias

Indagada sobre a possibilidade de comprar potencial construtivo de imóveis tombados em pequenos terrenos – ou seja, aqueles com menores áreas transferíveis – a engenheira esclareceu que as mesmas dificuldades enfrentadas num trâmite de TDC a partir de um imóvel tombado grande seriam encontradas nos imóveis pequenos, multiplicadas pela quantidade de imóveis tombados envolvidos: “O que é mais fácil: você comprar uma casinha ou comprar um terreno com dez casinhas? Uma casinha! Comprar um terreno com dez casinhas são dez vendas, são dez pessoinhas. É muita gente”.

Para estimular o mercado a comprar potencial construtivo a partir de imóveis tombados pequenos, a engenheira sugeriu que a Prefeitura elaborasse um fator que reduzisse o valor a ser pago pela contrapartida financeira da OODC – utilizado como referência na negociação do valor da TDC – de acordo com a quantidade de imóveis cedentes que fossem envolvidos. Ou seja, o empreendimento que comprar potencial construtivo a partir de dez imóveis tombados pagará menos do que aquele que comprar de apenas um imóvel.

### 3.3.5. Os intermediadores

Particularmente a partir do mais recente processo de revisão do marco regulatório da política urbana do município de São Paulo, observou-se uma maior mobilização do mercado imobiliário para organizar a utilização da TDC a seu favor. Empresas especializadas na negociação de potencial construtivo foram abertas e escritórios de advocacia reforçaram as suas áreas de direito imobiliário para tratar do tema. Esse cenário é mais uma evidência de que essa movimentação não necessariamente tem como base a questão da conservação do patrimônio cultural.

Em entrevista realizada com dois profissionais que integraram a equipe de uma das empresas montadas exclusivamente para tratar de processos de TDC, foi possível esclarecer algumas questões.

## A empresa

Composta por advogados, economistas e administradores, essa “sociedade especializada na TDC” foi aberta entre os anos de 2012 e 2013, no âmbito das negociações para a emissão da Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência do Jockey Clube de São Paulo. Foi a partir desse caso específico que esses profissionais conheceram o instrumento urbanístico da TDC e decidiram se envolver com a sua operação. Atualmente, a sociedade não existe mais, porém todos continuam trabalhando com a TDC a partir de empresas separadas.

A empresa de administração onde atualmente trabalham os entrevistados – um economista e outro administrador – não trata somente de processos de TDC, mas considerando que eles são responsáveis pelas transferências de potencial construtivo de imóveis tombados possuidores de grandes potenciais transferíveis, aproximadamente 90% dos trabalhos por eles realizados se refere à TDC.

Sempre representantes dos imóveis cedentes, atualmente esses profissionais são responsáveis pela venda dos potenciais construtivos do Clube Harmonia, da Fundação Oscar Americano e do Colégio Nossa Senhora de Sion. Para tanto, foram firmados contratos com os proprietários dos imóveis tombados, estabelecendo uma espécie de fidelidade com a empresa intermediadora, que será a única encarregada pela negociação de todo o potencial construtivo passível de transferência desses imóveis. Segundo eles, essa é a prática de todos os intermediadores o que, além de garantir a venda do estoque de potencial construtivo desses imóveis tombados, também estabelece o respeito entre os intermediadores.

Esse contrato costuma ser firmado anteriormente à emissão da Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência e os intermediadores assumem todas as etapas da transferência de potencial construtivo, inclusive os trâmites referentes à comprovação do estado de conservação do imóvel (requerimento de Termo de Compromisso/Atestado de Conservação), realizados no âmbito da Secretaria Municipal da Cultura.

Dessa forma, apesar de eles não se envolverem diretamente com o tema da conservação do patrimônio cultural, eles entendem que a TDC é um instrumento que faz parte da política de preservação do município. Para cumprir as etapas referentes a esse tema, eles contam com o trabalho de um escritório de arquitetura e restauro que desenvolve a pesquisa do estado de conservação dos imóveis tombados e organiza toda a documentação exigida pela Cultura.

## Os imóveis tombados

Questionados se existe algum critério de escolha dos imóveis tombados a serem operados por eles, ficou evidente que há uma preferência pelos imóveis com grandes potenciais transferíveis. Isso porque nesses casos os trâmites são mais tranquilos, uma vez que o empreendimento receptor consegue comprar todo o potencial construtivo adicional apenas de um imóvel cedente. Da parte dos intermediadores, o processo também é considerado mais fácil simplesmente pelo fato de eles terem que lidar com apenas com uma pessoa de cada lado da negociação.

O estado de conservação do imóvel cedente não é um fator que interfere na escolha de trabalho desses intermediadores; não existe qualquer preferência por imóveis tombados bem conservados. De acordo com eles, a elaboração da documentação necessária para instruir o processo na Cultura é similar tanto para os pedidos de Atestado de Conservação quanto para Termo de Compromisso. Portanto, essa questão não afeta o andamento do trabalho deles; é só mais uma etapa a ser cumprida, realizada com o acompanhamento de arquitetos especializados.

Ainda quanto aos imóveis cedentes, eles foram bastante categóricos ao afirmar que não se responsabilizariam por transferências de potencial construtivo de imóveis tombados localizados dentro da Operação Urbana Centro. “Eu não me sinto à vontade de vender para um cliente um documento onde está escrito *sub-judice* nele”, afirmou o economista. Segundo eles, a Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência dos imóveis tombados na OU Centro, é um documento que pode perder o valor a qualquer momento. Sendo assim, são processos que apresentam muito risco tanto para eles quanto para os imóveis receptores. No entanto, considerando que a lei da OU Centro está em processo de revisão, após a aprovação da nova lei, existe a possibilidade de trabalhar também com os bens tombados localizados na região central da cidade.

Por fim, um importante fator que interfere na escolha dos bens tombados cedentes é a saúde fiscal dos seus proprietários; esses intermediadores só trabalham com imóveis cujos proprietários não possuem dívidas e nenhum outro problema fiscal.

## Os imóveis receptores

Os empreendimentos receptores com os quais eles trabalham são de incorporadoras e construtoras que eles já conhecem. São empresas com as quais o contato foi sendo estabelecido ao longo desses anos trabalhando com a operação do instrumento.

Segundo eles, por ser um trâmite mais longo do que o do pagamento da OODC e também por ser entendido como mais complexo, a TDC ainda é vista como uma operação de risco para as empresas receptoras. Tendo em vista que uma das principais atribuições de empresas como incorporadoras é evitar riscos, não é qualquer incorporadora que consegue bancar um processo de TDC. De acordo com os entrevistados, muitas incorporadoras não conseguem adquirir potencial construtivo via TDC porque o processo “trava” dentro do setor jurídico da própria incorporadora. Internamente as empresas não conseguem chegar a um acordo contratual sobre a transferência, pois o trâmite é muito longo e repleto de pontos de riscos.

### Regramentos atuais

Segundo os intermediadores, existem duas disposições constantes da LPUOS de 2016 que prejudicam a operação da TDC no município. Uma delas é o estabelecimento de que o valor total da contrapartida financeira a ser paga pela OODC pode ser pago em dez parcelas mensais<sup>135</sup>. Essa facilidade dada ao pagamento da Outorga Onerosa, fez com que muitos empreendimentos optassem por adquirir potencial construtivo adicional através da OODC o que dificultou a margem para negociação do deságio da TDC por parte dos intermediadores.

Outra disposição que causou grande impacto na operação da TDC foi o estabelecimento da limitação na compra de potencial construtivo via TDC à 5% do valor arrecadado pelo FUNDURB. Segundo eles, a instituição desse limite, além de ser muito restritiva, acabou por criar uma espécie de oligopólio no mercado da TDC, uma vez que atualmente todos os imóveis cedentes interessantes - ou seja, aqueles com grandes potenciais transferíveis e que não entram nessa limitação – já têm contratos firmados com algum desses poucos intermediadores. Isso significa que, segundo eles, seria quase impossível qualquer outro profissional tentar entrar nesse mercado nos dias de hoje.

Indagados se não há interesse em trabalhar com os imóveis tombados com menores potenciais transferíveis, mas que estão fora dessa limitação dos 5%, a resposta foi no sentido da dificuldade de ter que tratar com muitos proprietários – assim como foi levantado pela incorporadora que recebe potencial construtivo via TDC. Quanto mais pessoas envolvidas, maior a possibilidade de problemas e riscos. E além disso, a Prefeitura não trouxe nenhum tipo de regramento específico para casos de “TDC coletivas”. Ambos se mostraram bastante abertos à

---

<sup>135</sup> Lei Municipal nº 16.402/16, art. 172.

possibilidade de fazer o instrumento chegar até esses pequenos imóveis, desde que o poder público trouxesse estratégias para facilitar a utilização do instrumento nesses casos.

### A negociação

“A gente pega na mão de um, depois pega na mão da incorporadora e faz. E inclusive a gente que fala o quanto tem que cobrar”. Esse comentário de um dos entrevistados deixa claro o nível de envolvimento dos intermediadores na operação da TDC e expõe uma quase que dependência da aplicação do instrumento à atuação desses profissionais. Segundo eles, muitos proprietários de imóveis tombados não conhecem o instrumento urbanístico e, quando conhecem, não sabem como utilizá-lo.

Como a aquisição de potencial construtivo adicional através da TDC é uma negociação entre particulares, não existem valores pré-estabelecidos para essas transações na legislação urbanística vigente. A única referência para esse mercado é o valor da contrapartida financeira à OODC, definido no PDE de 2014. Considerando que, para a produção imobiliária, tanto a TDC quanto a OODC são meios de adquirir potencial construtivo adicional, para que a TDC consiga competir dentro desse mercado é necessário que os seus valores sejam mais baixos do que os da OODC, e quem define a proporção desse deságio são os próprios intermediadores.

Segundo os entrevistados, na época em que eles abriram a sociedade para trabalhar com a TDC, havia apenas um profissional que operava esse instrumento. Assim, o valor a ser pago pelo potencial construtivo adquirido via TDC era definido nesse contexto de monopólio, chegando a ser 50% menor do que o valor de referência a ser pago pelo potencial construtivo adicional adquirido via OODC.

Atualmente, com a entrada de mais profissionais atuando nesse ramo, estabeleceu-se uma concorrência entre eles, o que diminuiu os valores dos deságios dessas negociações, condição interessante para a política de preservação. Inclusive, os intermediadores alteram essa porcentagem de deságio, baseados na oferta e na demanda do mercado. Por exemplo, considerando que as Declarações de imóveis tombados com grandes áreas transferíveis e que não entram na limitação relacionada à arrecadação do FUNDURB estão acabando, atualmente eles conseguem “apertar” ainda mais as incorporadoras, chegando em um valor de deságio de, aproximadamente, 20%. Como são poucos os intermediadores de TDC no município, o valor definido para uma transferência de potencial construtivo impacta no valor das demais negociações.

Ressalta-se que esses valores de deságio são utilizados para os casos de TDC pagas em dinheiro. É importante lembrar que o regramento vigente desse instrumento urbanístico, além de não definir os valores pecuniários das transações, também não define a forma de pagamento. Sendo assim, uma prática bastante comum, segundo os entrevistados, é o pagamento ser efetuado com unidades imobiliárias. Ou seja, a construtora paga aos imóveis tombados com apartamentos ou unidades comerciais dos empreendimentos que serão construídos a partir da aquisição de potencial construtivo daquela TDC. Nesses casos, o valor pago pela aquisição de potencial construtivo via TDC é equivalente ao valor que seria pago pela OODC para o poder público. Isso é vantajoso para as construtoras porque o valor das unidades que serão dadas em pagamento é aferido no momento em que é emitido o Alvará de execução da obra, não considerando a valorização sobre o imóvel após a sua construção e comercialização.

#### As outras modalidades de TDC

Atualmente, os intermediadores entrevistados trabalham apenas com a operação de transferências de potencial construtivo cujos imóveis cedentes são bens tombados. Eles estão especializados nesse nicho porque, dentre as transferências de potencial construtivo regulamentadas atualmente, essas são as mais rentáveis.

No entanto, a recente revisão do decreto<sup>136</sup> que estabelece os trâmites da TDC nos casos em que o imóvel cedente é doado para a Municipalidade, abriu todo um novo campo de operação que eles também se interessam e pretendem se envolver. O plano é “limpar” o mercado interessante da TDC a partir de imóveis tombados – ou seja, vender todo o potencial transferível dos grandes imóveis tombados e que não estão vinculados à arrecadação do FUNDURB – e só então partir para a operação da TDC de outras finalidades.

#### Estratégia

Quando se esgotarem os imóveis tombados com grandes potenciais transferíveis livres da “trava” dos 5% do FUNDURB, para eles a operação da TDC no município se tornará mais difícil. Mesmo assim, considerando que eles já estão trabalhando com um imóvel que teve a Declaração emitida após a LPUOS de 2016, a estratégia estruturada por eles – e que se pretende utilizar em outros casos – foi a de encontrar incorporadoras que trabalhem com a construção de pequenos empreendimentos, os quais demandam potenciais construtivos menores. A ideia

---

<sup>136</sup> Decreto nº 58.289, de 26 de junho de 2018, que conferiu nova regulamentação à Transferência do Direito de Construir com Doação de Imóvel, revogando o Decreto nº 57.535, de 15 de dezembro de 2016.

é ir transferindo aos poucos o potencial construtivo para vários projetos pequenos sempre da mesma incorporadora, o que, dependendo da quantidade de transferências de potencial construtivo efetuadas pode, inclusive, influenciar numa alteração do produto imobiliário construído no território.

### 3.4. As outras formas da TDC

Tendo em vista que a partir do Estatuto da Cidade, ambos os planos diretores do município de São Paulo autorizaram a aplicação da Transferência do Direito de Construir a outras finalidades também relevantes para a política urbana – podendo inclusive ser utilizada nas hipóteses de doações de imóveis ao Poder Público<sup>137</sup> – essa ferramenta começou a ser empregada na cidade por outros imóveis além dos bens tombados.

Nesse sentido, apesar de não serem finalidades relacionadas à política de preservação cultural, é pertinente a essa pesquisa discorrer sobre a sua aplicação no município tendo em vista que também se tratam de formas de negociação de potencial construtivo adicional. Conforme já discutido anteriormente, um dos principais motivos para o recente aumento na utilização da TDC em São Paulo foi a elevação nos preços da contrapartida de Outorga Onerosa, fato que incitou o mercado imobiliário a buscar alternativas menos custosas para adquirir área construída adicional. Ou seja, para o comprador é indiferente se a área adicional é proveniente de um bem tombado, de um parque ou de um imóvel que foi doado para a Prefeitura para a implantação de HIS. O que importa é que essa transação resulte num desconto interessante para o empreendimento que adquiriu essa área. Partindo desse pressuposto, entende-se que, além da Outorga Onerosa do Direito de Construir, também as diferentes modalidades de TDC competem entre si no mercado de direitos de construir, e a sua utilização concomitante pode impactar na política de preservação dos bens tombados.

Sendo assim, a seguir serão apresentados breves panoramas sobre a regulamentação e a utilização das outras possibilidades de Transferência do Direito de Construir permitidas no município.

#### 3.4.1. A TDC para a manutenção de áreas particulares de interesse ambiental

A utilização da TDC por imóveis de interesse ambiental de propriedade particular é permitida em São Paulo desde a LPUOS de 2004<sup>138</sup>. Porém foi somente em abril de 2010 que a primeira Declaração de Potencial Construtivo Transferível para essa finalidade foi emitida. Com mais de 111 mil m<sup>2</sup> transferíveis, o possessor da primeira e única Declaração de imóvel privado de interesse ambiental é o Golf Clube de São Paulo, localizado na Subprefeitura de Santo Amaro.

---

<sup>137</sup> Ao dispor sobre a aplicação da Transferência do Direito de Construir, além das finalidades do instrumento urbanístico, o Estatuto da Cidade também trata da possibilidade de utilizar a TDC como contrapartida a doações de imóveis ao Poder Público, para os fins estabelecidos para a ferramenta. (Lei nº 10.257/01, art. 35, §1º).

<sup>138</sup> Lei nº 13.885/04, art. 24, inciso IV.

Essa finalidade foi acolhida pelo Plano Diretor de 2014 sendo permitida aos imóveis particulares enquadrados como Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM). A partir do novo marco regulatório municipal, assim como acontece com os imóveis tombados, para que os imóveis de interesse ambiental possam se utilizar dessa ferramenta também é exigido que seja firmado um Termo de Compromisso com a Prefeitura.

Acordado entre o proprietário do imóvel e a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), o Termo obriga o proprietário a zelar pelas características que tornaram o imóvel de interesse ambiental. Para isso, é exigido que seja mantido o uso como Clube de Campo ou outro compatível com o desenvolvimento sustentável, a manutenção de áreas permeáveis em pelo menos 90% do terreno bem como a preservação do maciço arbóreo, especialmente das árvores protegidas por legislação municipal<sup>139</sup>.

Mesmo de posse da Declaração desde 2010, o Golf Clube de São Paulo só começou a vender seu potencial construtivo não utilizado em abril de 2017 – ou seja, no âmbito da maior utilização da ferramenta ocorrida a partir do PDE de 2014 –, quando aproximadamente 1.500 m<sup>2</sup> foram vendidos para um empreendimento localizado na Subprefeitura da Capela do Socorro. Tendo em vista que o valor do terreno receptor é menor do que o do Golf Clube, com a aplicação do cálculo de equivalência, o potencial construtivo cedido possibilitou a construção de mais de 7.000 m<sup>2</sup>.

Visando estabelecer um equilíbrio na utilização do instrumento da TDC, o Plano Diretor vigente estabeleceu uma limitação sobre os imóveis cedentes com potenciais transferíveis maiores do que 50.000 m<sup>2</sup>, como é o caso do Golf Clube<sup>140</sup>. Em atenção a essa restrição, entre 2017 e 2019 foram realizadas seis transferências de potencial construtivo a partir desse imóvel cedente, esgotando essa primeira fração do seu potencial transferível.

Exceto a primeira transferência negociada para um imóvel na zona sul do município, todas as outras vendas de potencial construtivo foram para imóveis localizados em regiões bastante valorizadas da cidade como Itaim Bibi, Pinheiros e Vila Mariana. Tendo em vista que os valores dos terrenos dessas localidades são maiores do que o valor do Golf Club, os seus 50.000 m<sup>2</sup> já transferidos viabilizaram a construção de seis empreendimentos que, juntos, somam pouco mais de 32.500 m<sup>2</sup>.

---

<sup>139</sup> Lei Municipal nº 10.365/87, regulamentada pelo Decreto nº 26.535/88, onde foi definido como bem de interesse comum a vegetação de porte arbóreo existente no território municipal: “Art. 2º. Considera-se vegetação de porte arbóreo aquela composta por espécime ou espécimes vegetais lenhosos, com diâmetro do caule à altura do peito (DAP) superior a 0,05 m (cinco centímetros) ”.

<sup>140</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 124, §3º.

Além de as regiões receptoras serem, no geral, as mesmas das transferências de potencial construtivo a partir de imóveis tombados, no que se refere aos valores pagos por essas transações, verificou-se a mesma tendência observada naqueles casos: se esses empreendimentos tivessem adquirido potencial construtivo adicional através do pagamento de OODC, a Prefeitura teria arrecadado R\$ 40.323.342,74; no entanto, a somatória dos valores pagos pelas TDC efetuadas a partir do Golf Club foi de R\$ 29.322.167,41, ou seja, quase 30% a menos dos valores de OODC. Reitera-se, portanto, o fato de que para o mercado não importa a origem do potencial construtivo adicional, desde que ele seja mais barato.

### 3.4.2. A TDC na modalidade com doação

A ser utilizada como uma alternativa à desapropriação, a TDC aparece como mais uma forma de negociação entre o poder público e o proprietário privado, com a intenção de viabilizar a obtenção de terrenos necessários à política habitacional e também para a implantação de equipamentos urbanos de interesse coletivo.

Em São Paulo, a primeira vez em que esse instrumento urbanístico foi citado como uma contrapartida à doação de imóveis à Municipalidade foi no Plano Diretor aprovado em 2002<sup>141</sup> que reproduziu o texto do Estatuto da Cidade e vinculou a utilização dessa modalidade de TDC exclusivamente à questão da moradia, podendo ser aplicada somente nos casos de doação de imóveis localizados em ZEIS para a finalidade específica de produção de Habitação de Interesse Social.

#### Complexo de Paraisópolis

No primeiro semestre de 2005 a Prefeitura deu início ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo de Paraisópolis, localizado entre as Subprefeituras do Butantã e do Campo Limpo. Esse projeto fazia parte do Programa de Urbanização de Favelas gerenciado pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e pretendia beneficiar 21 mil famílias moradoras desse complexo através da realização de melhorias nos espaços públicos e da implantação de infraestrutura urbana. Seriam realizadas ações como a abertura e pavimentação de ruas e vielas, a instalação de iluminação pública e também de rede de drenagem e de saneamento básico. As famílias assentadas em áreas de riscos geológicos e de inundação seriam removidas e realocadas

---

<sup>141</sup> Lei Municipal nº 13.430/02, art. 217.

para conjuntos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)<sup>142</sup>.

A segunda etapa do Programa da SEHAB consistia na regularização fundiária dos imóveis do Complexo Paraisópolis. Para viabilizar essa ação foi aprovada no final do mesmo ano a Lei nº 14.062, de 13 de outubro de 2005 – regulamentada pelo Decreto nº 47.144, de 29 de março de 2006 -, que autorizava o Poder Executivo Municipal a receber em doação os imóveis destinados à implantação do Programa.

Em seguida, tendo em vista que o PDE de 2002 e a LPUOS de 2004 trataram da Transferência do Direito de Construir como um mecanismo a ser utilizado para os casos de doações de imóveis à Municipalidade, e que o próprio Estatuto da Cidade previa a utilização desse instrumento para os casos de regularização fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, foi aprovado pouco tempo depois o Decreto nº 47.272, de 12 de maio de 2006, para regulamentar a utilização da TDC nas hipóteses de doação de imóveis destinados à implantação do Programa de Paraisópolis.

A TDC como contrapartida à doação de imóveis para o poder público, autorizada pelo PDE de 2002, poderia ser aplicada em todo o território municipal, porém durante esse período não houve regulamentação específica para tal modalidade e não ocorreram doações de imóveis para a produção de HIS. No entanto, a partir do momento em que a Prefeitura manifestou um interesse específico pela área do Complexo de Paraisópolis, por meio do Programa da SEHAB, a aplicação da TDC se tornou oportuna e a figura do potencial construtivo adicional foi utilizada como uma moeda de troca nas negociações do poder público.

De acordo com informações disponíveis na página da SEHAB, a regulamentação dada por esses dois decretos formalizou dois caminhos possíveis à doação de imóveis de Paraisópolis para a Municipalidade:

O primeiro permite que donos de imóveis do loteamento original de Paraisópolis que tenham acumulado dívidas de IPTU com a Prefeitura ou outras multas de edificações poderão doá-los à Municipalidade em troca do perdão das dívidas.

Outro decreto regulamenta a doação de terrenos sem dívidas à Prefeitura em troca da certidão de potencial construtivo transferível, a ser utilizada de acordo com o Plano Diretor Estratégico e os Planos Regionais Estratégicos. O proprietário poderá negociar esse título com terceiros. Assim, caso não lhe interesse o potencial construtivo, ele poderá vendê-lo a uma construtora, por exemplo.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Informações constantes da página da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=4275>>. Acesso em: 13/11/2019.

<sup>143</sup> A íntegra do texto está disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=4220>>. Acesso em: 15/11/2019.

De julho de 2006 a dezembro de 2014, foram protocoladas junto à Prefeitura 124 propostas de doação de imóveis localizados no perímetro do Complexo de Paraisópolis, mas somente 74 foram aceitas e tiveram as suas Certidões de Potencial Construtivo Transferível emitidas – sendo 68 calculadas conforme o decreto específico de 2006 e seis calculadas já conforme o novo regramento estabelecido pelo PDE de 2014. Essas 74 propostas aceitas resultaram na doação de 105 lotes do Complexo à Municipalidade.

As áreas passíveis de comprar esse potencial construtivo transferível eram exatamente as mesmas que poderiam adquirir-lo de imóveis tombados e o cálculo de equivalência aplicado nessas transações também era o mesmo. Sendo assim, considerando que os valores dos terrenos do Complexo de Paraisópolis são sempre muito inferiores aos valores dos imóveis receptores, ao aplicar o cálculo de equivalência, a área resultante no empreendimento receptor é muito pequena, o que significa um desconto muito baixo na contrapartida de Outorga Onerosa.

Assim, para que as negociações de Paraisópolis fossem interessantes para o mercado imobiliário era necessário que vários imóveis cedentes se juntassem para transferir seu potencial construtivo a um mesmo empreendimento. Esse fato somado à complexidade intrínseca do instrumento da TDC – ainda visto com muita cautela por parte do mercado – abriu espaço para o surgimento da figura do intermediador, já apresentado nessa pesquisa.

Conforme dados disponibilizados por DEUSO/SMDU, todas as transferências de potencial construtivo efetuadas a partir de doações de imóveis do Complexo de Paraisópolis foram realizadas por conjuntos de imóveis. A grande maioria dessas transferências ocorreu entre os anos de 2007 e 2011, utilizando 48 Certidões de Potencial Transferível emitidas, envolvendo 65 imóveis cedentes. As últimas Certidões de Potencial Construtivo Transferível de imóveis em Paraisópolis foram emitidas no primeiro semestre de 2017 e desde então DEUSO/SMDU recebeu apenas uma proposta de doação de terreno de Paraisópolis, o que pode ser entendido como uma falta de interesse pela utilização dessa ferramenta por parte dos proprietários de imóveis do Complexo de Paraisópolis, uma vez que o PDE de 2014 ainda prevê a possibilidade de utilização da TDC para esses casos.

Quanto a isso, é importante observar que aqueles interessados em obter o potencial construtivo como compensação à doação do imóvel não poderiam ter dívidas com a Prefeitura. Essa é uma condicionante necessária para resguardar a Municipalidade, porém, por si só, representa um empecilho para a utilização da TDC por esses imóveis.

Essa condicionante, somada às limitações regradas pela legislação urbanística sobre a utilização da TDC – estoque de potencial construtivo por distrito e limite para a aquisição de

potencial construtivo via TDC por empreendimento – e também à questão dos baixos valores dos terrenos, que faz dessas negociações pouco interessantes ao mercado, são fatores que certamente contribuíram para a baixa adesão da TDC ao Complexo de Paraisópolis.

A partir da aprovação do PDE de 2014, todas as hipóteses de utilização da TDC como contrapartida a doações de imóveis à Municipalidade foram regradas conjuntamente<sup>144</sup>. Com isso, a TDC do Complexo Paraisópolis passou a seguir o regramento geral do município, sendo parte de uma das finalidades do instrumento urbanístico da TDC e não mais uma ferramenta aplicável a um território específico. Para regulamentar o estabelecido pelo PDE, foi aprovado o Decreto nº 58.289, de 26 de junho de 2018, que trata especificamente dos trâmites relativos à aplicação da Transferência do Direito de Construir para o recebimento de imóveis em doação à Prefeitura.

Mesmo com a maior segurança jurídica dada pela nova regulamentação, apenas sete imóveis localizado dentro do Complexo de Paraisópolis manifestaram interesse pela ferramenta na vigência da nova norma e somente duas transferências foram efetuadas a partir de dois agrupamentos de imóveis que já haviam sido doados para a Prefeitura antes da aprovação do PDE de 2014.

### O caso do Parque Augusta

Outro impasse urbano bastante emblemático onde a Prefeitura também recorreu à moeda do potencial construtivo adicional foi a área atualmente conhecida como Parque Augusta. Localizado numa região nobre da cidade, delimitado pelas ruas Marquês de Paranaguá, Caio Prado e Augusta, na Subprefeitura da Sé, esse imóvel tem sido o protagonista de um imbróglio desde 2013, o qual – teoricamente – foi resolvido através da utilização da Transferência do Direito de Construir.

O Parque Augusta é formado por dois terrenos que somam a área de 23.733 m<sup>2</sup>. Desde a década de 1970 o local encontra-se subutilizado. Anteriormente, esses lotes abrigavam o Palacete Uchoa cuja ampliação serviu para receber as instalações do Colégio *Des Oiseaux*, na primeira década do século XX. O Colégio foi demolido na década de 1960, restando ali apenas alguns vestígios da antiga construção. Mesmo assim, no ano de 2004 essa área foi tombada pelo CONPRESP, através da Resolução nº 23/04, que protegeu o maciço arbóreo que integra a área do bosque, as edificações remanescentes que fizeram parte do conjunto arquitetônico do colégio e a portaria localizada à Rua Caio Prado, inclusive os portões e muros.

---

<sup>144</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 126 a 128.

Em 2013 esses terrenos foram comprados por duas incorporadoras (Cyrela e Setin) que tinham a intenção de edificar no local um empreendimento de uso misto. Esse projeto era permitido pela Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo vigente à época, porém assim que o pedido de alvará de construção desse projeto foi protocolado junto à Prefeitura, tomou força um movimento social que há anos discutia sobre o local e almejava que ali fosse implantado um parque municipal.

Tal movimento, crescente, conseguiu garantir a demarcação da área como ZEPAM no processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo e angariar apoio de importantes entidades e órgãos públicos, como é o caso do Ministério Público do Estado de São Paulo, que protocolou uma ação judicial visando impedir que os empreendimentos projetados pelas incorporadoras fossem construídos. Consolidou-se, assim, um imbróglio: ao mesmo tempo que Cyrela e Setin tinham direito de protocolo assegurado pela legislação para construir o empreendimento projetado, havia uma pressão crescente da sociedade civil e entidades representativas que lutavam pela destinação diversa ao terreno. (SOUZA, PERETTO, SEO, 2019, p. 8)

Frente a essa situação, começou a ser elaborada uma tratativa envolvendo Cyrela, Setin, Ministério Público, organizações da sociedade civil e Prefeitura que culminou no acordo homologado<sup>145</sup> em setembro de 2018. Esse acordo previu que as incorporadoras deveriam pagar ao Município R\$ 9.850.000,00, dos quais 60% serão destinados às obras de implantação do próprio Parque e o restante será investido em um fundo para garantir a sua manutenção e para implantar um corredor verde entre o Parque e a Praça Roosevelt. Os recursos desse fundo também serão aplicados em projetos da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), envolvendo reformas de escolas municipais de educação infantil. Por fim, o acordo também previu que os terrenos deveriam ser doados à Prefeitura.

Como contrapartida às incorporadoras, decidiu-se pela utilização da Transferência do Direito de Construir para viabilizar a doação dos imóveis com a finalidade de implantação de parques planejados municipais, nos termos do Plano Diretor Estratégico<sup>146</sup>.

Firmado o acordo nos citados termos, os terrenos foram doados à Municipalidade no dia 5 de abril de 2019. Pouco mais de um mês após a doação dos terrenos, no dia 21 de maio de 2019, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) publicou as Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência referentes à área onde futuramente será implantado o Parque Augusta.

---

<sup>145</sup> Acordo baseado na Ação Civil Pública nº 1017163-55.2016.8.26.0053 proposta pelo Ministério Público e em andamento na 13ª Vara da Fazenda Pública da Capital.

<sup>146</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 126, inciso IV.

De acordo com o PDE vigente, o potencial construtivo passível de transferência dos terrenos doados para a Prefeitura é definido através da multiplicação da área do terreno pelo seu coeficiente de aproveitamento máximo e por um fator de incentivo, variável conforme a finalidade da doação<sup>147</sup>. Para o caso de implantação de parques planejados, aplica-se o maior desses fatores, igual a 1,4. Quanto ao coeficiente de aproveitamento máximo, tendo em vista que os terrenos do Parque Augusta estão enquadrados em ZEPAM, foi adotado o valor de 0,1, conforme definido pela LPUOS. Dessa forma, o potencial construtivo passível de transferência atribuído a esses imóveis foi de 3.322,62 m<sup>2</sup>. Considerando que se tratam de dois terrenos com dois proprietários, foi previsto no acordo que deveriam ser emitidas Declarações separadas para cada proprietário e para cada terreno. Assim, foram publicadas quatro Declarações, duas para cada terreno, sendo o potencial transferível de cada um dos imóveis repartido igualmente para cada uma das incorporadoras.

O resultado do potencial construtivo transferível atribuído aos terrenos do Parque Augusta, a princípio, aparentou não ter sido um bom negócio para as incorporadoras. Ainda mais ao considerarmos o conjunto de condicionantes do acordo, que impunha um maior número de exigências sobre a Cyrela e a Setin, a primeira impressão quanto ao acordado foi a de que houve uma maior preocupação pelo interesse coletivo que, finalmente, venceu a batalha pela implantação do Parque Augusta.

Entretanto, na aplicação do cálculo de equivalência no momento da transferência de potencial construtivo, os módicos 3.322,62 m<sup>2</sup> transferíveis do Parque Augusta se multiplicam de modo alarmante. Em simulações realizadas por Souza, Peretto e Seo (2019) observou-se que o potencial transferível do Parque Augusta<sup>148</sup> é capaz de viabilizar a construção de aproximadamente 580.000 m<sup>2</sup> na Subprefeitura de Vila Prudente, área equivalente a 130 edifícios de uso residencial<sup>149</sup>:

No caso do Parque Augusta, ao procedermos ao cálculo da *fórmula de equivalência* considerando que o imóvel receptor estivesse localizado na Vila Mariana, temos que os 3.431,49 m<sup>2</sup> passariam a valer 212.980,99 m<sup>2</sup>, enquanto na Vila Prudente, o mesmo potencial passaria a valer 583.162,24 m<sup>2</sup>. Os números surpreendem, pois, ainda que a fórmula da equivalência presuma uma variação de valores de potencial a depender da Subprefeitura, o espantoso é uma multiplicação equivalente a mais de 62 vezes o potencial

---

<sup>147</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 127.

<sup>148</sup> O artigo foi elaborado antes da publicação das Declarações do Parque Augusta e, para simular o seu potencial transferível foi utilizada a área constante da notificação do IPTU, o que justifica a sua diferença com o potencial construtivo transferível real.

<sup>149</sup> Para realizar as simulações as autoras definiram como empreendimento receptor padrão um edifício de uso residencial composto por unidades com área entre 51 e 70 m<sup>2</sup>, num lote de 1.500 m<sup>2</sup> enquadrado na zona de uso ZEU. O empreendimento se utilizaria de todo o CA máximo permitido para a zona, o que demandaria, portanto, 4.500 m<sup>2</sup> de potencial construtivo adicional.

original na Vila Mariana e a quase 170 vezes na Vila Prudente! (SOUZA, PERETTO, SEO, 2019, p. 10)



**Figura 16** A multiplicação do potencial transferível do Parque Augusta em empreendimentos na Vila Mariana e Vila Prudente. Fonte: Souza, Peretto e Seo, 2019.

A justificativa para esse fenômeno da multiplicação é puramente matemática: assim como o valor do m<sup>2</sup> de OODC, o valor do CA máximo do imóvel cedente também é inversamente proporcional ao valor do potencial recebido pelo imóvel receptor. E aí reside a anomalia da TDC na hipótese de doação para parques planejados: o PDE de 2014 determina que todos os parques planejados são ZEPAM e se toda ZEPAM tem CA máximo igual a 0,1, então todas as TDCs que envolverem doação para implantação de Parques Municipais vão resultar em uma multiplicação significativa do potencial recebido pelo imóvel receptor, ainda que a quantidade de potencial cedido pelo parque não seja tão grande.

Além da expressiva produção de área construída possibilitada pelas transferências a partir do Parque Augusta, conforme explicitado anteriormente nessa pesquisa, através do cálculo de equivalência é possível aferir o valor pecuniário máximo a ser adquirido com a venda da totalidade do potencial transferível do imóvel cedente. Baseado nos valores definidos para o pagamento da contrapartida de Outorga Onerosa, esse valor é exatamente o montante que a Prefeitura deixa de receber ao permitir que o imóvel se utilize da Transferência do Direito de Construir. No caso do Parque Augusta, temos o seguinte:

$$\text{Receita máxima de potencial} = (\text{PCpt} \times \text{VTcd} / \text{CAMáxcd})$$

- Potencial transferível (PCpt): 3.322,62 m<sup>2</sup>
- Valor do m<sup>2</sup> conforme Quadro 14, anexo ao PDE (VTcd): R\$ 6.183,00
- Coeficiente de aproveitamento máximo do imóvel cedente (CAMáxcd): 0,1

$$\text{Receita máxima de potencial do Parque Augusta} = \text{R\$ } 205.437.594,60$$

A aplicação do instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir nas hipóteses de doação de imóvel é uma alternativa à desapropriação, sendo considerada positiva por representar um trâmite mais célere e também por eximir o poder público de desembolsar um montante para o pagamento da indenização pela desapropriação. Porém, a partir do cálculo aqui exposto, a utilização da TDC como contrapartida ao recebimento da área do Parque Augusta causará um enorme impacto na arrecadação do FUNDURB e, conseqüentemente, na implantação das diversas políticas públicas que dependem dos recursos desse Fundo.

O cálculo de equivalência da TDC utilizado para os casos de doações de imóveis é o mesmo aplicado para as transferências de potencial construtivo a partir de bens tombados. Assim, em analogia à premissa utilizada para os imóveis preservados, onde os valores recebidos seriam próximos aos valores gastos em OODC ao construir no próprio terreno, no caso das doações de imóveis a ideia foi a de que o valor adquirido pela venda do potencial transferível via TDC fosse próximo do valor de mercado do imóvel doado.

Em entrevista realizada em novembro de 2019 com o arquiteto e urbanista Weber Sutti, Chefe de Gabinete da SMDU entre janeiro de 2013 e outubro de 2015 e responsável pela coordenação técnica do processo de revisão do Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014, questionado quanto a um possível equívoco na formulação do atual cálculo da transferência de potencial construtivo para os casos de doação de imóveis, o urbanista salientou a discricionariedade do poder público frente às propostas de doação de terrenos<sup>150</sup>. De acordo com Sutti, durante o processo de revisão da lei do Plano Diretor foram realizadas simulações para subsidiar as alterações no cálculo da TDC e, a partir desses estudos, observou-se que ocorreriam grandes distorções apenas em alguns casos específicos de doação de imóveis, sendo o Parque Augusta um desses casos problemáticos.

Diante disso, tendo em vista que o cálculo funcionava para a grande maioria dos imóveis passíveis de serem doados à Prefeitura, optou-se pela via da discricionariedade, atribuindo ao poder público a opção por aceitar ou não os terrenos em doação. Ou seja, segundo o urbanista, a discricionariedade foi incluída nos artigos do PDE referentes à TDC justamente para que os terrenos do Parque Augusta não fossem aceitos pela Prefeitura; a TDC não era o caminho mais acertado para viabilizar a implantação desse parque municipal.

De fato, ainda de acordo com Souza, Peretto e Seo (2019), o Parque Augusta é um dos casos que apresenta as maiores distorções, conforme Tabela 8, na próxima página:

---

<sup>150</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 126, §1º.

IMÓVEL DOADOR PARA IMPLANTAÇÃO DE PARQUE		IMÓVEL RECEPTOR VILA MARIANA		IMÓVEL RECEPTOR VILA PRUDENTE	
Nome	Potencial passível de transferência	Potencial a ser recebido	Nº de empreendimentos receptores	Potencial a ser recebido	Nº de empreendimentos receptores
DA FONTE	4.989,14	77.978,19	17,33	213.511,72	47,45
JARDIM MACEDONIA	1.337,09	9.100,17	2,02	24.917,14	5,54
MATA DA RUA DOS RODRIGUES	1.201,03	14.937,74	3,32	40.900,95	9,09
CLUBE MATARAZZO	3.736,66	29.707,64	6,60	81.342,35	18,08
VILA ESTER (SÍTIO NIASI CHOFI)	8.674,79	71.928,01	15,98	196.945,73	43,77
LAJEADO - STA ETELVINA	15.537,78	127.741,44	28,39	349.768,23	77,73
SABBADO DANVELO	1.549,11	9.205,80	2,05	25.206,36	5,60
RUA PE BENEDITO MARIA CARDOSO	654,52	11.931,59	2,65	32.669,83	7,26
AVENIDA VILA EMA	2.412,31	36.056,77	8,01	98.726,87	21,94
PARQUE DA MOOCA	7.172,56	81.576,11	18,13	223.363,16	49,64
CAMPO DA PRIMAVERA	949,37	7.023,65	1,56	19.231,42	4,27
AUGUSTA	3.431,49	212.980,99	47,33	583.162,24	129,59
SÃO LUCAS / LINHAS CORRENTE	25.249,72	313.534,36	69,67	858.486,95	190,77
<b>TOTAL</b>	<b>76.895,58</b>	<b>1.003.702,47</b>	<b>223,04</b>	<b>2.748.232,96</b>	<b>610,72</b>

**Tabela 8** Simulações de transferências de potencial construtivo a partir de áreas doadas para a implantação de parques municipais. Fonte: Souza, Peretto e Seo, 2019.

Conforme simulações feitas com grande parte<sup>151</sup> dos parques planejados listados no Quadro 07, anexo ao PDE de 2014, essa deformação do caso do Parque Augusta acontece por ele estar localizado numa região cujos valores dos terrenos são mais altos do que a média da cidade.

Além disso, outras simulações feitas com as demais finalidades da TDC demonstram que as maiores distorções acontecem exclusivamente nos casos de doação de terrenos para a implantação de parques municipais e isso acontece graças ao Coeficiente de Aproveitamento máximo desses imóveis que é igual a 0,1. A tabela a seguir simula as transferências de imóveis cedentes com o mesmo potencial transferível e o mesmo valor de terreno:

Modalidade da TDC	Potencial transferível	Potencial equivalente Vila Mariana	Potencial equivalente Vila Prudente
ZEPAM com doação	3.431,49 m <sup>2</sup>	212.980,99 m <sup>2</sup>	583.162,24 m <sup>2</sup>
ZEPEC-BIR sem doação	3.431,49 m <sup>2</sup>	5.324,51 m <sup>2</sup>	14.578,86 m <sup>2</sup>
ZEPAM sem doação	3.431,49 m <sup>2</sup>	5.324,51 m <sup>2</sup>	14.578,86 m <sup>2</sup>
Melhoramento viário	3.431,49 m <sup>2</sup>	10.649,02 m <sup>2</sup>	29.157,71 m <sup>2</sup>

**Tabela 9** Sistematização do potencial construtivo equivalente nas diferentes modalidades de TDC. Fonte: Souza, Peretto e Seo, 2019.

<sup>151</sup> Foram selecionados os parques planejados localizados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, conforme determina o inciso IV do art. 126 do PDE, sendo considerados apenas aqueles de propriedade particular e classificados como “urbanos”, excluindo aqueles classificados como “lineares” devido à impossibilidade de precisar as áreas dos terrenos e os seus respectivos valores/m<sup>2</sup>.

Muito provavelmente as incorporadoras já estavam cientes dessa multiplicação do potencial construtivo transferível do Parque Augusta, pois apenas seis dias após a publicação das respectivas Declarações, a Setin protocolou a primeira solicitação de transferência de potencial construtivo para um empreendimento - não coincidentemente - incorporado pela própria Setin.

Conforme dados disponibilizados por DEUSO/SMDU, até dezembro de 2019 foram realizadas três transferências de potencial construtivo a partir do Parque Augusta, sendo duas para empreendimentos da Setin e uma da Cyrela. No total foram cedidos modestos 124,98 m<sup>2</sup>, que possibilitaram a construção de 11.372,40 m<sup>2</sup> destinados aos distritos de Perdizes, Santo Amaro e Vila Mariana. A venda de menos de 4% do potencial transferível do Parque já significou uma renúncia de R\$ 7.734.159,06 que poderiam ter sido arrecadados para o Fundo Municipal de Urbanização.

A importância do Parque Augusta para o seu bairro não está sendo contestada e é muito positivo que o resultado dessa disputa tenha sido pela implantação desse grande equipamento de uso coletivo. O que está sendo problematizado é o caminho escolhido pelo poder público para resolver esse imbróglio. A magnitude da renúncia de arrecadação do FUNDURB para viabilizar a implantação de apenas um parque municipal certamente impactará, pelo menos a médio prazo, na implantação de outros equipamentos públicos em todo o território municipal.

### 3.4.3. A TDC a partir de imóveis públicos

Com a aprovação do Plano Diretor de 2002 teve início uma maior definição sobre a titularidade do imóvel cedente de potencial construtivo. Enquanto as leis de 1984 e da OU Centro não entram nesse mérito, o PD de 2002 define que, no que se refere à preservação de bens de interesse histórico e cultural, a transferência de potencial construtivo é aplicável somente aos imóveis de propriedade privada. Por outro lado, para as demais finalidades do instrumento, o Poder Executivo poderia autorizar a utilização da TDC tanto para imóveis urbanos privados quanto públicos<sup>152</sup>.

Em seguida, o PDE de 2014 traz uma permissão mais abrangente, ao facultar também para os casos de preservação do patrimônio cultural que a TDC seja utilizada por imóveis tombados de propriedade pública<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Lei Municipal nº 13.430/02, art. 168, §2º e art. 217.

<sup>153</sup> Lei Municipal nº 16.050/14, art. 123.

Dados de DEUSO/SMDU mostram que existem alguns casos de imóveis tombados de propriedade pública que já emitiram as suas Declarações de Potencial Construtivo Transferível, como o próprio Edifício Martinelli, cuja propriedade é parte da SP Urbanismo (empresa pública ligada à Prefeitura); o Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB), de propriedade do Banco do Brasil S/A; e a Estação Júlio Prestes, de propriedade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) vinculado ao Governo Federal.

No entanto, até os dias de hoje somente o CCBB transferiu parte do seu potencial construtivo no âmbito da OU Centro e mais nenhum desses imóveis sequer tentou transferir o seu potencial construtivo.

Tendo em vista que o potencial construtivo transferível fica vinculado ao imóvel cedente, apesar de ser de uma área virtual, se trata de um bem ao qual é atribuído um valor monetário e a possibilidade de alienação. Sendo assim, nos casos de imóveis de propriedade pública, o potencial transferível vinculado a tal imóvel também é um bem de propriedade pública e a sua venda, portanto, é diferente daquela operada na esfera privada. Para a venda de bens públicos deve ser observado o disposto na Constituição Federal e nas respectivas leis orgânicas, seguindo o rito de avaliação prévia do bem, da autorização legislativa e, por fim, do processo de licitação.

Considerando a especificidade do tema e a sua interface com questões intrinsecamente jurídicas, para essa discussão caberia uma pesquisa mais aprofundada, a qual não será abarcada pelo presente trabalho. Entretanto, tendo em vista que faz parte dessa pesquisa discutir sobre as diversas formas de transferências de potencial construtivo já autorizadas no município de São Paulo, não poderia deixar de ser apontado o caso do Complexo Esportivo do Pacaembu.

De propriedade da Prefeitura Municipal de São Paulo, o Complexo do Pacaembu foi um dos primeiros tombamentos realizados pelo CONPRESP, no ano de 1988 (Res. 04/88), tendo sido tombado também pelo CONDEPHAAT em 1998 (Res. SC 05/98). Gerido pela Municipalidade, o Complexo teve a sua concessão para a iniciativa privada autorizada em setembro de 2017<sup>154</sup>, no âmbito do Plano Municipal de Desestatização, instituído no início da gestão João Dória (2017-2018). O contrato de concessão do Pacaembu foi assinado em setembro de 2019 e, com isso, os próximos 35 anos de gestão do Complexo passaram a ser de responsabilidade do Consórcio Patrimônio SP<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> A concessão foi autorizada por meio da Lei nº 16.696, de 05 de setembro de 2017.

<sup>155</sup> “O Consórcio Patrimônio SP, formado pelas empresas Progen - Projetos Gerenciamento e Engenharia e Savona Fundo de Investimento em Participações, venceu a concessão com a abertura dos envelopes em fevereiro de 2019. O consórcio apresentou a melhor proposta financeira à Prefeitura de São Paulo pelos 35 anos de concessão do complexo esportivo: R\$ 115.395.000,00 milhões – a outorga mínima era de R\$ 37 milhões –, um ágio de 208%.”

Ao mesmo tempo em que foi encaminhada a questão da concessão, também foi elaborado para o local um Projeto de Intervenção Urbana (PIU), aprovado por meio de decreto em maio de 2018<sup>156</sup>, uma vez que o Complexo do Pacaembu foi enquadrado pela LPUOS como Zona de Ocupação Especial (ZOE).

Sendo um bem tombado, o Pacaembu é elegível para se utilizar da TDC. A partir disso, o PIU-Pacaembu previu a aplicação dessa ferramenta, porém autorizando-a ao concessionário – e não ao proprietário. Conforme apontado por Santoro, Peretto e Almeida (2019), por mais que o texto do PIU relacione a utilização do instrumento da TDC a ações de conservação e restauro do bem, o texto legal “falha ao dizer que os recursos ‘poderão’ e não ‘deverão’ ser gastos. Inclusive, não há relação entre o valor obtido com a transferência e os custos da preservação do bem, podendo ser menor ou maior” (2019, p.2).

Conforme já descrito nessa pesquisa, a anuência do órgão de preservação para a utilização da TDC não vincula o valor recebido com os custos para a execução de ações de conservação e restauro, exigindo apenas que sejam tomadas as providências para garantir o bom estado de conservação do bem, sem entrar no mérito de quanto seria gasto para tal. Dessa forma, a permissão da utilização da TDC pelo concessionário do Complexo Pacaembu pode acabar por entregar ao privado um dinheiro público, já que nem todo o recurso oriundo da TDC deve obrigatoriamente ser investido no imóvel.

A legitimidade de utilização da TDC por bens tombados de propriedade pública não está sendo questionada, ainda mais ao se considerar que os bens tombados públicos - seja por serem de uso público ou por permitirem a fruição pública – muitas vezes acabam por se aproximar mais da população do que vários bens tombados de propriedade privada. A questão aqui levantada é quanto à utilização do dinheiro público, tendo em vista que em casos como esse, além de a TDC ser uma ferramenta da política pública que visa, portanto, atingir um objetivo de interesse coletivo público – aqui, a conservação do bem tombado – o recurso levantado também parte de um bem de propriedade pública, reforçando o seu caráter público. Nesse contexto, qual seria o sentido de entregar ao concessionário a gestão da TDC?

---

Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-assina-contrato-de-concessao-do-complexo-pacaembu>>. Acesso em: 02/01/2020.

<sup>156</sup> Decreto Municipal nº 58.226, 15 de maio de 2018.



# **CAPÍTULO 4**

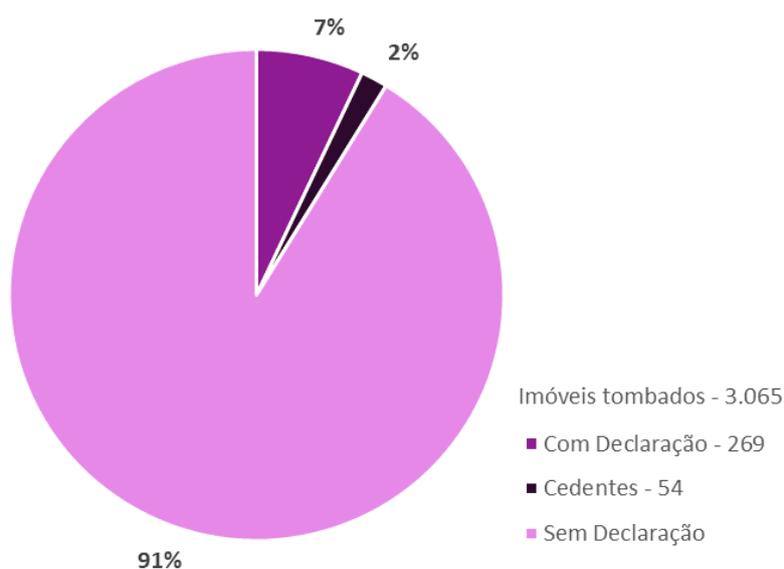
Bens tombados beneficiados pela  
Transferência do Direito de Construir



Colégio Santa Inês, Bom Retiro

## 4 | Bens tombados beneficiados pela Transferência do Direito de Construir

O município de São Paulo conta com 3.065 edificações tombadas<sup>157</sup>. Considerando essa expressiva quantidade de imóveis tombados na cidade, a princípio, é possível afirmar que o alcance da Transferência do Direito de Construir como instrumento da política de preservação ainda é pequeno uma vez que dentre todos esses bens preservados somente 269 possuem suas respectivas Declarações emitidas e, destes, apenas 54 já realizaram transferências totais ou parciais. Isso significa que menos de 2% dos imóveis tombados conseguiram receber incentivo financeiro por meio deste instrumento até dezembro de 2019.

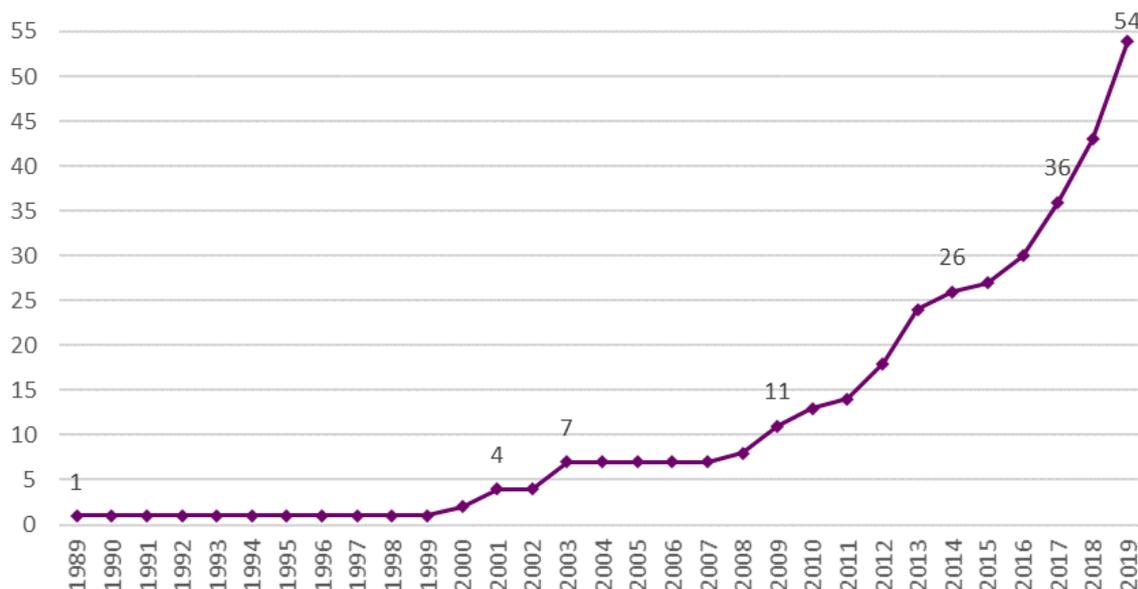


**Gráfico 13** Utilização da Transferência do Direito de Construir por imóveis tombados.  
Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de SMDU/DEUSO, 2019.

No entanto, é interessante ressaltar que a crescente aplicação da TDC no município refletiu-se não só na quantidade de empreendimentos que adquiriram área adicional por meio dessa ferramenta, mas também no número de bens preservados que passaram a usufruir desse benefício. Nos primeiros vinte anos de vigência dessa ferramenta em São Paulo apenas sete imóveis tombados haviam realizado transferências do seu potencial construtivo.

<sup>157</sup> Dado do Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico disponível no Portal Gestão Urbana: <<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 22/12/2019.

A partir de 2004, considerando que o instrumento deixou de ser regulamentado somente por leis específicas e passou a ser regido pelo marco regulatório da política urbana municipal, houve uma maior divulgação da TDC, resultando num incipiente crescimento no interesse pela ferramenta a partir de 2008. No entanto, foi somente a partir da aprovação do Plano Diretor Estratégico em 2014 que esse número aumentou expressivamente, alcançando a marca de 54 imóveis tombados que já alienaram total ou parcialmente seus potenciais construtivos. O gráfico abaixo expõe uma acentuada curva crescente de bens tombados que aderiram ao instrumento:



**Gráfico 14** Evolução de imóveis tombados que já alienaram total ou parcialmente seu potencial construtivo.  
Fonte: Elaborado pela autora sobre dados de DEUSO/SMDU, 2019.

Desses 54 imóveis, 23 já esgotaram os seus potenciais transferíveis e não podem mais se utilizar dessa ferramenta para subsidiar a sua conservação. Juntam-se a esses 23 imóveis, outros seis bens tombados que possuem áreas transferíveis remanescentes tão baixas (menores do que 50 m<sup>2</sup>) que, muito provavelmente, não irão se utilizar mais dessa ferramenta. Isso significa que mais da metade dos imóveis que já aderiram à TDC não poderão mais se utilizar desse benefício.

Ainda, é importante lembrar que até julho de 2014, quando foi aprovado o Plano Diretor atualmente vigente, a utilização dos recursos adquiridos por meio da venda de potencial construtivo de imóveis tombados localizados fora da OU Centro não era vinculada à execução de ações de conservação e restauro do bem tombado cedente. Com isso, onze bens tombados que já esgotaram (ou praticamente esgotaram) os seus potenciais transferíveis se beneficiaram da TDC e não necessariamente aplicaram esses recursos em melhorias do bem. Estão entre esses bens, um conjunto de casas na Vila Mariana projetado pelo arquiteto Gregori Warchavchik, dois

casarões no Bixiga e a residência do Maestro Furio Franceschini, no Ipiranga. Ressalta-se o caso da residência modernista Roger Zmekhol, no Butantã, que esgotou o seu potencial transferível em 2012 e foi “destombada” em 2018. Esse imóvel fazia parte do Quadro 06, anexo à LPUOS de 2004 e, portanto, foi enquadrado como ZEPEC podendo se utilizar da TDC. O seu processo de tombamento foi aberto em 2004 (Res. 26/04), ratificado em 2014 (Res. 14/14), porém em 2018 o CONPRESP deliberou pelo arquivamento do seu tombamento (Res. 29/18).

Por outro lado, dentre os imóveis que esgotaram o seu potencial transferível já sob a vigência do PDE de 2014 – que devem obrigatoriamente investir esse incentivo na sua conservação e restauro – encontram-se importantes exemplares do patrimônio cultural paulistano, de estilos arquitetônicos diversos, tais como o Colégio Santa Inês, no Bom Retiro, notável representante da arquitetura estilo *Art Nouveau* da cidade, e a Casa Modernista à Rua Bahia, também projetada por Warchavchik, exemplar da arquitetura modernista paulista.

## Visitas aos imóveis tombados cedentes

Mesmo que ainda seja difícil mensurar os resultados da TDC como incentivo à execução de ações de conservação e restauro, tendo em vista que a sua utilização mais intensa e o efetivo vínculo com o estado de conservação dos imóveis cedentes são fatos recentes, faz parte dos objetivos da presente pesquisa investigar e discutir sobre a sua utilização como ferramenta da política de preservação do patrimônio cultural do município.

Para isso, foi necessária uma maior aproximação sobre os imóveis cedentes, resultando na realização de uma série de visitas a campo para conhecer e reconhecer os bens tombados que já se beneficiaram desse instrumento, realizadas pela autora entre julho de 2019 e janeiro de 2020. Nessas visitas, os imóveis tombados cedentes foram avaliados *in loco* sob os seguintes aspectos: (i) estado de conservação, (ii) uso e (iii) sua relação com a cidade.

Quanto ao estado de conservação, os imóveis foram classificados pela autora em quatro categorias: ótimo, bom, regular e ruim. É importante ressaltar que para tal categorização foi considerado o aspecto geral do bem observado pela autora no dia da visita, baseando-se apenas nas patologias perceptíveis a olho nu. Isso significa que, para tal avaliação foram levados em conta somente danos visíveis como pichações, partes soltas de pintura, manchas de umidade e de infiltração, sem entrar no mérito de discussões específicas pertinentes ao campo do restauro. Dessa forma, essa classificação pode diferir daquela estabelecida pelos órgãos de preservação municipal, estadual e/ou federal que deliberam com base em conhecimento específico do âmbito da conservação e restauro, considerando fatores estruturais, características dos

materiais aplicadas nos edifícios e também qualidades históricas de cada bem tombado os quais, por vezes, não puderam ser observados e conhecidos durante as visitas realizadas para a presente pesquisa. O estado de conservação de um imóvel não é um parâmetro fixo, depende de leituras múltiplas e varia caso a caso, sendo essa uma questão que ainda demanda aprofundamento dentro da aplicação da Transferência do Direito de Construir.

No que se refere ao uso, a principal questão observada foi quanto à utilização efetiva do imóvel, ou seja, se há algum uso instalado na edificação. Trata-se de uma informação importante, tendo em vista que o uso cotidiano é uma das principais formas de garantir a manutenção da integridade física dos edifícios.

Por fim, foram observados aspectos relativos à relação desses bens com o seu entorno. Para todos os casos, o principal fator avaliado foi quanto à visibilidade do imóvel a partir da calçada. Em seguida, para o caso de imóveis de uso não residencial, foram consideradas questões como a fruição pública e sobre a disponibilização de informações sobre a história do imóvel e sobre a utilização do instrumento da TDC.

## Resultados das visitas a campo

No geral, o estado de conservação – conforme a classificação estabelecida pela autora e observada no dia da visita - dos imóveis tombados cedentes é bom, tendo em vista que 65% dos imóveis foi considerado como “ótimo” e “bom”. Apenas duas edificações foram classificadas como “ruim”: a Residência do Maestro Furio Franceschini no Ipiranga, que se encontrava sem uso e com as fachadas visíveis da calçada bastante degradadas, provavelmente pela falta de manutenção da edificação; e uma residência à Alameda Joaquim Eugênio de Lima que, embora esteja sendo utilizada como residência, apresentava uma série de danos bastante aparentes nas suas fachadas externas.

Dos 22 bens tombados considerados em ótimo estado encontram-se edificações como o Pátio do Colégio, o Centro Cultural Banco do Brasil, as casas projetadas pelo arquiteto Gregori Warchavchik, na Vila Mariana, e duas casas à Avenida Brigadeiro Luís Antônio. Conforme já apontado anteriormente nesta pesquisa, é importante ressaltar que parte desses imóveis transferiu o seu potencial construtivo anteriormente à vinculação dos recursos da TDC à conservação dos imóveis cedentes, portanto, não é possível atribuir o bom estado de conservação desses edifícios especificamente ao uso da ferramenta.

Por outro lado, atualmente existem três imóveis que estão executando as obras de conservação e restauro utilizando os recursos adquiridos pela TDC e com base nos respectivos

Termos de Compromisso firmados com a SMC. São eles: a Igreja de Santo Antônio, na Sé, a Clínica Infantil do Ipiranga e o Colégio Santa Inês, no Bom Retiro. Inclusive, na obra da Igreja de Santo Antônio foram instaladas algumas placas informando que as obras são financiadas pelo instrumento urbanístico.

A grande maioria dos imóveis está com uso instalado – apenas quatro estão vazios – fato que pode ser uma justificativa para o bom estado de conservação observado em grande parte desses imóveis. Em relação aos imóveis de uso não residencial uma parte contém informações sobre a história do bem, com destaque para o Pátio do Colégio, o Palacete Conde de Sarzedas e o Casarão à Avenida Angélica. No entanto, nenhum faz menção sobre a utilização da TDC.

Ainda no que se refere ao Palacete Conde de Sarzedas, conforme descrito no capítulo 2 desta pesquisa, se trata de um caso onde todo o potencial transferível do bem tombado foi vendido para o próprio lote, viabilizando a construção de uma grande torre espelhada que “envolve” a edificação tombada. No edifício novo funciona parte do Tribunal de Justiça do Estado enquanto que no antigo casarão está instalado o Museu do Tribunal de Justiça, criado em 1995.

A seguir, estão apresentados os 54 bens tombados que já cederam total ou parcialmente os seus potenciais transferíveis, ordenados temporalmente, conforme a data da sua primeira solicitação de transferência de potencial construtivo junto à Prefeitura.

01



Denominação: Primeira Igreja de Anchieta  
Endereço: Pátio do Colégio, 34  
Distrito/Sub: Sé, Sé  
Tombamento: Z8-200-002 e Res. 17/07

TDC | 01 transferência em 1988  
Potencial total: 10.020,00 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 6.192,79 m<sup>2</sup>

Uso atual: Museu/restaurante  
Estado de conservação: ótimo



02



Denominação: Sítio Itaim  
Endereço: Av Brigadeiro Faria Lima, 3477  
Distrito/Sub: Itaim Bibi, Pinheiros  
Tombamento: Res. SC 46/82 e Res. 05/91

TDC | 01 transferência em 2017  
Potencial total: 46.098,00 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 0,00

Uso atual: -  
Estado de conservação: -



03



Denominação: Hotel Atlântico  
Endereço: Av São João, 1214 a 1238  
Distrito/Sub: República, Sé  
Tombamento: Z8-200-024 e Res. 22/16

TDC | 01 transferência em 2001  
Potencial total: 2.696,31 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Centro de Acolhida p/ Idosos - PMSP  
Estado de conservação: bom



04

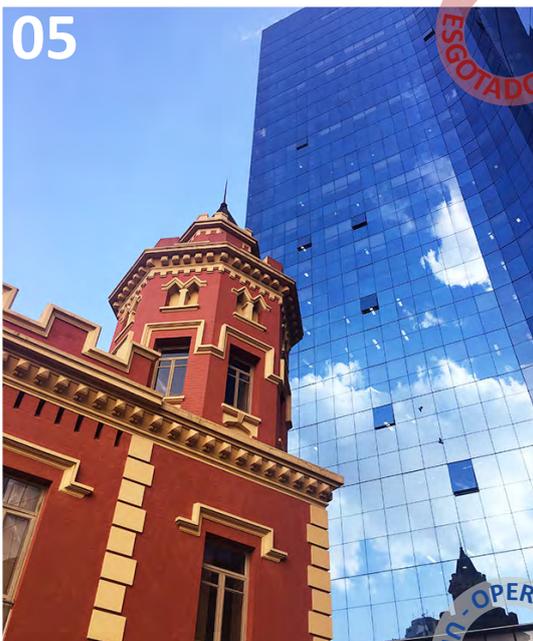


Denominação: Casas de Aluguel  
Endereço: R Bento Freitas, 76, 86, 88  
Distrito/Sub: República, Sé  
Tombamento: Res. SC 25/93 e Res. 05/17

TDC | 01 transferência em 2001  
Potencial total: 6.128,47 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 3.470,91 m<sup>2</sup>

Uso atual: Serviço (TPCL)  
Estado de conservação: regular





05

ESGOTADO

Denominação: Palacete Conde de Sarzedas  
Endereço: R Conde de Sarzedas, 100  
Distrito/Sub: Sé, Sé  
Tombamento: Res. 15/02

TDC | 01 transferência em 2003  
Potencial total: 19.027,00 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 0,00 m<sup>2</sup>

Uso atual: Museu do Tribunal de Justiça  
Estado de conservação: ótimo

OPERAÇÃO URBANA CENTRO

06



Denominação: Hotel Jaraguá (Diário Popular)  
Endereço: R Major Quedinho, 28, 44, 76  
Distrito/Sub: República, Sé  
Tombamento: Res. 37/92

TDC | 01 transferência em 2003  
Potencial total: 13.938,52 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 10.571,38 m<sup>2</sup>

Uso atual: Hotel e centro de convenções  
Estado de conservação: bom

OPERAÇÃO URBANA CENTRO

07



Denominação: Centro Cultural Banco do Brasil  
Endereço: R Álvares Penteado, 112  
Distrito/Sub: Sé, Sé  
Tombamento: Z8-200-026, Res. SC 40/04 e Res. 24/17

TDC | 01 transferência em 2003  
Potencial total: 5.642,34 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 3.552,04 m<sup>2</sup>

Uso atual: Museu  
Estado de conservação: ótimo

OPERAÇÃO URBANA CENTRO

08



Denominação: -  
Endereço: R dos Franceses, 296  
Distrito/Sub: Bela Vista, Sé  
Tombamento: Res. 22/02

TDC | 04 transferências em 2008  
Potencial total: 3.356,11 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 38,24 m<sup>2</sup>

Uso atual: Residência  
Estado de conservação: bom

OPERAÇÃO URBANA CENTRO



Denominação: Residência de D. Veridiana Prado  
 Endereço: Av Higienópolis, 18  
 Distrito/Sub: Consolação, Sé  
 Tombamento: Res. SC 96/06 e Res. 04/01  
 TDC | 08 transferências entre 2009 e 2019  
 | Potencial total: 17.611,02 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00  
 Uso atual: Sede do late Clube de Santos  
 Estado de conservação: regular



Denominação: Residência de Ramos de Azevedo  
 Endereço: R Pirapitingui, 111  
 Distrito/Sub: Liberdade, Sé  
 Tombamento: Res. SC 20/85 e Res. 05/91  
 TDC | 04 transferências entre 2009 e 2010  
 | Potencial total: 8.272,03 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 145,98 m<sup>2</sup>  
 Uso atual: Editora  
 Estado de conservação: ótimo



Denominação: Instituto Cristóvão Colombo  
 Endereço: R Dr Mário Vicente, 1108  
 Distrito/Sub: Ipiranga, Ipiranga  
 Tombamento: Res. 06/07  
 TDC | 08 transferências entre 2009 e 2012  
 | Potencial total: 62.291,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 16.345,47 m<sup>2</sup>  
 Uso atual: Seminário da Igreja Católica  
 Estado de conservação: bom



Denominação: Sítio Santa Luzia  
 Endereço: R Sórora Angélica, 364  
 Distrito/Sub: Casa Verde, Casa Verde-Cachoeirinha  
 Tombamento: Res. SC 43/82 e Res. 05/91  
 TDC | 01 transferência em 2010  
 | Potencial total: 1.904,10 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 240,96 m<sup>2</sup>  
 Uso atual: Escola  
 Estado de conservação: -



Denominação: Residência de João B. Vilanova Artigas  
 Endereço: R Barão de Jaceguai, 1149, 1151  
 Distrito/Sub: Campo Belo, Santo Amaro  
 Tombamento: Res. SC 112/14 e Res. 45/18  
 TDC | 04 transferências entre 2010 e 2012  
 | Potencial total: 2.185,85 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 11,66 m<sup>2</sup>  
 Uso atual: Residência  
 Estado de conservação: -



Denominação: -  
 Endereço: Al Joaquim Eugênio de Lima, 159  
 Distrito/Sub: Bela Vista, Sé  
 Tombamento: Res. 22/02  
 TDC | 03 transferências entre 2011 e 2013  
 | Potencial total: 1.294,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 41,36 m<sup>2</sup>  
 Uso atual: Residência  
 Estado de conservação: ruim

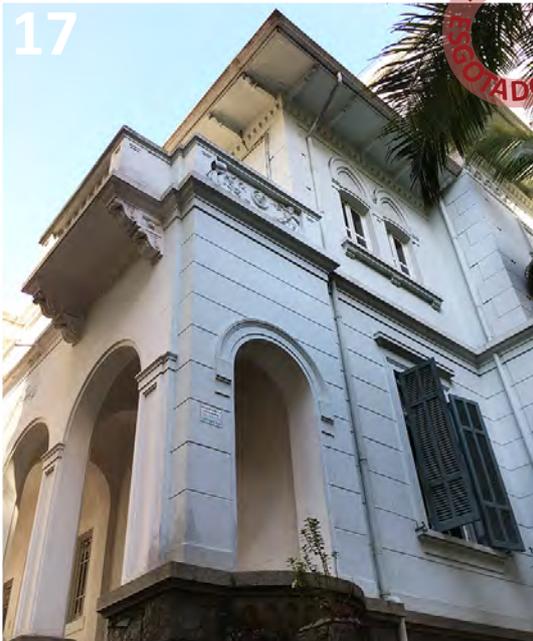


Denominação: Residência proj. Gregori Warchavchik  
 Endereço: R Berta, 48  
 Distrito/Sub: Vila Mariana, Vila Mariana  
 Tombamento: Proc. SC 27.030/89 e Res. 04/91  
 TDC | 01 transferência 2012  
 | Potencial total: 399,34 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00  
 Uso atual: Escritório  
 Estado de conservação: bom



Denominação: Residência João Marino  
 Endereço: Av Lopes de Azevedo, 265  
 Distrito/Sub: Morumbi, Butantã  
 Tombamento: Quadro 06 (item 13-BT) e Res. 29/18  
 TDC | 01 transferência em 2012  
 | Potencial total: 270,92 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 10,49 m<sup>2</sup>  
 Uso atual: Residência  
 Estado de conservação: ótimo

17



Denominação: -  
Endereço: Al Joaquim Eugênio de Lima, 61  
Distrito/Sub: Bela Vista, Sé  
Tombamento: Res. 22/02

TDC | 06 transferências entre 2012 e 2018  
Potencial total: 2.230,14 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Sem uso  
Estado de conservação: bom

18



Denominação: Residência Roger Zmekhol  
Endereço: Av São Valério, 505  
Distrito/Sub: Morumbi, Butantã  
Tombamento: Quadro 06 / Arquivamento 29/18

TDC | 01 transferência em 2012  
Potencial total: 325,32 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Residência  
Estado de conservação: bom

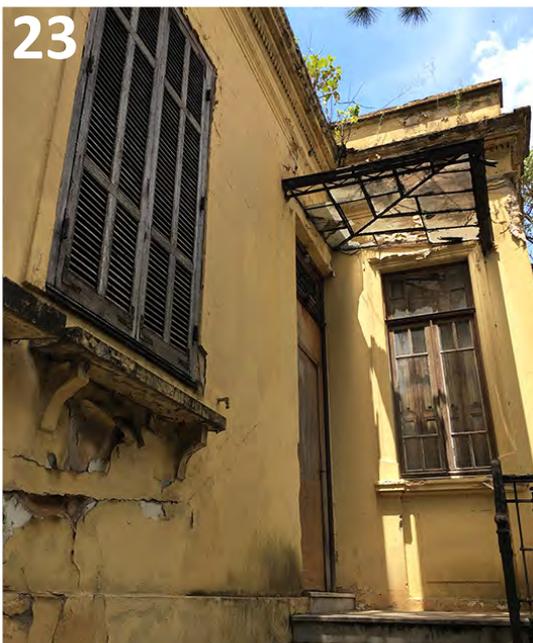
19 a 22



Denominação: Residências projetadas por Gregori Warchavchik  
Endereço: R Berta, 58, 60, 70 e 72  
Distrito/Sub: Vila Mariana, Vila Mariana  
Tombamento: Proc. SC 27.030/89 e Res. 04/91

TDC | 01 transferência em 2013  
Potencial total: 1.551,00 m<sup>2</sup> (sendo 381m<sup>2</sup> do n. 58 e 390m<sup>2</sup> das demais)  
Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Escritórios  
Estado de conservação: ótimo



23

Denominação: Residência Maestro Furio Franceschini  
Endereço: Av Nazaré, 366  
Distrito/Sub: Ipiranga, Ipiranga  
Tombamento: Res. 02/10

TDC | 02 transferências em 2013  
Potencial total: 1.518,51 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 135,24 m<sup>2</sup>

Uso atual: Sem uso  
Estado de conservação: ruim



24

Denominação: Fundação N Sra Auxiliadora do Ipiranga  
Endereço: R Dom Luiz Lasanha, 300  
Distrito/Sub: Ipiranga, Ipiranga  
Tombamento: Res. 06/07

TDC | 04 transferências entre 2013 e 2018  
Potencial total: 26.055,77 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Museu Vicente de Azevedo  
Estado de conservação: bom



25

Denominação: Antigo Grupo Escolar São José  
Endereço: R Moreira de Godói, 312  
Distrito/Sub: Ipiranga, Ipiranga  
Tombamento: Res. 06/07

TDC | 03 transferências entre 2014 e 2018  
Potencial total: 18.235,00 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Sem uso  
Estado de conservação: ruim



26

Denominação: Residência da Família Jafet  
Endereço: R Costa Aguiar, 1055  
Distrito/Sub: Ipiranga, Ipiranga  
Tombamento: Res. 05/05

TDC | 02 transferências entre 2014 e 2018  
Potencial total: 6.918,00 m<sup>2</sup>  
Potencial disponível: 1.783,35 m<sup>2</sup>

Uso atual: Escritório  
Estado de conservação: regular



Denominação: -  
 Endereço: Av Brigadeiro Luis Antônio, 1300  
 Distrito/Sub: Bela Vista, Sé  
 Tombamento: Res. 22/02

TDC | 02 transferências entre 2015 e 2017  
 | Potencial total: 1.230,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Corretora de imóveis  
 Estado de conservação: ótimo

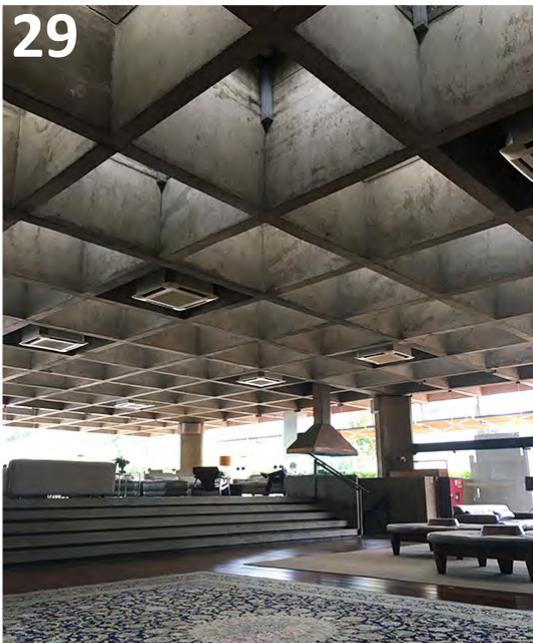
ESGOTADO  
 - ESGOTADO -



Denominação: Clínica Infantil do Ipiranga  
 Endereço: Av Nazaré, 1361  
 Distrito/Sub: Ipiranga, Ipiranga  
 Tombamento: Res. 06/07

TDC | 01 transferência em 2016  
 | Potencial total: 50.000,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 38.273,07 m<sup>2</sup>

Uso atual: Hospital  
 Estado de conservação: ótimo (em restauro)



Denominação: Clube Harmonia  
 Endereço: R Canadá, 644 e 658  
 Distrito/Sub: Jardim Paulista, Pinheiros  
 Tombamento: Res. SC 34/92 e Res. 31/92

TDC | 05 transferências entre 2016 e 2019  
 | Potencial total: 14.291,40 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 1.179,51 m<sup>2</sup>

Uso atual: Clube esportivo  
 Estado de conservação: ótimo



Denominação: Instituto Maria Imaculada  
 Endereço: Av Nazaré, 711  
 Distrito/Sub: Ipiranga, Ipiranga  
 Tombamento: Res. 06/07

TDC | 02 transferências entre 2016 e 2017  
 | Potencial total: 6.089,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 266,24 m<sup>2</sup>

Uso atual: Colégio  
 Estado de conservação: regular



31

Denominação: -  
 Endereço: Av Angélica, 1212  
 Distrito/Sub: Consolação, Sé  
 Tombamento: Res. 22/13

TDC | 02 transferências entre 2017 e 2018  
 | Potencial total: 2.183,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 43,61 m<sup>2</sup>

Uso atual: Banco  
 Estado de conservação: ótimo



32

Denominação: Residência Daphnis de Freitas Valle  
 Endereço: R São Carlos do Pinhal, 376  
 Distrito/Sub: Bela Vista, Sé  
 Tombamento: Quadro 06 (item 02 - Sé) e Res. 18/13

TDC | 01 transferência em 2017  
 | Potencial total: 1.275,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Casa de Funeral  
 Estado de conservação: ótimo



33

Denominação: Soc. Técnica Bremensis e Schmidt Trost  
 Endereço: R Borges de Figueiredo, 1294, 1358  
 Distrito/Sub: Mooca, Mooca  
 Tombamento: Res. 14/07

TDC | 02 transferências entre 2017 e 2018  
 | Potencial total: 7.500,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Comércio  
 Estado de conservação: ótimo



34

Denominação: Casa de Vidro - Lina Bo Bardi  
 Endereço: R General Almério de Moura, 200  
 Distrito/Sub: Morumbi, Butantã  
 Tombamento: T-1511/03, Res. SC 06/87 e Res. 05/91

TDC | 01 transferência em 2017  
 | Potencial total: 4.725,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 1461,45 m<sup>2</sup>

Uso atual: Museu  
 Estado de conservação: -



**35**

Denominação: Colégio Santa Inês  
 Endereço: R Três Rios, 362  
 Distrito/Sub: Bom Retiro, Sé  
 Tombamento: Res. 15/11

TDC | 02 transferências entre 2017 e 2018  
 | Potencial total: 11.231,58 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Colégio  
 Estado de conservação: bom (em restauro)



**36**

Denominação: Mosteiro de São Bento  
 Endereço: Largo São Bento, s/n  
 Distrito/Sub: Sé, Sé  
 Tombamento: Res. 37/92

TDC | 07 transferências entre 2017 e 2019  
 | Potencial total: 99.509,31 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 73.524,85 m<sup>2</sup>

Uso atual: Igreja  
 Estado de conservação: bom



**37**

Denominação: -  
 Endereço: Av Brigadeiro Luis Antônio, 1573  
 Distrito/Sub: Bela Vista, Sé  
 Tombamento: Res. 22/02

TDC | 01 transferência em 2018  
 | Potencial total: 1.169,16 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Centro de Educação Infantil Municipal  
 Estado de conservação: bom



**38**

Denominação: -  
 Endereço: R dos Franceses, 350  
 Distrito/Sub: Bela Vista, Sé  
 Tombamento: Res. 22/02

TDC | 01 transferência em 2018  
 | Potencial total: 4.181,87 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 1,86 m<sup>2</sup>

Uso atual: Escritório de advocacia  
 Estado de conservação: regular



Denominação: Casa modernista proj. G. Warchavchik  
 Endereço: R Bahia, 1126  
 Distrito/Sub: Consolação, Sé  
 Tombamento: T-1153/86, Res. SC SN/94, Res. 05/91

TDC | 02 transferências em 2018  
 | Potencial total: 765,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Sem uso  
 Estado de conservação: ótimo



Denominação: Sem. Imaculada Conceição do Ipiranga  
 Endereço: Av Nazaré, 993  
 Distrito/Sub: Ipiranga, Ipiranga  
 Tombamento: Res. 06/07

TDC | 02 transferências em 2018  
 | Potencial total: 35.011,40 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 27.495,70 m<sup>2</sup>

Uso atual: Instituição de ensino  
 Estado de conservação: regular



Denominação: Igreja de Santo Antonio  
 Endereço: Praça do Patriarca, 49  
 Distrito/Sub: Sé, Sé  
 Tombamento: Res. SC SN/70 e Res. 05/91

TDC | 01 transferência em 2018  
 | Potencial total: 5.604,42 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 3.971,62 m<sup>2</sup>

Uso atual: Igreja  
 Estado de conservação: em restauro



Denominação: Sociedade Beneficente União Fraterna  
 Endereço: R Guaicurus, 1 a 59  
 Distrito/Sub: Lapa, Lapa  
 Tombamento: Res. 06/94

TDC | 01 transferência em 2018  
 | Potencial total: 673,80 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Espaço de eventos  
 Estado de conservação: regular



43



Denominação: Jockey Clube de São Paulo  
 Endereço: Av Lineu de Paula Machado, 1263  
 Distrito/Sub: Morumbi, Butantã  
 Tombamento: Res. SC 97/10 e Res. 05/13

TDC | 02 transferências entre 2018 e 2019  
 | Potencial total: 351.981,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 301.981,00 m<sup>2</sup>

Uso atual: Jockey Clube  
 Estado de conservação: regular

44



Denominação: Conjunto arquitetônico da PUC  
 Endereço: R Monte Alegre, 984  
 Distrito/Sub: Perdizes, Lapa  
 Tombamento: Res. SC 29/02 e Res. 04/15

TDC | 01 transferência em 2019  
 | Potencial total: 18.037,50 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 10.980,95 m<sup>2</sup>

Uso atual: Universidade  
 Estado de conservação: regular

45



Denominação: -  
 Endereço: Av. Brigadeiro Luis Antônio, 1308  
 Distrito/Sub: Bela Vista, Sé  
 Tombamento: Res. 22/02

TDC | 01 transferência em 2019  
 | Potencial total: 300,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Berçário e educação infantil particular  
 Estado de conservação: ótimo

46



Denominação: Santuário do Sagrado Coração de Jesus  
 Endereço: Largo Coração de Jesus, 140 e 154  
 Distrito/Sub: Santa Cecília, Sé  
 Tombamento: Res. SC 20/13 e Res. 03/18

TDC | 01 transferência em 2019  
 | Potencial total: 15.554,05 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 109,78 m<sup>2</sup>

Uso atual: Igreja  
 Estado de conservação: ótimo



Denominação: Conjunto Arquitetônico da FAAP  
 Endereço: R Ceará, 02  
 Distrito/Sub: Consolação, Sé  
 Tombamento: Res. 33/17

TDC | 02 transferências em 2019  
 | Potencial total: 6.315,40 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 457,83 m<sup>2</sup>

Uso atual: Diretoria da Universidade  
 Estado de conservação: -



Denominação: Instituto Rogacionista  
 Endereço: Av Santa Marina, 554  
 Distrito/Sub: Barra Funda, Lapa  
 Tombamento: Res. 05/09

TDC | 01 transferência em 2019  
 | Potencial total: 7.048,62 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 3.571,11 m<sup>2</sup>

Uso atual: Religioso  
 Estado de conservação: -



Denominação: Edifício Pedro II  
 Endereço: Av Higienópolis, 720  
 Distrito/Sub: Consolação, Sé  
 Tombamento: Res. 05/94

TDC | 01 transferência em 2019  
 | Potencial total: 1408,60 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 286,60 m<sup>2</sup>

Uso atual: Sede de congregação religiosa  
 Estado de conservação: ótimo



Denominação: -  
 Endereço: R Jardim Francisco Marcos, 91  
 Distrito/Sub: Bela Vista, Sé  
 Tombamento: Res. 22/02

TDC | 01 transferência em 2019  
 | Potencial total: 1.030,96 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Residência  
 Estado de conservação: ótimo





Denominação: Residência de Gustavo Stahl  
 Endereço: R Piauí, 874  
 Distrito/Sub: Consolação, Sé  
 Tombamento: Res. 04/05

TDC | 01 transferência em 2019  
 | Potencial total: 1.670,00 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 140,64 m<sup>2</sup>

Uso atual: -  
 Estado de conservação: ótimo



Denominação: Colégio Adventista Brasileiro  
 Endereço: Estrada de Itapecerica, 5859  
 Distrito/Sub: Capão Redondo, Campo Limpo  
 Tombamento: Res. 51/18

TDC | 01 transferência em 2019  
 | Potencial total: 27.733,20 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 19.371,41 m<sup>2</sup>

Uso atual: Educacional  
 Estado de conservação: -



Denominação: Colégio Nossa Senhora do Sion  
 Endereço: Av Higienópolis, 901  
 Distrito/Sub: Consolação, Sé  
 Tombamento: Res. SC 48/86 e Res. 05/91

TDC | 01 transferência em 2019  
 | Potencial total: 8.010,37 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 7.117,04 m<sup>2</sup>

Uso atual: Colégio  
 Estado de conservação: ótimo



Denominação: Associação Cívica Feminina  
 Endereço: Av Francisco Matarazzo, 385  
 Distrito/Sub: Barra Funda, Lapa  
 Tombamento: Res. 28/18

TDC | 01 transferência em 2019  
 | Potencial total: 3533,76 m<sup>2</sup>  
 | Potencial disponível: 0,00

Uso atual: Educacional  
 Estado de conservação: -

## | Considerações finais

O regramento atual da Transferência do Direito de Construir viabilizou com que ela assumisse o papel de ferramenta de financiamento da política de preservação do patrimônio cultural da cidade de São Paulo. Ao mesmo tempo, as mais recentes alterações das normas referentes aos instrumentos de Solo Criado também fizeram com que a TDC se tornasse uma forte concorrente da Outorga Onerosa do Direito de Construir, atraindo os olhares do mercado imobiliário. Com isso, a partir de 2015 foi observada uma mobilização das construtoras e incorporadoras para se utilizar desse potencial construtivo adicional transferível de imóveis tombados, estruturando um mercado de direitos de construir.

Por um lado, o maior interesse do mercado resultou num aumento na utilização da TDC o que, por si só, é positivo para a política de preservação por significar um maior fluxo financeiro direcionado à execução de ações de conservação e restauro de imóveis tombados. Por outro lado, a pressa do mercado para construir se utilizando dessa ferramenta, refletiu em distorções na leitura e aplicação das regras estabelecidas para a ferramenta e também numa concentração do usufruto dessa estratégia por alguns imóveis tombados específicos: aqueles com maiores potenciais transferíveis e/ou com valores de terreno mais altos. Esses são os casos de onde, geralmente, os empreendimentos receptores conseguem adquirir de uma só vez toda a área adicional necessária.

Nesse contexto, a definição de quais imóveis tombados transferirão seus potenciais construtivos é feita por um ator de fora do poder público, criado por estímulo do mercado para acelerar os trâmites da TDC, tornando-a viável para o tempo da produção imobiliária: os intermediadores. A grande maioria das transferências de potencial construtivo realizadas na cidade contou com a assessoria desses profissionais que, além de terem desvendado o caminho do labirinto burocrático dentro da Prefeitura, são os responsáveis por selecionar os imóveis tombados mais interessantes para se tornarem cedentes de potencial construtivo. Inclusive, em muitos casos são os próprios intermediadores que informam ao proprietário do bem tombado sobre a existência do benefício da TDC. De certa forma, o trabalho dos intermediadores difunde o instrumento e talvez ele não estivesse sendo tão utilizado sem a atuação desses profissionais, porém com eles a TDC funciona apenas aos casos que interessam ao mercado imobiliário.

Essa dinâmica dificulta o acesso à ferramenta por imóveis tombados de pequeno porte, que representam uma parcela significativa dos bens tombados da cidade. Com isso, a TDC acaba por se afastar das suas funções como política pública, sendo aplicada no território de forma fragmentada e atendendo mais aos interesses de quem compra o potencial construtivo do que de quem o vende.

A TDC tem dois interessados principais: o imóvel cedente (aqui mais especificamente o bem tombado, foco desse trabalho) e o empreendimento a ser construído. Ao longo dessa pesquisa – principalmente através das entrevistas com os profissionais envolvidos na operação do instrumento – foi observado que o fluxo para que o empreendimento receba o mais rápido possível o potencial construtivo adicional está bem resolvido e funciona. Por outro lado, o rito para que o imóvel tombado seja restaurado ainda não está tão bem definido. Provavelmente por ser um procedimento mais longo, onde ainda não foram expostos todos os seus problemas e lacunas, ainda é baixo o número de imóveis que iniciou obras de conservação e restauro financiadas pela TDC.

É importante destacar que foi somente a partir do momento em que a TDC começou a ser mais utilizada que as fragilidades e omissões da sua regulamentação ficaram evidentes. Apesar de atualmente haver maior segurança jurídica na sua aplicação graças a um conjunto de normas mais detalhado (PDE, LPUOS, Decreto e Resoluções do CONPRESP), ainda existem muitas dúvidas procedimentais e brechas na regulamentação que causam dificuldades e permitem interpretações dúbias que atrapalham a sua utilização.

A cada novo desafio – imóveis tombados públicos, edifícios tombados com constituição de condomínio, vilas tombadas – o poder público se dedica para aplicar a legislação da melhor forma. Contudo, para alguns desses desafios a norma vigente ainda não possui dispositivos capazes de enfrentá-los. E isso não necessariamente é um problema. Assim como acontece com tantos outros instrumentos urbanísticos, é a partir da sua aplicação que os lapsos normativos se revelam e podem ser tratados, resultando num aprimoramento da ferramenta.

Além de desafios específicos, geralmente vinculados a questões particulares aos tombamentos dos imóveis cedentes, também é necessário que a Prefeitura fique atenta à possibilidade de revisão do próprio rito processual da TDC. Em consideração à forma como a TDC tem sido utilizada nos últimos anos, seria interessante que o poder público previsse dispositivos na sua regulamentação de forma a garantir que os interesses públicos desse instrumento sejam alcançados. É preciso ter em mente que o objetivo da TDC, como ferramenta da política pública urbana e de conservação do patrimônio cultural edificado, é o de zelar pelo

bom estado de conservação dos bens tombados e não o de viabilizar que o mercado imobiliário consiga construir pagando menos.

Para que a TDC realmente funcione como uma ferramenta da política de preservação e, portanto, alcance um dos objetivos da política pública, é imprescindível que haja um diálogo intenso e cotidiano entre os órgãos municipais de planejamento urbano e da cultura. É necessário que a gestão do instrumento seja, de fato, de responsabilidade compartilhada entre as duas Secretarias sem que uma se isente mais do que a outra. Atualmente essa gestão conjunta ainda não está completamente formalizada e depende muito da dedicação quase que pessoal do corpo técnico da Prefeitura.

## Desafios

Com base na análise do histórico de regulamentações da TDC em São Paulo e também considerando a forma como ela foi regulamentada em outros municípios brasileiros – exploradas por Bacellar (2007) –, a partir das variadas lacunas e dúvidas quanto à sua aplicação indicadas pelos profissionais envolvidos com a sua operação, serão apontados a seguir alguns desafios da gestão desse instrumento urbanístico, que impactam na utilização e na implantação das finalidades de interesse público da TDC no município de São Paulo.

- A necessidade de **avaliações técnicas periódicas e monitoramento contínuo sobre o desempenho do instrumento urbanístico** para que a Prefeitura possa ter maior controle sobre a implementação dos objetivos da política pública. Essa prática também viabiliza que o poder público possa dar maior transparência sobre a utilização do instrumento, convidando a população a participar da fiscalização quanto ao bom uso da ferramenta. Por exemplo, se todos os munícipes pudessem saber exatamente quais são os bens tombados que receberam recursos financeiros via TDC, caso algum deles seja encontrado em mau estado de conservação ou abandonado, poderiam ser feitas denúncias para que o poder público tome as providências cabíveis.

- A importância de uma **delimitação territorial das áreas receptoras** de potencial construtivo transferido: é função da legislação urbanística, em especial do Plano Diretor, territorializar as diretrizes e estabelecer prazos para o seu cumprimento. Quanto aos prazos, não há uma regra específica da TDC, porém a utilização da área adicional adquirida pelos empreendimentos receptores está vinculada aos períodos de validade dos Alvarás de Aprovação e de Execução. Conforme o Código de Obras e Edificações (COE) vigente<sup>158</sup>, o Alvará de Aprovação perde a

---

<sup>158</sup> Lei Municipal nº 16.642, de 09 de maio de 2017.

eficácia em dois anos após a sua publicação, devendo ser solicitado o respectivo Alvará de Execução, cuja validade máxima também é de dois anos<sup>159</sup>.

No entanto, o problema reside na não delimitação das áreas receptoras. Conforme apontado por Bacellar (2007, p.54), a TDC é “instrumento que interfere na distribuição de densidades na cidade, através da manipulação de potencial construtivo entre diferentes terrenos”. Da forma como o instrumento está regado atualmente, está permitida a alienação de potencial construtivo a partir de qualquer imóvel tombado para qualquer região da cidade. A médio prazo, isso pode acarretar num desequilíbrio de densidades construtivas no território municipal, tendo em vista que os tombamentos de imóveis não são homogeneamente distribuídos entre os distritos do município. Assim, um distrito com muitos bens tombados vai ceder mais do que construir enquanto que as regiões com menores quantidades de tombamento vão construir mais do que ceder área adicional.

- A essencialidade de se **estabelecer um equilíbrio entre a OODC e a TDC**: a possibilidade de os empreendimentos adquirirem 100% do potencial construtivo adicional somente via TDC foi um dos fatores que contribuiu para a sua maior utilização. Para garantir uma harmonia entre os instrumentos de Solo Criado, não basta a limitação sobre os seus valores pecuniários – tal como o estabelecido na legislação vigente<sup>160</sup> – mas sim sobre os parâmetros construtivos dos empreendimentos, à exemplo do que acontecia no Plano Diretor precedente, onde apenas uma parcela da área adicional podia ser adquirida através da TDC.

- **A criação de mecanismos para viabilizar a “TDC coletiva” e para pequenos imóveis tombados**: a intenção é a de democratizar a aplicação dessa ferramenta, facilitando o seu acesso aos bens tombados com pequenos potenciais transferíveis. No caso de “TDC coletiva”, além de ser uma estratégia para os imóveis tombados em pequenos terrenos, também seria uma forma de estimular a conservação de ambientes urbanos, como vilas e ruas com uma série de casas geminadas tombadas.

- A possibilidade de **maior participação da Prefeitura** na intermediação entre imóveis cedentes e receptores e também nos valores negociados nessas transações: o fato de o poder público não se envolver nas negociações não deixa de ser um fator que oportunizou a formação de um mercado paralelo de potencial construtivo adicional. Atualmente a Prefeitura não tem como auxiliar um proprietário de um bem tombado que, munido de sua Declaração, queira encontrar o comprador do seu potencial transferível. Por mais que a legislação regule o instrumento para que ele seja utilizado pelo próprio proprietário do bem tombado, quais são as chances reais de

---

<sup>159</sup> Lei Municipal nº 16.642/17. art. 18 e 29.

<sup>160</sup> Lei Municipal nº 16.402, art. 24 §2º.

esse proprietário conseguir sozinho entrar em contato com uma grande construtora para vender seu potencial construtivo?

Considerando que a Prefeitura, sabe quem são os imóveis cedentes – ao emitir as Declarações – e também sabe quem são os empreendimentos que precisam de área adicional – através dos protocolos de Alvarás de Aprovação – não seria impossível que o próprio poder público se organizasse para auxiliar na intermediação entre quem vende e quem compra potencial construtivo. Para o caso dos imóveis tombados de pequeno porte e também para as “TDC coletivas”, a maior participação do Estado seria uma saída.

Por fim, por mais que os valores da TDC sejam negociados na esfera privada, é importante lembrar que se trata de um instrumento da política pública urbana e da preservação cultural que tem objetivos de interesse coletivo a serem atingidos. Soma-se a isso o fato de que, ao permitir a efetivação de transferências de potencial construtivo, a Municipalidade está deixando de arrecadar recursos por meio da OODC para que os proprietários dos bens tombados invistam esse dinheiro na conservação dos seus imóveis. Isso significa que essas transações devem ser consideradas como dinheiro público tanto pela Prefeitura, que deveria se envolver mais nas negociações a fim de garantir o atendimento do interesse público, quanto pelos proprietários dos bens tombados que devem compreender que o instrumento não é uma indenização, mas um incentivo à conservação do patrimônio cultural da cidade.



## | Referências bibliográficas

BACELLAR, Isabela. **Transferência do Direito de Construir: questões e conflitos na aplicação do instrumento do Estatuto da Cidade**. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

BACELLAR, Isabela; FURTADO, Fernanda. **Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir como Instrumentos Complementares na Gestão do Solo Urbano**. In: 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Pluris: contrastes, contradições, complexidades: desafios urbanos no Século XXI, 2016, Maceió.

BITENCOURT, Ana P. M. **A Transferência do Direito de Construir para a conservação do patrimônio natural e cultural: a experiência da cidade de Curitiba**. Dissertação (Mestrado) – Curso em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Transferência do Direito de Construir (TDC): Curso à distância de autoinstrução**. Notas de aula. Ministério das Cidades. Brasília: 2018. Disponível em: <[www.capacidades.gov.br](http://www.capacidades.gov.br)>. Acessado em: 15/10/2018

CABRAL DE SOUZA, Claudia; KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. Planejamento reformista-progressista, instrumentos urbanísticos e a (re)produção do espaço em tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). **EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionale**, Santiago de Chile, v. 46, n. 137, p. 203-223, jan. 2020.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. 4ª edição – São Paulo: Estação Liberdade: UNESP, 2006.

COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO - COGEP. **Programa Toledo/Lemos para a preservação de bens culturais arquitetônicos da área central de São Paulo**. Arquivo SMDU, 1977. (Não publicado).

\_\_\_\_\_. **PR.025/2 Projeto Centro Edifícios de Valor Histórico e Paisagístico**. Arquivo SMDU, 1975. (Não publicado).

COSTONIS, John. J. **Space Adrift: Saving Urban Landmarks through the Chicago Plan**. Illinois: University of Illinois Press, 1974.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

FURTADO, Fernanda; RABELLO, Sonia; BACELLAR, Isabela. **A Transferência do Direito de Construir e sua aplicação no Brasil**, Relatório Técnico, Lincoln Institute of Land Policy, maio 2015, Rio de Janeiro.

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

FURTADO, Fernanda; BACELLAR, Isabela. **Public Charge and private transfer of Building Rights in Brazil: the need for coherence in regulation and implementation**. In: IV World Planning Schools Congress, 2016, Rio de Janeiro.

FRÓES, Marilda. S. **Novos instrumentos de incentivo a preservação do patrimônio: a experiência recente no município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GRAU, Eros R. **Direito Urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E NACIONAL (IPHAN). **Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos**. DIOGO, Érica (Org.), Brasília, DF: Iphan/Programa Monumenta, 2009.

KARA-JOSÉ, Beatriz. **Políticas culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revalorização do centro de São Paulo (1975-2000)**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

LABHAB, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. **Relatório da Pesquisa: Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo**. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 2006. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/observatorio\\_pcentro.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/observatorio_pcentro.pdf)>

LE GALÈ, Patrick. **Neo Liberalism and Urban Change: stretching a good idea too far?** Territory, Politics and Governance. Paris: University of St Etienne.

\_\_\_\_\_. **Regulations and governance in european cities.** International Journal of Urban and Regional Research, v. 22, n.3, p. 482 – 506, 1998.

LEITE, Helterson. R. S. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

MONTANDON, Daniel. T. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PESSOA, Jorge. Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro. **Vitruvius**, São Paulo, ano 16, n. 62.02, mai., 2015.

PERETTO, Flavia. T. A Transferência do Direito de Construir na conservação dos imóveis tombados do município de São Paulo. In: ICOMOS BRASIL - Simpósio Científico, 2017, Belo Horizonte. **Anais do Simpósio Científico 2017 – ICOMOS BRASIL.** Belo Horizonte (MG): Instituto Metodista Izabela Hendrix, 2018.

\_\_\_\_\_. SANTORO, Paula F.; OKSMAN, Silvio, MENDONÇA, Pedro. Quando a Transferência de Potencial Construtivo virou mercado: o caso de São Paulo. In: XV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2018, Rio de Janeiro. **Anais do XV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo.** Rio de Janeiro (RJ): UFRJ, 2018.

PIZA, Mariana. L.; SANTORO, Paula. F.; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula F. (Org.). **Gestão social da valorização da terra.** São Paulo: Instituto Pólis, p. 14-37, 2004.

PRATA, Juliana. M. **Patrimônio Cultural e Cidade: práticas de preservação em São Paulo.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RABELLO, Sonia. O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa. **Revista Forense**, São Paulo, v. 388, p. 221-235, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento.** Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

REZENDE, Vera F. et al. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado. Uma Necessária Avaliação Das Matrizes Conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 51-71, 2009.

SANTANA, Danielle C. D. **Do IGEPAC ao Território de Interesse da Cultura e da Paisagem**. Rio de Janeiro: Centro Lucio Costa-CLC. 1º Curso de Capacitação para Gestores de Bens Culturais, 2017.

SANTORO, Paula F. As novas siglas da cultura no recém-aprovado Plano Diretor. **LabCidade**, São Paulo, 19 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/as-novas-siglas-da-cultura-no-recem-aprovado-plano-diretor/>> Acesso em: 28/09/2019.

\_\_\_\_\_.; LEMOS, Leticia; LIMA, Pedro; ROLNIK, Raquel. São Paulo na BLACK FRIDAY: até 50% de desconto para o setor imobiliário! **ObservaSP**, São Paulo, 29 de janeiro de 2018. Disponível em <<https://observasp.wordpress.com/2018/01/29/sao-paulo-na-black-friday-ate-50-de-desconto-para-o-setor-imobiliario/>>. Acesso em: 17/03/2018.

SOMEKH, Nadia. Patrimônio cultural em São Paulo: resgate do contemporâneo? **Arquitextos Vitruvius**, São Paulo, 16 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.185/5795>>. Acesso em: 11/06/2018.

\_\_\_\_\_. Patrimônio histórico, Projetos Urbanos e Urbanidade. **Sítio eletrônico do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN**, São Paulo, 30 de julho de 2015. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Patrimonio\\_Historico\\_Projetos\\_Urbanos\\_Urbanidade\\_IPHAN\\_1.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Patrimonio_Historico_Projetos_Urbanos_Urbanidade_IPHAN_1.pdf)>. Acesso em: 09/10/2019.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Preservando o Patrimônio Histórico: um manual para gestores municipais**. Sempreviva Produções e Conteúdo, São Paulo, 2014.

SOUZA, Amanda P.; Peretto, Flavia T.; SEO, He Nem K. O Parque Augusta e o milagre da multiplicação do potencial construtivo: O caso das doações de imóveis para implantação de Parques Municipais no PDE-SP de 2014. In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal (RN). **Anais XVIII ENANPUR 2019**. Natal: EDUFRRN, 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS METROPOLITANOS - SNM; EMPRESA METROPOLITANA DE PLANEJAMENTO DA GRANDE SÃO PAULO AS - EMPLASA; SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO - SEMPLA. **Bens Culturais Arquitetônicos no Município e na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Planimpress Gráfica e Editora Ltda., 1984.

TONASSO, Mariana. C. P. O patrimônio ambiental urbano e sua relação com os instrumentos de preservação na cidade de São Paulo. **Revista CPC (Centro de Preservação Cultural da Universidade de São Paulo)**, São Paulo, n. 23, p. 12-39, jan./jul. 2017.

\_\_\_\_\_. O inventário das zonas especiais de preservação cultural em São Paulo: Conceitos, Metodologia, Critérios e Representatividade. In: Arquimemória 5 – Sobre Preservação do Patrimônio Edificado, 2017, Salvador (BA). **Anais do Arquimemória 5**, Salvador, 2017.

\_\_\_\_\_. **Zonas de conflito? Zoneamento e preservação do patrimônio cultural em São Paulo (1975-2016)**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

VILLAÇA, Flavio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, jan./abr. 2011.

### **Documentos Jurídicos**

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

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, jul. 2001, p. 1.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Projeto de Lei nº 355, de 23 de outubro de 1990**. Altera dispositivos da Lei 9.725, de 02 de julho de 1984, e dá outras providências. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0355-1990.pdf>>. Acesso em: 20/10/2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 002, de 05 de fevereiro de 1991**. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema De Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0002-1991.pdf>>. Acesso em: 10/10/2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 156, de 14 de abril de 1994**. Estabelece procedimentos de listagem de imóveis, direitos de uso e ocupação de solo, no que respeita aos bens integrantes do patrimônio cultural e ambiental do município, e dá outras providências. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0156-1994.pdf>> Acesso em: 20/10/2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 477, de 08 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o Programa de Fomento ao Desenvolvimento de Atividade Econômica em Bens Tombados e dá outras providências. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0477-2017.pdf>> Acesso em: 15/07/2018.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971**. Dispõe sobre instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI-SP, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 31 dez. 1971.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.805, de 01 de novembro de 1972.** Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 03 nov. 1972.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.328, de 02 de dezembro de 1975.** Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, nas zonas de uso especiais Z8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 03 dez. 1975.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.725, de 02 de julho 1984.** Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados; estabelece incentivos, obrigações e sanções, relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 03 jul. 1984, p. 5-7 c. todas.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.835, de 10 de julho 1984.** Regulamenta o artigo 2º da Lei nº 8.328, de 2 de dezembro de 1975, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 12 jul. 1984, p. 8 c. 1.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.598, de 19 de agosto de 1988.** Concede desconto no Imposto Predial relativo a imóveis que forem restaurados e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 20 ago. 1988, p. 1 c. 1.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.923, de 30 de dezembro de 1990.** (Lei Mendonça). Dispõe sobre incentivo fiscal para a realização de projetos culturais, no âmbito do Município de São Paulo. São Paulo: 31 dez. 1990, p.2, c. 2-3.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 34.720, de 5 de dezembro de 1994.** Regulamenta a Lei nº 10.598, de 19 de agosto de 1988, que concede desconto no Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, relativo a imóveis que forem restaurados e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 06 dez. 1994, p. 1 c. 1,2.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.350, de 6 de junho de 1997.** Concede incentivo fiscal aos proprietários de imóveis ou aos patrocinadores das obras de recuperação externa e conservação de imóveis localizados na Área Especial de Intervenção, objeto do Programa de Requalificação Urbana e Funcional – PROCENTRO, ou outro equivalente que venha a ser implantado, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 07 jun. 1997, p. 2-4.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 37.302, de 27 de janeiro de 1998.** Regulamenta a Lei nº 12.350, de 6 de junho de 1997, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 28 jan. 1998, p. 2-3 c. 3, 1.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 44.493, de 15 de março de 2004.** Regulamenta a Lei nº 13.496, de 7 de janeiro de 2003, que dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a área central do Município de São Paulo, nos termos que especifica. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 16 mar. 2004, p. 1 c. 2-4.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.** Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 14 set. 2002, p.1.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.496, de 7 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a área central do Município de São Paulo, nos termos que especifica. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 08 jan. 2003, p. 1-2 c. 3-4, 1.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2005.** Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os planos regionais estratégicos das subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do município de São Paulo. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 6 set. 2004, p. 1.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.062, de 13 de outubro de 2005.** Autoriza o Poder Executivo a receber em doação imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis, bem como a conceder remissão de créditos tributários e anistia a multas incidentes sobre tais imóveis, nos termos e condições que especifica. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 14 out. 2005, p. 1 c. todas.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.096, de 8 de dezembro de 2005.** Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a região adjacente à Estação da Luz, na área central do Município de São Paulo, nos termos que especifica. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 09 dez. 2005, p. 1 c. todas.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 46.996, de 13 de fevereiro de 2006.** Regulamenta a Lei nº 14.096, de 8 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a região adjacente à Estação da Luz, na área central do Município de São Paulo, nos termos que especifica. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 14 fev. 2006, p. 1 c. todas.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 47.144, de 29 de março de 2006.** Regulamenta a aplicação da Lei nº 14.062, de 13 de outubro de 2005, que autoriza o Poder Executivo a receber em doação imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis, bem como a conceder remissão de créditos tributários e anistia de multas incidentes sobre tais imóveis, nos termos e condições que especifica. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 30 mar. 2006, p. 3 c. 1-3.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 47.272, de 12 de maio de 2006.** Dispõe sobre a aplicação da transferência do direito de construir na hipótese de doação de imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 13 mai. 2006, p.1 c. 1-3.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: Lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014;** Texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015.

\_\_\_\_\_. São Paulo Urbanismo. **Operação Urbana Centro.** Lei 12.349, de 6 de junho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo: 07 jun. 1997, p. 1-2 c. todas.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU. **Parcelamento, uso e ocupação do solo do município de São Paulo: Lei municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016;** zoneamento ilustrado. São Paulo: SMDU, 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU. **Decreto nº 57.536, de 15 de dezembro de 2016.** Regulamenta a Transferência do Direito de Construir nos casos em que não há doação do imóvel cedente, prevista nos artigos 124 e 125 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo: 16 dez. 2016, p. 61.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL. **Decreto nº 57.667, de 19 de abril de 2017.** Dispõe sobre a celebração de termos de cooperação com a iniciativa privada de que trata o artigo 50 da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, que tenham por objeto o restauro e a conservação de bens de valor cultural. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo: 20 abr. 2017, p. 1, 3 c. 3-4, todas.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL. **Decreto nº 58.289, de 26 de junho de 2018.** Confere nova regulamentação à Transferência do Direito de Construir com Doação de Imóvel, nos termos dos artigos 123, 126, 127, 128, 130 e 131 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico - PDE; revoga o Decreto nº 57.535, de 15 de dezembro de 2016. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. São Paulo: 27 jun. 2018, p. 1, 3-6 c. todas.

## **Entrevistas**

DEMENATO, Roberto; GOTTARDI, Felipe. 11 dez. 2018.

OKSMAN, Silvio. 14 ago. 2019.

PACCA, Penha. 01 fev. 2019.

SCHENKMAN, Raquel. 08 out. 2019.

SOMEKH, Nadia. 31 jul. 2019.

SUTTI, Weber. 02 nov. 2020.

SZKLO, Ilan. 18 set. 2019

THOMAZ, Fabiana. 29 jan. 2019.

#### **Fotos do Capítulo 4:**

Todas as fotos foram tiradas pela autora em visitas à campo, realizadas entre julho de 2019 e janeiro de 2020, exceto as fotos de número 02, 12, 13, 34, 48, 52 e 54, cujas fontes são:

02 – Sítio Itaim: <<http://web.revistarestauro.com.br/resgatar-das-ruinas-a-casa-bandeirista-do-itaim-bibi/>>. Acesso em: 20/01/2020.

12 – Sítio Santa Luzia: <<https://www.projetovida.com.br/a-escola.php?p=espaco-unidade-infantil>>. Acesso em: 20/02/2020.

13 – Residência Vilanova Artigas: <[https://www.archdaily.com.br/br/01-23367/sete-obras-do-arquiteto-vilanova-artigas-ganham-protecao/23367\\_23395](https://www.archdaily.com.br/br/01-23367/sete-obras-do-arquiteto-vilanova-artigas-ganham-protecao/23367_23395)>. Acesso em: 20/01/2020.

34 – Casa de Vidro: <[http://institutobardi.com.br/?page\\_id=113](http://institutobardi.com.br/?page_id=113)>. Acesso em: 20/01/2020.

48 – Instituto Rogacionista: <<https://www.atados.com.br/ong/instituto-rogacionista-santo-anibal>>. Acesso em: 20/01/2020

52 – Colégio Adventista de Ensino: <<https://pt.foursquare.com/v/pr%C3%A9dio-administrativo-unaspsp/4e3fd5751f6e844232036804?openPhotoId=56d05c86cd105fe2c3a9d3e4>>. Acesso em: 20/01/2020

54 – Associação Cívica Feminina: Google Maps. Acesso em: 20/01/2020

**Fotos de capa de cada capítulo:** Tiradas pela autora em 2019.