

# Revisão do PDE

## Resumo Executivo | Abril de 2022

### Transferência do Direito de Construir (arts. 122 a 133 + LPUOS, art. 24)

- **Democratização do acesso à TDC**

[PDE, art. 125, caput + LPUOS, art. 24, caput] Fortalecer o incentivo à TDC por tombados de pequenas dimensões, aplicando fatores de incentivo que aumentem de forma efetiva e eficaz o potencial transferível. Indicar a revogação do caput do artigo 24 da LPUOS, uma vez que se trata de tema a ser endereçado pelo PDE.

[LPUOS, art. 24, §5º] Aumentar o teto do FUNDURB de modo que se tenha uma faixa específica de uso da TDC para tombados de pequenas dimensões de lote. Indicar revogação do artigo 24, §5º da LPUOS, uma vez que se trata de tema a ser endereçado pelo PDE.

- **Controle da finalidade do instrumento (aplicação dos recursos na preservação do tombado):**

[PDE, art. 129, §1º] Azeitar o controle da finalidade do instrumento, por meio da formalização de previsão legal que autoriza a realização da TDC por meio da assinatura de Termo de Compromisso com o DPH/Conpresp, nos casos em que o tombado não está em bom estado de conservação.

### Incentivo fiscal (art. 66)

- **Regulamentação da isenção de IPTU**

[PDE, art. 66] Regulamentar a isenção de IPTU para imóveis tombados, de forma a tornar efetiva política pública prevista pela Prefeitura e demandada pelo setor há diversas gestões.

## Democratização do acesso à TDC – Fatores de incentivo

Atual	Proposta	Justificativa
<p><b>LPUOS, art. 24, caput</b></p> <p>Art. 24. Na emissão de novas declarações de potencial construtivo passível de transferência de imóveis enquadrados como ZEPEC, nos termos do art. 125 da <a href="#">Lei nº 16.050</a>, de 31 de julho de 2014 – PDE, serão aplicados os seguintes Fatores de Incentivo (Fi):</p> <p>I - 1,2 (um inteiro e dois décimos) para imóveis com área de lote de até 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados);</p> <p>II - 1,0 (um inteiro) para imóveis com área de lote superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) até 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados);</p> <p>III - 0,9 (nove décimos) para imóveis com área de lote superior a 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados) até 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados);</p> <p>IV - 0,7 (sete décimos) para imóveis com área de lote superior a 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) até 10.000m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados);</p> <p>V - 0,5 (cinco décimos) para imóveis com área de lote superior a 10.000m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados) até 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados);</p> <p>VI - 0,2 (dois décimos) para imóveis com área de lote superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) até 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados);</p> <p>VII - 0,1 (um décimo) para imóveis com área de lote superior a 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados).</p>	<p>I (a) – 3 (três inteiros) para imóveis com área de lote de até 100m<sup>2</sup> (cem metros quadrados)</p> <p>I (b) – 2 (dois inteiros) para imóveis com área de lote superior a 100m<sup>2</sup> (cem metros quadrados) até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados)</p> <p>I (c) – 1,2 (um inteiro e dois décimos) para imóveis com área de lote superior a 100m<sup>2</sup> (cem metros quadrados) até 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados)</p>	<p>Uma edificação em um lote pequeno não necessariamente tem uma demanda menor de recursos e de ações de manutenção. Na verdade, muitos de seus proprietários não têm estrutura ou planejamento adequados para acessar renda, linhas de crédito e outras políticas públicas que apoiem a preservação de seus imóveis. A TDC, nesses casos, é instrumento fundamental para favorecer a preservação desses imóveis.</p> <p>O cálculo do potencial transferível previsto no PDE está diretamente ligado ao tamanho do lote. Edificações em lotes exíguos terão potencial transferível também exíguo. O atual fator de incentivo proposto para LPUOS de 20% a maior é pouco eficaz num contexto de lotes muito pequenos – como aqueles entre 80 e 250m<sup>2</sup>. Para contribuir para que o potencial tenha atratividade no mercado, é preciso que esse montante seja maior. Nesse sentido, o fator de incentivo não deve seguir uma progressão aritmética, mas antes uma progressão geométrica, de modo que lotes muito pequenos possam de fato possam tornar seu potencial construtivo liquidável.</p> <p><i>OBS1: os valores numéricos são sugestões a serem validadas por área técnica, respeitado o pressuposto de progressão geométrica do fator de incentivo</i></p> <p><i>OBS2: tal previsão está na LPUOS (2016) como ajuste de rota à política da TDC inicialmente regradada pelo PDE (2014). Por isso a sugestão de que ela seja incorporada ao PDE nessa revisão, ficando revogadas as disposições em contrário.</i></p>

## Democratização do acesso à TDC – Teto do FUNDURB

Atual	Proposta	Justificativa
<p>LPUOS, art. 24, §5º</p> <p>Art. 24, (...)</p> <p>§ 5º O valor pecuniário correspondente à totalidade do potencial construtivo transferido no período referente aos últimos 12 (doze) meses em relação às transferências do direito de construir sem doação nos termos do art. 124 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, não poderá exceder a 5% (cinco por cento) do valor total arrecadado no FUNDURB no mesmo período, considerando a data do pedido da certidão de transferência de potencial construtivo.</p>	<p>§ 5º (a) O valor pecuniário correspondente à totalidade do potencial construtivo transferido no período referente aos últimos 12 (doze) meses em relação às transferências do direito de construir sem doação, nos termos do art. 124 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor total arrecadado no FUNDURB no mesmo período, considerando a data do pedido da certidão de transferência de potencial construtivo, sendo que, desse total, ficam reservados 5% desse limite para serem absorvidos exclusivamente por tombados com até 250m² de área de terreno.</p> <p>§5º (b) Uma vez exauridos os 5% (cinco por cento) direcionados exclusivamente a aos tombados de até 250m² de área de lote, estes apenas poderão se valer dos 5% (cinco por cento) restantes do limite do FUNDURB se não houver, simultaneamente, nenhum outro pedido de transferência oriundo de tombado com perfil distinto dos primeiros.</p>	<p>Dados regularmente disponibilizados por DEUSO/SMUL indicam que o teto do FUNDURB tem sido atingido diversas vezes, e que o perfil de tombados que têm usado o instrumento é bastante similar: ou (i) são donos de elevado montante de potencial transferível e/ou (ii) estão situados em áreas valorizadas da cidade.</p> <p>Para corrigir essa distorção, e para promover o acesso dos pequenos tombados a essa importante política, sugere-se a criação de uma nova faixa de teto do FUNDURB especificamente para essa categoria de tombados.</p> <p><i>OBS1: tal previsão está na LPUOS (2016) como ajuste de rota à política da TDC inicialmente regradada pelo PDE (2014). Por isso a sugestão de que ela seja incorporada ao PDE nessa revisão, ficando revogadas as disposições em contrário.</i></p>

## Controle da finalidade do instrumento – Anuência do órgão de preservação

Atual	Proposta	Justificativa
<p>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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p>	<p>Art. 129, (...)</p> <p>§1º Quando o imóvel cedente apresentar estado de conservação inadequado, a emissão do atestado de conservação do imóvel deverá vir acompanhada da assinatura de Termo de Compromisso junto ao órgão municipal de preservação, por meio do qual se acompanhará a evolução do estado de conservação da edificação a partir da aplicação dos recursos da transferência do direito de construir.</p> <p>§2º Para os fins desta Lei, entende-se que a comprovação do atestado de conservação mencionado no caput traduz ação de fiscalização sobre toda e qualquer edificação tombada, independente de seu grau de preservação, de modo que o atestado oriundo desse processo apresente uma fotografia do estado da edificação no momento de sua elaboração, servindo de subsídio para implementação do instrumento da TDC e de outros incentivos à preservação que se mostrem pertinentes.</p>	<p>É necessário democratizar o acesso aos recursos da TDC.</p> <p>Permitir que os recursos sejam acessados por tombados que não estão em bom estado de conservação é uma forma de democratização da TDC, porque faz com que o recurso da transferência seja o próprio caminho para a alcançar a obrigação legal de preservação do patrimônio.</p> <p>A atual redação do artigo 129 do PDE é lacunar, pois não deixa claro:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. se o atestado de conservação deve ser emitido apenas para os tombados em bom estado de conservação; e</li> <li>2. como exatamente deve ser encaminhada a TDC no caso de um tombado comprovadamente não estar bem preservado.</li> </ol> <p>A sugestão de mudança dos §§1º e 2º propõe o seguinte:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. partindo da premissa de que um tombado nunca finaliza sua preservação – já que o uso requer adaptações e manutenções constantes -, propomos a leitura de que o atestado de conservação não tem como objetivo dizer que o tombado está em bom estado de conservação, mas sim de fazer uma fotografia do estado de conservação do imóvel, no momento da sua emissão.</li> <li>2. quando o atestado indica que o imóvel não está em bom estado, ou que ele precisa de ações de preservação, ele deve vir acompanhado de um termo de compromisso, assinado entre proprietário e DPH/Conpresp, no qual o primeiro se compromete a, assim que acessar os recursos da TDC, aplica-los na preservação do imóvel.</li> </ol> <p>Essa redação traz segurança jurídica para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. DPH/Conpresp: dá respaldo para que o órgão fiscalize um compromisso bem delimitado, o qual deve ser alcançado a partir de recursos financeiros definidos.</li> <li>2. proprietário do tombado: sua obrigação com o recurso da TDC estará bem definida e circunscrita àquilo que está descrito no termo de compromisso</li> </ol>

## Incentivo fiscal – regulamentação da isenção de IPTU para tombados

Atual	Proposta	Justificativa
<p>Art. 66. A aplicação dos instrumentos de política urbana nas ZEPEC-BIR deve seguir as seguintes disposições:</p> <p>§ 1º A transferência do direito de construir de imóveis classificados como ZEPEC-BIR se dará de acordo com o disposto nos arts. 124, 125 e 128 desta lei.</p> <p>§ 2º A concessão de incentivo fiscal de IPTU para imóvel classificado como ZEPEC-BIR, regulamentada por lei específica, estará condicionada à sua restauração, conservação, manutenção e não descaracterização, tomando por referência os motivos que justificaram o seu tombamento, atestado pelo órgão competente.</p>	<p>Art. 66, (...)</p> <p>§1º (...)</p> <p>§2º (...)</p> <p>§3º A regulamentação do incentivo fiscal descrito no parágrafo anterior deverá ser concluída em até doze meses contados a partir da publicação dessa Lei.</p>	<p>O incentivo formulado pelo Plano Diretor de 2014 atende a uma demanda histórica das edificações tombadas por apoio do poder público à preservação de algo que é de interesse social. No entanto a sua aplicabilidade depende de edição de lei específica, o que vem sendo postergado há muitos anos. É urgente, portanto, que se dê aplicabilidade a esse dispositivo.</p>

**instrumentos urbanísticos para  
o financiamento da cidade**

**a efetividade da TDC: agentes,  
gargalos e a formação de  
preço do potencial transferível**

**vivian barbour**

**fórum sp 21 | setembro de 2021**

## tdc | pontos de partida

- finalidade é a preservação do patrimônio cultural edificado
- potencial construtivo adicional é bem público dominical
- TDC como investimento público indireto
- não regulação do preço
- livre negociação entre as partes
- dificuldade no controle da efetividade do instrumento

# questões | potencial declarado e transferido

em 2020 |

potencial declarado:  
2.875.050 m<sup>2</sup>

potencial transferido:  
518.658 m<sup>2</sup>

18% de TDC efetivada

## Evolução de potencial construtivo cedido acumulado em relação ao potencial construtivo declarado acumulado

Instrumento: Transferência do Direito de Construir (TDC)

O indicador apresenta a evolução de potencial construtivo cedido acumulado em relação ao potencial construtivo declarado acumulado.

[Ficha técnica do indicador](#)

[Ficha técnica do instrumento](#)

[Visualizar Tabela de valores do indicador](#)

[Baixar Tabela de valores do indicador](#)

Data inicial:

1989

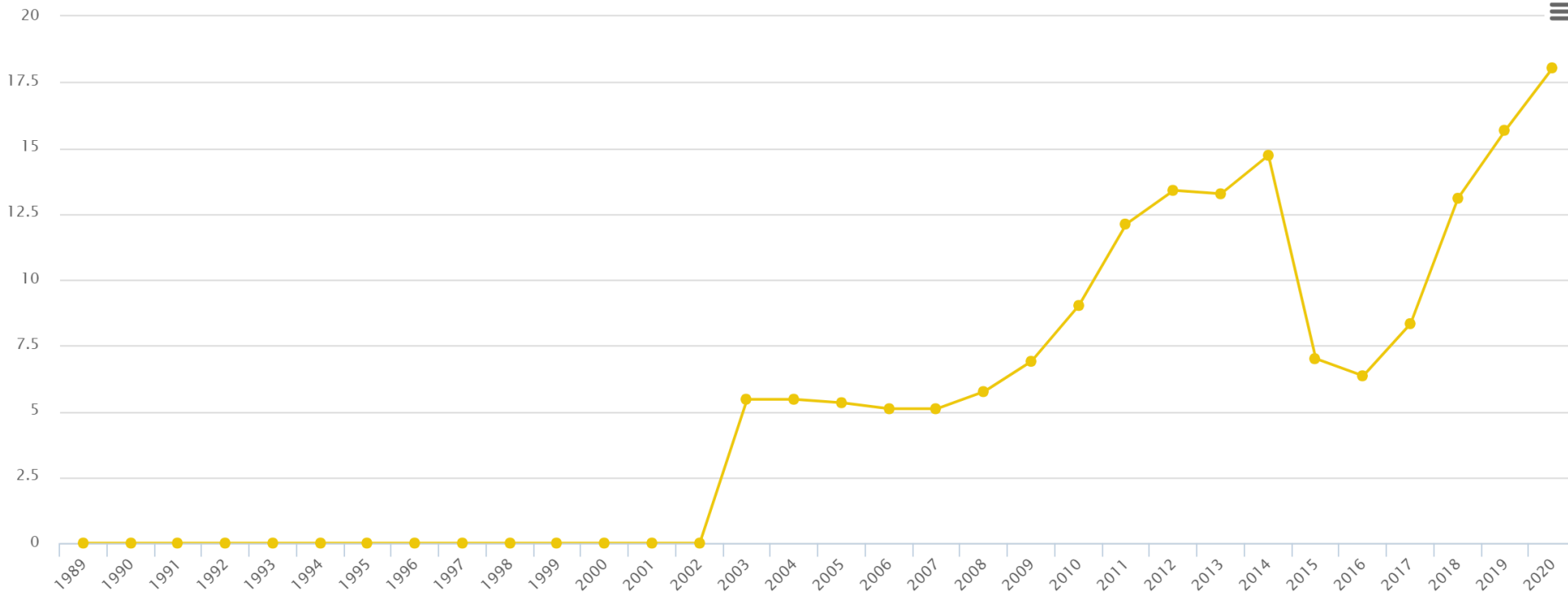
Data final:

2020

Unidade territorial de análise

Município

Percentual (%)



Fonte: Divisão de Monitoramento do Uso do Solo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Prefeitura do Município de São Paulo.

Atualizado até: Dezembro 2020

# questões | quem usa a tdc

fev/2019 – 12  
jun/2020 — transferências —  
realizadas

- apenas uma realizada por pessoa física
- apenas duas realizaram transferência de potencial com montante inferior a mil m<sup>2</sup> (166m<sup>2</sup> e 893m<sup>2</sup>)
- apenas duas tiveram valores transacionados inferiores a um milhão de reais, em comparação à OODC
- as 12 transferências foram feitas por 7 edificações
- 6 imóveis tinham montante de potencial transferível superior 2.500m<sup>2</sup>

concentração do instrumento nas mãos de poucos tombados

ausência significativa de pequenos tombados no uso do instrumento

tombados que tem usado o instrumento (i) possuem elevado montante de potencial ou (ii) estão localizados em áreas valorizadas da cidade. em geral, são instituições com respaldo administrativo, jurídico e financeiro.

# tdc | etapas

## Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência

Documento que informa qual o potencial à disposição do tombado.

**DEUSO/SEL**

## Atestado de Conservação; Projeto; ou Termo de Compromisso

Documento que vincula o uso do recurso, para imóveis com necessidade de restauro.

**DPH Conpresp**

termo de compromisso é assinado antes da efetiva transferência

## Certidão de Transferência de Potencial Construtivo

Documento que formaliza a transferência do potencial a um terceiro.

**DEUSO/SEL  
SP Urbanismo**

momento em que se sabe quanto foi de fato arrecadado com a TDC

## Ações de preservação e restauro

Objetivo da política da transferência de potencial construtivo.

**DPH/Conpresp**

neste cenário, como garantir a efetividade do instrumento?

# questões | precificação do potencial transferível

## OODC

formação do preço regulada pelo PDE (art. 117)

## TDC

preço livremente negociado entre as partes

não há necessidade de comprovação do valor arrecadado para a prefeitura

Problemas dessa lacuna:

- TDC é investimento público indireto
- desvalorização de “bem público por analogia”
- falta de controle da efetividade da política pública

Oportunidade: revisão do PDE em 2021 | Regular, junto à legislação ordinária da TDC, a formação do preço do potencial transferível, tendo como paralelo a precificação do potencial construtivo adicional obtido via Outorga Onerosa.

Regulamentação | Prever a obrigatoriedade de posterior declaração/comprovação do valor pelo qual o potencial foi transferido, com respectivo aditivo ao termo de compromisso.

# questões | controle de finalidade e termo de compromisso no PDE

## regra geral

TDC condicionada ao bom estado de preservação do imóvel (art. 129, caput).

## exceção

exceção admitida para conservação inadequada ou satisfatória (art. 129, §1º).

## controle nos casos de exceção

no caso de conservação insatisfatória, deverá haver verificação das condições do estado do imóvel pelo órgão competente (art. 129, §2º). **COMO?**

## termo de compromisso

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.

**Oportunidade: revisão do PDE em 2021 | Aprimorar o texto do artigo 129 do PDE, para que não haja insegurança jurídica quanto à possibilidade de assinatura de termos de compromisso.**

# questões | objeto do termo de compromisso

não regulação do preço



não comprovação do arrecadado



objeto amplo e indefinido do termo de compromisso

insegurança jurídica para as partes  
inefetividade da política pública

qual deve ser o objeto do termo de compromisso?

bom estado de conservação

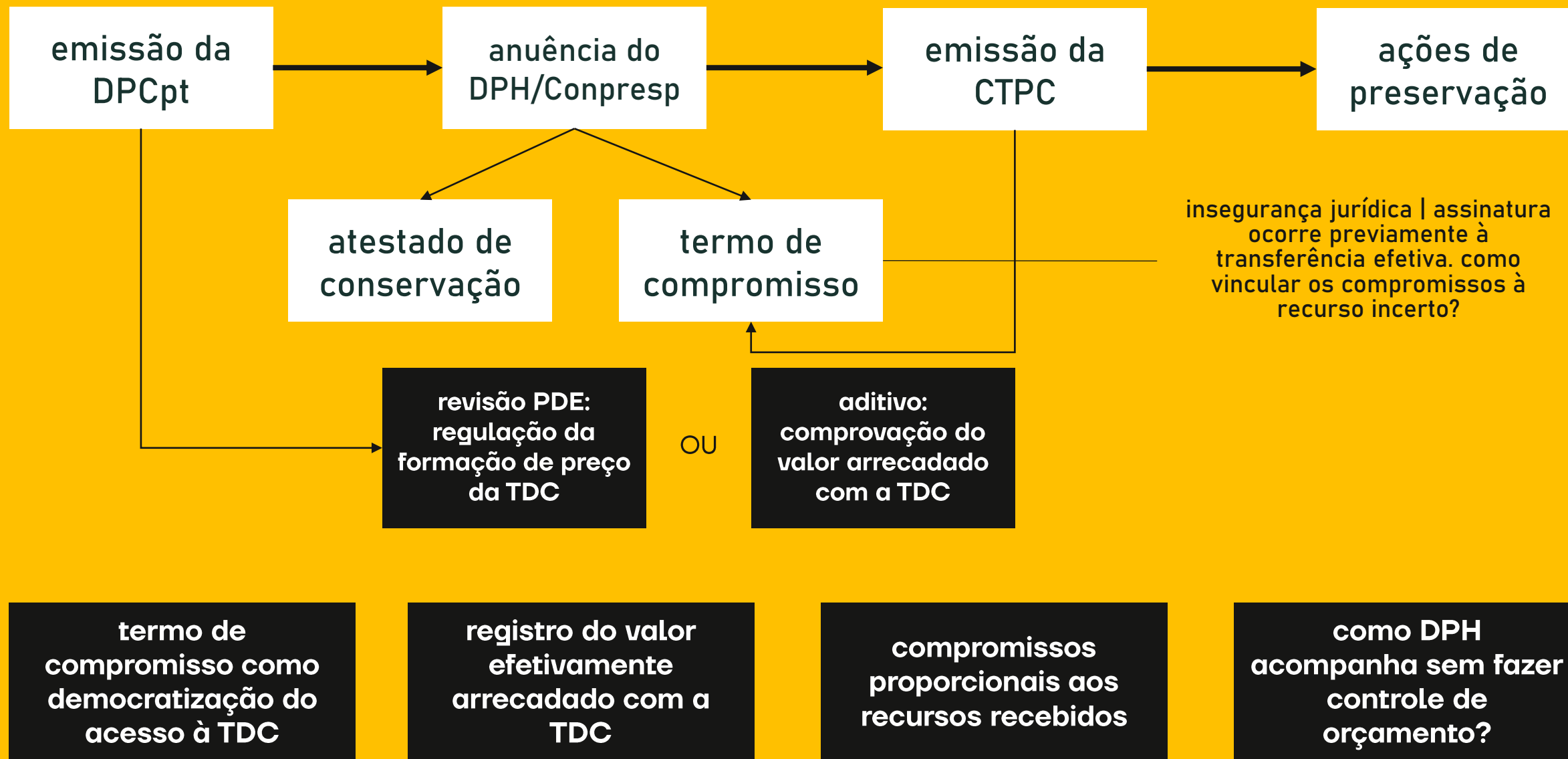
O que é? Quais as nuances desse estado? Existe um ponto de chegada na preservação de um bem tombado?  
Segurança jurídica: se um termo de compromisso surge em função do levantamento de determinado recurso, este deve ser a medida dos compromissos firmados. O compromisso “geral” de preservar o patrimônio cultural já está previsto em legislação ordinária (lei municipal 10.032/85, lei federal 9.605/98, dec. federal 6.514/08), independentemente de TDC.

ações de preservação proporcionais ao valor arrecadado

Necessário saber qual é esse valor – comprovação por parte do interessado.

**Regulamentação | Prever a obrigatoriedade de posterior declaração/comprovação do valor pelo qual o potencial foi transferido, com respectivo aditivo ao termo de compromisso**

# questões | ordem do procedimento



a efetividade da TDC: agentes,  
gargalos e a formação de  
preço do potencial transferível

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Título** | A efetividade da TDC: agentes, gargalos e formação de preço do potencial transferível

**Autora** | [REDACTED] Barbour

**Instituição** | FAUUSP

**Email** | [REDACTED]

**Temas** |

1. Fontes para o financiamento da cidade (prioritário)
2. Patrimônio cultural, histórico e religioso, valorização da memória e da paisagem
3. Desenvolvimento econômico

Quais são os imóveis que tem usado o instrumento urbanístico da transferência do direito de construir (TDC) em São Paulo? Em que medida sua aplicação tem sido efetiva na preservação do patrimônio cultural edificado (PDE, art. 123, I)? O objetivo desse trabalho é fazer um balanço da efetividade da TDC no Município de São Paulo, a partir do binômio (i) acesso ao instrumento pelos tombados e (ii) preservação do patrimônio cultural edificado de fato. Para isso, serão considerados o perfil das edificações tombadas que mobilizaram o instrumento, os gargalos enfrentados em sua regulamentação e os processos de assinatura de termos de compromisso junto ao DPH/Conpresp. Para esse último ponto, será debatida a problemática da falta de regulamentação da formação do preço do potencial transferível, ponto sensível para a governança e efetividade do instrumento. A partir desse diagnóstico, será possível traçar horizontes para o aperfeiçoamento da legislação que rege a TDC, em especial a partir do Plano Diretor Estratégico (PDE).

Em relação ao acesso, é evidente que o uso da transferência do direito de construir ainda é pouco difundido entre as edificações tombadas. São poucas aquelas que emitem suas declarações de potencial passível de transferência, e são menos ainda aquelas que de fato concluem a transferência. A regulação do instrumento em parte é responsável por essa concentração no seu uso. Para evitar o monopólio da transferência por grandes imóveis tombados, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei municipal 16.402/16) trouxe fatores de incentivo e desincentivo ao cálculo do potencial transferível, a depender do tamanho do lote do interessado (art. 24, caput). Quanto maior o lote, menor o potencial

transferível. A despeito disso, o acesso ao instrumento pelos pequenos imóveis e por proprietários pessoas físicas ainda é pouco presente, merecendo atenção as possibilidades de transformação da regulação urbanística para reverter esse quadro.

A efetividade da TDC no que diz respeito à preservação de fato da edificação tombada tem relação direta com a governança sobre os recursos mobilizados pelo instrumento. E o debate sobre os recursos passa por aquele da precificação e negociação do potencial construtivo nas mãos dos tombados. Importante destacar, de início, que o PDE define que o potencial construtivo adicional é bem público dominical de titularidade da Prefeitura, cuja alienação pode ser feita para custear políticas urbanísticas e socioambientais (art. 116, caput e §1º). A obtenção desse potencial se dá por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir, cujos recursos compõem o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) (art. 115, § único).

O potencial construtivo passível de transferência, calculado no âmbito da TDC (art. 125, caput), se assemelha à noção de potencial construtivo adicional, pois não leva em consideração a área já construída no lote. Isso significa que uma edificação tombada que já tenha exaurido seu coeficiente de aproveitamento básico – logo, seu direito de construir inerente ao direito de propriedade – ainda poderá fazer uso do instrumento urbanístico da TDC. Trata-se de ficção jurídica criada com o intuito de garantir ao tombado o acesso aos recursos oriundos da transferência do direito de construir, independentemente do que já tenha construído no lote. Considerando que a negociação e alienação desse potencial se dá entre particulares, é possível dizer que a TDC se configura em espécie de investimento público indireto – porque transaciona um bem que, por analogia, é de titularidade da Prefeitura, e porque retira de um fundo público um montante de recursos que será gerido diretamente por particulares.

Importante destacar que não há previsão legal que regule a formação do preço do potencial transferível e tampouco que obrigue o tombado a declarar e/ou comprovar, ao final do processo de transferência, o montante arrecadado com o instrumento. Sem ter clareza do valor que deixa de entrar no FUNDURB para ser diretamente investido na preservação do bem tombado, a Prefeitura não tem condições de avaliar a efetividade do instrumento urbanístico.

O controle da finalidade da TDC é feito essencialmente pelo DPH/Conpresp, o qual deve dar anuência para a finalização da transferência do direito de construir, por meio da emissão de Atestado de Conservação do imóvel (PDE, art. 129, caput). Quando o imóvel não está preservado, o Plano Diretor abre a possibilidade de que o órgão de preservação exija “do proprietário a adoção de medidas de restauro ou de conservação” (art. 129, §1º). Partindo dessa abertura, a regulamentação infralegal previu a

possibilidade de assinatura de Termo de Compromisso para a realização da TDC, quando o imóvel tombado não está em bom estado de conservação e seu proprietário alega não ter recursos para custear o desenvolvimento do projeto (Resolução Conpresp 23/15, art. 3º).

A imprecisão do quanto estabelecido nos §1º e 2º do artigo 129 do PDE, no que diz respeito à anterioridade da conservação para a efetivação da transferência do direito de construir tem trazido grandes debates no órgão municipal de preservação sobre quais as situações em que esse documento pode ser assinado e sobre qual a abrangência de seu objeto – seria alcançar um suposto estado pleno de conservação ou seria restaurar na medida dos recursos recebidos? Mas como dosar obrigações ao montante arrecadado, se hoje ele é livremente negociado entre particulares, sem qualquer obrigatoriedade de comprovação ao poder público do valor obtido com a transferência?

Imprecisões legais e lacunas na regulamentação da TDC tem trazido dificuldades para garantir que a sua finalidade se verifique. Esse trabalho pretende contribuir com o aperfeiçoamento do instrumento, a partir de uma análise do seu acesso e sua efetividade. Parte importante do respaldo legal da transferência do direito de construir encontra-se no Plano Diretor Estratégico do Município. No contexto de revisão do Plano, esse debate se faz oportuno e tem o condão de democratizar o acesso ao instrumento, de dar maior respaldo ao órgão municipal de preservação nas ações de fiscalização e de garantir segurança jurídica ao tombado que transfere seu potencial.