



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.

Autores:

Amanda Paulista de Souza - USP - apaulista.souza@gmail.com

Flavia Taliberti Peretto - USP - flaviapereto@gmail.com

He Nem Kim Seo - USP - henem.kim@gmail.com

Resumo:

O presente artigo trata da Transferência do Direito de Construir (TDC) no âmbito do Município de São Paulo, dando ênfase à modalidade que envolve a doação de imóvel ao Poder Público para implantação de Parques Municipais, que será tratada a partir do famoso imbróglio do Parque Augusta, em São Paulo. Destacaremos como o mecanismo formulado para a efetivação de tal modalidade promove uma multiplicação significativa do potencial construtivo transferível quando comparado ao potencial construtivo que poderia ser, de fato, exercido no imóvel - multiplicação esta inexistente nas demais modalidades de TDC e que implica em uma rentabilidade expressiva de potencial e, conseqüentemente, de metros quadrados (m²) alienáveis. Por fim, teceremos breves considerações sobre os efeitos que esta modalidade de TDC pode acarretar no mercado de compra e venda de potencial construtivo.

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.

INTRODUÇÃO

A Transferência do Direito de Construir (TDC) é um instrumento que, em linhas gerais, permite que o proprietário de um imóvel considerado de interesse público possa transferir ou alienar, para outro imóvel, o potencial construtivo correspondente ao seu direito de construir, nos casos em que este não puder ser exercido total ou parcialmente no terreno de origem. Definido como um instituto jurídico e político pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), no Município de São Paulo, ele tem despertado particular interesse do mercado após a sua regulamentação mais recente pelo Plano Diretor Estratégico, aprovado pela Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (PDE-2014).

De acordo com os artigos 122 a 133 desta Lei, a TDC é autorizada para viabilizar o cumprimento das seguintes finalidades: a proteção de imóveis tombados e de significativo valor histórico e cultural; a execução de melhoramentos viários voltados à implantação de corredores de ônibus; a realização de programas de regularização fundiária e provisão de Habitação de Interesse Social (HIS); a implantação de Parques Municipais e a proteção de áreas verdes particulares.

Passados quase 4 anos da aprovação do PDE-2014, entretanto, a modalidade de TDC que envolve a doação de imóvel ao Poder Público para implantação de Parques Municipais andava a passos lentos e ocupava uma posição coadjuvante no universo emergente da TDC. Até então sem despertar muita atenção, tal modalidade passou a ter destaque ao se apresentar como a solução mais viável ao famoso imbróglgio do Parque Augusta, cujo acordo entre Ministério Público, proprietárias (Cyrela e Setin), Prefeitura e Sociedade Civil foi homologado pela Justiça em setembro de 2018¹. Mais do que permitir selar o citado acordo, a modalidade da TDC com doação para a implantação de Parques Municipais, se revelou, a partir do referido caso, como uma empreitada valiosa e surpreendentemente rentável para o mercado privado de potencial construtivo.

¹ Informações publicados na Folha de São Paulo, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/09/justica-homologa-acordo-de-construtoras-e-prefeitura-de-sp-sobre-parque-augusta.shtml>> Acessado em: 18/11/2018

No presente artigo, teceremos considerações acerca da Transferência do Direito de Construir (TDC) no âmbito do Município de São Paulo, dando ênfase à modalidade que envolve a doação de imóvel ao Poder Público para implantação de Parques Municipais. Destacaremos como o mecanismo formulado para a efetivação de tal modalidade promove uma multiplicação do potencial construtivo transferível quando comparado ao potencial construtivo que poderia ser, de fato, exercido no imóvel - multiplicação esta inexistente nas demais modalidades de TDC e que implica em uma rentabilidade significativa de potencial e, conseqüentemente, de metros quadrados (m²) alienáveis.

Para tanto, dividiremos o presente trabalho em 3 sessões: iniciaremos com uma breve introdução à disciplina da TDC no Município de São Paulo, dando destaque à regulamentação vigente consubstanciada no PDE-2014; seguiremos nos debruçando particularmente sobre a modalidade da TDC com doação de imóvel para implantação de Parques Municipais e apresentaremos os dados obtidos por meio das simulações realizadas, que indicam um padrão de multiplicação do potencial construtivo transferível; e, por fim, fecharemos nosso artigo com conclusões e apontamentos que nos permitam desenvolver e nos aprofundar ainda mais no tema ora proposto.

A TDC NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O Estatuto da Cidade, aprovado nos termos da Lei Federal nº 10.257/2001, é um marco legislativo para a Transferência do Direito de Construir ao estabelecê-la como um instituto jurídico e político aplicável em todo território nacional e ao delegar aos Municípios a competência de regulamentá-la por meio de lei baseada em Plano Diretor correspondente². Todavia, em termos da disciplina da TDC, o Estatuto da Cidade discorre resumidamente sobre o tema, se atendo a conceituar o instituto como a *possibilidade, aos proprietários, de alienar ou exercer o direito de construir* correspondente aos imóveis que estejam adequados ao cumprimento das seguintes finalidades: (i) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (ii) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; (iii) implementação de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Em outras palavras, caso um proprietário tenha um imóvel tombado e não puder exercer em seu próprio lote o direito de construir que ainda lhe cabe em virtude de eventuais restrições do tombamento, ele poderá exercê-lo em outro local, de maneira a garantir a adequada preservação do bem e de não ver prejudicado seu direito de construir. Nos termos do Estatuto da Cidade, é possível, ainda, que o proprietário ofereça em doação o imóvel, caso seja interessante ao cumprimento de uma das finalidades elencadas; seria o caso, por exemplo, do proprietário que doa à Municipalidade um imóvel ocupado por famílias de baixa renda que poderá ser objeto de regularização fundiária, em troca do exercício ou da alienação do direito de construir correspondente ao imóvel doado.

² Vide arts. 4º, V, 'o' e 35 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Especificamente no Município de São Paulo, a TDC já estava disciplinada e vinha sendo aplicada antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade. A primeira iniciativa municipal de discipliná-la foi em 1984, por meio da Lei nº 9.725/84, e tratava da TDC exclusivamente voltada aos imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico, enquadrados como zona de uso especial Z8-200³. A ideia era de que a TDC atuasse como um instrumento de incentivo à preservação e conservação dos aproximadamente 248 imóveis demarcados como Z8-200 pelas Leis Municipais nº 8.328/75, nº 8.759/78, nº 8.769/78, nº 8.848/78 e nº 9.725/84 (PERETTO, 2017). Tais imóveis poderiam utilizar ou alienar o seu potencial construtivo correspondente, desde que a transferência ficasse circunscrita aos imóveis inseridos na zona de uso contígua, o que imprimia um caráter mais limitado à efetivação do instrumento.

Ainda que tal iniciativa nem sempre seja avaliada como um sucesso - uma vez que apenas 3 imóveis se utilizaram da TDC nos termos da Lei Municipal nº 9.725/84 (PERETTO, 2017) -, seu caráter inovador é inegável. É preciso ter em mente que foi no Brasil da década de 70 o início das discussões sobre a TDC e sobre o conceito do "Solo Criado" e que estes pressupõem questões delicadas do ponto de vista jurídico, como, por exemplo, a separação entre o direito de propriedade regulamentado pela legislação civil federal e o direito de construir sobre o lote adquirido, regulamentado, em geral, pelo plano diretor municipal e leis de uso e ocupação do solo; ou, ainda, a legitimidade do Estado para limitar o exercício do direito de propriedade individual por meio da fixação de um coeficiente de aproveitamento para cada lote. Tais pressupostos foram debatidos⁴ e tratados na chamada "Carta de Embu", de 1976, na qual, contemporaneamente a países como Estados Unidos e Itália, foram consolidadas as bases do conceito de Solo Criado e de instrumentos dele decorrentes, como a TDC e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Neste sentido que a Lei Municipal nº 9.725/84 se apresenta como uma normativa inovadora, pois se propôs a disciplinar as primeiras experiências da TDC no Brasil. Vale, no entanto, ressaltar que tal legislação dispunha de uma única finalidade autorizadora para o exercício da TDC - a saber, a preservação de determinados imóveis protegidos -, fato este que acabou contribuindo para uma caracterização da TDC sobretudo como um instrumento de proteção ao patrimônio histórico. Tal caracterização foi ainda reforçada quando da aprovação da Lei Municipal nº 12.349/1997, que instituiu a Operação Urbana da região Central de São Paulo, cuja disciplina vinculava e circunscrevia, novamente, a possibilidade de TDC aos imóveis tombados e dotados de valor histórico e cultural.

³ A primeira iniciativa, no âmbito do Município de São Paulo, de proteção dos imóveis dotados de valor histórico e cultural data de 1974, quando a Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep) realizou um levantamento publicado na forma do documento "Edifícios de valor histórico e paisagístico" e que posteriormente foi incorporado na Lei Municipal nº 8.328, de 2 dezembro de 1975 que criou as zonas de uso Z8-200, cujo objetivo era justamente o de preservar os imóveis dotados de valor histórico e cultural (PERETTO, 2017).

⁴ Como forma de embasar os debates realizados nos Seminários de São Sebastião e São Paulo de 1976, a Fundação Prefeito Faria Lima solicitou ao jurista Eros Grau a formulação de um parecer acerca dos aspectos jurídicos da noção de Solo Criado, tendo em vista o debate sobre a constitucionalidade da fixação, pelo Município, de um coeficiente único de aproveitamento do solo e do próprio instrumento que ele se referiu como "transferibilidade do 'direito de criar solo'". Para mais, ver o documento disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894685/mod_resource/content/0/08%20Carta%20do%20Embu.pdf>

Foi somente com a aprovação das Leis Municipais nº 13.430/2002 e 13.885/2004, que instituíram, respectivamente, o Plano Diretor Estratégico e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que a vinculação exclusiva entre TDC e imóveis tombados deixou de existir. Neste sentido, não podemos dizer que o Estatuto da Cidade teve impactos menos significativos na cidade de São Paulo pelo fato desta já usufruir de uma disciplina prévia da TDC, uma vez que a abertura do leque de finalidades autorizadoras e mesmo a possibilidade de doação do imóvel, ambos determinada pela Lei Federal, tiveram reflexo nas legislações municipais posteriores⁵.

No entanto, apesar do aumento das finalidades autorizadoras no PDE-2002, ao longo dos 12 anos de sua vigência, foram emitidas apenas 39 Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência⁶ e somente 48 transferências de potencial construtivo foram, de fato, efetivadas - sendo que das 39 Declarações, apenas 1 voltava-se à finalidade diferente da preservação de imóveis tombados⁷. Tais dados nos permitem afirmar que em que pese a TDC ter se mantido como um relevante instrumento de incentivo ao patrimônio histórico no período de 2002 a 2014, como instrumento geral da Política Urbana municipal, a TDC produziu efeitos marginais, considerando a baixa adesão do mercado às demais finalidades autorizadoras.

Este cenário, porém, sofreu alterações a partir da disciplina estabelecida pelo Plano Diretor Estratégico de 2014, aprovado pela Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014: apenas em 2015 foram emitidas 63 Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência, chegando a um total acumulado de 152 em outubro de 2018. Em termos de m² de potencial construtivo, isso representa uma somatória de 1.530.228,10 m² de potencial construtivo disponibilizado no mercado. Já quanto às transferências, foram efetivadas 40 até outubro de 2018.

Comparativamente aos dados do período de 2002 a 2014, o aumento da emissão de Declarações e dos episódios de efetivação de Transferência em apenas 4 anos da vigência do PDE-2014 é bastante expressivo. As hipóteses explicativas de tal aumento seriam objeto de um estudo mais aprofundado, muito além do escopo deste artigo; no entanto, destacamos três aspectos que podem ter influenciado no referido aumento, tendo em vista que as finalidades autorizadoras da TDC não foram significativamente alteradas pela disciplina do PDE-2014. São elas: a fixação de um coeficiente de aproveitamento básico único para todo o

⁵ Vale ressaltar que a Lei Municipal nº 13.430/2002 estabelece, em seu art. 217, exatamente as mesmas finalidades autorizadoras da TDC que o art. 35 do Estatuto da Cidade.

⁶ Em linhas gerais, o procedimento da TDC no Município de São Paulo é realizado em duas etapas: na primeira, o proprietário do imóvel deve solicitar a Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência, na qual será registrada a quantidade de potencial que ele poderá utilizar ou alienar. Uma vez emitida tal Declaração pela Prefeitura, o proprietário poderá efetivamente transferir, parcial ou totalmente, seu potencial para outro imóvel de sua escolha, cujo registro constará na Certidão de Transferência de Potencial Construtivo, também emitida pela Prefeitura. Neste sentido, ao nos referirmos às 38 Declarações solicitadas no período de 2002 a 2014, nos referimos à primeira etapa do procedimento; já quanto às 48 transferências, nos referimos à quantidade de Certidões que foram emitidas (considerando que cada imóvel pode transferir quantas vezes desejar, até o limite do seu potencial registrado na Declaração).

⁷ A exceção se refere ao imóvel São Paulo Golf Club, cuja finalidade é a preservação de área de interesse ambiental de propriedade particular.

Município, o ajuste nos valores de referência da OODC e a nova disciplina da TDC que não prevê o desconto da área construída. Vejamos.

O PDE-2014 propôs um novo modelo de ordenação da transformação urbana no Município, mediante a adoção de um conjunto de diretrizes, objetivos e estratégias, dentre as quais, a fixação de um coeficiente de aproveitamento (CA) básico igual a 1 para toda a cidade, que pode ser alcançado gratuitamente por qualquer empreendimento. Nos termos da referida lei, qualquer empreendimento que exceder o CA básico 1 estará obrigado a respeitar o limite imposto pelo CA máximo (que não pode ser ultrapassado) e a adquirir onerosamente o potencial construtivo excedido, seja mediante a contrapartida financeira da OODC, cujo valor e venda são orquestradas pela Municipalidade, seja pela compra de potencial construtivo transferível oriundo da TDC, cujo valor e venda estão sob o domínio de particulares. Neste sentido, a fixação de um CA básico único em todo o Município equalizou a exigibilidade de aquisição, pelo particular, de potencial construtivo adicional - um avanço em relação à legislação anteriormente vigente, que estabelecia CAs básicos mais altos e diversos a depender da Subprefeitura, o que tornava a aquisição de potencial construtivo menos equilibrada.

Ao mesmo tempo, o PDE-2014 estabeleceu uma nova disciplina e ajustou os valores de referência para o cálculo da contrapartida financeira da OODC. Com isso, os valores da OODC aumentaram - o que era esperado, à vista da necessidade de sua atualização - porém, tal aumento foi considerado excessivo pelos agentes privados. Este fato trouxe destaque à TDC como uma opção viável de aquisição de potencial construtivo pelo mercado, uma vez que o valor do metro quadrado adquirido por TDC é fixado por meio de uma negociação entre particulares e tende a ser inferior ao valor da OODC correspondente. Passou, então, a haver uma ampliação do interesse do mercado na procura de imóveis dispostos a alienar seu potencial construtivo. Aliado a tal ampliação, o fato da disciplina estabelecida pelo PDE-2014 não obrigar o desconto da área construída quando do cálculo do potencial construtivo transferível serviu de incentivo ao aumento das solicitações de Declarações, vez que a quantidade de potencial disponibilizada ao uso ou alienação, pelo proprietário, passou a ser mais generosa. Isso também possibilitou que imóveis tombados cuja construção já havia ultrapassado o potencial construtivo máximo do terreno pudessem usufruir desse recurso.

Diante deste cenário, fica mais fácil situarmos a TDC no contexto da Política Urbana proposta pelo PDE-2014 e entender que ela pode vir a cumprir, a longo prazo, um papel transformador no mercado de compra e venda de potencial construtivo.

Atualmente, são 6 as finalidades autorizadas da TDC no Município de São Paulo, conforme o art. 123 do PDE-2014:

- I - a preservação de bem de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural;
- II - a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus;
- III - a implantação de parques planejados situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;

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

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

VI - programas de provisão de Habitação de Interesse Social.

Dentre tais finalidades, parte delas deve ser realizada por meio da modalidade de TDC que prevê a doação do imóvel à Municipalidade e, as demais, por meio da modalidade em que não há doação. Cada qual tem critérios, mecanismos e procedimentos diferentes, que veremos a seguir.

A modalidade de TDC em que *não há doação de imóvel* está circunscrita a duas finalidades: a de preservação de imóveis tombados e a de proteção de imóveis particulares de interesse ambiental. Disso decorre que a referida modalidade de TDC é permitida apenas aos imóveis demarcados como ZEPEC⁸ (Zona Especial de Preservação Cultural), especificamente BIR e APC⁹, e como ZEPAM (Zona Especial de Proteção Ambiental)¹⁰.

Já a modalidade de TDC em que *há doação de imóvel* está voltada ao cumprimento de um leque maior de finalidades, como é o caso da promoção da regularização fundiária, provisão de Habitação de Interesse Social, execução de melhoramentos viários voltados à implantação de corredores de ônibus e a implantação de Parques Planejados situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana¹¹.

Vale dizer que dentre as modalidades de TDC estabelecidas pelo PDE-2014, a TDC sem doação voltada especificamente à preservação das ZEPECs é, sem dúvida, a que ostenta maior número de solicitações: de acordo com os dados da Coordenadoria de Legislação de Uso e Ocupação do Solo da Prefeitura de São Paulo, 152 imóveis tombados tiveram a sua Declaração emitida e 36 transferências de potencial construtivo a partir de imóveis demarcados como ZEPEC-BIR foram realizadas no período entre agosto de 2014 e outubro de 2018, o que representa quase 90% do total de TDCs sem doação deste período.

⁸ Nos termos do parágrafo único do art. 61 do PDE-2014, todo imóvel tombado é enquadrado como ZEPEC. Neste sentido, há uma vinculação automática entre tombamento e zona de uso ZEPEC.

⁹ O PDE-2014, em seu art. 63, discrimina quatro categorias de ZEPEC, sendo elas: Bens Imóveis Representativos (BIR), que recaem sobre imóveis com valor histórico, arquitetônico, artístico e cultural, inclusive aqueles com valor referencial para a comunidade; Áreas de Urbanização Especial (AUE), que recaem sobre porções da cidade que apresentam morfologias urbanas homogêneas e singulares no que se refere a traçado viário, arborização e índices urbanísticos; Áreas de Proteção Paisagística (APPa), que recaem sobre áreas ambientalmente significativas; e Áreas de Proteção Cultural (APC), que recaem sobre imóveis que exercem atividades culturais que dinamizam o uso do espaço público no seu entorno, tais como cinemas e teatros de rua, e que têm significado afetivo, simbólico e/ou religioso para a comunidade.

¹⁰ Em tais casos, o cálculo do potencial construtivo passível de transferência correspondente ao imóvel solicitante é feito considerando: a área do terreno (Atc); seu coeficiente de aproveitamento básico (CAbas); e o fator de incentivo (Fi), definido conforme a área do lote. Para mais, vide art. 124 do PDE-2014 e art. 24 da LPUOS-2016.

¹¹ Em tais casos, o cálculo do potencial passível de transferência correspondente ao imóvel solicitante é feito considerando: a área do terreno (Atc); o coeficiente de aproveitamento máximo correspondente (CAmax); e o fator de incentivo (Fi), que será alterado de acordo com a finalidade a ser atingida. Para mais, vide art. 127 do PDE-2014.

Prevendo tal movimento com base nas experiências anteriores de regulamentação da TDC no Município e no aumento de solicitações acima citado, o Poder Público, por meio da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016), complementou o regramento do PDE-2014 apenas para a modalidade sem doação, estabelecendo uma disciplina mais robusta, caracterizada por limitações, obrigações e fatores de incentivo específicos, em uma tentativa de equilibrar e controlar o potencial construtivo que passou a ser disponibilizado no mercado particular a partir de tais TDCs¹².

Entretanto, o que parece não ter sido previsto pelo Poder Público Municipal foi a multiplicação de potencial construtivo que a modalidade de TDC com doação para a implementação de parques proporciona.

A TDC PARA IMPLANTAÇÃO DE PARQUES MUNICIPAIS

Foi a partir do caso do Parque Augusta - quase 4 anos após o início da vigência do PDE-2014 - que, pela primeira vez, a Coordenadoria de Legislação de Uso e Ocupação do Solo da Prefeitura de São Paulo foi provocada a fazer os cálculos referentes à TDC com doação para implantação de Parques Municipais. Até então, todas as solicitações voltadas à tal modalidade cumpriam o regramento do Decreto Municipal nº 57.535/2016, que imprimia um procedimento moroso a todas as finalidades de TDCs com doação, a ponto de representá-las, ainda hoje, às fases mais iniciais de análise.

Entretanto, o Decreto Municipal nº 58.289/2018 alterou o referido procedimento, garantindo celeridade ao processo de análise das TDCs com doação. O caso do Parque Augusta foi analisado integralmente de acordo com tal Decreto, o que lhe conferiu não apenas a rapidez necessária - visto que o acordo em sede de ação judicial dependia disso¹³ - mas também o status de primeiro caso de TDC com doação para implantação de Parques que chegou mais próximo das etapas finais de cálculo.

O CASO DO PARQUE AUGUSTA

O Parque Augusta é um terreno de aproximadamente 24.000m², localizado em uma região nobre do Município de São Paulo. Desde a década de 1970, ele encontra-se

¹² Com a intenção de equilibrar a operacionalização dos instrumentos urbanísticos da TDC e da OODC, a LPUOS-2016 estabeleceu que a compra de potencial construtivo adicional via TDC de imóveis enquadrados como ZEPEC fica limitada a 5% do valor arrecadado pelo FUNDURB nos 12 meses anteriores ao mês do requerimento da transferência (LPUOS, art. 24, § 5º), considerando que a OODC constitui a fonte de renda mais expressiva desse fundo. Outra estratégia prevista por essa lei é a aplicação de fatores de incentivo conforme a área dos lotes dos imóveis tombados (LPUOS, art. 24), buscando estimular que os imóveis tombados pequenos - que constituem a grande maioria dos bens protegidos da cidade - também se utilizem da TDC. Com a aplicação desses fatores imóveis com área de lote de até 500,00 m² tiveram um acréscimo de 20% no seu potencial construtivo transferível, enquanto que os imóveis com área de lote maior do que 50.000,00 m² poderão transferir apenas 10% da área do seu terreno.

¹³ Nos referimos à 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.

subutilizado, restando-lhe apenas alguns vestígios do antigo colégio Des Oiseaux, que foi demolido na década de 60¹⁴.

Em 2013, no entanto, foi realizada a venda do referido terreno a duas incorporadoras (Cyrela e Setin), interessadas na aprovação de um projeto de uso misto que, pela Legislação de Uso e Ocupação do Solo vigente à época (LPUOS-2004), era permitido. Protocolado o processo de licenciamento junto à Prefeitura, tomou força um movimento que há anos existia e que reivindicava que o terreno fosse destinado à implantação de 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.

Começou-se, então, a ser desenhado uma tratativa de acordo entre Cyrela e Setin, Ministério Público, organizações da sociedade civil interessada e Prefeitura Municipal de São Paulo. Tal acordo, apresentado à Justiça em agosto de 2018 e por ela homologado em setembro do mesmo ano prevê que: será realizada a TDC com doação de imóvel para viabilizar a implantação de Parque Municipal na área, que garantirá às incorporadoras a possibilidade de uso e alienação de aproximadamente 3.400 m² de potencial construtivo; em contrapartida, as empresas assumiram o pagamento de R\$ 10 milhões de reais, dos quais 60% será destinado às obras de implantação do parque e 40% será destinado a um fundo para a sua manutenção, reforma de escolas municipais de educação infantil e implantação de um corredor verde conectando o Parque à Praça Roosevelt.



Fig. 1: Situação atual do terreno. Fig. 2: Localização do futuro Parque Augusta e a *Boulevard* de conexão com a Praça Roosevelt. Fonte: Folha de São Paulo, 2018.

¹⁴ A quadra do Parque Augusta foi tombada em 2004 pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP), por meio da Resolução de Tombamento nº 23. De acordo com a Resolução, a área abrigava o Palacete Uchoa cuja ampliação serviu para abrigar as instalações do Colégio Des Oiseaux na primeira década do século XX. Demolido na década de 60, fazem parte do tombamento as construções remanescentes do colégio e o maciço arbóreo.

Se nos determos somente aos números expostos, a impressão inicial é a de que o acordo não foi tão benéfico às incorporadoras; afinal, além do pagamento de módicos R\$ 10 milhões de reais, ela obteve uma baixa quantidade de m² transferíveis, correspondente a 14% da área do seu terreno. O benefício, de fato, não fica evidenciado por estes números; ele somente pode ser auferido em sua integralidade quando simularmos possíveis transferências que poderão ser realizadas com o potencial construtivo cedido.

De acordo com as projeções e simulações feitas no bojo deste artigo, os aproximados 3.400 m² de potencial construtivo garantido às incorporadoras se multiplicam enormemente quando efetivamente transferidos para outros imóveis. Por exemplo, caso a transferência fosse feita integralmente para empreendimentos residenciais localizados na Subprefeitura da Vila Mariana, os mesmos 3.400 m² poderiam se transformar em mais de 200.000 m². Caso a transferência fosse feita integralmente para uma Subprefeitura com menos oferta de infraestrutura pública e, portanto, com valores de referência da OODC mais baixos, como é o caso da Vila Prudente, os 3.400 m² poderiam corresponder a quase 600.000 m². Vejamos como chegamos nestes resultados.

UMA SURPRESA, DIVERSAS CONFIRMAÇÕES

Para compreendermos a multiplicação acima, é preciso ter em mente que o procedimento da TDC é composto de duas etapas. Na primeira, o imóvel apto ao cumprimento de uma das finalidades da TDC solicita a emissão de uma Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência, na qual será certificada a quantidade de potencial construtivo que o proprietário tem disponível para utilizar ou alienar. No caso do Parque Augusta, os proprietários gozarão de algo em torno de 3.431,49 m²¹⁵.

Já na segunda etapa, efetiva-se a transferência total ou parcial do potencial do imóvel cedente - calculado na primeira etapa - para um imóvel receptor. Ressalta-se que nem sempre a quantidade de metros quadrados que é retirada do imóvel cedente é idêntica à recebida pelo imóvel receptor, ou, em outras palavras: não é porque o imóvel cedente aliena 300 m² de potencial construtivo que o imóvel receptor necessariamente receberá os 300 m²; ele poderá receber uma quantidade maior ou menor, a depender de sua localização. Isso porque a concepção da TDC do PDE-2014 preconiza que o valor do m² de potencial construtivo deve variar de acordo com o local para o qual será transferido, levando em consideração a escala de investimento público voltado à implantação de infraestrutura que já foi disponibilizado para o local.

Em razão disso, a transferência realizada na segunda etapa prescinde de um cálculo que age como uma *fórmula de equivalência* entre a área que é retirada do imóvel cedente e a área que chega até o imóvel receptor. Para tanto, são multiplicados a quantidade de

¹⁵ No presente artigo, utilizaremos o valor de 3.431,49m² para nos referirmos ao potencial construtivo transferível do Parque Augusta. O cálculo foi feito nos termos do art. 127 do PDE-2014 e considerando os dados, inclusive de área do terreno, disponibilizados no portal GeoSampa, da Prefeitura de São Paulo. Vale, entretanto, ressaltar que o número ora apresentado pode sofrer alterações quando do cálculo oficial pelos órgãos competentes do Município, uma vez que nele considera-se a área de terreno constante da Matrícula de Registro de Imóveis.

potencial construtivo a ser cedido e o valor do m² do imóvel cedente, cujo resultado deve ser dividido pelo produto da multiplicação do valor do m² de OODC do imóvel receptor e o CA máximo do imóvel cedente ou doador¹⁶.

Em virtude desta equação, temos que quanto menor o valor do m² de OODC do terreno receptor, maior será o resultado do cálculo - ou seja, maior a quantidade de m² que o imóvel receptor receberá. Assim, a equação garante que a operação da TDC funcione em conformidade com a diferenciação dos valores do m² dos terrenos na cidade, fazendo com que os imóveis receptores localizados em áreas menos valorizadas da cidade recebam mais potencial construtivo do que aqueles localizados em áreas mais nobres.

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 m² passariam a valer 212.980,99 m², enquanto na Vila Prudente, o mesmo potencial passaria a valer 583.162,24 m². 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 original na Vila Mariana e a quase 170 vezes na Vila Prudente!

A obtenção de tais resultados demandou certos recortes metodológicos. Primeiramente, foram selecionadas as Subprefeituras da Vila Mariana e Vila Prudente como referências comparativas por serem localidades nas quais o mercado imobiliário tem, de fato, atuado por meio da compra de potencial construtivo adicional via TDC e por apresentarem valores de m² distintos, tendo em vista que a primeira faz parte dos bairros do Sudoeste paulistano (Villaça, 2011) onde o preço da terra é mais valorizado enquanto que a segunda, por mais que faça parte da recente atuação do mercado, ainda não passou por tal processo de valorização da terra. Além disso, essas Subprefeituras fazem parte de diferentes Macroáreas¹⁷, o que significa que foram previstas diferentes estratégias de ordenamento do solo para cada uma delas por parte do Poder Público, o que também influencia no cálculo da TDC.

¹⁶ Nos termos do art. 128 do PDE-2014: $PCr = (PCpt \times VTcd) / (Cr \times CAmax\ cd)$, sendo:

PCr - potencial construtivo equivalente a ser recebido no imóvel receptor;

PCpt - potencial construtivo passível de transferência, conforme consta da declaração expedida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano;

VTcd - valor unitário, valor por 1m² (um metro quadrado), do terreno cedente ou doado de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa vigente na data de referência ou doação, conforme consta da declaração expedida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano;

Cr - valor unitário, valor por 1m² (um metro quadrado), da contrapartida da outorga onerosa no imóvel receptor;

CAmaxcd - coeficiente de aproveitamento máximo do imóvel cedente ou doado, vigente na data de referência ou de doação, conforme consta da declaração expedida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

¹⁷ A macroáreas são porções homogêneas do território definidas no Mapa 2 do PDE de 2014, que orientam os objetivos do planejamento urbano no Município bem como a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais. A Subprefeitura da Vila Mariana está inserida na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC), enquanto a da Vila Prudente, na Qualificação da Urbanização (MQU).

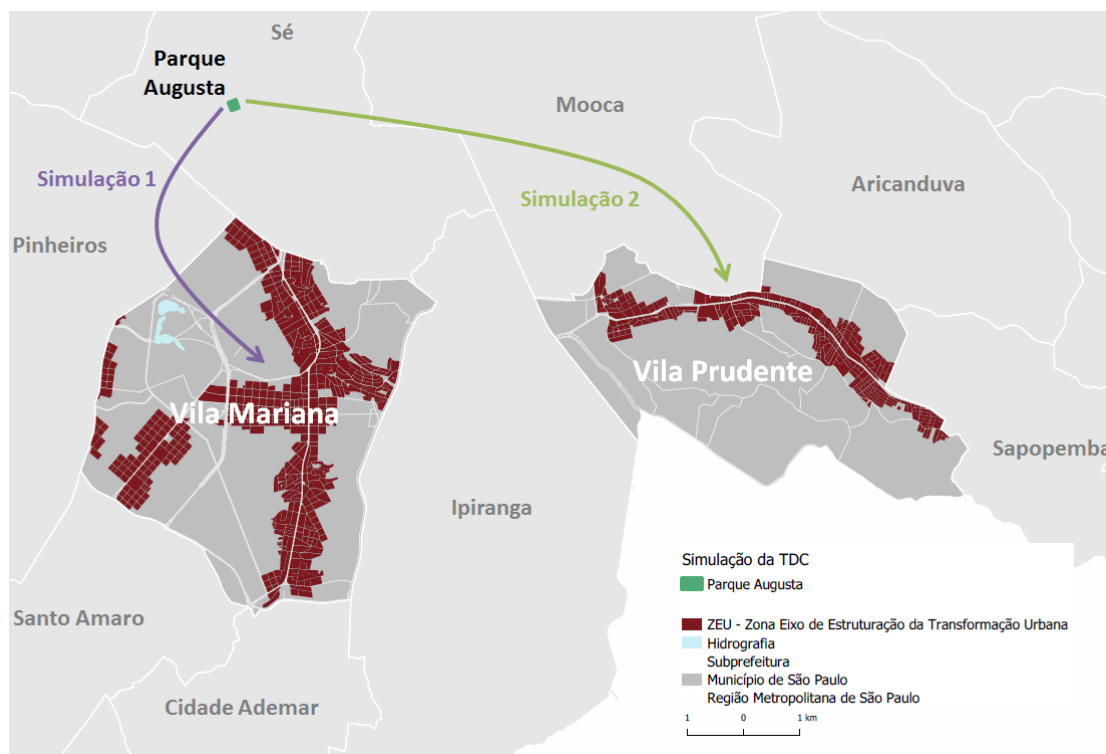


Fig. 3: Simulações de Transferência do Direito de Construir do futuro Parque Augusta para terrenos hipotéticos localizados na ZEU das Subprefeituras Vila Mariana e Vila Prudente. Fonte: Autoras, 2018.

Ademais, foi convencionado que, para fins de simulação, seriam considerados imóveis receptores com área de terreno total de 1.500 m², localizados nas Subprefeituras citadas e demarcados como Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), por ser a zona mais propensa ao adensamento; neles, seriam construídos empreendimentos de uso residencial compostos por unidades com área entre 51 e 70 m² e que chegariam ao limite do CA máximo permitido - o que demandaria 4.500 m² de potencial construtivo adicional¹⁸ para cada edificação.

A partir desses elementos, não apenas foi possível quantificar o valor do m² equivalente em cada Subprefeitura, mas também calcular quantos empreendimentos poderiam atingir o limite do CA máximo por meio do recebimento integral do potencial construtivo adicional via TDC do Parque Augusta. Mais uma vez, nos deparamos com números expressivos: na Vila Mariana, seriam 47 empreendimentos, ao passo que, na Vila Prudente, seriam 130. Em outras palavras, o potencial integral de apenas 1 imóvel - o Parque Augusta - sofreu uma multiplicação tamanha que lhe possibilitaria garantir o adequado abastecimento de 130 empreendimentos na Vila Prudente.

¹⁸ Para o terreno receptor com área de 1.500 m² em ZEU, zona na qual o CA máximo é igual a 4, é possível a construção de até 6.000 m² de área computável. Como o CA básico é 1, é possível construir gratuitamente até 1.500 m² sendo necessário o pagamento de OODC ou aquisição de potencial construtivo via TDC para os demais 4.500 m².

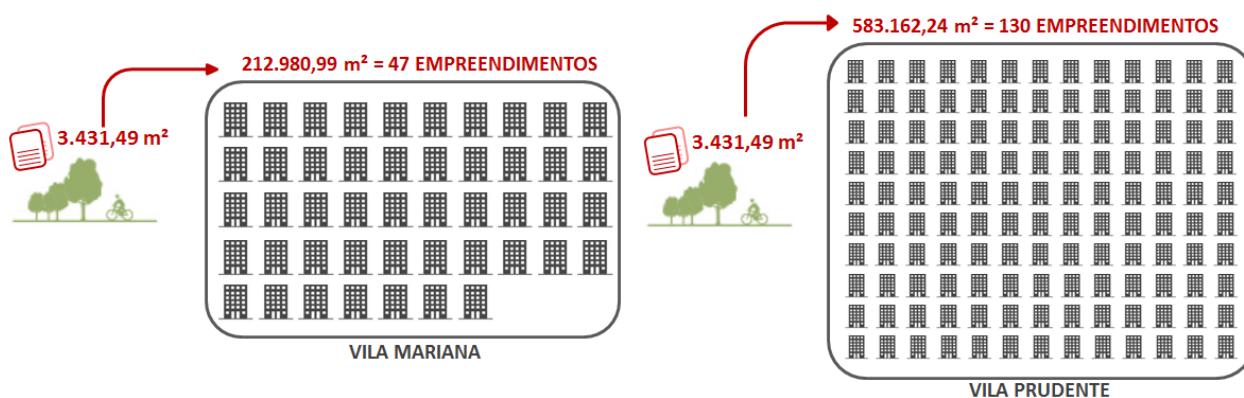


Fig. 4/5: os 3.431,49 m² do imóvel doador equivalem a 212.980,99 m² na Vila Mariana, o que significaria 47 empreendimentos; já na Vila Prudente, os 3.431,49 m² equivalem a 583.162,24 m², o que significa a 130 empreendimentos. Fonte: Autoras, 2018.

Diante de tais cifras, torna-se compreensível a magnitude do benefício que o acordo judicial garantiu às incorporadoras proprietárias do terreno do Parque Augusta. Pois se 3.431,19 m² parece, a princípio, uma quantidade pequena de potencial para ser alienado, o que fica evidente após as simulações realizadas é a capacidade de tal potencial de se multiplicar enormemente, resultando em um aumento correspondente do estoque de potencial construtivo controlado pelos agentes privados, bem como no surgimento de uma fonte pecuniária rentável. Para ilustrarmos melhor a grandeza sobre a qual estamos nos referindo, de acordo com as estimativas realizadas pelo Jornal A Folha de São Paulo, o potencial construtivo recebido pelas incorporadoras pode chegar a valer R\$ 205 milhões de reais.¹⁹

Se a certeza quanto aos benefícios das incorporadoras tornou-se evidente, para, ainda, um questionamento quanto ao alcance da multiplicação verificada: seria ela exclusiva do Parque Augusta, pelo fato de ele estar localizado em uma área nobre da cidade e cujo valor de potencial construtivo tende a ser alto ou tal multiplicação se reproduziria em outros episódios de TDC?

A resposta para tais questões pode ser verificada mediante duas simulações. Na primeira delas, nos reportamos ao Quadro 7²⁰ anexo ao PDE-2014, no qual estão listados todos os Parques Municipais, dentre Planejados, Implantados, Urbanos, Rurais, etc, com o intuito de verificar se a multiplicação se repete nos demais casos autorizados a utilizar a modalidade TDC com doação para implantação de Parques Municipais. Foram selecionados todos os Parques Planejados localizados na Macrozona de Estruturação e Qualificação

¹⁹ Conforme notícia veiculada pela Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/empreiteiras-podem-lucrar-ate-r-95-milhoes-com-acordo-do-parque-augusta.shtml>> Acessado em: 18/11/2018.

²⁰ Ressalta-se que, em contradição ao termo utilizado nos artigos e mesmo no Mapa 05, todos do PDE, o termo "planejado" não existe no referido Quadro 7. Neste, é utilizado o termo "em planejamento" para designar o mesmo objeto. Trataremos, então as expressões "planejado" e "em planejamento" como sinônimos.

Urbana, conforme determina o inciso IV do art. 126 do PDE, além de todos aqueles classificados como “urbanos”²¹ e de propriedade privada²².

Ao todo, foram selecionados 13 Parques Planejados que atendem aos critérios adotados, ilustrados na Figura 6. Primeiramente, calculamos os valores de potencial construtivo passível de transferência correspondente a cada um deles (ver coluna “Potencial passível de transferência” da Tabela 1).

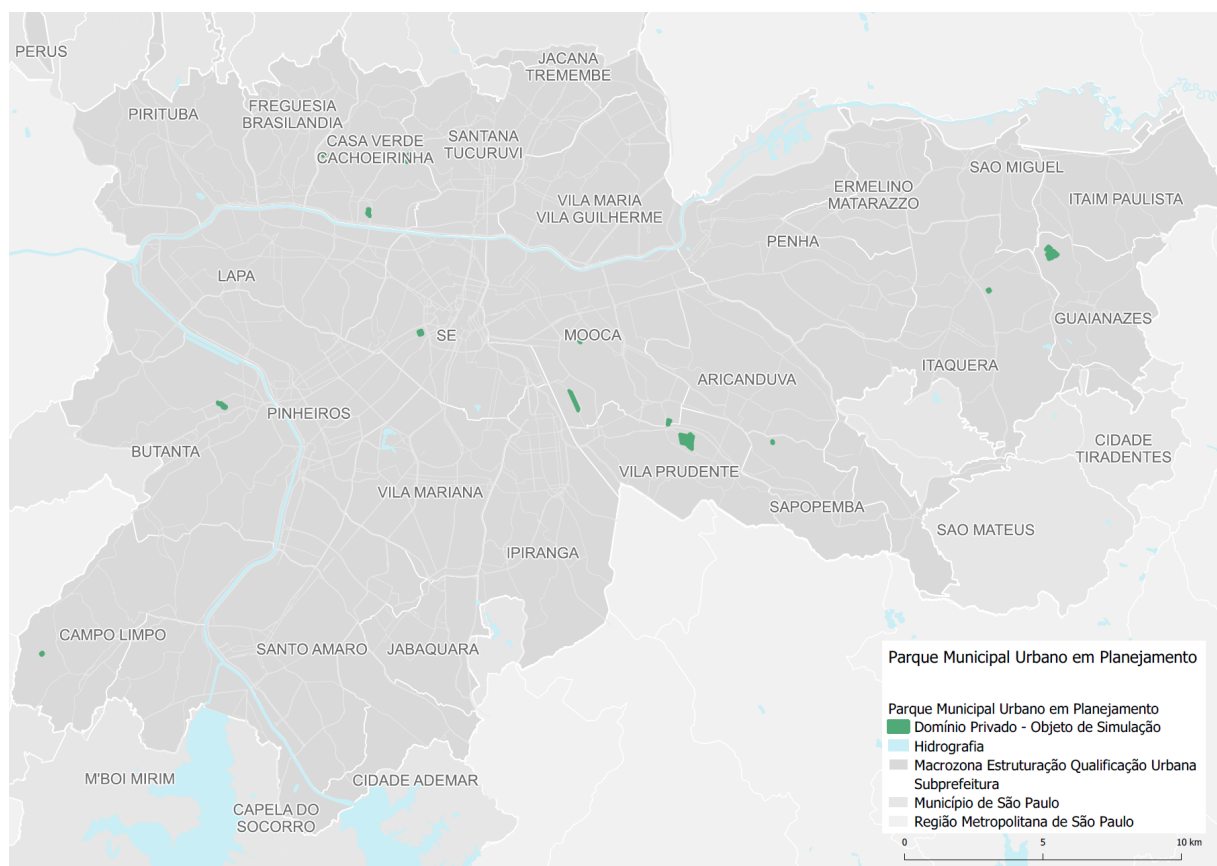


Fig. 6: Imóveis demarcados como Parques Municipais Urbanos em Planejamento analisados no presente artigo. Fonte: Autoras, 2018.

Ato contínuo, aplicamos a todos a *fórmula de equivalência*, obedecendo a metodologia utilizada nas simulações anteriores. O que podemos observar na Tabela 1 é que o aumento desproporcional de potencial construtivo continua se apresentando.

²¹ Os Parques Planejados classificados como “lineares” não foram incorporados na simulação, devido à impossibilidade de precisar sua área de terreno. De acordo com o art. 273, §2º do PDE, o perímetro de tais Parques apenas são definitivamente desenhados quando do respectivo projeto.

²² Vale dizer que os imóveis de domínio público não se utilizariam da TDC com doação, uma vez que sua titularidade já é da Municipalidade.

Tabela 1 - Simulação de TDC dos Parques Municipais Urbanos Planejados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana

IMÓVEL DOADOR PARA IMPLANTAÇÃO DE PARQUE			IMÓVEL RECEPTOR VILA MARIANA (a)		IMÓVEL RECEPTOR VILA PRUDENTE (a)	
ID (b)	Nome (b)	Potencial passível de transferência (c)	Potencial a ser recebido (d)	Nº de empreendimentos receptores (e)	Potencial a ser recebido (d)	Nº de empreendimentos receptores (e)
139	DA FONTE	4.989,14	77.978,19	17,33	213.511,72	47,45
151	JARDIM MACEDONIA	1.337,09	9.100,17	2,02	24.917,14	5,54
263	MATA DA RUA DOS RODRIGUES	1.201,03	14.937,74	3,32	40.900,95	9,09
262	CLUBE MATARAZZO	3.736,66	29.707,64	6,60	81.342,35	18,08
207	VILA ESTER (SÍTIO NIASI CHOFI)	8.674,79	71.928,01	15,98	196.945,73	43,77
153	LAJEADO - STA ETELVINA	15.537,78	127.741,44	28,39	349.768,23	77,73
193	SABBADO DANGELO	1.549,11	9.205,80	2,05	25.206,36	5,60
192	RUA PADRE BENEDITO MARIA CARDOSO	654,52	11.931,59	2,65	32.669,83	7,26
125	AVENIDA VILA EMA	2.412,31	36.056,77	8,01	98.726,87	21,94
271	PARQUE DA MOOCA	7.172,56	81.576,11	18,13	223.363,16	49,64
130	CAMPO DA PRIMAVERA	949,37	7.023,65	1,56	19.231,42	4,27
261	AUGUSTA	3.431,49	212.980,99	47,33	583.162,24	129,59
196	SÃO LUCAS / LINHAS CORRENTE	25.249,72	313.534,36	69,67	858.486,95	190,77
TOTAL		76.895,58	1.003.702,47	223,04	2.748.232,96	610,72

Fonte: Autoras, 2018.

- Notas: (a). Imóvel com área de terreno total de 1.500m² localizado em ZEU;
 (b). Conforme Mapa 5 e Quadro 7 da Lei nº 16.050/2014;
 (c). Conforme art. 127 da Lei nº 16.050/2014;
 (d). Conforme art. 128 da Lei nº 16.050/2014;
 (e). Considerando um empreendimento com 6.000m² de área construída computável total

Os resultados demonstram uma tendência entre os casos de TDC com doação para implantação de Parques Municipais. Sem dúvida, o Parque Augusta continua sendo o exemplo mais expressivo da multiplicação desproporcional de valores de potencial construtivo, por ostentar uma multiplicação muito elevada para cada Subprefeitura - 62 vezes para a Vila Mariana e 170 para a Vila Prudente, como já mencionado - , e assim deter uma considerável capacidade de abastecimento do limite do CA máximo de empreendimentos residenciais.

Neste sentido, entende-se que mais vale a localização do imóvel no qual será implantado o Parque do que, por exemplo, sua área total - ou, em outras palavras: mais vale o custo do m² de OODC que recai sobre o imóvel do que a quantidade de m² envolvidos. Basta verificarmos que Parque do Lajeado-Santa Etelvina tem mais de 4 vezes a área do Parque Augusta, mas detém um potencial construtivo que, quando recebido na Vila Mariana, por exemplo, não produz uma multiplicação tão expressiva quanto à do Parque

Augusta, uma vez que sua base de valorização de m² é muito abaixo daquele praticado na referida Subprefeitura.

Tais resultados, contudo, não se reproduzem em nenhuma outra modalidade ou finalidade da TDC que não aquela que envolve a doação de imóvel para a implantação de Parques Municipais. Para fins de comparação, ao utilizarmos a mesma metodologia acima esclarecida e considerarmos um imóvel cedente também com potencial construtivo transferível de 3.431,49 m², porém vinculado à finalidade de preservação de imóveis tombados ou de imóveis privados de interesse ambiental, sem doação, temos que o potencial equivalente na Vila Mariana seria de 5.324,51 m², enquanto que na Vila Prudente seria de 14.578,86 m². A disparidade é evidente: neste caso, apenas 1 empreendimento na Vila Mariana poderia ser plenamente abastecido com o potencial construtivo via TDC, enquanto na Vila Prudente tal quantidade se restringiria a apenas 3 imóveis.

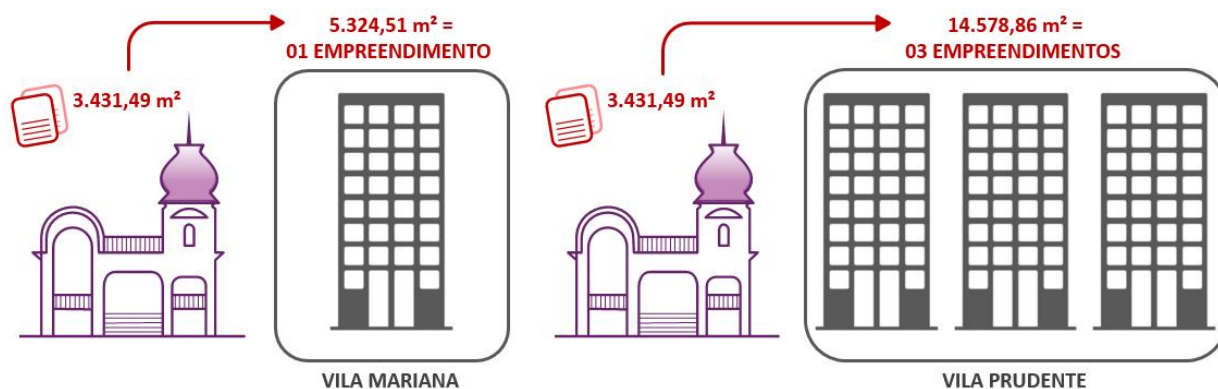


Fig. 7/8: os 3.431,49 m² do imóvel cedente equivalem a 5.324,51 m² na Vila Mariana e 14.578,86 m² na Vila Prudente. Fonte: Autoras, 2018.

Da mesma forma, ao simularmos uma transferência de potencial construtivo vinculada à finalidade de implantação de melhoramentos viários, temos que os mesmos 3.431,49 m² de potencial construtivo transferível equivaleriam a 10.649,02 m² na Subprefeitura da Vila Mariana e 29.157,71m² na Vila Prudente²³. Tais números significariam o abastecimento integral de 2 empreendimentos na primeira Subprefeitura citada e 6 empreendimentos na segunda.

²³ Considerando que o imóvel a ser doado esteja inserido em uma Zona Centralidade, cujo CA máximo é 2 (dois), nos termos do Quadro 03 anexo à Lei 16.402/2016.

Tabela 2 - Sistematização do potencial construtivo equivalente nas diferentes modalidades de TDC

Modalidade da TDC	Potencial transferível	Potencial equivalente em Vila Mariana	Potencial equivalente em Vila Prudente
ZEPAM com doação	3.431,49 m ²	212.980,99 m ²	583.162,24 m ²
ZEPEC-BIR sem doação	3.431,49 m ²	5.324,51 m ²	14.578,86 m ²
ZEPAM sem doação	3.431,49 m ²	5.324,51 m ²	14.578,86 m ²
Melhoramento viário	3.431,49 m ²	10.649,02 m ²	29.157,71 m ²

Fonte: Autoras, 2018.

Disso, depreende-se que a disparidade de valores de potencial construtivo recebido pelos imóveis receptores a depender da modalidade é significativa. Tal disparidade fica ainda mais realçada ao considerarmos que o cálculo da *fórmula da equivalência* é único e independe da modalidade ou finalidade a ser atingida pela TDC. O que explicaria, então, a disparidade observada?

A explicação para que tal fenômeno ocorra somente nesta modalidade e finalidade da TDC é puramente matemática: pois, assim como o valor do m² 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 com doação para Parques: pois se o PDE-2014 determina que todos os Parques Planejados são ZEPAM e se toda ZEPAM tem CA máximo 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 retirado do imóvel cedente não seja tão grande.

Isso não ocorre em outras modalidades de TDC, pois mesmo aquelas sem doação que envolvem imóveis de interesse ambiental demarcados como ZEPAM, o legislador teve o cuidado de fixar, arbitrariamente, que deveria ser utilizado o CA máximo 4 quando da realização da fórmula de equivalência²⁴. Tal fixação se estende também às TDCs sem doação de imóveis tombados (ZEPEC), cujo CA máximo da fórmula de equivalência será sempre 4, independentemente do zoneamento demarcado sobre o imóvel tombado. Já para as demais finalidades - como a regularização fundiária, construção de HIS ou implantação de melhoramentos viários - nenhuma delas pode ser implantada em terreno cujo zoneamento seja ZEPAM, em virtude das restrições ambientais de tal zona. À vista disso e considerando, ainda, que somente as ZEPAM tem CA máximo menor do que 1 nos termos da LPUOS-2016, tal fenômeno não deve se repetir em nenhum outro caso senão os de TDC com doação para implantação de Parques.

²⁴ Vide § 1º art. 128 do PDE-2014

Diante disso, a pergunta que parece inevitável é: a multiplicação ora tratada reflete uma intenção do legislador? Seria ela uma forma de incentivo à finalidade de implantação de Parques Municipais - a qual corresponde às diretrizes e estratégias de ordenamento urbano trazidas pelo PDE-2014 quanto à melhoria da qualidade ambiental da cidade - ou seria uma anomalia acidental? Mais do que buscar as respostas para tais questionamentos, entende-se que o fundamental é compreender os efeitos que a multiplicação desproporcional pode ocasionar no território.

Um efeito guarda relação com o fortalecimento de um mercado privado de compra e venda de potencial construtivo adicional. Como anteriormente mencionado, atualmente a compra de potencial construtivo adicional é majoritariamente operada pelo Poder Público, por meio das suas instâncias de controle e regulamentação específica da OODC. É presumível que, quando da formulação da disciplina da TDC no PDE-2014, o Poder Público tivesse ciência de que o aumento da efetivação do instrumento acarretaria em uma nova fonte de aquisição de potencial adicional, de maneira que o surgimento do mercado privado de compra e venda de potencial construtivo adicional em si não é algo inesperado. Entretanto, o que foi possível observar ao longo do presente artigo é que a modalidade da TDC com doação de terreno para implantação de Parque Municipal apresenta uma anomalia, ainda que puramente matemática, que induz ao crescimento desproporcional do potencial construtivo privado. Tal crescimento, aparentemente não previsto pelo Poder Público, pode ser o fator de fortalecimento deste mercado, que atualmente opera mediante uma regulamentação majoritariamente privatista.

Desta situação, podem decorrer dois efeitos. Um deles se refere ao fortalecimento de sujeitos e agentes privados detentores do conhecimento para intermediar o mercado privado ascendente, transformando-se, assim, em mediadores profissionais da TDC. Isso já é possível de ser observado quando da análise dos processos administrativos que cuidam da TDC, cujos interessados, não raro, 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, o que pode ser positivo desde que os proprietários utilizem o valor recebido via TDC para cumprir as finalidades do instrumento.

O outro efeito diretamente associado ao fortalecimento do mercado privado de potencial construtivo adicional se refere à uma possível diminuição na arrecadação dos valores da OODC. Vale dizer que o fortalecimento de tal mercado associado à política de descontos da OODC que vem sendo proposta pela Prefeitura de São Paulo pode impactar significativamente a arrecadação da OODC e, conseqüentemente, o abastecimento do FUNDURB. Este fundo, disciplinado também pelo PDE-2014, garante a execução de diversas ações prioritárias do PDE-2014, como, por exemplo, a compra de terrenos para construção de Habitação de Interesse Social. A magnitude deste efeito, entretanto, somente poderá ser avaliado com o tempo e a evolução da TDC no Município.

Além destes, outro efeito diz respeito a um possível aumento de requerimentos de doações de imóveis à Prefeitura para a instalação de Parques, uma vez que a TDC permite, simultaneamente, que o proprietário do imóvel se livre de um terreno pouco aproveitável

(em vista dos parâmetros restritos de uso e ocupação em ZEPAM) e receba, em contrapartida, um potencial que poderá render muito mais do que o próprio gozo do terreno doado. Efeito análogo a este já vem sendo observado em relação aos imóveis tombados, cujos proprietários que antes eram contra o tombamento, hoje entendem os benefícios que o instituto lhe permite aferir quando operado em conjunto com a TDC, de maneira que já estão sendo aventados pedidos de tombamento de imóveis com vistas, prioritariamente, à posterior utilização dos benefícios da TDC (PERETTO, 2018). No caso dos Parques, ainda que o aumento de parques municipais atenda ao interesse público e às diretrizes do PDE-2014, é preciso considerar que a Prefeitura ainda conta com uma estrutura limitada de gestão e fiscalização das suas áreas públicas, de forma que o recebimento de doações deve ser feito de maneira correspondente às suas capacidades.

Neste sentido, o Decreto Municipal nº 58.289/2018, que regulamenta a TDC com doação no Município de São Paulo, teve o cuidado de estabelecer um rigoroso procedimento para a efetivação de tal modalidade, em virtude da necessidade de análise e ateste do interesse da Municipalidade no recebimento das áreas em doação. Tal rigor é de fundamental importância para respaldar a Municipalidade sobretudo caso ela negue a oferta de doação - já que, como dito, em que pese a importância do Poder Público constituir um banco de terras próprio e garantir o cumprimento das finalidades da TDC, não é desejável que qualquer terreno particular seja facilmente repassado à Prefeitura, sob o risco desta se tornar uma depositária de terrenos "micados". Assim, não apenas as Secretarias Municipais competentes a cada uma das respectivas finalidades da TDC devem se manifestar diante da oferta de doação, mas deve haver uma certificação de que o imóvel ofertado encontra-se livre e desembaraçado de ônus e pendências de qualquer natureza que possam trazer prejuízo à Municipalidade.

Sem dúvida, tais procedimentos estabelecidos pelo referido Decreto são importantes, porém insuficientes porque não impõem limites ou restrições à TDC em si. Neste sentido, o caso das TDC de imóveis tombados é uma exceção: pois à vista do aumento das solicitações de Declarações no período após o PDE-2014, o Poder Público estabeleceu novos regramentos, por meio de lei, visando um equilíbrio e compensação entre os instrumentos da TDC e da OODC. Tal regulamentação, reitera-se, voltou-se exclusivamente para os casos de transferências efetuadas a partir de imóveis tombados²⁵. À parte desta e da trava imposta às TDC sem doação originadas de imóveis com grande potencial transferível²⁶, não há hoje nenhum outro regramento que preveja qualquer outra limitação ou restrição às demais finalidades e modalidades da TDC - o que pode ser explicado pela até então inexpressividade da quantidade de transferências de potencial construtivo efetuadas a partir de imóveis doados para a Municipalidade.

²⁵ Vide §5º, art. 24 da LPUOS-2016, a compra de potencial construtivo adicional via TDC de imóveis enquadrados como ZEPEC fica limitada à 5% do valor arrecadado pelo FUNDURB nos 12 meses anteriores ao mês do requerimento da transferência.

²⁶ Vide §3º, art. 124 do PDE-2014: "Quando o potencial construtivo passível de transferência [nos casos em que não há a doação] ultrapassar 50.000m² (cinquenta mil metros quadrados), a transferência do que exceder este limite se dará de forma gradativa em dez parcelas anuais, incluindo as declarações já emitidas anteriormente à publicação desta lei."

Por fim, é preciso fazer uma ponderação: que à parte de todos os efeitos ora elencados, atualmente, o universo de imóveis que estão autorizados à TDC com doação para implantação de Parques Municipais é bastante restrito. Isso porque além de tal universo se referir a um número pequeno de imóveis, sua expansão só pode ser realizada por meio da aprovação de uma legislação complementar ao PDE-2014. Neste sentido, essa modalidade é muito diferente da modalidade voltada à preservação de imóveis tombados, que além de significativa em termos numéricos, também pode ser expandida facilmente, já que o tombamento é um instituto replicável a vários imóveis.

Neste sentido, entendemos que as reflexões apresentadas no presente artigo cumprem uma função de introduzir o debate da TDC e dos seus potenciais efeitos, visando ao desenvolvimento e o aprimoramento da aplicação e regulamentação do instrumento nos Municípios.

CONCLUSÃO

No presente artigo, nos propusemos a analisar a TDC com doação de imóveis para implantação de Parques Municipais, em vista da multiplicação desproporcional de potencial construtivo observada no caso do Parque Augusta. Do que pudemos apreender, tal multiplicação é característica da referida modalidade e finalidade, consequência de uma distorção matemática provavelmente não prevista pelo Poder Público.

Foram elencados, então, alguns efeitos que poderiam ser acarretados pela anomalia encontrada, os quais se resumem ao (i) fortalecimento do mercado privado de compra e venda de potencial construtivo adicional; (ii) surgimento de atores privados profissionalizados nas operações da TDC; (iii) impacto na arrecadação da OODC e, conseqüentemente, do FUNDURB; (iv) aumento das solicitações de doações de áreas para implantação de Parques à municipalidade sem que haja um aprimoramento do sistema de gestão e fiscalização dos imóveis públicos municipais.

Tais efeitos, no entanto, são apenas projeções do que pode acontecer; fatores externos e inesperados podem acarretar efeitos imprevisíveis, de maneira que não estamos nos propondo aqui a fazer qualquer tipo de previsão. Entretanto, entendemos que o debate sobre as conseqüências esperadas e inesperadas do planejamento urbano é fundamental para o desenvolvimento das experiências futuras.

REFERÊNCIAS

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.

_____. *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>. Acessado em: 15/11/2018

PERETTO, Flavia Taliberti. A Transferência do Direito de Construir na Conservação dos Imóveis Tombados no Município de São Paulo. In: *Anais do Simpósio Científico 2017 - ICOMOS BRASIL*. Anais...Belo Horizonte(MG) Instituto Metodista Izabela Hendrix, 2018. Disponível em: <<https://even3storage.blob.core.windows.net/anais/59722.pdf>> Acesso em: 08/11/2018 01:19

PERETTO, Flavia Taliberti et al.. Quando a Transferência de Potencial Construtivo virou mercado: o caso de São Paulo. In: *Anais do XV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Anais...Rio de Janeiro(RJ) UFRJ, 2018. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/xvshcu/82776-QUANDO-A-TRANSFERENCIA-DE-POTENCIAL-CONSTRUTIVO-VIROU-MERCADO--O-CASO-DE-SAO-PAULO>>. Acesso em: 08/11/2018 01:17

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). *Lei nº 16.050 de 31 de Julho de 2014*. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a lei nº 13.430/2002.

_____. *Lei nº 16.402 de 22 de Março de 2016*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE).

_____. *Decreto nº 58.289 de 26 de junho de 2018*. Regulamenta a Transferência do Direito de Construir com Doação de Imóvel, nos termos dos artigos 123, 126, 127, 128, 130 e 131 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico - PDE.

_____. *Portal GeoSampa*. Disponível em: <<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 19/11/2018.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos avançados*, v. 25, n. 71, pp. 37-58, 2011.