



IBAPE NACIONAL
Instituto Brasileiro de Avaliações
e Perícias de Engenharia



IBAPE BAHIA
Instituto Brasileiro de
Avaliações e Perícias de
Engenharia da Bahia

A Influência da Transferência do Direito de Construir à Luz do Pde de 2014 e da Lpuos de 2016 na Avaliação de Bens Imóveis Representativos no Município de São Paulo

Patricia Carvalho Fernandes da Silva



O conteúdo dos trabalhos técnicos apresentados no COBREAP é de inteira responsabilidade de seus autores.

A INFLUÊNCIA DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR À LUZ DO PDE DE 2014 E DA LPUOS DE 2016 NA AVALIAÇÃO DE BENS IMÓVEIS REPRESENTATIVOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RESUMO

INTRODUÇÃO AO FATOR DE INCENTIVO PARA AS TRANSFERÊNCIAS DO DIREITO DE CONSTRUIR NA AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS ZEPEC-BIR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

PALAVRAS-CHAVE: TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR; PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO; AVALIAÇÃO DE BENS IMÓVEIS ZEPEC-BIR.

INTRODUÇÃO

A transferência do direito de construir (TDC) é um instituto urbanístico, previsto na Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), mais conhecida como Estatuto da Cidade, em regulamentação aos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade possui, dentre outros objetivos, o propósito de garantir ao proprietário de imóvel tombado em qualquer esfera a indenização pela área que não poderá construir, modificar ou alterar, visto que seu imóvel não poderá ser demolido ou ter sua área alterada.

Em São Paulo, a partir do Plano Diretor Estratégico (PDE) publicado em 2002 (SÃO PAULO, 2002) e da Lei de Zoneamento de 2004 (SÃO PAULO, 2004), o instituto da TDC foi previsto no ordenamento legal. Entretanto, apresentava muitos entraves para sua viabilização, tais como a obrigatoriedade da regularização do imóvel tombado existente para o aferimento da área passível de transferência.

Com o novo PDE publicado através da Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014), o instrumento foi simplificado. Nesse plano, havia a possibilidade de se transferir a área correspondente ao coeficiente básico do imóvel, independente da área construída existente ser ou não regular e desta superar a área do terreno do imóvel tombado ou não.

Segundo Nádia Somekh¹, o novo PDE trouxe uma nova ótica às TDCs. O que antes apresentava-se como entrave, agora se apresenta como solução (SOMECK, 2015, **grifo nosso**):

[...] quanto aos instrumentos de obtenção de recursos para a preservação, ainda estamos em estágio incipiente. Com o novo Plano Diretor aprovado em 2014, **a transferência se transforma para o direito de construir e não mais o potencial não utilizado do terreno, ficando agora limitado à metragem correspondente ao tamanho do terreno.**

Diante desta praticidade e agilidade trazida pelo novo PDE, o mercado imobiliário aderiu ao instrumento. Nesse momento, o valor da Outorga Onerosa teve

¹Nádia Somekh: Professora emérita da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade Presbiteriana Mackenzie e doutora pela FAU da Universidade de São Paulo (USP). Foi presidente do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP) e diretora do Departamento do Patrimônio Histórico da Prefeitura de São Paulo. Foi presidente da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) e secretária de Desenvolvimento Econômico de Santo André, entre outros cargos públicos. Foi diretora da FAU Mackenzie e coordenou a estruturação do programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da mesma universidade. Conselheira da União Internacional de Arquitetos (UIA, 2008/2017) é conselheira do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Professora convidada do Institut d'Urbanisme de Paris e da Universidade de Cergy Pontoise, ela é autora de *A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador*, entre outros livros e artigos. Atualmente, pesquisa verticalização das cidades brasileiras e projetos urbanos na metrópole contemporânea.

seu valor inflacionado com a nova fórmula estabelecida, agora baseada no Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa.

A partir de 2014, o PDE tornou o instituto aplicável, dentre outras modalidades, em imóveis classificados pelo Zoneamento Municipal de São Paulo como Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) e subcategoria de zona classificada como de Bens Imóveis Representativos (BIR)², de forma que apenas estas poderiam doar a área passível de construção.

A aplicação desta modalidade de transferência do direito de construção se consolida a partir da existência de um imóvel cedente e um receptor.

A área passível de transferência do imóvel cedente corresponde à área do terreno identificada tecnicamente como coeficiente básico de aproveitamento, ou seja, 1 (um).

Em contrapartida, os receptores de área proveniente de imóveis classificados como ZEPEC-BIR poderiam receber potencial construtivo até o coeficiente de aproveitamento máximo previsto em sua zona.

Com a aprovação do novo PDE, foram estabelecidos os cálculos para a transferência das TDCs a partir de duas fórmulas, sendo uma que determina a área passível de transferência do imóvel transmissor e outra que determina a área passível de transferência ao imóvel receptor, conforme artigos transcritos:

[...] Art. 66. A aplicação dos instrumentos de política urbana nas **ZEPEC-BIR** deve seguir as seguintes disposições:

§ 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. [...] (Lei nº 16.050, 2014, p. 5, **grifo nosso**).

[...] Art. 124. O potencial construtivo passível de transferência, nos casos em que não há a doação do imóvel cedente, deverá observar as seguintes disposições: (Lei nº 16.050, 2014, p. 7).

I - os imóveis enquadrados como **ZEPEC-BIR** e ZEPEC-APC poderão transferir o potencial construtivo básico definido em razão de sua localização; [...] (Lei nº 16.050, 2014, p. 7, **grifo nosso**).

[...] **Art. 125.** Nos casos de transferência do direito de construir, nos quais não há a doação do imóvel cedente, previstos nos incisos do art. 124 desta lei, **o potencial construtivo passível de transferência será calculado segundo a equação a seguir:** (Lei nº 16.050, 2014, p. 7, **grifo nosso**).

PCpt = Atc x CAbas x Fi, onde:

PCpt - potencial construtivo passível de transferência;

Atc - área do terreno cedente;

² BIR: elementos construídos, edificações e suas respectivas áreas ou lotes, com valor histórico, arquitetônico, paisagístico, artístico, arqueológico e/ ou cultural, inclusive os que tenham valor referencial para a comunidade.

CAbas - coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente, vigente na data de referência;

Fi - Fator de incentivo = 1. [...]

[...] Art. 128. Nos casos de transferência do direito de construir com ou sem doação, previstos nos arts. 125 e 127 desta lei, o potencial construtivo a ser transferido para o imóvel receptor será calculado segundo a equação a seguir:

PCr = (PCpt x VTcd) / (Cr x CAmxcd), onde:

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.

§ 1º Nos casos em que o potencial construtivo passível de transferência foi originado nas hipóteses dispostas no art. 125, o potencial construtivo equivalente a ser recebido no imóvel receptor (PCr) será calculado adotando-se o coeficiente de aproveitamento máximo do imóvel cedente (CAmaxcd) igual a 4 (quatro).

§ 2º Para fins do cálculo disposto no “caput” deste artigo, o valor do terreno cedente ou doado vigente na data de referência ou doação, de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa conforme consta da declaração expedida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano será corrigido pelo IPCA acumulado entre o mês imediatamente posterior ao mês de referência ou de doação que consta da Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência e o último mês anterior à data de protocolo do pedido de Certidão de Transferência de Potencial Construtivo para o qual o IPCA estiver disponível.

§ 3º Para cálculo do valor unitário, valor por 1m² (um metro quadrado), da contrapartida correspondente à outorga onerosa no

imóvel receptor (Cr), será considerada a equação definida no art. 117, adotando-se:

I - a área construída computável total pretendida no terreno receptor, em m²;

II - o fator social no imóvel receptor correspondente ao seu uso ou atividade, de acordo com o Quadro 5 desta lei;

III - o fator de planejamento correspondente ao uso e à macroárea onde está localizado o imóvel receptor, na data de transferência;

IV - valor unitário, valor por 1m² (um metro quadrado), do terreno receptor de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, vigente na data de transferência [...]. (Lei nº 16.050, 2014, p. 7, **grifo nosso**).

Analisando-se a fórmula para o cálculo do potencial construtivo passível de transferência, conclui-se que a área transmissível varia em função da área do terreno do imóvel cedente, visto que, com exceção da área do terreno, as variáveis da fórmula são iguais a 1 (Fator de Incentivo e Coeficiente de Aproveitamento Básico).

Já ao analisar-se a fórmula de cálculo da área do potencial construtivo a ser transferido para o imóvel receptor, observa-se que a fórmula estabelece uma relação entre o imóvel doador e receptor a partir dos valores correspondentes ao Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa.

Notou-se que, naquele momento, havia ocorrido aderência do mercado imobiliário na utilização deste instrumento. Contudo, com a aprovação da Lei nº 16.402 de 22 de março de 2016 (SÃO PAULO, 2016), conhecida como Lei de Zoneamento do Município de São Paulo, sua utilização deixou de dar-se devido ao estabelecimento de novos Fatores de Incentivo (Fi) variáveis em função da área do terreno doador, bem como o estabelecimento de percentual máximo para utilização das TDCs em função da arrecadação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)³, conforme trechos transcritos:

Art. 24. Na emissão de novas declarações de potencial construtivo passível de transferência de imóveis enquadrados como ZEPEC, nos termos do art. 125 da Lei no 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, **serão aplicados os seguintes Fatores de Incentivo (Fi):**

I - **1,2** (um inteiro e dois décimos) para imóveis com área de lote de até 500m (quinhentos metros quadrados);

II - **1,0** (um inteiro) para imóveis com área de lote superior a 500m (quinhentos metros quadrados) até 2.000m (dois mil metros quadrados);

³ FUNDURB: fundo composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil que determinam a destinação de recursos provenientes da arrecadação da Outorga Onerosa.

III - **0,9** (nove décimos) para imóveis com área de lote superior a 2.000m (dois mil metros quadrados) até 5.000m (cinco mil metros quadrados);

IV - **0,7** (sete décimos) para imóveis com área de lote superior a 5.000m (cinco mil metros quadrados) até 10.000m (dez mil metros quadrados);

V - **0,5** (cinco décimos) para imóveis com área de lote superior a 10.000m (dez mil metros quadrados) até 20.000m (vinte mil metros quadrados);

VI - **0,2** (dois décimos) para imóveis com área de lote superior a 20.000m (vinte mil metros quadrados) até 50.000m (cinquenta mil metros quadrados);

VII - **0,1** (um décimo) para imóveis com área de lote superior a 50.000m (cinquenta mil metros quadrados).[...] (Lei nº 16.402, 2016, p. 15 e 16).

[...]§ 4o Ato do Executivo regulamentará a aplicação da transferência do direito de construir de imóveis enquadrados como ZEPEC, bem como os órgãos competentes para a análise e deliberação, garantida a manifestação do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, quando for o caso.

§ 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.).[...] (Lei nº 16.402, 2016, p. 16 e 17, **grifo nosso**).

Comparando-se as variáveis contidas na fórmula de cálculo para as TDCs do PDE de 2014 com o Zoneamento de 2016, verifica-se a interferência do Poder Público na variável contida na fórmula para o cálculo do potencial construtivo passível de transferência com o intuito de eliminar a concorrência das TDCs com as Outorgas Onerosas.

O Poder Público alterou o Fi, que no PDE de 2014 era igual a 1 (um), independentemente do tamanho do terreno, para Fatores que variam de 0,1 a 1,2 para imóveis com área superior a 50.000m² e imóveis com até 500m² de área respectivamente. Desse modo, quanto maior o terreno transmissor, menor seria o Fator de Incentivo.

A partir desta alteração, os imóveis ZEPEC-BIR com grandes áreas de terreno, viram-se prejudicados, uma vez que terrenos com áreas superiores a 2.000m² que

poderiam transferir esta área em sua totalidade, passaram a ter área passível de transferência entre 10% e 90%, gradativamente.

Este desequilíbrio afetou especialmente os imóveis ZEPEC-BIR com grandes áreas de terreno e, ao mesmo tempo, beneficiou os imóveis com área de terreno com até 500m², que teriam uma área passível de transferência além de seu coeficiente básico, em 20%.

Para entender este novo dispositivo deturpador do PDE, remetemo-nos às atas das reuniões do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP). Ali, evidencia-se duas intenções do legislador municipal: desincentivar as grandes operações de transferência do direito de construir de imóveis com grandes áreas, especialmente aqueles acima de 50.000m², e incentivar as transferências de imóveis com até 500m².

Desta forma, o legislador, percebendo que estas empresas focaram nas transferências de grandes áreas, reduziu o fator de incentivo de 1 para 0,1%, o que equivale dizer que estas áreas perderam 90% das áreas que até então eram passíveis de transferência.

Em contrapartida, os imóveis ZEPEC-BIR inseridos em terrenos com até 500m², que antes possuíam o fator de incentivo correspondente a 1 (um), o tiveram incrementado para 1,2, o que equivale ao aumento de 20% nas áreas passíveis de transferência originalmente.

Esta ação originou-se por diversos fatores, dentre eles, a observação do legislador quanto ao comportamento do mercado relativo ao uso do instrumento urbanístico, a constatação de que a maioria dos imóveis tombados são classificados como de pequeno e médio porte e de que o objetivo da lei é atingir os proprietários de pequenos imóveis.

Quanto à segunda limitação criada pela Lei de Zoneamento de 2016, o valor das TDCs não poderá superar em 5% o total arrecadado pelo FUNDURB no período compreendido nos 12 meses anteriores.

Os recursos desse fundo são oriundos da arrecadação da Outorga Onerosa, conforme determina o Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, ou seja, esta regra também foi criada como forma de desincentivo das transferências do direito de construir.

Segundo reportagem do Jornal a Folha de São Paulo (RIBEIRO; LEITE, 2015), a criação de um teto para as TDCs foi resultado da adesão do mercado imobiliário ao instrumento, gerando concorrência direta à arrecadação da Outorga onerosa:

Uma análise da Prefeitura identificou, contudo, vantagem para os proprietários de grandes imóveis tombados, que obtiveram milhares de metros quadrados para negociar. Por isso, afirma, incluiu no texto da nova Lei de Zoneamento, que define regras de uso e ocupação do solo na cidade, a adoção de fatores de calibragem.

Diante da insegurança gerada pelo novo marco regulatório, o mercado prescindiu das TDCs, optando pela segurança e agilidade do pagamento da Outorga Onerosa, ao invés de utilizar o instrumento da TDC.

Analisando o novo Zoneamento, Marcelo Terra⁴ e Natália Japur⁵, identificam três pontos que afetarão o instrumento (TERRA, M.; JAPUR, N., 2015):

Para imóveis localizados nas Zonas Especiais de Preservação Cultural (Zepec), é possível identificar três pontos que certamente afetarão o instituto: a aplicação de fatores de incentivo, a vinculação do valor da transferência ao valor da outorga onerosa e os obstáculos a reformas com acréscimo de áreas.

Dessa maneira, a introdução dos novos fatores de incentivo, bem como a criação do teto para a utilização das TDCs, afetou diretamente o valor de mercado dos imóveis passíveis de transferência.

⁴ Marcelo Terra é especialista em Direito Imobiliário, sócio do Duarte Garcia, Caselli Guimarães e Terra Advogados e membro do Conselho Jurídico do Secovi-SP.

⁵ Natália Japur é especialista em Direito Empresarial e sócia do Duarte Garcia, Caselli Guimarães e Terra Advogados.

1 CAPÍTULO 1

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

O presente trabalho tem como objetivo geral identificar os impactos causados pela introdução do fator de incentivo para as transferências do direito de construir na avaliação de imóveis ZEPEC-BIR no Município de São Paulo.

1.1.2 Objetivos específicos

Avaliar os impactos causados pela limitação máxima de 5% do total arrecadado pelo FUNDURB no período compreendido nos doze meses anteriores à transferência do direito de construir.

Identificar, por meio de exemplos práticos com imóveis transmissores e receptores, quanto de área de transferência do direito de construir seria passível de transferência antes e depois do Zoneamento de 2016, e comparar os resultados obtidos.

Calcular o valor de Outorga Onerosa no município de São Paulo dos imóveis receptores utilizados nas simulações, tendo como objetivo identificar o valor unitário para efeito de outorga onerosa dos imóveis receptores utilizados na simulação.

Calcular o potencial construtivo passível de transferência para os imóveis receptores utilizados nas simulações.

Monetizar as áreas passíveis de transferência do direito de construir a partir das fórmulas previstas na legislação em vigor, antes e depois do zoneamento de 2016.

Analisar o resultado obtido dos valores transmissíveis do direito de construir, antes e depois do Zoneamento de 2016, que servirá de base científica para concluir quais foram os impactos causados pela criação dos fatores de incentivo.

1.2 JUSTIFICATIVA

A interferência do legislador nos fatores de incentivo das TDCs gerou mudanças que impactaram nas áreas passíveis de transferência que até então vinham sendo comercializadas entre particulares.

Proprietários de imóveis com grandes áreas perderam até 90% de suas TDCs. Em contrapartida, proprietários de pequenos imóveis ganharam até 20%.

O instrumento das TDCs foi criado, dentre outros, como forma de indenização pela área que o proprietário não poderia edificar, bem como ferramenta para o levantamento de fundos a serem destinados à manutenção do imóvel tombado.

Ao se monetizar o benefício e o prejuízo gerados a estes proprietários pela criação dos fatores de incentivo na aprovação do novo zoneamento do Município de São Paulo, será possível avaliar se o instrumento mantém sua função social, ou seja, garantir a preservação dos imóveis tombados.

1.3 METODOLOGIA

Este trabalho foi elaborado a partir de pesquisas de dados e simulações práticas.

A pesquisa teórica partiu do levantamento de dados da arrecadação do FUNDURB disponíveis na internet. Através do Microsoft Office Excel, foi elaborada planilha demonstrativa do valor arrecadado pelo Fundo entre janeiro de 2015 e fevereiro de 2018. Com estes dados, foi calculado o valor correspondente a 5% do valor arrecadado a cada 12 meses.

Para o desenvolvimento das simulações de casos práticos, foram utilizadas três fórmulas previstas na legislação em vigor.

A primeira, relativa ao cálculo do potencial construtivo passível de transferência do direito de construir (Lei nº 16.050 – Artigo 125), aplicada ao imóvel paradigma transmissor da TDC.

A segunda, relativa ao cálculo de outorga onerosa dos imóveis receptores (Lei nº 16.050 – Artigo 127), aplicada aos imóveis paradigmas receptores. O cálculo de outorga onerosa foi realizado para um único terreno paradigma, para todos os Fatores de Incentivo (Fi) previstos no Quadro 5 da mesma Lei e para os usos residenciais que variam de acordo com a tipologia do projeto desenvolvido no imóvel receptor.

A terceira, relativa ao cálculo do potencial construtivo a ser transferido, conforme declaração a ser expedida pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano (SMDU) (Lei nº 16.050 – Artigo 128). Esta estabelece a equivalência da área passível de transferência do imóvel paradigma doador com relação à área a ser recebida pelo imóvel paradigma receptor da TDC, em função do fator localização, ou seja, do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa – Quadro 14 do PDE de 2014.

Para a realização dos cálculos descritos, foram adotados dados de terreno paradigma, tendo como base as possibilidades previstas na legislação, tais como coeficiente de aproveitamento máximo, fator social, fator de incentivo e valor unitário do m² constante no Cadastro para fins de Outorga Onerosa.

Para as variáveis não constantes na legislação, tais como área de terreno, foram adotados dados de terreno paradigma.

A pesquisa prática parte da elaboração de planilha do Microsoft Office Excel. Nesta ferramenta, serão efetuados quadros comparativos das TDCs antes e depois do novo zoneamento, o que possibilitará a análise das áreas transmissíveis, o cálculo do valor de outorga onerosa dos imóveis receptores do direito de construir e o cálculo do valor unitário e total da TDC.

Todos os dados a serem levantados são de domínio público.

2 CAPÍTULO 2

2.1 Histórico de arrecadação do FUNDURB

2.1.1 Cálculo do valor correspondente a 5% da arrecadação dos 12 meses anteriores ao mês de referência.

No Quadro 1, constam os valores totais mensais arrecadados pelo FUNDURB, bem como o cálculo dos valores correspondentes a 5% do total arrecadado nos 12 meses anteriores ao mês de referência.

A partir deste cálculo, foi obtida a média dos valores no período levantado, o que nos leva a concluir que o FUNDURB arrecada mensalmente em média R\$ 10.503.420,15.

Quadro 1 – Cálculo do valor arrecadado pelo FUNDURB entre abril/2015 e maio/2018.

Histórico de arrecadação FUNDURB					
Ano	Mês	Total/mês	Total/ano	Total arrecadado 12 meses anteriores	5% do total arrecadado nos 12 meses anteriores
2015	Janeiro	23.470.573,74	255.973.491,46	-	-
	Fevereiro	16.914.706,87		-	-
	Março	12.385.947,83		-	-
	Abril	14.055.453,83		-	-
	Maio	14.264.483,19		-	-
	Junho	11.177.552,42		-	-
	Julho	24.253.803,43		-	-
	Agosto	35.589.387,67		-	-
	Setembro	20.150.984,96		-	-
	Outubro	25.519.080,70		-	-
	Novembro	37.518.718,52		-	-
	Dezembro	20.672.798,30		-	-
2016	Janeiro	20.680.077,24	209.949,243,76	-	-
	Fevereiro	19.085.879,99		-	-
	Março	27.057.496,32		270.025.716,57	13.501.285,83
	Abril	34.214.509,55		290.184.772,29	14.509.238,61
	Maio	21.102.888,03		297.023.177,13	14.851.158,86
	Junho	13.549.568,07		299.395.192,78	14.969.759,64
	Julho	14.293.170,12		289.434.559,47	14.471.727,97
	Agosto	9.913.475,9		263.758.647,70	13.187.932,39
	Setembro	7.815.908,64		251.423.571,38	12.571.178,57
	Outubro	19.687.546,87		245.592.037,55	12.279.601,88
	Novembro	9.473.361,06		217.546.680,09	10.877.334,00
	Dezembro	13.075.361,97		209.949.243,76	10.497.462,19

Histórico de arrecadação FUNDURB					
Ano	Mês	Total/mês	Total/ano	Total arrecadado 12 meses anteriores	5% do total arrecadado nos 12 meses anteriores
2017	Janeiro	11.395.140,08	210.187.562,35	200.664.306,60	10.033.215,33
	Fevereiro	19.694.456,74		201.272.883,35	10.063.644,17
	Março	12.101.009,33		186.316.396,36	9.315.819,82
	Abril	14.288.677,27		166.390.564,08	8.319.528,20
	Maio	13.480.239,55		158.767.915,60	7.938.395,78
	Junho	12.213.017,87		157.431.365,40	7.871.568,27
	Julho	15.695.432,62		158.833.627,90	7.941.681,40
	Agosto	16.874.959,27		165.795.111,27	8.289.755,56
	Setembro	18.847.356,01		176.826.558,64	8.841.327,93
	Outubro	24.307.186,80		181.446.198,57	9.072.309,93
	Novembro	17.184.965,68		189.157.803,19	9.457.890,16
	Dezembro	34.105.121,13		210.187.562,35	10.509.378,12
2018	Janeiro	25.910.890,59	39.262.462,71	224.703.312,86	11.235.165,64
	Fevereiro	13.351.572,12		218.360.428,24	10.918.021,41
	Março	0,00		0,00	0,00
	Abril	0,00		0,00	0,00
	Maio	0,00		0,00	0,00
	Junho	0,00		0,00	0,00
	Julho	0,00		0,00	0,00
	Agosto	0,00		0,00	0,00
	Setembro	0,00		0,00	0,00
	Outubro	0,00		0,00	0,00
	Novembro	0,00		0,00	0,00
	Dezembro	0,00		0,00	0,00

Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443 - Quadro elaborado pela autora

2.1.2 Cálculo da média da arrecadação do FUNDURB correspondente a 5% dos 12 meses anteriores ao mês de referência.

Quadro 2 – Cálculo do valor médio arrecadado pelo FUNDURB entre abril/2015 e maio/2018.

Cálculo de 5% da média dos valores arrecadados pelo FUNDURB a cada 12 meses, entre março/16 e fevereiro/18
R\$ 10.503.420,15

Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443 - Quadro elaborado pela autora

2.2 Terreno emissor da TDC – Paradigma

2.2.1 Premissas adotadas para imóvel emissor

Para o cálculo do potencial construtivo passível de transferência dos imóveis ZEPEC-BIR, foram utilizadas as fórmulas previstas na Lei nº 16.050 de 31/07/2014 – Artigo 125 (PDE) e Lei nº 16.402 de 22/03/16 – Artigo 24 (Zoneamento).

Tendo em vista que a Lei de Zoneamento estabeleceu Fatores de Incentivo (Fi) em função do tamanho dos terrenos, para a elaboração do quadro, foram adotados 7 imóveis transmissores paradigmas, alinhados com os intervalos previstos em lei, denominados no Quadro 3 respectivamente como PCpt1 e PCpt2.

Quadro 3 – Tabela com identificação dos Fatores de Incentivo de acordo com o PDE e Zoneamento em vigor no Município de São Paulo.

Fatores de Incentivo (Fi) – Lei 16.050/14 e 16.402/16		
Tamanho terreno – Intervalo (m²)	Fi Lei nº 16.050/14 (PDE) – PCpt 1	Fi Lei nº 16.402/16 (Zoneamento) – PCpt 2
Até 500m	1,0	1,2
Superior a 500m até 2.000m	1,0	1,0
Superior a 2.000m até 5.000m	1,0	0,9
Superior a 5.000m até 10.000m	1,0	0,7
Superior a 10.000m até 20.000m	1,0	0,5
Superior a 20.000m até 50.000m	1,0	0,2
Superior a 50.000m	1,0	0,1

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

2.2.2 Cálculo do potencial construtivo passível de transferência do direito de construir em imóveis ZEPEC-BIR

Quadro 4 – Tabela de cálculo do Potencial Construtivo passível de transferência do direito de construir em conformidade com a Lei nº 16.050/14 (PDE) e Lei nº 16.402/16 (Zoneamento) em vigor no Município de São Paulo.

Terreno doador – ZEPEC-BIR								
Cálculo do Potencial Construtivo passível de transferência do direito de construir – Lei nº 16.050 de 31/07/14 (PDE) – Artigo 125 e Lei nº 16.402 de 22/03/16 – Artigo 24								
PCpt = Atc x CABas x Fi								
Descrição	Sigla	Transmissor paradigma 1	Transmissor paradigma 2	Transmissor paradigma 3	Transmissor paradigma 4	Transmissor paradigma 5	Transmissor paradigma 6	Transmissor paradigma 7
Potencial Construtivo passível de transferência – Lei nº 16.050 de 31/07/14	PCpt 1	500	2.000	5.000	10.000	20.000	50.000	60.000
Potencial Construtivo passível de transferência - Lei nº 16.402 de 22/03/16	PCpt 2	600	2.000	4.500	7.000	10.000	10.000	6.000
Área do terreno cedente	Atc	500	2.000	5.000	10.000	20.000	50.000	60.000
Coefficiente de Aproveitamento básico do terreno cedente, vigente na data de referência	Cabas	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Fator de incentivo - Lei nº 16.050 de 31/07/14	Fi 1	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Fator de incentivo - Lei nº 16.402 de 22/03/16)	Fi 2	1,20	1,00	0,90	0,70	0,50	0,20	0,10

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

2.3 Terreno receptor da TDC – Paradigma

2.3.1 Fórmula de cálculo do valor da Outorga Onerosa conforme Lei nº 16.050 – Artigo 117

Para o cálculo da Outorga Onerosa do direito de construir do imóvel receptor, foi utilizada a fórmula constante na Lei nº 16.050, artigo 117, conforme trecho transcrito a seguir (**grifo nosso**):

Lei nº 16.050 de 31/07/14

Art. 117. A contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial construtivo adicional será calculada segundo a seguinte equação:

$C = (At / Ac) \times V \times Fs \times Fp$, onde:

C - Contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional;

At - Área de terreno em m²;

Ac - Área construída computável total pretendida no empreendimento em m²;

V - Valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, conforme Quadro 14 anex⁶;

Fs - Fator de interesse social, entre 0 (zero) e 1 (um), conforme Quadro 5 anexo (**Anexo A do presente**);

Fp - Fator de planejamento entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos), conforme Quadro 6 anexo (**Anexo B do presente**).

2.3.2 Premissas adotadas para o cálculo de Outorga Onerosa do direito de construir em imóvel receptor

Tendo em vista as variáveis constantes na fórmula do cálculo da outorga onerosa, para a determinação dos fatores de incentivo e de projeto foi definido um terreno receptor paradigma localizado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana – Macroárea de Urbanização Consolidada em ZEU, a seguir melhor esclarecida.

Quanto à variável “V”, foram adotados valores variando entre R\$ 300 e R\$ 6.000,00, tratando-se de valores existentes no Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, Quadro 14 do PDE, representando valores de áreas menos e mais valorizadas na cidade.

Para o cálculo do valor de Outorga Onerosa do direito de construir, foi adotado terreno paradigma, considerando-se que o mesmo se localiza na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana – Macroárea de Urbanização Consolidada, conforme previsto no artigo 10 da Lei 16.050/14, trecho transcrito abaixo (**grifo nosso**):

⁶ O quadro pode ser acessado através do link:

http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/QUADROS/PDF/PDE2013_SUBST2_Quadro_14_cadastro.pdf

Lei nº 16.050 de 31/07/2014

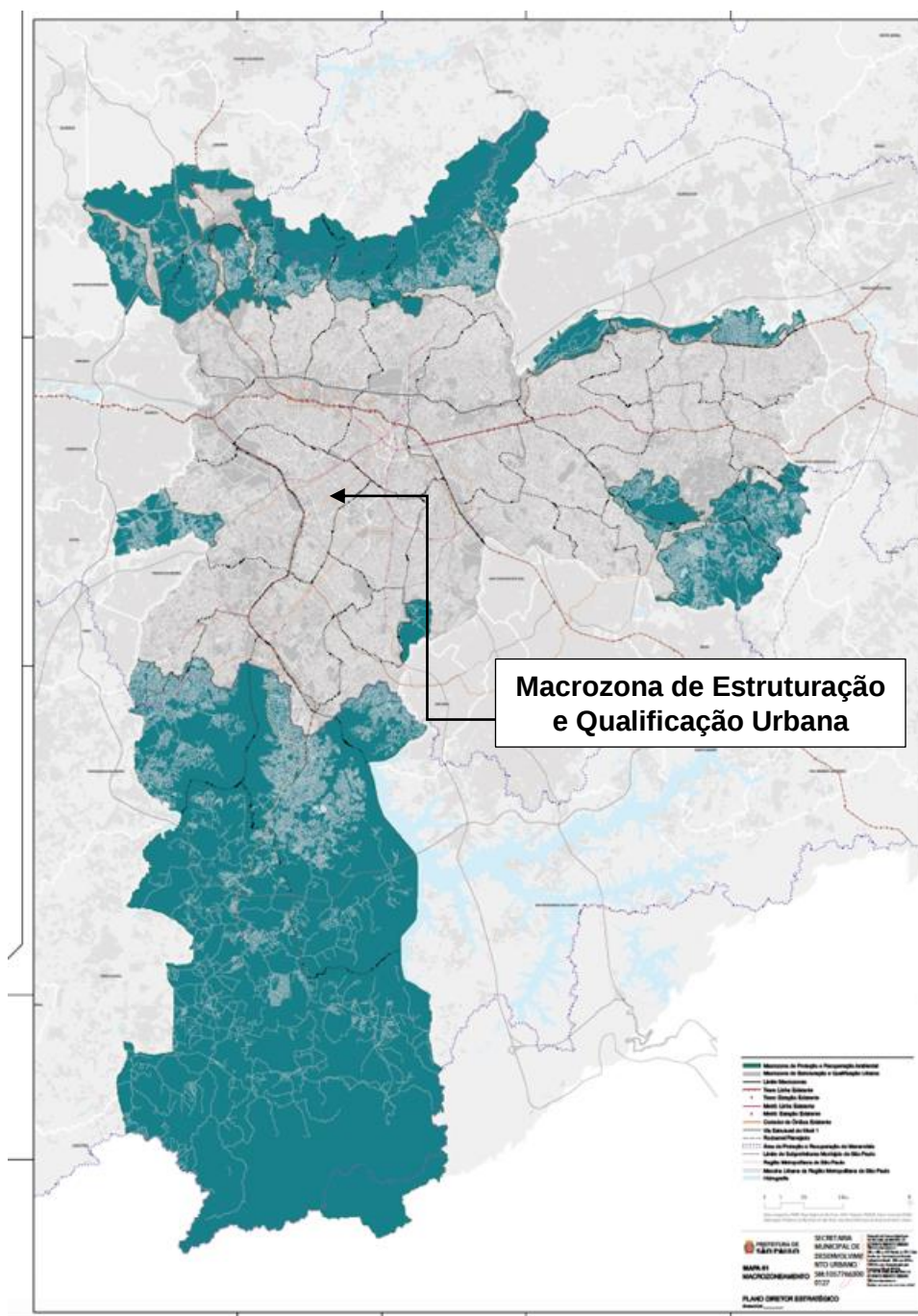
SEÇÃO I - DA MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO URBANA

Art. 10. A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, situada integralmente na Zona Urbana, apresenta grande diversidade de padrões de uso e ocupação do solo, desigualdade sócio espacial, padrões diferenciados de urbanização e é a área do Município mais propícia para abrigar os usos e atividades urbanos. § 1º Para orientar o desenvolvimento urbano e dirigir a aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos para atingir os objetivos específicos, a **Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana subdivide-se em 4 (quatro) macroáreas, delimitadas no Mapa 2 anexo:**

- I - Macroárea de Estruturação Metropolitana;
- II - Macroárea de Urbanização Consolidada;
- III - Macroárea de Qualificação da Urbanização;
- IV - Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana.

No mapa 1, extraído da Lei nº 16.050, as áreas identificadas na cor cinza são classificadas como Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana no Município de São Paulo

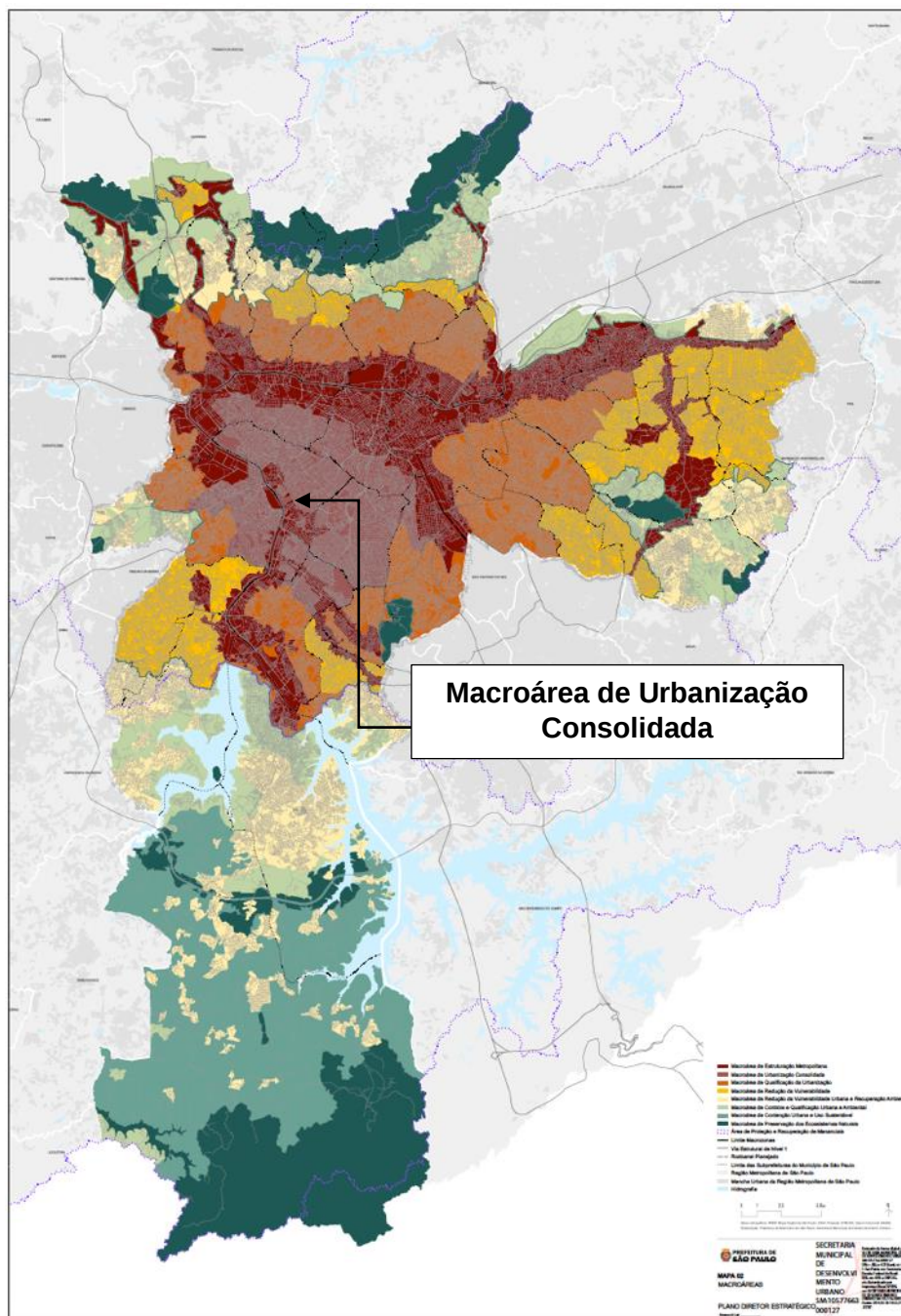
Mapa 1 – Lei nº 16.050/14 – Macrozoneamento



Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/>

A área identificada no mapa 2, extraído da Lei nº 16.050, na cor marrom claro identifica a Macroárea de Urbanização Consolidada no Município de São Paulo.

Mapa 2 – Lei nº 16.050/14 – Macrozoneamento



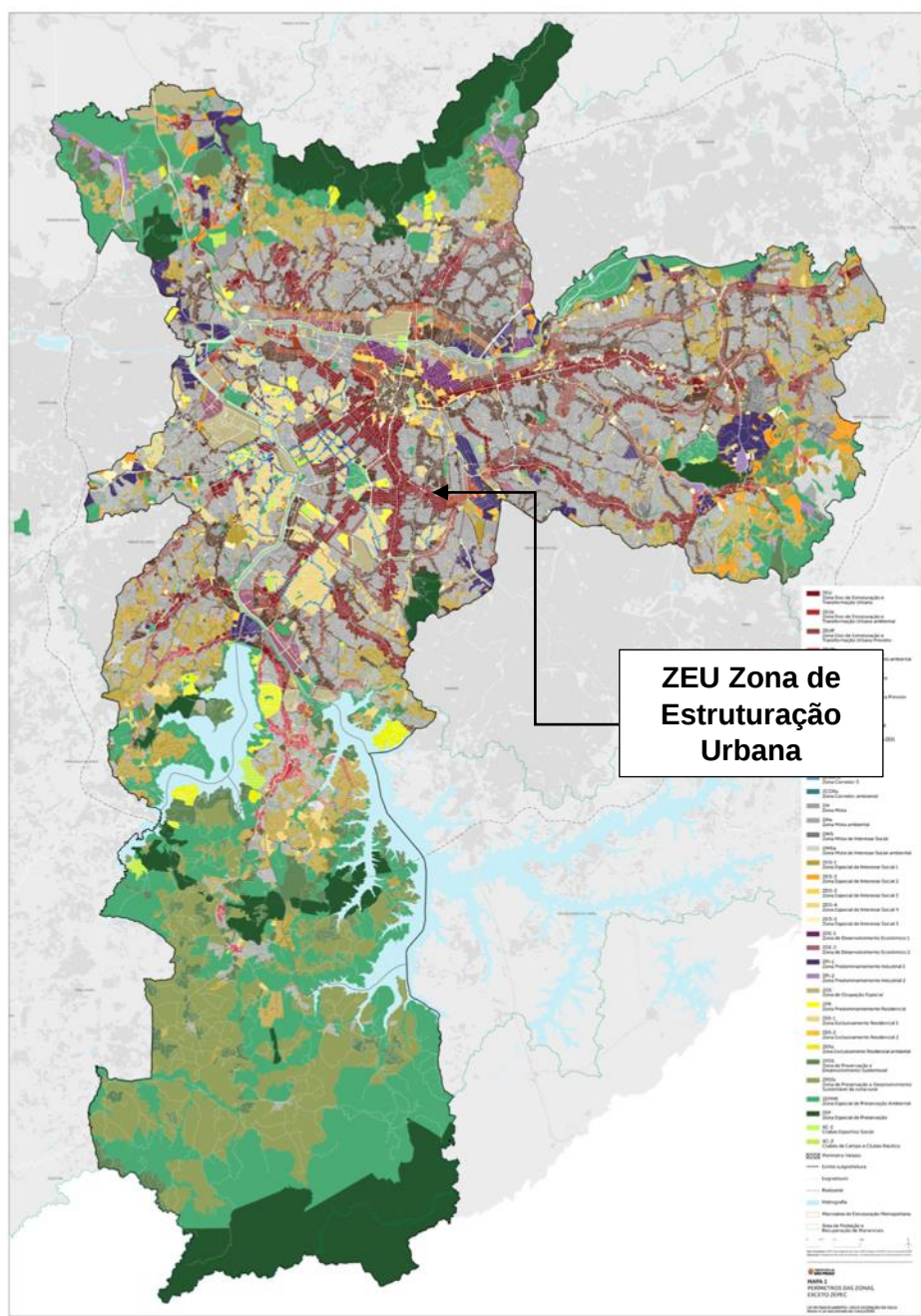
Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/>

2.3.3 Dados do imóvel receptor da TDC

As zonas classificadas pelo município como ZEU (Zona Eixo de Estruturação Urbana), receberam coeficiente máximo de aproveitamento igual a 4, ou seja, neste zoneamento é possível se construir até quatro vezes a área do terreno, conforme Lei nº 16.402/16 – Quadro 3 – Parâmetros de ocupação, exceto de Quota Ambiental.

As zonas do Município de São Paulo estão demarcadas no Mapa 3 conforme a Lei de Zoneamento. A ZEU está demarcada no mapa na cor marrom escuro.

Mapa 3 – Lei nº 16.402/16 – Zoneamento



Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/zoneamento/arquivos/>

A ZEU está inserida em territórios de transformação. Por este motivo, possui o maior coeficiente de aproveitamento definido pelo Zoneamento. O objetivo é incentivar o adensamento nestas regiões, que são bem servidas de transportes públicos, conforme definição na Lei nº 16.402/16 (**grifo nosso**):

TÍTULO II

DAS ZONAS

Art. 6º As zonas do Município têm suas características definidas em função do território no qual se inserem:

I - territórios de transformação: **são áreas em que se objetiva a promoção do adensamento construtivo, populacional, atividades econômicas e serviços públicos, a diversificação de atividades e a qualificação paisagística dos espaços públicos de forma a adequar o uso do solo à oferta de transporte público coletivo, compreendendo:**

- a) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU)**
- b) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Ambiental (ZEUa);
- c) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto (ZEUP);
- d) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto Ambiental (ZEUPa);
- e) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM);
- f) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana Previsto (ZEMP);

Por este motivo, optou-se pela adoção desta zona para o imóvel receptor paradigma, cujos dados foram compilados no Quadro 5.

Quadro 5 – Dados do terreno receptor paradigma.

Dados do imóvel receptor paradigma	
Área terreno (At)	3.000m ²
Fator de Planejamento (Fp) – Terreno receptor paradigma localizado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana – Macroárea de Urbanização Consolidada	0,7
Uso adotado para a edificação pretendida	Residencial
Zoneamento	ZEU (Zona de Estruturação Urbana)
Coefficiente de Aproveitamento (.A.) Máximo em ZEU (Lei 16.402/16 – Quadro 3) – (Anexo A do presente)	4,0
Área construída computável total pretendida no empreendimento	12.000m ²
Valor do m2 do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, conforme Quadro 14 da Lei nº 16.050 de 31/07/14 (V)	Entre R\$ 300,00 e R\$ 6.000,00 (*)
(*) Independente da variável “V” do terreno, o valor unitário não se altera.	

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

O Fator de Interesse Social varia entre 0 e 1 em função do uso pretendido, bem como o tamanho de unidades pretendido, conforme Quadro 5 da Lei nº 16.050/14. O Quadro 6 resume abaixo:

Quadro 6 – Dados do Fator de Interesse Social (Fs) dos Modelos 1 a 5 do terreno receptor paradigma.

Fator de Interesse Social (Fs) – Lei nº 16.050/14 – Quadro 5	
Usos	Valores de Fs
Uso habitacional	
Habitação de Interesse Social - HIS	0,0
Habitação do Mercado Popular – HMP até 50m ²	0,4
Habitação do Mercado Popular – HMP de 51 até 70m ²	0,6
Habitação com área até 50m ²	0,8
Habitação com área de 51 até 70m ²	0,9
Habitação com área maior que 70m ²	1,0

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de dados extraídos do Quadro 5 da Lei nº16.050/14.

De acordo com o quadro, observa-se que Habitações de Interesse Social possuem Fator de Interesse Social (Fs)=0, estando, portanto, isentas do pagamento de Outorga Onerosa.

Por este motivo, para o cálculo da Outorga Onerosa, foram adotados 5 Modelos de projeto – conforme ilustrado no Quadro 7 –, de acordo com as possíveis variáveis Fs diferentes de 0 (zero) apontadas no Quadro 6.

2.3.4 Cálculo da Outorga Onerosa do direito de construir imóvel receptor da TDC

Quadro 7 – Tabela de cálculo da Outorga Onerosa do direito de construir em conformidade com a Lei nº 16.050/14 (PDE) e Lei nº 16.402/16 (Zoneamento) em vigor no Município de São Paulo.

Terreno paradigma receptor da TDC						
Cálculo da Outorga Onerosa do direito de construir – Lei nº 16.050 de 31/07/14 (PDE) – Artigo 117 e Lei nº 16.402 de 22/03/16						
$C = (At / Ac) \times V \times Fs \times Fp$						
Descrição	Sigla	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Contrapartida financeira relativa a cada m2 de potencial construtivo.	C (R\$/m2)	R\$ 21,00	R\$ 52,50	R\$ 280,00	R\$ 630,00	R\$ 1.050,00
Área terreno	At (m²)	3.000,00	3.000,00	3.000,00	3.000,00	3.000,00
Coeficiente de Aproveitamento Máximo possível para a Zona, no caso ZEU	C.A.	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Área construída computável total pretendida no empreendimento.	Ac (m²)	12.000,00	12.000,00	12.000,00	12.000,00	12.000,00
Área construída computável total, objeto de Outorga Onerosa	Ac O.O. (m²)	9.000,00	9.000,00	9.000,00	9.000,00	9.000,00
Valor do m2 do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, conforme Quadro 14 da Lei nº 16.050 de 31/07/14.	V (R\$/m²)	300,00	500,00	2.000,00	4.000,00	6.000,00
Fator de interesse social, entre 0 e 1, conforme Quadro 5 da Lei nº 16.050 de 2014 (Fs)	Fs	0,4	0,6	0,8	0,9	1,0
Fator de planejamento, entre 0 e 1,3, conforme Quadro 6 da Lei nº 16.050 de 2014 (Fp) conforme Quadro 6 da Lei nº 16.050 de 2014 (Fp)	Fp	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Valor total a ser pago em Outorga Onerosa (R\$)	R\$	189.000,00	472.500,00	2.520.000,00	5.670.000,00	9.450.000,00

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

2.4 Equivalência das áreas terreno emissor e terreno receptor

2.4.1 Cálculo do Potencial Construtivo a ser transferido, conforme declaração a ser expedida pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano e fórmula constante na Lei nº 16.050 – Artigo 128

Quadro 8 – Cálculo do Potencial Construtivo a ser transferido conforme declaração a ser expedida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

Cálculo do Potencial Construtivo a ser transferido, conforme declaração da Secretaria Municipal de Desenvolvimento urbano (Lei nº16.050 - Art. 128)						
$PCr = (PCpt \times VTcd) / Cr \times Camaxcd$						
$PCpt = (PCr \times Cr \times Camaxcd) / VTcd$						
Descrição	Sigla	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Potencial construtivo equivalente a ser recebido no imóvel receptor (Lei nº 16.050 de 31/07/14)	PCr (m²)	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000
Potencial construtivo passível de transferência, conforme consta da declaração expedida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 16.050 de 31/07/14)	PCpt	250,83	627,07	3.344,39	7.524,88	12.541,47
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.	VTcd (R\$/m2)	3.014,00	3.014,00	3.014,00	3.014,00	3.014,00
Valor unitário, valor por 1m² (um metro quadrado), da contrapartida da outorga onerosa no imóvel receptor.	Cr (R\$/m2)	21,00	52,50	280,00	630,00	1.050
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.	Camaxcd	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

2.5 Cálculo do valor unitário da TDC – Imóvel doador

O cálculo do valor unitário da TDC (Vtdc) foi obtido a partir da relação entre o valor de Outorga Onerosa do imóvel receptor e o Potencial construtivo passível de transferência do imóvel doador. Diante da burocracia, riscos envolvidos nas transferências da TDC e consultas realizadas no mercado imobiliário, foi aplicado o fator de depreciação de 30%, conforme fórmula a seguir:

$$\text{Vtdc} = (\text{OO} \times 0,70) / \text{PCpt}$$

Quadro 9 – Cálculo do Valor unitário da TDC – Imóvel doador.

Cálculo do valor unitário da TDC (Vtdc) – imóvel doador						
Vtdc = (OO x 0,70)/ PCpt						
Descrição	Sigla	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Potencial construtivo passível de transferência, conforme consta da declaração expedida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 16.050 de 31/07/14)	PCpt	250,83	627,07	3.344,39	7.524,88	12.541,47
Outorga Onerosa (R\$)	O.O.(R\$)	189.000,00	472.500,00	2.520.000,00	5.670.000,00	9.450.000,00
Fator depreciação 30%	Fator depreciação (30 %)	132.300,00	330.750,00	1.764.000,00	3.969.000,00	6.615.000,00
Valor unitário TDCs	Vtdc (R\$/m²)	527,45	527,45	527,45	527,45	527,45

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

2.6 Cálculo do valor total da TDC (Vtdc total) - imóvel doador

O cálculo do valor total da TDC (**Vtdc total**) foi obtido a partir da multiplicação do valor unitário da TDC (**Vtdc**), multiplicado pelo Potencial Construtivo passível de transferência (**PCpt**), encontrando-se desta forma o valor passível de venda no mercado para a TDC para cada modelo formatado. Vide fórmula:

$$\text{Vtdc total} = \text{PCpt} \times \text{Vtdc}$$

Quadro 10 – Cálculo do Valor total da TDC – Imóvel doador.

Cálculo do valor total da TDC (Vtdc total) - imóvel doador								
Vtdc total = PCpt x Vtdc								
Descrição	Sigla	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Potencial Construtivo passível de transferência (Lei nº 16.050 de 31/07/14)	PCpt 1	500	2.000	5.000	10.000	20.000	50.000	60.000
Valor correspondente ao Potencial Construtivo passível de transferência (Lei nº 16.050 de 31/07/14)	Vtdc total 1 (R\$)	339.075	1.356.300	3.390.750	6.781.500	13.563.000	33.907.500	40.689.000
Potencial Construtivo passível de transferência (Lei nº 16.402 de 22/03/16)	PCpt 2	600	2.000	4.500	7.000	10.000	10.000	6.000
Potencial Construtivo passível de transferência (Lei nº 16.402 de 22/03/16)	Vtdc total 2 (R\$)	406.890	1.356.300	3.051.675	4.747.050	6.781.500	6.781.500	4.068.900
Diferença dos valores correspondentes à venda da TDC após a mudança do Fi da Lei nº 16.402/16	Diferença entre Vtdc total 1 e Vtdc total 2 (R\$)	67.815	0,00	-339.075	-2.034.450	-6.781.500	-27.126.000	-36.620.100

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

3 CAPÍTULO 3

3.1 Análise dos resultados obtidos nas simulações realizadas no Capítulo 2

3.1.1 Arrecadação FUNDURB - limitação da TDC em 5% do valor arrecadado nos 12 meses anteriores correspondentes.

Considerando-se o cálculo da média da arrecadação do FUNDURB correspondente a 5% dos 12 meses anteriores ao mês correspondente, ou seja, R\$ 10.500.000,00 e que o valor de Outorga Onerosa para um empreendimento de porte médio, em terreno de 3.000m² com coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4 e Valor do m² constante do Cadastro de Valor de terreno para fins de Outorga Onerosa em torno de R\$ 6.000,00 poderá chegar a quase R\$ 10.000.000,00, conclui-se que este empreendimento poderá esgotar sozinho o limite imposto pelo Poder Público em apenas um mês.

Desta forma, observa-se que se trata de fator limitador altamente eficaz para gerar o desinteresse do mercado em sua utilização, visto que para o desenvolvedor de empreendimento imobiliário, o prazo para sua viabilização é de fundamental importância para a garantia dos resultados prospectados.

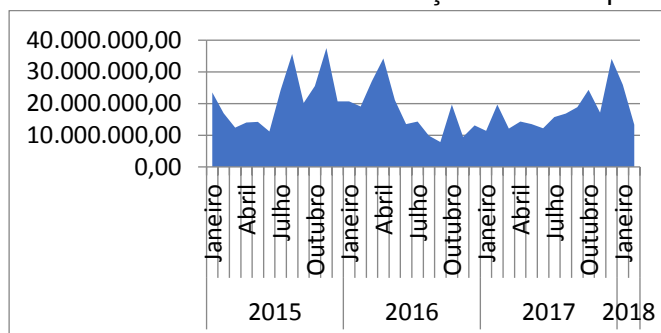
Analisando-se por outra ótica, esta limitação poderá ser superada pelo deságio na negociação entre particulares do valor de venda da TDC, atualmente negociados entre 20% a 30%, de forma a minimizar os riscos envolvidos na demora de sua efetivação.

Cabe considerar nesta análise que em momentos de crise do mercado imobiliário, as arrecadações efetuadas pela outorga onerosa sofrem variações importantes, conforme demonstrado no Gráfico 1, tornando-se mais um desincentivo ao mercado imobiliário na utilização da TDC e agravando a possibilidade de atrasos na consolidação da viabilização do empreendimento.

A baixa arrecadação das outorgas onerosas em determinado período poderá impedir a TDC em terrenos que pretendam edificar áreas que requeiram maior índice de aproveitamento.

Observa-se também no Gráfico 1 que as arrecadações das outorgas onerosas caíram significativamente entre maio/2016 e maio/2017, refletindo a crise em que o país passou naquele momento.

Gráfico 1 – Gráfico da arrecadação efetuada pelo FUNDURB entre jan/2015 e fev/2018.



Fonte: Dados obtidos no site do FUNDURB – Gráfico elaborado pela autora.

3.1.2 Da distribuição da verba arrecadada pelo FUNDURB

De acordo com a Lei nº 16.050 (PDE) - Artigo 340 (**grifo nosso**):

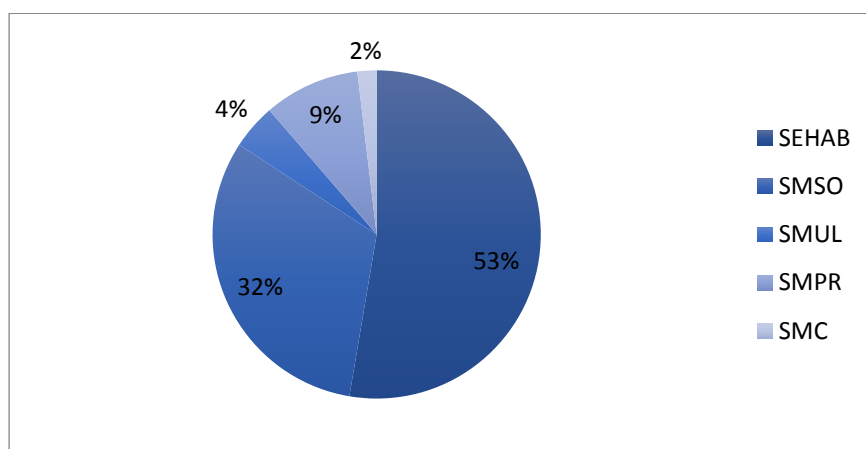
Art. 340. Os recursos arrecadados pelo FUNDURB deverão respeitar anualmente o limite de:

I - ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3, conforme Mapa 4A anexo;

II - ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.

Com isso, restam 40% dos valores totais arrecadados para outras destinações, sendo que no ano de 2017, segundo relatório publicado pelo FUNDURB, foram apropriados à Secretaria Municipal de Cultura (SMC), 2% do valor total disponível à época, correspondentes a R\$ 5.000.000,00.

Gráfico 2 – Gráfico da distribuição dos valores arrecadados pelo Fundurb em 2017.



Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/CMPU/Relatorio_FUNDURB_19_05.pdf

3.1.3 Valor de venda da TDC

De acordo com os cálculos realizados, observa-se que o valor da Outorga Onerosa do imóvel receptor não altera o resultado buscado, ou seja, do valor unitário correspondente à TDC, visto que a fórmula encarrega-se de homogeneizar o fator correspondente à localização.

Isso fica claro no Quadro 9, no qual foram calculados os valores unitários da TDC para cada modelo, obtendo-se o mesmo valor unitário de R\$ 527,45/m² para todos.

Analisando-se o Quadro 10, no qual foram calculados os valores totais correspondentes ao valor de venda de mercado da TDC, ou seja, considerando-se o deságio de 30% do fator oferta, observa-se que imóveis com até 500m² foram beneficiados com ganhos na casa de R\$ 67.000,00. Em contrapartida, os imóveis com área superior a 2.000m², tiveram perdas que variam de R\$ 339.000,00 a R\$ 36.620.000,00.

3.2 CONCLUSÃO

Analisando-se a destinação da verba distribuída pelo FUNDURB, observa-se que mesmo a verba de 2% do total arrecadado pelas outorgas onerosas não possui destinação para a manutenção de imóveis tombados de particulares, mas sim de projetos públicos.

Isto reforça o papel da TDC como ferramenta importante para a preservação dos imóveis tombados particulares, já que estes disporiam de recursos próprios para sua manutenção, que é compulsória.

Por outro lado, no período em que o poder público não havia interferido no Fator de Interesse da TDC, esta se transformou em objeto de especulação por intermediários interessados em comercializá-las entre particulares.

Desta forma, as grandes áreas se tornaram foco desta intermediação, visto que com uma única certidão de um único imóvel com grande potencial de transferência, seria possível a realização de várias intermediações com vários imóveis receptores, isto aliado ao início da crise que se instalou no país, trazendo a possibilidade de minimizar os custos envolvidos com o pagamento de outorga onerosa.

Diante deste cenário, o mercado passou a utilizar-se da TDC proveniente de imóveis tombados com áreas acima de 20.000m². Como exemplos, podemos citar o Jockey Club de São Paulo que possui 586.000m² e o Clube Harmonia de Tênis com área de 25.000m².

Neste momento, a TDC passou a competir diretamente com a arrecadação do FUNDURB, acarretando diminuição no valor arrecadado através das outorgas onerosas. Estas últimas têm como mote principal a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e a implantação de sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres no Município de São Paulo.

No desenvolvimento deste trabalho, ao calcular-se os valores de mercado das TDCs antes e depois da interferência do Poder Público no fator de incentivo, trouxemos à tona milhões de reais que poderiam ser convertidos na preservação de imóveis tombados particulares. Entretanto, estes mesmos valores deixariam de entrar nos cofres públicos, diminuindo sua capacidade de produção de HIS e investimentos nos diversos sistemas de transporte, dentre outros.

À medida em que a TDC se popularizasse no mercado imobiliário como melhor opção para o pagamento de outorga onerosa, este tenderia a um deságio ainda maior ao aplicado nos dias de hoje, em torno de 30%.

Analisando-se a sistemática do instituto da TDC, verifica-se que se bem calibrado o Fator de Incentivo (Fi), trará vantagens a todos os envolvidos:

- o proprietário do imóvel ZEPEC-BIR tem as benfeitorias de seu imóvel valorizadas assim como o aumento da vida útil do mesmo;
- o mercado imobiliário terá a possibilidade de negociar o pagamento da Outorga Onerosa, tanto em valores como em forma de pagamento, o que não é possível quando pago diretamente ao município;

- o município contribui com o cumprimento da função social da propriedade, através da preservação do patrimônio tombado e aumento de sua vida útil.

Apesar disto, concluímos que a partir da criação do Fator de Incentivo pelo Poder Público, a TDC tornou-se ineficaz do ponto de vista de manutenção dos imóveis particulares tombados pelo Município, não cumprindo, portanto, com a função social da propriedade.

Do ponto de vista da avaliação de imóveis ZEPEC-BIR, na ausência de normas específicas ou estudos de referência para a avaliação destes imóveis, o avaliador utiliza-se dos critérios contidos nas normas disponíveis.

Ao utilizarem estas referências no cálculo da parcela de terreno, há uma tendência na aplicação de um fator de depreciação, decorrente pela comparação do terreno ZEPEC-BIR com outros terrenos com aproveitamento maior, quando comparado a imóveis que não possuem restrições impostas por tombamento.

Através do cálculo da TDC, é possível avaliar a parcela de terreno ZEPEC-BIR somando-se o valor de mercado da TDC ao valor de mercado do terreno. Lembrando que no caso dos imóveis ZEPEC-BIR que já tenham se utilizado da TDC, estes não terão mais a possibilidade de uso da mesma, entretanto, terão suas benfeitorias valorizadas após a execução do projeto de recuperação obrigatório, previsto no licenciamento da TDC.

Cabe avaliar que os imóveis ZEPEC-BIR que estiverem em bom estado de conservação, não necessitarão de obras que envolvam grandes custos. Em contrapartida, aqueles que estiverem em mau estado de conservação terão custos maiores envolvidos na recuperação de suas benfeitorias.

Para que esta ferramenta funcione, observamos que é primordial que o Fator de Incentivo (Fi) esteja calibrado entre o interesse público e privado, tornando-a de fato atrativa ao mercado imobiliário.

Cabe salientar que, antes de se avaliar a TDC, o avaliador deverá se certificar de que esta ainda não foi comercializada, o que deverá constar em averbação nas matrículas dos imóveis, tanto dos imóveis doadores como dos receptores.

Caso estejam em processo de compra e venda, esta informação ainda não constará em matrícula, recomendando-se, então, que seja verificada diretamente na Municipalidade a existência de processo de transferências em curso.

Isto posto, verifica-se que há um longo percurso a ser percorrido no sentido de encontrar-se o ponto de equilíbrio ideal para que o fator de incentivo não se torne simplesmente um fator de desincentivo das TDCs. Esta ferramenta, bem utilizada, poderá tornar-se uma aliada do Poder Público na manutenção do bem tombado.

4 REFERÊNCIAS

BLANCO-GONZÁLEZ, Antonio. Transferência do direito de construir: revisitando o instituto a partir do novo plano diretor de São Paulo. In: **BDM – Boletim de Direito Municipal**. São Paulo: NDJ, n.5, p.305-329, mai. 2017.

BICALHO, Rodrigo Cury. Transferência do direito de construir: aspectos jurídicos, urbanísticos e práticos. In: FARIA, Renato Vilela et al (Ed.). **Operações Imobiliárias: Estruturação e tributação**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 350-354.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Arts. 182 e 183.

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Retificado em 17 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: mar. 2017.

GRAU, Eros Roberto. Solo Criado. **Revista de direito imobiliário**. São Paulo: Thomson Reuters/IRIB, n. 51, pp. 20-45, jul-dez. 2001.

JAPUR Natália; TERRA, Marcelo. **A transferência de potencial construtivo e seus desestímulos**. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-21/transferencia-potencial-construtivo-desestimulos>>. Acesso em: mar. 2017.

LEITE, Fabio; RIBEIRO, Bruno. Regra para indenizar imóvel tombado ameaça receita da Prefeitura. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 out. 2015. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,regra-para-indenizar-dono-de-imovel-tombado-ameaca-receita-da-prefeitura,1785900>>. Acesso em: mar. 2017.

ROLNIK, Raquel. **Parque Augusta e o sentido do público**. 2015. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2015/03/09/parque-augusta-e-o-sentido-do-publico/>>. Acesso em: mar. 2017.

SÃO PAULO (Município). **Plano Diretor Estratégico de São Paulo**. Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/b9e06_Lei_N_13.430-02_PDE.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

_____. Lei 13.885, de 25 de agosto de 2004. 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. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06102004L%20138850000>. Acesso em: mar. 2017.

_____. **Plano Diretor Estratégico de São Paulo**. Lei 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. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 1 ago. 2014. n. 140, p. 1-43.

_____. Lei 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. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 23 mar. 2016. n. 54, p. 1-108.

SOMEKH, Nádía. **A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador**. 2. ed. São Paulo: Mackenzie e Romano Guerra Editora, 2014.

SOMEKH, Nádía. **Patrimônio cultural em São Paulo**: resgate do contemporâneo? 2015. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.185/5795>>. Acesso em: mar. 2017.

TERRA, Marcelo. Transferência do Direito de Construir em imóveis ZEPEC e a nova Lei Paulistana. In: **Opinião Jurídica**: Direito Imobiliário. São Paulo: Secovi-SP, 2016. 100 p.

ANEXO A – Anexo à Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (PDE) – Quadro 5 – Fator de interesse social (Fs)

Usos	Valores de Fs
Uso Habitacional	
Habitação de Interesse Social – HIS	0,0
Habitação do Mercado Popular – HMP Até 50 m²	0,4
Habitação do Mercado Popular – HMP de 51 Até 70m²	0,6
Habitação com área até 50 m²	0,8
Habitação com área de 51 Até 70m²	0,9
Habitação com área maior que 70m²	1,0
Uso Institucional	
Hospitais Públicos	0,0
Escolas Públicas	0,0
Demais Unidades Públicas de Saúde e Creches	0,0
Unidades Administrativas Públicas	0,0
Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional Vinculadas ao Sistema Sindical	0,0
Instituições de Cultura, Esporte e Lazer	0,0
Entidades Mantenedoras Sem Fins Lucrativos	
Templos Religiosos	0,0
Hospitais e Clínicas	0,3
Universidades	0,3
Escolas e Creches	0,3
Equipamentos Culturais e Afins	0,3
Outras Entidades Mantenedoras	
Hospitais	0,7
Universidades	0,7
Escolas	0,7
Equipamentos Culturais e Afins	0,7
Outras Atividades	1,0

NOTA:

Fator de Interesse Social (Fs) para efeito de cálculo do valor da contrapartida financeira correspondente à outorga onerosa do potencial construtivo adicional

ANEXO B – Anexo à Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (PDE) – Quadro 6 – Fator de planejamento (Fp)

Macrozonas	Macroáreas		Fp R	Fp nR
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Macroárea de Estruturação Metropolitana	Noroeste	0,3	0
		Arco Jacu-Pêssego	0,3	0
		Avenida Cupecê	0,3	0
		Arco Leste	0,3	0
		Fernão Dias	0,3	0
		Arco Tietê	1,2	1,3
		Centro	1,2	1,3
		Arco Tamanduateí	1,2	1,3
		Arco Pinheiros	1,2	1,3
		Arco Jurubatuba	1,2	1,3
	Macroárea de Urbanização Consolidada		0,7	1,3
	Macroárea de Qualificação Urbana		0,6	0,5
	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade		0,3	0
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental		1,0	0
	Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental		1,0	0

ANEXO C - ANEXO INTEGRANTE DA LEI Nº16.402, DE 22 DE MARÇO DE 2016:

Quadro 3 - Parâmetros de ocupação, exceto de Quota Ambiental

TIPO DE ZONA		ZONA (a)	Coeficiente de Aproveitamento			Taxa de Ocupação Máxima		Gabarito de altura máxima (metros)	Recuos Mínimos (metros)			Cota parte máxima de terreno por unidade (metros²)	
			C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo (m)	T.O. para lotes até 500 metros²	T.O. para lotes igual ou superior a 500 metros²		Frente (i)	Fundos e Laterais			
										Altura da edificação menor ou igual a 10 metros	Altura da edificação superior a 10 metros		
TRANSFORMAÇÃO	ZEU	ZEU	0,5	1	4	0,85	0,70	NA	NA	NA	3 (j)	20	
		ZEUa	NA	1	2	0,70	0,50	28	NA	NA	3 (j)	40	
	ZEUP	ZEUP (b)	0,5	1	2	0,85	0,70	28	NA	NA	3 (j)	NA	
		ZEUPa (c)	NA	1	1	0,70	0,50	28	NA	NA	3 (j)	NA	
	ZEM	ZEM	0,5	1	2 (d)	0,85	0,70	28	NA	NA	3 (j)	20	
		ZEMP	0,5	1	2 (e)	0,85	0,70	28	NA	NA	3 (j)	40	
QUALIFICAÇÃO	ZC	ZC	0,3	1	2	0,85	0,70	48	5	NA	3 (j)	NA	
		ZCa	NA	1	1	0,70	0,70	20	5	NA	3 (j)	NA	
		ZC-ZEIS	0,5	1	2	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA	
	ZCOR	ZCOR-1	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA	
		ZCOR-2	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA	
		ZCOR-3	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA	
		ZCORa	NA	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA	
		ZM	ZM	0,3	1	2	0,85	0,70	28	5	NA	3 (j)	NA
	ZM	ZMa	NA	1	1	0,70	0,50	15	5	NA	3 (j)	NA	
		ZMIS	0,3	1	2	0,85	0,70	28	5	NA	3 (j)	NA	
		ZMISa	NA	1	1	0,70	0,50	15	5	NA	3 (j)	NA	
		ZEIS	ZEIS-1	0,5	1	2,5 (f)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
			ZEIS-2	0,5	1	4 (f)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
			ZEIS-3	0,5	1	4 (g)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
			ZEIS-4	NA	1	2 (h)	0,70	0,50	NA	5	NA	3 (j)	NA
	ZEIS-5		0,5	1	4 (f)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA	
	ZDE	ZDE-1	0,5	1	2	0,70	0,70	28	5	NA	3 (j)	NA	
		ZDE-2	0,5	1	2	0,70	0,50	28	5	3	3	NA	
	ZPI	ZPI-1	0,5	1	1,5	0,70	0,70	28	5	3	3	NA	
		ZPI-2	NA	1	1,5	0,50	0,30	28	5	3	3	NA	
	PRESERVAÇÃO	ZPR	ZPR	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3	NA
		ZER	ZER-1	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3	NA
			ZER-2	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3	NA
			ZERa	NA	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3	NA
ZPDS		ZPDS	NA	1	1	0,35	0,25	20	5	NA	3	NA	
		ZPDSr	NA	0,2	0,2	0,20	0,15	10	5	NA	3	NA	
ZEPAM		ZEPAM	NA	0,1	0,1	0,10	0,10	10	5	NA	3	NA	
ÁREAS PÚBLICAS E SAPIVEL (i)	VERDES	AVP-1	NA	(k)	(k)	(k)	(k)	28	NA	NA	3 (j)	NA	
		AVP-2	NA	1	1	0,3	0,3	28	NA	NA	3 (j)	NA	
	INSTITUCIONAIS	AI	NA	1	4	0,85	0,7	28	NA	NA	3 (j)	NA	
		Ala	NA	1	2	0,5	0,5	15	NA	NA	3 (j)	NA	
	CLUBES	AC-1	NA	0,6	0,6	0,6	0,6	20	5	3	3	NA	
		AC-2	NA	0,4	0,4	0,4	0,4	10	5	3	3	NA	

Notas:

NA = Não se aplica

(a) Nas zonas inseridas na área de proteção e recuperação aos mananciais aplica-se a legislação estadual pertinente, quando mais restritiva, conforme §2º do artigo 5º desta lei.

(b) Atendidos os requisitos previstos no artigo 83 da Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014 - PDE, a zona ZEUP passa a recepcionar automaticamente os parâmetros da zona ZEU.

(c) Atendidos os requisitos previstos no artigo 83 da Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014 - PDE, a zona ZEUPa passa a recepcionar automaticamente os parâmetros da zona ZEUA.

- (d) O CAmáx será igual a 4 nos casos dispostos no §1º do artigo 8º desta lei.
- (e) O CAmáx será igual a 4 nos casos dispostos nos §2º do artigo 8º desta lei.
- (f) O CAmáx será igual a 2 nos casos em que o lote for menor que 1.000m² (mil metros quadrados).
- (g) O CAmáx será igual a 2 nos casos em que o lote for menor que 500m² (quinhentos metros quadrados).
- (h) O CAmáx será igual a 1 nos casos em que o lote for menor que 1.000m² (mil metros quadrados).
- (i) O recuo frontal será facultativo quando atendido o disposto nos artigos 67 ou 69 desta lei.
- (j) Os recuos laterais e de fundo para altura da edificação superior a 10m (dez metros) serão dispensados conforme disposições estabelecidas nos incisos II e III do artigo 66 desta lei.
- (k) Ver artigo 30 desta lei.
- (l) Observar as disposições estabelecidas no § 4º do artigo 28 desta lei.
- (m) Para áreas contidas nos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê, conforme Mapa 11 da Lei nº 16.050, de 31 de Julho de 2014 - PDE, verificar disposições dos artigos 362 e 363 da referida lei quanto ao coeficiente de aproveitamento máximo e outorga onerosa de potencial construtivo adicional.