

A Transferência do Direito de Construir para a conservação do patrimônio natural e cultural: a experiência da cidade de Curitiba

Ana Paula Mota de Bitencourt¹

Introdução

O presente trabalho objetiva expor alguns aspectos da aplicação do instrumento urbanístico denominado “Transferência do Direito de Construir - TDC” na cidade de Curitiba, tendo como marco temporal o início da década de 80.

Desta forma, a pesquisa aborda, primeiramente, a conceituação do aludido instrumento e a sua respectiva consolidação nos âmbitos internacional e nacional. Em seguida, são apresentados os principais aspectos da aplicação da TDC na cidade de Curitiba, abordando a evolução do instituto, constatada nas suas legislações municipais, os pressupostos para a transferência e aquisição do potencial construtivo, os meios pelos quais pode ser utilizado o referido potencial e a destinação dos recursos auferidos a partir da sua comercialização, a fórmula de cálculo para a cobrança e, por fim, os principais resultados obtidos com a aplicação do instrumento.

1. A Transferência do Direito de Construir

1.1 Conceituação

A Transferência do Direito de Construir – TDC, muito antes de ser positivada no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da promulgação da Lei Federal n.º10.257/2001, já possuía suas delimitações bem definidas pela doutrina, desde o início da década de 70, sendo, todavia, aplicada, pioneiramente, na cidade de Curitiba, apenas no início da década de 80.

O instituto da TDC, também conhecido por Transferência do Potencial Construtivo, constitui-se em um instrumento urbanístico destinado à preservação de imóveis de interesse arquitetônico, paisagístico e ambiental, bem como para a implantação de equipamentos comunitários e programas de habitação social. O instrumento permite que os proprietários de imóveis - objeto de preservação, que possuem restrições construtivas, possam ser compensados, já que a densidade ou coeficiente construtivo estabelecido para o território não pode ser atingido, sob pena de comprometer o respectivo imóvel.

Destarte, o proprietário de um imóvel urbano, público ou privado, sobre o qual incide um interesse público de preservação (decorrente do seu valor ambiental, cultural ou arquitetônico), para implantação de equipamentos comunitários ou para programas de

¹ Arquiteta e Urbanista. Mestranda em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE

habitação social, pode exercer o direito da TDC, desde que autorizado, previamente, pelas legislações municipais.²

1.2 Histórico do Instituto

As primeiras discussões acerca da Transferência do Direito de Construir emergem com os debates acerca do Solo Criado, fundamentados na separação entre o direito de propriedade e o de edificar. Tais discussões surgem na Europa, no início da década de 70, e firmam-se nas legislações italianas – com a separação absoluta do direito de propriedade e o de edificar (entendido este como o concedido aos particulares por concessão ou autorização administrativa), e, na legislação francesa, mediante o “*Plafond Legal de Densité - PLD*”, conhecido também como Teto Legal de Densidade³. A legislação francesa, embora reconheça que o direito de construir é inerente ao de propriedade, estipula um limite legal para o seu exercício, de sorte que a faculdade de construir estabelecida dentro dos limites determinados pertence ao proprietário; após esse limite, subordina-se ao interesse da coletividade, devendo o proprietário pagar uma soma igual ao valor do terreno que receberá o excedente.

Nos Estados Unidos, a TDC surge com o “*Space Adrift*”- Espaço flutuante⁴, no Plano de Chicago, em 1973. O plano foi motivado pelos conflitos decorrentes da aplicação da legislação de tombamento em bens com valor histórico. O tombamento de imóveis com poucos pavimentos em zonas, cujos coeficientes permitiam um grande adensamento construtivo, faziam com que os proprietários destes imóveis se sentissem prejudicados, porque não poderiam exercer plenamente, sobre os seus terrenos, o potencial construtivo que lhes era concedido pela legislação. Com a finalidade de compensar tais proprietários, foi criada a TDC, possibilitando-lhes a transferência do seu direito de construir em áreas onde esta limitação não existisse.

Visando à operacionalização da TDC em Chicago, foi constituído um Banco de Direitos de Construção, que era administrado pelas autoridades públicas, cujos créditos por ele ofertados representavam o direito de construir sobre edifícios históricos de utilidade pública e, também, os direitos de construir de proprietários privados que fossem doados ao Estado (RIBEIRO & CARDOSO, 2003).

No âmbito nacional, o debate quanto ao Solo Criado emerge na década de 70, sendo que, em janeiro de 1975, já se discutia que o direito de edificar acima de um coeficiente deveria estar sujeito ao pagamento de uma remuneração ao poder público, aventando-se a possibilidade da Transferência do Direito de Construir.

Em 1976, técnicos do Centro de Estudos em Administração Municipal - CEPAM, órgão vinculado a Secretaria Municipal de São Paulo, realizaram o debate teórico e conceitual

2 Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade- Art. 35.

3 A experiência do Solo Criado na França, conhecida como *Plafond Legal de Densité*, foi extraída de RIBEIRO & CARDOSO (2003:121)

4 A experiência da Transferência do Direito de Construir em Chicago foi extraída de RIBEIRO & CARDOSO (2003).

acerca do Solo Criado, na cidade de Embu, culminando na promulgação da “Carta de Embu”, cujo conteúdo reúne as principais premissas e fundamentos do instrumento.

No mesmo ano, a formulação do instrumento, em âmbito nacional, ficou a cargo do CNPU - Conselho Nacional de Política Urbana, sendo incluída no “Anteprojeto de Lei Desenvolvimento Urbano” (RIBEIRO, 2003). A proposta de Lei abordou, dentre outros aspectos, o instituto do Solo Criado, cuja concepção foi idealizada mediante a adoção do coeficiente de aproveitamento único para os terrenos urbanos, possibilitando aos proprietários exceder este limite, através do pagamento do Solo Criado. Os recursos oriundos desta atividade tinham como objetivo dotar a região de equipamentos públicos, exigidos pelo adensamento decorrente de novas construções e, por outro lado, visava a eliminar o valor diferenciado dos terrenos, a preservar áreas de interesse cultural e ambiental e a obter recursos para a manutenção da cidade.

De um lado, observa-se a influência da experiência francesa no que tange à idéia da viabilização de uma política de controle de densidade, e, de outro, a influência da experiência norte-americana no tocante aos interesses pela preservação histórica. Em ambas, é possível perceber a destinação dos recursos oriundos dos instrumentos relativos à implantação de equipamentos públicos, infra-estrutura e obras de restauração e conservação nas edificações de interesse de preservação.

Contudo, apesar dos grandes debates acerca do Solo Criado, existiram controvérsias referentes à constitucionalização e à natureza jurídica de cobrança do instrumento, acarretando a não-aprovação de diversos anteprojetos de Lei Federal redigidos à época.

Na década de 80, os debates atinentes à constitucionalização do Solo Criado voltam a emergir em algumas cidades, desta vez vinculado à preservação do patrimônio histórico, de modo que algumas cidades passam a positivar a TDC, a exemplo dos Planos Diretores da Cidade de Belém (1993) e de Belo Horizonte (1996), das leis complementares de Porto Alegre (1999), Natal (1994), de Campinas (1996), de Campo Grande (1995) e das Leis Ordinárias da Cidade de Curitiba (1982 e 2000).

No entanto, conquanto o instituto da TDC esteja presente nas legislações municipais de algumas cidades brasileiras, poucos municípios, destacando-se Curitiba, obtiveram resultados concretos com a sua aplicação, desde a década de 80 até a promulgação da Lei Federal n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

2. A aplicação da Transferência do Direito de Construir na Cidade de Curitiba

A primeira tentativa para a proteção das edificações de valor cultural, na cidade de Curitiba, surge com o Decreto n.º 161/81, cujo objetivo era estimular os proprietários a preservarem e revitalizarem suas edificações mediante incentivos baseados na isenção do imposto imobiliário urbano - IPTU. Tal medida, no entanto, pouco contribuiu para o trato e a conservação do patrimônio cultural edificado da cidade.

Em 1982, foi implementado na cidade a Transferência do Direito de Construir, também conhecido como Transferência do Potencial Construtivo - TPC, mediante a Lei Ordinária n.º 6.337. O instrumento visava, em um primeiro momento, à proteção dos imóveis históricos, classificados como Unidades de Interesse de Preservação- UIPs⁵.

Em 1993, o instituto da TPC, através do Decreto n.º 380, passou a ser utilizado também na recuperação de imóveis de uso público, classificados como Unidades de Interesse Especial de Preservação- UIEPs, proporcionando a revitalização de importantes edificações que se encontravam degradadas, subutilizadas ou até mesmo abandonadas. As primeiras edificações classificadas como UIEPs foram a Catedral Basílica Menor de Nossa Senhora da Luz, a sede da Sociedade Garibaldi e o prédio central da Universidade Federal do Paraná. No entanto, para ter o direito de utilizar o instrumento da TPC, os proprietários das UIPs e UIEPs tinham como compromisso realizar as devidas obras de restauração e conservação nas referidas edificações históricas.

Em 2000, com a Lei n.º 9.800 (Nova Lei de Zoneamento), é realizada uma revisão na antiga lei de zoneamento de 1975, instituindo e regulamentando o instituto da Transferência do Potencial Construtivo no Município de Curitiba, direcionando a sua utilização para proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental, implantação de equipamentos urbanos, comunitários, sistema viário e a implantação de programas habitacionais de interesse social.

A Nova Lei de Zoneamento amplia o universo de aplicabilidade da TDC, pois esta passa a ser concedida, também, aos proprietários de áreas de interesse de preservação ambiental, que poderiam ser caracterizadas como:

1. Áreas de influência do Anel de Conservação Sanitário Ambiental-

O Anel de Conservação Sanitária Ambiental corresponde às áreas limítrofes da cidade de Curitiba, englobando as bacias de rios e a áreas de preservação ambiental. São regiões dotadas de normas especiais, face à sua fragilidade sob o ponto de vista ambiental. Neste sentido, os proprietários de terrenos localizados na área de influência do anel podem utilizar-se da Transferência do Potencial Construtivo, em outras áreas, a exemplo dos eixos da BR -116.

2. Áreas de Conservação Ambiental-

São áreas constituídas por bosques, que, justamente por esta peculiaridade, apresentam grande potencialidade para a implantação de parques e praças.

3. Áreas de proteção dos Mananciais-

São áreas de mananciais, de pouco valor comercial e que sofrem constantemente ameaças de invasão e depredação. Os proprietários destas áreas podem utilizar-se da Transferência

⁵ As Unidades de Interesse de Preservação forma estabelecidas, mediante o Decreto n.º 1.547, em 1979.

do Potencial Construtivo, desde que se comprometam a preservar seus terrenos. É permitido, neste caso, ainda, a Transferência do Potencial entre municípios da Região Metropolitana de Curitiba.

2.1 Pressupostos para a aplicação da Transferência do Potencial Construtivo

A Transferência do Potencial Construtivo se aplica a todo o Patrimônio Cultural, Natural e Ambiental do Município de Curitiba, seja de domínio público ou privado, e desde que a proteção e preservação seja de interesse público. Em face destes condicionamentos, o instrumento poderá ser aplicado:

- Nas unidades de interesse de preservação: UIPs e UIEPs;
- Nas áreas de Conservação Ambiental;
- Nas áreas de influência do Anel de Conservação Sanitária Ambiental;

Ademais, a Transferência do Potencial Construtivo ainda poderá ser aplicado nas áreas ou edificações desapropriadas, com a finalidade de melhoramento viário, implantação de equipamentos públicos, programas habitacionais de interesse social e programas de recuperação ambiental, mediante acordo com proprietário.

2.2 Pressupostos para a aquisição do Potencial Construtivo

A aquisição do potencial construtivo para utilização como incremento construtivo somente poderá ser realizado em áreas previamente definidas na Legislação Municipal da cidade, as quais são, geralmente, regiões com significativo potencial de adensamento e com uma infra-estrutura básica já estabelecida. A utilização do potencial construtivo submete-se aos parâmetros determinados para cada região, como coeficientes de utilização, número de pavimentos e afastamentos.

2.3 Os meios de utilização da Transferência do Potencial Construtivo.

Os proprietários das áreas ou edificações de interesse de preservação podem utilizar-se do direito da Transferência do Potencial Construtivo sob duas formas:

1- Utilizar o potencial construtivo em outras áreas:

Neste caso, as áreas passíveis de receberem o potencial construtivo precisam estar definidas no Plano Diretor. Via de regra, são regiões com significativo potencial de adensamento e que colaboram para otimizar a infra-estrutura já implantada no local, a exemplo da BR -116.

Em alguns casos, o potencial pode ser utilizado, outrossim, no mesmo terreno da Unidade de Interesse de Preservação, como, por exemplo, o espaço comercial - Casa Glaser, localizada no centro da cidade, cujos proprietários ergueram no fundo do terreno um edifício comercial. Um segundo caso é a utilização do potencial construtivo em terrenos com pelo menos 50% (cinquenta por cento) de sua área composta por

cobertura vegetal, hipótese em que a edificação poderá contar com um acréscimo construtivo, desde que preserve a cobertura vegetal existente.

2- Comercializar o potencial construtivo

O potencial construtivo, quando comercializado, transforma-se em cotas que podem ser adquiridas por empresas de construção civil para aumentar a área construída ou o número de pavimentos nos empreendimentos, ou, ainda, para ampliação de ático (acréscimo no último pavimento para abrigar casa de máquinas ou outros equipamentos do edifício). Além disso, tais cotas podem ser utilizadas para regularizar obras em desacordo com as normas municipais, bem como para mudança de uso em algumas zonas ou setores.

As cotas de potencial construtivo das UIEPs, no entanto, por se tratarem de imóveis de uso público, correspondiam ao valor do projeto de restauração, devendo ser utilizadas apenas para este fim.

Em ambos os casos, o processo era intermediado pela Prefeitura Municipal de Curitiba-PMC, que condicionava o exercício deste direito ao compromisso de o proprietário promover as obras de restauro e a respectiva manutenção em suas edificações. Ademais, competia à PMC, outrossim, calcular o valor do potencial construtivo, definir o potencial passível de se transferir às áreas que poderiam receber, em tese, dito potencial e, por fim, o efetivo controle quanto à realização das obras de restauração nas referidas edificações.

2.4 A destinação dos recursos auferidos com a comercialização do Potencial Construtivo

Com o advento da Lei n.º 6.337/82, os recursos auferidos a partir da comercialização da TPC, destinavam-se exclusivamente ao **Fundo de Restauro**, para subsidiar projetos de restauros e conservação nas unidades históricas. À guisa de ilustração, os recursos auferidos com a comercialização do potencial construtivo, desde a sua implementação, já possibilitaram que mais de 40 UIPs e 6 UIEPs fossem restauradas.

Em 1991, com a regulamentação da Lei n.º 7.841, os recursos passaram a ser destinados também para o **Fundo de Habitação Popular**, visando à criação de programas habitacionais de interesse social, como a aquisição de novas áreas para relocação de famílias que moram em situação de risco e insalubridade.

Posteriormente, mediante a Lei n.º 8.000/2000, foi criado **Fundo de Áreas Verdes**, objetivando subsidiar a criação de parques, praças e programas ambientais, bem como a proteção de fundos de vales. Bem por isso, diversas áreas verdes foram transformadas em parques (Tanguá, Barigui Sul e Nascentes) e bosques (Uberaba, Solitude, Portugal e Fazendinha).

2.5 A fórmula de cálculo para a cobrança

O **potencial construtivo** é determinado em metros quadrados e equivale ao resultado obtido pela aplicação da seguinte fórmula:

$$Pc = Ca \times A$$

Onde:

Pc= Potencial construtivo.

Ca= Coeficiente de aproveitamento permitido na zona ou setor onde está localizado o imóvel cedente.

A= Área total do terreno cedente.

O **potencial construtivo transferível** é determinado em metros quadrados de área computável e equivale ao resultado obtido pela aplicação da seguinte fórmula:

$$Pt = Pc \times \frac{Vmc}{Vmr} \times \frac{Cr}{Cc} \times \frac{1}{Fc}$$

Pt= Potencial construtivo transferível para o imóvel que recebe o potencial.

Pc= Potencial construtivo do imóvel que cede o potencial.

Vmc = Valor do metro quadrado do terreno do imóvel que cede o potencial.

Vmr = Valor do metro quadrado do terreno que recebe o potencial.

Cr= Coeficiente de aproveitamento da zona ou setor onde está localizado o imóvel que recebe o potencial.

Cc= Coeficiente de aproveitamento da zona ou setor onde está localizado o imóvel que cede o potencial.

Fc= Valor de Correção.

O valor de correção é estipulado de acordo com o tipo de atividade, zona ou setor onde se localiza o terreno que recebe o potencial, aliado à origem do potencial construtivo. Ressalta-se, portanto, que o metro quadrado do terreno que cede e recebe o potencial é avaliado conforme o ITBI - Imposto de transmissão inter-vivos de Bens Imóveis.

Nas Unidades de Interesse Especial de Preservação- UIEPS, o valor total das cotas de potencial construtivo corresponde ao estipulado no orçamento do projeto de restauração. Por exemplo, as obras de restauração do prédio do Ministério Público do Paraná foram orçadas em R\$ 2,04 milhões de reais e, para atingir este intento, foram comercializadas 10,2 mil cotas a um preço unitário de R\$ 200,00 (duzentos reais).

2.6 Resultados da Aplicação da Transferência do Potencial Construtivo

A aplicação da Transferência do Potencial Construtivo na cidade de Curitiba tem possibilitado a restauração de diversas Unidades de Interesse de Preservação- UIEPS e UIPs. Conforme dados da Prefeitura Municipal de Curitiba (2001), cerca de 08 (oito) UIEPs, já tiveram o seu potencial construtivo a transferir calculados, de acordo com o valor orçado das obras de restauração. No total, o potencial construtivo que poderá ser transferido nestas edificações corresponde a 33.953,69m² e o valor das obras de restauro totaliza, aproximadamente, R\$ 7.124.000,00 (Sete milhões, cento e vinte e quatro mil). Se considerarmos que cada cota é comercializada a R\$200,00 (duzentos reais), concluímos que 35.620 (trinta e cinco mil, seiscientos e vintes) cotas são comercializadas, conforme tabela abaixo:

Unidades de Interesse Especial de Preservação- UIEPs

UIEP	Potencial Concedido (m ²)	Valor do Restauro (R\$)
Catedral Basílica de Curitiba	6.850,00	1.370.000,00
Universidade Federal do Paraná	5.200,00	1.040.000,00
Sociedade Garibaldi	3.100,00	620.000,00
Reservatório Alto São Francisco	2.450,00	490.000,00
Ministério Público	9.167,98	2.040.000,00
UPE	2.642,71	712.000,00
Sociedade 13 de Maio	1.643,00	272.000,00
Fundação Cultural de Curitiba	2.900,00	580.000,00
Total	33.953,69	7.124.000,00

Fonte: Prefeitura de Curitiba

Nas Unidades de Interesse de Preservação- UIPs, calcula-se que, aproximadamente 41 imóveis já utilizaram a transferência do potencial construtivo para realização de obras de restauro e conservação nas respectivas unidades.

Em relação às Unidades de Conservação, o instrumento concedeu aos seus proprietários a transferência de 240.671,26m² de potencial construtivo, possibilitando, desta forma, a criação de parques e praças, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

Unidades de Conservação- Áreas Verdes

Área Verde	Potencial Transferível-Concedido (m ²)
Bosque da Fazendinha	38.641,26
Nossa Senhora de Fátima	42.300,00
Parolin	29.045,11
Parque Tanguá	13.633,00
Rio Barigui	36.219,34
Bosque Solitude	49.272,55
Bosque Uberaba	31.560,00
Total	240.671,26

Fonte: Prefeitura de Curitiba

Diante do que foi exposto ao longo deste trabalho, observa-se que a Transferência do Potencial Construtivo pode representar uma medida efetiva no que concerne à conservação

do patrimônio cultural e ambiental da cidade de Curitiba, uma vez que tem como finalidade estimular os proprietários de imóveis de interesse de preservação, mediante a possibilidade da transferência ou da comercialização do potencial construtivo correspondente.

No entanto, alguns aspectos merecem ser observados, tendo em vista que são de extrema relevância na implementação do aludido instrumento. O primeiro diz respeito a eficiência da administração pública em coordenar todo o processo decorrente da aplicação do instrumento, desde o cálculo do potencial construtivo a transferir, sua comercialização até a fiscalização das obras de restauros nas unidades contempladas pelo instituto. Um segundo aspecto relaciona-se com o mercado imobiliário, pois quanto maior a demanda pela compra de potencial construtivo, maior será a execução de obras de revitalização nas edificações históricas, a criação de parques, áreas de lazer, bem como a implantação de programas de habitação social. Por fim, não podem ser objeto de esquecimento as áreas destinadas a receber o potencial construtivo, evitando, desta forma, uma densidade construtiva e populacional em desequilíbrio com a infra-estrutura implantada. De toda sorte, a consideração de todos os fatores supracitados podem contribuir para a efetividade da TPC e, de igual modo, para a salvaguarda do patrimônio cultural e natural e do fortalecimento da identidade local.

Referências Bibliográficas

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Polis; Caixa Econômica Federal, 2001.
- CARDOSO, Adauto Lucio. *A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade*. In: *Reforma Urbana e Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: Revan/ FASE, p.27-51, 2003.
- DORNELAS, Henrique Lopes. *Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir-Solo Criado*. In: www.jusvi.com
- GRAU, Eros Roberto. *Solo Criado*. In: *Direito Urbano – Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p.54-84, 1983.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Lei n.º9803/2000. dispõe sobre a transferências do direito de construir.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *A concessão onerosa do direito de construir: instrumento de Reforma Urbana?* In: *Reforma Urbana e Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: Revan/ FASE, p.119-138, 2003.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *O Estatuto da Cidade e a questão urbana Brasileira*. In: *Reforma Urbana e Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: Revan/ FASE, p.11-26, 2003
- SERRA, Rodrigo Valente. *O índice único de aproveitamento do terreno (igual a um) como parâmetro do solo criado: impropriedades para o caso brasileiro*. In: VI Encontro Nacional da ANPUR. Brasília, p211-222, 1995.
- SOUZA, Júnia Verna Ferreira de. *Solo Criado: Um caminho para minorar os problemas urbanos*. In: *Temas de Direito Urbanístico 02/ Coordenadores Adilson Abreu Dallari e Lúcia Vale Figueiredo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.