



A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA CONSERVAÇÃO DOS IMÓVEIS TOMBADOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PERETTO, FLAVIA T.

Prefeitura Municipal de São Paulo. Departamento de Uso do Solo
Rua São Bento, 405, Sé, São Paulo - SP
flaviapereto@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de estudar a aplicação do instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir (TDC) na conservação dos imóveis tombados do município de São Paulo. Para isso, foram desenvolvidos históricos sobre a preservação dos bens de valor cultural paulistanos e sobre a transferência de potencial construtivo, com a intenção de compreender o impacto desse instrumento no âmbito do patrimônio histórico.

A TDC passou por alterações no decorrer das revisões das legislações paulistanas, tornando-se mais atrativa tanto para os proprietários de imóveis tombados quanto de imóveis receptores, fato evidenciado pelo aumento no número de imóveis interessados em se utilizar da transferência de potencial construtivo. O aumento da área de imóveis passíveis de receber potencial construtivo adicional no município e a possibilidade de imóveis em terrenos menores também participarem da TDC, associados ao encarecimento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, contribuíram com esse maior acolhimento da TDC em São Paulo nos últimos anos o que é um fator relevante para que seja realizada a preservação do patrimônio cultural paulistano. No entanto, a sua aplicação deve ser vista como mais uma peça dentro do conjunto de ações de tutela do patrimônio e deve se articular com outros instrumentos, de modo a estruturar uma política de proteção e valorização dos bens de interesse histórico e cultural da cidade.

Palavras-chave: Transferência do Direito de Construir; Instrumentos Urbanísticos; Conservação; Restauro.

1. Introdução

O presente trabalho tem o objetivo de estudar a aplicação do instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir (TDC) na conservação dos imóveis tombados do município de São Paulo.

Para isso, foram desenvolvidos históricos sobre a preservação dos bens de valor cultural de São Paulo e sobre a Transferência do Direito de Construir com a intenção de compreender a influência desse instrumento na conservação do patrimônio histórico.

Em São Paulo, apesar de a transferência de potencial construtivo de imóveis protegidos ser prevista desde 1984, a sua utilização se intensificou apenas em 2014, após a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico (PDE - Lei Municipal Nº 16.050, de 31 de julho de 2014). Em função disso, o presente artigo buscou desenvolver uma análise sobre as funções e o emprego desse instrumento em cada uma das legislações paulistanas que previram a sua utilização, buscando identificar o que foi alterado e qual foi o reflexo dessas alterações na sua aplicação no território da cidade.

Associado a isso, também foi discutido o papel da Transferência do Direito de Construir no âmbito da preservação do patrimônio histórico, levando em consideração a necessidade de se desenvolver uma política de valorização e incentivo à conservação dos bens culturais que articule os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no PDE e que esteja aliada ao planejamento urbano.

2. A proteção do Patrimônio Histórico em São Paulo

A preocupação com a salvaguarda dos imóveis de valor histórico e cultural de São Paulo teve início em 1974 a partir de um levantamento desenvolvido pela Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep) sobre os bens de significado cultural a serem protegidos na cidade. Esse primeiro inventário resultou na formulação do documento “Edifícios de valor histórico e paisagístico” o qual foi incorporado na Lei Municipal Nº 8.328, de 2 de dezembro de 1975, que criou as zonas de uso Z8-200.

As Z8-200 eram zonas de uso especial destinadas à preservação de imóveis de caráter histórico e de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico que foram previstas no regramento de parcelamento, uso e ocupação do solo do município, desenvolvido no início da década de 70. Tal zona delimitava perímetros de preservação, incorporando não só exemplares arquitetônicos representativos, mas também edificações com menor relevância arquitetônica que, junto com o traçado viário do local, compunham um espaço urbano de interesse histórico, configurando o conceito de Patrimônio Ambiental Urbano. Eram zonas que

enxergavam o patrimônio cultural como parte da trama urbana e que visavam incluir a manutenção desses edifícios históricos no planejamento da cidade.

Em 1975, foi criada a Secretaria Municipal da Cultura e seus departamentos: Departamento do Patrimônio Histórico (DPH) e Departamento de Informação e Criação Artística (Idart), responsáveis por inventariar e proteger os bens de interesse histórico e cultural municipais. Nos anos seguintes, foram realizados diversos estudos conjuntos envolvendo Cogep e DPH que articulavam as matérias de planejamento urbano e preservação do patrimônio histórico indo além da identificação de bens culturais. *“Através da análise urbanística, buscava-se avançar não só em relação à identificação dos bens culturais, inovando e definindo um plano de massas através de gabaritos nos imóveis lindeiros, criando três níveis de proteção (P1, P2 e P3), como também formulando instrumentos de isenção tributária e de transferência do potencial construtivo”.* (Somekh, 2016)

Apesar de as primeiras intenções referentes à proteção do patrimônio cultural de São Paulo terem nascido no âmbito do planejamento urbano, a partir da criação do DPH e do início da atuação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP¹) em 1988, a questão do patrimônio deixa de ser tratada como matéria do urbanismo e, devido ao instituto do tombamento², cada imóvel tombado passa a ser tratado de maneira pontual e isolada.

A revisão do Plano Diretor Estratégico aprovada em 2002 (Lei Municipal Nº 13.430, de 13 de setembro de 2002), trouxe o conceito das Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) conforme definições dadas pelo artigo 168. Tais zonas têm a mesma intenção das Z8-200, uma vez que buscam delimitar *“porções do território destinadas à preservação, recuperação e manutenção do patrimônio histórico, artístico e arqueológico, podendo se configurar como sítios, edifícios ou conjuntos urbanos”.*

As ZEPECs incorporaram as áreas que já haviam sido classificadas como Z8-200 e foram categorizadas em três subgrupos de acordo com o artigo 116 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal Nº 13.885, de 25 de agosto de 2004):

¹ Conselho criado através da Lei Municipal Nº 10.032, de 27 de dezembro de 1985, que tem entre as suas atribuições tomar bens móveis ou imóveis significativos para o município de São Paulo, definir a área envoltória de proteção aos bens tombados e manifestar-se sobre projetos de conservação e restauro desses imóveis.

² *“Conjunto de ações técnicas, administrativas e jurídicas realizadas pelo poder público com o objetivo de preservar, através da aplicação de legislação específica, bens culturais de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população, impedindo que venham a ser demolidos, destruídos, mutilados ou descaracterizados”.*

Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/conpresp/cartilha>>

a) Bens Imóveis Representativos (BIR): são edificações ou conjunto de edificações de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, inclusive aqueles que tenham algum valor referencial para a comunidade.

b) Áreas de Urbanização Especial (AUE): porções do território com características singulares e homogêneas do ponto de vista da morfologia urbana tais como traçado viário, arborização e índices urbanísticos, e que constituem formas de urbanizar de uma determinada época.

c) Áreas de Proteção Paisagística (APP): locais com características singulares dos pontos de vista ambiental e natural ou antrópico como parques, praças, monumentos, viadutos e passarelas.

Posteriormente, com a mais recente revisão do PDE, consolidada por meio da Lei Municipal Nº 16.050/14, o conceito de patrimônio histórico da cidade de São Paulo foi ampliado devido à inclusão de mais um tipo de ZEPEC: as Áreas de Proteção Cultural (APC). As ZEPEC-APC, segundo o disposto no inciso IV do artigo 63 da Lei Nº 16.050/14, visam preservar os locais de produção e exibição de conteúdo cultural, artístico e religioso que têm significado afetivo para a comunidade e que fazem parte da identidade da memória do município. Trata-se de uma proteção sobre o uso desses imóveis, como por exemplo cinemas e teatros de rua, inaugurando a questão da imaterialidade do patrimônio histórico no âmbito municipal.

Além de desenvolver o tema do patrimônio imaterial da cidade, o PDE de 2014 também prevê a utilização de outros instrumentos de proteção dos bens culturais além do tombamento, tais como o “Inventário do Patrimônio Cultural³”, a delimitação de “Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem⁴” e a “Chancela da Paisagem Cultural⁵”. Por enquanto, o único instituto de proteção que efetivamente está sendo utilizado em São Paulo é o tombamento, que tem um papel importante na salvaguarda dos bens culturais da cidade, porém sozinho não é suficiente. O tombamento é responsável pela identificação dos bens protegidos e pelo reconhecimento de suas características relevantes, o que, entretanto, não tem a capacidade de proteger o bem. Ou seja, existe a necessidade de evoluir em relação ao tombamento e

³ Previsto na Constituição Federal de 1988, art. 216, § 1º, o inventário é um instituto de proteção cultural que tem natureza de “ato administrativo declaratório restritivo” e consiste no reconhecimento, por parte do poder público, da relevância de determinado bem para a sociedade. Dele podem derivar outros efeitos jurídicos objetivando a sua preservação.

⁴ Instituídos pelo artigo 314 da Lei 16.050/14, são territórios que tem como objetivo estimular iniciativas locais no âmbito da cultura, educação e meio ambiente, através de processos solidários e colaborativos, com a intenção de valorizar a memória e a identidade da cidade.

⁵ Regulamentada pela Portaria Iphan Nº 127 de 30 de abril de 2009, a Chancela da Paisagem Cultural implica no estabelecimento de um pacto entre poder público, sociedade civil e iniciativa privada buscando a gestão compartilhada do território assim reconhecido. Esse instrumento “*considera o caráter dinâmico da cultura e da ação humana sobre as porções do território a que se aplica, convive com as transformações inerentes ao desenvolvimento econômico e social sustentáveis e valoriza a motivação responsável pela preservação do patrimônio*” (art. 3º, Portaria Iphan Nº 127/2009)

elaborar maneiras de estimular os proprietários e a sociedade a valorizar e a zelar pelos seus bens de interesse histórico e cultural.

Atualmente, o rito da proteção dos patrimônios culturais da cidade funciona da seguinte maneira: o DPH produz inventários para solicitar tombamentos, o CONPRESP delibera sobre os tombamentos a partir das análises técnicas desenvolvidas pelo DPH e, posteriormente, o Departamento de Uso do Solo da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (DEUSO-SMUL) classifica o bem tombado em uma das categorias de ZEPEC, ou seja, o diálogo entre os órgãos de Urbanismo e da Cultura é bastante limitado, ainda mais se comparado com o que ocorria entre Cogep e DPH no final da década de 70, conforme descrito anteriormente.

Retomar o diálogo entre esses órgãos e colocar em prática todos os instrumentos de proteção e valorização cultural acolhidos pelo PDE de 2014 é essencial para a implantação de uma política eficiente de proteção ao patrimônio. Nesse contexto, a Transferência do Direito de Construir de imóveis tombados tem um papel importante uma vez que a sua aplicação volta a articular a preservação do patrimônio cultural com o planejamento urbano além de incentivar o restauro dos edifícios protegidos, funcionando como o passo seguinte na conservação desses imóveis após o seu tombamento.

3. A Transferência do Direito de Construir

Todo imóvel urbano possui um potencial construtivo definido através de parâmetros urbanísticos específicos de cada zona, conforme disposto na lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de cada município. Um imóvel tombado, devido às restrições estabelecidas pelo seu tombamento, acaba por não conseguir usufruir de todo o seu potencial construtivo previsto em lei. Sendo assim, a Transferência do Direito de Construir consiste na permissão dada aos proprietários desses imóveis em vender seu potencial construtivo não utilizado para outros imóveis da cidade.

Dessa forma, a TDC sempre envolve pelo menos dois imóveis: o imóvel que cede o potencial construtivo (imóvel cedente), e o imóvel que recebe esse potencial (imóvel receptor), por meio de contrapartida financeira. É importante ressaltar que um imóvel cedente pode transferir seu potencial construtivo para mais de um imóvel receptor até que seja esgotado o seu estoque construtivo.

As primeiras discussões acerca da Transferência do Direito de Construir se deram no início da década de 70, a partir de debates sobre a dissociação entre o direito de construir e o direito de propriedade, que resultaram na constituição do conceito de Solo Criado. Na Europa, esse

conceito firmou-se especialmente nas legislações italiana e francesa e nos Estados Unidos teve início em Chicago através da implementação da TDC no Plano de Chicago em 1973.

Conhecido como “Space Adrift” (Costonis, 1974, p.42), o instrumento previsto pelo Plano de Chicago buscava aliviar as pressões de mercado sobre os imóveis tombados, através de um “pacote de incentivos” que combinava a permissão da transferência do seu potencial construtivo não utilizado com a redução de taxas imobiliárias proporcional à perda de valor do imóvel tombado no mercado. Também fazia parte desse pacote um eventual subsídio adicional caso o edifício apresentasse algum problema grave de conservação. O valor a ser recebido pelo proprietário do imóvel tombado era baseado em uma avaliação desenvolvida por uma comissão especial da prefeitura (a “Landmark Commission”) que avaliava o estado de conservação do imóvel.

No Brasil, o primeiro documento que trata desse tema é a “Carta de Embu⁶”, proposta pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM), publicada em 1976. Esta carta aborda o conceito de Solo Criado iniciando a ideia de que para edificar além do potencial básico⁷ do terreno o proprietário estaria sujeito ao pagamento de uma contrapartida financeira ao poder público, assim como funciona atualmente o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir⁸(OODC). Além disso, esse documento também já previa a possibilidade de os proprietários de imóveis tombados venderem o seu direito de construir.

Entretanto, a aplicação da OODC e da TDC, só foi prevista em lei no âmbito federal em 2001 através do Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – OODC: artigos 28 a 31; TDC: artigo 35), como instrumentos a serem adotados pela política urbana do planejamento municipal. Com isso, na década de 2000, diversos municípios como, por exemplo, Curitiba (Lei Nº 11.266/04), Espírito Santo (Lei Nº 6.705/06) e Recife (Lei Nº 17.511/08), incorporaram a Transferência do Direito de Construir em seus Planos Diretores. No caso do município de São Paulo, o emprego desse instrumento já havia sido previsto desde 1984, quando foi aprovada a Lei Municipal Nº 9.725/84, que dispunha sobre o uso da transferência de potencial construtivo de imóveis preservados enquadrados como Z8-200.

O Estatuto da Cidade definiu várias finalidades para a aplicação da TDC, abrangendo questões imprescindíveis para o planejamento urbano além da preservação de imóveis de

⁶ Documento disponível em: <<http://infocidade.blogspot.com.br/2011/03/o-solo-criado.html>>. Direito Urbanístico Brasileiro. O “Solo criado”, 15 de março de 2001.

⁷ Potencial Construtivo Básico de um terreno é o produto resultante da multiplicação de sua área pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico fixado para a zona onde está localizado. É o potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanas.

⁸ Instrumento que permite, mediante pagamento de contrapartida financeira ao poder público, construir além do Potencial Construtivo Básico até o Potencial Construtivo Máximo, definidos em lei. A OODC e a TDC funcionam de maneira análoga, com a diferença que pela OODC o potencial construtivo adicional é adquirido com o poder público enquanto que pela TDC esse potencial é adquirido de outro imóvel urbano particular.

interesse histórico e cultural. Conforme definido na Lei Federal Nº 10.257/01, esse instrumento também pode ser empregado para a implantação de programas de regularização fundiária, para a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda com a provisão de habitação de interesse social e para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

A partir do PDE de 2014, conforme disposto no artigo 123, além das finalidades já previstas pelo Estatuto da Cidade, a transferência de potencial construtivo também pode ser utilizada para a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus, para a implantação de parques planejados urbanos e para promover a preservação de áreas de interesse ambiental, enquadradas nas Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM).

Tendo em vista que o presente estudo busca explorar o impacto desse instrumento no âmbito da preservação do patrimônio cultural, será discutida a sua aplicação apenas no que se refere às ações de incentivo à conservação dos bens culturais.

Nesse contexto, atualmente podem transferir potencial construtivo em São Paulo os imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR e ZEPEC-APC e a transferência é efetuada através da emissão de dois documentos, conforme determinado pelo §3º, artigo 123 da Lei 16.050/14: a Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência e a Certidão de Transferência de Potencial Construtivo. A Declaração é referente apenas ao imóvel cedente e tem a função de declarar quantos metros quadrados o imóvel possui para transferir. Já a Certidão, refere-se ao ato da transferência de potencial construtivo efetuada, portanto, diz respeito aos dois imóveis envolvidos e tem a função de descrever todos os dados referentes à transferência. A Certidão é um documento obrigatório para que o imóvel receptor possa construir com o potencial construtivo adicional adquirido.

4. A evolução da TDC de imóveis tombados em São Paulo

4.1. Desenvolvimento territorial

Em 1984, quando foi aprovada a primeira lei paulistana que dispunha sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados, o objetivo era estabelecer incentivos e obrigações relativas à conservação de imóveis enquadrados em Z8-200. Assim, podiam fazer uso desse instrumento cerca de 248 imóveis protegidos⁹ e o seu potencial construtivo era passível de ser recebido apenas por imóveis localizados dentro da zona de uso contígua ao imóvel preservado, configurando uma aplicação bastante restrita. Além disso, esses imóveis

⁹ Somatória dos imóveis protegidos enquadrados 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.

preservados podiam transferir apenas 60% do seu potencial construtivo; para transferir 100%, era necessário que o imóvel preservado proporcionasse atividades abertas à fruição do público.

É notável o fato de uma legislação com esse conteúdo ter sido desenvolvida menos de uma década após a realização do primeiro inventário de bens de interesse cultural da cidade, porém, a sua aplicação não foi muito efetiva. Talvez pela novidade do instrumento ou talvez pela abrangência muito limitada, apenas 3 imóveis preservados solicitaram a emissão da Declaração de Potencial Construtivo Transferível e só uma transferência de potencial construtivo foi realizada.

Mais de uma década após a primeira tentativa de implementar a TDC em São Paulo, a Operação Urbana Centro também instituiu a transferência de potencial construtivo para incentivar a conservação de imóveis preservados contidos dentro do seu perímetro. Tendo em vista que um dos objetivos primordiais dessa operação urbana é valorizar o patrimônio histórico do centro da cidade, o cálculo do potencial construtivo transferível previsto nessa lei possibilitou (e ainda possibilita) que os imóveis protegidos atinjam potenciais construtivos transferíveis bastante altos. Com isso, houve um aumento na adesão de imóveis tombados à TDC, o que explica a emissão de 9 Declarações no período entre 1998 e 2003, conforme é possível observar no gráfico exposto na Figura 1.

Com a aprovação do Plano Diretor Estratégico em 2002 e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em 2004, a TDC começa a aumentar o seu território de aplicação no município, a partir do momento em que se define que a área passível de receber potencial construtivo é aquela ao longo dos eixos de transporte público de massa e no entorno das estações de trem e metrô, conforme artigo 220 da Lei Nº 13.430/02. Quanto aos imóveis tombados, diferente do previsto na lei de 1984, é permitida a transferência de 100% do seu potencial construtivo não utilizado, ou seja, é possível transferir toda a área referente ao potencial construtivo máximo excluída a área já construída no imóvel.

A partir do PDE em 2014, o território de abrangência da TDC aumentou consideravelmente, tendo em vista que a área de imóveis receptores passou a envolver quase toda a Macrozona Urbana do município, conforme definido pelo artigo 130 da Lei Nº 16.050/14. Quanto aos imóveis cedentes, o cálculo do potencial construtivo transferível passou a ser sobre o Coeficiente de Aproveitamento Básico¹⁰ do imóvel, o que acarretou uma diminuição no potencial transferível de uma parcela dos imóveis tombados, em especial aqueles que se localizam em zonas que permitem maior densidade construtiva. Apesar disso, o fato de a área

¹⁰ O Plano Diretor Estratégico, aprovado pela Lei Nº 16.050/14 estabeleceu o Coeficiente de Aproveitamento (C.A.) Básico igual a 1,0 para toda a cidade.

construída não ser mais descontada nesse cálculo possibilitou que todos os imóveis tombados (classificados como ZEPEC-BIR) pudessem se utilizar desse instrumento, inclusive aqueles situados em lotes pequenos cuja edificação ocupa quase toda a área do terreno, situação bastante comum nos bairros mais antigos de São Paulo. Tal modificação do cálculo justifica o pico de emissão de Declarações em 2015, onde mais de 75% dos imóveis que a solicitaram possuem área de terreno menor do que 300,00 m².

Buscando estimular ainda mais a participação desses imóveis pequenos, a última revisão da Lei de Zoneamento, consolidada por meio da Lei Municipal Nº 16.402 de 22 de março de 2016, previu em seu artigo 24, a aplicação de fatores no cálculo designado pelo PDE que variam de acordo com a área do terreno dos imóveis tombados. Sendo assim, 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.

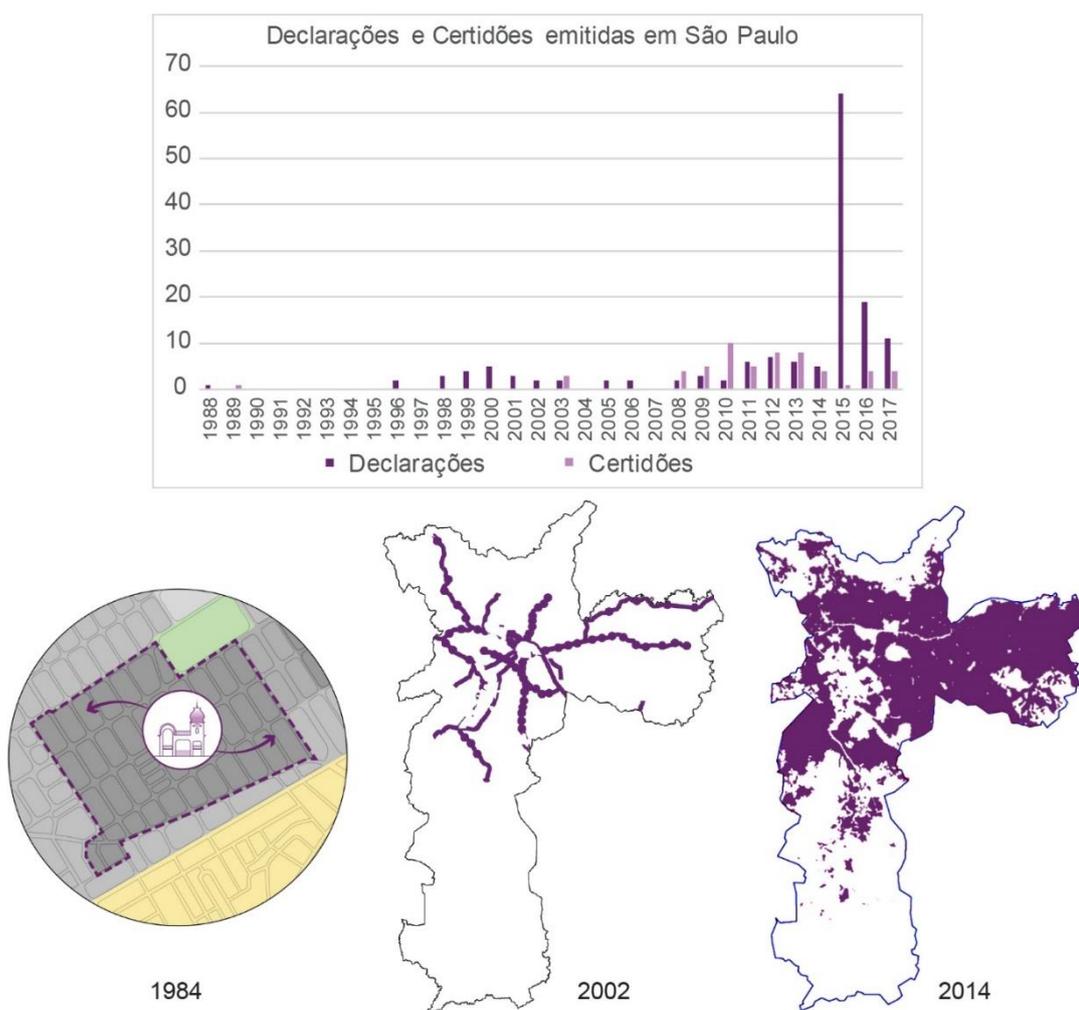


Figura 1. Evolução da transferência de potencial construtivo através da emissão de Declarações e Certidões e a evolução do território de imóveis receptores no município de São Paulo.
Fonte: Elaborado pela autora.

Enquanto a legislação urbana promoveu um aumento na quantidade de imóveis receptores, no que se refere aos imóveis cedentes, ou seja, os imóveis protegidos, é importante ressaltar que a partir do início da atuação do CONPRESP em 1988, foi dado início a diversas ações de identificação, inventariação e posterior tombamento de imóveis de interesse histórico e cultural resultando num aumento expressivo de imóveis protegidos, conforme Figura 2, o que também contribuiu com o aumento da abrangência territorial desse instrumento urbanístico na cidade de São Paulo.



Figura 2. Atuação do CONPRESP no tombamento de imóveis classificados como ZEPEC-BIR.

Fonte: Elaborado pela autora.

Em dezembro de 2016, foi aprovado o Decreto Nº 57.536/16 que regulamenta a Transferência do Direito de Construir de imóveis tombados, enquadrados como ZEPEC-BIR e ZEPEC-APC, e de imóveis localizados em Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM). Esse decreto tem a intenção de esclarecer e facilitar a aplicação da TDC uma vez que nele foi descrito como funciona a operacionalização do instrumento e foi organizado passo a passo o que os proprietários dos imóveis cedentes e receptores devem fazer para solicitar uma transferência de potencial construtivo junto à Prefeitura Municipal de São Paulo.

O aumento na abrangência territorial e a maior clareza no uso da TDC, combinados com o aumento do valor da Outorga Onerosa do Direito de Construir devido à atualização dos valores por metro quadrado de terreno¹¹ realizada pelo PDE de 2014, gerou um impacto significativo na procura pela compra de potencial construtivo adicional através da Transferência do Direito

¹¹ Os valores em R\$/m² de cada terreno da cidade dispostos na Planta Genérica de Valores (PGV) foram atualizados pela Lei Nº 16.050/14. Os novos valores estão disponíveis no “Quadro 14 - Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa”, anexo à citada lei.

de Construir, estruturando um cenário interessante para o incentivo à conservação do patrimônio histórico da cidade.

4.2. A TDC e a conservação de imóveis tombados

Ao longo das revisões das legislações paulistanas a Transferência do Direito de Construir, além de aumentar o seu território de aplicação no município, também passou por um processo de desenvolvimento conceitual. Embora a aplicação desse instrumento sempre tenha sido prevista para a preservação de imóveis de interesse histórico, não existia nenhuma conexão direta entre a utilização da TDC e a conservação do imóvel tombado.

Com a aprovação do PDE em 2014, a conservação do imóvel tombado passa a ser uma condição para que a transferência de potencial construtivo seja efetuada. A partir dessa lei, o estado de conservação do imóvel tombado e o plano de manutenção a ser adotado para ele passam a ser fatores condicionantes no processo de transferência de potencial construtivo. Além disso, para que um imóvel tombado possa se utilizar da TDC ele necessita, obrigatoriamente, da anuência do órgão municipal de preservação. Esse novo contexto foi definido através do artigo 129 da Lei 16.050/14, como segue:

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

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

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

Tendo em vista que o PDE exige a anuência do órgão de preservação tanto para os casos em que o imóvel tombado está em bom estado de conservação quanto para os casos em que o imóvel não está conservado, o CONPRESP aprovou no ano seguinte a Resolução 23/CONPRESP/2015, considerando a necessidade de regradar as medidas de restauro ou de conservação a serem adotadas pelos proprietários e ordenar como seriam verificadas as condições de conservação e preservação do imóvel cedente. Essa resolução discorre sobre três situações possíveis:

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

Nos casos em que o imóvel tombado está em bom estado de conservação, é firmado um Atestado de Conservação entre a Secretaria Municipal da Cultura e o proprietário do imóvel tombado, onde é comprovado que o imóvel em questão se encontra bem conservado. Por outro lado, quando o imóvel está em estado de conservação inadequado, é firmado um Termo de Compromisso *“no qual deverá ser vinculada detalhadamente a transferência do direito de construir às ações e às etapas de restauro ou conservação do bem imóvel”*, conforme o disposto no artigo 3º da Resolução 23/15.

As disposições do artigo 129 do PDE associadas à Resolução 23/15 do CONPRESP resultam num conjunto de regramentos que garantem que os recursos obtidos através da TDC sejam diretamente aplicados em ações de preservação do patrimônio cultural, tais como a contratação de projetos de intervenção, a execução de obras de restauro e mesmo o investimento para a manutenção permanente do imóvel, tornando o instrumento da TDC um importante aliado na tutela dos edifícios de valor histórico e cultural da cidade.

Contudo, para que se alcance uma situação permanente de conservação e manutenção dos imóveis tombados, é necessário compreender que a TDC é um instrumento finito, tendo em vista que uma vez esgotado o estoque de potencial construtivo do imóvel, não são permitidas novas transferências. Dessa forma, os órgãos de Urbanismo e da Cultura têm considerado a sua utilização como um estímulo à execução das custosas obras de restauro.

Junto com a execução dessas obras, é preciso que seja implantada uma política de educação patrimonial visando demonstrar aos proprietários dos imóveis tombados como proceder de maneira adequada com a manutenção e conservação das características específicas do seu imóvel tombado recém-restaurado, salientando que as tarefas de manutenção periódica são muito mais simples e baratas do que a realização de uma grande intervenção de restauro.

Nesse sentido, o DPH vem realizando ações com o propósito de divulgar e valorizar o patrimônio cultural da cidade como, por exemplo, o estabelecimento da “Jornada do Patrimônio”¹² e a abertura do “Blog do DPH”¹³, com o objetivo de reaproximar cidadãos e

¹² Evento anual organizado pela Secretaria Municipal da Cultura, que conta com visitas à imóveis tombados, roteiros históricos, oficinas, palestras e atrações artísticas, cujo foco é rerepresentar o patrimônio histórico da cidade aos seus cidadãos.

¹³ Site elaborado e mantido pela Secretaria Municipal da Cultura da Prefeitura Municipal de São Paulo, disponível em: <<http://patrimoniohistorico.prefeitura.sp.gov.br/>>

patrimônio cultural paulistanos. Além disso, a Secretaria Municipal da Cultura também está produzindo materiais que visam esclarecer dúvidas dos proprietários de imóveis tombados quanto ao significado de termos técnicos, legislações e incentivos incidentes em imóveis protegidos.

4.3. O reconhecimento da TDC pelos imóveis tombados

Na prática, a utilização da TDC por imóveis tombados paulistanos ainda representa um número pequeno, porém em constante crescimento. Analisando os bancos de dados de “Transferências de Potencial Construtivo” e de “Imóveis enquadrados como ZEPEC”¹⁴ em São Paulo, observa-se que apenas 157 imóveis tombados, ou seja, aproximadamente 6,5% dos imóveis protegidos enquadrados como ZEPEC-BIR da cidade, solicitaram a Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência e, desses, somente 30 já realizaram transferências de potencial construtivo, captando recursos para a conservação do seu imóvel, conforme representado nos gráficos a seguir:

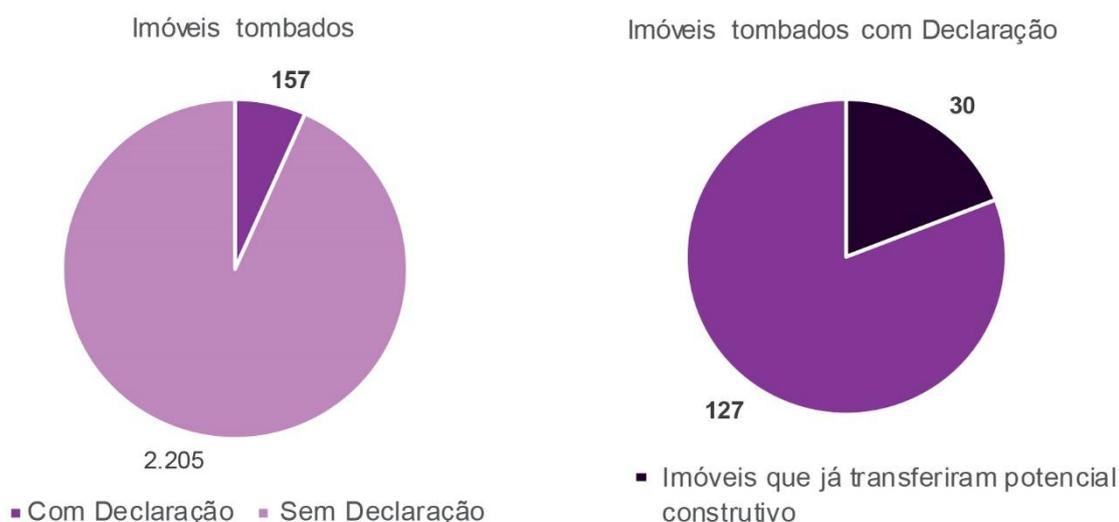


Figura 3. O uso da TDC pelos imóveis classificados como ZEPEC-BIR.

Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar de esses números serem baixos, o importante neste momento é observar o ritmo dessas solicitações, que expressam a adesão dos imóveis tombados a esse instrumento. Conforme a Figura 4, no período entre o PDE de 2002 até a sua revisão em 2014, 38 imóveis protegidos se interessaram pela TDC enquanto que após a aprovação do novo PDE, 94 imóveis solicitaram a Declaração, ou seja, quase 2,5 vezes o que foi solicitado no período anterior. Examinando esses dados temporalmente, alcança-se um resultado ainda mais

¹⁴ Bancos de dados disponibilizados pelo Departamento de Uso do Solo da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, Prefeitura Municipal de São Paulo.

significativo: na vigência das legislações anteriores foram emitidas, em média, 3,16 declarações por ano enquanto que a partir do novo PDE, essa média subiu para 37,6 declarações por ano.

Uma avaliação semelhante pode ser feita também quanto à emissão de Certidões de Potencial Construtivo Transferido: entre o PDE de 2002 e a sua revisão em 2014, foram realizadas 47 transferências de potencial construtivo, ou seja, uma média de 3,9 transferências por ano. A partir da aprovação do novo PDE foram emitidas 13 Certidões, aumentando a média de transferências por ano para 5,2.

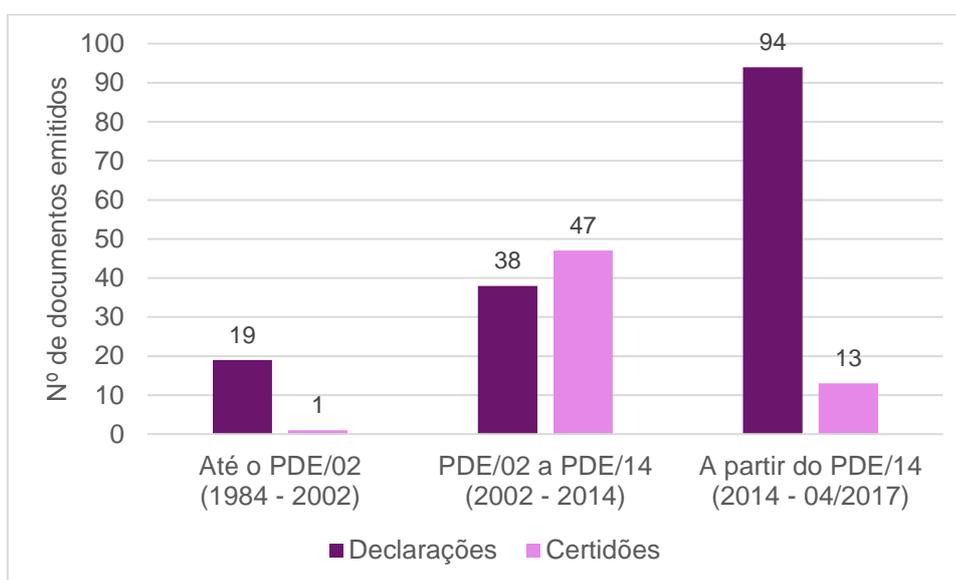


Figura 4. Emissão de Declarações e Certidões nos diferentes períodos da legislação municipal de São Paulo.

Fonte: Elaborado pela autora.

5. Conclusão

A Transferência do Direito de Construir é um instrumento urbanístico que passou por alterações no decorrer das revisões das legislações municipais em São Paulo, tornando-se mais atrativa tanto para os proprietários de imóveis tombados quanto de imóveis receptores. Desde a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico em 2014, o número de imóveis interessados em se utilizar desse instrumento cresceu de maneira expressiva, conformando um cenário bastante vantajoso para a conservação do patrimônio cultural paulistano.

O aumento da área de imóveis passíveis de receber potencial construtivo adicional no município e a possibilidade de imóveis em terrenos menores também se utilizarem da

transferência de potencial construtivo, associados ao encarecimento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, contribuíram com esse maior acolhimento da TDC nos últimos anos.

Atualmente, a obtenção de recursos através da TDC está diretamente vinculada à conservação dos imóveis tombados da cidade o que de certa forma começa a retomar o importante diálogo entre os órgãos municipais de Urbanismo e da Cultura e dá um passo além da mera identificação dos bens de valor cultural uma vez que estimula e possibilita a execução de obras de conservação e restauro.

No entanto, é importante ressaltar que os recursos adquiridos através da TDC são finitos; uma vez esgotado o estoque de potencial construtivo, não são permitidas novas transferências. Sendo assim, a ideia é que a Transferência do Direito de Construir seja utilizada para viabilizar a execução das obras de restauro, tendo em vista que os gastos com essas obras são muito maiores do que os gastos com a manutenção do edifício.

A partir da execução dessas intervenções de restauro é necessário que sejam desenvolvidas ações de educação patrimonial com a intenção de mostrar aos proprietários de imóveis tombados que é muito mais fácil e barato elaborar um Plano de Manutenção e segui-lo, através da execução de tarefas cotidianas, do que deixar o imóvel se deteriorar ao ponto de serem necessárias grandes e custosas obras de restauro.

Com isso, observa-se que o aumento do interesse dos proprietários de imóveis tombados pela TDC é um fator relevante para que seja realizada a conservação dos imóveis de interesse histórico e cultural paulistano, porém a sua aplicação deve ser vista como mais uma peça dentro do conjunto de ações de tutela do patrimônio cultural e deve ser articulada com outros instrumentos de modo a estruturar uma política sustentável e duradoura de proteção e valorização dos bens históricos e culturais da cidade de São Paulo.

6. Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, jul. 2001, p. 1.

BRASIL. Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009. Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. *Diário Oficial da União*. Brasília, 5 mai. 2009, p. 17.

COSTONIS. John J. *Space Adrift: Saving Urban Landmarks through the Chicago Plan*. Illinois: University of Illinois Press, 1974.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 9.725, de 02 de julho 1984. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados; estabelece incentivos, obrigações e sanções, relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*. São Paulo, 14 set. 2002, p.1.

_____. Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2005. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os planos regionais estratégicos das subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*. São Paulo, 6 set. 2004, p. 1.

_____. Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: Lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; Texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015.

_____. São Paulo Urbanismo. Operação Urbana Centro. Lei 12.349, de 6 de junho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/centro/index.php?p=19620> Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU. Decreto nº 57.536, de 15 de dezembro de 2016. Regulamenta a Transferência do Direito de Construir nos casos em que não há doação do imóvel cedente, prevista nos artigos 124 e 125 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*. São Paulo: 16 dez. 2016, p. 61.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU. Parcelamento, uso e ocupação do solo do município de São Paulo: Lei municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016; zoneamento ilustrado. São Paulo: SMDU, 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS METROPOLITANOS - SNM; EMPRESA METROPOLITANA DE PLANEJAMENTO DA GRANDE SÃO PAULO AS - EMLASA; SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO - SEMPLA. *Bens Culturais Arquitetônicos no Município e na Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo: Planimpress Gráfica e Editora Ltda., 1984.

SOMEKH, Nadia. *Patrimônio cultural em São Paulo: resgate do contemporâneo?* Arqtextos Vitruvius, 2015. Acesso em: 26 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/16.185/5795>>