

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Urbanismo
Subsecretaria de Urbanismo
Coordenadoria de Planejamento e Projetos
Gerência de Macroplanejamento

Nota Técnica Nº 23/2020

Transferência do Direito de Construir

Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPlan)
Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano
Diretor (CTPD)

Coordenadoria de Planejamento e Projetos/
Gerência de Macroplanejamento – U/SUBU/CPGG/GM

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Marcelo Crivella

PREFEITO

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

Fernanda Tejada

SECRETÁRIA

Lucia Vetter

SUBSECRETÁRIA

COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO E PROJETOS (U/SUBU/CGPP)

Mariana Barroso

Coordenadora Geral

Glória Torres

Assessora

Gerência de Macroplanejamento (U/SUBU/CGPP/GM)

Mônica Bahia Schlee

Gerente

Equipe técnica

Julia Queiroz

Eduardo Cotrim

Bruna Santos Miceli

Daniela Javoski

Carolina Martins

Alberto Taveira

Marcio Martins

Revisão dos textos

Maria Carolina Soares

Transferência do Direito de Construir

a. O que é e para que serve:

A Transferência do Direito de Construir (TDC) é o instrumento urbanístico que confere ao proprietário de um lote a possibilidade de utilizar seu potencial construtivo em outro lote, vendê-lo a outro proprietário ou doá-lo ao poder público. Esse instrumento pode ser utilizado para manter determinadas áreas com baixa densidade ou para conservar integralmente sua cobertura vegetal, para a implantação de equipamentos públicos, para a preservação do patrimônio histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural ou ainda para a implantação de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.



Fonte: Gerência de Macroplanejamento/CGPP/SUBU/SMU

b. Definição de acordo com o Estatuto da Cidade (EC) e Plano Diretor (LC 111/2011)

Este instrumento não consta na Constituição Federal CF/1988), nem Lei Orgânica Municipal (RIO DE JANEIRO (Cidade), 1990).

No Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001), a TDC aparece na Seção XI, Art. 35, que determina que “Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I – Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II – Preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III – Servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

O § 1º determina que este instrumento poderá ser utilizado pelo proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput. E o § 2º reitera que lei municipal estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Já no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar 111/2011), o referido instrumento aparece nos artigos 85 ao 88, tendo sua aplicação limitada às áreas de Operação Urbana, como estabelece o Art. 85, segundo o qual a transferência do direito de construir, a que se refere o Estatuto da Cidade, será admitida em áreas de Operação Urbana e somente será autorizada para os seguintes fins:

- I - Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - Preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - Atendimento a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

O § 1º do Art. 85 do PD de 2011 traz a mesma redação do O § 1º do Art. 35 do Estatuto da Cidade. O § 2º determina que a transferência do direito de construir em áreas delimitadas como Áreas de Especial Interesse Social, incluídas em Operação Urbana Consorciada, dependerá de regulamentação no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

O Art. 86 estabelece que a utilização do potencial construtivo passível de transferência, nos termos dispostos no Estatuto da Cidade, deverá obedecer coeficiente de equivalência entre os imóveis cedente e receptor, podendo ser total ou parcialmente convertido em Certificados de Potencial Adicional de Construção-CEPAC em áreas de Operação Urbana, devendo a comunidade ser consultada via audiência pública.

De acordo com o Art. 87, os documentos referentes à transferência e à alienação do direito de construir deverão ser averbados no registro imobiliário, junto à matrícula do imóvel cedente e do receptor, quando aplicável.

O parágrafo único deste artigo ressalta que, exercido o direito de transferência, o potencial transferido não poderá ser novamente imputado ao terreno cedente ou à parte dele, salvo mediante outorga onerosa do direito de construir, na hipótese de revogação da restrição anteriormente incidente sobre o imóvel.

O Art. 88 determina que os recursos obtidos pela transferência de potencial construtivo de imóveis tombados ou sujeitos a qualquer forma de proteção ambiental ou cultural serão obrigatoriamente aplicados na sua recuperação e conservação.

c. Necessita regulamentação adicional?

Sim. De acordo com o Plano Diretor de 2011 (LC 111/2011), o instrumento de Transferência do Direito de Construir só pode ser aplicado em áreas definidas por Operações Urbanas Consorciadas. Portanto, de acordo com o Plano Diretor em vigor, é necessário definir, em legislação complementar, as áreas doadoras e as áreas receptoras de potencial construtivo.

d. O processo de regulamentação no Município do Rio de Janeiro

No que diz respeito ao processo de regulamentação no Município do Rio de Janeiro, são identificadas algumas legislações que viabilizaram a aplicação do instrumento de maneira pontual.

O primeiro registro de previsão de utilização do instrumento é evidenciado no Decreto nº 20.300 de 27/07/2001 – que cria a Área de Proteção do Ambiente Cultural do Bairro do Leblon VI R.A. e estabelece critérios para sua proteção. Apesar de não aparecer explicitamente no texto da lei, em seu artigo 13, é prevista a transferência do direito da capacidade construtiva:

O Art. 13 do referido decreto estabeleceu a possibilidade de transferência do direito correspondente ao complemento não utilizado da capacidade construtiva prevista no Decreto nº 6.115, de 11 de setembro de 1986, vinculada aos bens tombados e preservados por este decreto, a ser exercido nos limites do bairro do Leblon.

Posteriormente, na Lei Complementar nº 101 de 23/11/2009, que institui a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, o instrumento foi previsto, como pode ser observado no Art. 33 que dava ao poder público a prerrogativa de utilizar, além dos instrumentos previstos no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, nesta Lei Complementar e na legislação federal correlata, os seguintes instrumentos de política urbana, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 2001:

- I - outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo;
- II - cessão ou qualquer outra forma de transferência do direito de construir;
- III - estudo do impacto de vizinhança;
- IV - direito de preempção;
- V - direito de superfície.

A experiência mais recente da Prefeitura do Rio de Janeiro com a aplicação da Transferência do Direito de Construir, foi através do Decreto nº 34443 de 20/09/2011, que criou o Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca, e da Lei Complementar nº 133 de 30/12/2013, que instituiu a Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca, estabeleceu diretrizes urbanísticas para a área de abrangência delimitada na Operação, permitiu a Transferência de Potencial Construtivo e instituiu, para tanto, um Conselho Consultivo.

O Decreto nº 34.443, de 20 de setembro de 2011, em seu Art. 4º, previu a aplicação do instrumento para os imóveis localizados na área abrangida pelo referido parque. Contudo, a lei que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, em seu Artigo 85, orientou que a Transferência do Direito de Construir só poderia ser efetivada em áreas objeto de Operação Urbana para fins de “preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural”, dentre outros.

Desta forma, foi instituída a OUC, com o objetivo de aplicação do TDC, instituindo a transferência de potencial para uma área receptora definida pela LC 133/2013, garantindo a preservação do Parque e a possibilidade de recuperação ambiental de áreas degradadas.

A área receptora foi definida dentro da região contemplada pelo Decreto 3.046/1980, excetuando-se as subzonas com restrições de cunho ambiental, áreas de uso predominantemente residencial

unifamiliar ou objeto de Plano de Massa, áreas destinadas para equipamentos públicos, assim como todos os setores da Lei Complementar nº 104/2009, que instituiu o Plano de Estruturação Urbana da Região das Vargens e adjacências.

A regulamentação da TDC foi feita através do Decreto nº 38.646/2014, por meio de diversos instrumentos – Termo de Doação, Termo de Potencial Construtivo Transferível e Certidão de Potencial Construtivo Transferido –, definidos na Resolução nº 784 de 13/10/2014, que aprovou as minutas-padrão anexas de termo de doação com transferência do direito de construir e de Termo de Potencial Construtivo Transferível.

Ao final da Operação Urbana Consorciada, em dezembro de 2016, foram doados 6 lotes dos 18 que compunham a área do Parque Natural Municipal Nelson Mandela, correspondendo a 46,71% da área total do parque, equivalentes a cerca de 429.700 m².

e. Casos de implementação em outras cidades

No município de Belo Horizonte (MG), o instrumento da Transferência do Direito de Construir foi regulamentado pelo Plano Diretor de 1996 (Lei nº 7.165/ 1996). Sua principal utilização foi para solucionar problemas com proprietários de imóveis declarados como tombados e preservados. Para isso, foi permitido transferir o potencial restringido pela proteção cultural para outras áreas da cidade, podendo os proprietários negociar esse potencial como mercadoria financeira entre terceiros interessados (BRASIL, 2002).

O instrumento, da forma como aplicado, somente gerou recursos para a iniciativa privada, apesar de contribuir para promover a valorização cultural de imóveis da cidade. Como a área delimitada como receptora se localizava no entorno dos bens tombados, com baixo interesse imobiliário, acabou se tornando um instrumento pouco atraente para o setor (BRASIL, 2002).

Na revisão do Plano Diretor em 2019 (Lei 11.181, de 8 de agosto de 2019) o instrumento Transferência do Direito de Construir (TDC) foi definido no Art. 51 como o instrumento pelo qual o poder executivo autoriza o proprietário de imóvel urbano a alienar ou a exercer em outro local o direito de construir previsto nesta lei que exceda ao Coeficiente de Aproveitamento Básico (Cabas), nos termos da referida lei e da Lei Federal nº 10.257/01.

O parágrafo único do Art. 51 determina que a autorização será:

- I - formalizada por meio de certidão.
- II - outorgada ao proprietário do imóvel no livre gozo e disposição da propriedade, que deverá comprovar essa qualidade mediante a apresentação dos documentos e declarações.

O Art. 52 indica que os imóveis passíveis de geração de TDC são aqueles considerados necessários para:

- I - o atendimento ao interesse cultural;
- II - o atendimento ao interesse ambiental;
- III - a implantação de EUC;
- IV - a implantação de projetos viários prioritários - PVP.

O § 1º determina que não podem originar TDC:

- I - os imóveis não parcelados;
- II - os imóveis de propriedade pública, ou que, em sua origem, tenham sido alienados pelo Município, pelo Estado ou pela União de forma não onerosa.

O § 2º estabelece que a geração de TDC referente aos imóveis tombados é condicionada ao seu bom estado de conservação, atestado por meio de laudo técnico emitido pelo órgão municipal responsável pela política de preservação do patrimônio cultural.

O § 3º determina que, para os imóveis de que trata o § 2º, é admitida a transferência de 1/3 (um terço) do potencial construtivo de forma antecipada, para viabilizar a recuperação do estado de conservação do bem.

O § 4º determina que a geração de TDC referente aos imóveis destinados ao atendimento a interesse ambiental é condicionada à sua preservação ou recuperação, atestada por meio de laudo técnico emitido pelo órgão municipal responsável pela política de meio ambiente.

O § 5º A geração de TDC referente aos imóveis destinados implantação de projetos viários prioritários está condicionada à observação de:

I - transferência da propriedade do terreno ao Município;

II - celebração de TCU pelo proprietário do terreno com o Município, no qual estarão estabelecidas as condições para a sua efetivação.

O § 6º estabelece que os terrenos privados situados em zona de preservação ambiental - PA-1 - poderão ser geradores de TDC, desde que implantada reserva particular ecológica, de caráter perpétuo e aberta ao público.

O § 7º determina que norma específica disporá sobre o procedimento para requerimento da TDC, por meio do qual o proprietário deverá informar sobre a situação possessória do imóvel, assumindo exclusiva responsabilidade, perante o poder executivo e perante terceiros, pelas informações prestadas.

O Art. 53 indica, como imóveis passíveis de recepção do percentual transferível, os imóveis situados em área para a qual seja prevista a aplicação de Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAmax) ou Coeficiente de Aproveitamento de Centralidade (CAcent), até o limite de cada um desses coeficientes.

O Art. 54 veda nova transferência após consumada a TDC em relação a cada imóvel receptor, ficando o potencial construtivo transferido vinculado a esse.

O Art. 55 Estabelece que o imóvel gerador, consumada a transferência, pode ser receptor de TDC para repor o potencial

construtivo transferido, desde que sejam mantidas as características do imóvel que o levaram a ser classificado como gerador de TDC.

O Art. 56 estabelece a obrigatoriedade do poder executivo de manter registro das TDCs ocorridas, do qual constem os imóveis transmissores e receptores, bem como os respectivos potenciais construtivos transferidos e recebidos.

Outra cidade onde se aplica a Transferência do Direito de Construir é Curitiba (PR), que apresenta este instrumento em sua Lei Orgânica Municipal e, desde 1982, o utiliza principalmente para a preservação de seu patrimônio cultural (BRASIL, 2002).

A primeira legislação a respeito do tema foi a Lei no 6.337/1982, que instituiu incentivo construtivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico e arquitetônico. Em 2000, a Lei no 9.803/2000 ampliou o escopo de aplicação do instrumento para áreas verdes e de fundos de vale a serem preservados (SATIN et al., 2008).

Para a aplicação do instrumento para bens tombados, foram definidas:

- zonas receptoras de potencial construtivo, com limite de área máxima a ser incorporada e os usos permitidos;
- no caso de imóveis particulares, a necessidade de ser realizada a restauração do imóvel por parte do proprietário, como condição para o recebimento do potencial construtivo transferível;
- no caso dos imóveis públicos, a utilização conjugada a outro instrumento, denominado Unidade Especial de Interesse de Preservação, onde o valor do restauro é transformado em cotas, vendidas para a geração de recursos para o financiamento de imóveis públicos (CURITIBA, 2000).

Outra forma de utilizar o instrumento para outro fim é com a possibilidade de implantação do sistema viário e parques. É possível negociar com o proprietário de um imóvel que será atingido por

alguma obra viária, por exemplo, a transferência de parte de seu potencial, de forma que a obra se viabilize (BRASIL, 2002).

Em Natal (RN) o TDC é utilizado para preservar áreas de interesse ambiental e áreas consideradas não-adensáveis, com a transferência do potencial para zonas consideradas passíveis de adensamento.

O instrumento consta do Plano Diretor de 1994 (Lei no 7/1994) e sua utilização foi balizada pela capacidade da infraestrutura instalada e nas características físicas da área para permitir a transferência, mas o Plano Diretor não estabeleceu limites para a verticalização das edificações nas áreas receptoras. Esta prática resultou na intensificação da verticalização dos edifícios, que passaram de 10 a 12 andares para 30 andares (BRASIL, 2002).

f. Sugestões e recomendações

Diante dos exemplos analisados, destacam-se as seguintes recomendações:

- Previsão de outras opções de aproveitamento do potencial;
- Elaboração de estudos e análises prévios quanto à capacidade de suporte à ocupação, às condições da paisagem e ao conforto urbano, antes da indicação de áreas receptoras de potencial, para evitar problemas com excesso de verticalização e saturação do sistema viário, entre outros;
- Estabelecimento de prazo para a aplicação do instrumento compatível com a velocidade de absorção do potencial pelo mercado imobiliário e para tanto, devem ser elaborados estudos econômico-estatísticos.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, jul 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 29/04/2019.

BRASIL. Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/165/titulo/como-delimitar-e-regulamentar--zonas-especiais-de-interesse-social-->. Acesso em: 07/07/2020.

CURITIBA. Lei no 9.803, de 03 de Janeiro de 2000. Dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo. Disponível em: <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2010/00087303.pdf>. Acesso em: julho/2020.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº 101 de 23 de novembro de 2009. Rio de Janeiro: RJ, nov. 2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2009/10/101/lei-complementar-n-101-2009-modifica-o-plano-diretor-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-operacao-urbana-consorciada-da-regiao-do-porto-do-rio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: julho de 2020.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011. Rio de Janeiro: RJ, fev. 2011. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC111M.PDF>>. Acesso em: 29/04/2019.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº 133 de 30 de dezembro de 2013. Rio de Janeiro: RJ, dez. 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2013/13/133/lei-complementar-n-133-2013-institui-a-operacao-urbana-consorciada-parque-natural-municipal-da-barra-da-tijuca-estabelece-diretrizes-urbanisticas-para-a-area-de-abrangencia-delimitada-na-operacao-permite-a-transferencia-de-potencial-construtivo-institui-conselho-consultivo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: abril de 2020.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: abril de 2020.