



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE: UM ESTUDO DA APLICAÇÃO, AVANÇOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DO INSTRUMENTO NO MUNICÍPIO

Sophia Guarnieri (UFMG) - sophiaguarnie19@gmail.com

Arquiteta e Urbanista pela UFMG. Pesquisadora voluntária do Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (Lab-Urb) da EA/UFMG.

A Transferência do Direito de Construir em Belo Horizonte: Um Estudo da Aplicação, Avanços, Limites e Possibilidades do Instrumento no Município

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (EC), aprovado em 10 de julho de 2001 através da Lei Federal nº 10.257, apresentou como base para a sua concepção a promoção da reforma da dinâmica urbana brasileira, amplamente caracterizada pela exclusão social e desigualdade no acesso à terra e à moradia. Dentre os principais avanços trazidos pelo EC, destaca-se a instituição dos instrumentos de regulação urbana, a serem aplicados no âmbito dos municípios brasileiros mediante previsão nos Planos Diretores e regulamentação em legislação específica.

A Transferência do Direito de Construir (TDC), objeto de estudo do presente artigo, constitui um desses instrumentos urbanísticos. Prevê-se a instituição da TDC como mecanismo de preservação de áreas ou imóveis dotados de valor histórico, cultural, ambiental, social ou paisagístico, além da possibilidade de transferência do potencial construtivo para viabilização da regularização fundiária e para a implantação de programas de habitação de interesse social, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários.

Em Belo Horizonte, a origem da TDC como instrumento de política urbana é anterior à instituição do EC. A possibilidade de transferência do potencial construtivo foi prevista inicialmente em 1990, com a aprovação da Lei Orgânica do Município, tendo sido consolidada pela Lei nº 7.165/1996, que instituiu o Plano Diretor municipal e, posteriormente, pelo Decreto nº 9.616/1998, que a regulamentou. Desde então, as diretrizes e regulamentações do instrumento em Belo Horizonte foram modificadas ao longo do tempo, acompanhando as alterações na legislação urbanística do município.

Diante desse contexto, o presente artigo visa analisar como ocorreu, na prática, a aplicação da TDC no município de Belo Horizonte, desde a sua implementação pela Lei nº 7.165/1996, englobando a alteração do Plano Diretor com a Lei nº 9.959/2010, até a reformulação do instrumento com a aprovação do Novo Plano Diretor do município (Lei nº 11.181/2019). Busca-se, ainda, avaliar os limites, os entraves e as possibilidades da TDC no município, como forma de promover a discussão e a reflexão acerca dos caminhos possíveis para o futuro do instrumento em Belo Horizonte.

Como metodologia, inicialmente realizou-se uma revisão bibliográfica das produções existentes relacionadas ao instrumento de Transferência do Direito de Construir. Em seguida, foram analisadas as disposições dos Planos Diretores de Belo Horizonte (Lei nº 7.165/1996; Lei nº 9.959/2010; e Lei nº 11.181/2019) referentes à TDC, bem como dos Decretos que regulamentaram o instrumento (Decreto nº 9.616/1998; Decreto nº 15.254/2013; e Decreto nº 17.272/2020, juntamente com a Lei nº 11.216/2020), compreendendo o período de 1996 a 2020.

Para a análise da utilização da TDC em Belo Horizonte entre 1996 e 2010, utilizou-se os resultados do trabalho de Morais (2011)¹, que se baseou em metodologias de geoprocessamento para avaliar a aplicação do instrumento no município no referido período.

Para o período de 2013 a março de 2020, realizou-se o tratamento dos dados de aplicação da TDC obtidos junto à Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU) da Prefeitura de Belo Horizonte². É importante destacar que o escopo inicial da pesquisa incluía a sistematização e espacialização dos dados no período de 2011 a 2020. No entanto, conforme informado diante da solicitação dos dados, a Prefeitura de Belo Horizonte não possui as informações referentes aos anos de 2011 e 2012 em formato digital. Diante disso, a análise proposta passou a compreender o intervalo entre 2013 e março de 2020, período ao qual se referem os dados disponibilizados. Inicialmente, os dados foram organizados e sistematizados. Em seguida, as informações foram georreferenciadas, possibilitando a elaboração de mapas temáticos com a espacialização da aplicação da TDC em Belo Horizonte no período compreendido entre 2013 e março de 2020.

Para complementar as análises, foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com agentes do Poder Público que compõem o corpo técnico da Prefeitura de Belo Horizonte, como forma de compreender e discutir aspectos referentes à implementação e utilização da TDC no município. Por fim, buscou-se traçar um panorama da TDC em Belo Horizonte, sintetizando os limites, as possibilidades e as perspectivas para o instrumento no município identificados no decorrer do desenvolvimento desta pesquisa.

Diante do apresentado, este artigo está estruturado em 6 seções, sendo elas: (1) a presente introdução; (2) uma breve caracterização do instrumento de Transferência do Direito de Construir; (3) a trajetória do instrumento na legislação urbanística do município de Belo Horizonte; (4) resultados, análises e discussões dos dados de aplicação da TDC em Belo Horizonte no período de 1996 a março de 2020; (5) limites, avanços e perspectivas para o instrumento no município; e (6) considerações finais.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DO INSTRUMENTO DE TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR (TDC)

A Transferência do Direito de Construir (TDC) é um dos instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade como forma de apoiar a execução dos objetivos da política urbana municipal. O Artigo 35 do Estatuto da Cidade especifica as características do referido instrumento, além de apresentar as bases para a sua aplicação.

Seção XI - Da Transferência do Direito de Construir

Art. 35 – Lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro

¹ MORAIS, Thaís Braga Melgaço de. Geoprocessamento aplicado à análise da utilização do instrumento de política urbana “Transferência do Direito de Construir” no município de Belo Horizonte. 2011. 44f. Monografia (Especialização em Geoprocessamento). Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2011.

² Dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Política Urbana da Prefeitura de Belo Horizonte em 21 de dezembro de 2020.

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.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir (BRASIL, 2001).

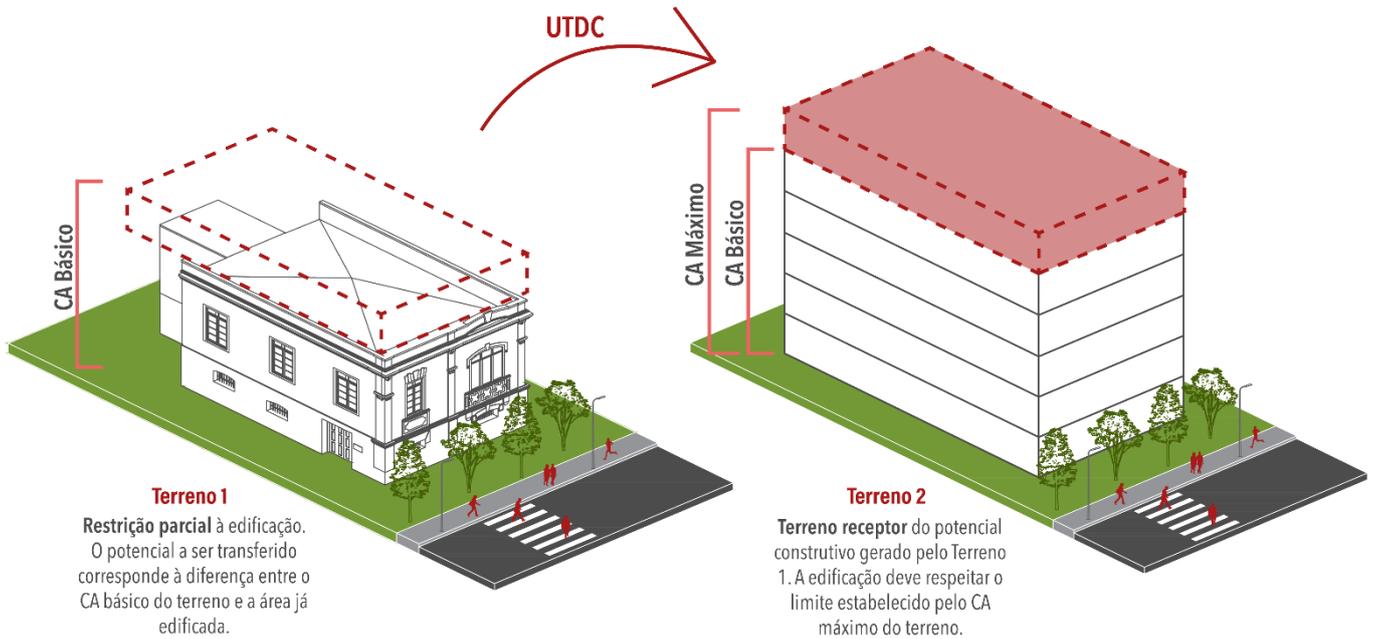
Nesse contexto, a TDC pode ser caracterizada, de modo geral, como a autorização, dada por lei municipal, para que o proprietário de um determinado terreno urbano possa exercer em outro local, ou alienar para este fim, o seu direito de construir (básico) que não pode ser exercido ou que é desestimulado no terreno de origem. A transferência do potencial construtivo está condicionada às razões de interesse público definidas nos incisos I a III do art. 35 do Estatuto da Cidade.

A TDC se destina à preservação de imóveis de interesse histórico, cultural, paisagístico, social ou ambiental, bem como à implantação de habitação de interesse social, de equipamentos comunitários e, ainda, de programas de regularização fundiária. Dessa forma, o instrumento possibilita que os proprietários de terrenos com restrições construtivas, vinculadas aos interesses citados, sejam compensados, uma vez que o coeficiente de aproveitamento básico estabelecido para determinada porção do território não pode ser atingido ou não é desejável. Através do instrumento, o proprietário pode então exercer esse direito de construir em outro local, em outro terreno de sua propriedade, ou transferi-lo para um terceiro. A transferência para terceiros pode se dar através da comercialização do potencial construtivo como forma de levantar recursos para a manutenção dos imóveis tombados, por exemplo. É importante destacar que, tanto na utilização do potencial construtivo pelo proprietário em outro local quanto na alienação a terceiros, deve-se respeitar o coeficiente de aproveitamento máximo do local onde será exercido o direito de construir, bem como as regras e parâmetros estabelecidos pelo Plano Diretor para a área.

Além disso, a Transferência do Direito de Construir também pode ser utilizada para regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e implantação de equipamentos comunitários (CARVALHO; ROSSBACH, 2010). Ressalta-se, contudo, que tal condição é mais comum quando relacionada ao atendimento dos interesses histórico e cultural. Quando a TDC é aplicada para fins de preservação ambiental ou regularização fundiária, a operacionalização do instrumento é diferenciada.

A seguir, nas Figuras 1, 2 e 3, são apresentados diagramas para ilustrar três possibilidades de aplicação do instrumento de TDC: preservação do patrimônio histórico-cultural, preservação ambiental e regularização fundiária.

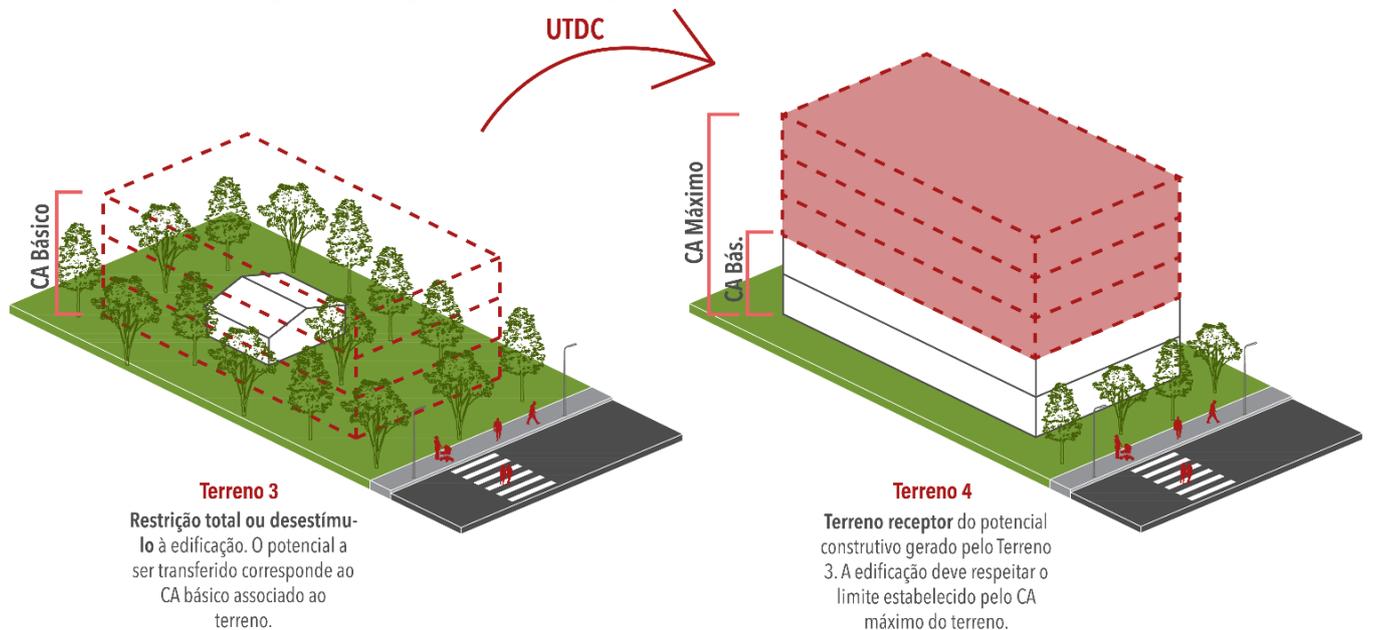
Figura 1: Diagrama de aplicação da TDC para preservação do patrimônio histórico-cultural.



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Nesse primeiro exemplo, tem-se uma edificação tombada, de interesse histórico-cultural que impede o proprietário do imóvel não de exercer todo o potencial construtivo previsto pelo CA básico para o terreno. Portanto, há a possibilidade de transferência do potencial correspondente à diferença entre o CA básico do terreno e a área já edificada.

Figura 2: Diagrama de aplicação da TDC para preservação ambiental.

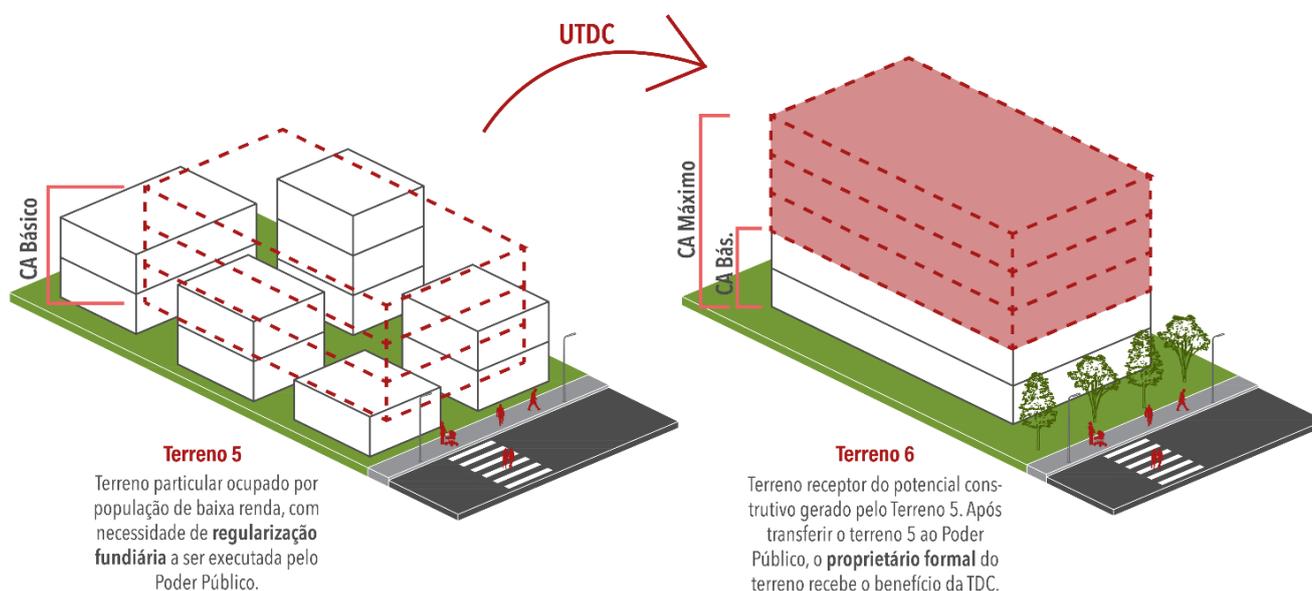


Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Já no segundo exemplo, tem-se um terreno para o qual há interesse de preservação ambiental. Nesse caso, pode haver restrição total ou desestímulo à edificação. No diagrama apresentado, há uma edificação com área muito inferior ao CA básico previsto e, portanto, o potencial não utilizado pode ser transferido,

tomando-se como base a diferença entre o CA básico do terreno e a área já edificada.

Figura 3: Diagrama de aplicação da TDC para programas de regularização fundiária.



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

No terceiro exemplo, por sua vez, ilustra-se um caso de TDC aplicada à implantação de programa de regularização fundiária. Tem-se um terreno particular ocupado por população de baixa renda, não passível de usucapião, para o qual há necessidade de regularização fundiária. Nesse sentido, o terreno pode ser transferido ao Poder Público pelo proprietário que, por sua vez, recebe o potencial construtivo via TDC.

Por fim, para a implementação da Transferência do Direito de Construir, o Plano Diretor ou a Lei de Uso e Ocupação do Solo deve apresentar as principais diretrizes para o instrumento, bem como indicar as áreas geradoras e as áreas receptoras do direito de construir. No entanto, é importante destacar que o instrumento não é autoaplicável, sendo necessária a instituição de uma legislação específica que o regulamente. Além disso, é necessária a definição de uma fórmula de cálculo como forma de equiparar os valores do metro quadrado do terreno gerador e do terreno receptor.

A TRAJETÓRIA DO INSTRUMENTO NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Em Belo Horizonte, a TDC passou a ser efetivamente aplicada após a instituição da Lei nº 7.165/1996, que aprovou o Plano Diretor municipal. Essa lei estabelece as diretrizes para a implementação do instrumento:

Art. 60 - Transferência do direito de construir é o direito de alienar ou de exercer em outro local o potencial construtivo previsto na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo que não possa ser exercido no imóvel de origem.

Art. 61 - São **imóveis que originam** a transferência do direito de construir:

I - Os dotados de cobertura vegetal cuja proteção seja de interesse

público, conforme delimitação territorial a ser estabelecida na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;

II - Os destinados a implantação de programa habitacional de interesse social;

III - Os sujeitos a formas de acautelamento e preservação, inclusive tombamento, que restrinjam o potencial construtivo.

Parágrafo único. Não podem originar transferência do direito de construir os imóveis:

I - Desapropriados;

II - Situados em áreas *non aedificandae*;

III - Cujo possuidor preencha as condições para a aquisição da propriedade por meio de usucapião;

IV - De propriedade pública ou que, em sua origem, tenham sido alienados pelo Município, pelo Estado ou pela União de forma não onerosa.

Art. 62 - São passíveis de recepção da transferência do direito de construir os imóveis situados:

I - Nas áreas delimitadas na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo em consonância com os critérios do art. 55;

II - Em torno do imóvel de origem;

III - Em área indicada em lei específica, referente a projetos urbanísticos especiais (BELO HORIZONTE, 1996). (*grifos nossos*)

De forma geral, de acordo com o Plano Diretor, a geração de potencial construtivo mediante Transferência do Direito de Construir está condicionada a três interesses principais: proteção do patrimônio histórico, cultural ou tombado; preservação ambiental; e implantação de conjuntos habitacionais de interesse social. Por outro lado, a recepção do potencial construtivo originado através de TDC estava prevista para áreas específicas delimitadas pelo LPOUS ou indicadas em lei específica, direcionadas à implantação de projetos urbanísticos especiais. Além dessas disposições, previa-se a recepção do potencial construtivo no entorno do imóvel que originou a transferência.

As diretrizes propostas pela Lei 7.165/1996 para implementação da TDC foram regulamentadas pelo Decreto nº 9.616, sancionado em 26 de junho de 1998. Esse decreto, em seus Artigos 2º e 3º, regulamentou os imóveis do município passíveis de geração e recepção da Transferência do Direito de Construir:

Art. 2º - Os imóveis geradores da transferência do direito de construir são:

I - Os dotados de cobertura vegetal, classificados como ADE (Área de Diretrizes Especiais) de Interesse ambiental, cujo interesse público de preservação seja definido pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM, baseado em parecer técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA;

II - Os classificados como Zona de Especial Interesse Social 2 - ZEIS-2, destinado à implantação de programas habitacionais;

III - Os tombados ou incluídos em conjuntos urbanos tombados, impossibilitados de exercerem o pleno potencial construtivo definido pelos parâmetros urbanísticos da lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, em consequência de restrição adicional definida pelo Conselho Deliberativo do patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte - CDPCM-BH.

Art. 3º - Os imóveis receptores da transferência do direito de construir são:

I - Os classificados como Zona de Adensamento Preferencial – ZAP;

II - Os em torno dos imóveis de origem, assim considerados na mesma mancha contínua de zoneamento, exceto os classificados como Zona

de Adensamento Restrito - ZAR, respeitadas as diretrizes de proteção de conjuntos urbanos tombados e de Áreas de Diretrizes Especiais - ADEs;

III - Os localizados em áreas receptoras previstas nos conjuntos urbanos tombados, respeitadas as diretrizes de proteção do conjunto;

IV - Os integrantes de projeto específico de operação urbana, nos termos do artigo 65 da Lei 7.165, de 27 de agosto de 1996 (BELO HORIZONTE, 1998). (*grifos nossos*)

Com base nesse decreto, pode-se constatar que foram mantidas as principais diretrizes propostas pela Lei nº 7.165/1996, especificadas e detalhadas para a regulamentação. Além disso, o Decreto nº 9.616/1998 engloba as regras e procedimentos a serem considerados para a aplicação da TDC, incluindo as fórmulas matemáticas utilizadas nos cálculos para a operacionalização do instrumento.

Em 20 de julho de 2010, foi aprovada a Lei nº 9.959, que alterou o Plano Diretor vigente no município. A nova lei resultou em modificações expressivas no que diz respeito às diretrizes e propostas para aplicação do instrumento de Transferência do Direito de Construir em Belo Horizonte. Os Artigos 60 a 62 apresentam o conceito do instrumento e os imóveis passíveis de geração e recepção das Unidades de Transferência do Direito de Construir (UTDCs), bem como os imóveis que não podem originar potencial construtivo:

Art. 60 - Transferência do Direito de Construir - TDC - é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal autoriza o proprietário de imóvel urbano a alienar ou a exercer em outro local, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo relativo ao Coeficiente de Aproveitamento Básico - CAb -, observado o disposto no art. 61 desta Lei.

Art. 61 - São **imóveis passíveis de geração** da TDC aqueles considerados necessários para:

I - A implantação de programa habitacional de interesse social, observado o § 1º do art. 191 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH;

II - O atendimento a interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - O atendimento a programas de regularização fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

IV - A implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

§ 1º - **Não podem originar** Transferência do Direito de Construir:

I - Os imóveis cujo possuidor preencha as condições para aquisição da propriedade por meio de usucapião;

II - Os imóveis não parcelados;

III - Os imóveis de propriedade pública ou que, em sua origem, tenham sido alienados pelo Município, pelo Estado ou pela União de forma não onerosa.

Art. 62 - São **passíveis de recepção** da Transferência do Direito de Construir os imóveis situados:

I - Nas Zonas de Adensamento Preferencial - ZAPs -, nos termos da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;

II - Na mesma mancha contínua do zoneamento do imóvel de origem;

III - Em área indicada em lei específica, referente a projetos urbanísticos especiais;

IV - Na Zona Central de Belo Horizonte - ZCBH -, desde que provenientes desse mesmo zoneamento ou da Zona Hipercentral - ZHIP -, nos termos da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;

V - Na ZHIP, desde que provenientes desse mesmo zoneamento ou da ZCBH;

VI - Na Zona Adensada - ZA -, desde que provenientes desse mesmo zoneamento ou da Zona de Proteção - ZP -, nos termos da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;

VII - Nas áreas receptoras previstas nos conjuntos urbanos tombados, respeitadas suas diretrizes de proteção cultural e ambiental (BELO HORIZONTE, 2010). (*grifos nossos*)

A análise das disposições previstas pela Lei nº 9.959/2010 evidencia expressivas transformações em relação à Lei nº 7.165/1996. De forma geral, percebe-se uma ampliação dos imóveis passíveis de geração de UTDCs. Enquanto a Lei nº 7.165/96 estabelecia três classes de imóveis geradores, relacionados ao interesse ambiental, à implantação de programa habitacional de interesse social e ao acautelamento e preservação, incluindo tombamento, a Lei nº 9.959/2010 tem seu escopo estendido. A alteração do Plano Diretor passa a incorporar como imóveis passíveis de geração da TDC aqueles necessários para o atendimento ao interesse histórico, paisagístico, social e cultural, para o atendimento a programas de regularização fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

Além dos imóveis geradores de UTDC, os imóveis receptores também apresentaram modificações relevantes, destacando-se a ampliação dos locais passíveis de recepção do potencial construtivo transferido. A lei anterior apresentava disposições bastante restritivas e específicas em relação à recepção da Transferência do Direito de Construir, que se restringia às áreas delimitadas na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, ao entorno do imóvel de origem e à área indicada em lei específica, referente a projetos urbanísticos especiais. A alteração aprovada pela Lei nº 9.959/2010, por sua vez, ampliou as possibilidades de recepção do potencial construtivo gerado mediante TDC para outros zoneamentos do município.

As disposições acerca da TDC previstas pela Lei nº 9.959/2010 foram regulamentadas pelo Decreto nº 15.254, sancionado em 4 de julho de 2013. O decreto estabeleceu, em seus Artigos 2º e 3º, quais seriam os imóveis do município passíveis de geração e recepção da Transferência do Direito de Construir:

Art. 2º Os imóveis geradores da Transferência do Direito de Construir são:

I - Os situados em Zonas de Proteção - ZPs - ou em Áreas de Diretrizes Especiais - ADEs - de Interesse Ambiental, para os quais o Conselho Municipal de Meio Ambiente - Comam, com base em parecer emitido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, definir a necessidade de disponibilização de área permeável adicional em relação ao disposto na legislação urbanística do Município;

II - Os inseridos nas áreas de que trata § 2º do art. 14 da Lei nº 7.166/96, cujos proprietários optem pela utilização dos parâmetros urbanísticos de Zona de Preservação Ambiental - ZPAM;

III - Os tombados ou incluídos em conjuntos protegidos, impossibilitados de exercer o pleno potencial construtivo definido pelos parâmetros urbanísticos do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, em consequência de restrição adicional definida pelo conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte - CDPCMBH;

IV - Os inseridos em Áreas de Especial Interesse Social - AEIS-1 - e destinados à implantação de empreendimentos habitacionais de

interesse social para atendimento de famílias com renda mensal de até 3 (três) salários-mínimos, nos quais haja potencial construtivo disponível após a aprovação de empreendimento habitacional de interesse social.

Art. 5º Os **imóveis receptores** da Transferência do Direito de Construir são:

I - Os definidos no art. 62 da Lei 7.165/96, respeitadas as diretrizes do CDPCM-BH - para os conjuntos urbanos protegidos e para as Áreas de Diretrizes Especiais - ADEs;

II - Os inseridos em área de Operação Urbana, na hipótese de previsão expressa em lei específica (BELO HORIZONTE, 2013).

Diante do estabelecido pelo decreto, pode-se perceber que, dentre os imóveis passíveis de geração de TDC previstos pela Lei nº 9.959/2010, foram regulamentados aqueles vinculados ao interesse ambiental, localizados em Zonas de Proteção (ZP) ou em Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) de Interesse Ambiental; ao interesse patrimonial, relacionado aos imóveis tombados ou incluídos em conjuntos protegidos; e ao interesse habitacional, englobando imóveis inseridos em Áreas de Especial Interesse Social 1 (AEIS-1) e destinados à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social. No entanto, o atendimento a programas de regularização fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e implantação de equipamentos urbanos e comunitários, inicialmente previstos pela Lei nº 9.959/2010, não tiveram sua aplicação regulamentada pelo Decreto nº 15.254/2013.

Já no que diz respeito aos imóveis passíveis de recepção do potencial construtivo originado através de TDC, destaca-se a manutenção das disposições previstas pela Lei nº 9.959/2010. O Decreto nº 15.254/2013 regulamentou os imóveis receptores de acordo com as disposições do Plano Diretor. Além disso, acrescentou os imóveis inseridos em área de Operação Urbana como passíveis de recepção da TDC, desde que disposto em lei específica.

Em 8 de agosto de 2019, foi sancionada a Lei nº 11.181/2019, que trouxe alterações relevantes em relação às diretrizes de aplicação do instrumento de TDC e dos interesses vinculados a ele. O Novo Plano Diretor, nos Artigos 51 a 53, dispõe acerca do conceito do instrumento e dos imóveis passíveis de geração e recepção das UTDCs, bem como aqueles que não podem ser passíveis de transferência:

Art. 51 - A TDC é o instrumento pelo qual o Executivo autoriza o proprietário de imóvel urbano a alienar ou a exercer em outro local o direito de construir previsto nesta lei relativo ao CABas, nos termos desta lei e da Lei Federal nº 10.257/01.

Art. 52 - São **imóveis passíveis de geração** de TDC 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.

§ 1º - **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.

Art. 53 - São **passíveis de recepção** de TDC os imóveis situados em área para a qual seja prevista a aplicação de CMax ou CAcent, até o

limite de cada um desses coeficientes (BELO HORIZONTE, 2019).
(grifos nossos)

Pode-se constatar que houve alteração das modalidades de imóveis passíveis de geração de TDC. De forma geral, mantiveram-se os imóveis vinculados ao interesse cultural, ao interesse ambiental e à implantação de equipamentos de uso comunitário, já previstos pela Lei nº 9.959/2010. Acrescentou-se, ainda, a modalidade de imóveis vinculados à implantação de projetos viários prioritários, não incorporado pelas leis anteriores. Além disso, os imóveis vinculados aos interesses de implantação de programa habitacional de interesse social e atendimento a programas de regularização fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, previstos pela Lei nº 9.959/2010, foram excluídos como passíveis de geração de UTDCs pela nova lei.

Apesar da alteração dos imóveis passíveis de geração de TDC, pode-se dizer que a modificação mais expressiva se refere aos imóveis receptores da Transferência do Direito de Construir. Conforme proposto pelo Novo Plano Diretor, são passíveis de recepção de TDC todos os imóveis situados em zonas para as quais seja prevista a aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAmax) ou do Coeficiente de Aproveitamento de Centralidades (CAcent), em contraposição às legislações anteriores que restringiam a recepção das UTDCs a zonas específicas do município.

As proposições do Novo Plano Diretor referentes à aplicação do instrumento de Transferência do Direito de Construir foram regulamentadas pelo Decreto nº 17.272, de 4 de fevereiro de 2020. Tal decreto estabelece, em seus Artigos 23 e 25, os imóveis que podem originar potencial construtivo mediante TDC:

Art. 23 - Para fins do atendimento ao interesse cultural previsto no inciso I do art. 52 da Lei nº 11.181, de 2019, são **passíveis de geração** de TDC os imóveis tombados pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte – CDPCM-BH.

Art. 25 - Para fins de atendimento ao interesse ambiental previsto no inciso II do art. 52 da Lei nº 11.181, de 2019, são **passíveis de geração** de TDC as reservas particulares ecológicas de caráter perpétuo e abertas ao público, inseridas em zona de preservação ambiental – PA-1 – da mesma lei. (BELO HORIZONTE, 2020) (grifos nossos)

Analisando-se o decreto, nota-se que a regulamentação da TDC incorpora dois interesses principais para a implementação do instrumento: cultural e ambiental. Nesse sentido, constata-se a intenção de preservação do patrimônio construído, através dos imóveis tombados, e do meio ambiente, através dos imóveis em zoneamentos de preservação máxima que sejam Reservas Particulares Ecológicas (RPEs), como a base da aplicação da TDC no município a partir do novo Plano Diretor.

Com base na sistematização da trajetória da TDC na legislação municipal, percebe-se que o instrumento passou por expressivas transformações conceituais e práticas, englobando diversos interesses associados à sua implementação: preservação do patrimônio histórico-cultural, proteção ambiental e implantação de habitação de interesse social e de programas de regularização

fundiária. No entanto, é possível constatar que predominaram os interesses vinculados à proteção do patrimônio histórico-cultural e preservação ambiental, que estiveram presentes em todas as leis referentes ao instrumento desde sua instituição, em 1996.

De forma geral, conforme apontado durante as entrevistas realizadas com o Poder Público, o instrumento de TDC foi efetivamente utilizado apenas para a preservação do patrimônio histórico-cultural, sendo pouco eficiente ou inutilizado para os demais interesses propostos. Marcelo³, que compõe o corpo técnico da Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana da Prefeitura de Belo Horizonte (SMARU/PBH), afirma que:

“Por mais que tenhamos tido bases de cálculo mais adequadas a outras modalidades, acabou que, na prática, isso não resultou no surgimento de novos imóveis geradores. O instrumento continuou concentrado nos **imóveis tombados**, em **conjuntos urbanos protegidos**, até então situados em zoneamentos específicos, e as transferências geralmente ocorriam ali dentro. [...] Acaba que, no final, como as outras categorias de interesse ambiental e as habitações de interesse social não vingaram como imóveis geradores, e o resultado foi que o instrumento ficou muito centralizado e concentrado na **ZCBH** e nas **ZAs**.” (*grifos nossos*)

Essa fala evidencia a concentração do instrumento na preservação do patrimônio histórico-cultural, em detrimento dos demais interesses previstos pela legislação. Também de acordo com o entrevistado, a TDC para fins de implantação de habitação de interesse social não se mostrou como uma alternativa atraente ao mercado imobiliário, fator que justifica a existência de um único imóvel gerador referente a esse interesse no município. No que diz respeito à implantação de programas de regularização fundiária, o entrevistado evidencia que há apenas um processo no município, ainda não finalizado.

Já em relação à inexpressiva utilização do instrumento para preservação ambiental, uma hipótese levantada é o caráter restritivo e burocrático das condições impostas pela legislação para esse fim que, muitas vezes, são de difícil compreensão ou se mostram desvantajosas para os proprietários dos imóveis. Conforme os Decretos nº 9.616/1998 e nº 15.254/2013, a geração de TDC para fins de proteção ambiental estava condicionada à atribuição de interesse público de preservação pelo COMAM, baseado em parecer técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Com o Novo Plano Diretor, tais tendências são mantidas e, até mesmo, intensificadas, uma vez que a geração de TDC vinculada ao interesse ambiental passa a ser restrita às reservas particulares ecológicas de caráter perpétuo e abertas ao público, inseridas em Zona de Preservação Ambiental 1 (PA-1).

RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÕES DOS DADOS DE APLICAÇÃO DA TDC EM BELO HORIZONTE NO PERÍODO DE 1996 A MARÇO DE 2020

No presente capítulo, propõe-se a apresentação e posterior análise dos dados referentes à aplicação da Transferência do Direito de Construir no município de Belo Horizonte, englobando o período de 1996 a março de 2020. O

³ Nome fictício para preservar a identidade do entrevistado. Entrevista realizada em 26/02/2021, via *Google Meet* (videoconferência).

marco temporal proposto visa incorporar as modificações e a evolução dos Planos Diretores de Belo Horizonte no que se refere às diretrizes da TDC, bem como dos decretos que regulamentam a implementação do instrumento. Com a sistematização dos dados, busca-se analisar as transferências que foram de fato executadas no município, como forma de viabilizar uma análise comparativa entre as diretrizes previstas pela legislação urbanística e as proposições aplicadas na prática.

Para tal, esta seção se divide em duas subseções. A primeira subseção aborda uma síntese dos resultados apresentados por Morais (2011), que desenvolveu um trabalho relacionado ao geoprocessamento aplicado à análise da TDC em Belo Horizonte, englobando o período de 1996 a 2010. Assim, os dados levantados e as análises realizadas pela autora são correspondentes ao previsto pela Lei nº 7.165/1996 e pelo Decreto nº 9.616/1998 no que se refere à instituição da TDC no município. Já a segunda subseção apresenta a análise dos resultados obtidos através do levantamento, sistematização e espacialização dos dados da TDC no período de 2013 a março de 2020, realizados de forma inédita pelo presente trabalho.

Análise da Produção Existente: Período de 1996 a 2010

Como metodologia para seu estudo, Morais (2011) levantou, junto à Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana (SMARU), informações referentes aos imóveis que utilizaram a TDC em Belo Horizonte. Posteriormente, realizou o tratamento dos dados levantados através de metodologia de geoprocessamento. Como resultado, foram gerados mapas temáticos com a espacialização das operações de geração e recepção de TDC no município de Belo Horizonte no período de 1996 a 2010.

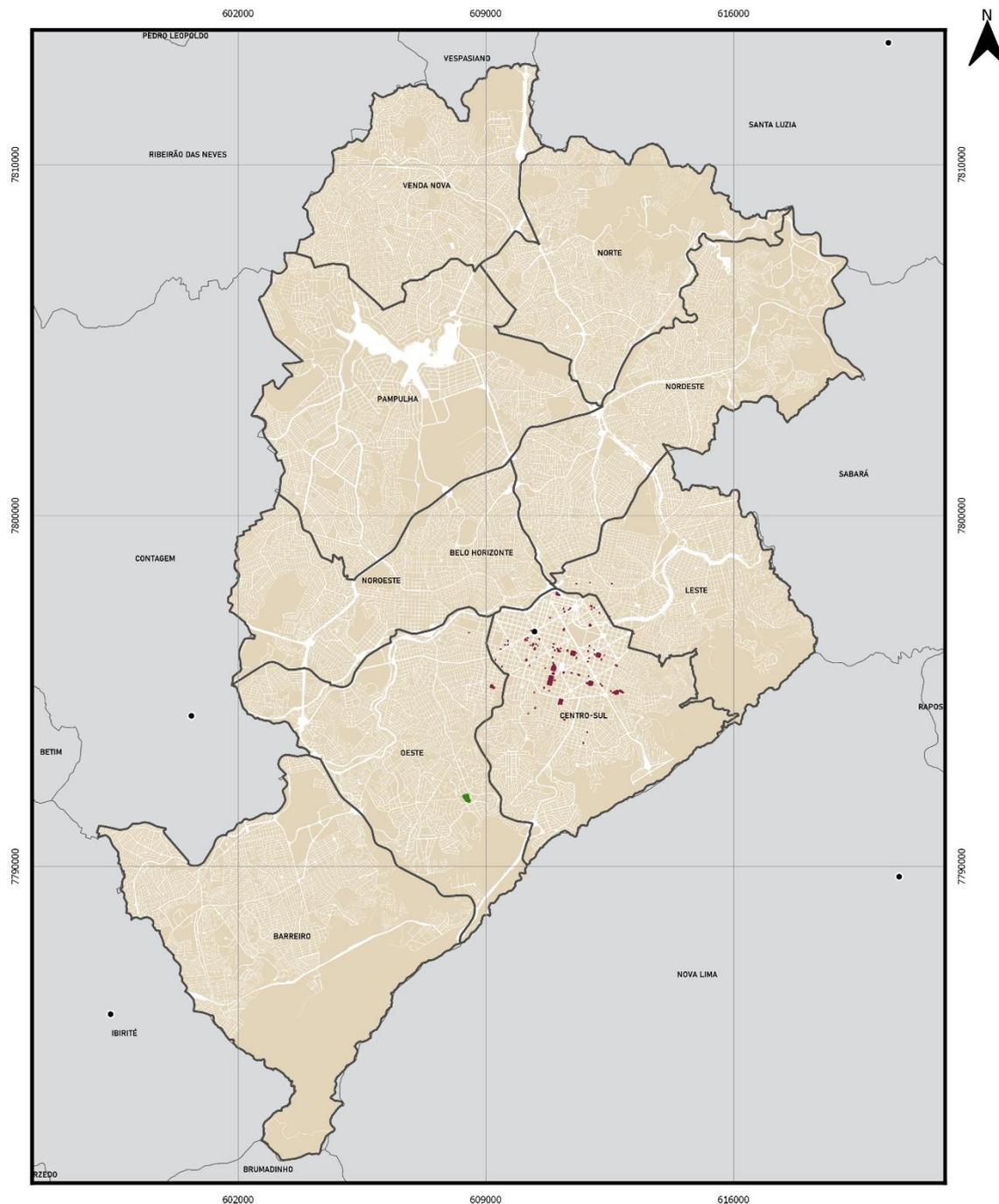
Dentre os resultados apresentados pela autora, destaca-se a distribuição espacial dos imóveis que de fato geraram TDC no período. Apesar dos imóveis passíveis de geração de potencial construtivo estarem distribuídos em todo o território municipal, englobando todas as regionais, observou-se a expressiva concentração de imóveis que de fato geraram TDC na regional Centro-Sul do município.

Já no que diz respeito aos interesses associados aos imóveis que efetivamente geraram TDC, a autora aponta que, do total de 89 processos abertos para geração do potencial construtivo, 87 corresponderam a imóveis tombados pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural (CDPCM-BH) para preservação do patrimônio histórico, 1 correspondeu a imóvel de interesse habitacional e 1 correspondeu ao interesse de proteção ambiental. Outro aspecto relevante apontado no trabalho está associado à distribuição espacial dos imóveis que receberam potencial construtivo proveniente de TDC. A autora verificou que a regional Centro-Sul concentra não apenas a maior quantidade dos imóveis que geraram TDC, mas também a maior quantidade dos imóveis receptores do potencial construtivo gerado, aspecto que pode estar relacionado ao valor do CA dos terrenos dessa região, que é superior quando comparado às demais áreas do município. No entanto, é importante ressaltar que, ao contrário da concentração dos imóveis verificada na geração da transferência, a localização dos imóveis receptores não se restringe à regional Centro-Sul, estendendo-se às demais regionais do município.

Sistematização, Espacialização e Análise de Dados: Período de 2013 a março de 2020

Através do tratamento dos dados disponibilizados pela SMPU/PBH, foram identificados 230 imóveis geradores de TDC em Belo Horizonte no período de 2013 a março de 2020. A seguir, apresentam-se os mapas elaborados com a espacialização desses imóveis (Figuras 4 e 5), classificados de acordo com o interesse vinculado à geração de TDC e com o Zoneamento municipal vigente no período analisado.

Figura 4: Imóveis Geradores de TDC em Belo Horizonte, no período de 2013 a março de 2020.



Imóveis que geraram Transferência do Direito de Construir no Município de Belo Horizonte, no Período de 2013 a Março/2020.



Parâmetros Cartográficos: SIRGAS 2000.
 Projeção UTM, Fuso 23 Sul.
 Elaborado pela autora, 2021.

LEGENDA

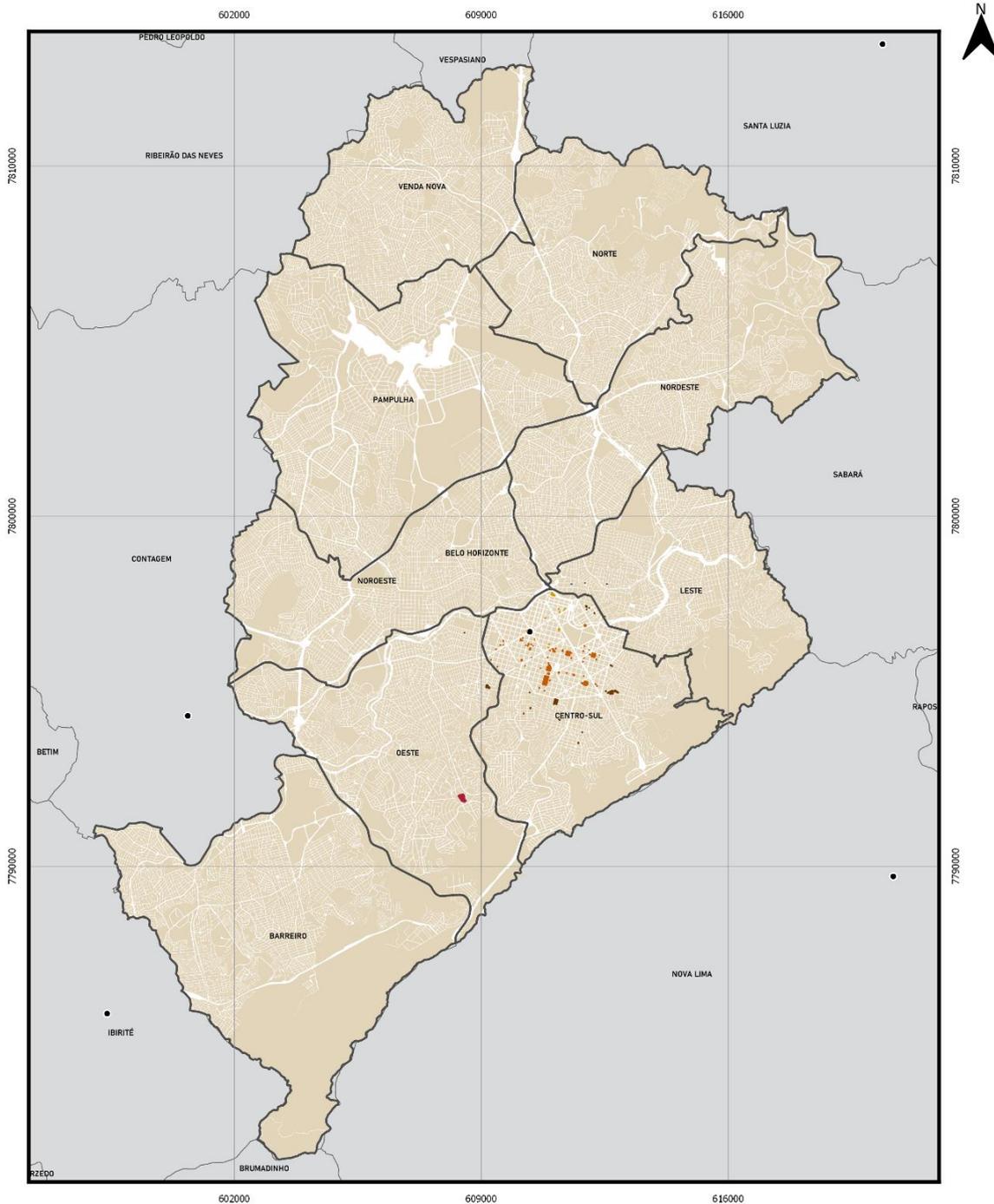
Imóveis Geradores de TDC (2013-Março/2020)

- Interesse Histórico-Cultural
- Interesse Ambiental

- Sedes municipais
- Malha Urbana
- Regionais de Belo Horizonte
- Municípios da RMBH

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Figura 5: Imóveis Geradores de TDC em Belo Horizonte, entre 2013 e março de 2020, de acordo com o Zoneamento vigente no município no período.



Imóveis que geraram TDC no Município de Belo Horizonte, no período de 2013 a Março/2020, classificados de acordo com o Zoneamento (Lei nº 7.166, de 1996).



Parâmetros Cartográficos: SIRGAS 2000.
 Projeção UTM, Fuso 23 Sul.
 Elaborado pela autora, 2021.

LEGENDA

Imóveis Geradores de TDC (2013-Março/2020)

- ZA
- ZAP

- ZAR-2
- ZCBH
- ZHIP
- Sedes municipais

- Malha Urbana
- Regionais de Belo Horizonte
- Municípios da RMBH

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Com base nos mapas, verifica-se que os imóveis geradores de TDC em Belo Horizonte no referido período estão predominantemente localizados na Regional Centro-Sul. Dos 230 imóveis geradores levantados, 221 encontram-se nessa regional, enquanto apenas 5 imóveis estão localizados na Regional Leste e 4 imóveis situados na Regional Oeste.

Em relação aos interesses vinculados à geração de potencial construtivo via TDC, conforme apresentado na Figura 4, a preservação do patrimônio histórico-cultural é majoritária. Dos 230 imóveis geradores identificados, apenas 1 imóvel está associado à preservação ambiental, localizado na Regional Oeste. Os demais geradores estão associados ao interesse cultural, constituindo, em sua maioria, imóveis tombados.

Já no que diz respeito à classificação de acordo com o Zoneamento (Lei nº 7.166/1996), os imóveis geradores estão predominantemente inseridos na Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH) e na Zona Adensada (ZA). Além dessas zonas, os imóveis geradores também estão situados na Zona do Hipercentro (ZHIP), em Zona de Adensamento Preferencial (ZAP) e em Zona de Adensamento Restrito 2 (ZAR-2). Em números, 148 imóveis geradores estão localizados na ZCBH, 55 imóveis na ZA, 24 imóveis na ZHIP, 2 imóveis em ZAP e 1 imóvel em ZAR-2.

De forma geral, os mapas demonstram que a utilização do instrumento de TDC em Belo Horizonte está diretamente condicionado à preservação do patrimônio histórico-cultural. Tais constatações apontam para a manutenção das tendências discutidas por Moraes (2011), demonstrando que os padrões de geração de TDC em Belo Horizonte não passaram por transformações expressivas após 2010. É importante ressaltar que as transformações trazidas pelo Novo Plano Diretor (Lei nº 11.181/2019) para o instrumento de TDC não foram incorporadas nessa análise. Apesar de os dados disponibilizados abrangerem o período até março de 2020, a regulamentação das diretrizes do instrumento de TDC propostas pelo Novo Plano Diretor ocorreu apenas em fevereiro de 2020, com a aprovação do Decreto nº 17.272/2020, fator que não possibilitou uma avaliação da aplicação prática dessa nova legislação sobre o instrumento de TDC.

Em síntese, os imóveis geradores de TDC correspondem a imóveis tombados que se localizam, quase em sua totalidade, na Regional Centro-Sul, a região mais antiga do município. Destaca-se, ainda, a valorização dos imóveis localizados nessa regional. Esses são dois principais fatores que condicionam a predominância dos imóveis geradores nessa área. Essas características foram evidenciadas nas duas entrevistas realizadas com o corpo técnico da Prefeitura de Belo Horizonte. Carolina⁴ destacou que:

“Existe um padrão para os imóveis e propriedades que se beneficiaram e conseguiram acessar o instrumento: **imóveis na regional Centro-Sul**. Temos imóveis tombados ou em processo em outros locais da cidade, como Lagoinha, Santa Tereza e Floresta, mas o instrumento, de forma geral, foi aplicado em imóveis na Regional Centro-Sul. Há também a questão do acesso. Pessoas com recursos conseguem acessar o instrumento mais facilmente em comparação às pessoas que

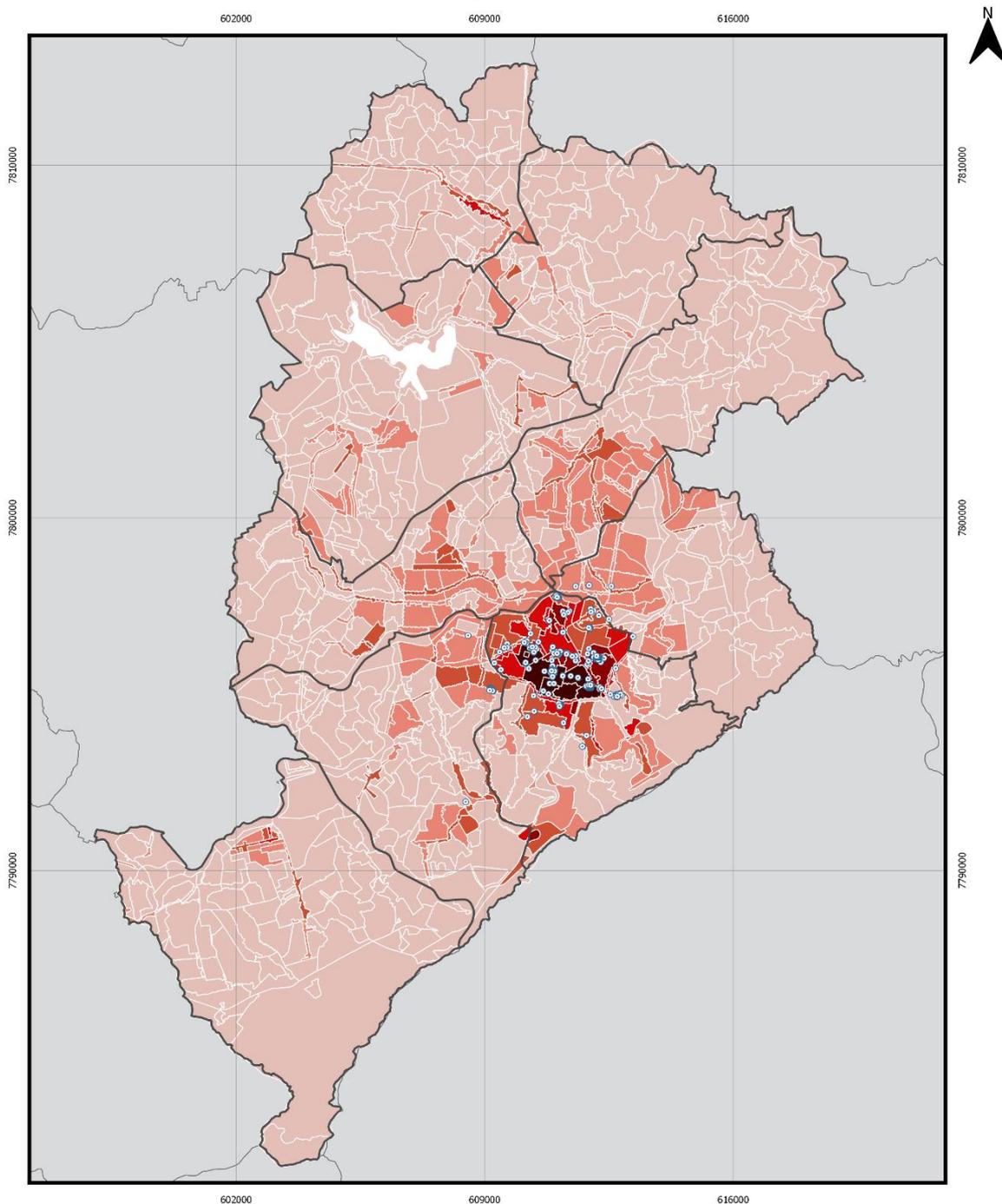
⁴ Nome fictício para preservar a identidade da entrevistada. Entrevista realizada em 25/09/2020, via *Google Meet* (videoconferência).

têm menos recursos e nem sabem que isso existe, que é um direito e pode ser acessado. Se for falar em padrão, acho que é a **localização desses geradores que estão em bairros com maior valorização, com valor de metro quadrado mais elevado**. Acho que a TDC traz um empecilho para alguns casos, que é o imóvel estar minimamente bem conservado. Para manter um imóvel tombado conservado, são necessários recursos que nem todo mundo tem.” (*grifos nossos*)

Nesse sentido, evidencia-se um caráter sofisticado e restritivo do instrumento, que acaba por limitar a sua utilização por todos os proprietários cujos imóveis são passíveis de geração de TDC. Conforme destacado pela entrevistada, uma questão relevante é a necessidade de conservação e manutenção dos imóveis geradores, prevista pela legislação que regulamenta o instrumento (Decreto nº 15.254/2013), o que implica na destinação de recursos dos proprietários para esse fim. Em alguns casos, contudo, o proprietário não tem recursos para garantir essa manutenção. Tal questão justifica a grande concentração dos imóveis na Regional Centro-Sul, onde há grande valorização imobiliária, bem como a presença inexpressiva desses imóveis nas demais regiões do município. Para reforçar a vinculação entre a geração de TDC e a valorização imobiliária em Belo Horizonte, apresenta-se, a seguir, o mapa dos imóveis geradores associados aos valores do metro quadrado dos terrenos no município (Figura 6).

A base de dados, disponibilizada pela Secretaria Municipal de Fazenda da Prefeitura de Belo Horizonte (SMFA/PBH), apresenta os valores do metro quadrado no município com base no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Figura 6: Imóveis Geradores de TDC e Valores do m² (Base IPTU) dos Terrenos em Belo Horizonte.



Imóveis Geradores de TDC e Valores do m² dos Terrenos em Belo Horizonte com base no IPTU*, classificados de acordo com as Zonas Homogêneas do Município.



Parâmetros Cartográficos: SIRGAS 2000.
Projeção UTM, Fuso 23 Sul.
Elaborado pela autora, 2021.

LEGENDA

Valores do m² (R\$) dos terrenos

- 62,42 - 500,00
- 500,01 - 1000,00
- 1000,01 - 2000,00
- 2000,01 - 3000,00
- 3000,01 - 4000,00
- 4000,01 - 4685,75

- Imóveis Geradores de TDC (2013 a Março/2020)
- Regionais de Belo Horizonte
- Municípios da RMBH

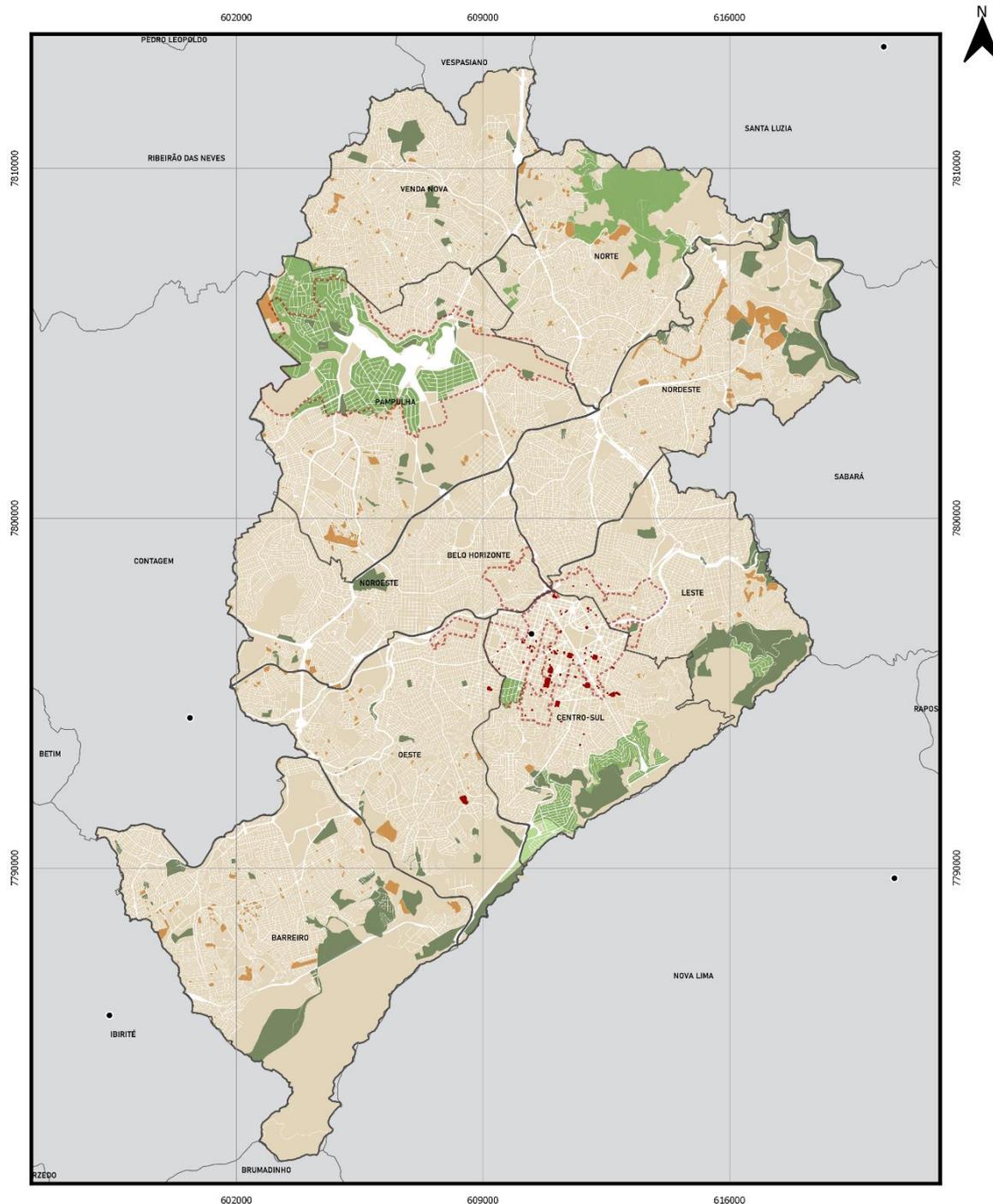
* Os valores do m² utilizados têm como data de referência 01/03/2021.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pela SMFA/PBH, 2021.

Com a visualização do mapa elaborado, constata-se a grande valorização imobiliária do perímetro interno da Avenida do Contorno, na Regional Centro-Sul do município, onde se localizam a grande maioria dos imóveis geradores de TDC. O mapa evidencia que a quase totalidade desses imóveis se concentra nas zonas homogêneas do município com maior valor de metro quadrado do terreno. Nesse contexto, é ainda importante destacar que, como a fórmula de cálculo de UTDCs está diretamente associada aos valores do m² do terreno, a utilização do instrumento se torna vantajosa aos proprietários de imóveis de interesse histórico-cultural passíveis de geração de potencial construtivo nessa região.

A seguir, apresenta-se um mapa dos imóveis que geraram TDC em Belo Horizonte no período de 2013 a março de 2020, comparados aos imóveis passíveis de geração de TDC no município no período, de acordo com o Decreto nº 15.254/2013, que regulamentou as disposições acerca da TDC previstas pela Lei nº 9.959/2010 (Figura 7). O principal objetivo desse mapa é comparar as áreas que eram passíveis de gerar potencial construtivo via TDC com aquelas que, de fato, geraram, como forma de avaliar a efetividade e os limites do instrumento no município.

Figura 7: Imóveis Geradores de TDC em Belo Horizonte, de 2013 a março de 2020, e Imóveis Passíveis de Geração de TDC, de acordo com o Decreto nº 15.254/2013.



Imóveis que Geraram TDC no Município de Belo Horizonte (2013 a Março/2020) X Imóveis Passíveis de Geração de TDC no Período.

LEGENDA

■ Imóveis Geradores de TDC (2013-Março/2020)

Imóveis Passíveis de Geração
 Perímetro Conjuntos Urbanos Tombados

■ AEIS

Zonas Passíveis de Geração

■ ZP-1

■ ZP-2

■ ZP-3

• Sedes municipais

■ Malha Urbana

□ Regionais de Belo Horizonte

□ Municípios da RMBH



Parâmetros Cartográficos: SIRGAS 2000.
 Projeção UTM, Fuso 23 Sul.
 Elaborado pela autora, 2021.

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Conforme demonstrado no mapa (Figura 7) e já mencionado anteriormente, os imóveis geradores de TDC no período analisado se restringem, quase exclusivamente, ao perímetro interno da Avenida do Contorno, na Regional Centro-Sul de Belo Horizonte, ainda que imóveis em outras áreas do município também fossem passíveis de se tornar geradores de potencial construtivo, questão discutida durante a entrevista com Marcelo⁵, da SMARU/PBH, que também apontou hipóteses para a ineficiência da TDC para produção de habitação de interesse social. De acordo com ele:

“Acaba que, no final, como **as categorias de interesse ambiental e as habitações de interesse social não vingaram como imóveis geradores**, o resultado foi que o instrumento ficou muito centralizado e concentrado nessas zonas [ZCBH e ZA]. Eu lembro até que, na época, nós chegamos a fazer um atendimento de uma construtora interessada em fazer habitação de interesse social e queria saber como, futuramente, o empreendimento poderia se tornar um imóvel gerador. E nós explicamos como funcionava. Mas, como a própria base de cálculo tem uma vinculação no que diz respeito à quantidade de unidades e às características das unidades destinadas ao interesse social, acabou que, **na avaliação da empresa atendida, não era viável ou interessante do ponto de vista econômico-financeiro.**”
(grifos nossos)

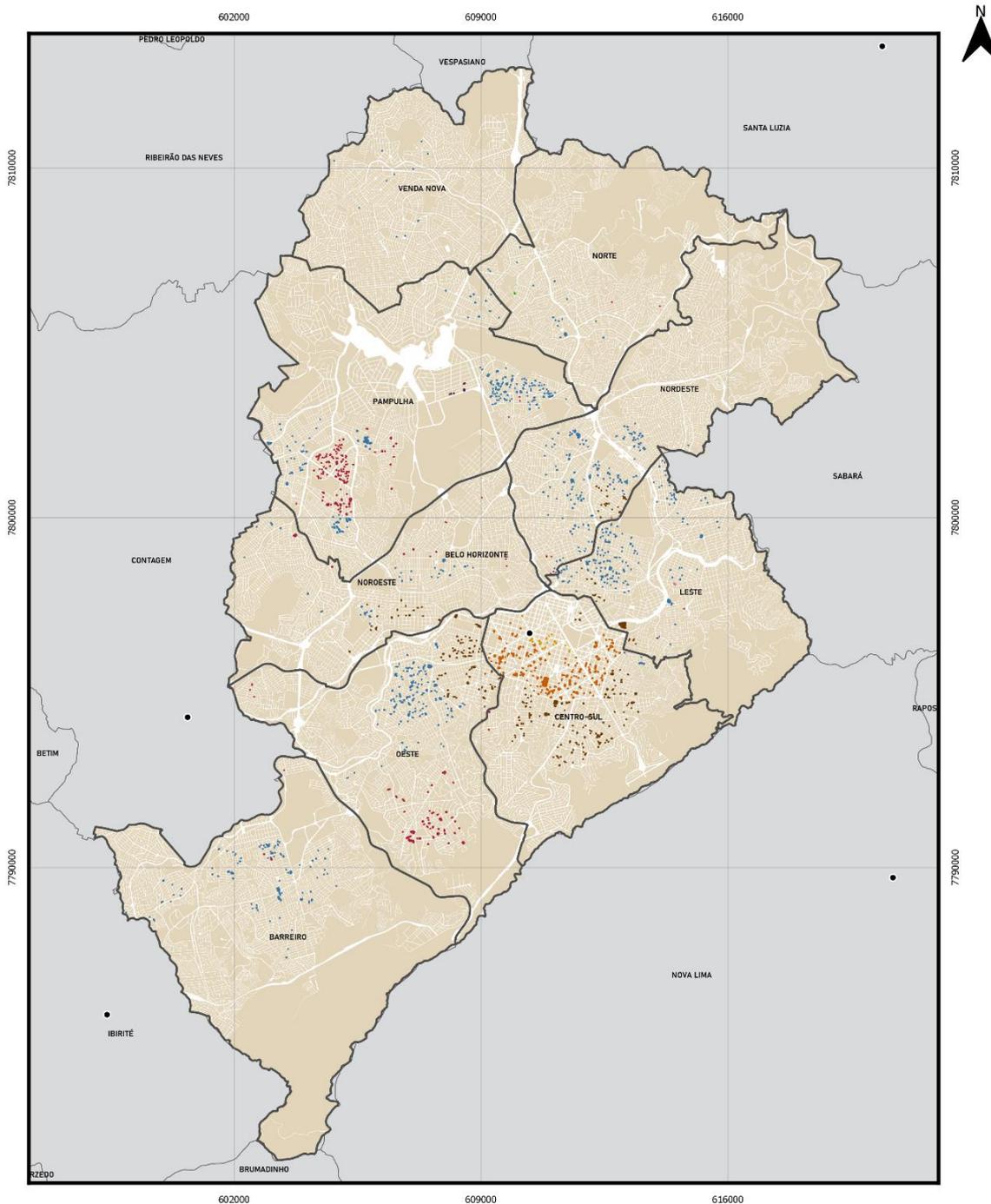
Já no que diz respeito aos imóveis geradores vinculados ao interesse ambiental, uma hipótese para a baixa utilização do instrumento está relacionada às restrições e especificidades impostas pela legislação, com muitos critérios a serem cumpridos para viabilizar a utilização do instrumento para esse fim.

Ademais, outra hipótese está vinculada à localização dos imóveis passíveis de geração de TDC para preservação ambiental. As ZPs e ADEs de Interesse Ambiental, assim como os imóveis de habitação de interesse social citados acima, estão inseridas, em sua maioria, em localidades do município nas quais o valor do metro quadrado dos terrenos não é muito elevado. Nesse sentido, a utilização do instrumento de TDC poderia se mostrar pouco vantajosa para os proprietários devido à vinculação da área passível de ser transferida ao valor do m² do ITBI do imóvel gerador.

Já no que diz respeito à recepção do potencial construtivo via TDC em Belo Horizonte, foram identificados 2455 imóveis receptores de TDC no período de 2013 a março de 2020. A seguir, apresenta-se o mapa elaborado com a espacialização desses imóveis (Figura 8), classificados de acordo com o Zoneamento municipal vigente no período analisado.

⁵ Nome fictício para preservar a identidade do entrevistado. Entrevista realizada em 26/02/2021, via *Google Meet* (videoconferência).

Figura 8: Imóveis Receptores de TDC em Belo Horizonte, entre 2013 e março de 2020, de acordo com o Zoneamento vigente no município no período.



Imóveis que receberam TDC no Município de Belo Horizonte, no período de 2013 a Março/2020, classificados de acordo com o Zoneamento (Lei nº 7.166, de 1996).



Parâmetros Cartográficos: SIRGAS 2000.
 Projeção UTM, Fuso 23 Sul.
 Elaborado pela autora, 2021.

LEGENDA

Imóveis Receptores de TDC (2013-Março/2020)

- ZAP
- ZAR-1
- ZAR-2
- ZCBH
- ZP-2
- ZEIS-1
- Sedes municipais
- Malha Urbana
- Regionais de Belo Horizonte
- Municípios da RMBH

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Com base nos mapas, é possível verificar que os imóveis receptores de TDC em Belo Horizonte, entre 2013 e março de 2020, estão distribuídos por todas as regionais do município. Ainda assim, destacam-se pontos de concentração desses imóveis, com destaque para as Regionais Centro-Sul, Pampulha e Oeste. Dos 2455 imóveis receptores levantados, tem-se que 658 estão localizados na Regional Centro-Sul; 521 na Regional Oeste; 448 na Regional Oeste; 265 na Regional Nordeste; 263 na Regional Leste; 118 na Regional Noroeste; 132 na Regional Barreiro; 36 na Regional Norte; e 14 na Regional Venda Nova.

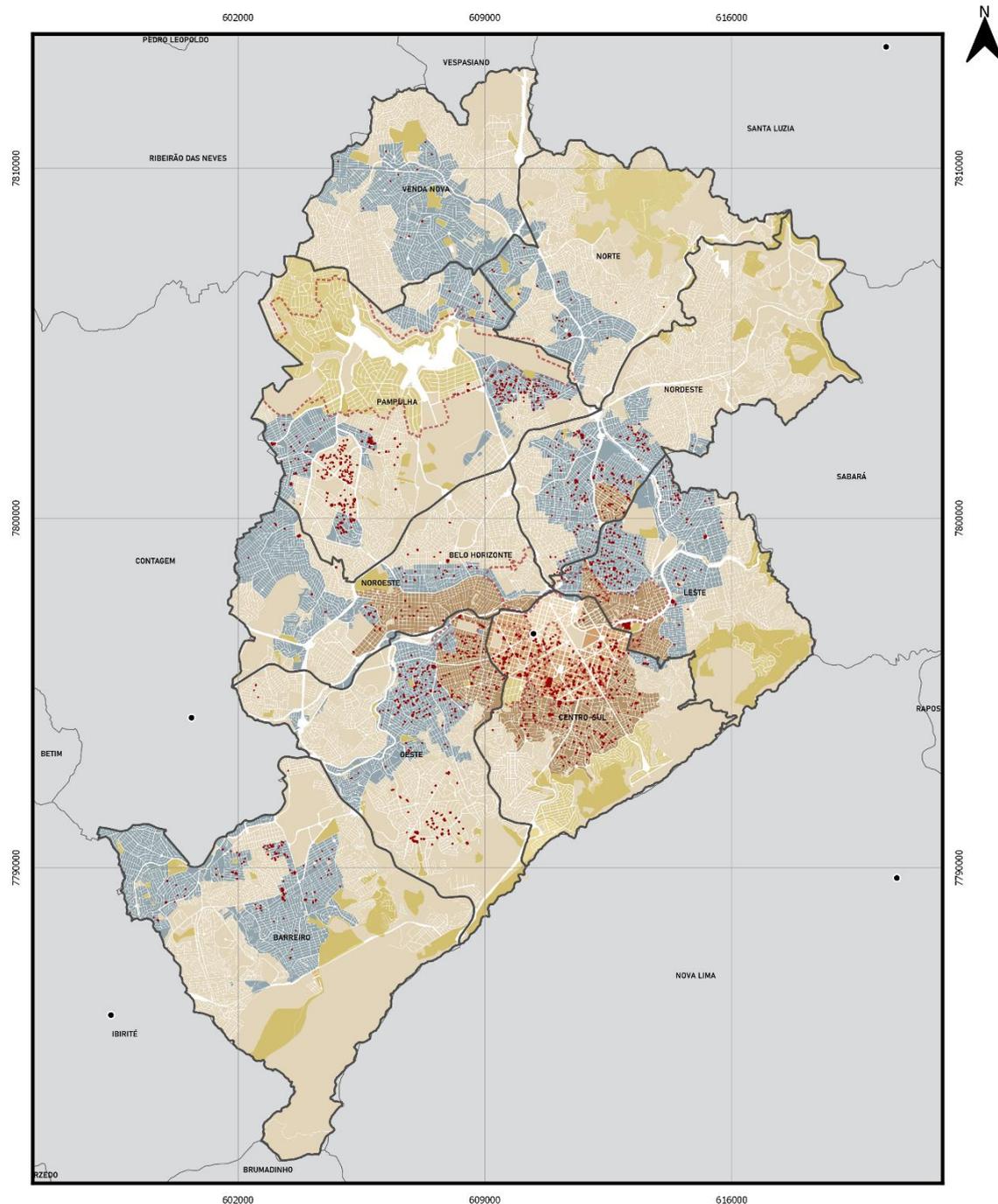
Já no que diz respeito à classificação de acordo com o Zoneamento (Lei nº 7.166/1996), os imóveis receptores estão predominantemente localizados em Zonas de Adensamento Preferencial (ZAP), seguidas pelas Zonas Adensadas (ZA) e pela Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH). Em números, 1228 imóveis receptores estão localizados em ZAP; 458 imóveis em ZA; 379 imóveis na ZCBH; 351 imóveis em ZAR-2; 29 imóveis na ZHIP; 8 imóveis em ZAR-1; 1 imóvel em ZEIS-1; e 1 imóvel em ZP-2.

Os dados levantados e espacializados dos imóveis receptores de TDC em Belo Horizonte entre 2013 e março de 2020 apontam para uma manutenção aliada à expansão das tendências apontadas e discutidas por Morais (2011) para o período de 1996 a 2010. A concentração predominante de imóveis receptores nas regionais Centro-Sul, Pampulha e Oeste foi mantida. No entanto, evidencia-se a expansão desses imóveis para outras regionais do município nas quais, no período compreendido pelo trabalho de Morais (2011), não havia recepção expressiva de potencial construtivo via TDC. São elas: Barreiro, Norte e Venda Nova.

Analisando-se os dados e mapas elaborados, pode-se dizer que a recepção de TDC em Belo Horizonte está diretamente associada às regiões do município de maior valorização e dinâmica imobiliária, aspecto evidenciado na Figura 10, que compara os imóveis receptores e os valores do metro quadrado dos terrenos em Belo Horizonte. A expansão dos imóveis receptores para localidades anteriormente inexpressivas quanto à utilização do instrumento aponta para um possível aumento da dinâmica imobiliária nessas regiões do município.

A seguir, apresenta-se um mapa dos imóveis que receberam TDC em Belo Horizonte no período de 2013 a março de 2020, comparados aos imóveis passíveis de recepção de TDC no município no período, de acordo com o Decreto nº 15.254/2013, que regulamentou as disposições acerca da TDC previstas pela Lei nº 9.959/2010 (Figura 9), como forma de comparar as áreas que poderiam receber TDC com aquelas que, de fato, receberam.

Figura 9: Imóveis Receptores de TDC em Belo Horizonte, no período 2013 a março de 2020, e Imóveis Passíveis de Recepção de TDC, de acordo com o Decreto nº 15.254/2013.



Imóveis que Receberam TDC no Município de Belo Horizonte (2013-Março/2020) X Imóveis Passíveis de Recepção de TDC no Período.



Parâmetros Cartográficos: SIRGAS 2000.
 Projeção UTM, Fuso 23 Sul.
 Elaborado pela autora, 2021.

LEGENDA

- Imóveis Receptores de TDC (2013-Março/2020)
- Sedes municipais
- Regionais de Belo Horizonte
- Municípios da RMBH
- Malha Urbana

- Imóveis Passíveis de Recepção de TDC**
- Receptores Universais**
- ZAP

- Receptores Restritivos**
- Perímetro Conjuntos Urbanos Tombados

- ZA
- ZCBH
- ZHIP
- ZP-1
- ZP-2
- ZP-3

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Os dados apresentados no mapa (Figura 9) apontam a predominância dos imóveis receptores em ZAPs, zonas que foram consideradas por este trabalho como receptores universais, uma vez que, de acordo com o Decreto nº 15.254/2013, poderiam receber potencial construtivo proveniente de qualquer imóvel gerador do município. Percebe-se que há imóveis receptores distribuídos em todas as manchas de ZAP existentes no território municipal. A predominância dos imóveis receptores de TDC nesse zoneamento foi destacada na entrevista realizada com Marcelo⁶, da SMARU/PBH, que evidenciou um dos benefícios da transferência de TDC para essas zonas:

“Nós percebemos que, **no caso da ZAP, era algo interessante para os imóveis geradores**. Isso porque a própria base de cálculo, quando faz uma equivalência entre o saldo abatido do gerador e a área que é transferida para o receptor a partir da diferença dos valores de m² do ITBI do imóvel gerador e receptor, **para o imóvel gerador é muito interessante transferir para a ZAP**. Isso porque a ZAP poderia receber uma área considerável, sendo que, para o imóvel gerador, a área abatida do saldo era bastante baixa, em razão dessas diferenças de valores de m² do ITBI. Nesse aspecto, a ZAP era interessante.”
(grifos nossos)

Cabe destacar que a equivalência entre a área transferida e a área recebida ocorre devido à diferença entre os valores de metro quadrado dos imóveis em função das regiões em que se localizam. Essa questão pode ser mais facilmente compreendida através da fórmula de cálculo de UTDCs, proposta pelo Decreto nº 15.254/2013 com base na Lei nº 7.166/1996. Uma vez que a área a ser recebida pelo imóvel receptor é conhecida, adota-se como incógnita a área a ser transferida pelo imóvel gerador: **$AT = (AR \times VR) / VG$** .

Com base na fórmula apresentada, propôs-se uma simulação que exemplifica e consolida a questão pontuada pelo entrevistado. Para essa simulação, considerou-se um imóvel gerador na ZCBH, localizado no bairro Lourdes (10ª Seção Urbana), cujo valor do metro quadrado do terreno para cálculo de UTDC é de 11.200,00 reais⁷, que realizou a transferência do potencial construtivo para um imóvel receptor localizado em ZAP, no bairro Liberdade, cujo valor do metro quadrado para cálculo de UTDC é de 1600,00 reais⁸. Supondo-se que a área a ser recebida pelo imóvel receptor é de 300 m², tem-se que: $AT = (300 \text{ m}^2 \times 1.600,00 \text{ reais}) / 11.200,00 \text{ reais} = 42,86 \text{ m}^2$. Assim, percebe-se que, com a transferência de 300 m² de potencial construtivo de um imóvel na ZCBH para um imóvel receptor em ZAP, apenas 42,86 m² seriam descontados do saldo do gerador.

Ainda assim, é importante destacar que, apesar do benefício das transferências para as Zonas de Adensamento Preferencial, grande parcela dos imóveis receptores está concentrado nas áreas mais centrais do município, com destaque para a ZCBH e para as ZAs. Essa característica tem como fator predominante a grande valorização e a intensa dinâmica imobiliária nessas

⁶ Nome fictício para preservar a identidade do entrevistado. Entrevista realizada em 26/02/2021, via *Google Meet* (videoconferência).

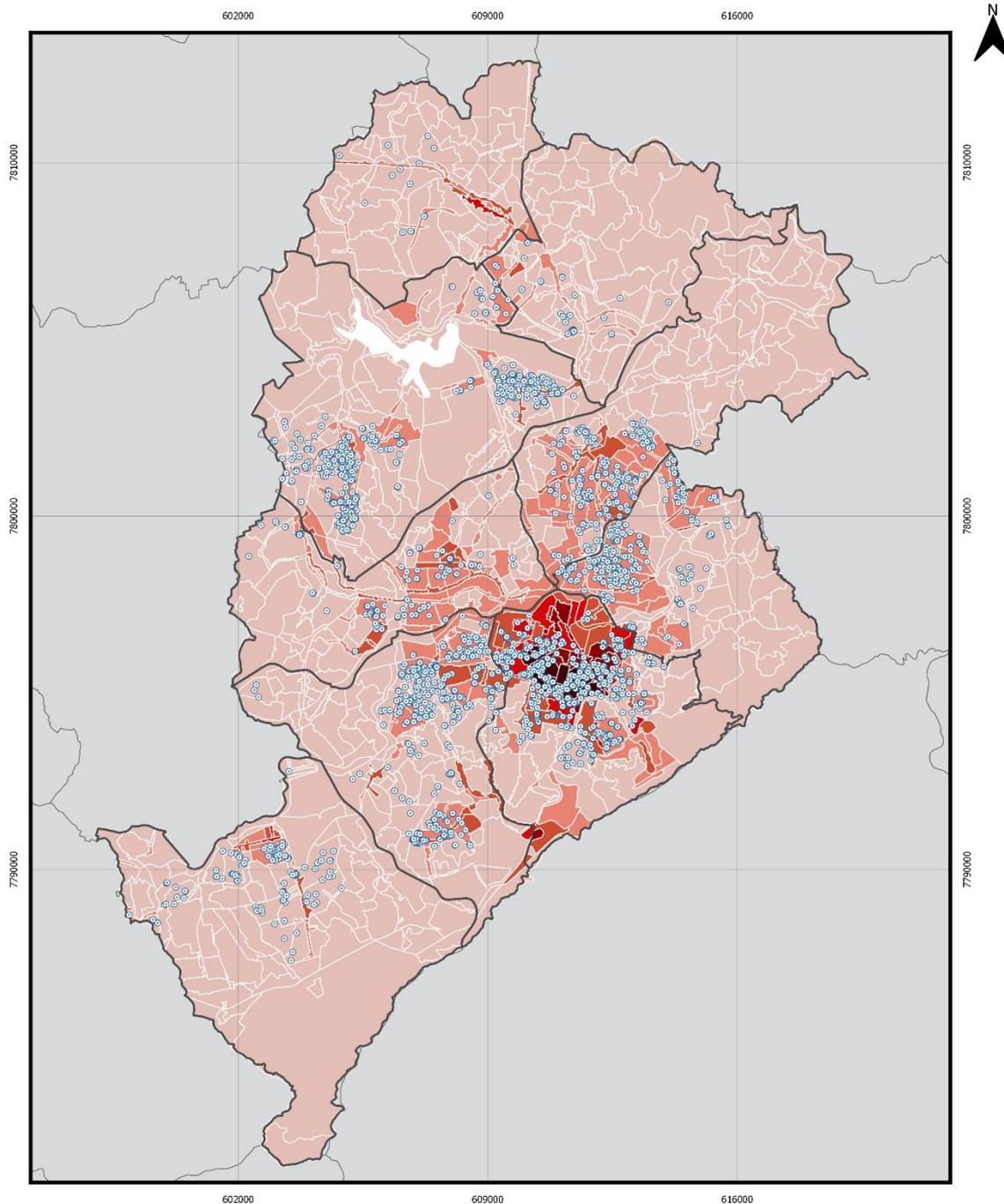
⁷ Valor do metro quadrado conforme consulta no Portal *Siatu* da Prefeitura de Belo Horizonte, no campo “Consulta Valor m² Terreno UTDC”.

⁸ Valor do metro quadrado conforme consulta no Portal *Siatu* da Prefeitura de Belo Horizonte, no campo “Consulta Valor m² Terreno UTDC”.

regiões, nas quais predominam empreendimentos voltados às classes média e alta. A valorização e a dinâmica imobiliária existente justificam a compra de potencial construtivo adicional via TDC, que se mostra vantajosa nesses zoneamentos. Além disso, outra hipótese essa grande concentração de receptores na ZCBH e nas ZAs são os valores de CA praticado nesses zoneamentos de acordo com a legislação vigente à época. Nesse sentido, os CAs elevados representavam um atrativo para a recepção de TDC nesses locais, uma vez que viabilizavam a edificação de grandes áreas, em termos de metro quadrado de potencial construtivo.

A seguir, apresenta-se o mapa dos imóveis receptores associados aos valores do metro quadrado dos terrenos no município (Figura 10). Diferentemente dos imóveis geradores de TDC, percebe-se que os imóveis receptores se estendem para regiões do município com valores de metro quadrado variados. Ainda assim, nota-se que a concentração de receptores é menos recorrente nas áreas com o valor do metro quadrado mais reduzido (62,42 a 500,00 reais). Evidencia-se também a grande concentração desses imóveis na Regional Centro-Sul, nas proximidades da Avenida do Contorno, aspecto que reforça a associação entre a recepção de TDC e a valorização imobiliária, conforme mencionado anteriormente.

Figura 10: Imóveis Receptores de TDC e Valores do m² (Base IPTU) dos Terrenos em Belo Horizonte.



Imóveis Receptores de TDC e Valores do m² dos Terrenos em Belo Horizonte com base no IPTU*, classificados de acordo com as Zonas Homogêneas do Município.



Parâmetros Cartográficos: SIRGAS 2000.
Projeção UTM, Fuso 23 Sul.
Elaborado pela autora, 2021.

LEGENDA

Valores do m² (R\$) dos terrenos

- 62,42 - 500,00
- 500,01 - 1000,00
- 1000,01 - 2000,00
- 2000,01 - 3000,00
- 3000,01 - 4000,00
- 4000,01 - 4685,75

- Imóveis Receptores de TDC (2013 a Março/2020)
- ▭ Regionais de Belo Horizonte
- ▭ Municípios da RMBH

* Os valores do m² utilizados têm como data de referência 01/03/2021.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados pela SMFA/PBH, 2021.

LIMITES, AVANÇOS E PERSPECTIVAS PARA O INSTRUMENTO NO MUNICÍPIO

De forma geral, para o período de 2013 a março de 2020, constatou-se que a utilização do instrumento de TDC em Belo Horizonte esteve fortemente vinculada à preservação do patrimônio histórico-cultural. Essa percepção, portanto, aponta a manutenção das tendências apresentadas por Moraes (2011) para o período de 1996 a 2010, levando à constatação de que toda a trajetória do instrumento no município esteve associada a esse interesse. Conforme mencionado anteriormente, a TDC não foi de fato efetiva para a preservação ambiental e para a implantação de habitação de interesse social ou de programas de regularização fundiária, ainda que essas possibilidades estivessem presentes na legislação urbanística do município.

Nesse contexto, pode-se dizer que a TDC foi bastante eficiente no incentivo à preservação do patrimônio histórico e cultural do município, concentrado em torno dos imóveis tombados. Como contrapartida, o instrumento atuou como um importante mecanismo de superação dos coeficientes de aproveitamentos previstos. Até fevereiro de 2020, quando foi regulamentado o Decreto nº 17.272/2020, a Transferência do Direito de Construir era o único instrumento utilizado para gerar potencial construtivo adicional.

Marcelo⁹, da SMARU/PBH, em entrevista realizada, faz alguns apontamentos interessantes quanto à trajetória do instrumento de TDC em Belo Horizonte:

“Na minha avaliação, quando nós pegamos o texto da lei à época [*Lei nº 7.165/1996*], o que nós vimos dos princípios e intenções em torno do instrumento eram **pertinentes no sentido de viabilizar a manutenção da conservação dos imóveis geradores, isso para qualquer categoria de imóvel gerador**. Ao mesmo tempo, o instrumento proporcionava **possibilidades de superação do coeficiente de aproveitamento** que nós tínhamos até então, e que depois passou a se chamar coeficiente de aproveitamento básico. E nós sabemos que em algumas situações e em alguns empreendimentos isso é desejável, e até mesmo do ponto de vista do planejamento urbano, especialmente nas áreas classificadas como ZAP, de adensamento preferencial, **era interessante que essas áreas pudessem de fato ter instrumentos que lhes permitissem superar esse coeficiente básico**. Então, isso ia na direção do que era o próprio zoneamento.” (*grifos nossos*)

Essa fala evidencia uma importante questão relacionada à associação entre as proposições do instrumento e as diretrizes do planejamento urbano, uma vez que a TDC se apresentou como um instrumento passível de viabilizar a superação do potencial construtivo nas zonas de adensamento preferencial. Essa questão pode ser observada através da espacialização dos dados apresentada na seção anterior, que destacou a concentração predominante dos imóveis receptores de TDC em ZAPs.

Já no que diz respeito aos limites relacionados à TDC levantados no decorrer deste artigo, pode-se dizer que o Novo Plano Diretor traz importantes

⁹ Nome fictício para preservar a identidade do entrevistado. Entrevista realizada em 26/02/2021, via *Google Meet* (videoconferência).

perspectivas nesse sentido. Conforme já mencionado anteriormente, a Lei nº 11.181/2019 e o Decreto nº 17.272/2019 passam a limitar a recepção de potencial construtivo via TDC ao CA máx. ou CA cent., o que resultaria no fortalecimento da associação entre o instrumento e o planejamento urbano municipal. A extensão das localidades passíveis de recepção de TDC para todos os terrenos que possuem previsão de CA máx. ou CA cent. previstos para a área também aponta para esse fortalecimento, bem como evidencia uma possível simplificação do instrumento.

Além desses fatores, o Novo Plano Diretor incorpora a concepção de que o instrumento não foi efetivo para a produção de habitação de interesse social e, partindo dessa percepção, regulamenta o Benefício decorrente da Produção de Habitação de Interesse Social (BPH), que possui as mesmas bases da TDC e será destinado especificamente para esse fim. No entanto, nesse contexto, mantém-se a lacuna do interesse ambiental vinculado ao instrumento. A utilização da TDC para esse fim não se mostrou efetiva nas legislações anteriores e, ainda assim, o Novo Plano Diretor não parece trazer avanços nesse sentido.

Por fim, evidencia-se a necessidade de um esforço para a simplificação e maior divulgação do instrumento para os cidadãos, como forma de expandir a sua utilização para os proprietários de imóveis vinculados aos interesses de preservação previstos pela legislação urbanística. Conforme apresentado no decorrer deste trabalho, as burocracias e critérios restritivos acabam por restringir o acesso ao instrumento, principalmente pelos imóveis localizados fora da Regional Centro-Sul.

Além disso, outro fator que pode ser destacado no contexto das dificuldades de aplicação do instrumento está relacionado à abstração vinculada ao conceito de potencial construtivo adicional e solo criado. Tais conceitos ainda se apresentam muito abstratos e pouco palpáveis, dificultando a compreensão e aproximação à concepção do instrumento. Essa percepção aponta para a necessidade de maior exploração e divulgação acerca do tema, a fim de facilitar e incentivar a compreensão dos instrumentos vinculados a esses conceitos, que não se restringem à TDC, uma vez que também se apresentam, por exemplo, como a base da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, as análises dos conceitos, das bases metodológicas e da legislação urbanística associada à implementação da Transferência do Direito de Construir viabilizaram a sistematização de uma visão geral sobre a aplicação do instrumento no município de Belo Horizonte. A análise da legislação urbanística do município, englobando o período compreendido entre 1996 e 2020, possibilitou o levantamento das modificações e da trajetória da TDC no contexto municipal. De forma geral, percebeu-se que, ainda que os imóveis passíveis de geração e de recepção da TDC tenham passado por transformações no decorrer dos anos, a associação do instrumento à preservação do patrimônio histórico-cultural foi mantida, prevalecendo com a aprovação do Novo Plano Diretor de 2019. Apesar da previsão de utilização da TDC associada à preservação ambiental e à implantação de habitação de interesse social e de programas de regularização fundiária, os dados levantados

e as entrevistas realizadas com o corpo técnico da Prefeitura de Belo Horizonte apontam para a baixa expressividade de aplicação do instrumento para esses fins.

As análises realizadas com base nas legislações urbanísticas do município foram evidenciadas na etapa de tratamento e espacialização dos dados de aplicação da TDC em Belo Horizonte no período de 2013 a março de 2020. Os mapas elaborados demonstraram que, de fato, na experiência belo-horizontina, o instrumento esteve diretamente associado à preservação do patrimônio histórico-cultural.

As entrevistas realizadas, por sua vez, contribuíram para o enriquecimento das análises e discussões apresentadas, possibilitando a incorporação das experiências de agentes que atuam ou atuaram diretamente com a implantação do instrumento de TDC no município. Além disso, estimularam reflexões e análises críticas quanto às bases metodológicas e diretrizes associadas ao instrumento.

Cabe destacar, ainda, as perspectivas para a TDC trazidas pelo Novo Plano Diretor, que apontam transformações positivas no que diz respeito às diretrizes da aplicação prática do instrumento.

Por fim, pode-se dizer que o objetivo geral desta pesquisa, vinculado à análise e compreensão da aplicação prática do instrumento de TDC em Belo Horizonte desde a sua implementação inicial, pelo Plano Diretor de 1996 (Lei nº 7.165/1996), até as perspectivas trazidas pelo Novo Plano Diretor (Lei nº 11.181/2019), foi alcançado. No entanto, os levantamentos e análises apresentados resultaram no surgimento de novas questões passíveis de aprofundamento, que não se enquadraram no escopo deste artigo. Dentre elas, destaca-se a análise das tipologias produzidas através do instrumento e o estudo da efetividade da TDC na promoção da conservação dos imóveis geradores, que podem vir a se tornar objetos de análise pesquisas futuras.

Além disso, os apontamentos e questões relacionados ao Novo Plano Diretor representam insumos para pesquisas e aprofundamentos futuros, uma vez que, devido à aprovação recente da nova lei, os resultados e implicações de sua implementação não puderam ser avaliados na prática pelo presente trabalho. Nesse sentido, questões como a adoção dos fatores cultural e ambiental para o cálculo da TDC e a própria recepção do instrumento de BPH pelo mercado imobiliário se apresentam como possibilidades para a continuidade futura deste trabalho.

REFERÊNCIAS

BACELLAR, Isabela. *Transferência do Direito de Construir: questões e conflitos na aplicação do instrumento do Estatuto da Cidade*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

BACELLAR, Isabela; FURTADO, Fernanda. *Transferência do Direito de Construir aplicada a planos e projetos urbanos para áreas centrais*. In: Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em

Arquitetura e Urbanismo (ENANPARQ). São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie; Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2014.

BACELLAR, Isabela; FURTADO, Fernanda. *Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir como Instrumentos Complementares na Gestão do Solo Urbano*. In: Anais do 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável: Pluris: Contrastes, contradições, complexidades: Desafios urbanos no Século XXI. Maceió: Viva Editora, 2016.

BELO HORIZONTE. *Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte*, 21 de março de 1990.

BELO HORIZONTE. *Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996*. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. *Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996*. Estabelece normas e condições para Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano no Município.

BELO HORIZONTE. *Decreto nº 9.616, de 26 de junho de 1998*. Dispõe sobre a TDC.

BELO HORIZONTE. *Lei nº 9.958, de 20 de julho de 2010*. Altera as Leis nº 7.165/1996 e nº 7.166/1996.

BELO HORIZONTE. *Decreto nº 15.254, de 04 de julho de 2013*. Dispõe sobre a Transferência do Direito de Construir.

BELO HORIZONTE. *Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019*. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. *Decreto nº 17.248, de 19 de dezembro de 2019*. Regulamenta o procedimento para geração de Unidades de Transferência do Direito de Construir de que trata a Lei nº 10.908, de 15 de fevereiro de 2016.

BELO HORIZONTE. *Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019*. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. *Lei nº 11.216, de 04 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos nos Capítulos II, III e IV do Título II da Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, que aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. *Decreto nº 17.272, de 04 de fevereiro de 2020*. Regulamenta as Seções II, III, V e VI do Capítulo IV do Título II da Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, os Capítulos V e VI da Lei nº 11.216, de 4 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FURTADO, Fernanda; RABELLO, Sonia; BACELLAR, Isabela. *Transferência do Direito de Construir (TDC)*. Brasília: Ministério das Cidades, 2017, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 6.

GALVÃO, Pedro Ítalo dos Santos. *Transferência do Direito de Construir no Brasil: Limites e perspectivas*. Dissertação de mestrado em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

MORAIS, Thaís Braga Melgaço de. *Geoprocessamento aplicado à análise da utilização do instrumento de política urbana “Transferência do Direito de Construir” no município de Belo Horizonte*. 2011. 44f. Monografia (Especialização em Geoprocessamento). Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2011.

PERETTO, Flavia. *A Transferência do Direito de Construir na conservação dos imóveis tombados de Município de São Paulo*. In: Simpósio Científico - Icomos 2017, 2017, Belo Horizonte. Anais do Simpósio Científico 2017 - ICOMOS BRASIL, 2017.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (coords.). *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.