

Parecer Técnico Final sobre a Proposta de Revisão da TDC Ambiental no Município de Belo Horizonte

OBJETO

O presente parecer técnico examina a proposta de revisão da Transferência do Direito de Construir (TDC) Ambiental no Município de Belo Horizonte, conforme a Nota Técnica DIPA/SMPU de 22 de maio de 2026 e a base de dados que a acompanha, com especial atenção à introdução de fator multiplicativo, à padronização da base de cálculo e aos impactos do instrumento sobre a política urbana municipal.

A análise considera, de forma integrada, a compatibilidade da proposta com o Plano Diretor e os demais instrumentos urbanísticos, a necessidade de delimitação das áreas geradoras, os riscos de superoferta e desvalorização de UTDCs, a relação com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC) e com a desapropriação, as garantias de participação popular, a necessidade de custeio da manutenção futura dos parques combatendo os riscos de excessiva mercantilização do planejamento urbano, conforme preconiza nos seus princípios, O PD Municipal, aprovado em 2019, embasado no artigo segundo da lei 10257/2001, ou Estatuto das Cidades.

SÍNTESE EXECUTIVA

A Nota Técnica elaborada pela DIPA/SMPU apresenta fundamentação econômica mais robusta do que as versões anteriores ao utilizar base empírica abrangente, composta por 15.875 lotes elegíveis, e ao explicitar prognósticos de impacto sobre o Estoque Potencial Construtivo Adicional (EPCA) do Município.

O estudo conclui que o modelo vigente da TDC Ambiental é financeiramente pouco atrativo em razão da combinação de subavaliação pelo ITBI, diferenciação de CABas entre zonas de preservação, custos de implantação e manutenção e concorrência com a ODC. Para enfrentar esse quadro, propõe-se: (i) adotar a área total do terreno como base de cálculo para geração da TDC Ambiental, equivalente a um CABas único de 1,0; e (ii) aplicar fator multiplicativo de 1,5 para viabilização de parque público com infraestrutura, condicionado à implantação do parque e à posterior transferência da área ao Município.

Embora a motivação econômica da proposta seja tecnicamente consistente, a resposta administrativa ainda não supera integralmente questões institucionais essenciais. Persistem lacunas relevantes quanto à delimitação territorial das áreas geradoras, à governança da emissão de créditos, à participação popular na concepção dos parques, à garantia de manutenção futura e à compatibilização fiscal e redistributiva com a ODC.

Contexto normativo e urbanístico

O Plano Diretor de Belo Horizonte, instituído pela Lei Municipal nº 11.181/2019, constitui o instrumento básico da política urbana municipal e articula proteção ambiental, uso e ocupação do solo, instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e mecanismos de captura e redistribuição da valorização imobiliária.

Nesse contexto, a TDC Ambiental não pode ser compreendida como simples mecanismo negocial entre proprietários e empreendedores. Trata-se de instrumento que opera dentro de sistema mais amplo de

regulação urbana, ao lado da ODC, da TDC Cultural, da desapropriação e das políticas ambientais e fundiárias do Município.

Por essa razão, qualquer alteração destinada a ampliar sua atratividade econômica deve ser avaliada não apenas sob a ótica da viabilidade financeira individual do proprietário gerador, mas também à luz da coerência sistêmica do arranjo institucional, da arrecadação urbanística, da função social da propriedade e da justiça territorial.

Para que se firme o entendimento de que se está tratando de um instrumento urbanístico não-tributário cujo fim e abordagem não deve ter um sentido prioritariamente financeiro, recobra-se as características, ou seja, o objeto legal a que se refere a Transferência do Direito de Construir segundo a Lei nº 10.257/2001, art. 35, inc. I a III:

Art. 35. 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: I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II - a preservação do patrimônio histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III - a efetivação de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social

EXAME DA FUNDAMENTAÇÃO ECONÔMICA

Diagnóstico de baixa efetividade

A nota técnica identifica, de modo plausível, os fatores que explicam a baixa adesão histórica à TDC Ambiental: subavaliação dos imóveis pelo valor-base do ITBI, coeficientes de aproveitamento diferenciados nas zonas PA-1, PA-2 e PA-3, custos elevados de recuperação ambiental ou implantação de parques e concorrência com a ODC, que opera como preço-teto no mercado de potencial construtivo adicional.

A base de dados anexa reforça esse diagnóstico ao explicitar parâmetros de custo de R\$ 30,07/m² para recuperação e preservação ambiental sem edificação de apoio e R\$ 169,89/m² para implantação de parque com infraestrutura, além de considerar taxa de intermediação de 10% e deságio de iliquidez de 15%.

Sob esse prisma, é tecnicamente defensável a conclusão de que o modelo vigente não remunera adequadamente o ônus assumido pelo proprietário de imóvel ambientalmente protegido, especialmente quando há exigência de preservação permanente, restrição de uso e eventual abertura à fruição pública.

Padronização da base de cálculo

A proposta de substituir o cálculo atrelado ao CAbas zonal pela adoção da área total do terreno como base uniforme para geração da TDC Ambiental responde diretamente à distorção segundo a qual imóveis de mesma dimensão, sujeitos a custos semelhantes de preservação ou implantação de parque, geram volumes muito distintos de UTDCs apenas em razão do zoneamento PA-1, PA-2 ou PA-3.

A justificativa de isonomia econômica é consistente dentro da lógica do instrumento. Contudo, a uniformização do CABas em 1,0 para todos os imóveis elegíveis representa alteração de grande impacto, pois amplia significativamente o potencial gerado nas áreas mais restritivas e exige, por isso, governança regulatória proporcionalmente mais rigorosa.

Fator multiplicativo de 1,5

A modelagem apresentada conclui que o fator 0,5 seria suficiente para recuperação e preservação sem infraestrutura de apoio, enquanto o fator 1,5 seria necessário para viabilização de parque público com infraestrutura completa. A premissa central é que a receita de referência das UTDCs deve ser calibrada em relação ao custo que o empreendedor teria ao adquirir o mesmo potencial por meio da ODC.

Esse raciocínio é metodologicamente coerente para demonstrar a necessidade de incentivo econômico. Ainda assim, ele não esgota a análise de conveniência urbanística, pois traduz uma política pública complexa em modelo predominantemente financeiro, baseado no equilíbrio entre custo privado e receita potencial de mercado. Destaca-se, novamente, que a TDC é um instrumento não-tributário e seu fim não é financeiro como já explicitado anteriormente.

IMPACTOS SOBRE O MERCADO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL

Superoferta e desvalorização de UTDCs

A nova nota técnica responde de maneira mais estruturada à preocupação com eventual saturação do mercado de UTDCs. O estudo indica EPCA municipal de 55.906.538,17 m², geração máxima teórica de 4.509.361,79 m² nos receptores e impacto de 8,07% no cenário extremo de adesão integral, sustentando que o efeito real esperado seria apenas fração desse total.

A base de dados, contudo, apresenta quadro de cenários em que o impacto de 100% de adesão corresponde a 8,37% do EPCA, e não 8,07%, indicando pequena divergência interna nos percentuais utilizados pela própria administração. Embora essa diferença não altere substancialmente a ordem de grandeza do argumento, ela recomenda maior precisão técnica na consolidação dos números, sobretudo por se tratar de dado central da defesa de inexistência de saturação.

Além disso, a conclusão de que não haveria risco de saturação não decorre automaticamente do percentual sobre o EPCA. A absorção do estoque depende da localização das áreas receptoras, da velocidade de emissão dos créditos, da liquidez efetiva do mercado e da concorrência com a ODC e com outras modalidades de TDC.

Déficit atual de UTDCs

A nota técnica afirma que o mercado atual apresenta déficit de 419.996,52 UTDCs, calculado a partir do saldo atual de geradores de TDC Cultural de 266.646,98 UTDCs e da existência de 686.643,50 UTDCs já requeridas por projetos que ainda não comunicaram início de obra.

Esse elemento fortalece o argumento de que há demanda reprimida e que nova oferta pode ser parcialmente absorvida sem imediata desvalorização. Entretanto, esse dado não afasta a necessidade de mecanismos de controle progressivo da emissão, uma vez que déficit conjuntural não equivale à capacidade ilimitada ou homogênea de absorção futura.

Em termos regulatórios, a conclusão economicamente mais prudente não seria a inexistência de risco, mas sim a existência de risco administrável, desde que a política seja acompanhada por monitoramento periódico de estoque, liquidez, preço relativo frente à ODC e distribuição territorial dos créditos emitidos.

Relação com a ODC e coerência fiscal

A nota sustenta que a TDC Ambiental e a ODC são complementares, e não concorrentes, porque a nova oferta de UTDCs seria absorvível e o déficit atual de mercado revelaria insuficiência de créditos disponíveis. Essa afirmação é economicamente plausível, mas não elimina a tensão institucional existente entre os instrumentos.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento de política urbana e intervenção estatal e, assim como a TDC, de natureza jurídica não tributária. Ela atua como um mecanismo de controle do uso e ocupação do solo e de redistribuição da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos. A própria controvérsia em torno das alterações normativas na ODC demonstra que reduções ou descontos neste instrumento suscitam debate sobre renúncia de receita e sobre possível comprometimento de fundos e finalidades urbanas públicas.

Nesse sentido, há coerência na crítica segundo a qual a flexibilização da ODC por razões de competitividade e, simultaneamente, a ampliação do incentivo à TDC Ambiental podem produzir desequilíbrio fiscal e distributivo se não forem examinadas em um mesmo quadro de governança urbana. Não se trata de contradição lógica absoluta, porque os instrumentos cumprem funções distintas; trata-se, porém, de tensão relevante de política pública, caso o Município reduza arrecadação pública de um lado e transfira ao mercado a solução ambiental de outro, sem demonstrar compensação sistêmica.

Por essa razão, a revisão da TDC Ambiental deveria vir acompanhada de análise integrada entre: o potencial da ODC, eventuais descontos ou isenções concedidos, impacto sobre fundos urbanísticos, volume de créditos de TDC em circulação e prioridades de investimento territorial. Sem esse quadro consolidado, a defesa da complementaridade permanece incompleta.

Relação com a desapropriação

A nota técnica corretamente observa que a desapropriação de áreas privadas de interesse ambiental costuma ser onerosa, lenta e judicializada, o que pode retardar a constituição de parques e a efetiva proteção do bem ambiental. Sob esse aspecto, a TDC Ambiental pode constituir alternativa útil para redução do dispêndio orçamentário direto e para aceleração da incorporação de áreas verdes ao patrimônio público.

Todavia, a vantagem comparativa da TDC não autoriza sua conversão em substituto automático da desapropriação. Esta permanece instrumento legítimo e necessário em hipóteses de alta prioridade pública, urgência ambiental, localização estratégica ou ausência de condições adequadas para transação privada orientada pelo mercado.

A conclusão técnica adequada é a de complementaridade condicionada: a TDC Ambiental pode ampliar o repertório de ação estatal, mas não deve desobrigar o Município do uso da desapropriação quando o interesse público assim exigir.

Delimitação territorial das áreas geradoras

A resposta administrativa avançou na apresentação do universo de lotes elegíveis e na quantificação do estoque potencial, mas não resolveu de forma suficiente a necessidade de delimitação normativa mais precisa das áreas efetivamente aptas a gerar TDC Ambiental.

A mera inclusão genérica de imóveis situados em zonas PA-1, PA-2 e PA-3 não basta, por si só, para atender às exigências de seletividade territorial inerentes a instrumento que produz efeito econômico expressivo sobre o mercado de potencial construtivo.

É recomendável que a regulamentação estabeleça critérios claros de priorização e elegibilidade, considerando, entre outros elementos, relevância ecológica, conectividade ambiental, função hídrica, inserção no sistema de áreas verdes, interesse paisagístico, interesse comunitário e social, acessibilidade, aptidão para uso público e aderência ao planejamento urbano e ambiental municipal.

Sem esse recorte, há risco de que a política se desloque de um modelo de planejamento territorial dirigido para um modelo de habilitação difusa de ativos privados, no qual o interesse ambiental concreto se subordine excessivamente à conveniência econômica da transação.

Participação popular e concepção dos parques

A nota técnica concentra sua argumentação na modelagem econômico-financeira do instrumento e nas condições de transferência da área ao Município, mas não detalha mecanismos específicos de participação popular para concepção, implantação e gestão dos parques a serem criados.

Essa omissão é relevante porque a implantação de parque público não constitui mero efeito patrimonial da transação de créditos. Ela envolve definição de programa de usos, acessibilidade, desenho urbano, infraestrutura, relação com o entorno, salvaguardas ambientais e atendimento das demandas das comunidades diretamente afetadas.

Assim, a eventual aprovação da proposta deve ser condicionada à previsão normativa de instâncias formais de participação social, com informação qualificada e acessível, com ampla publicidade, consulta às comunidades interessadas, análise por órgãos técnicos e colegiados competentes e critérios transparentes de aprovação dos projetos de parque.

Garantias para manutenção futura dos parques

A nota técnica enfatiza corretamente os custos de implantação e reconhece que a criação de parque público exige infraestrutura de apoio e investimentos significativos. Entretanto, o documento não apresenta solução equivalente para o custeio da manutenção futura do parque após sua transferência ao Município.

Essa lacuna compromete a completude da política pública. Sem previsão de manutenção continuada, o instrumento corre o risco de produzir ativos públicos subfinanciados, com deterioração progressiva de sua qualidade ambiental e urbana.

Desse modo, a regulamentação do instrumento deve prever mecanismo de custeio futuro, que poderá assumir, entre outras possibilidades, a forma de reserva financeira vinculada, contrapartida adicional para fundo específico, obrigação temporária de manutenção pelo particular instituidor ou arranjo equivalente apto a assegurar a sustentabilidade operacional do parque. Também entende-se necessária a ampliação da estrutura e potencialização, também a partir do suporte a uma forma de acompanhamento

comunitário, do trabalho da Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica de Belo Horizonte de acordo com a demanda gerada por essa nova proposta de TDC ambiental.

Risco de mercantilização do planejamento urbano

A proposta possui mérito ao enfrentar falha concreta de viabilidade econômica da TDC Ambiental. Contudo, a centralidade conferida à lógica de remuneração do particular e à compra e venda de créditos urbanísticos evidencia risco de redução do planejamento urbano à dinâmica predominantemente mercantil.

Esse risco se intensifica quando a solução ambiental é formulada prioritariamente como ajuste de mercado, com ênfase em atratividade financeira, liquidez e competitividade em relação à ODC, sem igual densidade normativa para participação social, controle público, hierarquização territorial e preservação da função redistributiva da política urbana.

A crítica, portanto, não se dirige à utilização da TDC Ambiental em si, mas à sua eventual hipertrofia como resposta central ao problema ambiental urbano. O Município deve preservar sua posição de ente planejador, arrecadador, regulador e redistribuidor, evitando que a implementação de áreas verdes dependa predominantemente da conveniência econômica de transações privadas.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a Nota Técnica DIPA/SMPU de 22 de maio de 2026 apresenta avanço substancial na fundamentação econômica da proposta de revisão da TDC Ambiental, especialmente ao demonstrar, com base em dados consolidados, a insuficiência do modelo vigente para remunerar adequadamente os proprietários de áreas de interesse ambiental e ao indicar que o impacto da nova oferta de UTDCs tende a ser administrável no cenário modelado.

Todavia, a resposta administrativa permanece incompleta como peça de política urbana em sentido amplo. Persistem lacunas relevantes quanto à delimitação territorial das áreas geradoras, ao controle e monitoramento da emissão de créditos, à coerência fiscal com a ODC, à participação popular na concepção dos parques, à previsão de manutenção futura e à proteção do papel público do Município frente à lógica mercantil do instrumento.

Diante do exposto, a manifestação técnica é favorável com ressalvas à revisão da TDC Ambiental, desde que sua regulamentação incorpore, de forma expressa, as seguintes salvaguardas institucionais na minuta de projeto de lei a ser construída para os devidos encaminhamentos:

- delimitação normativa e territorial precisa das áreas efetivamente geradoras de TDC Ambiental;
- critérios públicos de priorização dos parques e de elegibilidade ambiental e urbanística dos imóveis;
- mecanismos de monitoramento periódico do estoque, do preço e da liquidez das UTDCs emitidas;
- compatibilização explícita com a ODC, incluindo análise fiscal integrada e proteção da função redistributiva da arrecadação urbanística;
- previsão obrigatória de participação popular e controle social na concepção e aprovação dos parques;

- instituição de garantias para a manutenção futura dos parques após sua transferência ao Município;
- preservação da desapropriação como instrumento complementar e necessário em áreas estratégicas;
- reforço da centralidade do planejamento público municipal na condução da política urbana e ambiental.

Nessas condições, a TDC Ambiental poderá constituir instrumento útil e legítimo de política urbana e ambiental. Sem essas salvaguardas, porém, a proposta tende a resolver de modo apenas parcial um problema complexo, com risco de fragilização do controle público, de desequilíbrio fiscal e de excessiva submissão do interesse urbano à lógica de mercado.

É como votamos.

Belo Horizonte, 28 de maio de 2026.

Silvio Romero Fonseca Motta Conselheiro titular representante do Setor Técnico da sociedade civil pelo Departamento de Minas Gerais do Instituto de Arquitetos do Brasil

Tulio Colombo Corrêa Conselheiro suplente representante do Setor Técnico da sociedade civil pela associação Arquitetas Sem Fronteiras - Brasil

Juliana Teixeira Gonçalves Conselheira titular representante do Setor Técnico da sociedade civil pelo Instituto Nossa BH