



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**Parecer PGM/CGC Nº 029792292**

#### **EMENTA Nº 12.138**

Tributação conjunta de lotes objeto de tombamento ambiental. Providência efetuada nos termos da legislação tributária, sem efeitos em relação a outras esferas setoriais, que não legitima a ocupação de lotes em contraste com normas de tombamento. Controle da implantação nos lotes, para a preservação do traçado urbano, efetuado no âmbito do licenciamento edilício.

**INTERESSADO:** Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Capital

**ASSUNTO:** Termo de ajustamento de conduta firmado entre o Ministério Público e a empresa Auto Posto Bosque Ltda. Ofício n. 0645/18. TAC n. 91/03 – 4ª PJMAC.

**Informação n. 653/2020 - PGM-AJC**

#### **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

#### **COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO**

#### **Senhor Coordenador Geral**

Trata o presente de troca de informações entre a Municipalidade e o Ministério Público do Estado de São Paulo, por sua Promotoria de Justiça de Meio Ambiente da Capital, relativas à situação da empresa Auto Posto Bosque Ltda., localizada na Avenida do Cursino, 1469.

Situado no perímetro do tombamento do Jardim da Saúde (Resolução n. 16/02, do CONPRESP), o posto de gasolina tentava regularizar-se ao menos desde 2002, tendo-lhe sido sucessivamente negados os alvarás pleiteados. Desrespeitadas as ordens administrativas, o estabelecimento chegou a sofrer ação de interdição, que alcançou o posto de gasolina, mas não outras atividades instaladas no local. Em seguida, a empresa firmou termo de ajustamento de conduta com a Promotoria, por meio do qual se comprometeu a cumprir as normas pertinentes ao tombamento do Jardim da Saúde, regularizando sua situação perante os órgãos municipais. Em março de 2017, houve a aprovação de um projeto de reforma, o que levou a Urbe a considerar inviável o ajuizamento de ação demolitória (cf. relatório contido no doc. 010907555; cópia do termo de ajustamento de conduta constante do doc. 020643250 e cópia do alvará constante dos doc. 017304688 e 021297035).

COMIN informou que o alvará atende às normas da resolução de tombamento e que a licença tem

vigência de cinco anos contados da publicação do despacho de deferimento, cabendo à SUB-IP fiscalizar as obras (doc. 017304724).

No entanto, o Ministério Público questionou a regularidade do alvará, afirmando que o projeto preveria uma testada de 60 metros, correspondente à somatória das testadas dos antigos lotes fiscais 049.014.099-1 e 049.014.101-7 (doc. 020643250).

Em relação a esse ponto, COMIN, esclareceu que o alvará foi expedido para o lote fiscal 049.014.0103-3, resultado da unificação dos lotes 099 e 101, porque era o único lote existente no sistema para tanto. Não obstante, as áreas dos lotes foram separadas na aprovação, até mesmo com a previsão de um muro entre elas, ficando 40 metros de testada para o antigo lote 99 e 20 metros de testada para o antigo lote 101 (doc. 021568628).

Os esclarecimentos não foram entendidos como suficientes pelo órgão ministerial, que solicitou a informação quanto à data da unificação dos lotes fiscais, cópia da anuência do CONPRESP para tal unificação e o cancelamento tanto de tal unificação quanto do alvará, caso tenha ela ocorrido depois da resolução de tombamento (doc. 023551991).

COMIN juntou planta correspondente à reforma aprovada (doc. 024983894) e informou que o remembramento fiscal foi realizado por SF em 2005, ocasião em que não foi solicitada a anuência do CONPRESP, cabendo àquela Pasta avaliar eventual cancelamento. O alvará de reforma teria sido emitido para demolição total das edificações existentes no antigo lote 049.014.0101-7. Para o trecho correspondente ao antigo lote 049.014.0099-1 foi solicitada a regularização das edificações remanescentes, com atendimento de todos os termos da resolução de tombamento. Resolvida a questão da unificação fiscal, poderia ser efetuado o apostilamento do alvará para que dele constem dois lotes individualizados (doc. 024983937). Sustentou a Coordenadoria, ainda, que eventual anulação do alvará perpetuaria a situação fática de irregularidade, considerando que o projeto aprovado sana todas as irregularidades em relação a Resolução do CONPRESP, pendente apenas o retorno dos antigos lotes fiscais (doc. 027134586).

SUREM informou que o remembramento fiscal ocorreu em conformidade com a situação fática do imóvel, de acordo com o disposto no art. 106, § 3º, do Decreto n. 52.884/2011, observado que, nos termos do art. 14 da Lei n. 6.989/66, o lançamento do IPTU não faz presumir a regularidade do imóvel e não se presta a outros fins que não os tributários (doc. 025100460; 027025526). CF-COJUR ratificou tal entendimento (doc. 027205851).

SMC-AJ entendeu haver vício de ilegalidade no alvará, em razão da irregularidade no remembramento de lotes, em prejuízo ao tombamento ambiental do bairro (doc. 026888920; 028389957). Na mesma linha, o DPH manifestou-se pela anulação do alvará emitido sem prévia anuência do CONPRESP, tendo em vista que nenhuma manifestação do DPH ou do CONPRESP foi favorável ao remembramento dos então lotes 0099 e 0101 e que a execução de projeto ocorreu em desacordo com o aprovado pelo CONPRESP (doc. 026916893).

COMIN observou que a execução de projeto em desacordo com o aprovado pelo CONPRESP ocorreu em relação ao processo n. 2003-0.281.696-4, e não em relação ao processo n. 2015-0.052.733-1, no qual foi expedido alvará de reforma. Na apreciação do pedido de aprovação de reforma, foi solicitado ao requerente que apresentasse plantas aprovadas por DPH/CONPRESP, tendo sido informado pelos órgãos de preservação que, nos termos da resolução de tombamento, a aprovação deveria ser obtida diretamente em SEL ou na Subprefeitura. Reiterou a Coordenadoria, ainda, que o alvará expedido propicia o cumprimento da resolução de tombamento, por atender aos seus parâmetros, ao passo que sua invalidação não alterará a unificação fiscal, que não foi realizada em decorrência da aprovação da reforma (doc. 028498460).

Na mesma linha, SEL-ATEL afirmou que não houve o remembramento de lotes para fins registrários, nos termos do art. 49, § 1º, da Lei n. 16.402/16. A área correspondente ao antigo lote fiscal 049.014.0999, com testada de 40 metros, seria objeto da matrícula n. 130.253 e da transcrição n.

71.223, ambas do 14º Cartório de Registro de Imóveis; já a área correspondente ao antigo lote fiscal 049.014.101-7, com testada de 20 metros, seria objeto das matrículas 11.570 e 9.377 do mesmo cartório. A aprovação realizada, com atendimento aos parâmetros do tombamento, envolveu todo o lote fiscal atual, de modo que eles possam voltar à situação original, com a separação física entre eles. Concluída a reforma, SF poderá efetuar em separado o lançamento em relação aos dois imóveis. Assim, não haveria necessidade de invalidação do alvará (doc. 028985332).

Em vista da divergência de posicionamentos entre as Secretarias, o expediente veio a esta Coordenadoria para manifestação (doc. 029233566).

É o relatório do essencial.

O objeto do tombamento em questão, no que diz respeito ao caso presente, refere-se ao “traçado urbano, definido pelos logradouros públicos (ruas, praças, etc.) contidos entre os alinhamentos dos lotes particulares, tanto no que se refere aos aspectos de adequação geométrica quanto em suas dimensões” (art. 1º, I, da Resolução n. 16/02, do CONPRESP).

Não parece, contudo, que essa referência a lotes, feita pela resolução, tenha implicado um tombamento do cadastro fiscal. Na verdade, o tombamento ambiental refere-se aos aspectos de implantação dos lotes, relacionados às temáticas do parcelamento e reparcelamento do solo, que são da competência dos órgãos de licenciamento urbanístico.

Por essa razão, aliás, é que a regulamentação mais recente da operacionalização desse tombamento ambiental, feita pela Resolução n. 15/12, estabelece que a aplicação das normas do tombamento, fixadas segundo parâmetros objetivos (cf. Ementa n. 11.694 – PGM-AJC, doc. 025074174), deve ser feita diretamente por SEHAB (competência hoje confiada a SEL) e pelas Subprefeituras na aprovação de intervenções em imóveis preservados. Tivesse o tombamento por objeto o cadastro fiscal, haveria uma previsão no sentido de que SF também aplicaria a resolução de tombamento ao proceder a alterações na conformação de lotes definidos para fins de tributação.

Isso, contudo, como bem observou a Pasta, não seria compatível com o próprio regime do lançamento fiscal, que é efetuado nos termos do regulamento correspondente, apenas para fins fiscais, segundo a situação física, não tendo nenhuma relação com a regularidade urbanística do imóvel (art. 106, § 3º, do Anexo Único do Decreto n. 52.884/2011 e art. 14, parágrafo único, da Lei n. 6.989/1966).

O traçado urbano não se altera em razão do lançamento fiscal. A forma pela qual a autoridade fiscal efetua o lançamento não legitima alterações no aproveitamento físico do imóvel. Um determinado lote não desrespeita a resolução de tombamento por ser tributado contra seus termos, mas por ser ocupado em contraste com tais regras, não estando provido das licenças urbanísticas correspondentes. Da mesma forma, o fato de um imóvel apresentar uma determinada configuração fiscal não garante ao proprietário direito subjetivo algum em relação às regras do tombamento – por exemplo, à manutenção de uma configuração de cadastro fiscal antecedente ao tombamento, desvinculada de aspectos edílios ou fundiários.

O controle da aplicação das regras do tombamento ambiental, em âmbito municipal, deve ser efetuado pelos órgãos responsáveis pelo licenciamento edílico. É pelo licenciamento edílico que o Município controla a implantação física nos lotes, propiciando o atendimento às normas contidas na resolução de tombamento.

As relações entre o controle edílico e o cadastro fiscal são pontuais, ocorrendo, sobretudo, nas situações em que o primeiro oferece informações relevantes para a tributação. Assim, por exemplo, a conclusão de uma edificação com diversas unidades imobiliárias, quando levada ao conhecimento da autoridade tributária, acarreta a subdivisão do antigo lote fiscal. Isso não significa, de modo algum, que a autoridade tributária tenha alguma relação com o controle do uso e ocupação do solo, ou com as normas de preservação que tenham alguma relação com o desenho fundiário, como é o caso dos tombamentos ambientais.

Por outro lado, não é possível afirmar que os órgãos de licenciamento edilício estejam adstritos às informações do cadastro fiscal, que são utilizadas para fins operacionais, em particular no que tange aos sistemas informáticos, que normalmente se utilizam de tal cadastro. Com efeito, a referência adotada pelo Código de Obras é o registro de propriedade, e não o cadastro fiscal (Lei n. 16.642/17, art. 5º). Assim, se um lote, devidamente registrado, não estiver cadastrado de modo compatível para fins fiscais, isso não impede seu aproveitamento edilício.

Nessa linha, o fato de o órgão incumbido da tributação considerar certos lotes em conjunto para apenas para fins de tributação não proporciona nenhuma consequência em relação à ocupação de tais imóveis, nem em relação à atividade dos órgãos de controle edilício. Se um determinado pedido é feito em relação a um desses lotes, dotado de registro imobiliário, ele deve ser normalmente analisado, pois o proprietário, nos termos da legislação edilícia, tem direito a tal análise. Dessa análise, aliás, pode resultar uma alteração na implantação, que implique a necessidade de subsequente modificação do cadastro fiscal.

No caso em exame, portanto, não cabe entender como irregular a unificação realizada para fins exclusivamente fiscais, já que ela não propicia ou legitima nenhuma modificação na implantação, em prejuízo às regras do tombamento. Por outro lado, não haveria vício se um dado licenciamento edilício considerasse em separado lotes objetos de distintas matrículas que tenham sido unificados num mesmo lote fiscal. Tampouco há impedimento a que a situação fiscal seja aperfeiçoada em seguida à conclusão do controle edilício, a fim de que a tributação se refira a uma nova situação física decorrente de uma nova implantação. Devem ser efetivamente separadas as esferas de atuação tributária e edilícia, sendo esta última, apenas, aquela incumbida de garantir que a implantação física seja compatível com as normas do tombamento ambiental.

No entanto, esse critério deve ser utilizado para todos os fins. De fato, se a unificação fiscal não causa a irregularidade do procedimento edilício, tampouco uma situação fiscal pode ser utilizada como base para legitimá-lo. Neste ponto, parece necessário um esclarecimento por parte do órgão de licenciamento.

Com efeito, segundo os informes apresentados, embora a aprovação da reforma tenha feito referência ao lote fiscal atual, com testada total de 60 metros, a análise de parâmetros do tombamento teria considerado em separado as áreas correspondentes ao antigo lote 99 (com testada de 40 metros) e ao lote 101 (com testada de 20 metros). Nenhuma questão parece haver em relação a este último, para o qual está prevista uma demolição total (doc. 024983894). No entanto, o espaço ocupado pelo antigo lote fiscal 99 teria sido considerado como um todo, para fins de atendimento às normas do tombamento, embora corresponda a dois lotes objeto de distintos registros imobiliários (doc. 028985332).

Com efeito, COMIN informa que esses dois lotes, com uma testada total de 40 metros (doc. 024983894), estariam lembrados antes do tombamento (doc. 025390176), pois correspondiam ao antigo lote fiscal 049.014.0099. Sendo inaceitável, como visto, fundamentar a precedência de uma dada configuração apenas com base no lançamento fiscal, seria preciso justificar, de outro modo, essa abrangência do licenciamento, que não poderia implicar remembramento de lotes.

É preciso que COMIN justifique, de alguma forma, o fato de que a aprovação tenha alcançado, em conjunto, lotes objeto de duas matrículas imobiliárias distintas, sob pena de que essa aprovação, mesmo compreendida no sentido proposto pela Coordenadoria – que parece correto –, possa ser considerada contrária às normas do tombamento. Nessa linha, o alvará emitido somente dará condições para o retorno dos lotes e atendimento à resolução de tombamento, como proposto, caso se demonstre a possibilidade de aproveitamento conjunto dos dois lotes, a que se referem distintos registros imobiliários.

Assim sendo, com a conclusão no sentido de que o cadastro fiscal não interfere na legitimidade do licenciamento edilício, até mesmo no caso dos imóveis objeto de tombamento ambiental, sugere-se

novo encaminhamento a SEL, para que seja justificado, no caso concreto, que o licenciamento tenha considerado, em conjunto, para a aplicação de parâmetros do tombamento, lotes objeto de distintos registros imobiliários.

**JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA**

**PROCURADOR ASSESSOR – AJC**

**OAB/SP 173.027**

**PGM**

De acordo.

**TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO**

**PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC**

**OAB/SP 175.186**

**PGM**



Documento assinado eletronicamente por **Jose Fernando Ferreira Brega, Procurador(a) do Município**, em 16/06/2020, às 18:12, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO, Procurador Chefe**, em 16/06/2020, às 18:15, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **029792292** e o código CRC **55FC2318**.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

#### PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**Encaminhamento PGM/CGC Nº 029797538**

**INTERESSADO:** Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Capital

**ASSUNTO:** Termo de ajustamento de conduta firmado entre o Ministério Público e a empresa Auto Posto Bosque Ltda. Ofício n. 0645/18. TAC n. 91/03 – 4ª PJMAC.

**Cont. da Informação n. 653/2020 – PGM.AJC**

**SEL**

**Senhor Chefe de Gabinete**

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva, que acolho, no sentido de que a unificação de lotes no cadastro fiscal não tem relação com o tombamento ambiental ali incidente, tampouco constitui impedimento ao licenciamento correspondente a tais lotes. Não obstante, deverá essa Pasta justificar a aprovação da reforma segundo a conformação proposta, tendo em vista que a edificação dela decorrente, correspondente ao antigo contribuinte 049.014.0099, abrangeria dois lotes objeto de distintos registros imobiliários.

**TIAGO ROSSI**

**PROCURADOR DO MUNICÍPIO**

**COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO**

**OAB/SP 195.910**

**PGM**



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Rossi, Coordenador(a) Geral**, em 18/06/2020, às 11:34, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **029797538** e o código CRC **13E03E9E**.

