



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**PGM/CGC - PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo**  
Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900  
Telefone:

**Parecer PGM/CGC Nº 012993969**

**INTERESSADA:** Igreja Universal do Reino de Deus

**ASSUNTO:** Licenciamento da edificação conhecida como "Templo de Salomão".  
Proposta de TAC a ser submetida ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

**Informação n. 1475/2018 - PGM-AJC**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO**  
**Senhor Coordenador Geral**

Trata o presente de proposta de termo de ajustamento de conduta para o da edificação conhecida como "Templo de Salomão", erigida pela Igreja Universal do Reino de Deus – IURD, localizada na Av. Celso Garcia, nº 605, Brás, que é objeto do Inquérito Civil nº 14.0279.0000607/2010-1 da 5ª Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital.

Já houve manifestação desta Assessoria (doc. 011038202), na qual foram apontados alguns temas que poderiam ser objeto de aperfeiçoamento, embora não ensejassem propriamente algum vício de ordem jurídico formal.

Em seguida a tal manifestação, prosseguiram os trabalhos das partes, levando à elaboração de nova minuta (doc. 012971685), que servirá de referência para a presente análise. Vale notar, ainda, que tal minuta, juntada ao expediente por SGM-AJ, está designada como "Minuta revisada pelas Pastas e PGM" aparentemente pelo fato de ter sido ajustada às observações feitas por integrantes desta Coordenadoria em reuniões havidas a respeito do caso antes da conclusão da presente manifestação.

É o relatório do essencial.

Conforme observado na manifestação anterior, as obrigações assumidas pela IURD dizem respeito, de modo geral, às exigências formuladas por SMUL, SVMA e SMT, ou decorrem da opção da interessada no sentido de se valer da alternativa instituída pela Lei n. 16.237/15 para o atendimento à exigência de destinação de áreas para habitação popular. Todas essas

imposições apresentam conteúdos propostos e ratificados pelos órgãos envolvidos, sem que tenham sido levantadas questões jurídicas a respeito.

A propósito, a minuta menciona que o rol de exigências de SMUL é taxativo (item I das obrigações da IURD), qualificação que obviamente deve ser interpretada de modo criterioso. De fato, não seria compatível com o regime jurídico a que está sujeita a Administração a possibilidade de exigir o cumprimento de norma superveniente ou mesmo de norma preexistente que tenha sido indevidamente omitida. Nesse sentido, o termo de ajustamento não teria a eficácia de consolidar um erro – improvável, é claro – na elaboração de tal rol, cuja correção não poderia ser considerada vedada. Não obstante, a qualificação do rol como taxativo serve para enfatizar que o termo está sendo firmado com seriedade, na sequência de uma criteriosa avaliação técnica, de tal modo que o acréscimo arbitrário de novas exigências seria inaceitável, o que certamente não afasta a possibilidade excepcional de uma inclusão com base em nas justificativas técnicas e jurídicas pertinentes.

No mais, o novo texto incorpora, de modo geral, as observações feitas por esta Assessoria em relação à minuta anteriormente analisada, que haviam sido feitas meramente a título de colaboração. De todo modo, convém destacar que no texto atual: a) está previsto um cronograma detalhado (Anexo 1), com prazos para cada obrigação ali prevista e com incidência autônoma de multa para o descumprimento de cada uma delas (observado, de todo modo, que o conteúdo de tal cronograma não é objeto de nenhum questionamento de ordem jurídica e não é objeto do presente parecer); b) estão detalhadas as providências prévias à comprovação da doação do lote, incluindo a própria unificação de registros (Item I, 18, das obrigações da IURD); c) ficou esclarecido que o auto de multa objeto do p.a. n. 2014-0.288.606-0 se encontra *sub judice*, tendo sido atribuída a previsão correspondente (item II, 2, das obrigações da IURD); d) não está mais vedada a prática de decisão final antes do escoamento do prazo do termo; e) está prevista a submissão do EIV-RIV à CAIEPS e CTLU (item IV das obrigações da Municipalidade; f) está prevista a expedição de alvará de funcionamento, caso atendidos todos os requisitos legais (item VI das obrigações da Municipalidade).

Não obstante, a nova minuta trouxe questões que ensejam análise sob a perspectiva jurídica, notadamente no que diz respeito às obrigações a serem assumidas pela Municipalidade.

O primeiro ponto diz respeito à possibilidade de compensação em pecúnia, a ser revertida para o Fundo Municipal de Habitação, caso a unificação dos lotes oferecidos em doação não atinja a área suficiente prevista (item I, 18.4, das obrigações da IURD). Com efeito, não parece haver previsão legal expressa para essa solução, tendo em vista que a Lei n. 16.237/15 prevê a doação de terreno e não a destinação de recursos ao FMH como alternativa de atendimento à destinação obrigatória de área construída para HIS em ZEIS.

Não obstante, o fato é que esse desfecho não está sendo previsto como solução desejada, constituindo apenas uma saída para uma inviabilidade superveniente. As partes estão buscando a solução por meio da doação de terreno e, de boa fé, tomaram as medidas necessárias para viabilizá-la. Apesar disso, a execução do complexo ajuste pode revelar novos problemas, que devem ser equacionados. Para tanto, pode-se enquadrar a situação como um possível benefício injusto resultante do processo, que deve ser objeto de compensação, regulada por compromisso entre os envolvidos (art. 27 do Decreto-Lei n. 4.657/1942 – LINDB).

Tal compensação ocorreria como um sucedâneo improvável da destinação de terreno, somente produzindo efeitos após seu efetivo pagamento, ou seja, no mesmo momento em que a doação plena produziria efeitos. Assim sendo, parece também adequado que se exija expressamente, como consta do texto em exame, o pagamento integral relativo a essa compensação como condição para a emissão do certificado de conclusão da obra, nos mesmos

termos exigidos expressamente pela norma aplicável no tocante à doação (art. 2º, § 2º, da Lei n. 16.237/15).

Vale notar, ainda, que parece possível que o Senhor Prefeito se comprometa a encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei, como consta em relação aos melhoramentos viários que atingem o terreno considerado para doação em favor do Município (item VII das obrigações da Municipalidade). Ressalve-se, contudo, que a Municipalidade não se obriga formalmente, pelo termo de ajustamento, a aceitar doação alguma: de uma parte, o tema deve ser também objeto de deliberação autônoma do Conselho Municipal de Habitação - CMH; de outra, não poderia a Municipalidade comprometer-se a receber imóvel se persistissem regras que impedissem ou dificultassem o aproveitamento para habitação, o qual constitui o cerne do regime definido pela Lei n. 16.237/15. Sem embargo, a Municipalidade está obrigada a agir de boa fé em relação ao pactuado, não podendo recusar arbitrariamente a doação. Assim, embora a redação do termo observe os limites decorrentes da existência legal de outras instâncias decisórias, o fato é que, após as deliberações favoráveis do CMH e da Câmara Municipal, nos âmbitos de suas competências, o caminho natural, não havendo fato novo, será o recebimento da doação em questão.

Por outro lado, reitere-se que a expedição de alvará de autorização se encontra na esfera da Pasta competente para o ato, que é responsável pela aferição de sua adequação e pela avaliação discricionária quanto a sua emissão, podendo, em sua esfera de atribuições, optar por comprometer-se com tais medidas, inclusive com a ratificação do último alvará (item III das obrigações da Municipalidade). Sem embargo, conforme já observado em manifestação anterior, parece apropriado que se mencione que isso somente ocorrerá caso atendidos os requisitos pertinentes, o que parece equivaler ao atendimento das exigências formuladas por SMUL, mencionado pelo item em questão.

Além disso, parece necessário considerar os pontos apontados na manifestação de DEUSO (doc. 012953239), segundo a qual a edificação a ser licenciada se caracteriza como uso complementar nR ao EHIS, de tal forma que estaria dispensada do abatimento do estoque de outorga onerosa do distrito correspondente, nos termos da alínea "d" do inciso VIII do art. 368 da Lei n. 16.050/14. Tal entendimento, devidamente acolhido por SMUL-AJ (doc. 012953335), levou à identificação da necessidade de alteração do texto, para excluir o item que impunha à Municipalidade efetuar a reserva do estoque correspondente, o que foi feito na minuta em exame.

Não parece haver reparo a tal entendimento, uma vez que a Lei n. 16.237/15 dispõe justamente sobre um regime alternativo para o cumprimento da destinação de percentuais de usos habitacionais em imóveis enquadrados como ZEIS. Nesse regime, o conjunto de lotes, contíguos ou não, para o fim do atendimento das regras da ZEIS (art. 55, § 4º, da Lei n. 16.050/14), é composto por um imóvel doado ao Município, a ser destinado a HIS, e um imóvel que poderá ser utilizado pelo doador para outros fins, de tal forma que a somatória dos usos atenda à proporção estabelecida no Quadro 4 da Lei n. 16.050/14 (art. 1º, *caput*, da Lei n. 16.237/15). Se os imóveis são considerados em conjunto para o cumprimento das regras relativas às ZEIS, isso também deve ocorrer para o fim de enquadramento na categoria de uso EHIS, o que leva à conclusão, obtida por DEUSO e endossada por SMUL-AJ, de que não se aplicam a todas as edificações desse conjunto os estoques de potencial construtivo previstos pelo art. 200 da Lei n. 13.885/04, nos termos do art. 386, § 2º, I, "d", da Lei n. 16.050/14.

Vale notar, outrossim, que estão também fora do regime de estoques definido pelo art. 200 da Lei n. 13.885/04 os imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, de acordo com os Mapas 4 e 4A da Lei n. 16.050/14 (art. 386, § 2º, I, "c", da Lei n. 16.050/14). Literalmente, o imóvel em questão não se enquadraria nessa previsão, uma vez que, outrora

classificado como ZEIS, deixou de ser assim previsto em tais mapas. No entanto, tal interpretação literal não poderia ser aqui aceita, uma vez que não parece aceitável sujeitar ao regime do estoques o imóvel no qual *está sendo observado o regime aplicável às ZEIS*. Não é por outra razão que o próprio Decreto n. 56.759/16 afasta todos os EZEIS do regime de estoques (art. 15, § 3º), sem exigir que a respectiva ZEIS ainda esteja prevista nos Mapas 4 e 4A da Lei n. 16.050/14. Com efeito, o preceito em questão deve ser interpretado de modo extensivo, pois o que importa, na verdade, é que esteja sendo ali observado do regime de ZEIS, com a destinação dos respectivos percentuais de usos habitacionais, podendo tal enquadramento nesse tipo de zona decorrer também da legislação anterior, como ocorre no caso presente.

Assim sendo, também por este motivo, parece correta a minuta em questão ao afastar a previsão de reserva de estoque de potencial construtivo, fazendo-se tão somente constar de um dos *consideranda* do texto a alusão ao afastamento do regime de estoques, nos termos do art. 386, § 1º, da Lei n. 16.050/14.

Reitere-se, por fim, que não parece adequado que o Senhor Procurador Geral do Município firme o termo de ajustamento de conduta, eis que o Decreto n. 57.263/16 prevê apenas que cabe à PGM "manifestar-se previamente à celebração, por parte das unidades do Poder Executivo, de termos de compromisso de ajustamento de conduta em que haja assunção de obrigações pelo Município" (art. 14, XVII). Como já afirmado, a participação da PGM em tais termos ocorre por meio da análise jurídica prévia de seu conteúdo, e não pela assinatura de cada ajuste.

De todo modo, a eventual oposição de assinatura em tal termo por parte do Procurador Geral do Município seria juridicamente inócua para todos os fins. Por outro lado, o instrumento estaria sendo também assinado pelas autoridades competentes. Assim, caso a Senhora Procuradora Geral Substituta houver por bem emprestar sua assinatura ao compromisso, mesmo que incompetente para tanto, isso não tornará viciado o ajuste nem ensejará alguma espécie de censura tão somente por essa diminuta irregularidade, respondendo a Procuradoria Geral, como de sempre, somente pela análise jurídica que antecedeu a elaboração do termo.

Assim sendo, sugere-se seja o presente restituído à origem, com a conclusão de que não parece haver impedimento à celebração do ajustamento de conduta nos termos constantes da minuta em comento, podendo a Senhora Procuradora Geral Substituta decidir quanto à oposição de sua assinatura ao instrumento.

São Paulo, 03 / 12 / 2018.

**JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA**

**PROCURADOR ASSESSOR – AJC**

**OAB/SP 173.027**

**PGM**

De acordo.

São Paulo, 03 / 12 / 2018.

**TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO**  
**PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC**  
**OAB/SP 175.186**  
**PGM**



Documento assinado eletronicamente por **Jose Fernando Ferreira Brega, Procurador do Município**, em 04/12/2018, às 17:07, 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 04/12/2018, às 17:18, 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 [https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **012993969** e o código CRC **499EC82F**.



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**PGM/CGC - PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo**  
Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900  
Telefone:

**Encaminhamento PGM/CGC Nº 012994185**

**INTERESSADA:** Igreja Universal do Reino de Deus

**ASSUNTO:** Licenciamento da edificação conhecida como "Templo de Salomão".  
Proposta de TAC a ser submetida ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

**Cont. da Informação n. 1475/2018 – PGM.AJC**

**PGM**

**Senhora Procuradora Geral Substituta**

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria, que acolho, no sentido de que não há óbices jurídico-formais à celebração do compromisso de ajustamento de conduta em questão, ficando a critério da Senhora Procuradora Geral Substituta emprestar sua assinatura ao respectivo termo.

São Paulo, 03 / 12 / 2018.

**TIAGO ROSSI**  
**PROCURADOR DO MUNICÍPIO**  
**COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO**  
**OAB/SP 195.910**  
**PGM**



Documento assinado eletronicamente por **TIAGO ROSSI, Coordenador Geral**, em 04/12/2018, às 18:06, 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 [https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **012994185** e o código CRC **F520AB36**.

---

Referência: Processo nº 6011.2018/0001373-2

SEI nº 012994185



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**PGM/CGC - PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo**  
Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900  
Telefone:

**Encaminhamento PGM/CGC Nº 012994271**

**INTERESSADA:** Igreja Universal do Reino de Deus

**ASSUNTO:** Licenciamento da edificação conhecida como "Templo de Salomão".  
Proposta de TAC a ser submetida ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

**Cont. da Informação n. 1475/2018 – PGM.AJC**

**SGM-AJ**

**Senhora Assessora Chefe**

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que não há impedimento à assinatura do compromisso, no qual poderei constar formalmente como signatária, ressalvado que nenhuma das obrigações ali assumidas incumbem à Procuradoria Geral do Município.

São Paulo, 03 / 12 / 2018.

**LUCIANA SANT'ANA NARDI**  
**PROCURADORA GERAL SUBSTITUTA**  
**OAB/SP 173.307**  
**PGM**



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Sant Ana Nardi, Chefe de Gabinete**, em 05/12/2018, às 13:28, 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 [https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **012994271** e o código CRC **88592C2D**.

---

Referência: Processo nº 6011.2018/0001373-2

SEI nº 012994271