

Do PA n.º 2016-0.247.634-5

Folha de Informação n.º 368  
em 22 / 10 / 2018

**EMENTA N.º 11.909**

Urbanístico. Licença de funcionamento de empreendimento considerado de baixo risco. Lei municipal n.º 16.402/2016 (LPUOS do Município de São Paulo). Decreto municipal n.º 57.298/2016. Centro de compras. Licenciamento autônomo das atividades secundárias (boxes e lojas). Impossibilidade. Vinculação ao licenciamento da atividade principal. Decreto municipal n.º 49.969/2008.

**INTERESSADA:** JMV ADMINISTRAÇÃO, PARTICIPAÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA. - SHOPPING PAGÉ NEWS

**ASSUNTO:** Ação de obrigação de não fazer. Interdição judicial. Licenciamento autônomo de baixo risco. Divergência jurídica.

**Informação n.º 1.298/2018 - PGM-AJC**

**COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO  
Assessoria Jurídico-Consultiva  
Senhor Procurador Assessor Chefe**

O Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio (DEMAP) formula a fls. 355/357 - manifestação a que se faz remissão - consulta resultante de manifestações antagônicas entre a Subprefeitura da Mooca (SP-MO) e a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) acerca do licenciamento autônomo por baixo risco dos boxes que integram o empreendimento maior caracterizado como centro de compras.

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA  
ASPP - RIF 647 0742  
PGM-AJC

C

Do PA n.º 2016-0.247.634-5

Folha de Informação n.º 369  
em 22 / 10 / 2018

LAUDIA IOANNINOJA DE SOUZA  
AGPP - RF 847.074.2  
PGM-AK

De um lado, a SP-MO compreende ser possível o licenciamento autônomo, o que motivou o deferimento de pedidos de licença de funcionamento relacionados a seis boxes localizados no centro de compras (cf. relação indicada a fls. 316). De outro, a SMUL expõe posição segundo a qual a possibilidade de enquadramento das atividades autônomas como empreendimentos de baixo risco não bastaria para afastar a incidência das demais normas pertinentes ao licenciamento do estabelecimento geral (fls. 344/345). DEMAP manifestou concordância com a Pasta de Licenciamento e, pela relevância e repercussão da matéria, rogou análise por parte desta Procuradoria Geral do Município.

O expediente foi então encaminhado por esta AJC à Secretaria Municipal das Subprefeituras, que expôs as posições de fls. 363/364 (áreas técnicas) e fls. 365/367 (área jurídica). Todas uníssonas no sentido da legitimidade das licenças expedidas pela SP-MO.

É o relatório do quanto necessário.

A despeito do entendimento apresentado pela SMSUB, compreende-se que o ordenamento jurídico impõe um relação de interdependência no âmbito do licenciamento de atividades inseridas na categoria de *shopping center* / centro de compras, em relação às quais se exige tanto a licença de funcionamento<sup>1</sup> da atividade principal quanto da licença das unidades comerciais que a compõem (atividades secundárias).

No caso específico ora tratado, essa a premissa que se adota (coexistência entre licença principal e secundárias), pois a fiscalização municipal que originou o presente processo administrativo decorreu de uma exigência, direcionada à empresa JMV Administração Empreendimentos e Participação Ltda., da licença em relação à atividade principal. Do exercício

<sup>1</sup> Considera-se a licença de funcionamento um gênero que abarca, para os fins do presente parecer, as espécies "Auto de Licença de Funcionamento" e "Alvará de Funcionamento" (cf. Decreto municipal n.º 49.969/2008).

Do PA n.º 2016-0.247.634-5

Folha de Informação n.º 370  
em 22 / 10 / 2018

frustrado do poder de polícia resultou a propositura da ação de interdição pelo DEMAP.

Referida intercambialidade encontra-se disciplinada no regime geral das licenças de funcionamento, nos termos do Decreto municipal n.º 49.969/2008, que assim estabelece: "*A expedição do Auto de Licença de Funcionamento de atividade considerada secundária ou complementar (...) dependerá da prévia emissão do Auto de Licença de Funcionamento ou de Alvará de Funcionamento da atividade principal.*" (artigo 33)<sup>2</sup>

Trata-se de regramento que alcança os empreendimentos considerados de baixo risco, cujo regime vertido na Lei municipal n.º 16.402/2016 (artigos 127 e 133) e no Decreto municipal n.º 57.298/2016 não desconsidera a dependência entre a licença secundária e a principal. A propósito, da dicção do artigo 3º, inciso II, do mencionado regulamento, não se pode extrair a irrelevância entre tais categorias de licenciamento. Pelo contrário, trata-se de correlação necessária, adstrita à própria funcionalidade das atividades envolvidas.

Entender de modo contrário seria admitir a obtenção de licença de funcionamento por *todos* os boxes localizados na edificação, fulminando por completo a atividade que aglutina o exercício dos diversos comércios que lhe são ancilares. A irregularidade do todo não pode estar desvinculada de uma regularização *in totum* das partes que o integram, sob pena de um anacronismo jurídico veiculador de verdadeiro desvio de finalidade. Somente preceito jurídico específico poderia afastar tal relação de dependência. Inexiste, contudo, tal regramento.

---

<sup>2</sup> Considera-se que o caso ora tratado não se subsume ao regime contemplado no artigo 32 (instalação de duas ou mais atividades na mesma edificação), tampouco no artigo 34 (atividades em condomínios), porquanto foi exigida da empresa interessada a licença de funcionamento da atividade principal.

Do PA n.º 2016-0.247.634-5

Folha de Informação n.º 371  
em 22 / 10 / 2018 C

A propósito, a SMUL, no âmbito dos licenciamentos a seu cargo, procede à análise "de modo integrado", de modo que "todas as atividades, até mesmo as menores, compõem o empreendimento total" (fls. 341). Trata-se de interpretação que merece uma aplicação homogênea por parte dos órgãos municipais encarregados do licenciamento de atividades.

A reforçar a conclusão ora alcançada, deve-se considerar que a interdependência mencionada integra o regime jurídico da licença de funcionamento condicionado, disciplinado pela Lei municipal n.º 15.499/2011 e pelo Decreto municipal n.º 52.857/2011, que assim dispõe:

Art. 3º

§ 2º Poderão ser licenciadas as atividades consideradas secundárias ou complementares, ficando suas licenças vinculadas à licença condicionada previamente expedida para a atividade principal.

Art. 4º

§ 4º A renovação do Auto de Licença de Funcionamento Condicionado de atividade secundária ou complementar depende da prévia renovação da licença condicionada da atividade principal, à qual ficará vinculada.

Outro ponto que merece consideração envolve a incidência do artigo 2º do Decreto municipal n.º 57.298/2016, o qual não considera empreendimento de baixo risco aquele cuja atividade esteja enquadrada como Polo Gerador de Tráfego, Empreendimentos Geradores de Impacto de Vizinhança ou Empreendimentos Geradores de Impacto Ambiental (categorias definidas no artigo 108 da LPUOS). Conquanto tal preceito pareça não se aplicar ao caso ora tratado<sup>3</sup>, o dispositivo evidencia a necessidade de que seja levado em consideração a plenitude da atividade (ou do conjunto de atividades) objeto de licenciamento.

<sup>3</sup> Já que, s.m.j., não consta tal enquadramento no âmbito do licenciamento conduzido pela SP-MO.

Do PA n.º 2016-0.247.634-5

Folha de Informação n.º 372  
em 22 / 10 / 2018

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA  
INGPP - RF 047.074.2  
PGM/AJC

Consigne-se, por fim, que o entendimento ora firmado não representa procedimento de enquadramento urbanístico - alheio às atribuições desta Procuradoria Geral do Município (cf. parecer ementado sob o n.º 11.874) - , mas de interpretação jurídica acerca do regime do licenciamento de empreendimentos de baixo risco.

À luz de todo o exposto, conclui-se, em relação aos empreendimentos de baixo risco, ser inviável o licenciamento autônomo de atividades secundárias, de modo desvinculado do licenciamento da atividade principal.


À consideração superior, com sugestão de ulterior remessa ao DEMA e, logo na sequência, à Secretaria Municipal das Subprefeituras, para ciência e providências.

São Paulo, 17 de outubro de 2018.

  
**RODRIGO BORDALO RODRIGUES**  
Procurador Assessor – AJC  
OAB/SP 183.508  
PGM

De acordo.

São Paulo, 22 / 10 / 2018.

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

Do PA n.º 2016-0.247.634-5

Folha de Informação n.º 373  
em 22/10/2018 C

**INTERESSADA:** JMV ADMINISTRAÇÃO, PARTICIPAÇÕES E  
EMPREENDEIMENTOS LTDA. - SHOPPING PAGÉ NEWS

**ASSUNTO:** Ação de obrigação de não fazer. Interdição judicial.  
Licenciamento autônomo de baixo risco. Divergência  
jurídica.

**Cont. da Informação n.º 1.298/2018 - PGM-AJC**

**DEMAP**  
**Senhora Diretora**

Nos termos da consulta formulada, encaminho com a manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho integralmente, no sentido de que, em relação aos empreendimentos de baixo risco, mostra-se inviável o licenciamento autônomo de atividades secundárias, de modo desvinculado do licenciamento da atividade principal.

Após ciência desse Departamento, roga-se urgente remessa à Secretaria Municipal das Subprefeituras, para conhecimento e providências, inclusive perante a Subprefeitura da Mooca.

São Paulo, 22/10/2018.

  
**GUILHERME BUENO DE CAMARGO**  
**PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO**  
**OAB/SP 188.975**