

Folha de informação nº 14

Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 10 / 07 / 08

ELIZABETH A. S. CUZZIOL
AGPP RF 547.313.6.00
PGM-AJC

EMENTA Nº 11.326

OBRAS – EMISSÃO DE RUÍDO –
COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR – PSIU –
ADOÇÃO DOS PARÂMETROS FIXADOS NA
LEI Nº 13.885/04 – IMPOSIÇÃO DAS
PENALIDADES PREVISTAS NAQUELE
MESMO TEXTO LEGAL – LEI Nº 13.885/04
AFASTA A APLICAÇÃO DA LEI Nº 11.501/94
EM RELAÇÃO A RUÍDOS POR
OBRA/REFORMA – DEFINIÇÃO DOS
CRITÉRIOS NA LEI Nº 13.885/04 PARA
APLICAÇÃO DA MULTA - REVISÃO.

**ASSUNTO : FISCALIZAÇÃO DA EMISSÃO DE RUÍDOS EM
OBRAS/REFORMA. ANÁLISE. ENCAMINHAMENTO.**

Informação nº 1310/2008 – PGM.AJC

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA
Senhora Procuradora Assessora Chefe,**

Trata o presente expediente da consulta formulada pela Supervisão Geral de Uso e Ocupação do Solo da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras sobre a atividade fiscalizatória a ser desenvolvida em caso de emissão de ruídos em obras/reformas, indagando, especificamente, sobre os parâmetros a serem adotados, a competência para fiscalizar e o fundamento legal para aplicação de penalidades.

Folha de informação nº 18Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16 / 07 / 08
ELIZABETH S. CURDIO
AGSP-30347247602
PSIU/08

Inicialmente, a Assessoria Jurídica daquela Pasta esclareceu aos técnicos do PSIU, nos termos do Memorando 50/SMSP/ATAJ/2006, que:

- o PSIU detém competência para fiscalizar ruídos provocados por obras/reformas;
- a emissão de ruído gerado por obras/reformas deve respeitar os limites fixados na Lei nº 13.885/04, que trata especificamente da matéria;
- o desrespeito ao limite legal de emissão de ruído, enseja a aplicação da multa estabelecida no item 11, Quadro 09, anexo à Parte III, da Lei nº 13.885/04.

Posteriormente, em razão de nova indagação dos técnicos – memorando inicial - a Assessoria Jurídica reexaminou a questão e alterou o entendimento no que se refere à aplicação das penalidades. Defende SMSP/ATAJ, nesse momento, que constatada a emissão de ruídos gerados por obras/reformas, acima do permitido para a zona de uso, aplicar-se-ia a multa estabelecida na Lei nº 11.501/94, que teria contemplado expressamente tal conduta infracional: *Considerando que o fundamento legal para autuação é extraído da Lei 11.501/94, também a sanção a ser aplicada deve encontrar amparo na mesma lei que estabeleceu a infração. A única diferença, para esses casos, está nos limites de ruídos que devem ser levados em conta para a medição, ou seja, tratando-se de construção, deve-se extrair os limites dos quadros "02/a" a "02/h", anexos à lei 13.885/04 (fls. 08).*

Diante desta mudança de entendimento, o presente foi encaminhado à Procuradoria Geral para análise.

Folha de informação nº 19Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16 / 07 / 08**ELIZABETH A. S. CUZZIOL**
AGPP - RP 547.313.8.00
PGMAJC

Este é o breve relato.

O controle das atividades que geram ruídos, com vistas a reduzir o incômodo gerado à população e respeitar os limites físicos do organismo humano, evitando-se doenças como a surdez, pressão alta, insônia, estresse, disfunções do aparelho digestivo e outras, torna-se essencial, especialmente nos grandes centros urbanos.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução CONAMA 01/90, determinando que a emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais, ou recreativa, inclusive as de propaganda política, não podem ultrapassar os limites considerados aceitáveis pela Norma NBR 10.151 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT. Ainda, nessa mesma resolução, o CONAMA estabeleceu que os ruídos gerados por construção e reforma de edificações não pode ultrapassar os níveis estabelecidos pela Norma NBR 10.152.

Por sua vez, o Município de São Paulo regulamentou a emissão de ruídos por meio da Lei nº 11.501/94, que tem por escopo impor limites para as atividades desenvolvidas em ambientes confinados:

“Art. 1º A emissão de ruídos em decorrência de quaisquer atividades exercidas em ambiente confinado, coberto ou não, no Município de São Paulo, obedecerá aos padrões, critérios e diretrizes estabelecidos por esta Lei, sem prejuízo da legislação federal e estadual aplicável”.

Tal texto legal visa, portanto, limitar a emissão de ruídos decorrentes de usos implantados em ambientes confinados, abertos (p.ex. estádio de futebol) ou não (p.ex. casas noturnas).

Folha de informação nº 20Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16/04/08
ELIZABETH A. S. CUZZIOL
AGPP - RF 547.313.6.00
PGMAJC

Posteriormente, a Lei nº 13.885/04, ao disciplinar o uso e a ocupação do solo, fixou os parâmetros gerais da construção de edificações e da instalação dos usos – Capítulo IV, artigo 174 e segs, relacionando a emissão de ruído como um fator de incomodidade, tanto para os usos residenciais como não residenciais, cujo limite varia conforme a zona de uso:

“Art. 174. A instalação de usos residenciais e não residenciais e a construção de edificações no território do Município deverão atender, simultaneamente, as seguintes disposições:

I. parâmetros de incomodidade para os usos não residenciais - nR definidos nos Quadros nº 2/a a 2/h anexos para cada zona de uso, relativos:

a) à emissão de ruído;

Art. 175. Os parâmetros de incomodidade e as condições para instalação constam nos seguintes quadros anexos à esta lei:

§ 1º - Na ZER aplicam-se os parâmetros de incomodidade estabelecidos para a zona centralidade linear ZCLz-II. (grifos nossos)

Art. 177. A definição dos parâmetros de incomodidade para usos nR referidos no inciso I do artigo 174 e para usos R, tem como objetivo assegurar que:

I. quanto à emissão de ruído:

a) nas ZER, ZCLz - I e ZCLz - II, os níveis de ruído emitidos, durante o período diurno, não prejudiquem a comunicação falada, não

Folha de informação nº 21Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16 / 07 / 08**ELIZABETH A. S. CUZZIO**

AGPP - RF 547.313.8.00

perturbem, as atividades domésticas normais e, durante o período noturno não provoquem o despertar ou dificultem o adormecer, de acordo com os parâmetros estabelecidos nos Quadros 02/a e 02/b anexos:

b) na ZM, os níveis de ruído emitidos, durante o período diurno, não perturbem as atividades domésticas normais e, durante o período noturno, não provoquem o despertar ou dificultem o adormecer, de acordo com os parâmetros estabelecidos nos Quadros 02/d e 02/g anexos, para cada tipo de via;

c) na ZPI e nas ZCP e ZCL, os níveis de desconforto acústico sejam toleráveis em ambos os períodos, diurno e noturno, de acordo com os parâmetros estabelecidos nos Quadros 02/c e 02/h anexos;”

Ainda, a Lei nº 13.885/04 disciplinou **especificamente** a emissão de ruídos gerados por atividades temporárias, dentre as quais se destacam as obras/reformas, fixando como parâmetro tolerado aquele definido para a zona de uso ou via onde está localizada:

“Art. 175.

§ 2º - Atividades temporárias, inclusive canteiro de obras, devem observar os parâmetros de incomodidade para zona ou via onde se localizem.” (grifos nossos)

Assim, independentemente da obra destinar-se a construção de edificação de uso residencial ou não, ou mesmo a obra/reforma ocorrer em imóvel destinado a uso residencial ou não, há que se respeitar os limites de emissão de ruídos definidos na Lei nº 13.885/04 para o local.

Folha de informação nº 22

Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16 / 07 / 08
ELIZABETH A. S. CUZZIO
AGPP - RF 347.313.6.00
PGM-ANC

Constatada que a obra ou reforma está produzindo ruído acima do permitido na legislação, caracteriza-se o desrespeito à norma contida na Lei nº 13.885/04, devendo-se aplicar as penalidades decorrentes desse ilícito administrativo.

Em que pese a bem elaborada manifestação de SMSP/ATAJ de fls. 05/15, as suas conclusões quanto à aplicação da multa prevista na Lei nº 11.501/94, nos casos de obras e reformas, não se sustentam. Senão vejamos.

A Lei nº 13.885/04, editada posteriormente à Lei nº 11.501/94, regrou especificamente a emissão de ruídos gerados por obras, tema não abarcado por aquele texto legal, que se cinge aos estabelecimentos, instalações ou espaços, inclusive os destinados ao lazer, cultura, hospedagem, e institucionais de toda espécie (art. 3º).

Ora, se o ruído produzido por obra está regulamentado somente na Lei nº 13.885/04, eventual infração deve ser punida nos termos desse mesmo diploma legal.

Nesse sentido, correta a orientação traçada por SMSP/ATAJ no Memorando 50/06, juntado às fls. 03/04.

De outra parte, esse mesmo diploma legal determina expressamente que as construções no Município devem atender, entre outros, os parâmetros de incomodidade, no qual inclui-se a emissão de ruído. (art. 174). Diante de tal previsão legal, o atendimento aos parâmetros de incomodidade tornou-se requisito da regularidade da execução da obra. Em outros termos, se a obra gerar incômodo acima do permitido pela legislação, a

Folha de informação nº 23Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16 / 07 / 08**ELIZABETH A. S. CUZZI**
AGPP - RF 547.313.6.00
PGM-18

licença de construir foi desvirtuada, o que autoriza a aplicação do item 6.1.1 do Código de obras e Edificações – COE:

6.1.1 Constatada irregularidade na execução da obra, pela inexistência dos documentos necessários, pelo desvirtuamento da atividade edilícia como indicada, autorizada ou licenciada, ou pelo desatendimento de quaisquer das disposições desta lei, o proprietário ou possuidor e o Dirigente Técnico da Obra serão intimados e autuados, ficando as obras embargadas.

Portanto, a emissão de ruído acima do permitido pela lei pode gerar o embargo de obra, nos termos previstos no COE, por configurar-se irregularidade na execução da obra, pelo desvirtuamento da atividade edilícia licenciada/autorizada/ indicada.

Diante dessas conclusões, passamos a examinar as questões formuladas no requerimento inicial sobre a fiscalização de obras e reformas no que se refere à emissão de ruídos:

a) As medições de emissão de ruído devem ser realizadas pelos técnicos do PSIU, com base nos parâmetros definidos na Lei 13.885/04?

Sim. A Lei nº 13.885/04 definiu os parâmetros de incomodidade, notadamente quanto à emissão de ruídos gerados por obras/reformas, que variam de acordo com as zonas de uso, os quais devem ser rigorosamente obedecidos.

Folha de informação nº 24Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16 / 07 / 08**ELIZABETH A. S. CUZZI**

AGPP-RF 547.313.6.00

PSIAJC

b) *Caso positivo, eventuais multas deverão ser lavradas pelos mesmos técnicos do PSIU, com base no quadro 9, item 11, da aludida lei?*

Sim. Considerando que o quadro de multas da Lei nº 13.885/04 não arrola a infração específica de emissão de ruído acima do permitido pela lei por obra/reforma, deve-se utilizar a previsão genérica contida no item 11, do Quadro 09, do Anexo à Parte III, do mencionado texto legal: *Não atendimento de qualquer das disposições desta lei excetuadas as infrações de que tratam os demais itens desta tabela;*

Portanto, no caso de obras e reformas emitirem ruído acima do permitido na lei, os técnicos do PSIU devem adotar o seguinte procedimento: (i) intimar o responsável, nos termos do art. 221 da Lei nº 13.885/04 para cessar ou diminuir até o limite legal imediatamente a emissão de ruído, sob pena de caracterização do desvirtuamento da licença de construir/reformar, o que autoriza o embargo da obra, nos termos do Código de Obras e Edificações – COE; (ii) multar, com fundamento no item 11, do Quadro 09, Anexo à Parte III, da Lei nº 13.885/04; (iii) não atendida a intimação imediatamente, embargar a obra /reforma; (iv) descumprido o embargo, encaminhar ao Departamento Judicial para adoção de medida judicial.

Em caso de reincidência, autuar em todas as constatações de infração, independentemente de encaminhar a JUD para o embargo judicial.

c) *O valor da multa deverá ser aplicado tomando-se o valor mínimo trazido na lei em tela, conforme, segundo trazido no Memorando citado, parecer da PGM?*

Folha de informação nº 25Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16 / 07 / 08

ELIZABETH A. S. CUZZIOL

AGPP - RF 247.313.6.00

PCJ/AIC

Sim. O item 11, do Quadro 09, Anexo à Parte III, da Lei nº 13.885/04 prevê multa que varia de R\$ 2,00 (dois reais) a R\$ 10,00 (dez reais), cuja regulamentação depende da edição de decreto. Observando que o texto regulamentador não foi elaborado, o Município, por cautela, deve adotar o critério do menor valor, com vistas a afastar qualquer impugnação.

d) *Salvo melhor entendimento, para aferir do valor a ser aplicado no caso de multa, deverá ser considerado o requerido Alvará de Construção ou Reforma (onde constará requerente, local, área de construção/reforma, etc...,) de onde será extraído o infrator e a metragem do local?*

Não. Entendemos que a base de cálculo para aplicação da multa estabelecida no item 11 mencionado não deve ser a metragem da área a ser construída ou reformada, mas sim a área do terreno, pelas seguintes razões:

(i) a multa pode ser aplicada em qualquer fase da obra, especialmente no início, quando em operação o "bate-estaca", sem que a área total construída/reformada esteja edificada. Assim, parece-nos que a aplicação de multa sobre uma área virtual, seria muito questionada;

(ii) de outra parte, a multa aplicada somente em relação à área efetivamente construída ou reformada, constatada no momento da autuação, dificultaria o trabalho dos técnicos que, muitas vezes, não teriam condições de aferir essa metragem, que seria objeto de questionamento também.

Desta forma, a metragem do terreno, que independe de medição pelos técnicos para aplicação da multa, por encontrar-se tanto na

Folha de informação nº 26

Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16 / 07 / 08
ELIZABETH A. S. CUZZIOL
 AGPP - RF 547.313.6.00
 PGMAIC

licença de contruir/reformar, quanto no IPTU, bem como não varia com o estágio da obra, revela-se uma base de cálculo precisa e segura.

e) Caso o local não apresente citado Alvará, qual a base para apuração do valor da multa?

Conforme acima esclarecido, as multas terão como base de cálculo a metragem do terreno, no qual está sendo executada a obra ou reforma.

f) A ação fiscalizatória deverá ser realizada, exclusivamente, pelo PSIU ou poderá contar com a participação da respectiva Subprefeitura, mormente nos casos de reincidência?

A atividade fiscalizatória deve ser desenvolvida conjuntamente pelos técnicos do PSIU (medição do ruído no local) e da Subprefeitura competente, na medida em que em caso de não atendimento da intimação de paralisação ou diminuição do ruído, a obra/reforma deve ser embargada, por desvirtuamento da licença concedida. Se não houver licença, embarga-se pela ausência desta.

g) A competência do PSIU para fiscalizar obras ficará restrita às obras/reformas realizadas em estabelecimentos sujeitos à licença de funcionamento ou se estenderá às residências (particulares)?

A competência do PSIU abrange a fiscalização de emissão de ruídos em qualquer obra/reforma no Município, incluídas as destinadas ao uso residencial.

Folha de informação nº 27

Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16 / 07 / 08

ELIZABETH A. S. CUZZIO

AGPP - RF 547.313.6.00
PGMAJC

h) Poderá a fiscalização ser desenvolvida conjuntamente pelo PSIU e Subprefeitura?

A fiscalização deve ser desenvolvida conjuntamente pelo PSIU e a Subprefeitura, pelas razões acima expostas.

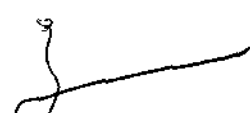
Sendo essas as nossas considerações, submetemos o presente à apreciação.

São Paulo, 14 de julho de 2008.


LILIANA DE ALMEIDA F. DA S. MARÇAL
PROCURADORA ASSESSORA - AJC
OAB/SP 94.147
PGM

De acordo.

São Paulo, 16 / 07 / 2008.


LEA REGINA CAFFARO TERRA
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE - AJC
OAB 53.274
PGM

Folha de informação nº 28

Memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08 – TID 2571286 em 16 / 07 / 08

ELIZABETH A. S. CUZZIO
AGPP - RF 547.313.6.00
PGM-AJC

LAFSM/lafsm/mpr
M311-08-SMSP-SGUOS-PSIU-RUIDO EM OBRA

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO DAS
SUBPREFEITURAS.

ASSUNTO : FISCALIZAÇÃO DA EMISSÃO DE RUIDOS EM OBRAS.
ANÁLISE. ENCAMINHAMENTO.

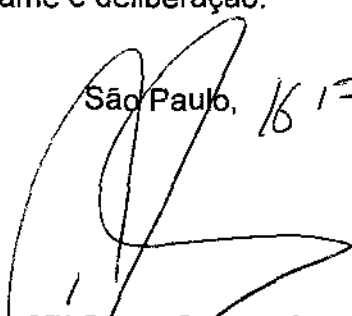
Cont. da Informação nº 1310/2008 – PGM.AJC

SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS

Senhor Secretário,

Encaminho o presente expediente, com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral, que acompanho, para exame e deliberação.

São Paulo, 16 / 07 / 2008.


CELSON AUGUSTO COCCARO FILHO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP 98.071
PGM

Folha de informação n.º 29

Do memorando nº 311/SMSP/SGUOS/PSIU/08.... em
TID 2571286

23/07/08

(a) 
MARIA FLORA VICTORINO
A.G.P.P. - 650273300
SNJ-G

INTERESSADA:

**SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO
DAS SUBPREFEITURAS**

ASSUNTO:

Parecer de Ementa nº 11.326. Obras - Emissão de ruído - Competência para fiscalizar - PSIU - Adoção dos parâmetros fixados na Lei nº 13.885/04 - Imposição das penalidades previstas naquele mesmo texto legal - Lei nº 13.885/04 afasta a aplicação da Lei nº 11.501/94 em relação a ruídos por obra/reforma - Definição dos critérios na Lei nº 13.885/04 para aplicação da multa - Revisão.

Informação n.º 2187/2008-SNJ.G.

// 1310/2008 - Pêm AJC

SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS
Senhor Secretário

Retorno o presente expediente a essa Pasta, com o parecer de Ementa nº 11.326 da Procuradoria Geral do Município, que acolho, o qual responde ao questionamento contido no memorando nº 0311/SMSP/SGUOS/PSIU/08.

São Paulo, 23/07/2008.


RICARDO DIAS LEME

Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos