

Do TID nº 2990254

Folha de informação nº 14
em 01 / 08 / 2008 (a) _____

ELIZABETH A. S. CUZZIOL

AGPP - RF 547.343.6.00
PGM-AJC

EMENTA Nº 11.330

OBRAS PÚBLICAS – EMISSÃO DE RUÍDO –
COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA
FISCALIZAR – ADOÇÃO DOS PARÂMETROS
FIXADOS NA LEI Nº 13.885/04 – ADOÇÃO DO
PRINCÍPIO DA PONDERAÇÃO NA
FISCALIZAÇÃO.

**INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO DAS
SUBPREFEITURAS.**

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

Informação nº 1442/2008 – PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Assessoria Jurídico-Consultiva

Senhora Procuradora Assessora Chefe,

Trata o presente expediente da consulta formulada pela Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras sobre a fiscalização de ruídos gerados por obras públicas, indagando, especificamente sobre a competência do Município de São Paulo para coibir excessos em obras executadas por outros entes da federação, bem como por empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

Nos termos da nossa manifestação, exarada no Memorando nº 03111/SMSP/SGUOS/PSIU/2008, que ora se anexa, o Município de São Paulo

Folha de informação nº 15em 01/02 / 2008 (a) _____

Do TID nº 2990254

ELIZABETH A.S. CUZZIOL

AGPP - RF 547.313.6.00

FGM-AJC

regulamentou, inicialmente, a questão da poluição sonora por meio da Lei nº 11.501/94, que impôs limites de emissão de ruídos 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 tem por escopo limitar a emissão de ruídos decorrentes de usos implantados em ambientes confinados, abertos (p.ex. estádio de futebol) ou não (p.ex. casas noturnas).

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, realçando a emissão de ruído como um fator de incomodidade tanto para os usos residenciais como não residenciais, incluindo especificamente as atividades temporárias, dentre as quais destaca o canteiro de obras:

Art.175

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

Do exame do retro transcrito dispositivo legal, verifica-se que a Lei nº 13.885/04 disciplinou a emissão de ruídos gerados por qualquer obra, definindo como parâmetro tolerado o fixado para a zona de uso ou via onde está sendo executada.

Assim, independentemente da obra ser pública ou particular, há que se respeitar os limites de emissão de ruídos definidos na Lei nº 13.885/04.

Do TID nº 2990254

Folha de informação nº 16
em 01/08 / 2008 (a)**ELIZABETH A. S. CUZZIO**

AGPP - RF 547.313.6.00

PGM-AJC

Observe-se, contudo, que no caso de obra pública, por ser inquestionável o interesse público na sua execução, a questão deve ser examinada no caso a caso, aplicando-se o princípio da ponderação. Em outros termos, diante do conflito de dois interesses públicos: a execução da obra e o sossego da população, o que reflete a diversidade de interesses que existe em uma sociedade pluralista, um deles deverá ceder frente ao outro.

Examinando o caso sob as circunstâncias que o envolvem, define-se o interesse que prepondera sobre o outro. Já em situação diversa, a questão de precedência pode ser solucionada de maneira inversa. Portanto, a resolução desses conflitos de interesses públicos não obedece a uma fórmula matemática, pois os valores em colisão têm características variáveis em cada caso concreto.

O mesmo ocorre nos conflitos de princípios. Consoante a lição de ROBERT ALEXY o " *processo para a solução de colisões de princípios é a ponderação. Princípios e ponderações são dois lados do mesmo fenômeno. O primeiro refere-se ao aspecto normativo; o outro, ao aspecto metodológico. Quem empreende ponderação no âmbito jurídico pressupõe que as normas entre as quais se faz uma ponderação são dotadas da estrutura de princípios e quem classifica as normas como princípios acaba chegando ao processo de ponderação. A controvérsia em torno da teoria dos princípios apresenta-se, fundamentalmente, como uma controvérsia em torno da ponderação*".¹

No caso concreto de emissão de ruídos acima do permitido pela legislação municipal para execução de obra pública, o administrador, ao definir a preponderância de um interesse público em relação ao outro, deve adotar critérios técnicos, em decisão fundamentada, de forma a buscar a paz social e a harmonia na sociedade.

Folha de informação nº 17
em 11 / 08 / 2008 (a)

Do TID nº 2990254

ELIZABETH A. S. CUZZIOL
AGPP - RF 547.343.6.00
PGM-AJC

Assim, por exemplo, a construção de uma linha de metrô, que exige o emprego de uma máquina especial de escavação do solo – “tatzão” – por tempo determinado, gera ruído que deve ser tolerado pela população do entorno, observando-se que não há outro equipamento capaz de realizar o mesmo serviço, nem tampouco é possível promover o isolamento acústico da obra. De outra parte, se na obra pública, os obreiros não adotarem as medidas necessárias para evitar ou minimizar o ruído, o Município deve fiscalizar e impor as sanções previstas na legislação, pois o sossego público está sendo deliberadamente desrespeitado.

A aplicação do princípio da ponderação exige a observância do princípio da proporcionalidade, que, por sua vez, está atrelado a três máximas: a adequação, a necessidade e a proibição de excesso do meio eleito. Transpondo tais máximas ao caso aqui analisado, o meio utilizado para executar a obra pública deve ser adequado; necessário para alcançar o fim desejado; e menos gravoso do que os demais para a população - proibição de excesso na opção do agente público.

Desta forma, constatado pelo PSIU que a obra pública não está adotando as cautelas necessárias para minimizar ou eliminar o ruído excessivo, o Município tem o poder-dever de impedir a continuidade da incomodidade gerada, ainda que a obra seja executada pela União, pelo Estado, por empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações públicas. Senão vejamos.

A Constituição da República consagrou o Município como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira, consoante se depreende das disposições contidas nos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34.

¹. Colisão e ponderação são problema fundamental da dogmática dos direitos fundamentais. Palestra conferida na Fundação Casa Rui Barbosa, Rio de Janeiro, dezembro de 1998.

Folha de informação nº 18em 01 / 08 / 2008 (a)**ELIZABETH A. S. CUZZIO**AGPF - RF 547.313.6.00
PGM-AJC

Do TID nº 2990254

Assim, a Magna Carta ampliou as competências do Município, permitindo-lhe que se auto-organize por meio de sua Lei Orgânica e leis municipais, se autogoverne mediante eleições e se auto-administre.

Ainda, definiu como atribuições dessa entidade legislar sobre interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (art. 30)

Diante de tais competências, Paulo Bonavides concluiu que *"Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no país com a Carta de 1988."*²

Enfim, o Município tem competência constitucional de controlar a ocupação e o uso do seu solo urbano, exigindo o atendimento das normas vigentes para aprovação de projetos de obras; fiscalizando o seu cumprimento e exercendo seu poder de polícia para cessar qualquer irregularidade.

Observe-se que a fiscalização tem o intuito exclusivo de resguardar os interesses da comunidade, no que tange ao sossego público, à segurança, às relações de vizinhança, ao tráfego e ao meio ambiente.

Ressalte-se, ainda, que o fundamento do poder de polícia é a defesa da ordem pública. *"No âmbito administrativo, sobretudo par fins de exercício do poder de polícia, ordem pública significa um mínimo de condições essenciais a uma vida social adequada e pacífica; seu conteúdo varia com o estágio da vida social. Além dos aspectos clássicos de segurança dos bens e das pessoas, da salubridade e da tranquilidade, abarca também aspectos econômicos (contra alta*

² Curso de direito constitucional, 12ªed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p.314.

Folha de informação nº 19

Do TID nº 2990254

em 04 / 08 / 2008 (a) _____

ELIZABETH A. S. CUZZIOL

AGPP - RF 547.313.6.00

absurda de preços, ocultação de gêneros alimentícios), ambientais (combate à poluição) e até estéticos (proteção de monumentos e paisagens).

Visa, então, o poder de polícia, a propiciar a convivência social mais harmoniosa possível, para evitar ou atenuar conflitos no exercício dos direitos e atividades dos indivíduos entre si e ante o interesse de toda a população.”³

Na presente questão, verifica-se o legítimo interesse da Administração Municipal de conciliar os interesses da execução de obras públicas com o da população do entorno e da própria cidade, analisando as soluções possíveis.

O poder de polícia do Município alcança as atividades exercidas por outras pessoas de direito público, que desrespeitam as regras municipais, no caso em tela, os parâmetros de incomodidade de obras, comprometendo a qualidade de vida dos munícipes.

Nessa linha, em recente julgado que indeferiu liminar pleiteada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, no bojo de medida cautelar, foram mantidos os efeitos da ação fiscalizatória desenvolvida pela Municipalidade:

“Quanto ao primeiro ponto, verifico a existência de dois interesses públicos em contraposição. A requerente presta serviço público, nos termos do artigo 21, inciso X, da Constituição. Trata-se de típico serviço público inerente à esfera federal de governo. Por outro lado, o município representa o interesse público local, dos cidadãos que residem nesta cidade, e que, dentre várias dificuldades, o respeito ao zoneamento urbano deveria ser uma das primeiras preocupações. O espaço urbano coletivo há que servir para se chegar a uma melhor qualidade de vida.

³ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno, 3ªed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1998, p.369/370.

Folha de informação nº 2em 01/08/2008 (a)

Do TID nº 2990254

ELIZABETH A. S. CUZZIOL
AGPP - RF 547.313.6.00

E, no caso, cede o interesse público da requerente porque baseado em flagrante ilegalidade. A norma municipal é prévia e de conhecimento público, ninguém podendo a ele se furtar. Principalmente, uma outra entidade pública, do governo federal, sob pena de ferir a autonomia do município – artigo 1º da Constituição. E mais. Seria um péssimo exemplo aos demais cidadãos e empresas se prevalecer os interesses da requerente em face da lei de zoneamento, quando a totalidade dos outros devem respeitá-la.

Novamente reconheço que não há como este juiz autorizar que uma dependência da requerente funcione, sob o argumento do melhor interesse público do serviço postal, em reconhecida ilegalidade da lei municipal.” (Autos nº 2000.061.015505-7 – 22ª Vara Federal Civil de São Paulo)

Por todo exposto, legítima é a fiscalização exercida pelo Município em obras públicas, executadas no seu território, exigindo medidas, quando viáveis, que impeçam ou minimizem o incômodo.

Pelo exposto, podemos concluir que:

- o PSIU detém competência para fiscalizar o ruído provocado por obras públicas;
- a emissão de ruído por obras públicas deve respeitar as normas da Lei nº 13.885/04 que trata especificamente da matéria, inclusive, definindo por zona de uso, os parâmetros de incomodidade;
- desrespeitado o parâmetro de incomodidade, deverá ser aplicada a multa estabelecida no Quadro 09, anexo à Parte III, item 11, daquele texto legal, bem como promovido o embargo da obra.

Portanto, no caso de obras públicas emitirem ruído acima do permitido na lei, os técnicos do PSIU devem adotar o seguinte procedimento: (i) intimar o responsável técnico pela obra pública a justificar o ruído emitido, esclarecendo sobre a possibilidade ou não de minimizá-lo ou isolar o local acusticamente, bem como sobre a inexistência de meios menos gravosos para

Do TID nº 2990254

 Folha de informação nº 21
 em 01 / 08 / 2008 (a) _____
ELIZABETH A. S. CUZZIOL

AGPP - RF 547.313.6.00

PGM/AJC

execução da obra; (ii) não atendida a intimação, intimá-lo ^{PGM/AJC} para cessar imediatamente a emissão de ruído, sob pena de embargo da obra, nos termos do Código de Obras e Edificações – COE; (iii) multar, com fundamento no item 11, do Quadro 09, Anexo à Parte III, da Lei nº 13.885/04; (iv) não cessado ou minimizado o ruído, embargar a obra; (v) descumprido o embargo, encaminhar ao Departamento Judicial para adoção de medida judicial.

No mais, aplica-se a orientação traçada no Memorando nº 0311/SMSP/SGUOS/PSIU/2008.

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

São Paulo, 31 de julho de 2008.


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

De acordo.

São Paulo, 01/08 /2008.


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

Do TID nº 2990254

Folha de informação nº 22
em 01/08/2008 (a) _____
ELIZABETH A. S. GUZZIO
AGPP - RF 547.313.6.00

**INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO DAS
SUBPREFEITURAS.**

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

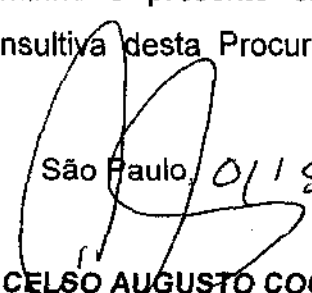
Cont. da Informação nº 1442/2008 – PGM.AJC

(SIMPROC 60 21 10 004)

**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, 01/08/2008.


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

Folha de informação n.º 23

do E-mail datado de 30/07/2008

(TID 2990254)

em 14 / 11 / 08

SÔNIA MORA EVANGELISTA
Assist. Ger. de Obras Públicas
SNJ-G.

INTERESSADA:

**SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO
DAS SUBPREFEITURAS**

ASSUNTO:

Fiscalização da emissão de ruídos em obras públicas.
Análise. Encaminhamento.

Informação n.º 2433/2008-SNJ.G.

// 1442/2008-P6m AJC

SMSP

Senhor Secretário

Retorno-lhe o presente, com a manifestação da
Procuradoria Geral do Município, com a qual concordo, concluindo pela possibilidade
de o PSIU fiscalizar o ruído provocado por obras públicas.

São Paulo, 14-11-08



RICARDO DIAS LEME

Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos
SNJ.G