PREFEITURA DE
SÃO PAULO
SECRETARIA DAS
SUBPREFEITURAS



# Manual de Controle de Ruído de Obras Privadas do Município de São Paulo

PREFEITURA DE SÃO PAULO
SECRETARIA DAS SUBPREFEITURAS

# ÍNDICE


**1. INTRODUÇÃO** ..... 2

**2. A LEGISLAÇÃO DE POLUIÇÃO SONORA E O RUÍDO DE OBRAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO** ..... 3

A POLUIÇÃO SONORA ..... 3

O RUÍDO DE OBRAS ..... 10

O PLANO DE MITIGAÇÃO DE RUÍDO ..... 13

**3. O DECRETO Nº 60.581, DE 27 DE SETEMBRO DE 2021** ..... 17

ASPECTOS GERAIS SOBRE O DECRETO Nº 60.581/2021. ..... 17

OS LIMITES DE RUÍDO PREVISTOS NO DECRETO Nº 60.581/2021 ..... 19

APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 60.581, DE 27 DE SETEMBRO DE 2021 ..... 22

EXCEÇÕES AOS LIMITES PREVISTOS NO DECRETO Nº 60.581/2021 ..... 24

INAPLICABILIDADE DO DECRETO Nº 60.581/2021 ..... 25

SOBRE AS PENALIDADES ..... 28

SOBRE O EMBARGO DA OBRA ..... 30

SOBRE OS INFRATORES ..... 32

SOBRE A DEFESA E O RECURSO ..... 34

# 1. INTRODUÇÃO

O presente Manual de Controle de Ruído de Obras Privadas do Município de São Paulo tem como objetivo orientar os responsáveis pela execução de obras particulares no município de São Paulo, bem como os demais cidadãos interessados no tema, acerca das normas que regem o controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município de São Paulo.

O Manual foi elaborado com fundamento no Decreto nº 60.581, de 27 de setembro de 2021, que dispõe sobre o controle de ruídos na execução das obras de construção civil e cujo art. 11 prevê que caberá à Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB, por meio da expedição de normas regulamentares, a edição de um manual com objetivo de estabelecer orientações quanto às disposições do referido Decreto.

Assim, o presente documento busca pormenorizar o procedimento de fiscalização e controle de ruído de obras no Município de São Paulo, com base no Decreto nº 60.581, de 27 de setembro de 2021, partindo de uma análise conjunta com as demais legislações que também tratam do tema, especialmente a Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), e a Lei nº Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017 (Código de Obras e Edificações).

Outrossim, o Manual traz luz, nos termos da legislação vigente, sobre o impacto provocado na vizinhança por esse tipo de atividade, sobretudo, no que se refere à emissão de ruídos produzidos durante o uso dos diversos tipos de equipamentos, assim como sobre a necessidade e o dever de buscar formas de mitigação do ruído, reduzindo o incômodo aos habitantes do entorno.

# 2. A LEGISLAÇÃO DE POLUIÇÃO SONORA E O RUÍDO DE OBRAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

## A POLUIÇÃO SONORA

O som pode ser definido como uma variação em maior ou menor grau da pressão do ar, que provoca uma resposta sensitiva no sistema auditivo. À luz da física, não existe qualquer distinção entre o que seria o som e o que poderia ser definido como ruído, se tratando a distinção entre tais termos de algo extremamente subjetivo, em razão de o mesmo som poder ser útil ou agradável para um indivíduo e, ao mesmo tempo, ser indesejado para outro. Isto posto, podemos delimitar o ruído como o som desagradável e indesejável que pode afetar o bem-estar físico, mental e social de um indivíduo.

Toda atividade humana é passível de gerar ruídos, de modo que, em grandes aglomerações humanas, tais como as cidades, a geração de ruídos em excesso, advindos de diversas fontes, pode se tornar um problema. Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS, a poluição sonora é a segunda maior forma de poluição no mundo por afetar grande número de pessoas, sendo precedida apenas pela poluição do ar e da água.

A urbanização constitui desde sempre o principal fator gerador de ambientes com ruído excessivo. São Paulo, município mais populoso e com a maior área urbana do Brasil, é considerada uma das maiores cidades do mundo, enquadrando-se, inclusive, no conceito de megalópole. Nesse contexto, observa-se uma demanda crescente no setor de construção civil, tanto por habitações, como por imóveis empresariais, gerando um aumento significativo no número de empreendimentos imobiliários na capital paulista e, consequentemente, elevada emissão de ruídos decorrentes dessa atividade.

Os especialistas em matéria de Direito Ambiental e os técnicos da área concordam que a emissão de ruídos tem natureza de agente poluente, sendo, portanto, uma perturbação poluidora do ambiente sonoro. Quando o ruído é gerado por atividades da comunidade, como ruído residencial, tráfego de veículos, construção civil, atividades esportivas e artísticas, é classificado como ruído ambiental.

A Resolução CONAMA n.º 001, de 08 de março de 1990, foi editada como instrumento que dispõe, dentre outros aspectos, sobre diretrizes concernentes à emissão de ruídos em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas.

O CONAMA é o Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, criado pela Política Nacional do Meio Ambiente, tendo como principal competência a de produzir diversos atos, com especial destaque às Resoluções, por meio dos quais são estabelecidas normas, critérios e padrões relativos ao controle e

à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais

A Resolução CONAMA n.º 01/1990 estabelece que as entidades e órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) competentes, no uso do respectivo poder de polícia, disporão sobre a emissão/proibição da emissão de ruídos produzidos por quaisquer meios ou de qualquer espécie, considerando sempre os locais, os horários e a natureza das atividades emissoras, com vistas a compatibilizar o exercício das atividades com a preservação da saúde e do sossego público.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM), de 04 de abril de 1990, prevê as normas mais importantes relacionadas à organização do Município de São Paulo, como a organização dos poderes, a organização municipal, as normas de desenvolvimento do município e a atividade social do município. Em seu art. 160, VII, a LOM prevê que o Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe regulamentar a execução e controle de obras, incluídas as edificações, as construções, reformas, demolições ou reconstruções, os equipamentos, as instalações e os serviços.

Tal normativa decorre da combinação das previsões do art. 30, VIII, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a competência de promover o adequado ordenamento territorial, e do art. 1.299 do Código Civil, que impõe ao proprietário a observância dos regulamentos administrativos no exercício de seu direito de construir.

Outrossim, o art. 148 da Lei Orgânica citada ressalta que a sua política urbana terá, entre seus objetivos, a garantia do bem-estar de seus

habitantes, procurando assegurar a preservação e a proteção do meio ambiente. Tal dispositivo deve ser lido em conjunto com o art. 190 da mesma Lei, que prevê que as normas de proteção ambiental se aplicam ao ambiente natural, construído e do trabalho.

Por sua vez, esta normativa decorre da Constituição Federal, cujo artigo 225 consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto o art. 170, VI, estabelece a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica. Dessa forma, qualquer empreendimento que afete o meio ambiente deve observar medidas de mitigação e compensação do impacto ambiental produzido.

Com o intuito de harmonizar a convivência dos cidadãos em uma cidade marcada pela intensa atividade imobiliária, surge a necessidade de se estabelecerem regras de controle da emissão de ruídos, de forma a preservar simultaneamente o direito ao sossego e a viabilidade das atividades urbanas de construção civil.

A Constituição Federal define o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, devendo o Plano regular o uso e as características de ocupação do território. O Plano Diretor do Município de São Paulo é a Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014, denominado de "Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo".

O Plano Diretor do Município de São Paulo, ao prever as regras para a Política Ambiental do Município, estabelece como uma de suas diretrizes

o combate à poluição sonora, conforme inciso X do art. 195. Outrossim, os arts. 29 e 30 do mesmo Plano Diretor determinam respectivamente que a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo — LPUOS deverá apresentar estratégia para controle de poluição atmosférica sonora, e que as atividades não residenciais desenvolvidas no Município devem ser classificadas segundo níveis de incomodidade e compatibilidade com o uso residencial, com a vizinhança e adequação ao meio ambiente.

Um dos critérios para uma atividade ser definida como incômoda é o impacto que causa quanto à poluição atmosférica sonora (não particulada), definida pelo Plano como o conjunto de fenômenos vibratórios que se propagam num meio físico elástico (ar, água ou sólido), gerando ruídos indesejáveis pelo uso de máquinas, utensílios ruidosos, aparelhos sonoros ou similares, meios de transporte aéreo, hídrico ou terrestre motorizado e concentração de pessoas ou animais em recinto fechado ou ambiente externo, que cause ou possa causar prejuízo à saúde, ao bem-estar e/ou às atividades dos seres humanos, da fauna e da flora.

Em conformidade com as diretrizes traçadas pela Lei Orgânica e pelo Plano Diretor Estratégico, destacam-se duas outras importantes legislações do Município de São Paulo que incluíram o combate à poluição sonora em suas normativas centrais: a Lei de Parcelamento, Uso e a Ocupação do Solo, Lei n.º 16.402, de 22 de março de 2016, e o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, Lei nº 16.642, de 09 de maio de 2017.

A Lei n.º 16.402, de 22 de março de 2016, estabelece, em seu art. 4º, III, que, para o cumprimento das estratégias de ordenamento territorial, os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação dos lotes serão

definidos tendo como uma de suas finalidades principais os parâmetros de incomodidade, ou seja, suas normas buscam estabelecer limites quanto à interferência de atividades não residenciais em relação ao uso residencial.

Assim, os usos no Município de São Paulo são classificados em duas categorias: (i) uso residencial, para o qual se utiliza a sigla "R"; (ii) uso não residencial, sigla "nR", sendo admitida a combinação, no mesmo lote ou edificação, de ambos os usos. Os usos não residenciais — nR são aqueles relacionados às atividades de comércio e serviços, industriais, institucionais e de infraestrutura, divididos em diversas categorias, tendo como referência sua natureza e seus parâmetros de incomodidade, que por sua vez são divididos em grupos de atividades.

Para a instalação de uma atividade não residencial no Município de São Paulo, é necessária a prévia emissão da licença correspondente, sob pena de constatação da irregularidade. Para obtenção da licença, é necessário que, além do uso ser permitido na zona, a edificação esteja regular e a atividade licenciada atenda às condições de instalação e dos parâmetros de incomodidade, conforme previsto no art. 136 da Lei n.º 16.402, de 22 de março de 2016.

Assim, a emissão de ruído é um dos parâmetros de incomodidade que toda atividade deve observar. Desta forma, qualquer atividade que não respeite as normas de ruído e que emita poluição sonora acima do permitido pode ser tida como sendo de uso não conforme, respondendo pelas penalidades administrativas cabíveis.

Já o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.642, de 09 de maio de 2017, disciplina as regras

gerais a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de obras, edificações e equipamentos, dentro dos limites do imóvel, bem como os respectivos procedimentos administrativos, executivos e fiscalizatórios.

O Código prevê em seu art. 6º, parágrafo único, a responsabilidade do proprietário ou possuidor que autoriza a obra ou serviço pela manutenção das condições de estabilidade, segurança e salubridade do imóvel, edificações e equipamentos, bem como pela observância do projeto aprovado, das disposições legais e das normas técnicas aplicáveis, da legislação municipal correlata, do Plano Diretor Estratégico - PDE e da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS. Ainda, o item 7.1 do Anexo I, integrante do COE, determina que todo equipamento mecânico deve ser instalado de forma a não transmitir, ao imóvel vizinho e ao logradouro público, ruído.

Assim, considerando a previsão no Código de Obras acerca da necessidade de se observar temas como salubridade, segurança e emissão de ruído e vibração, bem como aquela trazida pela lei de parcelamento, uso e ocupação do solo acerca da necessidade do controle de emissão de ruídos, tornou-se necessária a regulamentação do tema pelo Poder Executivo, com vistas a estabelecer os procedimentos de fiscalização de poluição sonora originada de obras particulares.

Tal necessidade adveio dos fatos de a sistemática da Lei nº 16.402/2016 estabelecer parâmetros de incomodidade, primordialmente para os usos não residenciais, e de, com base nas definições legais, a obra não ser necessariamente uso, uma vez que uso pressupõe uma edificação acabada. Sendo assim, até a sua adequada regulamentação, não havia

previsão específica a respeito da produção de ruído em obras de construção civil. Neste sentido, foi publicado o Decreto nº 60.581, de 27 de setembro de 2021, que regulamenta o controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município de São Paulo.

## O RUÍDO DE OBRAS

A indústria da construção é atividade que envolve grande número de agentes, oferece emprego a enorme quantidade de pessoas, impulsiona a economia e é uma atividade importante e essencial no desenvolvimento econômico e na construção do meio ambiente artificial. Não obstante, a indústria da construção também contribui para o aumento do ruído nos centros urbanos através dos equipamentos utilizados durante as fases de construção. A cada nova obra que surge, mais ruído é agregado ao ambiente.

Destacamos a seguir alguns dos ruídos produzidos pelos principais equipamentos, sobretudo aqueles de uso prolongado durante a realização dos empreendimentos, obtidos com base em estudos sobre o tema e utilizando a Norma Regulamentadora n. 15 (NR-15), editada originalmente pela Portaria Federal do Ministério do Trabalho nº 3.214, de 8 de junho de 1978, que descreve as operações, atividades e agentes insalubres presentes no ambiente laboral, estabelecendo, do mesmo modo, os limites admitidos de exposição diária nos casos de ruídos.

Tabela 1[1]

[1] Fontes dos dados: *"O Ruído na Industria da Construção Civil", Revista Petra. Análise dos Níveis de Ruído em Equipamentos da Construção Civil na Cidade de Curitiba", Revista Produção On Line. "Sobre a origem dos sons e ruídos: A situação dos condomínios verticais", disponível em: https://www.direcionalcondominios.com.br/sindicos/kelly-ramos-de-lima/item/3444-sobre-a-origem-*

| Equipamentos | Ciclo de Tarefa | Faixa de Ruído | Tempo Máximo de Exposição Diário |
|---|---|---|---|
| Betoneiras | Mistura | 87 dB - 91 dB | 06h - 03h e 30 |
| | Descarregamento | 87 dB - 91 dB | 06h- 03h e 30 |
| Serra Circular | Preparo | 53 dB - 76 dB | 8h |
| | Corte | 90 dB - 104 dB | 04h - 35 min. |
| | Montagem | 81 dB - 85 dB | 8h |
| Bate-Estaca | Movimentação | 94 dB - 96 dB | 02h e 15 - 01h e 45 |
| | Cravação da Estaca | 99 dB - 101 dB | 1h |
| Britadeira | Em uso | 110 dB | 15min |
| Elevador de Materiais | Concretagem | 97 dB | 1h e 30 |

*dos-sons-e-ruidos-a-situacao-dos-condominios-verticais.html. "Exposição de Ruídos é Um dos Principais riscos na Construção Civil", disponível em: https://www.mapadaobra.com.br/gestao/exposicao-ruidos-e-um-dos-principais-riscos-na-construcao-civil/.*

*Valores obtidos a não mais de que 1 metro da fonte, o que, considerando a dispersão das ondas, significa que o valor medido nas habitações vizinhas será menor do que os valores da tabela de referência acima.*

Assim, considerando que as obras de construção civil são situações que inevitavelmente geram ruídos, é de fundamental importância que os empreiteiros, engenheiros e/ou arquitetos elaborem um Plano de Mitigação de Ruído antes do início da obra, levando em consideração as características do terreno, como topografia, tamanho, proximidade com as habitações vizinhas, assim como a existência de estabelecimentos públicos ou privados (escolas, hospitais, templos religiosos), e que todos os agentes envolvidos invistam continuamente em novas tecnologias, como abafadores de ruídos para os equipamentos e/ou bloqueios móveis, de modo a diminuir o impacto na vizinhança.

Não obstante, as reclamações de ruído, em sua maioria, surgem pela falta de diálogo entre os envolvidos, tendo em vista que, muitas vezes, o problema pode ser resolvido de forma simples e rápida. Nesse sentido, é recomendável que o executor da obra sempre garanta a abertura de um canal de comunicação com os habitantes afetados pela existência do empreendimento, garantindo que qualquer problema reportado seja rapidamente solucionado, evitando possível envolvimento dos órgãos de fiscalização e, consequentemente, a sujeição às penalidades previstas.

Por fim, caso haja necessidade de formalizar denúncia referente ao ruído produzido pela execução de obras particulares, esta poderá ser realizada através do telefone 156 ou pelo portal de atendimento da Prefeitura de São Paulo disponível no endereço: https://sp156.prefeitura.sp.gov.br/portal/servicos.

# O PLANO DE MITIGAÇÃO DE RUÍDO

A mitigação de ruído em canteiros de obras é uma prática multidisciplinar que envolve engenharia, gestão e comunicação. A adoção de estratégias integradas contribui para a sustentabilidade das construções, a saúde dos trabalhadores e a harmonia com a comunidade.

O Plano de Mitigação de Ruído sugerido é uma ferramenta composta por estratégias de controle de ruído a serem adotadas pelo executor da obra para evitar gerar transtornos à vizinhança e prevenir que seja autuado por estar gerando ruído acima do permitido. Para tanto, é sempre importante um estudo do ruído estimado em cada fase da obra, incluindo o raio de abrangência e o impacto na vizinhança.

As estratégias no Plano de Mitigação de Ruídos poderão se utilizar de quaisquer equipamentos e tecnologias disponíveis para efetivar o controle de ruídos, seja através do uso de barreiras acústicas, de abafadores de ruídos acoplados aos equipamentos e/ou ainda através de controle de horário em que serão realizadas as operações mais ruidosas e que podem provocar maior incômodo aos habitantes do entorno.

Recomenda-se que o Plano de Mitigação de Ruído aborde e aplique metodologias relacionadas a pelo menos quatro pontos, sendo eles: 1) Medidas Técnicas no Canteiro; 2) Gestão Operacional do Ruído; 3) Capacitação dos Trabalhadores; e 4) Comunicação com a Comunidade. É recomendado que a aplicação de cada um destes pontos observe o porte da obra e o seu impacto na vizinhança.

**Medidas Técnicas no Canteiro** são um conjunto de ações, equipamentos e procedimentos aplicados no ambiente de obras com o objetivo de reduzir a emissão e a propagação sonora geradas pelas atividades construtivas. É recomendado que um plano de mitigação adequado preveja, no mínimo, medidas das seguintes naturezas, exemplificadas a seguir por meio de técnicas possíveis:

- **Barreiras Acústicas**. Por exemplo, a instalação de painéis modulares ao redor de áreas ruidosas, como cortes com serra circular.

- **Isolamento de Equipamentos**. Por exemplo, geradores e outros equipamentos podem ser envelopados com mantas acústicas.

- **Equipamentos silenciosos**. Por exemplo, a substituição de compactadores a gasolina por modelos elétricos.

- **Materiais Absorventes**. Por exemplo, painéis de lã mineral aplicados em estruturas temporárias de contenção.

- **Substituição de Técnicas Ruidosas**. Por exemplo, a adoção de fundações com hélice contínua, ou bate-estacas por vibração ou hidráulico, ou pneumático, dentre outros métodos possíveis, em substituição ao bate-estacas em queda livre.

- **Sistemas Modulares**. Por exemplo, a instalação de estruturas pré-fabricadas.

**Gestão operacional do ruído** é o processo de planejamento, organização e controle das atividades de uma obra ou empreendimento, de modo a administrar de forma contínua os níveis sonoros produzidos. É recomendado que um plano de mitigação adequado preveja, no mínimo, medidas das seguintes naturezas, exemplificadas a seguir por meio de técnicas possíveis:

- **Estudo do ruído.** Um estudo estimado de ruído em cada fase da obra, incluindo o raio de abrangência e o impacto na vizinhança.

- **Horários Restritos.** A execução de atividades ruidosas, como perfuração e demolição, deve respeitar os horários permitidos pela legislação municipal.

- **Planejamento de Atividades**. O uso de gabaritos para passagem de dutos evita o uso de marteletes em horários críticos, reduzindo o impacto sonoro.

- **Monitoramento Contínuo**. Decibelímetros digitais instalados em pontos estratégicos permitem o controle em tempo real dos níveis de ruído, facilitando ações corretivas imediatas.

- **Localização Estratégica de Equipamentos**. A instalação de equipamentos ruidosos, como serras de bancada, em áreas internas com fechamento acústico.

- **Monitoramento Profissional**. Softwares de gestão acústica permitem a análise detalhada dos dados sonoros e a geração de relatórios técnicos para auditorias e conformidade legal.

**Capacitação dos Trabalhadores** consiste em treinamentos, orientações e programas educativos voltados a conscientizar e instruir os profissionais da obra quanto às práticas que colaboram para a redução da emissão sonora. É recomendado que um plano de mitigação adequado preveja, no mínimo, medidas das seguintes naturezas, exemplificadas a seguir por meio de técnicas possíveis:

- **Capacitação**. Treinamentos sobre práticas silenciosas, como descarregamento controlado de materiais, promovem a conscientização e reduzem ruídos de impacto.

- **Conduta Operacional**. Por exemplo, orientações para descarregamento manual de tubos metálicos evitam ruídos por impacto, promovendo um ambiente mais silencioso.

**Comunicação com a comunidade** é o conjunto de estratégias e práticas adotadas para estabelecer um diálogo transparente, contínuo e respeitoso entre o canteiro de obras e os moradores, comerciantes e demais usuários do entorno. É recomendado que um plano de mitigação adequado preveja, no mínimo, medidas das seguintes naturezas, exemplificadas a seguir por meio de ferramentas possíveis:

- **Transparência**. Boletins informativos com cronogramas de atividades ruidosas e medidas de mitigação fortalecem a relação com os moradores do entorno.

- **Canais de Diálogo**. A disponibilização de canais de atendimento, como telefone e e-mail, para reclamações e sugestões, contribui para a gestão participativa do impacto sonoro.

Recomenda-se que o Plano de Mitigação de Ruídos elaborado para a obra seja mantido no local, pois sua apresentação à comunidade e à fiscalização pode facilitar o diálogo, demonstrar a boa-fé do construtor e auxiliar na prevenção e solução de conflitos relacionados à emissão de ruídos pelo empreendimento, contendo, além das medidas adotadas, informações sobre o responsável técnico pelo plano, e o nome e o contato telefônico do responsável por receber as reclamações e efetuar os ajustes no plano sempre que necessário.

# 3. O DECRETO Nº 60.581, DE 27 DE SETEMBRO DE 2021

## ASPECTOS GERAIS SOBRE O DECRETO Nº 60.581/2021.

O Decreto nº 60.581 foi publicado em 27 de setembro de 2021, passando a regulamentar o controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município de São Paulo. Sua publicação fundamenta-se, especialmente, no inciso I do art. 113 e no art. 146 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), bem como no parágrafo único do art. 6º e no item 7.1 do Anexo I, da Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017 (Código de Obras e Edificações).

Em síntese, a norma trata de situações excepcionais nas quais "*será considerado normal o agravamento permanente da poluição sonora por aumento do número de agentes emissores de sons e ruídos",* nos termos de seu art. 2º. Ou seja, trata-se de norma na qual uma ligeira complacência com a geração de poluição sonora se entende necessária.

Neste sentido, destaca-se que um dos pilares fundamentais do Direito Público é o de que o Estado deve atuar com base no princípio da supremacia do interesse público, que ao cabo quer dizer que o interesse particular há de observar o interesse coletivo. Para tanto, é necessário que o Estado tenha mecanismos que lhe permitam atingir os fins de interesse da coletividade quando estes estiverem em conflito com interesses individuais.

A Administração tem por incumbência condicionar o exercício dos direitos individuais ao bem-estar coletivo, e o faz por meio do poder de polícia. O objeto do poder de polícia abrange todo bem, direito ou atividade individual que afete a coletividade, de forma que sua regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público se torna uma exigência. Consequentemente, a finalidade do poder de polícia é a proteção do interesse público. O que traça os limites do poder de polícia é a sua necessária conciliação com os direitos fundamentais, devendo haver um equilíbrio entre a fruição dos direitos individuais e os interesses da coletividade.

Assim, a norma estabelece que, em situações específicas e atendidas certas condições, os ruídos originários de obras de construção civil serão considerados aceitáveis, ainda que sejam mais elevados. Trata-se de uma ponderação entre interesses, vez que, sabendo que tais métodos são

geradores de elevada perturbação sonora e que certamente superariam os limites de ruído estabelecidos, optou-se por ainda assim permitir a sua aplicação para atendimento do interesse coletivo, mesmo que momentaneamente prejudiquem alguns interesses individuais. Isso, evidentemente, desde que observadas certas regras impostas pelo Poder Público.

Ao que se indica, a lógica é de que o controle da poluição sonora no município é elemento essencial para o desenvolvimento regular da cidade, tendo uma ligação intrínseca com o planejamento e controle do uso do solo e das funções urbanas; todavia, tal controle, por mais essencial que seja, não pode ser absoluto, de modo a suprimir a expansão e o crescimento da própria cidade. Assim, em razão de sua relevância e por seu caráter esporádico, o Decreto nº 60.581/2021 traz regras mais permissivas quanto aos ruídos na execução das obras de construção civil.

Entretanto, assim como o combate à poluição sonora não é absoluto, também não o são as situações nas quais tais ruídos serão tolerados pelo poder de polícia da Administração, de forma que a Lei criou expressamente critérios a serem observados. Desta maneira, são estabelecidos limites de pressão sonora a depender do horário e dia de semana, sendo que o descumprimento sujeitará o infrator à aplicação da penalidade, que vai de multa até o embargo da obra.

## OS LIMITES DE RUÍDO PREVISTOS NO DECRETO Nº 60.581/2021

O Decreto nº 60.581/2021 regulamenta o controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município de São Paulo, passando

a prever o limite de decibéis permitidos por determinados tipos de obras a depender do horário e dia da semana, bem como, em alguns casos, a depender da etapa da obra que se está executando.

Para fins de melhor entendimento, destaca-se que o ouvido humano capta o som ou o ruído por meio da variação da pressão sonora, cuja medição é expressa em decibéis (dB), sendo o som um fenômeno físico que se propaga no ar por meio de vibrações. A norma estabelece que, para fins de avaliação sonora de obras de construção civil, considerada a sua essencialidade para a cidade, avaliam-se adequados os níveis de pressão sonora, medidos em dB, que sejam iguais ou inferiores aos valores de referência apresentados na Tabela 2, que variam a depender do horário e dia da semana.

Tabela 2

| Segunda a sexta-feira | Nível Critério de Avaliação (NCA) para ambiente externo dB |
|---|---|
| Emissão de ruído das 8h às 19h | 85 |
| Emissão de ruído das 19h às 7h | 59 |

| Sábado | Nível Critério de Avaliação (NCA) para ambiente externo dB |
|---|---|
| Emissão de ruído das 8h às 14h | 85 |
| Emissão de ruído após às 14h | 59 |

| | |
|---|---|
| Domingo e Feriados | Nível Critério de Avaliação (NCA) para ambiente externo dB |
| Durante todo o dia | 59 |

A aferição dos ruídos emitidos pela execução de obras de construção civil no Município de São Paulo é realizada por meio de sonômetros, instrumentos de medição que devem atender normas técnicas específicas, inclusive quanto à calibração. Tais normas estabelecem padrões de qualidade que garantem a precisão e confiabilidade dos resultados das medições. O sonômetro possui um microfone que recebe o sinal sonoro e o processa digitalmente, possibilitando ao operador a sua análise e indicando o valor do ruído captado.

A norma técnica que trata da forma como se deve dar a fiscalização e medição de ruídos é a Norma Brasileira n.º 10.151, segunda edição, de 31 de maio de 2019, da Associação Brasileira de Normas Técnicas. Esta foi desenvolvida para avaliação sonora ambiental em áreas habitadas, estabelecendo procedimentos técnicos de medição de níveis de pressão sonora.

No Município de São Paulo a medição dos ruídos emitidos pela execução de obras de construção civil é realizada, por meio de sonômetro, pelos agentes da Divisão Técnica de Fiscalização do Silêncio Urbano – PSIU, unidade responsável por planejar e realizar procedimentos de tratamento de denúncias, vistoria, avaliação e fiscalização de emissão excessiva de ruídos.

## APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 60.581, DE 27 DE SETEMBRO DE 2021

O art. 2º do Decreto nº 60.581, de 27 de setembro de 2021, estabelece como regra geral a aplicação de suas disposições na execução de obras de construção civil sujeitas a Alvará de Execução.

O Alvará de Execução é um documento previsto no Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo - COE (Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017). O COE estabelece que a atividade edilícia depende de controle a ser exercido por meio da emissão de alvará, certificado, autorização ou registro em cadastro de acordo com o tipo de obra, serviço e equipamento a ser executado ou instalado, mediante procedimento administrativo e a pedido do interessado. É direito e responsabilidade do proprietário ou possuidor do imóvel requerer perante a Prefeitura a emissão dos documentos de controle da atividade edilícia pertinentes. Mediante procedimento administrativo e a pedido do proprietário ou possuidor do imóvel, a Prefeitura emite Alvará de Execução, que autoriza a execução e é indispensável para o início de alguns tipos de obras. De acordo com os arts. 12 e 23 do Código de Obras e Edificações, estão sujeitas a alvará de aprovação e execução as seguintes atividades:

- **Construção de edificação nova.** Entende-se por "edificação" a obra coberta destinada a abrigar atividade humana ou qualquer instalação, equipamento e material (art. 3º, X, COE);

- **Reforma de edificação existente**. Entende-se por "reforma" a intervenção na edificação que implique alteração da área construída

ou da volumetria, com a simultânea manutenção de parte ou de toda a área existente, com ou sem mudança de uso (art. 3º, XXIX, COE);

- **Requalificação de edificação existente**. Entende-se por "requalificação" a intervenção em edificação existente, visando à adequação e modernização das instalações, com ou sem mudança de uso (art. 3º, XXXII, COE);

- **Demolição total de edificação ou de bloco isolado quando desvinculado de obra de edificação**. Entende-se por "demolição" o total derrubamento de uma edificação (art. 3º, IX, COE);

- **Reconstrução de edificação que sofreu sinistro**. Entende-se por "reconstrução" a obra destinada à recuperação e recomposição de uma edificação, motivada pela ocorrência de incêndio ou outro sinistro, mantendo-se as características anteriores, observadas as condições de adaptação à segurança de uso e de acessibilidade estabelecidas na lei (art. 3º, XXVII, COE);

- **Execução de muro de arrimo quando desvinculado de obra de edificação**. Entende-se por "muro de arrimo" um muro resistente, que trabalha por gravidade ou flexão, construído para conter maciço de terra, empuxo das águas de infiltração, sobrecarga de construção, sobreaterro e situações similares; (art. 3º, XVII, COE); e

- **Movimento de terra quando desvinculado de obra de edificação.** Entende-se por "movimento de terra" a modificação do perfil do terreno ou substituição do solo em terrenos alagadiços ou que implique em alteração topográfica superior a 1,50 m (um metro

e cinquenta centímetros) de desnível ou a 1.000,00 m³ (mil metros cúbicos) de volume (art. 3º, XVI, COE)

## EXCEÇÕES AOS LIMITES PREVISTOS NO DECRETO Nº 60.581/2021

O art. 3º do Decreto nº 60.581, de 27 de setembro de 2021, traz um rol de situações e etapas da obra que, embora integrem a execução de obras de construção civil sujeitas a Alvará de Execução e, portanto, sejam em tese passíveis de fiscalização, foram, em razão de sua natureza, consideradas como não restritas aos limites estabelecidos pela norma. São elas:

- **As obras públicas**. As obras que sejam implementadas por órgão ou entidade da Administração Pública Direta e Indireta não possuem restrição de limite de ruído, dado o seu caráter de interesse público e necessidade para o bem coletivo.

- **As obras de emergência.** As obras de caráter urgente, essencial à garantia das condições de estabilidade, segurança ou salubridade do imóvel são permitidas, independentemente da zona de uso e do horário, sem limitação de nível de ruído.

- **As obras relativas à fase de movimentação de terra, fundação, demolição e estrutura, movimentação de terra, desde que realizadas no período compreendido entre 7 horas e 19 horas, de segunda a sexta-feira, exceto feriados, tal como disposto na Tabela 3**;

Tabela 3

| | Nível Critério de Avaliação (NCA) para ambiente externo dB |
|---|---|
| Emissão de ruído de Segunda a sexta-feira, das 7h às 19h | Não se aplicam os limites previstos na tabela 2 |
| Demais dias e horários | Limites previsto na Tabela 2 |

- **As atividades de carga e descarga em obras de construção civil, desde que realizadas no período compreendido entre 21(vinte e uma) horas e 0h00 (zero horas), de segunda a sexta-feira, exceto finais de semana e feriados, tal como disposto na Tabela 4.**

Tabela 4

| | Nível Critério de Avaliação (NCA) para ambiente externo dB |
|---|---|
| Emissão de ruído de Segunda a sexta-feira, das 21h às 00h | Não se aplicam os limites previstos na tabela 2 |
| Demais dias e horários | Limites previsto na Tabela 2 |

INAPLICABILIDADE DO DECRETO Nº 60.581/2021

O art. 2º do Decreto nº 60.581, de 27 de setembro de 2021, estabelece que suas disposições se aplicam apenas à execução de obras de construção civil sujeitas a Alvará de Execução, ou seja, entende-se que, para as demais obras que não requerem esse tipo de licenciamento, as regras do Decreto não são aplicáveis.

O art. 13 do Código de Obras e Edificações traz um rol de obras cuja execução não está sujeita a licenciamento, não se enquadrando, portanto, no bojo do Decreto nº 60.581/2021:

- **Obra e serviço de reparo e limpeza**. Entende-se por "reparo" a obra ou serviço destinado à manutenção de um edifício, sem implicar mudança de uso, acréscimo ou supressão de área, alteração da estrutura, da compartimentação horizontal e vertical, da volumetria, e dos espaços destinados à circulação, iluminação e ventilação (art. 3º, XXXI, COE)

- **Restauro.** Entendido como a recuperação de imóvel sob o regime de preservação municipal, estadual ou federal, de modo a lhe restituir as características originais, a ser autorizado pelo órgão competente (art. 13, II, COE).

- **Alteração do interior da edificação que não implique modificação na estrutura que interfira na estabilidade da construção**;

- **Modificação do interior da edificação que não implique na redução das condições de acessibilidade e segurança existentes;**

- **Execução de obra e serviço de baixo impacto urbanístico, como:**

    - Construção e demolição de obras complementares (edificação secundária ou parte da edificação que, funcionalmente, complemente a atividade desenvolvida no imóvel) à edificação com área construída de, no máximo, 30,00 m²;

    - Instalação de saliência, com as seguintes características e dimensões em relação ao plano da fachada da edificação: a) elemento arquitetônico, ornato, jardineira, floreira, brise, aba horizontal e vertical, com até 0,40 m de profundidade; b) beiral da cobertura com até 1,50 m (um metro e meio) de largura; c) marquise em balanço, não sobreposta, que avance no máximo até 50% das faixas de recuo obrigatório e com área máxima de 30 metros quadrados;

    - Construção de muro no alinhamento e de divisa;

    - Construção de muro de arrimo com altura máxima de 2 metros;

    - Construção de espelho d'água, poço e fossa;

- Construção de piscina em edificação residencial unifamiliar e unidade habitacional no conjunto de habitações agrupadas horizontalmente;

- Substituição de material de revestimento exterior de parede e piso ou de cobertura ou telhado;

- Passagem coberta com largura máxima de 3 metros e sem vedação lateral.

## SOBRE AS PENALIDADES

O Decreto nº 60.581/2021, regulamenta o controle de ruídos na execução das obras de construção civil no Município de São Paulo, passando a prever o limite de decibéis permitido por determinados tipos de obras a depender do horário e dia da semana, sendo que o descumprimento sujeitará o infrator à aplicação da penalidade.

A penalidade por emitir ruídos acima do permitido e gerar poluição sonora é de multa, cujo valor aumenta a cada infração, bem como intimação para cessar a irregularidade, podendo, porém, chegar até o embargo da obra e criação de obstáculos ao seu acesso.

Nos termos do artigo 5º do Decreto nº 60.581/2021, as penalidades previstas na norma devem ser lidas em conjunto com a Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016 (Lei Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), em especial seu art. 146 e o Quadro 5 do Anexo Integrante da norma. Isto posto, as penalidades previstas pelo Decreto nº 60.581/2021 são as seguintes:

Tabela 5

| Autuação | Penalidade |
|---|---|
| Primeira autuação | Multa + Intimação para cessar a irregularidade |
| Segunda autuação | Multa (dobro do valor) + intimação para cessar a irregularidade |
| Terceira autuação | Multa (triplo do valor) + Embargo da obra |

| | |
|---|---|
| Valor da Multa | R$10.000,00 + Atualização anual pela variação do IPCA, desde 2016. |

Para fins de aplicação desta sequência de penalidades, será considerada reincidência a prática da infração relativa à mesma obra, dentro do prazo de um ano. Ou seja, só será considerada a reincidência quando a data entre as infrações for inferior ao período de um ano, contado a partir da data em que se deu a constatação do ruído que gerou a lavratura do Auto de Fiscalização, independentemente da apresentação de defesa ou recurso.

Caso a aplicação das penalidades previstas não seja suficiente para a cessação do ruído, o art. 7º do Decreto nº 60.581/2021 prevê ainda as seguintes providências:

- **Medidas Penais**: Encaminhar cópias das principais peças da ação fiscal à Delegacia de Polícia, dando notícia da prática, em tese, de crime de desobediência;

- **Medidas Administrativas:** Expedir ofícios ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU), com cópias das principais peças da ação fiscal, para a apuração de responsabilidade profissional;

- **Medidas Judiciais:** Autuar um processo administrativo com as principais peças da ação fiscal e, após parecer jurídico, encaminhá-lo ao Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio da Procuradoria Geral do Município (DEMAP) para as providências de ajuizamento da ação judicial cabível, sem prejuízo do prosseguimento da ação fiscal.

A fiscalização da observância dos parâmetros de incomodidade independe da fiscalização da regularidade da obra, que será exercida pela Subprefeitura competente. Se houver indício de irregularidade da obra, o agente do PSIU deverá comunicar à Subprefeitura responsável para a adoção das providências preconizadas na legislação.

## SOBRE O EMBARGO DA OBRA

Na terceira autuação, ou seja, quando foi constatado ruído pela terceira vez na mesma obra dentro do prazo estipulado, será aplicada a multa no triplo do valor da primeira autuação, e será realizado o embargo

da obra. Nos termos do Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo (Lei nº 16.642 de 9 de Maio de 2017), o embargo é a ordem de paralisação dos trabalhos na obra ou serviço em execução (art. 3º, XII).

Uma vez realizado o embargo administrativo, o infrator só poderá retomar o prosseguimento das atividades no local após sanadas as irregularidades que deram causa à violação aos limites de ruído impostos e após ter sido deferido o pedido de desembargo da obra. Depois do desembargo da obra, caso constatado o cometimento de nova infração, será reiniciado o procedimento fiscalizatório.

Desta forma, para continuidade da obra, o infrator deverá apresentar um pedido formal de desembargo junto ao Diretor do PSIU, que analisará o pedido e publicará um despacho fundamentado com a análise e decisão no Diário Oficial da Cidade.

Apresentado o pedido de desembargo, o Diretor do PSIU terá o prazo máximo de 30 dias para análise e decisão. Não havendo decisão expressa dentro deste prazo, o pedido de desembargo será considerado como deferido. Caso o pedido seja indeferido, caberá recurso ao Coordenador de Posturas Urbanas - COPURB, da Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, no prazo de 15 (quinze) dias.

Todavia, o indeferimento de um pedido de desembargo, seja em primeira, seja em segunda instância administrativa, não impede o posterior protocolamento, a qualquer tempo, de novo pedido de desembargo, desde que sanadas as irregularidades que motivaram o indeferimento anterior.

Se o embargo imposto for desobedecido, ou seja, não houver a paralisação dos trabalhos na obra e dos serviços em execução, será requerida a instauração de inquérito policial, com base no artigo 330 do Código Penal, que estabelece pena de detenção, de quinze dias a seis meses, e multa, no caso de desobediência de ordem legal de funcionário público, e será realizado novo fechamento ou embargo de obra, com auxílio policial, se necessário.

Ainda, constatada a desobediência ao embargo, a fiscalização poderá utilizar meios físicos que criem obstáculos ao acesso, tais como emparedamento, defensas de concreto, tubos de concreto, dentre outros, cujos custos deverão ser apurados e cobrados do infrator.

Nos termos do parágrafo único, do art. 86 do Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, se constatada situação de risco, em vistoria técnica realizada por servidor, pode ocorrer o levantamento parcial do embargo para o fim específico da execução das medidas necessárias à eliminação do risco, ficando condicionado à apresentação de ART ou RRT relacionando os serviços a serem executados e seu cronograma de execução.

## SOBRE OS INFRATORES

Para os fins de aplicação do Decreto nº 60.581/2021, considera-se infrator o proprietário ou possuidor do imóvel e, quando for o caso, o responsável técnico pela obra. Neste sentido, trazemos as definições previstas no Código de Obras Edificações do Município de São Paulo:

- **Proprietário**: a pessoa física ou jurídica, detentora de título de propriedade do imóvel registrado no Cartório de Registro de Imóveis;

- **Possuidor**: a pessoa física ou jurídica, bem como seu sucessor a qualquer título, que tenha de fato o exercício, pleno ou não, de usar o imóvel objeto da obra.

- **Responsável técnico pela obra**: profissional habilitado responsável pela correta execução da obra de acordo com o projeto aprovado e pela instalação e manutenção do equipamento, observadas as normas técnicas aplicáveis, zelando por sua segurança e assumindo as consequências diretas e indiretas advindas de sua atuação.

Ainda, nos termos do art. 7º e 8º do COE, todos os pedidos de documentos de controle da atividade edilícia devem ser subscritos pelo proprietário ou possuidor em conjunto com um profissional habilitado, ou seja, responsável técnico pela obra. Considera-se profissional habilitado o técnico registrado perante os órgãos federais fiscalizadores do exercício profissional, respeitadas as atribuições e limitações consignadas por aqueles organismos.

O proprietário, o possuidor e o profissional habilitado ficam obrigados à observância das disposições do Código de Obras, das regras indispensáveis ao seu cumprimento fixadas no respectivo decreto regulamentar e das normas técnicas aplicáveis, submetendo-se às penalidades previstas nesta lei.

O art. 82 do Código de Obras impõe uma importante forma de identificação dos responsáveis pela obra durante a fiscalização, pois determina que deve ser mantido, no local da obra ou serviço, o documento que comprova o licenciamento da atividade edilícia em execução, sob pena de lavratura de autos de intimação e de multa.

Uma vez constatada a irregularidade, ou seja, a emissão de ruído acima do permitido, o infrator deve ser notificado pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, ou, ainda, por edital nas hipóteses de recusa do recebimento da notificação ou de sua não localização. O infrator será considerado notificado quando encaminhada a notificação por via postal ao endereço constante do cadastro municipal.

## SOBRE A DEFESA E O RECURSO

Contra a aplicação das multas previstas para os casos de constatação de emissão de ruídos acima do permitido, caberá a apresentação de defesa dirigida ao Diretor da Divisão de Silêncio Urbano - PSIU e, na hipótese de indeferimento da defesa, recurso dirigido ao Coordenador de Posturas Urbanas - COPURB, da Secretaria Municipal das Subprefeituras, tal como disposto na Tabela 6[2].

Tabela 6

[2] Nota Informativa: A competência recursal para as infrações de poluição sonora em obras particulares é regida pelo art. 150, § 3º da Lei nº 16.402/2016 (com redação dada pela Lei nº 18.298/2025). Assim, os recursos contra decisões proferidas pela Divisão de Silêncio Urbano - PSIU devem ser dirigidos ao Coordenador da Coordenadoria de Posturas Urbanas – COPURB, encontrando-se derrogadas as competências recursais outrora atribuídas ao Diretor do DEGUOS pelos artigos 8º, § 3º, e 9º, inciso II, do Decreto nº 60.581/2021.

| Instância | Competência |
|---|---|
| Defesa | Diretor da Divisão de Silêncio Urbano - PSIU |
| Recurso | Coordenador de Posturas Urbanas - COPURB |

Sempre que autuado, o infrator receberá, por via postal, um documento denominado Notificação-Recibo (NR-1). Trata-se de um boleto de cobrança enviado ao infrator para que seja efetuado o pagamento da sanção aplicada, não se confundindo tal boleto com o Auto de Fiscalização em si. O prazo para a apresentação da defesa será até a data de vencimento constante desta Notificação-Recibo. Caso seja apresentada a defesa e esta seja indeferida, o autuado receberá uma nova Notificação-Recibo (NR-2) e terá até a data do vencimento do prazo para seu pagamento para apresentar o recurso.