

9/2000, de 17 de Janeiro, sendo o valor obtido superior a 1,3 dB (A) do estabelecido na legislação;

- O processo foi encaminhado para a DMU em ..., para apurar a legalidade da instalação do equipamento de ventilação/extracção;
- Nessa mesma data, foi o proprietário do estabelecimento notificado para no prazo de 30 dias adoptar um conjunto de medidas de cessação da incomodidade verificada, nomeadamente: (i) Substituição técnica dos equipamentos de exaustão/ventilação colocados nas traseiras do estabelecimento (exterior); (ii) Relocalização dos mesmos ou o seu encapsulamento com isolamento acústico; (iii) Insonorização das condutas exteriores;
- Decorrido esse período de 30 dias, verificou-se não ter sido realizado qualquer tipo de intervenção por parte do responsável do estabelecimento para sanar o incómodo sonoro;
- Foi elaborado no aplicativo GIC, o auto de PDI –...;
- Considerando por último, que a violação dos valores limites, a ausência de adopção de medidas na cessação da incomodidade por parte do infractor e a persistência de reclamações relativas ao funcionamento do estabelecimento serão motivos atendíveis para que seja proposto o encerramento preventivo do estabelecimento como medida cautelar.

2. Nessa mesma informação, é solicitado a este Departamento Jurídico o esclarecimento das seguintes questões:

(i) Estes pressupostos são suficientes juridicamente para fundamentarem uma proposta de encerramento preventivo do estabelecimento?

(ii) Como deve ser materializada essa proposta de encerramento?

(iii) A ordem de encerramento deverá ser efectuada pelo Exmo. Senhor Vereador do Pelouro das Actividades Económicas (uma vez que é este o Pelouro que tutela o deferimento do pedido de utilização deste tipo de estabelecimentos) ou pelo Exmo. Vice-Presidente da Câmara Municipal que tutela este Gabinete?

3. Por despacho da Exma. Senhora Chefe de Divisão Municipal de Estudos e Assessoria Jurídica, é-nos solicitada a análise jurídica do pedido formulado.

Análise e enquadramento jurídico:

4. Para efeitos de regulação da produção de ruído, encontram-se fixados no artigo 11.º do Decreto – Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro, que aprovou o Regulamento Geral do Ruído (doravante designado por RGR), os valores limites de exposição, em função da classificação de uma zona como mista ou sensível, determinando-se logo a seguir no artigo 13.º que:

A instalação e o exercício de actividades ruidosas permanentes (como é o caso da laboração de um estabelecimento comercial) em zonas mistas, nas envolventes das zonas sensíveis ou mistas ou na proximidade dos receptores sensíveis isolados estão sujeitos:

- a) Ao cumprimento dos valores limites fixados no artigo 11.º; e
- b) Ao cumprimento do critério de incomodidade.

5. De acordo com a informação constante dos autos, o Gabinete do Ambiente realizou uma medição acústica no interior da habitação da reclamante, nos dias..., no período diurno (isto é, entre as 7 horas e as 20 horas), tendo verificado, na sequência do resultado do ensaio efectuado e das várias amostras recolhidas, que o valor obtido estava acima 1,3 dB (A) do estabelecido na legislação em vigor.

6. Dito de outra forma, tal valor encontra-se acima 1,3 dB (A) do limite máximo estabelecido que é de 6 dB (A), traduzido no valor limite da diferença entre o L_{Aeq} do ruído ambiente que inclui o ruído particular corrigido (L_{Ar}) e o L_{Aeq} , do ruído residual, estabelecidos no n.º 1, do artigo 13.º, ao qual foi adicionado o valor D (1) indicado na tabela anexa ao DL n.º 9/2007, face ao tempo do funcionamento do estabelecimento. Neste caso concreto, e depois de obtidos os devidos esclarecimentos junto do Gabinete de Ambiente, constata-se que o valor obtido é de 61,5% da duração total do período de referência diurno.

7. Verificando-se assim, sem qualquer dúvida, um incumprimento dos limites legais sonoros estabelecidos na alínea b), do n.º 1, do artigo 13.º do DL 9/2007, ou seja, um incumprimento do critério de incomodidade aí estatuído.

8. Nessa sequência, foi o proprietário do estabelecimento notificado, para no prazo de 30 dias adoptar um conjunto de medidas de cessação da situação de incomodidade verificada, já devidamente identificadas no ponto 1 do enquadramento factual.

9. Decorrido aquele prazo sem que o responsável do estabelecimento tivesse sido realizado qualquer tipo de intervenção para minimizar o ruído produzido, e face às inúmeras reclamações relativas ao ruído produzido pelo funcionamento do estabelecimento em causa que continuam a ser registadas neste Município, cumpre agora analisar se perante esta factualidade, poder-se-á ordenar o encerramento preventivo do estabelecimento.

Efectivamente,

10. Reza o artigo 27.º do diploma legal que temos vindo a citar que:

N.º 1 As entidades fiscalizadoras podem ordenar a adopção das medidas imprescindíveis para evitar a produção de danos graves para a saúde humana e para o bem-estar das populações em resultado de actividades que violem o disposto no presente Regulamento.

2 - As medidas referidas no número anterior podem consistir na suspensão da actividade, no encerramento preventivo do estabelecimento ou na apreensão de equipamento por determinado período de tempo.

(...).

11. A adopção de qualquer uma das medidas cautelares previstas no artigo 27.º, como medidas provisórias e urgentes que são por natureza, só deverão ser ordenadas quando o ruído produzido por qualquer equipamento ou actividade ruidosa permanente ou temporária, para além de ser nocivo ou incomodativo para quem habite ou permaneça em locais onde se fazem sentir os efeitos dessa fonte de ruído, **possa causar danos graves para a saúde humana e para o bem estar das populações.**

12. Assim, se após a valoração do resultado do ensaio acústico efectuado e das várias amostras recolhidas, se se entender do ponto de vista técnico, que o nível de ruído produzido ou a situação de incomodidade sonora detectada, para além de violar a disposição constante do 13.º do R.G.R, provoca danos para a saúde humana e para o bem estar das populações,

isto é, tem um efeito prejudicial na saúde ou na qualidade de vida das pessoas, então somos forçados a concluir que neste caso, haverá fundamento para que seja ordenado o encerramento preventivo do estabelecimento.

13. E a adopção de qualquer uma destas medidas cautelares previstas no n.º 2 do artigo 27.º, **presumem-se decisões urgentes**, devendo a entidade competente, sempre que possível, proceder à audiência do interessado, concedendo-lhe prazo não inferior a três dias para se pronunciar. – cfr. n.º 3, do artigo 27.º e alínea a), do n.º 1, do artigo 103.º do Código do Procedimento Administrativo.

14. Esclarecidas que estão as duas primeiras questões suscitadas, cumpre agora determinar a quem compete ordenar a medida cautelar proposta pelo Gabinete do Ambiente e que se traduz no encerramento preventivo do estabelecimento.

15. Contrariamente ao que sucedia no diploma anterior¹, no qual era estabelecido expressamente no artigo 27.º que:

«O presidente da câmara municipal, o governador civil, o inspector-geral do Ambiente e o director regional do ambiente e do ordenamento do território, no âmbito das respectivas competências, podiam ordenar fundamentadamente as medidas imprescindíveis para evitar danos graves para a segurança das populações ou para a saúde pública, as quais poderiam consistir na suspensão da actividade, no encerramento preventivo do estabelecimento ou na apreensão de equipamento por determinado período de tempo», agora é referido no artigo 27.º do actual Regulamento Geral do Ruído, que as medidas cautelares aí previstas poderão ser ordenadas pelas entidades fiscalizadoras.

16. E são consideradas entidades fiscalizadoras nos termos do artigo 26.º do RGR: a Inspecção – Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, a entidade responsável pelo licenciamento ou autorização da actividade, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, as câmaras municipais e polícia municipal, no âmbito das respectivas atribuições e competências, entre outras entidades.

¹ Decreto – Lei n.º 292/2000, de 14 de Novembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto – Lei n.º 259/2002, de 23 de Novembro.

17. Da leitura deste normativo legal por confronto do que era estabelecido anteriormente, é possível concluir que o legislador passou a atribuir à pessoa colectiva de direito público a competência para ordenar as medidas cautelares, cometendo no entanto uma imprecisão jurídica ao referir-se na alínea d) do artigo 26 a “*câmaras municipais no âmbito das suas atribuições*”, pois deveria referir-se a municípios, já que só estes têm atribuições enquanto os seus órgãos têm competências.

18. Efectivamente, a competência é o conjunto de funções ou poderes funcionais conferidos por lei ao órgão da pessoa colectiva a que pertence, com vista ao desempenho das atribuições desta. O conceito de competência dá assim a medida das actividades que, de acordo com o ordenamento jurídico corresponde a cada órgão.

19. Assim sendo, importa agora determinar a que órgão do Município compete ordenar qualquer uma das medidas cautelares previstas no artigo 27.º do RGR.

20. Nos termos do disposto na alínea d) do n.º 7 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99², de 18 de Setembro, na sua actual redacção, compete à câmara municipal exercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município.

21. Assim sendo, e dado que a competência acima referida, pode ser objecto de delegação e subdelegação, foi a mesma subdelegada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal do Porto, em todos e cada um dos vereadores, através da Ordem de Serviço n.º 47/2005, na versão actualizada.³

22. Encontrando-se assim aquela competência subdelegada quer no Senhor Vice-presidente da Câmara Municipal e Vereador do Pelouro do Ambiente, Dr. Álvaro Castelo Branco, quer no Vereador das Actividades Económicas e da Protecção Civil, Dr. Manuel Sampaio Pimentel.

Ora,

² Lei que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

³ Esta Ordem de Serviço foi alterada pelas Ordens de Serviço n.ºs 44/06 e 62/06, tendo sido ainda aditada pela O.S 9/07.

23. Foi já prestada por este Departamento Jurídico a informação I/45009/CMP, que se pronunciou sobre as atribuições do Gabinete do Ambiente (GA) e do Gabinete das Actividades Económicas (G.A.E.) na instrução e tramitação de reclamações decorrentes do funcionamento de actividades ruidosas permanentes, designadamente, da laboração dos estabelecimentos de restauração e bebidas cuja instalação se encontra licenciada ou autorizada, tendo concluído entre o mais, que:

- Que a competência para fiscalizar o cumprimento do Regulamento Geral do Ruído pertence ao Gabinete do Ambiente, já que nesta matéria específica, são estes os serviços que estão em melhores condições, quer técnicas quer em termos de recursos humanos, para aferir e valorar o incumprimento do R.G.R. detectado e em função dele propor, para além da adopção das medidas necessárias à redução do ruído previstas no n.º 2 do artigo 13.º, a adopção das medidas, que a título cautelar se revelem imprescindíveis para evitar a produção de danos graves para a saúde humana e bem estar das populações nos termos previstos no artigo 27.º.

24. Se assim é, na nossa opinião, a competência para ordenar qualquer uma das medidas cautelares previstas no artigo 27.º do RGR pertence ao Dr. Álvaro Castelo Branco, Vereador com o Pelouro do Ambiente.

25. Sem prescindir do que acabou de ser dito, poderia agora equacionar-se se, ao estabelecer-se na alínea p), do n.º 2, do artigo 68.º da Lei das Autarquias Locais, que compete ao presidente da câmara “*determinar a instrução dos processos de contra-ordenação e aplicar as coimas nos termos da lei, com a faculdade de delegação em qualquer dos restantes membros da câmara*”, não estaria aqui incluída a competência para ordenar a adopção das medidas cautelares previstas no artigo 27.º do RGR.

26. Parece-nos que não, já que estas medidas não se confundem com as sanções acessórias que nos termos do artigo 29.º poderão ser aplicadas no âmbito do procedimento contra-ordenacional. Com efeito, as medidas cautelares poderão ser determinadas, independentemente da instauração e pendência de um processo de contra-ordenação, já que a sua aplicação pressupõe sempre ou tem como fundamento, a salvaguarda da saúde pública e do ambiente, que são atingidos de forma grave, se tais medidas não forem aplicadas⁴.

⁴ A este respeito veja-se o Acórdão do S.T.A. de 19-05-2005, proferido no processo n.º 048346.

Conclusões:

1.ª A adopção de qualquer uma das medidas cautelares previstas no artigo 27.º, como medidas provisórias e urgentes que são por natureza, só deverão ser ordenadas quando o ruído produzido por qualquer equipamento ou actividade ruidosa permanente ou temporária, para além de ser nocivo ou incomodativo para quem habite ou permaneça em locais onde se fazem sentir os efeitos dessa fonte de ruído, possa causar danos graves para a saúde humana e para o bem estar das populações;

2.ª E a adopção de qualquer uma destas medidas cautelares **presumem-se decisões urgentes**, devendo a entidade competente, sempre que possível, proceder à audiência do interessado, concedendo-lhe prazo não inferior a três dias para se pronunciar. – cfr. n.º 3, do artigo 27.º e alínea a), do n.º 1, do artigo 103.º do Código do Procedimento Administrativo;

3.ª De acordo com o disposto no n.º 1, do artigo 27.º do Regulamento Geral do Ruído, as medidas cautelares poderão ser ordenadas pelas entidades fiscalizadoras, sendo estas, entre outras entidades, as câmaras municipais e polícia municipal, no âmbito das respectivas atribuições e competências (artigo 26.º do RGR);

4.ª Nos termos do disposto na alínea d) do n.º 7 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na sua actual redacção, compete à câmara municipal exercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município, competência que pode ser objecto de delegação e subdelegação, tendo a mesma sido subdelegada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal do Porto, em todos e cada um dos vereadores, através da Ordem de Serviço n.º 47/2005, na versão actualizada;

5.ª Verificando-se que de acordo com a informação jurídica I/45009/CMP, foi considerado que a competência para fiscalizar o cumprimento do Regulamento Geral do Ruído pertence ao Gabinete do Ambiente, então na nossa opinião, a competência para ordenar qualquer uma das medidas cautelares previstas no artigo 27.º do citado Regulamento pertence ao Dr. Álvaro Castelo Branco, Vereador com o Pelouro do Ambiente.

É este, salvo melhor parecer, o nosso entendimento.

A Jurista

(Paula Melo)