

Exm.º Senhor
Governador Civil do Distrito de Faro
Número:57/ A/96
Processo:R-1795/94
Data:18.07.1996
Área: A1

Assunto:AMBIENTE - RUÍDO - BAR - ESTABELECIMENTOS SIMILARES - MEDIDAS DE POLÍCIA - GOVERNADOR CIVIL - REGULAMENTO POLICIAL - REPRESTINAÇÃO.

Sequência: Sem resposta

I- Exposição de Motivos

1. Tomei conhecimento, por Reclamação e exposição documentada, que a Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais do Algarve promoveu a realização de ensaios destinados a aferir da conformidade da actividade exercida pelo estabelecimento similar de bar "...", sito no Edifício ..., Rua ..., em Portimão, com os limites acústicos fixados pelo art.º 14.º do Regulamento Geral sobre o Ruído (aprovado pelo Decreto- Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, e alterado pelo Decreto- Lei n.º 292/89, de 2 de Setembro).
2. Concluíram as medições realizadas, ambas na fracção correspondente ao 2.º B do edificio ..., a primeira das quais, entre as 22 horas de 3 de Maio de 1994 e as 00,30 horas de 4 de Maio de 1994, e a segunda no período compreendido entre a 1 hora e as 3 horas da madrugada de 3 de Agosto de 1995, que os níveis sonoros emitidos pelo estabelecimento reclamado excedem os limites legalmente prescritos, pelo que o mesmo mantém funcionamento ilegal (v.d. documentação reproduzida em anexo).
3. Na sequência de pedido de esclarecimentos formulado pela Provedoria de Justiça em 19.01.1996, quanto à observância dos condicionalismos previstos no dito Regulamento, manifestou o Governo Civil do Distrito de Faro que as recentes alterações legislativas introduzidas pelos Decretos- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, e n.º 327/95, de 5 de Dezembro, determinaram a perda de competências atribuídas aos Governos Cívicos, pelo Regulamento Geral sobre o Ruído, aprovado pelo Decreto- Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, na redacção do Decreto- Lei n.º 292/89, de 2 de Setembro, em matéria de fiscalização (cfr. art.º 33.º do citado diploma). A posição assumida por esse Governo Civil induz- me a formular as considerações seguintes:
4. O Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, alterou o Estatuto dos Governadores Cívicos, conferindo nova redacção ao disposto nos artigos 2.º, 4.º, 7.º e 24.º do Decreto- Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, e aprovou o regime jurídico do licenciamento das actividades contempladas no art.º 1.º.
 - 4.1. Dispunha o art.º 4.º, n.º 3, al. c) do Decreto- Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, que aprovou o Estatuto dos Governadores Cívicos, competir a este Órgão, no exercício de funções de polícia, a elaboração de regulamentos distritais, a aprovar pelo Governo, designadamente por despacho do Ministro da Administração Interna, sobre matérias da sua competência policial que não sejam objecto de lei ou regulamento geral.
 - 4.2. Esta norma foi expressamente revogada pelo art.º 2.º do Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, preceituando o actual art.º 4.º, n.º 3, al. d) que:
"Compete ao governador civil, no exercício de funções de polícia, propor ao Ministro da Administração Interna a elaboração dos regulamentos necessários à boa execução das leis que estabelecem o modo de exercício das suas competências " e
 - 4.3. Compete igualmente ao Governador Civil, de acordo com a nova redacção conferida ao art.º 4.º, n.º 3, al. c), do Decreto- Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, no exercício daquelas funções, assegurar a observância das leis e regulamentos. Este poder/ dever foi aditado ao elenco das funções policiais do governador civil pelo Decreto- Lei n2 316/95, de 28 de Novembro.
5. O Decreto- Lei n.º 327/95, de 5 de Dezembro, diploma que iniciou a sua vigência em 1 de Janeiro de 1996,

aprovou o regime jurídico da instalação e funcionamento dos empreendimentos turísticos, dispondo, em especial, sobre o regime de cada tipo de estabelecimento turístico, em regulamentos anexos.

5.1. Assim, o Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, foi objecto de revogação nos termos estipulados no art.º 16.º, n.º 1, al. g), mantendo- se, não obstante a sua aplicação aos projectos de empreendimentos turísticos que integrem as previsões das alíneas a) e b), do n.º 1, do art.º 2.º do Decreto- Lei n.º 327/95 (projectos reportados a estabelecimentos a instalar em municípios sem plano director municipal eficaz, e projectos em apreciação nas câmaras municipais ou na Direcção- Geral do Turismo em 1 de Janeiro de 1996).

5.2. De entre os projectos mencionados, os primeiros passaram a ser submetidos à observância dos requisitos legais de qualificação e classificação fixados pelo Decreto- Lei n.º 327/95, de 5 de Dezembro, enquanto que os demais projectos se têm de conformar, tão só, com os requisitos previstos no Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, e legislação complementar.

5.3. O licenciamento dos estabelecimentos que o Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, designou como hoteleiros e similares dos hoteleiros continua, nas situações referidas, a ser cometido aos governadores civis, subsistindo a competência prevista no art.º 37.º daquele diploma relativo à emissão de alvará de autorização de abertura de tais estabelecimentos, ainda que circunscrita aos projectos delimitados.

6. Deve reconhecer- se, porém, que as alterações vindas de citar não prejudicam o exercício das competências que o Regulamento Geral sobre o Ruído conferiu aos governadores civis.

É a seguinte a redacção do art.º 33.º do Decreto- Lei n.º 251/87, de 24 de Junho:

"A competência para a fiscalização do cumprimento das disposições constantes do presente Regulamento cabe às autoridades policiais e às entidades com superintendência técnica em cada sector".

6.1. Ora, tendo a Assembleia da República, através da Resolução n.º 10/96, de 17 de Fevereiro, recusado a ratificação do Decreto- Lei n.º 327/95, de 5 de Dezembro, e expressamente ripristinado o regime constante do Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, menos dúvidas podem suscitar- se quanto à afirmação da plenitude dos poderes fiscalizatórios dos governadores civis em matéria de ruído, aos quais se encontra cometido o licenciamento da actividade hoteleira e similar.

Dispõem os governadores civis de superintendência técnica sobre aquele sector, competindo- lhes proceder à emissão de alvará de licença de abertura quanto aos estabelecimentos hoteleiros e similares dos hoteleiros, nos termos definidos nos regulamentos policiais distritais, e como poderes instrumentais de tal faculdade, coordenar os respectivos processos licenciatórios, vistoriar os estabelecimentos, recolher pareceres e autorizações das demais entidades.

O exercício de tais poderes obedece aos termos prescritos em regulamento (cfr. art.º 37.º, n.º 1, art.º 38.º, n.º 1, e art.º 83.º do Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro), constituindo as disposições dos regulamentos de polícia distritais, em matéria de exercício da actividade hoteleira e similar, normas que desenvolvem o regime fixado pelo Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro.

6.2. Prevêem aqueles regulamentos o poder dos governos civis aprovarem os horários de funcionamento de estabelecimentos hoteleiros e similares e fixam, em concretização do regime legal, disposições específicas quanto ao exercício de actividades ruidosas.

6.3. Não só superintendem os governadores civis sobre o exercício da actividade hoteleira e similar como, em geral, constituem autoridades policiais, para efeitos do disposto no art.º 33.º do Decreto- Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, enquanto lhes compete a prevenção de atentados à ordem pública e de perigos para os interesses públicos, em especial, mediante a aplicação de medidas de polícia desde que, naturalmente, respeitando as exigências constitucionais.

6.4. Marcello Caetano definiu a polícia como o "modo de actuar da autoridade administrativa, que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazerem perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir".

Os Governadores Civis integram a polícia administrativa, essencialmente caracterizada pelo seu carácter preventivo, e que se contrapõe à noção de polícia judiciária cuja actuação prossegue fins de repressão penal.

6.5. Também o regime introduzido pelo Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, não determinou a perda de competências fiscalizadoras do Governador Civil, em matéria de ruído.

A revogação do art.º 4.º, n.º 3, al. c), do Decreto- Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, não constitui motivo de caducidade da totalidade do corpo de normas que compõem os regulamentos policiais.

6.6. De entre as disposições vertidas nos regulamentos distritais importará destrinçar, a fim de apurar quanto ao alcance da mencionada revogação, as que versam sobre matérias da competência policial dos governadores civis, não disciplinadas por lei ou regulamento, e as que se encontram directa e imediatamente ligadas a uma determinada lei que se propõem executar.

6.7. Com efeito, quanto às disposições complementares de lei ou regulamento, não se habilitam os regulamentos policiais em vigor à data da publicação do Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, no preceito contido no art.º 4.º, n.º 3, al. c), do Decreto- Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, ora revogado, que concedeu aos governadores civis competência para a elaboração de regulamentos distritais independentes, tão só.

Repristinado o Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, mantém os regulamentos policiais plena vigência no que toca às normas que integram o corpo do regulamento e que se propõem executar aquele diploma.

6.8. Enquanto vigorar a lei habilitante, subsistirá, de igual modo, a eficácia das normas que a desenvolvem, consoante se dispõe no art.º 119.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, norma relativa à aplicação dos regulamentos no tempo, e nos termos da qual "os regulamentos necessários à execução das leis em vigor não podem ser objecto de revogação global sem que a matéria seja simultaneamente objecto de nova regulamentação".

6.9. Por força daquele princípio, há- de perdurar, de igual modo, a obrigatoriedade dos preceitos regulamentares que executem o regime aprovado pelo Decreto- Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, e alterado pelo Decreto- Lei n.º 292/89, de 2 de Setembro.

6.10. Noto que já o art.º 4.º, n.º 1, do Decreto- Lei n.º 271/84, de 6 de Agosto, que fixou condicionalismos ao licenciamento de actividades ruidosas, atribuíra aos governadores civis a faculdade de consagrar, nos regulamentos de polícia, medidas preventivas, fiscalizadoras e sancionadoras adequadas ao cumprimento da disciplina que instituiu.

6.11. Cessaram vigência as disposições dos regulamentos policiais sobre matéria regulada em anexo ao Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, as quais, se propõem disciplinar autonomamente determinadas actividades, não revestindo conexão com uma lei específica.

Entende a doutrina que a força vinculante de um regulamento autónomo cessa por motivo da publicação posterior de uma lei sobre a mesma matéria, bem como pela cessação da competência regulamentar da autoridade que o elaborou (Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, volume 1, p.111).

Em especial, e no tocante às disposições que não se compaginem com a disciplina que o Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, fixou em matéria de licenciamento das actividades de guarda- nocturno, venda ambulante de lotarias, arrumador de automóveis, realização de acampamentos ocasionais, exploração de máquinas automáticas, mecânicas, eléctricas e electrónicas de diversão, realização de espectáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares ao ar livre, venda de bilhetes para espectáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda, realização de fogueiras e queimadas e realização de leilões, merece ser invocado o princípio da prevalência da lei sobre o regulamento, em virtude do qual os regulamentos existentes ficam revogados pela publicação de uma lei que disponha contrariamente às suas regras (vd. op. cit., p. 96).

6.12. Acresce ter o Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, como expus já, confiado ao Governador Civil a incumbência de velar pela observância das leis e regulamentos e, como tal, sempre que concorram os pressupostos de sua aplicação, das prescrições estabelecidas pelo Regulamento Geral sobre o Ruído

pressupostos da sua aplicação, das prescrições estabelecidas pelo Regulamento Geral sobre o Ruído.

7. Em particular, observo que não se encontra o Governo Civil inibido de proceder à fixação de condicionalismos quanto ao exercício de actividades ruidosas, faculdade que encontra expressão legal na previsão do art.º 20.º, n.º 3, do Regulamento Geral sobre o Ruído, e lhe assiste enquanto entidade licenciadora dos estabelecimentos similares e hoteleiros.

8. Por fim, devo recordar a interdição legal de funcionamento de casas de espectáculos, discotecas, bares e estabelecimentos congéneres licenciados, cujas instalações não disponham de condições adequadas de isolamento acústico, no período compreendido entre as 24 horas e as 8 horas (cfr. art.º 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 271/84, de 6 de Agosto).

II- Conclusões

De acordo com a motivação exposta, entendo exercer a faculdade que me é atribuída pelo art.º 20.º, n.º 1, al. a) do Estatuto do Provedor de Justiça, (Lei n.º 9/91, de 9 de Abril), e como tal,

RECOMENDO a V.ª Ex.ª:

a) que determine a intimação do proprietário do estabelecimento similar sito na Rua ..., Praia da Rocha, cujo funcionamento desrespeita a prescrição contida no art.º 14.º do Regulamento Geral sobre o Ruído, para de proceder à execução de obras de isolamento da fracção ocupada pelo estabelecimento, sem prejuízo de proceder à adaptação ou transformação dos equipamentos afectos ao exercício das actividades licenciadas, em prazo fixado por V.ª Ex.ª, tendo em conta a natureza dos trabalhos a executar, sob pena de ordem de encerramento do estabelecimento.

b) que determine que, enquanto não se mostrem concluídos os trabalhos de insonorização ordenados, o estabelecimento "Colombus Pub" se mantenha encerrado entre as 24 horas e as 8 horas, em cumprimento da prescrição contida no art.º 3.º, n.º 2 do Decreto- Lei n.º 271/84, de 6 de Agosto.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel