

Directora Regional do Ambiente e Recursos Naturais de Lisboa e Vale do Tejo
Processo:R-2133/96
Número: 74/ A/96
Data:09.10.1996
Área: A1

Assunto:AMBIENTE - RUÍDO - OBRAS PÚBLICAS - METROPOLITANO - DESCANSO NOCTURNO - HORÁRIO DE LABORAÇÃO - DIREITOS DE PERSONALIDADE - CONTRA- ORDENAÇÃO.

Sequência: Acatada

Exposição de Motivos

A) Da queixa

1. O Provedor de Justiça recebeu uma reclamação relativa às obras que a empresa Metropolitano de Lisboa, E.P., promove para a construção da futura Estação dos Olivais.
2. A queixa aponta que os mencionados trabalhos de construção civil tiveram início há cerca de um ano e são causadores de grande incomodidade, em especial, pelos níveis de ruído produzido.
3. Com efeito, a instalação do estaleiro de obras foi feita no topo da Avenida Cidade de Luanda, nos Olivais - junto às residências dos reclamantes - pelo que, a acrescer aos trabalhos de perfuração, escavação, soldadura e outros ocorridos no subsolo, são realizados movimentos com máquinas pesadas (v.g. gruas, retroscavadoras, betoneiras) com actividades que implicam um substancial aumento da produção de ruído.

B) Da intervenção do Provedor de Justiça

4. O Metropolitano de Lisboa, E.P. é uma pessoa colectiva de direito público, cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto- Lei n.º 439/78, de 30 de Dezembro, e que tem por objecto "manter e desenvolver o funcionamento regular do serviço público de transporte colectivo fundado no aproveitamento do subsolo da cidade de Lisboa e zonas limítrofes (...)" (cfr. art.º 2.º, n.º 1, dos Estatutos).
5. Nos termos do disposto no art.º 2.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, a acção do Provedor de Justiça exerce-se, também, no âmbito das empresas públicas, pelo que a função de promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, bem como de defesa da justiça e legalidade do exercício dos poderes públicos deve ser assegurada perante o Metropolitano de Lisboa, E.P. .

C) Do Regulamento Geral sobre o Ruído

6. O Regulamento Geral sobre o Ruído (abreviadamente R.G.R.) elenca as categorias de actividades a que se aplica o seu regime jurídico. Assim, nos termos do disposto no art.º 2.º, a construção de edifícios - incluindo a sua implantação e compartimentação - (sejam para habitação, escolares, hospitalares ou para indústria, comércio e serviços); a laboração de indústrias, comércio e serviços (tanto no que concerne ao ruído produzido para o exterior, como os níveis sonoros verificados no interior dos edifícios); o tráfego - rodoviário, ferroviário e aéreo - (incluindo a utilização das vias de comunicação) e a sinalização sonora (compreendendo os avisadores sonoros, os sinais privativos, a sinalização sonora em edifícios e os alarmes contra intrusão), são as actividades compreendidas no âmbito de aplicação do Decreto- Lei n.º 251/87, de 24 de Junho (cfr. alíneas a) a f), do art.º 2.º, do R.G.R.).
7. Não obstante esta ampla enumeração, o disposto na alínea g) do mesmo artigo vem submeter à disciplina do R.G.R. todas as "actividades geradoras de ruído (...) que possam causar incomodidade", ou seja, a globalidade das acções - uma vez que todas são susceptíveis de causar incomodidade pelos níveis de ruído produzido - está sujeita ao regime jurídico contido no Regulamento Geral sobre o Ruído.

8. No art.º 20.º, integrado no capítulo relativo às actividades ruidosas, definia- se, na versão originária, os requisitos a que deveria obedecer o licenciamento dos locais destinados a espectáculos, diversões e outras actividades ruidosas.

9. O limite sonoro máximo permitido era de 10 dB (A), uma vez que, nos termos da alínea a) deste art.º 20.º, a diferença entre o valor do nível sonoro contínuo equivalente, corrigido do ruído proveniente dos locais em questão, e o valor do nível sonoro do ruído de fundo, que é excedido, num período de referência, em 95% da duração deste (L95), deveria ser inferior ou igual aquele valor.

10. Por outro lado, a realização de espectáculos ao ar livre, em tendas ou instalações provisórias, fixas ou móveis, deveria, nos termos do art.º 21.º, obedecer ao disposto no art.º 20.º.

11. O Decreto- Lei n.º 292/89, de 2 de Setembro, veio alterar a redacção, entre outros, dos art.ºs 20.º e 21.º, deixando inalterado o limite de 10 dB (A).

12. Contudo, a nova redacção do n.º 2 do art.º 20.º introduziu uma presunção juris tantum, nos termos da qual, a licença ou a imposição de condicionalismos para a realização de espectáculos, diversões ou quaisquer actividades ruidosas se tem por concedida sob condição do respeito por aquele limite.

13. No art.º 21.º, dispendo- se, como na anterior redacção, sobre espectáculos e actividades ruidosas, públicas ou privadas, alargou- se, no entanto, a natureza dos seus condicionamentos. Nestes termos, só pode ser autorizada a realização de actividades ruidosas nas proximidades de edifícios de habitação, escolares, hospitalares ou similares e de estabelecimentos hoteleiros e meios complementares de alojamento, quando:

a) Seja respeitado o limite sonoro máximo de 10 dB (A);

b) Ocorra a sua suspensão - entre as 22,00 e as 8,00 horas do dia seguinte, de domingo a quinta- feira;- entre as 24,00 e as 8,00 horas do dia seguinte, à sexta- feira, ao sábado e nas vésperas de dias feriados.

14. Excepcionalmente, pode ser autorizado (pelo Governador Civil) o funcionamento ou o exercício contínuo dos espectáculos ou das actividades ruidosas, por ocasião dos festejos tradicionais das localidades, salvo se na proximidade de edifícios hospitalares ou similares.

15. No n.º 3 do art.º 20.º - a que correspondia o anterior n.º 2 - determina- se competir às entidades competentes para o licenciamento ou autorização, ouvidas as entidades fiscalizadoras, a imposição, expressamente e a título excepcional, dos condicionamentos tendentes ao cumprimento das imposições do Regulamento Geral sobre o Ruído.

16. No art.º 33.º do Decreto- Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, dispõe- se sobre a competência para fiscalizar o cumprimento das disposições do R.G.R. Primeiro foi confiada às autoridades policiais e às entidades com superintendência técnica em cada sector. Com a entrada em vigor do Decreto- Lei n.º 292/89, para além destas entidades, a competência foi estendida ao director regional do ambiente e recursos naturais.

17. No n.º 3 do art.º 21.º - totalmente inovador em relação à redacção inicial do Decreto- Lei n.º 251/87 - "impõe- se a suspensão imediata, pela intervenção da autoridade policial, oficiosamente ou a pedido de qualquer interessado, das actividades que produzam ruído a níveis superiores a 10 dB (A), ou dos que se realizem entre as 22,00 e as 8,00 horas, nos domingos, terças- feiras, quartas- feiras e quintas- feiras, ou entre as 24,00 e as 8,00 horas, às sextas- feiras, sábados e vésperas dos dias feriados".

18. Os poderes de fiscalização incluem, nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 33.º, a realização de vistorias e ensaios julgados pertinentes.

19. Constituem contra- ordenações, nos termos do disposto no art.º 36.º, as infracções ao preceituado, entre outros, no n.º 4 do art.º 20.º (violação das condições de licenciamento) e n.ºs 1 e 2 do art.º 21.º (realização de actividades produzindo ruído a níveis superiores a 10 dB (A), depois das 22,00, nos domingos, terças- feiras, quartas- feiras e quintas- feiras, ou depois das 24,00, às sextas- feiras, sábados e vésperas dos dias feriados).

20. O processamento das contra-ordenações e a aplicação das coimas competem às entidades com superintendência técnica em cada sector (determinada em razão da matéria), ao director regional do ambiente e dos recursos naturais e às autoridades sanitárias concelhias ou distritais (cfr. art.º 37.º).

D) Da caracterização acústica

21. Face ao teor da reclamação, e atendendo ao disposto no Regulamento Geral sobre o Ruído, designadamente no seu art.º 33.º, foi solicitado a V.ª Ex.ª, Senhora Directora Regional do Ambiente e Recursos Naturais de Lisboa e Vale do Tejo, a realização de um exame acústico para determinar o nível de emissão de ruído verificado na habitação de um dos reclamantes.

22. Em 17 e 19 de Julho p.p., foram realizadas as medições acústicas de avaliação do grau de incomodidade sonora.

23. Esquemáticamente, os exames realizados obtiveram os seguintes resultados, conforme descrição do técnico responsável pela medição:

Local do ensaio

Avenida Cidade de Luanda, n.º 486, 6.º esq., em Lisboa

Período do ensaio

ruído perturbador - 01,00/01,30

ruído de fundo - 23,00/24,00

Resultados obtidos

ruído perturbador - 47,0 dB (A)

ruído de fundo - 35,5 dB (A)

Comentários:

Ruído Perturbador

1. O ruído perturbador é a incomodidade sonora resultante das obras de alargamento da rede do metropolitano, as quais se desenrolam, ininterruptamente, durante as 24 horas do dia.
2. As mencionadas obras são levadas a cabo a uma distância de 5/10 metros dos edifícios onde residem os reclamantes.
3. O local da medição não é o mais exposto ao ruído.
4. O ruído medido naquela ocasião foi causado por gruas, retroscavadoras e trabalhos (não individualizáveis) no estaleiro; não estavam em funcionamento betoneiras, martelos pneumáticos e camiões.

Ruído de fundo

1. A Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais de Lisboa e Vale do Tejo solicitou à Secretaria de Estado dos Transportes que notificasse a empresa responsável pelas obras, para que suspendesse os trabalhos, durante a realização do ensaio.
2. Mesmo no período de suspensão, foi produzido algum ruído constante proveniente da obra. Assim, o nível de ruído de fundo sofreu um acréscimo anormal.
3. Os valores apresentados incluem, igualmente, a medição de toque de música com intensidade elevada, proveniente do Centro Comercial dos Olivais. Não sendo, segundo os moradores, uma situação usual, também por esta via ocorreu alteração (por excesso) no nível sonoro do ruído de fundo.
4. A fonte sonora mais representativa do local, e que caracteriza mais significativamente o ruído de fundo, é o tráfego rodoviário.

Interpretação dos resultados

O apuramento da incomodidade sonora é feito medindo a diferença entre o nível sonoro contínuo equivalente, corrigido do ruído proveniente dos locais em questão, e o valor do nível sonoro do ruído de fundo, que é excedido, num período de referência, em 95% da duração deste (L95). Por outras palavras: a diferença entre o nível sonoro contínuo equivalente do ruído perturbador (L_{eq}) e o nível sonoro do ruído de fundo, excedido

nível sonoro contínuo equivalente do ruído perturbador (Leq), e o nível sonoro do ruído de fundo, excedido em 95% do tempo de referência (L95).

Assim:

$$(Leq + correção) - L95 = 47.0 - 35.5 = 11.5 \text{ dB (A)}$$

Conclusões

Como se referiu, a diferença entre o ruído perturbador (Leq) e o ruído de fundo ambiente (L95) é de 11.5 dB (A).

Uma vez que, nos termos dos termos da alínea a) deste art.º 20.º, a diferença entre o valor do nível sonoro contínuo equivalente, corrigido do ruído proveniente dos locais em questão, e o valor do nível sonoro do ruído de fundo, que é excedido, num período de referência, em 95% da duração deste (L95), deveria ser inferior ou igual a 10 dB (A), concluiu-se pela procedência da reclamação.

E) Dos Acórdãos da Relação de Lisboa, de 01/02/57 (Providência Cautelar) e de 02/03/60 (Processo n.º 6571, 2ª secção), dos direitos de personalidade afectados e da Constituição da República Portuguesa

24. Já em 1957 e em 1960 o Tribunal da Relação de Lisboa - em Acórdãos tão inovadores para a época quanto prenunciadores do direito a um ambiente propício à saúde e ao bem-estar das pessoas (hoje, assegurado pela Lei de Bases do Ambiente e pelo direito fundamental contido no art.º 66.º, n.º 1, da Constituição) - concluía, referindo-se aos custos inerentes à suspensão dos trabalhos de construção do metropolitano, que "(...) não se vê que esses prejuízos, de ordem material como são, devam prevalecer sobre os interesses da saúde e da vida dos habitantes de Lisboa" (cfr. texto do Acórdão de 1 de Fevereiro de 1957).

25. Com efeito, o que se discutia era um pedido de suspensão de obras - desde as 00,00 horas de cada dia até às 8,00 horas do dia seguinte - por forma a permitir o repouso e o sono dos moradores da área em causa, salvaguardando o seu bem-estar e a sua saúde.

26. Então, a protecção dos direitos de personalidade vinha erigida em única possibilidade de defesa dos cidadãos afectados pela degradação do ambiente humano e ecologicamente equilibrado. A polícia administrativa do ruído cingia-se à salvaguarda da ordem pública.

27. Hoje, a protecção e a valorização do ambiente - assim como a promoção do bem-estar e da qualidade de vida - são tarefas fundamentais do Estado Português (cfr. alíneas d) e e), do art.º 9.º, C.R.P.). E a Constituição propugna o "direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado", bem como o dever de todos o defenderem (cfr. art.º 66.º, n.º 1, da C.R.P.).

28. Mas, mais do que o mero direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, outros direitos pessoais de cariz fundamental estão em causa neste processo. Aliás, como já era defendido no citado acórdão de 1957, se "o sono é um estado fisiológico imprescindível à saúde e à vida, bem pode dizer-se que o direito à vida está envolvido neste pleito. Ainda que o não estivesse, está- o pelo menos o direito à saúde, que se compreende no direito à integridade pessoal e consequentemente num dos chamados direitos originários ou primitivos: o direito à existência (...)".

29. Não tendo perdido a sua autonomia, nem, certamente, o valor de bens jurídicos essenciais, aqueles direitos de personalidade aparecem hoje reflectidos, na expressão que adquiriram face dos poderes públicos, no direito ao ambiente e qualidade de vida.

30. Por esta razão, impõe-se com acrescida justificação o combate à produção de ruído, como forma de promoção de um ambiente mais sadio e como meio de salvaguarda da saúde e bem-estar dos cidadãos.

F) Do poder vinculado de instaurar procedimento de contra-ordenação por violação do disposto nos art.ºs 20.º, n.º 1 e 21.º, n.º 1, do R.G.R.

31. O teor do Relatório de Avaliação do Grau de Incomodidade Sonora, revelou a existência de uma situação

de violação ao R.G.R. A verificação de ter sido excedido o limite máximo permitido de produção de ruído, não pode deixar de conduzir, nos termos do disposto no n.º 2, do art.º 37.º, do R.G.R., à instauração de processo contra-ordenacional.

32. Com efeito, a incumbência de fiscalização do cumprimento das disposições do Regulamento, conferida, no presente caso, a V.ª Ex.ª, Senhora Directora Regional, vem acompanhada da competência para o processamento das contra-ordenações respectivas (cfr. art.ºs 33.º, n.º 1 e 37.º, n.º 2, do R.G.R., na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 292/89, de 2 de Setembro).

33. A limitação da discricionariedade não se esgota, porém, na tutela do interesse público a prosseguir, antes de estendendo a todos os demais princípios a que a acção administrativa se encontra vinculada e, em especial no presente caso, aos princípios da legalidade, da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos, da proporcionalidade, da colaboração da Administração com os particulares e da desburocratização e eficiência.

34. Da conjugação das disposições dos art.ºs 21.º, n.º 1, 36.º, n.º 2 e 38.º, n.º 1, alínea a), do R.G.R., resulta que o processamento de contra-ordenação assume, na situação actual, carácter vinculado.

35. Com efeito, sendo V.ª Ex.ª, Senhora Directora Regional do Ambiente e Recursos Naturais de Lisboa e Vale do Tejo, competente para a fiscalização do cumprimento do Regulamento Geral sobre o Ruído e, acrescidamente, competente para o processamento da respectiva contra-ordenação, e tendo comprovado - objectivamente, mediante a realização de exame acústico - a violação ao disposto nos art.ºs 20.º, n.º 1, alínea a), do R.G.R., não pode deixar de ser instaurado o procedimento.

36. Tendo, ainda, sido constatado que as actividades em causa violam o disposto no art.º 21.º, n.º 1, do R.G.R. - uma vez que se não suspendem entre as 22,00 horas e as 8,00 horas do dia seguinte, de domingo a quinta-feira, e entre as 24,00 e as 8,00 horas do dia seguinte, à sexta-feira, ao sábado e nas vésperas de dias feriados - deve ser ponderada a supressão desta infracção.

37. Com efeito, a aplicação de coima, se não acompanhada da obrigatoriedade da supressão dos trabalhos nocturnos, não produzirá o efeito útil de alterar as condições que levaram à prática da infracção. A suspensão da actividade causadora de ruído deve permanecer, pois, até que sejam apresentadas as necessárias garantias do respeito pelo limite máximo de produção de ruído permitido.

38. No caso em apreço, a aplicação do disposto no n.º 1, do art.º 21.º, do R.G.R., conduz à necessidade de suspensão dos trabalhos, de domingo a quinta-feira, entre as 22,00 horas e as 8,00 horas do dia seguinte e entre as 24,00 e as 8,00 horas do dia seguinte, à sexta-feira, ao sábado e nas vésperas de dias feriados.

39. Acresce que o R.G.R. - nos termos do disposto no art.º 37.º, n.º 2, "ex vi" art.º 38.º, n.º 1 - confere a V.ª Ex.ª, Senhora Directora Regional, a faculdade de, em sede de contra-ordenação e a título de sanção acessória, determinar a apreensão dos objectos utilizados na prática da infracção [alínea a)] ou a "privação de direitos outorgados para a prática da actividade que está na base da infracção" [alínea b)].

40. Afigura-se-me, pois, que estando objectivamente comprovadas as infracções ao R.G.R. - de produção de ruído a níveis superiores a 10 dB (A) e a ausência de supressão de obras no período nocturno - a necessária instauração de procedimento contra-ordenacional deverá ponderar, obrigatoriamente, a decisão de suspensão da actividade ruidosa entre as 22,00 horas e as 8,00 horas do dia seguinte, de domingo a quinta-feira, e entre as 24,00 e as 8,00 horas do dia seguinte, à sexta-feira, ao sábado e nas vésperas de dias feriados.

41. A presente Recomendação é feita sem embargo de se vir a ponderar a tomada de outras medidas mitigadoras dos efeitos nefastos causados pelas obras de expansão da rede do metropolitano, por forma a preservar os moradores mais próximos das lesões causadas ao ambiente, designadamente, a instalação de um sistema de protecção anti-ruído, com caixilharia de vidros duplos nas janelas, por conta do Metropolitano, E.P.

II- Conclusões

Pelas razões que deixei expostas e no exercício do poder que me é conferido pelo disposto no art.º 20.º, n.º1, alínea a), da Lei 9/91, de 9 de Abril, RECOMENDO:

1.º Que seja instaurado processo contra-ordenacional, face à verificação que consta da Avaliação do Grau de Incomodidade Sonora, de ser ultrapassado o limite máximo permitido de emissão de ruído, nos termos do disposto na alínea a), do n.º 1, do art.º 20, do R.G.R.;

2.º Que seja determinada a suspensão dos trabalhos entre as 22,00 e as 8,00 horas do dia seguinte, de domingo a quinta-feira e entre as 24,00 e as 8,00 horas do dia seguinte, à sexta-feira, ao sábado e nas vésperas de dias feriados.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel