

Controlo do ruído: Planear, gerir e sensibilizar



Julho 2025

Índice

1. Introdução	1
2. Planeamento: instrumentos de prevenção e controlo da poluição sonora	9
2.1. Mapas municipais de ruído	14
2.2. Planos municipais de redução do ruído.....	15
2.3. Relatórios sobre o ambiente acústico municipal.....	18
2.4. Mapas estratégicos de ruído.....	18
2.5. Planos de ação	23
3. Gestão do ruído: controlo e fiscalização	27
3.1. Atividades ruidosas permanentes	29
3.2. Atividades ruidosas temporárias	34
3.3. Conforto acústico.....	37
3.4. Gestão do ruído: alguns problemas.....	40
4. Sensibilização: promover a cidadania ambiental	43
4.1. Entidades públicas com competências específicas em matéria de ruído	46
4.2. Entidades públicas nas áreas da educação e da saúde.....	50
5. Observações finais	53
6. Recomendações	57



Introdução

1. Introdução

O ruído pode ser entendido como um som que, pelas suas características, local onde ocorre ou duração, é percecionado como indesejado, desagradável, desconfortável e incómodo¹. Trata-se de um fenómeno que, objetivamente, afeta física e psicologicamente quem lhe está exposto, sendo uma das principais causas de degradação da qualidade de vida das populações, em especial em ambiente urbano².

Tenha-se especialmente presente que **o ruído constitui um grave problema de saúde pública**³. Segundo a Agência Europeia do Ambiente, “o ruído é o segundo fator de doença ambiental mais importante na União Europeia (a seguir à poluição atmosférica). A exposição prolongada a níveis elevados de poluição sonora pode ter consequências graves para a saúde (entre as quais, tensão arterial elevada, doenças cardiovasculares e mortalidade prematura) e afetar consideravelmente a saúde física, a saúde mental e o bem-estar (nomeadamente através de perturbações crónicas, como um elevado nível de perturbação do sono, stress e/ou incómodos)”⁴.

Apesar da magnitude dos problemas causados, a questão do ruído não tem merecido a importância devida em comparação com outras questões ambientais⁵. A desconsideração do tema inicia-se ao nível da definição das prioridades das políticas

¹ João Pedro Pincha, *Ruído. Lisboa, uma cidade que não se cala*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2024, p. 13.

² O impacto da exposição prolongada ao ruído na saúde vai desde os problemas no sistema auditivo e dos distúrbios do sono até situações mais graves de doença cardíaca isquémica e de morte prematura. Segundo estudos na matéria, estão comprovadas consequências “para o desenvolvimento cognitivo, para o coração e o sistema cardiovascular, bem como para o sistema nervoso. O ruído também pode ser responsável por atrasos na aprendizagem das crianças, por problemas de peso nos fetos ou nos bebés recém-nascidos e por várias complicações de saúde nos idosos”. João Pedro Pincha, *ob. cit.*, p. 17. Cf. igualmente, United Nations Environment Programme, *Frontiers 2022 — Noise, Blazes and Mismatches — Emerging Issues of Environmental Concern*, 2022, p. 9.

³ A Organização Mundial da Saúde tem sucessivamente alertado a comunidade internacional para os riscos e danos para a saúde causados pelo ruído, promovendo a divulgação da informação científica sobre o tema e formulando recomendações com vista à efetiva redução da exposição das pessoas a ruído excessivo. Cf., designadamente, World Health Organization. Regional Office for Europe, *Environmental noise guidelines for the European Region*, 2018.

⁴ Agência Europeia do Ambiente, *Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe*, Relatório 21/2019, *apud* Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à aplicação da Diretiva Ruído Ambiente em conformidade com o artigo 11.º da Diretiva 2002/49/CE [COM(2023) 139 final].

⁵ Tal como reconhecido pela Agência Portuguesa do Ambiente no projeto de “Estratégia Nacional de Ruído Ambiente 2025-2030”, documento recentemente submetido a consulta pública: “A ENRA 2030 foi pensada num quadro social e de reconhecimento da importância do Ruído substancialmente diferente, por comparação com um passado de maior desvalorização desta dimensão ambiental”. Cf. Agência Portuguesa do Ambiente, *Estratégia Nacional de Ruído Ambiente 2025-2030*, 2025, p. 3.

públicas e perpassa a execução das mesmas, verificando-se que **o combate à poluição sonora não tem constituído uma prioridade** na atuação das entidades públicas com responsabilidades na matéria. A desconsideração política e administrativa pode, outrossim, contribuir para uma certa falta de consciência cívica em torno da questão.

A atenção do Provedor de Justiça a este tema funda-se no entendimento de que o fomento de um ambiente sadio, promotor da saúde e do bem-estar, e para o qual concorre necessariamente o controlo efetivo das fontes de poluição sonora, é um imperativo constitucional, nos termos das alíneas d) e e) do artigo 9.º, do n.º 1 do artigo 64.º e do n.º 1 do artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa. Assim, o problema do ruído evidencia o dever do Estado de promover um ambiente e qualidade de vida saudios, bem como a necessidade de tutela do direito à saúde dos cidadãos.

O Provedor de Justiça tem vindo a acompanhar esta problemática, em resposta às muitas queixas que sobre esta matéria lhe são dirigidas, continuando a promover e a defender o direito ao descanso dos cidadãos e a sua compatibilização com o desenvolvimento de atividades económicas, sociais, culturais e de lazer⁶. **A Provedoria de Justiça recebe várias dezenas de queixas por ano⁷ em matéria de ruído**, tocando transversalmente nos diferentes aspetos associados a esta problemática⁸. Aliás, a temática do ruído assume uma expressão significativa nas queixas instruídas no âmbito do ambiente e recursos naturais⁹.

A intervenção do Provedor de Justiça tem sido de natureza conciliadora, mas incisiva, junto das entidades públicas, incentivando o exercício das competências que lhes

⁶ Cf., entre outros documentos emitidos pelo Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República — 2021*, pp. 40-41; e *Relatório à Assembleia da República — 2022*, p. 44.

⁷ Por exemplo, em 2021: 102 queixas; em 2022: 68 queixas; em 2023: 76 queixas; em 2024: 53 queixas. Provedor de Justiça, *Relatórios à Assembleia da República — 2021* (p. 24), *2022* (p. 129), *2023* (p. 167) e *2024* (no prelo).

⁸ As queixas apresentadas na Provedoria de Justiça permitem identificar como atividades problemáticas, nomeadamente, a laboração de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, a execução de obras de construção civil, a realização de eventos desportivos, artísticos ou religiosos, assim como a realização de feiras e mercados. O ruído associado ao tráfego, especialmente o rodoviário e o aéreo, também já foi sinalizado nas queixas apresentadas.

⁹ A título de exemplo, refira-se que, em 2022, as queixas instruídas relativas ao ruído representaram 64% do total de queixas no âmbito do ambiente e recursos naturais, enquanto em 2023 representaram 54%. Em 2024, esse valor foi de cerca de 44%. Cf. Provedor de Justiça, *Relatórios à Assembleia da República — 2022* (p. 129), *2023* (p. 167) e *2024* (no prelo).

estão cometidas, incluindo as competências de fiscalização. Tal intervenção tem como objetivo genérico a ponderação adequada dos interesses em presença, com vista a um controlo efetivo da atividade ruidosa, tanto no que respeita às atividades ruidosas permanentes, como às atividades ruidosas temporárias.

A este propósito, importa recordar que, já em 2012, o Provedor de Justiça elaborou um relatório sobre a temática do ruído¹⁰, apresentando sugestões de boas práticas no controlo municipal do ruído e formulando recomendações ao Governo de natureza administrativa e legislativa nesse domínio. Em termos metodológicos, o relatório de 2012 assentou num inquérito alargado a um conjunto de municípios, com especial enfoque na temática da gestão do ruído. Por seu turno, o presente documento procede à análise da informação facultada por entidades públicas com responsabilidades nesta matéria, nomeadamente a **Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA)**¹¹ e a **Infraestruturas de Portugal, S.A.**, bem como de outra informação publicamente disponível. Embora com metodologia e âmbito distintos, o presente relatório aproveita a reflexão efetuada há mais de uma década — que mantém atualidade —, demonstrando a contínua atenção que este órgão do Estado tem prestado ao ruído e ao seu impacto na vida dos cidadãos.

O Provedor de Justiça não ignora que **o problema da exposição da população a ruído excessivo convoca respostas complexas**. É manifestamente impossível erradicar todas as fontes de ruído, uma vez que, na maior parte dos casos, as mesmas correspondem a atividades humanas essenciais à vida em comunidade. Tal é o caso dos transportes rodoviário, ferroviário e aéreo — que constituem, por esta ordem, os maiores fatores de ruído excessivo¹² —, ou do exercício de atividades económicas, culturais, religiosas, desportivas ou de lazer. Também não é possível, nem porventura desejável, que se proceda ao isolamento ou segregação de todas as potenciais fontes de ruído, pois muitas delas derivam de atividades que só servem a população se dela

¹⁰ Provedor de Justiça, *Boas Práticas no Controlo Municipal do Ruído: Conclusões do Inquérito do Provedor de Justiça aos Municípios* — 2012.

¹¹ A APA é a agência do Estado que tem como missão propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas sectoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim, tendo em vista um elevado nível de proteção e de valorização do ambiente e a prestação de serviços de elevada qualidade aos cidadãos.

¹² Tribunal de Contas Europeu, *Poluição urbana na UE — Ar é mais puro, mas ainda há demasiado ruído*, 2025, p. 11.

estiverem próximas. É o caso dos transportes públicos ou dos estabelecimentos de restauração.

É, pois, necessário efetuar uma adequada gestão do ruído.

A gestão do ruído obriga, indubitavelmente, **a uma ponderação de diferentes direitos e interesses** legítimos, a qual pode ser efetuada em termos reativos ou preventivos. Por certo que é indispensável a existência de mecanismos de resolução de conflitos, tanto judiciais como administrativos, que reajam à emissão de ruído excessivo e que procedam à reposição da legalidade. Melhor seria, no entanto, se se pudesse prevenir a ocorrência de tais conflitos — tanto ao nível da fonte de ruído, como junto dos recetores sensíveis — através de uma efetiva aplicação da legislação nacional e europeia existente.

Sem prejuízo da importância das vertentes preventiva e reativa, afigura-se ainda indispensável reforçar a sensibilização dos cidadãos para a problemática do ruído, assim como a consciencialização sobre os instrumentos ao seu dispor para minimizar os efeitos nocivos do ruído, promovendo-se ativamente a cidadania ambiental. Somente cidadãos informados podem exigir uma alteração das prioridades políticas da comunidade em que se inserem e da atuação dos poderes públicos na salvaguarda dos seus direitos.

O presente relatório temático sobre o ruído pretende assim dar a conhecer a análise feita pelo Provedor de Justiça, designadamente com base na realidade que lhe é trazida pelas queixas dos cidadãos e nos esclarecimentos prestados pelas entidades públicas com responsabilidades na matéria, quanto à execução do quadro legal vigente.

A abordagem do tema, sem preocupações de exaustividade, procura refletir a perspectiva própria da atuação deste órgão do Estado na defesa dos direitos dos cidadãos relativamente às ações ou omissões dos poderes públicos, ancorando-se na preocupação de melhorar a qualidade de vida das pessoas afetadas pelo ruído. Assim, mesmo não deixando de se assinalar, pontualmente, as deficiências ou insuficiências encontradas na lei, privilegia-se a observação crítica da sua aplicação por parte das entidades públicas responsáveis, sugerindo-se **a adoção ou alteração das práticas** sempre que tal possa resultar numa **melhor resposta** ao problema do ruído.

Tal como em muitas outras áreas, e como o Provedor de Justiça oportunamente relatou à Assembleia da República, “muitas vezes não é a legislação, ou a falta dela, que origina as queixas dos cidadãos, mas antes a omissão, total ou parcial, da sua execução ou aplicação. O insucesso na transformação de soluções legislativas formalmente vigentes em realidades efetivamente presentes constitui um problema sistémico no contexto da atividade administrativa. Em praticamente todos os seus domínios são detetáveis divergências, por vezes abissais, entre o que está *consagrado na lei* e o que acontece *de facto*”¹³.

Na verdade, em matéria de controlo do ruído, a lei já consagra vários mecanismos de prevenção e mitigação de potenciais incómodos e danos causados pelo ruído excessivo. Destacam-se, neste contexto, instrumentos como os *mapas municipais de ruído* — que são auxiliares das opções tomadas ao nível do ordenamento do território — e os *planos municipais de redução do ruído*, quando necessário; os *mapas estratégicos de ruído* e os respetivos *planos de ação* — que permitem o diagnóstico do fator ruído em aglomerações mais populosas ou junto de grandes infraestruturas de transportes e programam as medidas de mitigação —; ou, ainda, no plano da gestão urbanística, as *licenças especiais de ruído* — que procuram, de antemão, a concordância entre o exercício de atividades ruidosas temporárias, muitas vezes de valor cultural, económico ou social, e a preservação do descanso e qualidade de vida dos cidadãos, estabelecendo as condicionantes a observar na sua realização. Além da adoção destes vários instrumentos, as entidades competentes não podem descuidar as suas demais responsabilidades no controlo da poluição sonora, designadamente por via da fiscalização das situações de exposição das pessoas a ruído excessivo, aferindo do respeito pelos limites estabelecidos na lei e promovendo respostas eficazes aos problemas detetados.

Entende-se que, a partir do enquadramento normativo vigente, há margem para se fazer mais e melhor com vista a um controlo adequado e eficaz do ruído ambiente, em prol da saúde e qualidade de vida das pessoas. Para tal, é preciso *planear, gerir e sensibilizar* — as três vertentes abordadas no presente relatório temático.

O mesmo visa, desde logo, reforçar o papel dos **instrumentos de diagnóstico e de planeamento do ambiente sonoro** em que vivem as populações, tendo presente a

¹³ Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República — 2023*, p. 23.

sua relevância para um correto ordenamento do território e para a prevenção da exposição da população ao ruído excessivo, alertando os decisores políticos, em particular ao nível autárquico, para a indispensabilidade da sua aprovação, execução e monitorização.

No plano da **gestão das atividades ruidosas**, procura-se avaliar a atuação das entidades públicas competentes, convocando **mais ação** dentro do quadro legal aplicável, sem perder de vista que uma abordagem equilibrada, que tenha presente os diferentes interesses relevantes, pode constituir a forma mais apta a alcançar um efetivo controlo do ruído. Para o efeito, cabe refletir sobre as queixas rececionadas pelo Provedor de Justiça a fim de identificar as falhas sistémicas na atuação das entidades públicas em matéria de controlo do ruído. Neste aspeto, crê-se ser útil proceder à clarificação dos poderes e deveres da Administração Pública, em especial dos municípios, para atuar sobre situações, reais ou potenciais, de ruído excessivo.

Por fim, mas não menos importante, pretende-se conferir maior relevância e visibilidade ao problema da poluição sonora, enquanto fator ambiental nefasto para a saúde e qualidade de vida das pessoas. O presente relatório quer, especialmente, contribuir para a **sensibilização dos cidadãos** para os efeitos nocivos do ruído e para a divulgação dos mecanismos existentes para mitigá-los. A nível de boas práticas, enfatiza o papel da sociedade civil e a centralidade da educação escolar — sobretudo junto dos mais jovens — no fortalecimento da consciencialização da sociedade para uma gestão sustentável do ruído.

2

Planeamento

Instrumentos de prevenção e controlo da poluição sonora

2. Planeamento: instrumentos de prevenção e controlo da poluição sonora

A atuação pública em matéria de ambiente está subordinada, entre outros, ao *princípio da prevenção*, que obriga à adoção de medidas para antecipar e evitar os impactos adversos no ambiente, nomeadamente decorrentes de comportamentos humanos, tanto em face de perigos imediatos e concretos como em face de riscos futuros e incertos¹⁴. Segundo este princípio, deve prevenir-se os danos ambientais, em vez de reagir aos mesmos. No que ao ruído diz respeito, a Lei de Bases da Política de Ambiente determina que a redução da exposição da população ao ruído é assegurada através da definição e aplicação de instrumentos que assegurem a sua prevenção e controlo, salvaguardando a qualidade de vida das populações e a saúde humana¹⁵. Neste contexto, a aprovação e a efetiva execução dos instrumentos de planeamento assumem uma particular pertinência¹⁶.

A **abordagem preventiva** encontra também pleno acolhimento no **Regulamento Geral do Ruído (RGR)**¹⁷, no qual se determina que compete às entidades públicas, no quadro das suas atribuições, promover as medidas de carácter administrativo e técnico adequadas à prevenção e controlo da poluição sonora, nos limites da lei e no respeito do interesse público e dos direitos dos cidadãos¹⁸, partindo do pressuposto de que tais desideratos devem ser assegurados, desde logo, em sede de planeamento e ordenamento do território¹⁹.

O RGR confere particular **destaque ao planeamento municipal** na prevenção do ruído, seja através dos instrumentos de gestão territorial, seja por via dos instrumentos específicos sobre o ruído²⁰.

¹⁴ Cf. alínea c) do artigo 3.º da Lei de Bases da Política de Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de abril).

¹⁵ Alínea c) do artigo 11.º.

¹⁶ Cf. artigo 16.º da Lei de Bases da Política de Ambiente.

¹⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/2007, de 1 de agosto.

¹⁸ Cf. n.º 1 do artigo 4.º do RGR.

¹⁹ Sublinhe-se, a este propósito, que o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, contido na Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, inclui como indicadores de monitorização dos instrumentos de gestão territorial a *população exposta ao ruído a um nível superior ao legalmente admitido por concelho* e a *percentagem de população exposta ao ruído*.

²⁰ Na verdade, o regime normativo atualmente vigente em matéria de ruído estabelece uma ligação de base entre os instrumentos próprios de diagnóstico e controlo da poluição sonora, como os mapas

No domínio dos instrumentos de gestão territorial, o RGR prevê que os planos municipais de ordenamento do território assegurem a qualidade do ambiente sonoro, promovendo a distribuição adequada dos usos do território, em zonas distintas, tendo em consideração as fontes de ruído existentes e previstas²¹. Determina então, o zonamento acústico do território através da classificação e delimitação de *zonas sensíveis*, vocacionadas para uso habitacional, ou para escolas, hospitais ou similares, ou espaços de lazer, podendo conter pequenas unidades de comércio e de serviços sem funcionamento no período noturno, e de *zonas mistas*, abrangendo os demais usos para além dos referidos²², relativamente às quais estabelece limites máximos de ruído. O planeamento da localização dos fatores de emissão de ruído e dos usos potencialmente afetados, evita, na medida do possível, a ocorrência de zonas de conflito, pelo que constitui a melhor forma de controlar preventivamente os impactos adversos do ruído na população.

O RGR prevê também a elaboração de instrumentos de diagnóstico e planeamento específicos sobre o ruído, designadamente os *mapas de ruído* e os *planos municipais de redução de ruído*, prevendo ainda mecanismos de avaliação, como é o caso do *relatório sobre o ambiente acústico municipal*, sendo que os primeiros devem constituir uma base para apoiar a elaboração, alteração e revisão dos planos diretores municipais e dos planos de urbanização²³.

Deve destacar-se que **o conhecimento do ambiente sonoro do município é essencial** para a ponderação e as escolhas ao nível da distribuição territorial dos usos, equipamentos e infraestruturas, prevenindo e acautelando a exposição das pessoas que vivem e permanecem no município aos fatores de ruído que possam constituir um prejuízo para a qualidade de vida e para a saúde.

O planeamento acústico é, ainda, complementado pelo **Regime de Avaliação e Gestão do Ruído Ambiente (RAGRA)**²⁴, que procedeu à transposição da Diretiva

municipais de ruído, e os instrumentos de gestão territorial mais relevantes, em especial, os planos diretores municipais e os planos de urbanização, com vista a um correto ordenamento do território.

²¹ Cf. n.º 1 do artigo 6.º.

²² Segundo o RGR, a classificação de zonas sensíveis e de zonas mistas é realizada na elaboração de novos planos e implica a revisão ou alteração dos planos municipais de ordenamento do território em vigor.

²³ Cf. n.º 1 do Artigo 7.º do RGR.

²⁴ Aprovado pelo Decreto Lei n.º 146/2006, de 31 de julho, e alterado pelos Decretos-Lei n.º 136-A/2019, de 6 de setembro, n.º 84-A/2022, de 9 de dezembro, e n.º 23/2023, de 5 de abril. O RAGRA é aplicável ao ruído ambiente a que os seres humanos se encontram expostos em zonas que incluam usos habitacionais, escolares, hospitalares ou similares, espaços de lazer, em zonas tranquilas de uma aglomeração, em zonas

Ruído Ambiente²⁵. Ao abrigo deste regime, compete aos municípios com mais população elaborar, aprovar e alterar os *mapas estratégicos de ruído* — mapas para fins de avaliação global da exposição ao ruído ambiente exterior, em determinada zona, devido a várias fontes de ruído, ou para fins de estabelecimento de previsões globais para essa zona²⁶— e os *planos de ação* — planos destinados a gerir o ruído no sentido de minimizar os problemas dele resultantes, nomeadamente visando a redução do ruído. No caso particular das infraestruturas de transporte rodoviário, ferroviário e aéreo com maior tráfego²⁷, as respetivas entidades gestoras ou concessionárias devem, igualmente, elaborar tais instrumentos de avaliação e planeamento, caracterizando a exposição ao ruído ambiente exterior numa determinada zona e para determinada fonte de ruído e prevendo medidas para eliminar ou minimizar os problemas identificados no diagnóstico efetuado.

Não se ignora que a ponderação do incómodo do ruído excessivo e a respetiva mitigação — devidas na elaboração ou revisão de instrumentos de gestão territorial ou nas decisões sobre a localização de infraestruturas ou instalações especialmente ruidosas —, podem ser também alcançadas por recurso a outros instrumentos de avaliação ambiental previstos na lei, nomeadamente, a avaliação ambiental estratégica de planos e programas²⁸ e o estudo de impacte ambiental de projetos²⁹. Contudo, o facto de existirem instrumentos de diagnóstico e planeamento especificamente dirigidos à prevenção e controlo da poluição sonora — os mapas municipais de ruído e os planos municipais de redução de ruído; os mapas estratégicos de ruído e respetivos planos de ação —, aconselha a que lhes seja prestada especial atenção, tanto pelas entidades com poder decisório com vista à sua

tranquilas em campo aberto e noutras zonas cujo uso seja sensível ao ruído e que seja produzido nas aglomerações ou por grandes infraestruturas de transporte rodoviário, ferroviário ou aéreo (n.º 1 do artigo 2.º).

²⁵ Diretiva 2002/49/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho, relativa à avaliação e gestão do ruído ambiente.

²⁶ Cf. alínea m) do artigo 3.º do RAGRA.

²⁷ Nos termos das alíneas e), f) e g) do artigo 3.º do RAGRA.

²⁸ O Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, na sua redação atual, estabelece o regime de avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. Nos planos e programas incluem-se os instrumentos de gestão territorial (desde a publicação do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro e como atualmente previsto no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).

²⁹ O regime jurídico da avaliação de impacte ambiental dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente está previsto no Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro.

aprovação e execução, como pela população em geral, enquanto pressuposto do pleno exercício da cidadania ambiental³⁰.

Vejamos tais instrumentos com mais detalhe.

2.1. Mapas municipais de ruído

Os mapas municipais de ruído são representações gráficas que permitem identificar e delimitar áreas por classes de níveis sonoros, sendo constituídos por duas peças desenhadas distintas: uma para o indicador do nível sonoro médio ao longo de 24 horas; e outra para o indicador nível sonoro médio associado ao incómodo no período noturno, das 23h00 às 7h00³¹.

Os mapas municipais de ruído são importantes instrumentos de diagnóstico do ambiente sonoro dos municípios, permitindo a delimitação das áreas mais ou menos afetadas pelo ruído. Esta delimitação mostra-se determinante não apenas para a identificação de situações que exigem a adoção de planos municipais de redução do ruído, mas também para a elaboração, alteração e revisão dos planos diretores municipais e dos planos de urbanização³².

Apesar da reconhecida importância destes instrumentos, verifica-se que, passadas quase duas décadas sobre a entrada em vigor do regime que prevê a sua obrigatoriedade³³, **nem todos os municípios cumpriram a obrigação de preparação dos referidos mapas**. Segundo informação disponibilizada pela APA a pedido deste órgão do Estado para efeitos de preparação do presente relatório, até ao final do mês de abril de 2025, 218 municípios (dos 278 existentes em território nacional continental) adotaram os respetivos mapas municipais de ruído. Os restantes municípios encontravam-se em incumprimento, não tendo aprovado o respetivo mapa municipal de ruído ou, tendo-o feito, não o remeteram à APA, nem o publicitaram. Tenha-se

³⁰ Cf. n.º 2 do artigo 2.º e n.º 2 do artigo 8.º da Lei de Bases da Política de Ambiente.

³¹ Expressos pelos indicadores do ruído diurno-entardecer-noturno [índice L(den)] e do ruído noturno [índice L(n)], respetivamente.

³² É isto que resulta do n.º 1 do artigo 6.º e do n.º 1 do artigo 7.º do RGR.

³³ Assinala-se, todavia, que o anterior enquadramento legal já previa a obrigatoriedade de aprovação de instrumentos semelhantes pelas câmaras municipais — cf. n.º 5 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de novembro, revogado pelo RGR.

presente, a este respeito, que os municípios podem contar com o apoio técnico e as orientações facultadas pela APA³⁴.

Verifica-se, igualmente, que nenhum município procedeu à atualização dos mapas de ruído entretanto aprovados. Tal significa que os **dados sobre o ambiente acústico** se mostram significativamente **desatualizados** em grande parte do território nacional.

Apesar de a lei não obrigar a uma atualização periódica³⁵, **surge como razoável que os mapas de ruído sejam revistos** sempre que tal se justifique em função da dinâmica da ocupação do território, tendo em particular atenção a sua relação com outros instrumentos de gestão territorial.

Além disso, tal atualização também é necessária para efeitos da monitorização da efetividade dos planos municipais de redução de ruído. Com efeito, estes assumem uma importante função executiva: diagnosticadas as principais fontes de ruído perturbador, através da preparação dos mapas municipais de ruído, e verificada a ultrapassagem dos limites de ruído nas zonas sensíveis ou mistas, cabe aos planos municipais de redução do ruído a previsão de medidas que permitam a sua debelação ou a mitigação dos seus efeitos. Para que tal seja eficaz, exige-se que a elaboração dos mapas municipais de ruído não seja vista como uma obrigação de execução única, mas antes como uma tarefa sujeita a atualização.

2.2. Planos municipais de redução do ruído

Quando identificadas zonas sensíveis ou mistas expostas a níveis de ruído superiores aos limites estabelecidos na lei³⁶, constituindo então *zonas de conflito*, os municípios devem elaborar e aprovar planos municipais de redução do ruído, com vista a impedir ou mitigar os impactos do ruído excessivo. Estes planos são particularmente relevantes no caso de **recetores sensíveis**, como **habitações, escolas e hospitais**³⁷.

³⁴ Designadamente através da publicação de Notas Técnicas e Guias.

³⁵ À semelhança como sucede com os mapas estratégicos de ruído — Cf. *infra*, 2.4.

³⁶ A exposição ao ruído ambiente das zonas sensíveis e mistas não deve ultrapassar os seguintes valores limite (expressos em decibéis): zonas mistas — $L_{den} \leq 65$ dB(A) e $L_n \leq 55$ dB(A) e zonas sensíveis — $L_{den} \leq 55$ dB(A) e $L_n \leq 45$ dB(A).

³⁷ Cf. a definição de recetor sensível, constante da alínea q) do artigo 3.º do RGR.

Os planos municipais de redução de ruído identificam as áreas onde é necessário reduzir o ruído ambiente exterior; quantificam a redução global de ruído ambiente exterior nas zonas sensíveis e mistas; quantificam, para cada fonte de ruído, a redução necessária relativa aos indicadores de ruído, identificando as entidades responsáveis pela execução de medidas de redução de ruído; e indicam as medidas de redução de ruído e respetiva eficácia quando a entidade responsável pela sua execução é o município³⁸. Cabendo aos municípios a aprovação destes planos, a lei comete a respetiva execução não apenas aos municípios, mas também às entidades, públicas e privadas, que detêm ou gerem as fontes de ruído.

Os planos municipais de redução do ruído podem conter medidas de redução na fonte de ruído, medidas de redução no meio de propagação de ruído ou, excecionalmente, medidas de redução no recetor sensível.

Apesar da sua relevância para a mitigação dos efeitos nefastos da poluição sonora, verifica-se que, de acordo com a informação disponibilizada pela APA, até ao final de abril de 2025 **apenas 17 municípios elaboraram, aprovaram e depositaram planos municipais de redução de ruído**³⁹. A escassa taxa de aprovação destes planos havia já sido diagnosticada no relatório publicado pelo Provedor de Justiça em 2012⁴⁰, senda a subsistência do problema um fator adicional de preocupação.

Considerando que é através destes planos que se retiram consequências práticas do diagnóstico espelhado nos mapas municipais de ruído quando se detetem situações de ruído excessivo, em especial junto de recetores sensíveis, a sua não aprovação retira uma das mais importantes virtualidades dos referidos mapas, obstaculizando à implementação de soluções para problemas já detetados.

Por outro lado, **os escassos planos aprovados apresentam várias insuficiências**. Refira-se, a título exemplificativo, o longo período decorrido entre a preparação dos mapas de ruído e a aprovação dos planos de redução do ruído; e as condições pouco

³⁸ Artigo 9.º do RGR.

³⁹ Alvaiázere, Batalha, Cascais, Figueira da Foz, Leiria, Lisboa, Matosinhos, Odivelas, Oeiras, Ovar, Pombal, Porto, Póvoa de Varzim, Sernancelhe, Sintra, Vila Franca de Xira e Vila Nova de Poiares.

⁴⁰ Provedor de Justiça, *Boas Práticas...*, *ob. cit.*, pp. 146 e ss.

representativas, porque excepcionais, em que foram elaborados os mapas de ruído que serviram de base à aprovação de um destes planos⁴¹.

Numa visão geral, não pode deixar de ser destacada a falta de revisão dos (poucos) planos de redução do ruído entretanto aprovados⁴², com a sua consequente desatualização.

Mostra-se também seriamente dificultada a avaliação da eficácia destes planos municipais de redução do ruído. Não havendo práticas consolidadas de monitorização da respetiva aplicação — até pela assinalada desatualização dos mapas de ruído —, não é possível avaliar nem o grau de cumprimento das medidas projetadas, nem os resultados das medidas implementadas. Entende o Provedor de Justiça que **devem**, assim, **ser reforçados os mecanismos de monitorização** dos resultados dos planos em vigor.

Terá, ainda, de fazer-se referência à circunstância de a lei não prever qualquer procedimento de consulta pública às populações afetadas sobre o conteúdo dos planos municipais de redução do ruído a aprovar⁴³. Julga-se, contudo, que **constituirá boa prática a sua audição prévia**.

Poderá, por outro lado, mostrar-se útil a existência de cooperação nesta matéria, nomeadamente perante a ocorrência de uma fonte de ruído que afeta a população de mais de um concelho. Neste caso, pode ser pertinente a **adoção de medidas comuns de mitigação**, articulando-se esforços entre os municípios envolvidos⁴⁴.

⁴¹ No Município de Cascais, os mapas de ruído foram elaborados em abril de 2020, durante a vigência do primeiro estado de emergência motivado pela pandemia de COVID-19, quando vigorava um dever de recolhimento domiciliário, com restrições de circulação, o que tem natural impacto no estado do ambiente acústico.

⁴² O que se mostra especialmente grave considerando que foram, na sua maioria, aprovados entre 2009 e 2013.

⁴³ Limitadamente, apenas se prevê que “[n]a elaboração dos planos municipais de redução de ruído, são consultadas as entidades públicas e privadas que possam vir a ser indicadas como responsáveis pela execução dos planos municipais de redução de ruído.” — Cf. n.º 5 do artigo 8.º do RGR.

⁴⁴ Como exemplo de cooperação administrativa em domínio afim, o da gestão territorial, nota-se que a lei consagra expressamente a possibilidade de aprovação de planos intermunicipais, nomeadamente planos diretores intermunicipais, bem como planos de urbanização e de pormenor intermunicipais (Cf. artigos 110.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua redação atual, que procedeu à revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

À semelhança do que acontece com os mapas de ruído, será, finalmente, de aproveitar a assessoria técnica que possa ser prestada pela APA na feitura dos planos⁴⁵.

2.3. Relatórios sobre o ambiente acústico municipal

O RGR prevê que as câmaras municipais submetam às assembleias municipais, de dois em dois anos, um relatório sobre o estado do ambiente acústico municipal, exceto quando esta matéria integre o relatório sobre o estado do ambiente municipal⁴⁶. O relatório, depois de aprovado, deve ser depositado na APA.

Segundo informação disponibilizada pela referida entidade, no universo dos 278 municípios existentes em Portugal continental **apenas três municípios procederam à entrega do relatório sobre o estado do ambiente acústico municipal**⁴⁷.

Considerando que uma das funções inerentes à aprovação do referido relatório é compelir os municípios a retrospectivamente ponderar a evolução do estado do ambiente acústico municipal, a não utilização deste instrumento compromete, mais uma vez, a identificação das situações merecedoras de intervenção, bem como a monitorização da eficácia das medidas necessárias para as combater.

Deste modo, sinaliza-se negativamente a omissão generalizada de preparação dos referidos relatórios, já que tal reflete, com evidência, a ausência de consideração da relevância do problema do ruído por parte de tais entidades públicas.

2.4. Mapas estratégicos de ruído

A lei determina a elaboração de **mapas estratégicos de ruído** para os aglomerados populacionais e as infraestruturas de transportes que correspondam, respetivamente, aos critérios de maior densidade populacional ou de maior volume de tráfego e utilização, ou seja, **incidem sobre as situações em que é expectável um impacto mais significativo e mais gravoso do ruído junto das populações**. Esta obrigação

⁴⁵ Tal como é sua obrigação legal, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do RGR.

⁴⁶ Artigo 10.º do RGR.

⁴⁷ Almada, Matosinhos e Ourique. Admite-se que, nos termos do artigo 10.º do RGR, possam existir casos em que tal matéria tenha sido integrada no relatório sobre o estado do ambiente municipal. Contudo, caso tal tenha sucedido, essa circunstância não foi devidamente publicitada, nem comunicada à APA. A omissão generalizada de preparação — ou, ao menos, de entrega — de tais instrumentos já havia sido assinalada pelo Provedor de Justiça em 2012. Cf. Provedor de Justiça, *Boas Práticas...*, *ob. cit.*, pp. 150-151.

resulta, em grande medida, da transposição da legislação europeia (Diretiva Ruído Ambiente). O seu regime específico consta do RAGRA⁴⁸, para o qual o n.º 6 do artigo 7.º do RGR remete expressamente.

Estes mapas destinam-se a proceder à avaliação global da exposição ao ruído ambiente exterior, em determinada zona, ou à previsão dessa exposição. Devem, ainda, estimar o número de pessoas afetadas e de habitações expostas⁴⁹, o que se afigura de grande utilidade para aferir da eficácia das medidas que venham a ser implementadas.

Tratando-se de *grandes aglomerados populacionais*⁵⁰, e diferentemente do que acontece com os mapas municipais de ruído, os mapas estratégicos elaborados pelos municípios desagregam os principais fatores poluentes — transporte rodoviário, ferroviário e aéreo e grandes instalações industriais —, sendo elaborado um mapa, com duas peças desenhadas, para cada um dos fatores.

Os mapas estratégicos de ruído também são exigidos para as *grandes infraestruturas de transporte rodoviário*⁵¹, *ferroviário*⁵² ou *aéreo*⁵³, cabendo, nesse caso, a sua elaboração às respetivas entidades gestoras.

Os mapas estratégicos de ruído correspondem a obrigações de realização periódica, em ciclos de cinco anos, tendo o atual ciclo tido início em 2021 e terminando em 2026.

⁴⁸ Cf. *supra*, nota 24.

⁴⁹ Cf. n.º 1 do artigo 7.º do RAGRA.

⁵⁰ O RGR determina a elaboração de mapas estratégicos de ruído pelos municípios com grandes aglomerados populacionais, entendendo-se por grande aglomerado populacional os municípios com mais de 100 mil habitantes e densidade populacional igual ou superior a 2500 habitantes por quilómetro quadrado (Cf. n.º 6 do artigo 7.º do RGR e alínea a) do artigo 3.º do RAGRA). São seis os municípios que, atualmente, preenchem os referidos critérios: Amadora, Matosinhos, Lisboa, Odívelas, Oeiras e Porto.

⁵¹ O troço ou troços de uma estrada regional, nacional ou internacional, identificados pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., onde se verifiquem mais de três milhões de passagens de veículos por ano [alínea f) do artigo 3.º do RAGRA].

⁵² O troço ou troços de uma via férrea regional, nacional ou internacional, identificados pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., onde se verifiquem mais de 30 000 passagens de comboios por ano [alínea e) do artigo 3.º do RAGRA].

⁵³ Os Aeroportos Humberto Delgado (Lisboa) e Francisco Sá Carneiro (Porto) são atualmente as únicas grandes infraestruturas de transporte aéreo (aeroportos com mais de 50 000 movimentos/ano) abrangidas pelas disposições do RAGRA.

Em termos gerais, e considerando a informação prestada ao Provedor de Justiça pela APA, verifica-se que a obrigação de elaboração de mapas estratégicos de ruído tem sido incumprida, ou cumprida defeituosamente, pelas entidades a ela sujeitas.

Refira-se que a **não feita** ou os significativos **atrasos** na preparação dos mapas estratégicos de ruído **desvirtuam o caráter cíclico dos períodos de controlo** previstos. O Tribunal de Contas Europeu reconheceu já que “a falta de um mapeamento regular do ruído impede que as autoridades conheçam a dimensão do problema e, conseqüentemente, a exposição dos cidadãos a níveis prejudiciais de ruído”⁵⁴.

No que tange ao **atual ciclo de controlo** (2021-2026), **subsistem situações de falta de aprovação** ou de depósito **de mapas estratégicos de ruído das grandes aglomerações populacionais**⁵⁵, podendo também assinalar-se **atrasos** na respetiva elaboração⁵⁶.

Verifica-se também o **incumprimento** da obrigação de elaboração destes mapas **ao nível das grandes infraestruturas de transporte**. No que respeita a estas últimas, observa-se:

- a) Em matéria de infraestruturas de transporte rodoviário, foi realizado o mapeamento de 435 de um total de 769 infraestruturas⁵⁷;
- b) Em matéria de infraestruturas de transporte ferroviário, apenas 13 dos 65 troços a mapear foram objeto de intervenção avaliadora;
- c) Em matéria de infraestruturas de transporte aéreo, as duas infraestruturas aeroportuárias sujeitas à obrigação de mapeamento foram avaliadas.

Não pode deixar de ser sublinhado que só em 2019 — e, portanto, com reflexos apenas no atual ciclo de controlo —, foi aprovado um regime sancionatório

⁵⁴ Tribunal de Contas Europeu, *Poluição urbana na UE...*, ob. cit., p. 49.

⁵⁵ No caso do Município de Lisboa, o mapa estratégico de ruído apenas foi sujeito a deliberação da Assembleia Municipal em 8 de abril de 2025.

⁵⁶ No caso do Município de Matosinhos, o respetivo mapa estratégico foi emitido em janeiro de 2024.

⁵⁷ A Infraestruturas de Portugal, S.A., apenas procedeu ao mapeamento de 16 troços, de um total de 339, da sua responsabilidade. A empresa justificou o atraso no cumprimento das obrigações respeitantes às infraestruturas rodoviárias e ferroviárias com a extrema complexidade que envolve a elaboração de tais mapas e pela circunstância de apenas ter recebido, da parte do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., a lista das infraestruturas sujeitas a mapeamento já depois do fim do prazo de entrega dos elementos à APA. Todavia, informou o Provedor de Justiça que se encontra em curso plano de regularização que permitirá a entrega de todos os elementos até ao final do primeiro semestre de 2026.

contraordenacional que permite a repressão de tais incumprimentos na preparação de mapas estratégicos de ruído.

A este propósito, a APA informou que as situações detetadas de incumprimento na elaboração e aprovação de mapas estratégicos de ruído, referentes a infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, foram, nos termos da lei, participadas à Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território para efeitos de instauração do respetivo procedimento contraordenacional.

Por fim, cumpre ter em conta que **a APA assinala a dificuldade que tem sentido na monitorização do cumprimento de tais obrigações**⁵⁸.

Grandes infraestruturas de transporte aéreo

No universo das grandes infraestruturas de transportes, **as infraestruturas de transporte aéreo constituem**, entre todas as que se encontram sujeitas a obrigação de mapeamento, **um importante foco das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça**, justificando, assim, o seu tratamento autonomizado.

As grandes infraestruturas de transporte aéreo são os aeroportos civis, identificados pela Autoridade Nacional de Aviação Civil, onde se verifiquem mais de 50.000 movimentos por ano, considerando-se um movimento uma aterragem ou uma descolagem, salvo os destinados exclusivamente a acções de formação em aeronaves ligeiras⁵⁹. Atualmente, apenas os Aeroportos Humberto Delgado (Lisboa) e Francisco Sá Carneiro (Porto) são considerados grandes infraestruturas de transporte aéreo em Portugal.

No caso destes dois municípios, existem espaços de sobreposição entre os vários tipos de mapas estratégicos de ruído e respetivos planos de ação. Com efeito, as grandes infraestruturas de transporte aéreo são sujeitas a avaliação tanto pela concessionária da exploração, como pelas respetivas câmaras municipais, neste caso na perspetiva de serem uma das fontes de ruído que afeta as aglomerações urbanas em causa.

⁵⁸ A qual poderá, eventualmente, ser mitigada através da efetiva criação do Portal do Ruído (como previsto na ENRA 2025-2030), a que se fará referência, *infra*, em 2.5.

⁵⁹ Cf. alínea d) do artigo 3.º do RAGRA.

Tal sobreposição pode parecer, num primeiro momento, uma redundância. No entanto, possibilita que a avaliação tendencialmente mais específica e operacional, levado a cabo pela concessionária da exploração da infraestrutura, seja complementada por uma avaliação contextual ampla da exposição da população ao ruído, no seio de uma aglomeração urbana, eventualmente ponderando impactos mais remotos da atividade, o que se afigura positivo.

Dados de 2017, publicitados pela Agência Europeia do Ambiente, evidenciam que **os habitantes de Lisboa são dos mais afetados** do continente europeu **pela exposição ao ruído aeroportuário**, apenas atrás dos habitantes da cidade do Luxemburgo⁶⁰. E, apesar de não se mostrarem disponibilizados dados desagregados mais recentes, cumpre ainda ter em conta que a Agência Europeia para a Segurança da Aviação, veio, em 2025, alertar para o facto de, considerando a informação relativa a 98 aeroportos no espaço europeu, o número de cidadãos europeus expostos a ruído aeroportuário de intensidade igual ou superior a 55 decibéis permanecer significativamente alto⁶¹.

O mapeamento das grandes infraestruturas aeroportuárias portuguesas mostra-se concluído para o atual ciclo de controlo⁶². Mas os mapas estratégicos, por si só, não ilustram todos os possíveis impactos da atividade e as queixas ao Provedor de Justiça refletem isso mesmo. Não se pode ignorar que **existem fatores de poluição sonora** que se espriam **para além do funcionamento *stricto sensu* da infraestrutura aeroportuária** e que não podem deixar de ser considerados, quantificados e mitigados.

Dá-se o exemplo da alteração ao sistema de aproximação aeroportuária vigente no Aeroporto Internacional de Lisboa (para o *Point Merge System*), ocorrida em maio de 2024. Alegando uma diminuição sensível da sua qualidade de vida, em face de um agravamento da poluição sonora acompanhada de uma deterioração da qualidade do ar desde a implementação de tal alteração, um grupo de residentes no sul do concelho de Vila Franca de Xira apresentou queixa ao Provedor de Justiça.

⁶⁰ Relatório EEA n.º 22/2019, *ob. cit.*, p. 34.

⁶¹ *European Aviation Environmental Report — EASA*, 2025, p. 13.

⁶² O mesmo não se diga dos respetivos planos de ação, os quais, não obstante já terem sido submetidos à APA, não foram, até agora, aprovados por esta entidade. Cf. *infra*, 2.5.

Encontram-se, neste momento, a ser desenvolvidas diligências junto da NAV Portugal, E.P.E. (responsável pelo desenho e implementação do projeto) e da Autoridade Nacional de Aviação Civil (responsável pela aprovação do projeto e pela assessoria técnica ao procedimento), a fim de, em especial, se apurar se foram cabalmente estudados os potenciais efeitos negativos na saúde das populações de tal alteração e, caso tenham sido identificados, se existe um programa de mitigação dos mesmos.

A situação descrita evidencia que importa acautelar e atenuar os efeitos da poluição sonora associada a grandes infraestruturas de transporte aéreo através de outros instrumentos de planeamento, que não apenas os mapas estratégicos de ruído (e respetivos planos de ação) da própria infraestrutura ou da aglomeração onde se localiza.

Neste contexto, entende o Provedor de Justiça que os planos municipais de redução do ruído — tão pouco utilizados em Portugal⁶³ — podem representar uma importante mais-valia. Com efeito, nos casos em que o ruído derivado do tráfego aéreo afeta a população de um município relativamente ao qual inexista obrigação de preparação de mapa estratégico de ruído (e consequente plano de ação), a deteção do impacto sonoro nefasto da atividade poderá habilitar a que tal município estabeleça, com vinculação de outras entidades públicas ou privadas, medidas de mitigação de tal incomodidade, a contemplar em plano municipal de redução do ruído⁶⁴.

2.5. Planos de ação

Subsequentemente à preparação e elaboração de mapas estratégicos de ruído, existe o dever de aprovação de planos de ação⁶⁵ que permitam mitigar ou prevenir as situações de exposição a ruído pernicioso ali encontradas.

Os municípios elaboram e aprovam os planos de ação para os respetivos aglomerados populacionais. Os outros planos de ação são elaborados pelas entidades gestoras das

⁶³ Apenas 17 no território continental. Cf. *supra*, 2.2.

⁶⁴ Cf. n.º 3 do artigo 8.º do RGR. Da redação da alínea d) do artigo 9.º do RGR retira-se, *a contrario sensu*, que nas hipóteses em que a execução de ações de mitigação, previstas em plano municipal de redução do ruído, cabe a uma entidade privada, não será necessária a indicação das medidas de redução de ruído e respetiva eficácia. Tal solução é sistematicamente desarmoniosa, em face do citado n.º 3 do artigo 8.º, já que propicia a descaracterização da vinculação de entidades privadas ao plano que esta última norma consagra.

⁶⁵ Por força do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 4.º e dos artigos 8.º a 8.º-B e 10.º do RAGRA.

infraestruturas abrangidas pelos mapas estratégicos de ruído, cabendo a sua aprovação à APA.

No âmbito do atual ciclo de controlo, e no que respeita a grandes aglomerados populacionais, verifica-se que, segundo informação prestada pela APA, **apenas foram entregues os planos de ação referentes aos Municípios da Amadora, Matosinhos e Porto.**

No que respeita aos **planos de ação de grandes infraestruturas de transportes**, as **falhas na respetiva elaboração** acompanham as já assinaladas omissões de feitura dos mapas estratégicos que lhes serviriam de base, **com especial incidência no transporte rodoviário e ferroviário**. Especificamente quanto aos planos de ação de ruído incidentes sobre as duas grandes infraestruturas de transporte aéreo, assinala-se que foram já entregues à APA os respetivos planos de ação, não tendo merecido, até à data, a respetiva aprovação⁶⁶.

À semelhança dos mapas estratégicos de ruído, os planos de ação devem ser atualizados periodicamente, sendo de feitura obrigatória.

Verifica-se, desde logo, que tal obrigação não tem sido respeitada nem pelas entidades responsáveis pelas grandes infraestruturas de transportes, nem pelos próprios municípios, como os dados acima citados revelam.

Além disso, subsiste a questão da falta de escrutínio sobre a eficácia das medidas previstas nestes planos de ação. Tal como já advertiu o Tribunal de Contas Europeu, de um modo geral, a determinação das medidas não é acompanhada de uma definição de metas a atingir e respetiva calendarização. Tal lacuna não incentiva os poderes públicos a darem prioridade a ações eficazes de redução da poluição sonora⁶⁷.

⁶⁶ Este órgão do Estado tomou conhecimento de que o plano de ação do Aeroporto Humberto Delgado (Lisboa) foi objeto de um projeto de decisão de indeferimento pela APA, encontrando-se a decorrer o prazo para audiência prévia da concessionária.

⁶⁷ Cf. Tribunal de Contas Europeu, *Poluição urbana na UE...*, *ob. cit.*: “O Tribunal comparou a eficácia da Diretiva Qualidade do Ar Ambiente e da Diretiva Compromissos Nacionais de Redução das Emissões, por um lado, com a Diretiva Ruído Ambiente, por outro. Concluiu que a existência de normas de qualidade do ar e de metas nacionais para a redução das emissões fixadas ao nível da UE teve efeitos positivos em termos de melhoria da qualidade do ar”. Com base nesta conclusão, o Tribunal recomendou à Comissão a definição de metas da União Europeia para a redução do ruído, bem como o estabelecimento de limites de ruído na Diretiva Ruído Ambiente. *Idem*, p. 50.

A não definição de metas claras e quantificadas de redução do ruído ou da exposição ao ruído e o recurso insuficiente aos meios de diagnóstico legalmente previstos **impedem a identificação das deficiências a superar**, bem como a monitorização do cumprimento dos objetivos. Por outro lado, mesmo quando se verifica a definição de objetivos, a sua concretização é, por vezes, inalcançável⁶⁸.

O Provedor de Justiça considera que cumpre, assim, não apenas densificar os objetivos propostos de redução do ruído ou de minoração dos seus efeitos junto da população exposta, como também **reforçar os mecanismos de monitorização** destes planos de ação. À semelhança do que já se recomendou a propósito dos planos municipais de redução do ruído⁶⁹, essa monitorização deve não apenas identificar as situações de incumprimento das medidas previstas no plano de ação, como, sobretudo, avaliar a eficácia das medidas implementadas, divulgando-se publicamente os resultados dessa avaliação.

Neste contexto, bem assim quanto a todos os demais instrumentos de diagnóstico e planeamento acústico atrás analisados, o Provedor de Justiça sinaliza positivamente a intenção da APA de criar um Portal do Ruído⁷⁰. Esta iniciativa pretende proceder à centralização da **informação sobre o ruído ambiente** — que este órgão do Estado verificou ser atualmente **escassa, desatualizada⁷¹ e dispersa** —, com o objetivo de facilitar o reporte contínuo e harmonizado e o acesso diferenciado, servindo tanto as entidades públicas responsáveis como os cidadãos em geral.

⁶⁸ Veja-se, a título de exemplo, a redução em 30%, até 2030, do número de pessoas cronicamente afetadas no espaço europeu pelo ruído proveniente de transportes, adotada, em 2021, no âmbito do Plano de ação da UE: «Rumo à poluição zero no ar, na água e no solo» [COM(2021) 400 final]. A este propósito, a Agência Europeia do Ambiente concluiu pela altíssima improbabilidade de concretização de tal objetivo, evidenciando a necessidade urgente de adoção de medidas regulatórias adicionais (European Environment Agency/Joint Research Centre, *Zero pollution monitoring and outlook 2025*, pp. 56 e ss).

⁶⁹ Cf. *supra* 2.2.

⁷⁰ Como se propõe no texto (ainda em finalização) da Estratégia Nacional de Ruído Ambiente 2025-2030.

⁷¹ Aliás, tal desatualização é também patente nos dados de que socorre a APA ao longo do texto da ENRA 2025-2030, maioritariamente reportados aos anos de 2012, 2017 e 2021.

3

Gestão do ruído

Controlo e fiscalização

3. Gestão do ruído: controlo e fiscalização

O diagnóstico e o planeamento em matéria de ruído, analisados no capítulo precedente, visam ordenar o território de forma a prevenir a exposição da população à poluição sonora ou, não sendo este objetivo de todo alcançável, identificar os instrumentos e mecanismos suscetíveis de compatibilizar o ruído com a vida em sociedade, de acordo com a ponderação dos diferentes interesses atendíveis. Neste aspeto, a lei atribui ao Estado uma especial obrigação de encontrar medidas adequadas para o controlo e minimização dos incómodos causados pelo ruído resultante de quaisquer atividades, assim como de integrar a política de controlo de ruído nas políticas de desenvolvimento económico e social e nas demais políticas sectoriais com incidência ambiental, no ordenamento do território e na saúde⁷².

Todavia, **não se podendo suprimir na totalidade as atividades causadoras de ruído** em face da sua relevância social, assim como **não sendo possível segregá-las territorialmente, por completo, de recetores sensíveis**⁷³, há que ponderar as melhores formas de gerir a sua realização, de modo a harmonizar, na medida do possível, os interesses potencialmente divergentes envolvidos.

É nesta tarefa de gestão que se pode colocar a questão da intervenção da Administração no controlo e fiscalização destas atividades, sobretudo a partir das condições estabelecidas no respetivo licenciamento. A este propósito, importa ter presente a distinção entre os conceitos de *atividade ruidosa permanente* e de *atividade ruidosa temporária*, com relevantes diferenças ao nível do regime legal aplicável.

3.1. Atividades ruidosas permanentes

O conceito de atividade ruidosa permanente encontra-se definido como “a atividade desenvolvida com carácter permanente, ainda que sazonal, que produza ruído nocivo ou incomodativo para quem habite ou permaneça em locais onde se fazem sentir os

⁷² Cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do RGR.

⁷³ Pense-se, por exemplo, nos meios de transporte ou em determinados estabelecimentos, como cafés ou restaurantes. Nestes casos, e para maior comodidade das populações, é conveniente que se localizem perto de recetores sensíveis, como habitações, escolas ou hospitais.

efeitos dessa fonte de ruído, designadamente laboração de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços”⁷⁴.

A lei sujeita a instalação e o exercício de atividades ruidosas permanentes em zonas mistas, nas envolventes das zonas sensíveis ou mistas⁷⁵ ou na proximidade dos recetores sensíveis isolados⁷⁶ ao cumprimento dos valores limite de exposição ao ruído e ao cumprimento do critério de incomodidade⁷⁷.

De acordo com a sua conceção original, o cumprimento dos requisitos legais deveria ser verificado no âmbito dos procedimentos de licenciamento, em especial os previstos no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro. Contudo, esta situação foi alterada, desde 2011, para um número significativo de atividades económicas, pelo regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, conhecido por «licenciamento zero». Com este regime visou-se “reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas, por via da eliminação de licenças, autorizações, vistorias e condicionamentos prévios para atividades específicas, substituindo-os por ações sistemáticas de fiscalização *a posteriori* e mecanismos de responsabilização efetiva dos promotores”⁷⁸. Ao abrigo deste regime, os interessados estão obrigados à apresentação de uma mera comunicação prévia, que consiste numa declaração que lhes permite proceder imediatamente à abertura do estabelecimento ou ao início de atividade. Nesta comunicação, o interessado declara que tomou conhecimento das obrigações decorrentes de um conjunto significativo de leis, no qual se inclui o RGR, e de que as respeita integralmente⁷⁹.

A instalação e o exercício de atividades de natureza comercial e de serviços⁸⁰, que podem dar origem a atividades ruidosas permanentes, **encontram-se abrangidos**

⁷⁴ Cf. alínea a) do artigo 3.º do RGR.

⁷⁵ Sobre o conceito, cf. *supra* 2.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Cf. n.º 1 do artigo 13.º do RGR.

⁷⁸ Cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

⁷⁹ Cf. alínea c) do n.º 1 do Anexo III, ex vi alínea f) do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

⁸⁰ Nos termos do Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro (Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração). Assinale-se que a regulação (nacional ou municipal) dos horários de funcionamento das referidas atividades também serve o propósito de reduzir a exposição ao ruído, sobretudo no período noturno.

pelo regime do «licenciamento zero»⁸¹. Consequentemente, a reação a eventuais perturbações ruidosas é transferida para momento posterior à entrada em funcionamento da respetiva atividade, perdendo-se um eventual efeito preventivo associado à verificação do cumprimento da legislação do ruído em sede de procedimento de licenciamento⁸². Releva, assim, o **efetivo exercício dos poderes de fiscalização** a cargo dos municípios, o que se afigura não ocorrer na sua plenitude, tal como indiciado pelas queixas instruídas pelo Provedor de Justiça⁸³. Tais indícios, a confirmarem-se, revelam uma falha sistémica resultante de uma incongruência com o sistema de fiscalização originariamente concebido por ocasião da aprovação do RGR, bem como uma ausência de atribuição de prioridade ao controlo do ruído.

Neste contexto, o Provedor de Justiça sublinha a necessidade de uma efetiva fiscalização da correspondência entre a realidade e o declarado na comunicação prévia ao abrigo do regime do «licenciamento zero», nomeadamente através de **ações regulares de fiscalização** em matéria de ruído promovidas pelos serviços municipais **por iniciativa própria**, sem prejuízo, naturalmente, de uma adequada resposta às situações concretas objeto de denúncia.

Perante uma situação de perturbação ruidosa, associada a uma atividade ruidosa permanente, o cidadão afetado pode optar, isolada ou cumulativamente, por: i) recorrer à via judicial solicitando a suspensão ou a restrição da atividade em causa⁸⁴; ii) recorrer à Administração, solicitando que intervenha, exercendo as competências que lhe são legalmente atribuídas em matéria de controlo do ruído. Neste último caso, o cidadão dirige-se habitualmente ao município territorialmente competente.

⁸¹ Por seu turno, as atividades industriais estão sujeitas ao Sistema de Indústria Responsável, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, na sua redação atual, que estabelece os procedimentos necessários ao licenciamento dos estabelecimentos industriais. Relativamente às atividades ruidosas permanentes de natureza industrial assinala-se o exíguo número de queixas feitas chegar ao conhecimento do Provedor de Justiça, o que parece ir ao encontro de dados publicitados pela Agência Europeia do Ambiente e que evidenciam que Portugal será dos países europeus com níveis de exposição mais reduzidos a ruído industrial. Agência Europeia do Ambiente, *Environmental noise in Europe — 2020*, Relatório 22/2019, p. 36. No entanto, regista-se o facto de algumas questões relacionadas com o ruído industrial serem tratadas em sede de legalidade urbanística. Cf. *infra*, 3.4.

⁸² Sobre o tema, cf. Provedor de Justiça, *Boas Práticas...*, *ob. cit.*, pp. 43 e 120-126.

⁸³ Cf. *infra*, 3.4.

⁸⁴ Por regra, sob a forma de processo especial para tutela da personalidade — Cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º do Código Civil; artigos 878.º e seguintes do Código de Processo Civil. Nesta ação, desencadeada junto dos tribunais judiciais, pondera-se sobre o eventual incumprimento do RGR, mas não estando a esse facto o Tribunal absolutamente vinculado (“*perante a lei civil, o direito de oposição face à emissão de ruído subsiste, mesmo que o seu nível sonoro seja inferior ao legal e a respetiva atividade tenha sido autorizada pela autoridade administrativa competente, sempre que implique ofensas de direitos de personalidade*” — Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 7.11.2019, Processo n.º 1386/15.8T8PVZ.P1.S1).

A verificação do cumprimento dos critérios de incomodidade acústica é efetuada em função dos limites de exposição ao ruído legalmente fixados⁸⁵, revelando-se essencial a realização de ensaios acústicos, enquanto meios de prova para aferir a factualidade relevante. A comprovação do incumprimento das regras em matéria de ruído proveniente de atividades ruidosas permanentes pode levar à adoção de medidas de mitigação, designadamente e por ordem sucessiva: i) medidas de redução na fonte de ruído; ii) medidas de redução no meio de propagação de ruído; e iii) medidas de redução no recetor sensível⁸⁶.

Como já houve ocasião de assinalar, a fiscalização municipal no âmbito do controlo do ruído produzido por atividades ruidosas permanentes apresenta insuficiências. Os municípios, por regra, não realizam de forma sistemática ações de fiscalização por iniciativa própria, limitando-se, na maioria dos casos, a reagir a denúncias dos cidadãos.

Por outro lado, em face de uma denúncia de uma situação de incomodidade provocado por uma atividade ruidosa, para além de falhas ou demoras na resposta da Administração, cumpre chamar a atenção para o facto de **os municípios transferirem frequentemente o ónus da demonstração do incumprimento para o interessado afetado**⁸⁷.

O Provedor de Justiça entende que **a realização destes testes deve ser da responsabilidade da Administração**, a quem cabe desenvolver as diligências necessárias ao apuramento dos factos relevantes à boa formação da sua decisão; não de quem, alegadamente, sofre incómodo decorrente de uma atividade ruidosa permanente que, diga-se, beneficia economicamente quem a explora e sobre quem recaem deveres de controlo do ruído⁸⁸.

Reconhece-se, porém, a existência de graves carências ao nível da dotação técnica e humana das autarquias locais para exercerem as suas competências de controlo de ruído. Admite-se, aliás, que nem todos os municípios — tendo em consideração o

⁸⁵ Cf. artigos 11.º e 13.º do RGR.

⁸⁶ Cf. alíneas a) a c) do n.º 2 do artigo 13.º do RGR.

⁸⁷ Cf. *infra*, 3.4.

⁸⁸ Destaca-se, quanto a este aspeto, a reflexão do Provedor de Justiça, *Boas Práticas...*, *ob. cit.*, pp. 11-12.

histórico de queixas em matéria de ruído — necessitam de ter em permanência os meios exigidos para realizar verificações técnicas em matéria de ruído.

Assim, advoga-se que tais carências possam ser ultrapassadas através de **mecanismos de cooperação institucional** que, ao abrigo dos critérios de eficiência e economicidade inerentes ao princípio da boa administração⁸⁹, permitam a realização de ensaios acústicos por outras entidades públicas que partilham competências de gestão e controlo do ruído⁹⁰. Esta cooperação institucional — já sugerida, com sucesso, no âmbito de procedimentos de queixa tramitados neste órgão do Estado — pode abranger entidades que, embora não detenham competências expressas em matéria de controlo de ruído, se mostram especialmente vocacionadas para intervir nesta área, seja em razão de especiais conhecimentos técnicos, como as universidades e institutos politécnicos ou o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, seja pela prossecução conjunta das respetivas atribuições, como as entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais)⁹¹. Os municípios dispõem, ainda, da faculdade de contratação de empresas privadas especializadas, como laboratórios de acústica, desde que devidamente certificadas, como se prevê no artigo 34.º do RGR.

Verifica-se também que, em resposta às situações denunciadas, tal como revelado pelas queixas instruídas na Provedoria de Justiça, os municípios tendencialmente limitam-se a notificar o explorador da atividade para, em determinado prazo, adotar as medidas necessárias a fazer cessar a incomodidade, eventualmente, entregando relatório de ensaio acústico que ateste a eficácia das medidas adotadas.

Os municípios são parques no exercício das suas competências sancionatórias e cautelares, nomeadamente na instauração de procedimentos contraordenacionais por violação das normas sobre ruído e na adoção das medidas cautelares legalmente previstas, tais como a suspensão da atividade, o encerramento preventivo do estabelecimento ou a apreensão temporária de equipamento.

⁸⁹ Cf. n.º 1 do artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo.

⁹⁰ Nomeadamente as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

⁹¹ No mesmo sentido, cf. Provedor de Justiça, *Boas Práticas...*, *ob. cit.*, p. 13.

Importa ter presente que **o incumprimento do critério de incomodidade ruidosa gera**, por si, **responsabilidade contraordenacional**⁹². No entanto, a informação obtida através da tramitação de queixas pelo Provedor de Justiça revela que não é comum a instauração de tais processos, o que pode prejudicar a prevenção geral e especial decorrente do regime sancionatório aplicável a este tipo de infrações.

Além disso, os municípios — enquanto entidades fiscalizadoras — podem ordenar a adoção de **medidas cautelares**, as quais **podem revelar-se imprescindíveis** para evitar a produção de danos graves para a saúde humana e para o bem-estar das populações em resultado de atividades que violem as regras em matéria de ruído⁹³. A informação recolhida pelo Provedor de Justiça revela que também esta faculdade legal é parcamente utilizada pelos municípios e que, quando ocorre, o recurso a medidas cautelares é fruto, amiúde, de sugestões feitas pelo Provedor de Justiça.

3.2. Atividades ruidosas temporárias

Nos termos da lei, a atividade ruidosa temporária é uma “atividade que, não constituindo um ato isolado, tenha carácter não permanente e que produza ruído nocivo ou incomodativo para quem habite ou permaneça em locais onde se fazem sentir os efeitos dessa fonte de ruído, tais como obras de construção civil, competições desportivas, espetáculos, festas ou outros divertimentos, feiras e mercados”⁹⁴.

Por regra, é proibido o exercício de atividades ruidosas temporárias na proximidade de: i) Edifícios de habitação, aos sábados, domingos e feriados e nos dias úteis entre as 20 e as 8 horas; ii) Escolas, durante o respetivo horário de funcionamento; e iii) Hospitais ou estabelecimentos similares⁹⁵.

Sem prejuízo da referida proibição, **o exercício de atividades ruidosas temporárias** pode ser autorizado, **em casos excecionais e devidamente justificados, mediante emissão pela autarquia local competente de licença especial de ruído.**

⁹² Cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 28.º do RGR.

⁹³ Nos termos do artigo 27.º do RGR.

⁹⁴ Alínea b) do artigo 3.º do RGR.

⁹⁵ Artigo 14.º do RGR.

As licenças especiais de ruído são mecanismos excecionais, previstos no artigo 15.º do RGR, que visam autorizar o exercício de atividades ruidosas temporárias junto dos recetores sensíveis, as quais estariam, por regra, proibidas. Assim, a concessão de licença pressupõe a existência de uma situação *excecional e devidamente justificada* por quem a requer⁹⁶.

A lei exige, ainda, a observância de determinados requisitos para a concessão das licenças especiais de ruído, tanto de natureza temporal como material⁹⁷. Assim, o pedido de concessão de licença deve ser entregue com uma antecedência mínima de 15 dias úteis face ao evento em causa; e indicar um conjunto de informações referentes à atividade que se pretende realizar, nomeadamente, a localização exata ou percurso definido para o exercício da atividade, o horário, as razões que justificam a realização da atividade naquele local e hora ou as medidas de prevenção e de redução do ruído propostas, quando aplicável. Por seu turno, a licença deve fixar as condições de realização da atividade por referência às informações prestadas pelo requerente e atrás elencadas.

Contudo, a informação coligida pelo Provedor de Justiça, no âmbito da instrução de queixas em matéria de ruído, permite afirmar que **as licenças especiais de ruído são, frequentemente, emitidas com um conteúdo pouco densificado**, indicando-se apenas informações genéricas quanto à atividade a realizar, sem se estabelecerem quaisquer condicionamentos concretos ao seu exercício.

Ora, urge alterar esta prática. Para além da localização e das datas e horários de início e termo das atividades, considera-se como boa prática que as licenças especiais de ruído contenham mecanismos de prevenção e de redução do ruído, designadamente, a especificação dos equipamentos de som utilizados, a descrição exata das atividades e espetáculos programados, a caracterização dos recintos e a previsão de medições do ruído ao longo do evento.

O Provedor de Justiça entende, assim, que **um controlo mais eficaz do ruído demanda uma maior densificação** das condições estabelecidas **nas licenças especiais de ruído**. Na verdade, as licenças especiais de ruído, sob pena de se convolarem em meras formalidades, devem incluir condicionalismos concretos, pois

⁹⁶ N.º 1 do artigo 15.º do RGR.

⁹⁷ N.º 2 do artigo 15.º do RGR.

são estes que habilitam o efetivo exercício da fiscalização pelas autoridades competentes⁹⁸.

Regime aplicável a entidades públicas

O regime legal da concessão de licenças especiais de ruído apresenta especificidades, decorrentes da dispensa de emissão de licença especial de ruído quando a atividade ruidosa temporária é promovida por um município, nos termos da alínea a) do n.º 7 do artigo 15.º do RGR. Estas especificidades justificam uma reflexão autónoma.

Em primeiro lugar, **não há razão para dispensar os municípios** da observância de qualquer tipo **de procedimento que habilite o conhecimento** do juízo de ponderação que baseia a opção da realização da atividade em causa, sobretudo **junto dos cidadãos** potencialmente expostos ao ruído. A qualidade de entidade pública não faz, por si, presumir a adequação material da atividade ruidosa a executar, não se afigurando suficiente a mera remissão para a norma legal relativa aos valores máximos de exposição ao ruído⁹⁹. Sem prejuízo da necessidade de observância destes valores, deverá sempre avançar-se aos interessados a justificação de interesse público que determina a promoção daquela atividade, bem como outras informações relevantes sobre a mesma, designadamente o tempo previsto para a sua realização, o horário dos eventos programados e as medidas de mitigação do ruído a adotar. Esta **informação deve ser previamente divulgada**, cabendo às entidades promotoras a devida publicitação, por exemplo, na página do município e no próprio local da atividade¹⁰⁰.

Em segundo lugar, a prática tem demonstrado que a coerência da solução normativa consagrada é afetada quando se dispõe apenas para os municípios, bem se sabendo que, em aglomerados populacionais de grandes dimensões, como Lisboa ou Loures,

⁹⁸ O problema da falta de densificação das licenças especiais de ruído já tinha sido sublinhado pelo Provedor de Justiça no relatório *Boas Práticas...*, *ob. cit.*, pp. 15 e 87-94.

⁹⁹ A lei, na alínea a) do n.º 7 do artigo 15.º do RGR, determina que o exercício de uma atividade ruidosa temporária promovida pelo município, apesar de não carecer de licença especial de ruído, fica sujeita aos valores limites fixados no n.º 5 do mesmo artigo.

¹⁰⁰ Cf., ainda, a este propósito, Provedor de Justiça, *Boas Práticas...*, *ob. cit.*, pp. 101-102.

é às freguesias que incumbe a competência — por delegação contratual¹⁰¹ ou, diretamente, por força da lei¹⁰² — de emitir licenças especiais de ruído.

Com efeito, dificuldades observadas na interpretação da lei têm determinado a **falta de práticas uniformes por parte das autarquias locais**, conduzindo, por vezes a situações indesejáveis. Na verdade, determinadas freguesias — exatamente porque, quando promotoras de atividades ruidosas temporárias, verificam não se encontrarem formal e literalmente dispensadas de procurar a emissão de licença especial de ruído¹⁰³ — concedem a si mesmas tais licenças, ficando depois investidas no dever de fiscalizar o cumprimento das eventuais condicionantes aí elencadas. A mesma entidade pública assume, desta forma, a qualidade de requerente, emitente e fiscalizadora da licença especial de ruído. Noutros casos, e em sentido oposto, temos freguesias promotoras de eventos ruidosos que não observam qualquer tipo de procedimento.

É entendimento do Provedor de Justiça que deveriam ser envidados todos os esforços para evitar tais situações de falta de uniformidade da atuação administrativa, seja através da difusão de uma interpretação comum do regime legal em vigor, seja, eventualmente, através de uma alteração legislativa que evite entendimentos e práticas divergentes sobre a matéria.

3.3. Conforto acústico

A par de uma atuação sobre a fonte de ruído, **a mitigação da incomodidade acústica pode passar pelo reforço do conforto acústico dos edifícios**, em especial tratando-se de recetores sensíveis, como escolas, hospitais e habitações, reduzindo a sua exposição à poluição sonora e criando melhores condições acústicas nesses espaços.

¹⁰¹ No caso de Loures, a competência para a emissão de licenças especiais de ruído foi delegada nas freguesias, em face da celebração de contratos interadministrativos, permitidos pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

¹⁰² No caso de Lisboa, a competência para a emissão de licenças especiais de ruído é imputada às freguesias, por força da lei que aprovou a sua reorganização administrativa [Cf. alínea g) do n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro].

¹⁰³ Embora se possa argumentar que a norma em causa convida a uma interpretação atualista — pesando a competência legal ou contratual *ad hoc* hoje muitas vezes reconhecida às freguesias —, alargando-se, em conformidade, o seu universo de destinatários.

A propósito do conforto acústico dos edifícios, importa considerar que o atual **Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios**¹⁰⁴, que visa regular a vertente do conforto acústico no âmbito do regime da edificação, a observar na elaboração e na execução dos projetos de condicionamento acústico das novas edificações, vigora desde 2002¹⁰⁵ e que só em 2019, no desenvolvimento do regime da reabilitação urbana, foram fixadas as normas técnicas dos requisitos acústicos em edifícios habitacionais existentes¹⁰⁶.

Tendo presente que, na sua maioria, as operações urbanísticas não carecem de licenciamento, bastando uma comunicação prévia¹⁰⁷, mais uma vez se reitera **a importância da fiscalização municipal para assegurar efetivamente o cumprimento das normas técnicas** em questão, seja no âmbito da edificação, seja no âmbito da reabilitação de edifícios.

O conforto acústico dos edifícios tanto visa a redução da exposição do edifício ao ruído ambiente exterior, como o controlo do ruído no seu interior. Assim, o cumprimento rigoroso dos requisitos acústicos dos edifícios não serve apenas a preocupação central de redução da exposição dos edifícios a ruído ambiente excessivo, como permite precaver os incómodos causados por atividades ruidosas dentro ou na proximidade do edifício, sejam permanentes, temporárias ou mesmo pontuais. Com efeito, **várias situações de conflito**, incluindo as derivadas do ruído de vizinhança, **poderiam ser evitadas a montante**, por via do adequado isolamento acústico dos edifícios e suas frações.

O conforto acústico do edificado, todavia, não tem sido objeto de particular atenção.

Nos últimos anos, o Fundo Ambiental¹⁰⁸ tem destinado recursos financeiros para apoiar iniciativas particulares especialmente vocacionadas para a eficiência

¹⁰⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/2002, de 11 de maio, e alterado pelos Decretos-Lei n.º 96/2008, de 9 de junho, e n.º 95/2019, de 18 de julho. Sobre o tema, cf. Provedor de Justiça, *Boas Práticas...*, *ob. cit.*, pp. 108 e ss.

¹⁰⁵ As regras sobre o conforto acústico das edificações remontam, no entanto, às orientações constantes do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto n.º 38382, de 7 de Agosto de 1951.

¹⁰⁶ Ou seja, no contexto de ações de reabilitação urbana ou de reabilitação de edifícios. Cf. Portaria n.º 305/2019, de 12 de setembro, adotada na sequência da aprovação do regime aplicável à reabilitação de edifícios ou frações autónomas (Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho).

¹⁰⁷ Cf. artigo 4.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.

¹⁰⁸ O Fundo Ambiental, criado pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, tem por finalidade apoiar políticas ambientais e de ação climática para a prossecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável,

energética dos edifícios, o isolamento térmico, as energias renováveis e a eficiência hídrica¹⁰⁹.

O Provedor de Justiça considera que a estes importantes objetivos de sustentabilidade ambiental e eficiência energética dos edifícios podem, com naturalidade, ser aditados objetivos de prevenção, redução e mitigação dos efeitos do ruído excessivo, complementando as preocupações ambientais primeiramente identificadas¹¹⁰. Deste modo, para atuar ao nível dos recetores sensíveis, considera-se que a **disponibilização de meios financeiros para apoiar as iniciativas de particulares** afetados pelo ruído pode ser uma medida de política ambiental a ponderar, ou seja, que o apoio financeiro do Estado dirigido à sustentabilidade ambiental e energética do edificado possa abranger também intervenções destinadas a proteger os edifícios e frações residenciais e outros recetores sensíveis da exposição ao ruído excessivo.

Neste domínio há a destacar a recente iniciativa “Programa Menos Ruído”, na qual se prevê que o Fundo Ambiental afete, entre 2025 e 2026, o montante máximo global de 10 milhões de euros para intervenções junto de recetores sensíveis, com vista à redução da exposição à poluição sonora proveniente da atividade aeroportuária em Lisboa¹¹¹. Este programa consubstancia-se no financiamento de investimentos em melhorias nas fachadas, janelas, caixilharias e caixas de estore de edifícios habitacionais que não cumpram os requisitos acústicos definidos no Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios e que se localizem nas zonas expostas a determinados níveis de ruído¹¹² nos municípios de Lisboa, Loures, Vila Franca de Xira e Almada.

Sublinhe-se, no entanto, que **os apoios financeiros concedidos a particulares** para melhoria do conforto acústico do edificado (em especial, o residencial) **não devem afastar a responsabilidade do produtor do ruído** junto de recetores sensíveis,

contribuindo para o cumprimento dos objetivos e compromissos nacionais e internacionais. O Fundo Ambiental financia entidades, atividades ou projetos que se enquadrem nas suas áreas de atuação.

¹⁰⁹ No âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) — Cf. C-13 — Eficiência Energética em Edifícios, como o Programa de Apoio Edifícios + Sustentáveis e os programas Vales Eficiência I e Vales Eficiência II.

¹¹⁰ Com a vantagem acrescida de algumas intervenções poderem servir a dupla finalidade de isolamento térmico e acústico.

¹¹¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/2025, de 18 de março.

¹¹² Nas zonas expostas a níveis de ruído Lden igual ou superior a 55 dB(A) ou Ln igual ou superior a 45 dB(A) (Cf. n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/2025).

quando tal se afigure legalmente exigível, designadamente em cumprimento ou execução de medidas previstas em planos municipais de redução de ruído ou em planos de ação, quando se trate de grande aglomerado urbano ou de uma grande infraestrutura de transporte rodoviário, ferroviário ou aeroportuário.

3.4. Gestão do ruído: alguns problemas

Alguns dos problemas suscitados pelo ruído podem ser exemplificados por uma seleção de queixas recentemente tratadas pelo Provedor de Justiça.

No âmbito das *atividades ruidosas permanentes*, são, desde logo, reportadas situações respeitantes ao não cumprimento atempado do dever de decidir pelos municípios no âmbito de procedimentos administrativos em matéria de fiscalização e controlo de ruído, sendo comuns situações de omissão de resposta por longos períodos¹¹³. Não se verificando uma prática usual de fiscalização por iniciativa própria, as demoras ou mesmo a falta de resposta às situações denunciadas expõem as limitações da fiscalização municipal daquelas atividades.

São, também, frequentemente reportadas situações em que, havendo resposta dos municípios, é exigido ao queixoso que suporte determinados custos decorrentes do exercício do seu direito de queixa ou de proteção dos direitos afetados pela emissão de ruído.

Em termos mais concretos, o Provedor de Justiça teve conhecimento de várias situações em que os queixosos têm de assumir o ónus de realizar ou de custear os ensaios acústicos que comprovem o incumprimento dos limites de ruído. Tal prática, habitualmente justificada com a insuficiência de meios técnicos e humanos próprios dos municípios, não merece a concordância do Provedor de Justiça, por representar um entrave injustificável ao exercício de direitos fundamentais.

Ainda no âmbito das atividades ruidosas permanentes, chegaram ao conhecimento do Provedor de Justiça relatos de situações de utilização desconforme de frações de prédios destinadas exclusivamente a uso habitacional, quando nelas é exercida atividade comercial produtora de ruído incómodo, assim como situações de laboração industrial que, desrespeitando as normas urbanísticas aplicáveis, têm impactos

¹¹³ Problema transversal à Administração Pública, e sobre o qual a Provedoria de Justiça já se pronunciou, designadamente, no *Relatório à Assembleia da República — 2022*, pp. 22 e ss.

negativos no ambiente sonoro. A propósito destas queixas, o Provedor de Justiça tem detetado que, com frequência, a resposta das entidades públicas, mormente os municípios, à questão do ruído é encontrada em instrumentos legais de reposição da legalidade urbanística, em vez de o ser na legislação específica sobre ruído. Tal abordagem indicia, uma vez mais, a relativa menorização da problemática da poluição sonora na atuação das entidades responsáveis.

Já no âmbito das *atividades ruidosas temporárias*, estão identificadas como principais fontes de ruído a execução de obras de construção civil, a realização de eventos desportivos, artísticos ou religiosos, assim como a realização de feiras e mercados. Em particular, são habitualmente reportadas situações de incomodidade ruidosa associadas à realização de festas populares, sendo as queixas usualmente formuladas em momento concomitante ou posterior ao da sua realização.

Deteta-se, de forma muito frequente, a emissão de licenças especiais de ruído em termos legalmente desconformes, sem definição suficiente dos seus pressupostos e limites¹¹⁴. O Provedor de Justiça tem vindo a alertar para esta situação¹¹⁵, sugerindo às autarquias locais que garantam que o ato de licenciamento estabelece *efetivamente* os termos em que é lícita a produção de ruído, pois só assim existem condições para a adequada fiscalização da atividade em causa.

Da atividade do Provedor de Justiça resulta também que subsistem equívocos na interpretação da própria lei. É o caso dos limites horários estabelecidos para as atividades ruidosas temporárias na proximidade de habitações previstos na alínea a) do artigo 14.º do RGR. O Provedor de Justiça já teve a necessidade de esclarecer junto da entidade visada, no âmbito da instrução de uma queixa¹¹⁶, que o alcance da proibição legalmente estabelecida difere consoante se trate ou não de dias úteis: se, nos dias úteis, a proibição está limitada ao período de descanso noturno (entre as 20 e as 8 horas); já aos sábados, domingos e feriados, a proibição é total, não tendo limitação horária, o que determina a necessidade, neste caso, da autorização contida em licença especial de ruído. Isto, já que a norma visa proteger o bem-estar e o descanso de moradores, permitindo que estes usufruam plenamente a sua habitação,

¹¹⁴ Cf., *supra*, 3.2. No mesmo sentido, cf. Provedor de Justiça, *Boas Práticas...*, *ob. cit.*, pp. 15 e 81 e ss.

¹¹⁵ Cf. Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República — 2022*, p. 44.

¹¹⁶ Foi argumentado, perante o Provedor de Justiça, que a proibição de exercício de atividades ruidosas temporárias aos sábados, domingos e feriados, junto de recetores sensíveis, estava limitada ao período entre as 20 e as 8 horas.

o que tendencialmente ocorrerá durante os dias não úteis e durante os dias úteis, a partir do fim da tarde¹¹⁷.

Ruído de vizinhança

O tema do ruído de vizinhança merece uma nota especial.

Segundo a alínea r) do artigo 3.º do RGR, o ruído de vizinhança é “o ruído associado ao uso habitacional e às atividades que lhe são inerentes, produzido diretamente por alguém ou por intermédio de outrem, por coisa à sua guarda ou animal colocado sob a sua responsabilidade, que, pela sua duração, repetição ou intensidade, seja suscetível de afetar a saúde pública ou a tranquilidade da vizinhança”.

O modelo de regulação do problema promovido pelo RGR assenta na intervenção pontual das autoridades policiais (artigo 24.º). Segundo as queixas apresentadas na Provedoria de Justiça, o mesmo modelo pode revelar-se pouco eficaz. Em muitas situações, o ruído é rapidamente retomado depois da intervenção das autoridades policiais, sendo reiteradamente inobservadas as ordens de cessação do ruído. Tal circunstância cria, no cidadão comum, uma perceção de abandono ou de desinteresse das entidades públicas em resolver problemas de vizinhança que, não raras vezes, tomam por muito relevantes. Reconhece-se, contudo, a existência de uma dificuldade acrescida na regulação desta realidade, já que, para a resolução dos problemas invocados, não podem nem devem ser transpostas as soluções normativas encontradas para regular outro tipo de atividades ruidosas, atenta a especificidade das atividades em causa, inerentes ao uso habitacional.

Nesta matéria, afigura-se particularmente relevante que haja uma maior consciencialização para os incómodos causados pelo ruído de vizinhança e para a adoção de regras básicas de civismo e de urbanidade que os evitem.

Registe-se que, embora a natureza do problema — envolvendo uma relação conflituosa entre privados — ultrapasse o âmbito da sua atuação habitual, o Provedor de Justiça não deixa de acompanhar o assunto, particularmente numa ótica de promoção do diálogo e mediação entre os interesses contrapostos, assim como do incentivo a uma eficaz fiscalização pelos poderes públicos das fontes deste tipo de ruído.

¹¹⁷ Trata-se, ainda, de uma tendência na sociedade atual, pese embora se possam antecipar dificuldades em face das novas realidades que estão a ganhar algum relevo no campo laboral, designadamente com o teletrabalho ou o trabalho por turnos.

4

Sensibilização

Promover a cidadania
ambiental

4. Sensibilização: promover a cidadania ambiental

O impacto da poluição sonora na saúde e no bem-estar dos cidadãos justifica, por si só, que, de forma transversal, seja prestada maior atenção ao problema do ruído.

Importa, assim, aumentar a consciencialização de toda a sociedade sobre este tema, envolvendo a generalidade das entidades públicas, em especial as que prosseguem atribuições em matéria de prevenção e controlo do ruído, assim como os agentes da sociedade civil e os cidadãos individualmente considerados. Tal objetivo passa, em grande medida, pela educação dos elementos mais jovens da sociedade, no pressuposto de que o direito a **um ambiente sadio** é não só um imperativo atual, mas também **um direito das futuras gerações**.

O presente relatório pretende ser também um instrumento ao serviço da consciencialização dos cidadãos¹¹⁸ em matéria de ruído. O Provedor de Justiça realça a importância de informar e sensibilizar a população — começando pelos mais jovens — sobre o ruído, enquanto fator ambiental adverso para a qualidade de vida e para a saúde das pessoas, bem como sobre o imperativo de cidadania que subjaz ao seu controlo e às formas de proteção contra a exposição ao ruído excessivo. Só o conhecimento permite a tomada de consciência, a ação informada e o escrutínio dos cidadãos.

A magnitude do problema, em face da multiplicidade das causas subjacentes a ruído incomodativo¹¹⁹, bem como da gravidade e amplitude dos efeitos negativos ao mesmo associados, não pode deixar de convocar a **atuação proativa das entidades públicas** na importante tarefa de **esclarecimento e sensibilização da população** — e é esse o último objetivo do presente relatório.

Vejamos, primeiramente, a atuação das entidades públicas com específicas responsabilidades na matéria do ruído e, seguidamente, a atividade de outras entidades cujas competências sirvam, transversalmente, o propósito de informar e sensibilizar os cidadãos para a necessidade de práticas sustentáveis neste domínio, em especial provindas das áreas da saúde e educação.

¹¹⁸ Sendo certo que o referido reforço da consciencialização para os danos associados ao ruído e para os meios adequados de proteção aproveita, também, a própria atividade de fiscalização e reintegração da legalidade exercida por autoridades municipais (ou pelas forças de segurança), o enfoque conferido ao tema da sensibilização pelo presente relatório é dirigido aos cidadãos em geral.

¹¹⁹ Como destacado *supra*, revelando-se o tráfego rodoviário como principal foco de ruído.

O papel da sociedade civil

Em Portugal, sendo em número reduzido as ações de sensibilização desenvolvidas em matéria de ruído, não se pode deixar de assinalar que grande parte do trabalho de sensibilização tem cabido a instituições da sociedade civil.

Desde logo, cumpre reconhecer a importância da atividade desenvolvida pelas organizações não governamentais especialmente vocacionadas para questões ambientais e outros movimentos, através da denúncia do problema e da participação cívica em prol da defesa das populações afetadas, em muito contribuindo para a informação e consciencialização dos cidadãos para o tema.

Outros contributos provêm da academia e demais agentes da sociedade civil dedicados ao tema. Podem ser referidas, a título de exemplo, iniciativas (algumas já antigas) como a apresentação de um projeto didático dedicado ao tema do ruído, com um guião para aulas interativas que incluía uma proposta de elaboração, pelos alunos, de um mapa de ruído da própria escola — apresentado pela Sociedade Portuguesa de Acústica no âmbito do designado *Programa de Sensibilização para o Ruído — Unidade Didática Para Alunos do 3.º Ciclo do Ensino Secundário — Manual do Professor*; ou o projeto, de âmbito escolar, *Semáforo Sonoro*, promovido pelo Centro de Competência “Entre Mar e Serra”, que consiste na instalação de um equipamento que permite a definição de um limiar de ruído aceitável, através de um sistema de luzes e som.

Muitas das ações da sociedade civil são levadas a cabo a propósito da celebração, no final de abril de cada ano, do *Dia Internacional de Sensibilização para o Ruído*, que assenta na promoção de realização de um conjunto de atividades de sensibilização em matéria de ruído, destacando-se mediaticamente a iniciativa *one minute of silence* e cuja instituição serviu igualmente o propósito de conferir maior visibilidade ao tema.

Afigura-se importante o aprofundamento de tais atividades e a multiplicação de iniciativas, destacando-se a sua utilidade em face do desconhecimento generalizado dos efeitos nocivos da exposição a determinados níveis de ruído. O exercício da cidadania ambiental não pode deixar de abranger a questão da poluição sonora.

4.1. Entidades públicas com competências específicas em matéria de ruído

A lei atribui às entidades públicas — Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais e demais entidades públicas — um especial dever de promover medidas adequadas à prevenção e controlo da poluição sonora¹²⁰.

¹²⁰ Cf. n.º 1 do artigo 4.º do RGR.

Ao Estado, em particular, compete definir uma estratégia nacional de redução da poluição sonora e definir um modelo de integração da política de controlo de ruído nas políticas de desenvolvimento económico e social e nas demais políticas sectoriais com incidência ambiental, no ordenamento do território e na saúde¹²¹. Em Portugal, cabe à APA um papel central no desenvolvimento de políticas ambientais.

Já as autarquias locais, que atuam de forma mais próxima às respetivas populações, assumem um papel fundamental na implementação de políticas e práticas ambientais dirigidas à melhoria da qualidade de vida e à sustentabilidade¹²², cabendo-lhes também especiais responsabilidades no domínio da educação ambiental — aliás, objeto da Estratégia Nacional de Educação Ambiental 2020¹²³, adotada em 2017, que inclui a poluição sonora na secção Ar e Ruído (no eixo temático Valorizar o Território) — e na promoção de práticas ambientalmente adequadas.

Sem prejuízo do regime legal vigente, as políticas públicas, sobretudo no âmbito da educação ambiental, não têm conferido a devida relevância ao tema do ruído enquanto fator poluente, sendo escassas e, muitas vezes, inconsequentes, as iniciativas adotadas.

O desenvolvimento de uma estratégia de comunicação eficiente, em matéria de prevenção e controlo do ruído, passa assim pela mobilização alargada das entidades públicas, com especial enfoque nas autarquias locais e na APA¹²⁴.

Quanto às **autarquias locais**, não pode deixar de se assinalar que a sua intervenção promocional tem sido, neste domínio, incipiente. Para além da preparação de alguns documentos informativos sobre a matéria de ruído¹²⁵ ou da adoção de medidas estritamente simbólicas¹²⁶, não se identificaram práticas estruturadas de

¹²¹ Cf. n.º 2 do artigo 4.º do RGR.

¹²² Cf. n.º 3 do artigo 4.º do RGR.

¹²³ Disponível em https://enea.apambiente.pt/sites/default/files/documentos/AF_Relatorio%20ENEA%202020_A4%20102017%20elctronico.pdf.

¹²⁴ Assinalando-se também aqui o apoio técnico da APA a outras entidades para o exercício das respetivas competências. Cf., nomeadamente, os documentos *Guia Prático para Medições de Ruído Ambiente* (2020) e *Harmonização da Aplicação das Licenças Especiais de Ruído — Guia Prático* (2019).

¹²⁵ É o caso da Câmara Municipal de Loures e da Câmara Municipal de Lisboa (respetivamente, <https://www.cm-loures.pt/media/pdf/PDF20210428085318879.pdf>; https://cidadania.lisboa.pt/fileadmin/actualidade/publicacoes_periodicas/ambiente/25_notas_ruído.pdf).

¹²⁶ Destaca-se, a título de exemplo, a iniciativa que decorreu, no ano de 2018, por ocasião da celebração do Dia Internacional de Sensibilização para o Ruído, em que se convidou os municípios de Sintra a fazerem um minuto de silêncio.

sensibilização em matéria de ruído. Isto, não obstante a atuação pedagógica e colaborativa em matéria de prevenção e controlo do ruído estar prevista em vários planos de redução do ruído ou planos de ação elaborados e aprovados ao nível municipal¹²⁷.

A promoção ambiental promovida pelas câmaras municipais e pelas juntas de freguesia, por recurso aos diversos meios disponíveis (sítio ou páginas da internet, folhetos informativos, suportes publicitários, canais de informação, atividades pedagógicas, atividades lúdicas, etc.), tem privilegiado outros domínios que não o ruído¹²⁸. Todavia, atenta a importância das autarquias locais, em especial dos municípios, na regulação, gestão e fiscalização das atividades ruidosas e, bem assim, a proximidade dos governos locais à respetiva população, considera-se que **pode ser reforçada a promoção ambiental** a desenvolver em matéria de ruído.

Neste âmbito, importa **munir os cidadãos da informação relevante** sobre o ambiente acústico, divulgando-se, **em linguagem clara e acessível**, os mapas, planos de redução e planos de ação em matéria de ruído, quantificando e calendarizando, sempre que possível, as metas estabelecidas. Esta informação releva para um maior escrutínio público da atuação municipal neste domínio e dos respetivos resultados.

Depois, e não menos importante, devem ponderar-se **estratégias de comunicação e informação**, em colaboração com outras entidades públicas e a sociedade civil. Isto, tanto na perspetiva da promoção de condutas individuais que possam contribuir positivamente para a mitigação do problema do ruído, como na disponibilização de informação fiável e de esclarecimentos sobre os meios apropriados para a sua prevenção e controlo.

Por seu turno, a **APA** — a agência do Estado que tem como missão a gestão integrada das políticas ambientais e de sustentabilidade —, propõe-se desenvolver, diretamente

¹²⁷ É o caso do plano municipal de redução de ruído de Oeiras, segundo o qual a estratégia de redução da emissão de ruído no concelho passa por convidar os cidadãos e os atores locais a aderir a comportamentos que contribuam para a redução dos níveis de ruído ambiente excessivos, através da disseminação de informação técnica e científica, da educação ambiental e da promoção de práticas colaborativas sobre o tema.

¹²⁸ Tome-se, por exemplo, a relevante atuação pedagógica da Câmara Municipal do Porto em matéria de educação ambiental (incluindo os itens de *Educação para a sustentabilidade*, *Programa de educação para a Sustentabilidade*, *Centros de educação para a sustentabilidade* e *Programa virtual de educação para a sustentabilidade*), a qual, todavia, não contempla atividades de sensibilização para o problema da poluição sonora.

ou em parcerias públicas e privadas, um leque alargado de campanhas de sensibilização e valorização do ambiente.

Todavia, os exemplos publicitados na sua página eletrónica revelam que o tema do ruído não tem sido incluído nas referidas campanhas¹²⁹. A este propósito, advoga-se que a consciencialização para a importância da prevenção e controlo do ruído excessivo possa beneficiar de iniciativas semelhantes às que foram adotadas a respeito de outros aspetos da **educação ambiental**¹³⁰.

Neste quadro, não pode deixar de se assinalar positivamente a aguardada — e agora mais próxima — finalização da primeira **Estratégia Nacional para o Ruído Ambiente 2025-2030 (ENRA 2025-2030)**.

Com efeito, da análise do documento recentemente disponibilizado para consulta pública¹³¹ pode retirar-se que constitui objetivo estratégico o reconhecimento da importância do ruído ambiente na saúde e na qualidade de vida da população, pretendendo-se, a este propósito, aumentar a literacia sobre o assunto e a sensibilização para esta temática.

A sensibilização constitui o primeiro objetivo estratégico da ENRA 2025-2030. Para o efeito, a APA propõe-se desenvolver — no prazo de 18 meses após a aprovação da Estratégia — um Plano de Sensibilização e Comunicação¹³², vocacionado para integrar ações destinadas aos decisores políticos e à sociedade em geral, diferenciadas por tipo de público alvo (como crianças e jovens).

Assinala-se que a iniciativa agora proposta¹³³ vai ao encontro das preocupações deste órgão do Estado, devendo a **adoção** e efetiva **implementação** de uma **estratégia nacional** constituir um **desígnio prioritário** na promoção ambiental.

¹²⁹ Embora se deva registar que, no âmbito da Estratégia Nacional de Educação Ambiental, o Fundo Ambiental abriu, em 2022, um concurso com vista a apoiar projetos nessa área, incluindo questões de ruído.

¹³⁰ Tais como a campanha de sensibilização para a importância da redução, separação e recolha seletiva de resíduos urbanos, cujo concurso foi lançado no final de 2024.

¹³¹ Não obstante a importância desta iniciativa, assinala-se que o referido documento não foi publicitado na página eletrónica da APA, sendo apenas consultável em https://participa.pt/contents/consultationdocument/ENRA20252030_31032025.pdf.

¹³² Em sinergia com a Estratégia Nacional para a Educação Ambiental.

¹³³ Cujo anúncio público foi feito em 2020. Cf. Aviso do Fundo Ambiental n.º 7779/2020.

4.2 Entidades públicas nas áreas da educação e da saúde

No plano da sensibilização, atenta a diversidade das competências e áreas de atuação das várias entidades que podem contribuir para a informação e sensibilização social para o problema do ruído excessivo, é de sublinhar que a **transversalidade** do tema exige a **cooperação** entre várias entidades públicas para um fim que é comum, num quadro de desejável envolvimento das populações e de participação cívica de todos.

A transversalidade do tema do ruído convoca assim o envolvimento de outras entidades públicas, em especial com competências nas áreas da educação e da saúde.

Na **área da educação**, há várias formas de promover com sucesso a consciencialização social da relevância do problema do ruído **junto das novas gerações**, sendo desejável que as crianças e os jovens sejam desde cedo alertados para o problema do ruído.

Para este efeito, as **escolas** têm um importante papel a desempenhar, constituindo um meio privilegiado, tanto no plano curricular como extracurricular, para **divulgar a informação científica e técnica** disponível e **sensibilizar a comunidade escolar** para a necessidade de redução, prevenção e diminuição da exposição ao ruído excessivo. São, todavia, raros os exemplos de boas práticas encontrados neste domínio¹³⁴.

As questões de prevenção e redução do ruído podem ser convocadas a propósito dos temas de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental, os quais, de um modo generalizado em vários países europeus, são incluídos nos *curricula* de **educação para a cidadania**¹³⁵. Em Portugal, apesar de todos os níveis de escolaridade abordarem os temas do desenvolvimento sustentável, da educação ambiental e da saúde, certo é que o tema do ruído — apesar de facilmente enquadrável em qualquer destes domínios — não surge mencionado nos documentos estratégicos elaborados. Sugere-se que tal mereça reponderação.

¹³⁴ Cf. Maria da Conceição Ferreira Cancela, *Construir cidadania, medindo o ruído na escola — um projeto com alunos do 4.º ano de escolaridade*, Projeto de Mestrado em Promoção e Educação para a Saúde, Instituto Politécnico de Viana do Castelo, 2013; Sociedade Portuguesa de Acústica, *Programa de Sensibilização para o Ruído: Unidade didática para alunos do 3.º ciclo do ensino secundário: Manual do professor*, 2012.

¹³⁵ Cf. Comissão Europeia, Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura, *A educação para a cidadania nas escolas da Europa: 2017*, Serviço das Publicações, 2017, p. 48.

Também na **área da saúde** há um caminho a percorrer, afigurando-se essencial a participação ativa das entidades públicas com responsabilidades em matéria de saúde pública. Com efeito, considerando os efeitos negativos para a saúde decorrentes do problema — com origens tantas vezes ignoradas ou desvalorizadas, como no caso do ruído de lazer¹³⁶ —, mostra-se justificada a intervenção neste domínio.

A correlação entre ambiente e saúde tem assumido uma crescente relevância no plano internacional¹³⁷. Em Portugal, esta temática foi já objeto de um plano específico — o Plano Nacional de Ação Ambiente e Saúde (PNAAS) para o período de 2008-2013¹³⁸ — que reconhece que certos fenómenos físicos, como o ruído, têm efeitos adversos na saúde¹³⁹. Não obstante ter há muito decorrido o prazo de implementação do PNAAS, considera-se que várias das suas propostas de intervenção podem ser retomadas e dinamizadas na atualidade, em especial, as dirigidas à informação, sensibilização, formação e educação¹⁴⁰. Destas propostas de ação, destaca-se a relevante **dimensão informativa, pedagógica e comunicacional** associada às **campanhas de promoção da saúde pública**, aos **manuals de boas práticas** e à **colaboração** com outras entidades **em matéria de educação ambiental**, o que, com grande utilidade, poderá ser aplicado no domínio da prevenção e redução da exposição das pessoas ao ruído excessivo.

Além disso, a sensibilização para o problema do ruído pode derivar também de ações concretas dirigidas à salvaguarda da saúde das populações, como a realização de

¹³⁶ A preocupação das autoridades de saúde é também dirigida, para além dos principais focos de ruído ambiental, ao designado ruído de lazer (*leisure noise*), o qual inclui fontes de ruído como frequentar discotecas, bares, aulas de *fitness*, eventos desportivos ao vivo, concertos ou espaços de música ao vivo e ouvir música alta através de equipamentos de escuta individual, como auscultadores ou auriculares. Cf. World Health Organization. Regional Office for Europe, *Environmental noise guidelines...*, *ob. cit.*, 2018, pp. 87-96.

¹³⁷ Como resulta do recentemente atualizado compêndio de orientações da Organização Mundial da Saúde e de outras agências das Nações Unidas sobre saúde e ambiente. Cf. World Health Organization, *Compendium of WHO and other UN guidance on health and environment: 2022 update, Chapter 11 — Environmental noise*, 2022.

¹³⁸ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2008, de 4 de junho. A citada Resolução cometa à APA e à Direção-Geral da Saúde, na qualidade de entidades coordenadoras, com funções técnicas de planeamento estratégico, operacional e de supervisão, as obrigações de acompanhamento da dinamização e de avaliação da execução do PNAAS, assegurando a sua plena concretização.

¹³⁹ O fator ruído, enquanto um dos domínios prioritários, é especificamente contemplado em duas ações programáticas: Ação I-10: Levantamento de informação e/ou vigilância epidemiológica de efeitos na saúde humana associados à exposição a ruído ambiente; e Ação I-11: Levantamento de informação e/ou vigilância epidemiológica de efeitos na saúde humana associados à exposição a ruído no local de trabalho (Cf. III.3).

¹⁴⁰ Em especial, as constantes do Vetor III de atuação.

rastreios auditivos (também) junto da população mais jovem¹⁴¹ ou a monitorização dos níveis de ruído em espaços de utilização pública para detetar situações de eventual exposição a ruído excessivo.

Assim, na área da saúde, **a informação e a consciencialização dos cidadãos para os efeitos nefastos da poluição sonora** na saúde física e mental e para as formas de prevenção **devem** continuar a **constituir um objetivo** presente **nas políticas de promoção da saúde pública**¹⁴², não podendo deixar de convocar o empenho e a iniciativa das entidades com responsabilidades nesse domínio.

¹⁴¹ Assinala-se, como bom exemplo, o projeto “Ver para Crer, Ouvir para Aprender”, lançado em 2022 pela Câmara Municipal da Amadora, com a gestão e a coordenação operacional da Santa Casa da Misericórdia da Amadora, que consiste em rastreios audiológicos e visuais, efetuados no início de cada ano letivo, nas escolas da cidade a alunos do 1.º ano do ensino básico.

¹⁴² O Plano Nacional de Saúde (2020-2030) reconhece que “são necessários esforços crescentes para erradicar doenças e abordar os problemas de saúde persistentes e emergentes. Com financiamento adequado para um sistema de saúde mais eficiente, saneamento e higiene melhorados, maior acesso a cuidados de saúde e redução da poluição ambiental, é possível obter progressos significativos, salvar vidas e melhorar a sua qualidade”. Conselho Nacional de Saúde, *Plano Nacional de Saúde 2020-2030: Termos de referência*, 2019, p. 3.

5

Observações finais

5. Observações finais

A qualidade das políticas públicas afere-se, entre outros aspetos, pela sua capacidade em resolver os problemas sociais e em promover o bem-estar da população. Em matéria de ambiente, tal qualidade depende, em grande medida, de uma ponderação equilibrada dos vários valores em presença e de uma efetiva salvaguarda dos direitos fundamentais relevantes.

A premissa que levou à elaboração do presente relatório é o entendimento segundo o qual a proteção e promoção de um ambiente e qualidade de vida saudáveis têm de incluir a vertente de saúde associada à poluição sonora. Importa, pois, que toda a sociedade — dos decisores políticos aos cidadãos em geral — perceciono o ruído como algo que vai muito além de um mero incómodo, ou seja, como um fator de extrema relevância ao nível da saúde pública.

Este pode ser o ponto de partida para uma real consciencialização para a problemática do ruído que conduza à adoção de medidas eficazes para a sua mitigação, incluindo a plena utilização dos mecanismos legalmente previstos para a sua gestão.

O relatório temático ora divulgado assume-se como um contributo do Provedor de Justiça — enquanto órgão do Estado que tem por função principal a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos — para a problemática da poluição sonora e para a urgência de, nesta matéria, se *planear, gerir e sensibilizar*.

Pretende-se, desde logo, consciencializar os responsáveis das entidades públicas competentes para a importância dos instrumentos de diagnóstico e planeamento, previstos em legislação específica sobre ruído, em articulação com um adequado ordenamento do território. A plena adoção e a execução dos instrumentos de diagnóstico do ruído e dos instrumentos de ação sobre o ruído, incluindo a respetiva monitorização, podem assumir-se como fatores essenciais para ordenar o território de forma a prevenir ou mitigar a exposição ao ruído excessivo e os riscos a ele associados. No entendimento do Provedor de Justiça, existe a necessidade de adoção de boas práticas na preparação de tais instrumentos, incluindo a sua revisão e a audição das populações.

De igual forma, o presente relatório visa sublinhar a importância da gestão do ruído, enquanto elemento conciliador entre o desenvolvimento económico e social e a proteção dos valores constitucionalmente garantidos associados à promoção da saúde e de um ambiente e qualidade de vida saudáveis. Ao Estado cabe harmonizar a política de controlo de ruído com as demais políticas sectoriais com incidência no ambiente, no ordenamento do território e na saúde.

Os capítulos antecedentes são ilustrativos da relevância que o Provedor de Justiça atribui à fiscalização da legislação vigente em matéria de ruído. A assunção da atividade fiscalizadora por parte das entidades públicas competentes, mormente pelas autarquias locais, revela-se essencial para a ponderação adequada dos interesses em presença, com vista a um controlo efetivo da atividade ruidosa, bem como para a redução da conflitualidade relacionada com ruído.

O Provedor de Justiça, com base nas inúmeras queixas recebidas sobre este assunto, não pode deixar de incentivar o exercício das competências que estão cometidas às entidades públicas em matéria de fiscalização. Esta é uma condição essencial para a eficácia das soluções legislativas. Tal como já assumido publicamente pelo Provedor de Justiça, muitas das vezes o problema não é o que está consagrado na lei, mas o que acontece na sua aplicação.

Pretende-se, ainda, realçar a importância de informar e sensibilizar a sociedade, nomeadamente a população mais jovem, para o impacto do ruído enquanto fator ambiental adverso para a qualidade de vida e para a saúde das pessoas, convocando-se, para o efeito, a atuação empenhada das entidades públicas responsáveis. Tal como anteriormente afirmado, somente cidadãos informados podem exigir uma alteração das prioridades políticas da comunidade em que se inserem e da atuação dos poderes públicos na salvaguarda dos seus direitos, ou seja, só assim se pode exercer a cidadania ambiental.

O Provedor de Justiça, com a divulgação deste relatório, pretende contribuir para a sensibilização da sociedade portuguesa para o problema do ruído, assim como para a necessidade do seu controlo, realçando as potencialidades dos vários instrumentos para tal ao dispor da comunidade. O esforço coletivo que se impõe nesta matéria dará certamente frutos ao nível da efetivação dos direitos à saúde e a um ambiente e qualidade de vida saudáveis, em benefício de todos, em particular das gerações futuras.

6

Recomendações

6. Recomendações

Planeamento

1. Assinala-se **aos municípios** a necessidade de **elaboração e aprovação dos mapas municipais de ruído**, enquanto instrumentos essenciais ao ordenamento do território e à adoção de medidas de controlo do ruído.

2. Assinala-se **aos municípios**, como boa prática, a **revisão e atualização dos mapas municipais de ruído**, sempre que tal se justifique em função da dinâmica de ocupação do território.

3. Assinala-se **aos municípios** a necessidade de **adoção e atualização dos planos municipais de redução do ruído**, sempre que se verifique em determinada zona **a exposição da população a ruído excessivo**, nos termos definidos na lei.

4. Assinala-se **aos municípios** a vantagem da **adoção de boas práticas na elaboração dos planos municipais de redução do ruído**, como: i) a redução, ao mínimo indispensável, do prazo de elaboração e aprovação dos planos municipais de redução do ruído, após preparação dos mapas de ruído que lhes sirvam de suporte; ii) a consulta prévia às populações afetadas; iii) a ponderação — se concretamente útil — de recurso a formas de cooperação interadministrativa.

5. Assinala-se **aos municípios** a importância da **densificação do conteúdo dos planos municipais de redução do ruído**, quanto às medidas, objetivos e metas a atingir e respetiva calendarização, com vista à sua eficácia e devida monitorização.

6. Assinala-se **aos municípios** a necessidade do cumprimento da obrigação de **elaboração periódica de relatórios sobre o estado do ambiente acústico municipal**, enquanto meios de diagnóstico e de monitorização da eficácia dos demais instrumentos.

7. Assinala-se **aos municípios em que existem grandes aglomerados urbanos**, bem como **às concessionárias de grandes infraestruturas de transporte rodoviário, ferroviário e aéreo** a necessidade de **cumprimento atempado da obrigação de preparação periódica de mapas estratégicos de ruído**, de modo a não se desvirtuar o caráter cíclico dos respetivos períodos de controlo.

8. Assinala-se **aos municípios em que existem grandes aglomerados urbanos**, bem como **às concessionárias de grandes infraestruturas de transporte rodoviário, ferroviário e aéreo** a necessidade de **cumprimento atempado da obrigação de preparação periódica de planos de ação**, enquanto instrumentos essenciais à prevenção e mitigação da exposição da população a ruído excessivo.

9. Assinala-se **aos municípios em que existem grandes aglomerados urbanos**, bem como **às concessionárias de grandes infraestruturas de transporte rodoviário, ferroviário e aéreo** a importância da **densificação do conteúdo dos planos de ação**, quanto às medidas, objetivos e metas a atingir e respetiva calendarização, com vista à sua eficácia e devida monitorização.

10. Assinala-se **à Agência Portuguesa do Ambiente** a necessidade de **reforço dos mecanismos de monitorização dos instrumentos de diagnóstico e planeamento acústico**, com a participação das entidades responsáveis pela respetiva elaboração, publicitando-se devidamente os resultados.

Gestão

11. Assinala-se **aos municípios** a importância do **exercício proativo das competências de fiscalização em matéria de ruído**, especialmente **quanto às atividades ruidosas permanentes** em funcionamento ao abrigo do regime de *licenciamento zero*, **através de ações regulares de fiscalização promovidas por iniciativa própria**.

12. Assinala-se **aos municípios** a necessidade, no âmbito de procedimentos de fiscalização, da **assunção da responsabilidade de verificação da situação de incomodidade ruidosa**, seja por recurso a meios próprios, em cooperação com outras entidades públicas ou pela contratação de laboratórios privados certificados.

13. Assinala-se **aos municípios** a importância da **utilização dos vários meios legais disponíveis para sancionar ou fazer cessar as situações de ruído excessivo**, quando verificados os respetivos pressupostos, seja no **plano contraordenacional**, seja no **plano cautelar**.

14. Assinala-se **aos municípios** e **às freguesias**, quando aplicável, a necessidade de **densificação das condições das licenças especiais de ruído para as atividades ruidosas temporárias**, em termos que permitam a circunscrição suficiente dos seus pressupostos e limites e respetiva fiscalização.

15. Assinala-se **aos municípios** e **às freguesias**, quando promovem a realização de **atividades ruidosas temporárias**, a necessidade da **devida e prévia publicitação da concreta fundamentação de interesse público que justifica a sua realização, bem como dos condicionamentos e medidas de mitigação que se propõem observar**.

16. Assinala-se **aos municípios** a importância do **reforço da fiscalização do cumprimento do Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios e legislação complementar**, seja na edificação, seja na reabilitação de edifícios.

17. Assinala-se à **Agência Portuguesa do Ambiente** a utilidade de **aprofundamento de programas para apoiar iniciativas particulares que promovam o aumento dos níveis de conforto acústico do edificado**, em especial as habitações, sem prejuízo da garantia do cumprimento de eventuais obrigações de atuação dos produtores de ruído junto de recetores sensíveis, previstas na legislação aplicável.

Sensibilização

18. Assinala-se à **Agência Portuguesa do Ambiente** a importância da **consciencialização dos cidadãos para o tema do ruído**, enquanto fator ambiental adverso para a qualidade de vida e para a saúde, sobretudo no âmbito da **educação ambiental** e da **promoção de práticas sustentáveis**.

19. Assinala-se à **Agência Portuguesa do Ambiente** a importância da **finalização do processo da Estratégia Nacional do Ruído Ambiente 2025-2030** e **posterior execução**.

20. Assinala-se **aos municípios** a necessidade de **disponibilização de informação fiável sobre a atividade de combate à poluição sonora**, por via da **divulgação, em linguagem clara e acessível, dos instrumentos de mapeamento e de planeamento acústico adotados**.

21. Assinala-se **aos municípios e às freguesias** a necessidade de **sensibilização das respetivas populações para o problema do ruído**, por via da **promoção de boas práticas ambientais neste domínio**.

22. Assinala-se às entidades públicas responsáveis pela educação, especialmente às escolas, a utilidade do desenvolvimento de iniciativas de divulgação da informação científica e técnica disponível sobre o ruído, contribuindo, através da sensibilização da comunidade escolar, para a prevenção e redução da exposição ao ruído excessivo.

23. Assinala-se às entidades públicas responsáveis pela educação, especialmente às escolas, a importância da sensibilização para a problemática do ruído em contexto escolar nos diferentes níveis de ensino, com especial relevo para o ensino básico, nomeadamente através dos *currícula* de educação para a cidadania.

24. Assinala-se às entidades públicas responsáveis pela saúde a importância da divulgação de informação sobre os efeitos nefastos do ruído para a saúde, conferindo maior relevância ao tema nas campanhas de promoção de saúde pública, nos manuais de boas práticas e na colaboração com outras entidades em matéria de educação ambiental.