

ASSUNTO:	Igreja; ruído
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_11217/2022
Data:	30-09-2022

Pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal foi solicitado parecer jurídico mencionando em suma, o seguinte:

O regime jurídico previsto no Regulamento Geral do Ruído (RGR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, prevê expressamente os critérios de incomodidade que devem ser cumpridos pelas atividades ruidosas permanentes.

Considerando as diversas e sucessivas reclamações apresentadas, relativas ao ruído produzido pela assembleia de culto de uma igreja, a câmara municipal solicitou a realização de uma medição acústica, cujo relatório concluiu que a atividade ruidosa não cumpria os critérios legalmente previstos.

Ponderados os direitos de liberdade de culto e o direito à saúde, ao repouso e ao sossego, a câmara municipal determinou, após audiência prévia, aplicar a medida cautelar de encerramento do estabelecimento e suspensão da atividade nos termos do art.º 27.º do RGR, até à apresentação dos projetos de correção acústica subscritos por técnico habilitado.

Porém, a entidade em causa mantém a sua atividade em total desrespeito pela deliberação do executivo municipal.

Perante o reiterado incumprimento da medida cautelar determinada por parte da entidade foram elaboradas as respetivas participações, sustentadas nos relatórios policiais, pela infração prevista na

alínea i) do n.º 2 do art.º 28.º do RGR, prevista e punida pela alínea b) do n.º 3 do art.º 22.º do art.º 22.º da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, estando a decorrer os respetivos processos de contraordenação.

Não obstante a igreja continua a desrespeitar a deliberação camarária.

Assim, questiona-se:

*"1 – Face ao reiterado incumprimento da medida cautelar de encerramento da Igreja (...) e suspensão de culto, determinada pelo Executivo Municipal, nos termos do Regulamento Geral do Ruído, atendendo à peculiaridade da atividade e por forma a impor tal deliberação com a celeridade exigível, quais as competências que recaem neste órgão autárquico, para além da instauração de procedimento contraordenacional?"*

*II – Existe possibilidade de ordenar de imediato a selagem da Igreja (...), ou essa medida apenas pode ser aplicada como sanção acessória, no âmbito dos processos de contraordenação em curso? Ou, face à especificidade da atividade, tal possibilidade encontra-se afastada?"*

Cumpre, pois, informar:

I

A Constituição da República Portuguesa consagra no art.º 41.º o direito à *"liberdade de consciência, de religião e de culto"*:

Visando a reforma do direito das religiões em Portugal em conformidade com a Constituição, foi publicada a Lei n.º 16/2001 de 22/6, mencionando-se na exposição de motivos deste diploma que *"a força jurídica da garantia constitucional exprime-se através do qualificativo "inviolável". É a única liberdade fundamental assim qualificada na Constituição, pertencendo a liberdade de consciência e de religião ao núcleo de direitos fundamentais que não podem ser afectados pela declaração de estado de sítio ou de estado de emergência (artigo 19.º, n.º 6). (...)"*

*Titulares dos direitos colectivos de liberdade religiosa são «as igrejas e as outras comunidades religiosas», como reconhece a Constituição (artigo 41.º, n.º 3), e ainda as pessoas colectivas por elas criadas. As igrejas são aquelas comunidades religiosas que a si mesmas se designam desse modo, (...).”.*

Acresce realçar, quanto à força jurídica dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias, a sua direta aplicabilidade, vinculando as entidades públicas e privadas, sendo que o art.º 18.º da CRP acrescenta que *“a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.”*

II

Segundo o art.º 9.º da CRP, são tarefas fundamentais do Estado *“[p]romover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”.*

No âmbito do capítulo referente aos direitos e deveres sociais o artigo 66º garante que *“[t]odos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.”*

Conforme refere Jorge Miranda *in Direito do Ambiente, A Constituição e o Direito do Ambiente*, INA, 1994, pág. 353 e segs. *“verifica-se que o ambiente recebe um tratamento de duplo alcance: adquire face à Lei Básica, um relevo concomitantemente objectivo e subjectivo – o de elemento institucional e organizatório e o de feixe de direitos fundamentais e de situações subjectivas conexas ou próximas.*

*Ou seja: o sentido constitucional do ambiente reflecte-se, por um lado, em princípios constitucionais objectivos e, por outra parte, em direitos ou situações constitucionais ou constitucionalmente significativas. E quer uns quer outros têm de ser integrados, numa necessária elaboração sistemática, com os demais princípios e com as demais situações subjectivas.”*

Em cumprimento do disposto nestas normas constitucionais a Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, vem definir as bases da política de ambiente.

Com interesse no âmbito deste parecer destacamos:

O art.º 5.º garante que todos têm direito ao ambiente e à qualidade de vida, nos termos constitucional e internacionalmente estabelecidos.

No âmbito dos princípios materiais de ambiente o artigo 3.º estabelece que a atuação pública está subordinada, designadamente, ao princípio da responsabilidade, que obriga à responsabilização de todos os que direta ou indiretamente, com dolo ou negligência, provoquem ameaças ou danos ao ambiente, cabendo ao Estado a aplicação das sanções devidas.

Sobre a responsabilização por dano ecológico, Carla Amado Gomes,<sup>1</sup> afirma que “[a] *responsabilidade visa, em primeira linha, reconstituir o statu quo anterior à lesão. Isso se extai do artigo 48.º/1 da LBA. Estamos aqui perante a vertente civil da responsabilidade, essencialmente reparatória e eventualmente também compensatória. O agente da lesão responde perante a comunidade pelo dano causado através do seu património (...).*”

Acresce salientar que o art.º 11.º alarga a abrangência da política de ambiente admitindo que esta “*tem, também, por objeto os componentes associados a comportamentos humanos, nomeadamente as alterações climáticas, os resíduos, o ruído e os produtos químicos.*”

Tal desiderato visa, designadamente, o objetivo de redução da exposição da população ao ruído “*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 humana,*”.

---

<sup>1</sup> *Direito Administrativo do Ambiente in Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume I, Almedina, pág. 192 e segs.

No Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 25/02/2011, processo 00189/06.5BEMDL<sup>2</sup>, sobre o uso de fração para atividade de culto religioso menciona-se:

*“A lei de liberdade religiosa – Lei n.º 16/2001 de 22/6 – não contém qualquer norma a prever o prévio licenciamento ou autorização para o exercício de culto, nem sequer a «declaração prévia» actualmente exigida para alguns estabelecimentos de prestação de serviços.*

*Bem pelo contrário, no que respeita aos locais de culto, dá indicação de que não deve haver constrangimentos administrativos. A alínea b) do artigo 23.º preceitua que «as igrejas de demais comunidades religiosas são livres no exercício das suas funções e do culto, podendo, nomeadamente, sem interferências do Estado ou de terceiros, estabelecer lugares de culto ou de reunião para fins religiosos»; e o n.º 1 do artigo 29.º estabelece que «havendo acordo do proprietário, ou da maioria dos condóminos no caso de edifício em propriedade horizontal, a utilização para fins religiosos do prédio ou da fracção destinadas a outros fins não pode ser fundamentos de objecção, nem da aplicação de sanções, pelas autoridades administrativas ou autárquicas, enquanto não existir uma alternativa adequada à realização dos mesmos fins».*

*Portanto, mesmo em prédio ou fracção licenciado para habitação ou comércio pode ser instalado um lugar de culto, bastando para o efeito o acordo do proprietário ou da maioria dos condóminos, não sendo exigida, até se encontre uma alternativa adequada, qualquer autorização administrativa.*

*Isto não significa que a liberdade de culto prevista no n.º 1 do artigo 41.º da CRP não possa ser limitada em função de outros direitos fundamentais, tal como a saúde e o ambiente. Com qualquer outro direito fundamental, a lei pode estabelecer as restrições necessárias para assegurar a satisfação de outros direitos ou interesses também constitucionalmente garantidos, como expressamente se prevê no n.º 2 do artigo 18.º da CRP. Como se diz no acórdão do STA de 23/10/2002 (proc. n.º 01102/02, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt))*

---

<sup>2</sup> Disponível em

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a3c4b5bf27e429748025786a00375e8a?OpenDocument>

*«está afastada a possibilidade de o princípio da liberdade de culto servir de suporte para isentar a recorrente das obrigações ou deveres que são impostos à generalidade dos cidadãos, designadamente da observância das regras do ordenamento urbanístico e das que visam satisfazer interesses ambientais». Só que não há norma que, para controlo das condições de segurança e de saúde, exija que os locais de culto sejam previamente autorizados.*

Pelo que concluiu:

*Em caso de ruído provocado pelas actividade de culto religioso, o presidente da câmara municipal dispõe de poderes de fiscalização e poderes cautelares que evitam a ocorrência de danos à saúde e sossego dos moradores, designadamente o poder de suspender ou encerrar preventivamente a actividade ou o local de culto.” (destacado acrescentado)*

No mesmo sentido, na sentença dos Julgados de Paz, de 26/02/2019, Proc.º n.º 137/2018<sup>3</sup> pode ler-se o seguinte:

*“Nas palavras da jurisprudência (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 23/10/2002):*

*Porém, no que concerne ao seu exercício, os direitos constitucionais não têm uma natureza de direitos absolutos, antes têm de sofrer as restrições necessárias para assegurar a satisfação de outros direitos ou interesses também constitucionalmente garantidos, como expressamente se prevê no n.º 2 do art.º 18.º da C.R.P.*

*Neste caso, o próprio n.º 2 do mesmo art.º 41.º estabelece que «ninguém pode ser perseguido, privado de direitos ou isento de obrigações ou deveres cívicos por causa das suas convicções ou prática religiosa», disposição esta que consubstancia uma proibição de qualquer discriminação fundada em motivos religiosos, seja negativa seja positiva. «Trata-se de uma explicitação do art.º 13º, n.º 2 (princípio da igualdade). Além de ninguém poder ser prejudicado nos seus direitos por motivos religiosos,*

---

<sup>3</sup> Disponível em

<http://www.dgsi.pt/cajp.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/86388e5f0f2473de80258442003b1747?OpenDocument>

*também ninguém pode ser isento dos seus deveres jurídicos (obrigações) ou deveres cívicos». (...) J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, de 3.ª edição, página 243.)*

*Assim, por força desta explícita sobreposição do princípio da igualdade aos direitos emergentes de convicções religiosas, está afastada a possibilidade de o princípio da liberdade de culto servir de suporte para isentar a Recorrente das obrigações ou deveres que são impostos à generalidade dos cidadãos, designadamente da observância das regras do ordenamento urbanístico e das que visam satisfazer interesses ambientais".*

(...)

*Como esclarecem Pires de Lima e Antunes Varela (Código Civil Anotado, Vol. III, 2ª edição, pág. 94 e 95) as restrições a que se refere a parte final do dispositivo em questão [art.º 1305º do CC], podem ser de interesse público e de interesse privado, sendo estas últimas as que resultam das relações de vizinhança.*

*Nesse âmbito, o proprietário pode opor-se à emissão de ruídos, bem como à produção de trepidações e outros quaisquer factos semelhantes provenientes de prédio/fração vizinho, sempre que tais factos importem um prejuízo substancial para o uso da sua fração – art.º 1346º do C.C.*

*Por outro lado, estabelece o art.º 70º nº 1 do C. Civil que "a lei protege os indivíduos contra qualquer ofensa ou ameaça de ofensa à sua personalidade física e moral", acrescentando o nº 2 da disposição que "independentemente da responsabilidade civil a que haja lugar, a pessoa ameaçada ou ofendida pode requerer as providências adequadas às circunstâncias do caso, com o fim de evitar a consumação da ameaça ou atenuar os efeitos da ofensa já cometida".*

*Por sua vez, o art.º 25º nº 1 da Constituição afirma que a integridade moral e física das pessoas é inviolável. A respeito desta disposição Gomes Canotilho e Vital Moreira (in Constituição da República Portuguesa Anotada, volume I, 4ª edição – 2007, pág. 454), referem que o "direito à integridade pessoal abrange as duas componentes, a integridade moral e a integridade física, de cada pessoa (n.º 1). Assim, tendo ocorrido uma ofensa ilícita, a lei admite que possa, além das providências adequadas à situação, haver lugar à responsabilidade civil caso se verifiquem os pressupostos da responsabilidade civil por factos ilícitos, designadamente, a culpa e a existência de um dano (art.º 70º, nº 2, em ligação com o art.º 483º)."*

No website da Agência Portuguesa do Ambiente (APA)<sup>4</sup> esclarece-se que “[e]m resposta aos efeitos da exposição ao ruído e para a salvaguarda da saúde humana e do bem-estar das populações, o estado e as autoridades ambientais regulamentaram, através da publicação e implementação de legislação, o ruído ambiente. As disposições legais preveem que é possível controlar o ruído:

- *na fonte emissora, por exemplo, fabricando equipamentos menos ruidosos;*
- *no caminho de propagação do ruído (desde a fonte até ao ponto recetor), por exemplo, com interposição de uma barreira acústica;*
- *no ponto recetor, em caso de nenhuma das anteriores ser viável ou suficiente. O recetor pode ser uma habitação, escola ou hospital, e a forma de controlar o ruído pode passar por substituir de janelas de vidro simples por vidro duplo e com boa vedação à entrada de ar.*

*A regulação da produção de ruído ambiente em Portugal é assegurada pelo [Regulamento Geral do Ruído \(RGR\)](#), que visa a salvaguarda da saúde humana e o bem-estar das populações. Este Regulamento conjuga um conjunto de disposições, nomeadamente relativas a planeamento municipal, a valores limite de exposição a ruído ambiente exterior e a outras regras a cumprir para determinadas fontes de ruído.”*

O Regulamento Geral do Ruído (RGR), que se publica em anexo ao Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, determina o seguinte acerca das medidas cautelares e sanções acessórias:

#### *“Artigo 27.º Medidas cautelares*

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

---

<sup>4</sup> Em: <https://apambiente.pt/ar-e-ruído/ruído-ambiente>

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

*3 - As medidas cautelares presumem-se decisões urgentes, devendo a entidade competente, sempre que possível, proceder à audiência do interessado concedendo-lhe prazo não inferior a três dias para se pronunciar.*

## *Artigo 28.º Sanções*

*2 - Constitui contra-ordenação ambiental grave:*

*i) O não cumprimento das medidas cautelares fixadas nos termos do artigo 27.º*

## *Artigo 29.º Apreensão cautelar e sanções acessórias*

*A entidade competente para aplicação da coima pode proceder a apreensões cautelares e aplicar as sanções acessórias que se mostrem adequadas, nos termos do disposto na Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto."*

Por sua vez o art.º 30.º da Lei nº 50/2006 de 29 de agosto que aprova a lei quadro das contraordenações ambientais, na sua atual redação, estipula:

## *"Artigo 30º*

### *Sanções acessórias*

*1 - Pela prática de contraordenações graves e muito graves podem ser aplicadas ao infrator as seguintes sanções acessórias:*

*(...)*

j) Imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infracção e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma;

(...).

*4 - As sanções referidas nas alíneas b) a j) do n.º 1 têm a duração máxima de três anos, contados a partir da data da decisão condenatória definitiva.*

*5 - Quando se verifique obstrução à execução das medidas previstas nas alíneas f), i) e j) do n.º 1 do presente artigo, pode igualmente ser solicitada às entidades competentes a notificação dos distribuidores de energia eléctrica para interromperem o fornecimento desta.*

(...).”

E quanto à determinação das medidas cautelares:

“Artigo 41.º

*Determinação das medidas cautelares*

*1 - Quando se revele necessário para a instrução do processo de contraordenação ambiental ou quando estejam em causa a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente, a autoridade administrativa pode determinar uma ou mais das seguintes medidas:*

*a) Suspensão da laboração ou o encerramento preventivo no todo ou em parte da unidade poluidora;*

*b) Notificação do arguido para cessar as actividades desenvolvidas em violação dos componentes ambientais;*

*c) Suspensão de alguma ou algumas actividades ou funções exercidas pelo arguido;*

*d) Sujeição da laboração a determinadas condições necessárias ao cumprimento da legislação ambiental;*

*e) Selagem de equipamento por determinado tempo;*

*f) Recomendações técnicas a implementar obrigatoriamente quando esteja em causa a melhoria das condições ambientais de laboração;*

*g) Imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infracção e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma.*

*2 - A determinação referida no número anterior vigora, consoante os casos:*

*a) Até à sua revogação pela autoridade administrativa ou por decisão judicial;*

*b) Até ao início do cumprimento de sanção acessória de efeito equivalente às medidas previstas no artigo 30º da presente lei;*

*c) Até à superveniência de decisão administrativa ou judicial que não condene o arguido às sanções acessórias previstas no artigo 30º, quando tenha sido decretada medida cautelar de efeito equivalente;*

*d) Até à ultrapassagem do prazo de instrução estabelecido pelo artigo 48º.*

*3 - Quando se verifique obstrução à execução das medidas previstas no nº 1 deste artigo, pode ser solicitada pela autoridade administrativa às entidades distribuidoras de energia eléctrica a interrupção do fornecimento desta aos arguidos por aquela indicados.*

*4 - A determinação da suspensão e do encerramento preventivo previstos no nº 1 podem ser objecto de publicação pela autoridade administrativa, sendo as custas da publicação suportadas pelo infractor.*

*5 - Quando, nos termos da alínea c) do nº 1, seja determinada a suspensão total das actividades ou das funções exercidas pelo arguido e este venha a ser condenado, no mesmo processo, em sanção acessória que consista em interdição ou inibição do exercício das mesmas actividades ou funções, é descontado por inteiro no cumprimento da sanção acessória o tempo de duração da suspensão preventiva."*

*Como é consabido, "as sanções acessórias pressupõem a aplicação de uma sanção principal, in casu, de uma coima. Por sua vez, a coima (e, por conseguinte, também as sanções acessórias) aplicam-se somente aquando da decisão final e a partir do momento em que a mesma se tornar definitiva, ou seja, quando dela não for possível interpor recurso.*

*Ora, atenta a morosidade processual inerente à tramitação dos processos de contraordenação, aliada à sindicância mais flexível e habitual dela decorrente, as sanções acessórias tornam-se, por diversas vezes, meios inócuos para a proteção, em tempo oportuno, da saúde e seguranças das pessoas e bens e para a proteção do ambiente.*

*As medidas cautelares, funcionam como garante primário da tutela da legalidade e da proteção mais eficaz do ambiente e “não são sujeitas a tamanha sindicabilidade como são os processos de contraordenação pelo que, em respeito pela discricionariedade técnica da Administração Pública, os Tribunais apenas aferem da mera legalidade das medidas adotadas, sem se pronunciar quanto à sua oportunidade ou tecnicidade. (...)”*

*Aliás, o “Estado de Direito Ambiental” impõe que se adotem medidas preventivas e administrativamente reativas na perspetiva de ou impedir o dano ou diminuir consideravelmente os efeitos do mesmo. (...) Tais medidas têm por finalidade prevenir e impedir qualquer forma de transgressão à legalidade jusambiental e, no caso de esta se chegar a produzir, remover, com a necessária prontidão, os efeitos danosos para os objetivos que a legislação ambiental visa prosseguir. Repare-se que, no contexto contraordenacional, não é possível agir com tamanha prontidão, considerando as várias imposições legais e constitucionais de garantia dos direitos dos arguidos que, necessariamente, imputam determinada morosidade aos processos.<sup>5º</sup>”*

#### IV

Face a tudo o exposto concluímos, respondendo às questões que nos são colocadas

*1 – Face ao reiterado incumprimento da medida cautelar de encerramento da Igreja (...) e suspensão de culto, determinada pelo Executivo Municipal, nos termos do Regulamento Geral do Ruído, atendendo à peculiaridade da atividade e por forma a impor tal deliberação com a celeridade exigível, quais as competências que recaem neste órgão autárquico, para além da instauração de procedimento contraordenacional?*

Tal como se concluiu no acórdão atrás citado, *em caso de ruído provocado pelas atividades de culto religioso, o presidente da câmara municipal dispõe de poderes de fiscalização e poderes cautelares que evitam a ocorrência de danos à saúde e sossego dos moradores, designadamente o poder de suspender ou encerrar preventivamente a atividade ou o local de culto.*

Resulta do art.º 27.º do RGR que constitui contraordenação ambiental grave, o não cumprimento das medidas cautelares fixadas.

Incumbe assim à autarquia instaurar processo contraordenacional no âmbito do qual para além da coima, poderão ser aplicadas as sanções acessórias que se mostrem adequadas.

Não está legalmente prevista qualquer outra competência no âmbito da situação em apreço.

*II – Existe possibilidade de ordenar de imediato a selagem da Igreja (...), ou essa medida apenas pode ser aplicada como sanção acessória, no âmbito dos processos de contraordenação em curso? Ou, face à especificidade da atividade, tal possibilidade encontra-se afastada?*

O direito à liberdade de culto religioso não tem a natureza de direito absoluto, antes tendo de sofrer as restrições necessárias para assegurar a satisfação de outros direitos ou interesses também constitucionalmente garantidos, como expressamente dispõe o n.º 2, do art.º 18.º da CRP.

A jurisprudência tem considerado *“que o direito ao repouso, ao sono e à tranquilidade são pressupostos da realização do direito à saúde e à qualidade de vida, constituindo emanação dos direitos fundamentais de personalidade, nomeadamente dos direitos à integridade física e moral, a um ambiente de vida sadio,*

---

<sup>5</sup> Citando a informação desta Divisão de Apoio Jurídico INF\_DSAJAL\_JF\_3075/2020 de 20 de março.

*constitucionalmente tutelados como Direitos Fundamentais no campo dos direitos, liberdades e garantias pessoais”.*

Assim, deve ser garantido o direito da liberdade de culto, sendo que o exercício desse direito tem de respeitar os deveres legais inerentes aos direitos de terceiros, também legalmente protegidos.

A determinação das medidas cautelares tem de ser fundamentada, proporcional e adequada à situação em concreto, sendo que não está legalmente excluída, sendo jurisprudencialmente aceite, a possibilidade de suspender ou encerrar preventivamente o local de culto.