

<b>Despacho:</b>	<b>Despacho:</b>
<b>Despacho:</b>	

**N.º Inf:** I/117039/09/CMP

**Proc. n.º:** 53268/09/CMP

**Porto**, 9 de Setembro de 2009

**Autor:** Ana Leite

**Assunto:** Da legalidade das normas relativas à propaganda política e eleitoral constantes do Código Regulamentar do Município do Porto

### ***Enquadramento Factual***

Tendo promovido uma análise do Regulamento de Publicidade, Propaganda Política e Eleitoral e Outras Utilizações do Espaço Público do Município do Porto, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 8 de Setembro de 2006, o Ex.mo Sr. Provedor de Justiça veio propor:

- a) “a clarificação, no âmbito do Regulamento (...) no sentido de que as propagandas política e eleitoral não carecem de licenciamento ou de qualquer outro acto de autorização prévia para que possam ser exercidas”;
- b) “a revogação das normas do mesmo Regulamento que proíbem total ou parcialmente a afixação de propaganda política e eleitoral em áreas previamente delimitadas”.

Cumpre-nos assim ponderar as propostas apresentadas pelo Ex.mo Sr. Provedor de Justiça.

### **Análise Jurídica**

#### **I**

#### **Da revogação do Regulamento de Publicidade, Propaganda Política e Eleitoral e Outras Utilizações do Espaço Público pelo Código Regulamentar do Município**

1. A título introdutório impõe-se-nos informar, antes de mais, que o Regulamento objecto de análise pelo Ex.mo Sr. Provedor de Justiça foi já revogado a 18 de Abril de 2008, data da entrada em vigor do Código Regulamentar do Município do Porto (CRMP).

2. Este Código Regulamentar, publicado na 2.<sup>a</sup> Série do Diário da República n.º 56, de 19 de Março de 2008<sup>1</sup>, procedeu à sistematização num único corpo normativo de todas as normas regulamentares com efeitos directos sobre os Municípios, com o objectivo de uniformizar todas essas normas e promover a sua clarificação perante os seus destinatários e aplicadores.

3. Assim, as normas relativas à propaganda política e eleitoral passaram a estar integradas no Capítulo VIII do Título III da Parte D do CRMP.

4. Sem prejuízo desta revogação, as normas cuja análise foi promovida pelo Ex.mo Sr. Provedor de Justiça foram incorporadas no novo Código, pelo que não será despicienda – neste momento de revisão do CRMP - a sua ponderação, ainda que adaptada às normas do CRMP, actualmente em vigor.

#### **II**

#### **Da eventual sujeição a licenciamento ou autorização municipal da propaganda política ou eleitoral**

---

<sup>1</sup> E que poderá ser consultado no site institucional do Município do Porto.

5. O Ex.mo Sr. Provedor de Justiça inicia a sua análise pela afirmação de que o Regulamento “*não é claro quanto à inclusão ou não das mensagens de propaganda na norma (...) que obriga ao licenciamento de qualquer tipo de publicidade ou outra utilização do espaço público*”.

6. De facto, tal como sucedia com o n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento revogado, também o actual artigo D-3/5.º estabelece que “*em caso algum será permitido qualquer tipo de publicidade ou outra utilização do espaço público constante do presente Título sem prévio licenciamento da Câmara Municipal.*”

7. No entanto, e pelos exactos motivos que vêm invocados pelo Ex.mo Sr. Provedor, **nunca o Município interpretou esta norma no sentido de que nela estivesse ínsita uma sujeição ao licenciamento municipal da ocupação do espaço público com propaganda política ou eleitoral.**

8. No que à afixação de propaganda política ou eleitoral concerne, o CRMP apenas estabelece um dever de comunicação prévia (cfr. n.º 3 do artigo D-3/58.º do CRMP), que não tem ínsita qualquer pronúncia do Município relativamente ao direito de promover tal afixação, mas que visa apenas a possibilidade de fiscalização do cumprimento das demais regras estabelecidas no Código para a afixação de propaganda política e eleitoral<sup>2</sup>.

9. Assim sendo, e a fim de evitar quaisquer equívocos quanto a esta questão, **julga-se ser de acolher a primeira recomendação do Ex.mo Sr. Provedor de Justiça**, no sentido de se clarificar de forma expressa que nem a propaganda política nem a propaganda eleitoral estão sujeitas a licenciamento.

10. Para tanto impõe-se que o artigo A-2/1.º n.º 3, al b) vi) do projecto de revisão passe a ter a seguinte redacção “*(...) dependem de prévio licenciamento municipal (...) a*

---

<sup>2</sup> Designadamente para verificação do cumprimento da regra que impõe que os locais disponibilizados pelo Município não sejam ocupados, simultaneamente, em mais de 50% com propaganda proveniente da mesma entidade (cfr. al. b) do n.º 2 do artigo D-3/58.º do CRMP).

*publicidade ou outras utilizações do espaço público ou em área visível do espaço público, excluindo a propaganda política ou eleitoral’.*

### III

#### **Da recomendação de revogação das normas regulamentares que estabelecem os critérios de afixação da propaganda política ou eleitoral no Município do Porto**

11. Já não podemos, todavia, acompanhar os argumentos que fundamentam a recomendação, por parte do Ex.mo Sr. Provedor de Justiça, de revogação das normas regulamentares do Município que estabelecem os critérios de afixação de propaganda política ou eleitoral no Município do Porto.

12. Invoca o Ex.mo Sr. Provedor, como fundamento para esta recomendação:

12.1. o facto de o artigo 37.º da Constituição integrar no conceito de “liberdade de expressão” a “propaganda (nomeadamente, mas não apenas, a propaganda política)”, conforme vem sendo reiterada e unanimemente reconhecido pela Jurisprudência;

12.2. o facto de o Tribunal Constitucional se ter já pronunciado sobre:

12.2.1. o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, que regula a afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda, no sentido de que “Do enunciado da norma (...) não pode derivar-se um qualquer sentido de limitação do exercício da liberdade de propaganda constitucionalmente consagrada. E não pode porque (...) não está, por qualquer modo, a diminuir a extensão objectiva do direito” (cfr. Acórdão do TC n.º 636/95).

12.2.2. o disposto no artigo 4.º da Lei n.º 97/88, no sentido de que tal artigo “não se dirige às câmaras municipais nem, pois, a uma sua qualquer actividade regulamentar. O que a lei aí faz é ordenar por objectivos a actuação de diferentes entidades: das câmaras municipais, quanto aos critérios de licenciamento da publicidade (...) e dos sujeitos privados, quanto ao exercício da propaganda.” (cfr. Acórdão do TC n.º 636/95);

12.2.3. “normas de regulamentos ou deliberações municipais que restringiam a afixação de mensagens de propaganda a áreas previamente determinadas e, nalguns casos, impunham simultaneamente a obtenção de uma autorização prévia para a afixação dessas mensagens, sempre decidindo no sentido da respectiva

*inconstitucionalidade, por razões de índole orgânico-formal e material.” (cfr. Acórdãos n.ºs 74/84, de 10 de Julho, 248/86, de 15 de Julho e 307/88, de 21 de Dezembro);*

12.3. o entendimento de que *“a Lei n.º 97/88 não admite uma proibição prévia genérica de afixação de mensagens de propaganda em determinadas áreas (...) o que estabelece é que se promova tal exercício através da disponibilização, pelas câmaras municipais, de estruturas que permitam essa afixação.”;*

12.4. a defesa de que a aplicação dos critérios constantes da Lei n.º 97/88 deve ser *“feita de forma casuística, isto é, partindo do enquadramento concreto de cada mensagem de propaganda afixada, não servindo para legitimar uma proibição genérica da colocação deste tipo de mensagens (...) em toda uma rua ou avenida, com fundamento, por exemplo, na existência de múltiplos sinais de trânsito, o que redundaria novamente numa ilegítima definição prévia dos locais de afixação”;*

12.5. a alegação de que *“no âmbito de um eventual elenco regulamentar dos critérios que possibilitam a remoção da propaganda colocada em violação da lei (...) as normas regulamentares devem cuidar de enunciar concretamente os edifícios e zonas históricas, como tal classificados nos termos da lei, que possam constituir locais proibidos para a colocação de propaganda, conforme permitido pela referida Lei.”;*

13. Não podemos, todavia, subsumir de todos estes argumentos o dever de o Município revogar as regras por si fixadas relativamente à afixação de propaganda política.

14. Com efeito, todos os argumentos que aqui vêm expendidos foram ponderada e exhaustivamente analisados pelo legislador municipal tanto no momento da elaboração do Regulamento de Publicidade e Propaganda Política analisado pelo Ex.mo Sr. Provedor, como no momento da avaliação da inclusão destas regras no Código Regulamentar do Município do Porto.

15. Da análise então efectuada resultou que através destas normas, longe de violar os preceitos constitucionais que agora vêm invocados, o legislador municipal estaria a actuar em total conformidade com tais preceitos e a criar as condições para a sua efectiva aplicação.

16. Para melhor demonstrar o que vimos de afirmar impõe-se, antes de mais, esclarecer qual o quadro legal resultante das normas aqui em apreço (e que actualmente se encontram consagradas nos artigos D-3/56.<sup>o</sup> e seguintes do CRMP).

### **3.1. O regime consagrado pelo CRMP para a afixação de propaganda política**

17. Em concretização do disposto no artigo 3.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 1 da Lei n.<sup>o</sup> 97/88, de 17 de Agosto, o legislador municipal começa por estabelecer que *“a propaganda política é garantida nos locais para o efeito disponibilizados pela Câmara Municipal”*.

18. Estes locais, esclareça-se, encontram-se distribuídos por toda a cidade (incluindo pelas “zonas vermelhas e amarelas”, sendo aí garantido o exercício da liberdade de expressão de que a liberdade de propaganda política é indubitavelmente um dos vectores.

19. Acresce que, no Município do Porto, a afixação de propaganda política é também permitida fora dos locais disponibilizados pela Câmara Municipal, na vasta área – saliente-se, em cerca de 90% da área da cidade - que não se encontra delimitada a vermelho ou amarelo no mapa anexo ao CRMP como anexo D3.

20. A afixação de propaganda política apenas se encontra, por isso, restringida nas zonas delimitadas a vermelho ou amarelo no mapa anexo ao CRMP<sup>3</sup>,

21. restringida, mas não, reitere-se, totalmente proibida, na medida em que nessas zonas continua a ser garantida a afixação de propaganda política *“nos locais disponibilizados pela Câmara Municipal”*.

22. Ora, não nos parece que esta restrição – configurada nos exactos termos aqui esclarecidos – viole, de alguma forma, os preceitos que vêm invocados pelo Ex.mo Sr.

---

<sup>3</sup> Sendo que nas zonas amarelas é ainda permitida a afixação de propaganda eleitoral e nas zonas vermelhas é permitida a afixação de propaganda eleitoral relativa às candidaturas às Juntas de Freguesia localizadas naquelas áreas.

Provedor de Justiça, ou que sequer se possam subsumir nos argumentos por si invocados para recomendar a revogação de tal restrição.

**Senão vejamos**

### **3.2. A liberdade de expressão constitucionalmente consagrada**

23. O legislador municipal não deixa de acompanhar – como não poderia deixar de ser – o entendimento de que a liberdade de propaganda política é um dos vectores da liberdade de expressão consagrada no artigo 37.º da Constituição.

24. Foi, aliás, por assim entender que o legislador municipal:

24.1. por um lado, reiterou o dever já consagrado no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, de garantir a disponibilização de locais para a afixação de propaganda política em todo o Município e

24.2. por outro lado, se sentiu vinculado a estabelecer regras com carácter geral e abstracto que permitam a execução do disposto conjugadamente nos artigos 4.º, 9.º e 10.º da Lei n.º 97/88.

25. Com efeito, da leitura conjugada dos artigos 4.º, 9.º e 10.º daquela Lei da Assembleia da República, resulta uma restrição à liberdade de expressão, na sua vertente de liberdade de propaganda política.

26. Esta restrição - consagrada em total conformidade com o regime fixado no artigo 18.º da Constituição para as restrições aos direitos, liberdades e garantias - tem em vista a “*salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*” (cfr. n.º 2 do artigo 18.º da C.R.P.), a saber “*o direito a um ambiente de vida sadio e equilibrado, o direito de propriedade, do ordenamento do território, da segurança do tráfego, do património cultural, histórico e artístico*”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. Acórdão n.º 636/95 do Tribunal Constitucional, que concluiu pela constitucionalidade das normas da Lei n.º 97/88 aqui em análise.

27. Para a salvaguarda dos direitos agora elencados o legislador nacional estabeleceu que os agentes que promovam a afixação de propaganda política não podem:

- “a) provocar obstrução de perspectivas panorâmicas ou afectar a estética ou o ambiente dos lugares ou da paisagem;*
- b) prejudicar a beleza ou o enquadramento de monumentos nacionais, de edifícios de interesse público ou outros susceptíveis de ser classificados pelas entidades públicas;*
- c) causar prejuízos a terceiros;*
- d) afectar a segurança das pessoas ou das coisas, nomeadamente na circulação rodoviária ou ferroviária;*
- e) apresentar disposições, formatos ou cores que possam confundir-se com os da sinalização de tráfego;*
- f) prejudicar a circulação dos peões, designadamente dos deficientes.”* (cfr. artigo 4.º da Lei n.º 97/88)

28. Mais estabeleceu o legislador nacional que a competência para a fiscalização do cumprimento destes deveres cabe ao presidente da câmara municipal que aplica as coimas devidas pela violação de tais deveres (cfr. artigo 10.º da Lei n.º 97/88), competindo à *“assembleia municipal (...) a elaboração dos regulamentos necessários à execução da presente lei.”* (cfr. artigo 11.º da Lei n.º 97/88)

29. Ora, para a execução do dever que assim foi transferido para o Presidente da Câmara Municipal de verificação do cumprimento de uma restrição a uma liberdade constitucionalmente consagrada tendo em vista a salvaguarda de outros direitos ou interesses também constitucionalmente protegidos, eram duas as soluções que se perfilavam para o Município:

- 29.1. promover essa execução casuisticamente, fazendo um enquadramento dos conceitos indeterminados de *“afecção da estética ou do ambiente dos lugares ou da paisagem”*, *“prejuízo da beleza ou do enquadramento de monumentos nacionais, de edifícios de interesse público ou outros susceptíveis de ser classificados pelas entidades públicas”*, *“afecção da segurança na circulação rodoviária”* ou *“prejuízo da circulação dos peões”* por referência a cada caso específico, abrindo, conseqüente e inevitavelmente a porta a incertezas e equívocos tanto na actuação dos agentes



que afixam a propaganda política, como na actuação do próprio Município enquanto agente fiscalizador;

29.2. autovincular-se a uma interpretação daqueles conceitos indeterminados, definindo, de forma geral e abstracta, quais os locais onde a propaganda política promovida fora dos espaços disponibilizados pelo Município para o efeito se enquadra na restrição consagrada pelo artigo 4.º da Lei n.º 97/88.

30. Na ponderação entre uma e outra destas soluções – e por também entender que do que aqui se trata é de uma restrição a uma liberdade constitucionalmente consagrada, tal como definida no artigo 18.º da Lei Fundamental – o legislador municipal considerou ter o dever de optar pela autovinculação.

31. Com efeito, se é verdade que a Lei n.º 97/88 esgotou toda a regulamentação primária relativa às restrições admissíveis para esta vertente da liberdade de expressão, verdade é também que não deixou de utilizar, nessa regulamentação primária, conceitos indeterminados<sup>5</sup>, a densificar pelos seus aplicadores.

32. Assim, para a execução – imposta expressamente através do seu artigo 11.º - desta lei impunha-se ao Município exercer o seu poder discricionário de densificação daqueles conceitos indeterminados.

33. Ora, conforme é consabido e resulta da mais elementar doutrina do direito administrativo “no âmbito da discricionariedade que a lei confere à Administração, esta pode exercer os seus poderes de duas maneiras diversas:

- *pode exercê-los caso a caso, adoptando em cada caso a solução que lhe parecer mais ajustada ao interesse público (...)*

- *mas a Administração pode proceder de outra maneira: na base de uma previsão do que poderá vir a acontecer, ou na base de uma experiência sedimentada ao longo de vários anos de exercício dos seus poderes, a Administração pode elaborar normas genéricas em que*

---

<sup>5</sup> Relativamente à admissibilidade da utilização de conceitos indeterminados no âmbito de leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, recorde-se, por todos, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 285/92, de acordo com o qual “O facto de estarem em causa medidas ablativas ou restritivas de direitos, liberdades e garantias não significa que se deva ter por constitucionalmente excluído o recurso a conceitos jurídicos indeterminados”.

*enuncie os critérios a que ela própria obedecerá na apreciação de cada tipo de casos. Estar normas genéricas podem ter a natureza de regulamentos (...)*<sup>6</sup>

34. Estaremos, nestes últimos casos perante uma “autovinculação” do Município, através da qual “a Administração anuncia previamente os critérios de acordo com os quais vai exercer o seu poder discricionário. **Deste modo se satisfaz o princípio da igualdade de tratamento**”<sup>7</sup>

35. Ora, foi por esta última forma de densificação dos conceitos indeterminados consagrados na Lei n.º 97/88, e tendo em vista a prossecução do referido princípio da igualdade, que o legislador municipal optou,

36. E fê-lo precisamente pelo facto de considerar que as restrições à liberdade de expressão constantes de tal Lei - e a que lhe compete dar execução - não se compadecem com análises casuísticas mas impõem antes uma determinação *apriorística*, clara e de aplicação geral e abstracta, que permita a todos quantos afixam propaganda política uma segurança e certeza efectivas na densificação daqueles conceitos indeterminados, e

37 Não vemos, por isso, como o argumento de que a afixação de propaganda política se inclui na liberdade de expressão constitucionalmente consagrada possa colocar em causa a validade desta opção pela autovinculação na densificação dos conceitos indeterminados utilizados pela Lei n.º 97/88, com o objectivo de compatibilizar a liberdade de expressão com “o direito a um ambiente de vida sadio e equilibrado, o direito de propriedade, do ordenamento do território, da segurança do tráfego e do património cultural, histórico e artístico”<sup>8</sup>.

### **3.3. Os acórdãos do Tribunal Constitucional sobre a matéria *sub judice***

---

<sup>6</sup> in AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Almedina, Coimbra, 2004, p.95.

<sup>7</sup> *Idem* p. 96.

<sup>8</sup> Cfr. Acórdão n.º 636/95 do Tribunal Constitucional, que concluiu pela constitucionalidade das normas da Lei n.º 97/88 aqui em análise.

38. Do mesmo modo não vemos como os invocados acórdãos do Tribunal Constitucional sobre a matéria *sub judice* possam colocar em crise a opção que vimos de descrever do legislador municipal.

39. Com efeito, também o legislador municipal entende que do disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto “*não pode derivar-se um qualquer sentido de limitação do exercício da liberdade de propaganda constitucionalmente consagrada.*” (cfr. Acórdão do TC n.º 636/95)

40. E tanto assim entende que – reiteramos – em cerca de 90% da área do Município (a área correspondente a toda a área assinalada a branco no mapa anexo ao Código Regulamentar) pode ser afixada propaganda política em qualquer local, mesmo que fora dos espaços disponibilizados pelo Município para o efeito.

41. Da mesma forma, também compreende o Município que o disposto no artigo 4.º da Lei n.º 97/88 “*não se dirige às câmaras municipais.*” (cfr. Acórdão do TC n.º 636/95), não estabelecendo quaisquer critérios para o “*licenciamento da propaganda política*”, na medida em que tal licenciamento prévio não existe.

42. Já se dirige-se, no entanto, às câmaras municipais expressamente o n.º 4 do artigo 10.º daquela Lei que atribui ao presidente da câmara a competência para aplicar as coimas resultantes, entre outros, do incumprimento do referido artigo 4.º.

43. Ora, para poder exercer esta competência o Município terá que fazer uma subsunção dos conceitos indeterminados daquele artigo 4.º aos casos concretos, tendo o Município do Porto optado por fazê-lo através de uma autovinculação, conforme supra-esclarecemos.

44. E não se afirme que o Tribunal Constitucional já se pronunciou sobre normas idênticas a estas normas regulamentares do Município do Porto.

45. Pelo contrário, se analisarmos cada um dos Acórdãos que vêm invocados pelo Ex.mo Sr. Provedor de Justiça teremos que concluir que as normas regulamentares

sobre as quais o Tribunal Constitucional se pronunciou são totalmente distintas daquelas que o Município do Porto consagra:

45.1. o Acórdão n.º 74/84 pronunciava-se sobre a inconstitucionalidade do artigo 2.º da Postura da Câmara Municipal de Vila do Conde, constante do edital de 30 de Abril de 1979, na medida em que tal norma “*tornava dependente de autorização camarária a propaganda político-partidária que se pretendesse fazer em locais onde não a proibam as leis em vigor*” – ora, conforme tivemos já oportunidade de esclarecer supra, no Município do Porto não existe qualquer norma regulamentar que faça depender de autorização a propaganda política, pelo que tal conclusão não é aqui subsumível;

45.2. o Acórdão n.º 248/86 pronunciou-se sobre o artigo 3.º da postura aprovada por deliberação da Assembleia Municipal de Santarém, onde, igualmente, se previa a necessidade de aprovação prévia da afixação “*pela Câmara ou pelas juntas*”<sup>9</sup> e

45.3. o Acórdão n.º 307/88 pronunciou-se sobre a inconstitucionalidade das normas da deliberação da Câmara Municipal de Lisboa, de 12 de Janeiro de 1987, resultante de aprovação da proposta n. 238/86, e publicada no Diário Municipal, ano LII, n. 15081, de 4 de Março de 1987, que proibiam totalmente a pintura de inscrições murais, o que não se assemelha, de forma alguma às normas aqui em apreço, na medida em que não existe – nem sequer nas “*zonas vermelhas*” - uma proibição total de afixação de propaganda política;

45.4. por último, o Acórdão n.º 258/2006 pronuncia-se sobre um Decreto Legislativo Regional da Região Autónoma da Madeira, sendo que, ao contrário do que sucede para as autarquias locais, a Lei n.º 97/88 não atribui quaisquer competências fiscalizadoras às regiões autónomas, mais se verificando que através de tal Decreto Legislativo Regional se estabelecem proibições de afixação de propaganda política genéricas fora dos locais disponibilizados pelas regiões autónomas, numa proibição muito mais ampla do que a proibição espacial e fundamentadamente delimitada constante das normas regulamentares do Município do Porto.

### **3.4. Da alegada inexistência de uma proibição genérica de afixação de propaganda política na Lei n.º 97/88**

---

<sup>9</sup> Saliente-se, aliás, que um dos argumentos invocados neste Acórdão para a inconstitucionalidade da norma era o facto de tal norma prever uma aprovação casuística, o que colocava em causa o dever constitucionalmente consagrado de as restrições aos direitos, liberdades e garantias deverem ter carácter geral e abstracto, de forma a que “*o mesmo local não possa ser concedido para a propaganda de um partido e recusado para a de outro*”.

46. Em face de tudo o exposto julgamos não poder acompanhar a afirmação proferida pelo Ex.mo Sr. Provedor de Justiça de que “a Lei n.º 97/88 não admite uma proibição prévia genérica de afixação de mensagens de propaganda em determinadas áreas (...)”.

47. Pelo contrário, e conforme tivemos já oportunidade de referir, o próprio Tribunal Constitucional já esclareceu que a Lei n.º 97/88 “regula ela própria e definitivamente o exercício cívico da liberdade de propaganda”, aí se explicitando “os limites (...) que decorrem do direito a um ambiente de vida sadio e equilibrado, do direito de propriedade, do ordenamento do território, da segurança, do tráfego, do património cultural, histórico e artístico”<sup>10</sup>.

48. Isto é – e ao contrário do que afirma o Ex.mo Sr. Provedor de Justiça – é a Lei n.º 97/88 que estabelece “ela própria e de forma definitiva” uma proibição genérica de afixação de propaganda política sempre que estejam em causa os critérios elencados no seu artigo 4.º,

49. e é também a Lei n.º 97/88 que atribui aos municípios competência para aferir do cumprimento dessa proibição,

50. sendo que os municípios, na subsunção de tais regras a cada caso concreto possuem um poder discricionário que o Município do Porto entendeu autovincular, de forma a garantir o cumprimento do princípio da igualdade na densificação dos conceitos indeterminados constantes da Lei n.º 97/88,

51 sem que, através de tal autovinculação tenha estabelecido qualquer critério de proibição de afixação da propaganda política novo ou de alguma forma distinto daqueles que se encontram já plasmados na Lei n.º 97/88.

### **3.5. A aplicação dos critérios da Lei n.º 97/88 de forma casuística**

---

<sup>10</sup> Cfr. o já citado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 636/95.

52. E, por tudo quanto já expusemos, não podemos acompanhar também a afirmação do Ex.mo Sr. Provedor de Justiça, de acordo com a qual a aplicação dos critérios constantes da Lei n.º 97/88 deve ser “*feita de forma casuística*”.

53. Pelo contrário, porque os critérios constantes da Lei n.º 97/88 contêm conceitos indeterminados, entendeu o legislador municipal ser mais consentâneo com o princípio da igualdade de tratamento e com a transparência de actuação exigível à administração, que o Município do Porto esclarecesse, desde logo, de que forma deveriam ser densificados aqueles conceitos indeterminados.

**3.6. Da enunciação concreta das zonas que podem constituir locais proibidos para a colocação de propaganda**

54. Finalmente, não podemos deixar de salientar como, na verdade, as regras aqui em análise são exactamente aquelas que o Ex.mo Sr. Provedor de Justiça acaba por propor ao afirmar que “*no âmbito de um eventual elenco regulamentar dos critérios que possibilitam a remoção da propaganda colocada em violação da lei (...) **as normas regulamentares devem cuidar de enunciar concretamente os edifícios e zonas históricas, como tal classificados nos termos da lei, que possam constituir locais proibidos para a colocação de propaganda**, conforme permitido pela referida Lei.*”.

55. Foi esse elenco, precisamente, que o legislador municipal enunciou!

56. A questão é que em vez de proceder a essa enunciação através de uma descrição escrita o legislador municipal optou – com vista a uma maior objectividade na identificação concreta dos referidos espaços – a delimitá-los cartograficamente.

57. O que resulta, todavia, da conjugação entre as normas escritas e o seu apoio gráfico nada mais é do que precisamente esse elenco de zonas.

58. A regra que daí resulta não é a de que “*é proibida de forma absoluta a afixação de propaganda política num conjunto de áreas*”, mas é antes a de que o Município entende

que a afixação de propaganda política fora dos locais disponibilizados para o efeito pelo próprio Município viola o disposto:

a) nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 97/88, sempre que seja promovida:

- no centro histórico do Porto – classificado como Património da Humanidade pela UNESCO;
- na zona ribeirinha da cidade;
- no Parque da Cidade;
- na Rotunda da Boavista e na zona de protecção à Casa da Música, classificada como Imóvel de Interesse Municipal;
- nas Praças da República, Marquês de Pombal, Francisco Sá Carneiro, do Império e Campo 24 de Agosto.

b) nas alíneas d) e e) do seu artigo 4.º sempre que seja promovida nas artérias da cidade identificadas a amarelo no mapa anexo ao Código, arruamentos estes que, conforme é do conhecimento geral, constituem artérias onde a circulação rodoviária é extremamente densa e onde qualquer objecto colocado fora dos locais previstos para a afixação de propaganda constitui um elemento condicionador e perturbador da circulação.

59. Isto é, e conforme fica demonstrado, apesar de ter optado por densificar os conceitos indeterminados constantes da Lei n.º 97/88 através da criação de normas com carácter geral e abstracto, a adopção destas normas não tem por efeito uma proibição genérica de afixação de propaganda, mas antes uma proibição espacialmente concreta e objectivamente delimitada,

60. nos exactos termos propostos pelo Ex.mo Sr. Provedor de Justiça quando sugere que **“as normas regulamentares enunciem concretamente os edifícios e zonas (...) que possam constituir locais proibidos para a colocação de propaganda”**.

61. Para concluir, e descendo agora a um exemplo concreto que sempre demonstrará, de forma mais evidente, como a opção adoptada pelo Município do Porto não só não é ilegal como é aquela que melhor cumpre os desígnios constitucionais, pondere-se, por

exemplo como deveria o Município actuar em face da afixação de propaganda política sem qualquer norma regulamentar prévia no Centro Histórico do Porto, classificado como Património da Humanidade pela UNESCO.

62. Poderia afirmar-se que a afixação de um cartaz de propaganda política no Centro Histórico fora dos espaços disponibilizados pelo Município não prejudicaria de forma grave a *“beleza ou o enquadramento”* desta zona histórica.

63. No entanto, da mesma forma consensual facilmente se compreenderá que a afixação de 50 ou 100 cartazes nessa zona já prejudica esse enquadramento, provocando até uma *“obstrução da perspectiva panorâmica”* de uma paisagem que é reconhecida como sendo Património da Humanidade.

64. Em face desta evidência qual será a melhor solução a adoptar por um Município que pretenda actuar de forma transparente e em total cumprimento do princípio da igualdade?

64.1. aguardar que os agentes que afixam propaganda política promovam essa afixação e depois, numa actuação necessariamente casuística e discricionária, decida remover toda a propaganda, por entender que é o seu conjunto que provoca o prejuízo para a paisagem ou, pior ainda, opte por remover e aplicar coimar apenas a alguns dos partidos políticos ou das entidades que afixaram cartazes, numa atitude que, inevitavelmente, deixa a porta aberta à arbitrariedade e conflitualidade ou

64.2. definir, à partida, e com regras igualmente aplicáveis a todos os agentes, quais os locais concretos onde se entende que a afixação de propaganda política constitui esse prejuízo para as paisagens ou para a circulação viária, quando colocada fora dos espaços disponibilizados pelo Município.

65. Depois de ponderados todos os argumentos supra-expostos nos termos que agora vêm demonstrados o Município do Porto entendeu ser esta segunda solução a que melhor responde à exigência de articulação entre, por um lado, a liberdade de expressão e, por outro lado, o princípio da igualdade e os direitos que o artigo 4.º da Lei n.º 97/88 visa acautelar.



66. Em face de tudo o exposto julgamos não ser possível acompanhar a segunda recomendação efectuada pelo Ex.mo Sr. Provedor de Justiça.

Assim sendo, julgamos poder retirar de tudo o exposto as seguintes

### **Conclusões**

1. De forma a esclarecer aquela que sempre foi a interpretação e actuação do Município do Porto julgamos ser de acolher a recomendação do Ex.mo Sr. Provedor de Justiça de promoção de uma *“clarificação (...) no sentido de que as propagandas política e eleitoral não carecem de licenciamento ou de qualquer outro acto de autorização prévia para que possam ser exercidas”*, passando, para tanto, o artigo A-2/1.º n.º 3, al b) vi) do projecto de revisão do CRMP a ter a seguinte redacção *“(...) dependem de prévio licenciamento municipal (...) a publicidade ou outras utilizações do espaço público ou em área visível do espaço público, excluindo a propaganda política ou eleitoral”*.

2. Já, porém, julgamos não ser de acolher a recomendação da Provedoria de Justiça relativamente à *“revogação das normas que proibem total ou parcialmente a afixação de propaganda política e eleitoral em áreas previamente delimitadas”* e isto porque, ponderados os argumentos aqui apresentados concluímos que tais normas:

2.1. não violam a liberdade de propaganda política constitucionalmente consagrada, mas configuram-se antes como uma autovinculação do Município do Porto relativamente à densificação dos conceitos indeterminados utilizados pela Lei n.º 97/88 para articular aquela liberdade com outros direitos constitucionalmente consagrados;

2.2. não consubstanciam uma proibição genérica de afixação de propaganda política fora dos locais disponibilizados pelo Município, mas antes uma proibição de afixação espacial e objectivamente delimitada;

2.3. não resultam de uma interpretação de que o artigo 4.º da Lei n.º 97/88 se aplique directamente ao Município, no que à propaganda política respeita, mas

resultam antes do dever de exercício da competência de fiscalização atribuída pela mesma Lei aos Municípios, no n.º 4 do seu artigo 10.º;

2.4. não são equiparáveis às normas cuja inconstitucionalidade foi já declarada pelo Tribunal Constitucional e, por fim,

2.5. consagram o elenco concreto de edifícios e zonas onde se considera que a afixação de propaganda política fora dos espaços disponibilizados pelo Município prejudicará a beleza das paisagens ou consubstanciará uma perturbação da circulação viária susceptível de colocar em causa a segurança de pessoas e bens.

3. Mais se salienta que o fim da identificação objectiva das zonas onde a afixação de propaganda política fora dos espaços disponibilizados pelo Município se considera violadora do disposto no artigo 4.º da Lei n.º 97/88 é tão só o de garantir a aplicação do princípio da igualdade de tratamento e da transparência na actuação da Administração.

4. Cumpre ainda informar que desde que se encontram em vigor, isto é, **desde 2006, as regras aqui em apreço têm sido cumpridas pela generalidade dos partidos políticos**, com todas as vantagens que, como facilmente se compreenderá, daí decorrem para o direito do urbanismo e para o direito do ambiente, e sem que com isso as mensagens de propaganda política de tais partidos deixem de ser transmitidas através de todo o conjunto de meios que actualmente se encontram à sua disposição para difundir essas mensagens, ou sem que tais mensagens deixem de ser conhecidas pelos seus destinatários, isto é, **sem que a liberdade de expressão constitucionalmente consagrada resulte minimamente coarctada**.

Este é, s.m.o., o nosso parecer.

À consideração superior,

A Consultora Jurídica

(Ana Leite)