

Despacho:	Despacho:
Despacho: Concordo. Envie-se a presente informação à Sra. Directora do Departamento Municipal de Fiscalização, Dra. Cristina Douteiro.	
Anabela Moutinho Monteiro Chefe da Divisão de Estudos e Assessoria Jurídica 05.05.2011	

N/Ref.^a: I/(...)/(...)/CMP

V/Ref.^a: I/(...)/10/CMP

Porto, 02 de Maio de 2011

Autor: Bárbara Magalhães

Assunto: Colocação de Publicidade/Propaganda no separador central da Estrada da Circunvalação e legitimidade para a sua remoção.

Questão:

A propósito de algumas dúvidas manifestadas pela Divisão Municipal de Fiscalização Geral na aplicação do Artigo H/9º nº2 do Código Regulamentar do Município do Porto (CRMP) aos casos de colocação ilegal de Publicidade e Propaganda na Estrada da Circunvalação, foi-nos solicitado a emissão de um parecer jurídico que esclareça cabalmente esta questão, por forma a esclarecer os respectivos Serviços acerca da actuação que lhes é devida.

De facto, relata-nos o Dr. (...) que *“nos últimos anos se tem verificado de forma sistemática a colocação de publicidade/propaganda ilegal (pensões, faixas e painéis) no separador central da*

Estrada da Circunvalação” e que aqueles serviços “têm procedido regularmente à criação de processos administrativos de fiscalização com vista à remoção desta mesma publicidade/propaganda”, remoção muitas vezes coerciva.

Reconhecendo que esta actuação além de concretizar as competências da Divisão Municipal de Fiscalização Geral, assegura a boa imagem do Município cuja “porta de entrada” é precisamente a referida estrada, levantam-se dúvidas ao Dr. (...) acerca da legitimidade da CMP para proceder à fiscalização do seu separador central uma vez que, delimitando a fronteira entre o Porto e as cidades de Matosinhos, Maia e Gondomar, “é propriedade das Estradas de Portugal EPE”.

Além disso, questiona-se também se a CMP deve manter esta postura ou se, pelo contrário, “deve apenas comunicar a existência de publicidade ilegal, de forma a que as Estradas de Portugal procedam à respectiva remoção”.

A título de exemplo, relembra-nos o Dr. (...) que a limpeza e tratamento da vegetação existente nesse espaço é da responsabilidade da Estradas de Portugal.

Perante tal exposição, cumpre proceder ao escrutínio jurídico dos factos e argumentos aqui invocados, possibilitando assim que a magna tarefa fiscalizadora deste município possa decorrer na maior certeza e rigor possíveis.

Análise Jurídica:

Antes de nos pronunciarmos sobre a competência fiscalizadora do Município do Porto no caso em apreço, importa trazer à colação uma questão que consideramos ser prévia e imprescindível para esta análise e que também tem sido alvo de diversos entendimentos: a competência municipal para, por um lado, licenciar as mensagens publicitárias e, por outro, definir os critérios de colocação de meios amovíveis de propaganda, dentro dos aglomerados urbanos.

De facto, não obstante a área de jurisdição da Junta Autónoma de Estradas (à qual veio suceder em jurisdição e atribuições, a EP- Estradas de Portugal, E.P.E.) abranger em relação às estradas nacionais, de acordo com o artigo 1º do Decreto-Lei 13/71 de 23 de Janeiro, tanto a zona da estrada (faixa de rodagem, bermas, valetas, passeios, banquetas ou taludes, pontes e viadutos) como a zona de protecção à estrada (faixas com servidão non aedificandi e faixas de respeito), competindo-lhe o licenciamento de objectos de publicidade por força do Artigo 10º

do mesmo diploma, a partir da publicação da Lei 97/88 de 17 de Agosto, o regime da publicidade mudou substancialmente.

De facto, a Lei 97/88 de 17 de Agosto vem atribuir às câmaras municipais a defesa e preservação do equilíbrio urbano e ambiental, dos valores estéticos, paisagísticos e ambientais e de segurança, conferindo-lhes para tal a competência para licenciar a afixação e inscrição de mensagens publicitárias de carácter comercial, bem como para fixar os critérios a que a mesma há-de obedecer.

Quanto à propaganda política e eleitoral dispõe o mesmo diploma, nos seus artigos 3º, 6º e 7º, que incumbe a cada município I) disponibilizar espaços e lugares públicos para afixação de mensagens de propaganda II) definir regras de afixação para os meios amovíveis de propaganda III) fixar prazos e condições de remoção dos meios de propaganda utilizados.

Em resposta a este dever de regulamentação imposto pela Lei 97/88 de 17 de Agosto, o CRMP vem na sua Parte D- Gestão do Espaço Público - consagrar um Título próprio à “Publicidade, Propaganda política e afins”, no qual se definem os princípios e critérios de afixação e inscrição de mensagens publicitárias e, ao que aqui importa, o enquadramento a que está sujeita a afixação e localização de propaganda política e eleitoral (Capítulo VIII).

Parece-nos portanto inequívoco, salvo melhor entendimento, que a afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda têm de passar pelo crivo municipal a quem se atribuem legalmente competências inequívocas e irrenunciáveis de licenciamento e de definição de critérios norteadores da actividade publicitária e propagandística.

Quanto à questão de saber como é que esta competência municipal convive com a competência atribuída, e supra identificada, à Estradas de Portugal, EPE, várias possibilidades se levantam. De facto, encontramos opiniões jurídicas que advogam a revogação tácita do Artigo 10º nº1 b) por força da entrada em vigor da Lei 97/88 de 17 de Agosto, reconhecendo apenas às Estradas de Portugal competência para emitir um parecer vinculativo quanto aos casos de licenciamento de publicidade (e nem sequer quanto aos casos de propaganda, para os quais não há um verdadeiro licenciamento, mas apenas um dever de comunicação).

Para sustentar esta visão, invoca-se o nº2 do seu Artigo 2º que estatui: “ *A deliberação da câmara municipal deve ser precedida de parecer das entidades com jurisdição sobre os locais onde a publicidade for fixada, nomeadamente (...) da Junta Autónoma das Estradas (...)*”.

Seguindo-se esta opinião, os casos de propaganda furtar-se-iam completamente à apreciação das Estradas de Portugal e a publicidade dependeria de um parecer vinculativo da mesma.

No vértice oposto a esta linha argumentativa está desde logo o acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 29.05.1996, proferido no âmbito do processo 9640234 e que reza:

“I - O Decreto-Lei 13/71, de 23 de Janeiro não foi revogado pela Lei 97/88, de 17 de Agosto.

II - Um e outra têm campos de aplicação distintos: o primeiro tem como pressuposto principal a preservação da segurança do trânsito rodoviário e visa sobretudo a proibição de comportamentos em terrenos limítrofes da estrada; a segunda evidência a preocupação da salvaguarda do equilíbrio urbano e ambiental, com a preservação do património arquitectónico e paisagístico e está vocacionado para a resolução dos problemas de licenciamento, em termos de locais de afixação e de formato dos “anúncios”.

De facto, está aqui subjacente a ideia de que os dois licenciamentos não se confundem, por prosseguirem atribuições e interesses públicos distintos e de que não bastará o licenciamento municipal de afixação de mensagem publicitária, sendo imperativa também a autorização da Estradas de Portugal.

Assumindo a interpretação jurisdicional dada a esta questão do licenciamento cumulativo, admitir-se-á então, nos casos de publicidade e de propaganda, que compete a cada município a pronúncia acerca da verificação dos requisitos plasmados nos seus regulamentos, e à Estradas de Portugal a pronúncia sobre o impacto dos respectivos suportes sobre a segurança do trânsito rodoviário.

Pelo exposto, e ao que ao caso em apreço diz respeito, verificando-se a colocação de publicidade ou de propaganda em contravenção com as regras previstas no CRMP deve este Município continuar a proceder como tem feito até aqui, ordenando a sua remoção ou removendo-as coercivamente, conforme os factos o exijam.

Além da consagração dessa possibilidade no Artigo 9º do CRMP, tal direito de remoção resulta desde logo da Lei 97/88 de 17 de Agosto (cfr. Artigo 5º nº2, Artigo 7º nº2 e Artigo 9º).

Dúvidas não subsistem de que a fiscalização da afixação e inscrição de mensagens publicitárias e de propaganda compete a cada Município, sem prejuízo das competências da Estradas de Portugal, EPE para fiscalizar a conformidade dos respectivos suportes com a segurança exigível ao trânsito e à circulação.

Não faria de resto sentido que a CMP definisse critérios e princípios para a publicidade e para a propaganda e licenciasse essa mesma publicidade, e não tivesse depois a legitimidade para aferir do cumprimento desses critérios e princípios.

Sem prejuízo destas duas entidades poderem, no futuro, encontrar um entendimento que agilize as acções de fiscalização destes casos e torne coerente o exercício do direito de remoção reconhecido a cada uma, perante o regime jurídico vigente e o reconhecimento do Tribunal da Relação do Porto das competências destas duas entidades, não podemos deixar de pugnar pela manutenção dos procedimentos levados a cabo pela Divisão Municipal de Fiscalização Geral.

Relativamente à particularidade de que se revestem os casos ocorridos na Estrada da Circunvalação, parece-nos, salvo melhor entendimento que, integrando a mesma o perímetro urbano da cidade do Porto e constituindo, tal como referiu o Dr. João Silva, uma das nossas “portas de entrada”, se lhe aplicam as mesmas regras e concorrência de competências supra explanadas.

O argumento invocado de que a limpeza e tratamento da vegetação desse espaço é perpetrada pela Estradas de Portugal e de que, por maioria de razão, a fiscalização e eventual remoção das mensagens de publicidade e de propaganda também seriam da sua competência, não releva para a questão. Na verdade, a limpeza e o tratamento da vegetação das áreas concessionadas estão-lhe entregues, não havendo, como há nos casos de propaganda e publicidade, uma lei que atribua semelhantes competências aos municípios.

Ou seja, não se entendeu nessa matéria incluir os municípios, como se entendeu na Lei 97/88 quando se lhes entregou a tarefa de regulamentar e fiscalizar a afixação de mensagens publicitárias ou propagandísticas.

Conclusão:

Face ao exposto somos a concluir que:

- a CMP, no que ao licenciamento de mensagens publicitárias e à definição de critérios de localização e afixação de propaganda diz respeito, bem como relativamente à sua fiscalização, tem jurisdição sobre o separador central da Estrada da Circunvalação, como em qualquer área que se situe no seu perímetro urbano;
- havendo justificação ao abrigo dos critérios definidos regulamentarmente pelo CRMP e legalmente pela Lei 97/88 de 17 de Agosto, a CMP pode proceder à notificação do infractor para remoção da publicidade/propaganda indevidamente colocada ou, havendo fundamento, à

remoção coerciva da mesma, admitindo-se no entanto que, estando essa publicidade/propaganda intrinsecamente ligada aos respectivos suportes licenciados pela Estradas de Portugal, as duas entidades deveriam encontrar em conjunto uma solução que garantisse a convergência da sua actuação.

À consideração superior,

A Consultora Jurídica