

<b>Despacho:</b>	<b>Despacho:</b>
<b>Despacho:</b> Concordo. Envie-se a presente informação à Senhora Chefe da Divisão Municipal de Receita, Dra. Cláudia Carneiro.	
Anabela Monteiro Chefe da Divisão de Estudos e Assessoria Jurídica 25.05.2012.	

**N/Inf.: I/(...)/12/CMP**

**N/Ref.<sup>a</sup>: (...)/11/CMP**

**Porto, 23 de Maio de 2012**

**Autor: Maria José Guedes**

**Assunto: Publicidade junto das estradas nacionais – competência licenciadora municipal e das Estradas de Portugal, SA.**

### **Questão**

Na sequência da afixação de duas lonas publicitárias pela M(...), SA na Estrada Exterior da Circunvalação, junto ao n.º (...), sem prévio licenciamento municipal foi instaurado processo contra-ordenacional n.º (...) e liquidada a nota de débito I/(...)/12/CMP, de (...)/(...) relativa à manutenção das lonas publicitárias entre (...) de (...) e (...) de (...) de 2011, conforme solicitação da M(...) – vide fls. (...), calculada nos termos do art.º 84.º, n.º 4, alínea b) da Tabela de Taxas Municipais.

Veio a reclamante alegar que já havia procedido ao licenciamento e pagamento da publicidade junto da Estradas de Portugal, SA, o que comprova, bem como o arquivamento do processo de contra-ordenação instaurado por falta de licenciamento, pelo que entende não haver qualquer fundamento para a liquidação da taxa pela afixação da publicidade.

A Divisão Municipal de Receita solicitou ao DMJC informação sobre o alegado, designadamente no que respeita ao arquivamento do processo contra-ordenacional e que se os factos não foram suficientes para fundamentar a aplicação de uma sanção contra-ordenacional também não poderão fundamentar o pagamento de uma licença que a reclamante entende já ter pago à Estradas de Portugal, SA (EP).

### **Análise jurídica**

Previamente à análise da questão, importa referir que a EP, S.A tem por objecto a concepção, projecto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional, nos termos do contrato de concessão celebrado com o Estado, conforme artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de Novembro.

Para análise desta questão temos de distinguir duas situações, a saber:

- a publicidade na proximidade das estradas nacionais *fora* dos aglomerados urbanos é regulada pelo Decreto-Lei n.º 105/98, de 24 de Abril, com as modificações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/98, de 30 de Junho de 1998 e pelo Decreto-Lei n.º 166/99, de 13 de Maio, e é proibida, salvo raríssimas excepções;
- a publicidade na proximidade das estradas nacionais *dentro* dos aglomerados urbanos é regulada pela Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto e Lei n.º 48/2011, de 1 de Abril, relativa à afixação e inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial.

Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, compete às câmaras municipais a definição dos critérios de licenciamento aplicáveis na área do respectivo concelho,

sendo que o pedido de licenciamento deve ser dirigido ao presidente da câmara. O n.º 2 do artigo 2.º do mesmo diploma legal refere que a deliberação da câmara deve ser precedida de parecer das entidades com jurisdição sobre os locais onde a publicidade for afixada, nomeadamente na alínea b), a Estradas de Portugal, S.A.

O Código Regulamentar do Município do Porto, Parte D, Título III, no seu Artigo D-3/15º, também regula esta questão, estatuidando: *“No decurso do processo de licenciamento, o Município colhe os pareceres legalmente exigidos, no prazo de 15 dias contados da apresentação do requerimento corretamente instruído.”*

Da leitura n.º 2 do artigo 2.º da Lei 97/88, de 17 de Agosto resulta inequivocamente que a entidade com competência para o licenciamento das mensagens publicitárias é o Município. E não se compreenderia que este diploma atribuísse competência na definição de critérios à câmara municipal e fizesse reverter o produto da receita do licenciamento a favor de outra entidade.

No momento em que é autorizada a colocação dos anúncios há uma contrapartida do Município, consubstanciada na atividade destinada a verificar se eles respeitam o equilíbrio humano, ambiental e paisagístico e, designadamente, os critérios de licenciamento definidos nos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto. Esta competência é exclusiva do ente Município e não é prosseguida pela Estradas de Portugal, SA.

O facto da EP, S.A., emitir parecer, pronunciando-se sobre a legalidade ou oportunidade da colocação do painel publicitário, com vista ao seu licenciamento ou recusa de licenciamento, não retira à câmara municipal a competência que lhe é conferida por lei para licenciar a afixação ou inscrição de mensagem publicitárias.

Aliás, o legislador é claro ao atribuir a competência autorizativa ao Município “precedida” de parecer das entidades elencadas no n.º 2 do art.º 2.º da Lei 97/88. Ora se fosse intenção do legislador retirar da competência licenciadora municipal as estradas sob jurisdição da EP nunca consagraria expressamente este parecer prévio das entidades com jurisdição onde a publicidade for afixada. E não é apenas a EP, mas as outras cinco entidades ali referidas.

Ainda que se possa concordar que este parecer da EP, S.A. condiciona a deliberação da câmara municipal, pois acautela interesses públicos que são prosseguidos pela EP – a observância das condições de segurança e de circulação - quando a publicidade se encontra ao longo de uma estrada sob sua jurisdição compete-lhe emitir parecer prévio àquele licenciamento, para isso cobrando a taxa que aquela entidade entenda dever cobrar por considerar que aquele parecer é um documento equiparado a uma licença ou autorização.

O Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro, com a redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Lei n.º 219/72, de 27/06, 25/2004, de 24/01 e 175/2006, de 28/08, bem como no Decreto-Lei n.º 13/94, de 15/01, prevê um conjunto de normas tendentes a promover a defesa das estradas nacionais da pressão que sobre elas é exercida com o objectivo de evitar que se constituam situações indesejáveis de degradação das infra-estruturas rodoviárias e de risco para a segurança de quem nelas circula.

Este diploma e a Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto 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. Já 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 suportes publicitários.

Ao que aqui nos importa, o n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro, na sua redacção actual, prevê o seguinte: *“sem prejuízo de legislação específica, as taxas a pagar por cada autorização ou licença são as seguintes: (distinguindo o próprio diploma as situação que estão sujeitas a aprovação, autorização e licenciamento, ver por ex. art.º 11.º)... e na alínea j) “Pela implantação de tabuletas ou objectos de publicidade, por cada metro quadrado ou fracção dos mesmos - € 56,79”;*

Não cabe Município imiscuir-se nos assuntos da EP, mas é nosso entendimento que a letra da lei é clara no sentido de apenas prever a incidência da taxa nos casos sujeitos a **autorização** ou **licença**, nada referindo, nem por força das alterações introduzidas após a entrada em vigor da Lei n.º 97/88, de 17/08, quanto à emissão de simples pareceres.

A questão que está aqui em análise não se prende com o facto de se saber se o parecer da EP, S.A. é ou não vinculativo para a entidade licenciadora, mas tão só a de saber se é legítimo que aquela entidade cobre pelo parecer emitido, usando como fundamentação para tanto o facto de o parecer ser vinculativo para a entidade que licencia, pois fixa o sentido da decisão. A verdade é que, mesmo que assim seja, o licenciamento não deixa de ser uma competência legalmente atribuída à câmara municipal.

Para Mário Esteves de Oliveira e outros, in Código do Procedimento Administrativo, Anotado, 2ª Edição, Almedina, pág. 442 e 443, “tanto faz que se trate de um parecer obrigatório ou facultativo, vinculativo ou não. O que sucede é que o parecer vinculativo (na parte em que o seja) é de **homologação** obrigatória – depois de se ter averiguado dos requisitos procedimentais (e formais) da sua emissão. Com a homologação, os fundamentos do parecer passam a ser os fundamentos do acto administrativo, e a respectiva conclusão, a sua decisão”.

O licenciamento não deixa de ser um acto administrativo praticado pela câmara municipal. Mesmo que tenha havido pagamento da taxa à EP, S.A., não pode este ser confundido com o licenciamento que tem sempre que ser obtido previamente à afixação do facto publicitário junto da câmara municipal, enquanto entidade competente para licenciar esta atividade. A EP, S.A. por emitir o parecer legalmente previsto não passa a ser a entidade licenciadora, sob pena do seu ato estar inquinado pelo vício de usurpação de poderes.

É o Município que pratica o ato sinalagmático ao pagamento da taxa e que consiste no remover o obstáculo jurídico à livre afixação da mensagem publicitária e isto mesmo é reconhecido no n.º 4 do Acórdão do Tribunal Constitucional no Processo n.º 839/09, de 13 de Julho de 2010 que “Está em causa tributo pago à Estradas de Portugal, E.P.E. pela afixação de objecto publicitário em prédio de propriedade particular (edifício ..., de acordo com os factos dados como provados, fl. 76 dos presentes autos), visível da estrada nacional e a uma distância que torna a mensagem publicitária perceptível por quem ali circule, na sequência de autorização dada no âmbito de processo de licenciamento da competência da câmara municipal (artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, e 10.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 13/71). A autorização que dá origem ao pagamento do tributo previsto na alínea j) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 13/71, supõe a verificação de que a estrada ou a perfeita visibilidade do trânsito não são afectadas ou de que não é necessário impor quaisquer outras condições que, por circunstâncias especiais, se torne necessário estabelecer (artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 13/71). O que permite concluir que se trata do levantamento de um obstáculo jurídico real, ditado por um genuíno interesse administrativo. Há aqui a remoção

de uma proibição (relativa) da actividade publicitária para salvaguarda das condições de segurança rodoviária, com a consequência de se dever qualificar a receita em causa como taxa.” - sublinhado nosso.

Ou seja, em nenhuma da jurisprudência consultada é afirmada a falta de competência municipal para o licenciamento da afixação de mensagens publicitárias em espaço urbano, antes é reconhecida a legitimidade para a EP cobrar uma taxa – vide Acórdãos do STA n.º 0140/11, de 8-06-2011 e n.º 0243/09, de 8-07-2011.

O valor cobrado pela EP, S.A. não tem, na sua origem, o mesmo ato subjacente à taxa cobrada pelo Município. De facto, enquanto o montante cobrado pela câmara decorre da emissão de uma licença, o valor cobrado pela EP corresponde, em nosso entender, à emissão de um parecer legalmente exigido, como resulta clara e inequivocamente da letra da lei vertida no n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto.

E a alegação de que o processo contra-ordenacional foi arquivado não colhe como causa de exclusão do dever de pagamento das taxas devidas ao Município pela afixação das lonas publicitárias entre maio e dezembro de 2011, conforme foi solicitado pelo reclamante, e na sequência de notificação para regularização ou remoção voluntária, sob pena de remoção coerciva em julho de 2011.

A assim não ser, o Município cometeria uma injustiça relativamente aos demais munícipes que pagaram as respetivas taxas pela afixação dos factos publicitários.

O processo CO n.º 5-4071-2011 foi arquivado por a instrutora ter formado a convicção de *“sem nos remetermos nesta sede à análise jurídica das competências atribuídas às câmaras municipais e à EP, a verdade é que à arguida não era exigível outro comportamento diferente daquele que encetou.”*

Como havia sido informada de que não poderia pedir diretamente a licença à CMP, pois necessitava de prévia autorização da EP e pagou o valor cobrado por esta entidade, pela autorização válida até 25 de Outubro de 2011, entendeu-se não ser a atuação da arguida passível de juízo de censura.

O que não pode ser entendido e extrapolado para se considerar não serem devidas as taxas liquidadas pela afixação de publicidade após a reclamante ter sido objeto da ação de fiscalização e informada da necessidade de licenciar a mesma junto do Município, sob pena de remoção.

### **Conclusão**

Pelo exposto, é nosso entendimento que são devidos os valores liquidados a título de taxa de afixação das lonas publicitárias, as quais estiveram colocadas no local a pedido da reclamante até 31 de Dezembro de 2011, com a fundamentação atrás expressa, pelo que deverá a reclamação apresentada ser indeferida.

Este é, s.m.o., o meu entendimento.

A Técnica Superior

Maria José Guedes