

Exma. Senhora
Presidente da Associação Nacional de
Municípios Portugueses

anmp@anmp.pt

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2025/5406-2025-07-08
Q/454/2024 (D)

Assunto: Queixa apresentada ao Provedor de Justiça. Painéis publicitários. Concorrência leal.

Foi-nos suscitada intervenção relativa à alegada proliferação de situações de ausência de licenciamento de painéis publicitários colocados no espaço público, incluindo em área de jurisdição rodoviária, em várias localidades do País.

Esta situação, a confirmar-se, distorce o funcionamento do mercado de publicidade em condições de concorrência leal entre agentes económicos, com prejuízo daqueles que cumprem as regras de licenciamento.

Neste contexto, foram ouvidos mais de três dezenas de municípios e freguesias sobre a existência de eventuais dificuldades decorrentes do enquadramento legal aplicável, assim como sobre situações específicas de incumprimento suscitadas nas queixas apresentadas na Provedoria de Justiça.

Em resposta, as autarquias locais identificaram como problemas transversais a ausência de recursos humanos que permitam o exercício atempado das suas competências fiscalizadoras e sancionatórias, bem como as situações de reincidência recorrente de alguns operadores económicos. As freguesias que, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril, receberam competência para gerir a utilização e ocupação da via pública¹, incluindo o licenciamento de publicidade, enfrentam constrangimentos ainda mais acentuados do que os municípios em termos de recursos humanos e técnicos especializados.

Especificamente, quanto à publicidade colocada em área de jurisdição rodoviária, foram relatadas dificuldades de articulação entre as autarquias locais com competência sobre a matéria e a Infraestruturas de Portugal, S.A.. Tais dificuldades respeitam ao exercício dos

¹ Recorda-se, neste ponto, que a Assembleia Municipal pode deliberar manter tal competência no domínio municipal quando esteja em causa matéria estrutural para a gestão do território (cf. artigo 2.º, n.º 3, do mesmo diploma).

poderes de fiscalização, quando a publicidade se encontra fora da zona da estrada, mas em zona de jurisdição rodoviária; de reporte de situações de ilegalidade; e de produção atempada de pareceres obrigatórios, nos termos do Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional (ERRN), aprovado pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril.

A Infraestruturas de Portugal, S.A., confirmou a existência de dificuldades na articulação com as autarquias locais competentes e reportou a frequente ausência de pedidos de pronúncia à Infraestruturas de Portugal, S.A., quando os equipamentos publicitários são instalados na zona de jurisdição rodoviária e de auscultação no âmbito de procedimentos de licenciamento, tal como é disposto na lei.

Relativamente ao enquadramento legal aplicável, é nosso entendimento que a lei prevê mecanismos sancionatórios suficientes para obstar à frustração material do procedimento contraordenacional, permitindo que se opere o efeito de prevenção especial pretendido, com diminuição das hipóteses de reincidência. Em concreto, o agravamento excecional do montante da coima² e a sanção acessória de interdição temporária de exercício de atividade que dependa de autorização ou homologação pública³.

O problema não está, portanto, na inexistência ou insuficiência de lei, situando-se, antes, ao nível da sua *execução* pelas diversas entidades públicas com responsabilidade na matéria. Da análise dos vários procedimentos contraordenacionais de que este órgão do Estado teve conhecimento, não resultou identificado qualquer caso em que as medidas legalmente previstas tenham sido aplicadas, o que pode indiciar uma tendência preocupante quanto à aplicação da lei.

A plena utilização dos mecanismos legais existentes permite, igualmente, atenuar a reportada carência de recursos humanos para um exercício eficiente da função fiscalizadora e sancionatória nesta área. A título exemplificativo, poderá ponderar-se a possibilidade de incluir nos contratos de concessão para ocupação do domínio público previsões específicas que imputem ao concessionário a obrigação de proceder à remoção coerciva dos painéis publicitários, quando necessário.

Quanto ao exercício das competências concorrenciais entre a Infraestruturas de Portugal, S.A., e os municípios na área de jurisdição rodoviária, algumas soluções podem ser ponderadas. A título exemplificativo: a celebração de *contratos interadministrativos de cooperação* — previstos no artigo 5.º-A do Código dos Contratos Públicos — para delinear, em concreto, o modo de exercício da competência fiscalizadora, permitindo uma melhor articulação entre as entidades envolvidas; no domínio da decisão de procedimentos de

² Agravamento do montante máximo da coima a aplicar, nas hipóteses em que o agente infrator tenha retirado um benefício económico calculável superior ao limite máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, podendo este limite elevar-se até ao montante do benefício, mas sem nunca poder exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido. No caso de publicidade afixadas em zona de jurisdição rodoviária, cf. artigo 70.º, n.º 4, do ERRN; no caso de publicidade afixada fora da zona de jurisdição rodoviária, cf. artigo 18.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua redação atual, aplicável *ex vi* artigo 10.º, n.º 3, da Lei n.º 97/88 de 17 de agosto, na sua redação atual.

³ No caso de publicidade afixada em zona de jurisdição rodoviária, cf. artigo 71.º, alínea b), do ERRN; no caso de publicidade afixada fora da zona de jurisdição rodoviária, cf. artigo 21.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua redação atual, aplicável *ex vi* artigo 10.º, n.º 3, da Lei n.º 97/88 de 17 de agosto.

licenciamento, a realização de *conferências procedimentais de coordenação*⁴, em particular, nas hipóteses em que se encontrem em tramitação vários pedidos de licenciamento num dado município, o que permite a prática singular, mas simultânea, dos vários atos devidos (parecer, por parte da Infraestruturas de Portugal, S.A.; decisão de licenciamento, por parte dos municípios), assim tornando mais expedito o procedimento de licenciamento.

Senhora Presidente,

Em face do exposto, é possível concluir que é fundamental reforçar a fiscalização do licenciamento dos painéis publicitários, assegurando o seu funcionamento do mercado e a concorrência leal entre os agentes económicos. Em particular, é essencial estabelecer mecanismos de articulação eficazes entre os municípios, as freguesias e outras entidades competentes, nomeadamente a Infraestruturas de Portugal, S.A., para garantir uma fiscalização coerente e eficiente do território. Na verdade, a descentralização de competências exige acompanhamento cuidadoso e o estabelecimento de mecanismos de cooperação que assegurem a eficácia da fiscalização e o cumprimento da legalidade.

Assim, muito agradeceríamos que V. Exa considere, transmitindo aos associados da Associação Nacional de Municípios Portugueses, as seguintes sugestões:

- a) Ponderar a aplicação de mecanismos sancionatórios como o agravamento excecional da coima ou a aplicação de sanção acessória de interdição da atividade, nos procedimentos contraordenacionais instaurados por inobservância das regras de licenciamento aplicáveis, em situações de reincidência e verificados os demais requisitos legais;
- b) Ponderar a inclusão em contratos de concessão para ocupação do domínio público de previsão específica que impute ao concessionário da obrigação de proceder à remoção de painéis publicitários indevidamente colocados na via pública, assim identificados pelo concedente;
- c) Na área de jurisdição rodoviária, adotar mecanismos que permitam uma maior sinergia entre os municípios e a Infraestruturas de Portugal, S.A., no exercício das suas competências concorrentes, designadamente, a celebração de contratos interadministrativos de cooperação e o recurso a conferências procedimentais de cooperação;

⁴ Permitidas por mero acordo entre os órgãos envolvidos, ao contrário das conferências procedimentais deliberativas — cf. artigos 77.º, n.º 1, 77.º, n.º 3, alínea *b*), 78.º, n.º 1, 1.ª parte, do Código do Procedimento Administrativo.

- d) Ponderar estabelecer mecanismos de articulação com as freguesias — designadamente, através de protocolos de coordenação — que permitam garantir a eficácia da ação administrativa.

Na convicção de que V. Exa. receberá estas sugestões como um contributo da Provedoria de Justiça para a melhoria da ação dos municípios portugueses ao serviço das suas populações, permito-me solicitar que esta nossa posição possa ser comunicada aos associados da Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

Com os melhores cumprimentos,

O Provedor-Adjunto,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ravi Afonso Pereira'.

(Ravi Afonso Pereira)



Associação Nacional de Municípios Portugueses

Av. Marnoco e Sousa, 52

3004 511 Coimbra

Lisboa, 28 de outubro de 2024.

Assunto: Pedido de audiência | A afixação de painéis publicitários ilegais e a subsequente perda de receitas em diversos Municípios.

Exma. Senhora Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses

Dra. Luísa Salgueiro,

Permita-me que apresente a V. Ex.^a, enquanto Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses, os meus mais respeitosos cumprimentos e a minha mais elevada consideração.

Venho ao contacto com V. Ex.^a na sequência de uma recente audiência com S. Exa o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território. Nesta reunião, o Secretário de Estado sugeriu o contacto com V. Exa, atento ao relevante papel desempenhado pela ANMP junto dos Municípios, designadamente a promoção do Poder Local, e bem assim a troca de experiências e partilha de boas práticas.

Como é do conhecimento público, a instalação de painéis publicitários na via pública está vinculada ao cumprimento de um quadro regulatório, traduzido num conjunto de regras do direito que pretendem equilibrar os diversos interesses em jogo. Estão em causa, nomeadamente, aspetos como a transparência da atividade económica,



receitas dos municípios, harmonia paisagística, proteção ambiental, segurança rodoviária e acessibilidade para pessoas com mobilidade condicionada.

A instalação de painéis publicitários sem assegurar o necessário cumprimento das regras de direito não é de hoje, e tem vindo a aumentar substancialmente. Disso foi dado claro exemplo num artigo do jornal Diário de Notícias, de novembro de 2022. Em concreto, o artigo destacou a identificação de mais de 3 mil painéis publicitários em situação ilegal ou irregular, e numa perda de cerca de 10 milhões de euros anuais em receitas municipais.

Do ponto de vista económico, os municípios afetados por este flagelo não só não arrecadam a receita municipal que seria devida pelo pagamento das correspondentes taxas, mas também desincentivam a atividade nos seus territórios, pois verifica-se uma inércia na atuação das respetivas entidades, não havendo o devido controlo, fiscalização, e intervenção no que diz respeito aos painéis que não estão licenciados, nem são licenciáveis.

A sensibilidade dos munícipes para as questões ambientais – nomeadamente a poluição visual – bem como para as questões de transparência, prestação de contas e de ação política visível e tangível, traz este tema, uma vez mais, para a ordem do dia. A publicidade, para ser eficaz e oportuna, tem de ter o seu momento e espaço, dentro dos trâmites legais existentes. O excesso de publicidade – sobretudo daquela que é ilegal – não é sustentável a longo prazo.

Com a aproximação das eleições autárquicas previstas para o outono do próximo ano, gostaríamos de dar a conhecer este tema e as suas implicações a V. Ex.^a, pois trata-se de um assunto que é do maior interesse para todos nós.

Neste sentido, vimos solicitar uma audiência com V. Ex.^a para partilhar os nossos conhecimentos sobre esta matéria, os desafios existentes e as soluções possíveis, designadamente regulatórias, para a garantia da instalação de painéis publicitários assegurando o necessário cumprimento das regras de direito.



Atento o calendário público e político, e o processo em curso de discussão da proposta de Orçamento do Estado para 2025, sugerimos que V. Ex.^a possa sugerir uma data no final de novembro para a concretização desta reunião.

Na expectativa de uma resposta positiva por parte de V.Ex.^a, subscrevo-me com os melhores cumprimentos,

Joana Miranda Figueiredo

Account Director

Burson

D: +351 21 413 62 00
M: +351 96 864 25 46

WPP Campus
Av. 24 de Julho, n.º 62
1200-869 Lisboa
Portugal

Conselho de Administração Executivo

Exma. Senhora

Dr.^a Luísa SalgueiroPresidente da ANMP - Associação Nacional de
Municípios Portugueses

Av. Marnoco e Sousa, 52

3004-511 - Coimbra

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	ANTECEDENTE	SAÍDA	DATA
		IP/DRP/483		24	08.01.2024
		4551440-007			

Assunto: Publicidade visível das estradas

Afixação indevida de publicidade no domínio público rodoviário – Projeto-piloto

No atual enquadramento legal e estatutário compete à Infraestruturas de Portugal S.A (IP), relativamente às infraestruturas rodoviárias e ferroviárias nacionais sob sua administração, zelar pela segurança da circulação rodoviária e ferroviária.

Neste contexto, preocupa-nos o incremento da atividade publicitária e a profusão/diversidade de meios empregues na projeção de mensagens publicitárias sobre a infraestrutura rodoviária, suscetíveis de perturbar a atenção do condutor, situação que a IP pugna por minorar ao abrigo do primado da segurança rodoviária por que pauta a sua atividade.

O quadro legal vigente em matéria de publicidade, pressupõe uma articulação muito próxima entre os Municípios e a IP, sempre que a afixação de publicidade seja visível das estradas a que se aplica o Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional (doravante EERRN, publicado em anexo à Lei nº 34/2015, de 27 de abril).

No que especificamente se refere à Zona da Estrada (definida na alínea uu) do artigo 3º do EERRN), regista-se a afixação indevida de publicidade no domínio público rodoviário, o que exige uma atuação firme de cumprimento da lei e reposição da legalidade, pelo que vamos desenvolver ações que visam a remoção de elementos publicitários ali afixados indevidamente, numa atuação que se pretende com expressão a nível nacional, a executar a curto prazo.

Preconizando-se que ações similares venham a abranger a publicidade afixada fora do domínio público rodoviário, em *zona non aedificandi*, a regularização ou remoção da publicidade existente, implica necessariamente uma articulação e diálogo permanente com os Municípios e ainda com as Juntas de Freguesia, com competência delegada em matéria de





publicidade, pelo que sinalizamos o nosso interesse em abordar este assunto com a ANMP, enquanto entidade representativa dos Municípios, por forma a garantir melhorias na articulação e atuação conjunta (IP e Municípios), que levem a um maior cumprimento das regras de colocação dos suportes e afixação de mensagens publicitárias, junto das estradas.

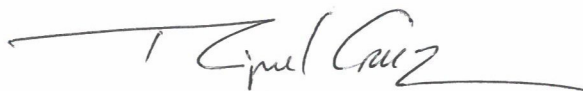
Permitimo-nos lembrar que o licenciamento da publicidade visível das estradas, conferido pelos Municípios ou pelas Juntas de Freguesia, no uso de competência delegada por aqueles, implica a prévia emissão de parecer pela IP, nos termos estabelecidos no artigo 59º do EERRN.

Recordamos ainda que, se o licenciamento da publicidade compete aos Municípios, sempre que se pretenda a colocação das estruturas publicitárias no solo da Zona da Estrada, essa ocupação terá de ser previamente licenciada pela IP (v. artigo 56º do EERRN), pelo que seria da maior utilidade que os Municípios solicitassem aos promotores a evidência de tal licenciamento, evitando-se utilizações ilícitas do domínio público rodoviário.

Por último, solicitávamos a V/colaboração na difusão por todos os Municípios, e sequente partilha pelas Juntas de Freguesia com competência delegada nesta matéria, do conteúdo da presente comunicação.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais.*

O Presidente do Conselho de Administração


Miguel Cruz