

**Ex.^{mo}. Senhor
Presidente do Conselho de
Administração
EP – ESTRADAS DE PORTUGAL, S.A.
Praça da Portagem
2809-013 ALMADA**

V.^a Ref.^a

AET.040.48/2012

Of.^o 90 926

*Delegação Regional de
Setúbal*

V.^a Comunicação

18/10/2012

Nossa Ref.^a

Proc. Q-2831/12 (A1)

e Outros

RECOMENDAÇÃO N.º 16/A/2013

(artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro)

Assunto: estradas nacionais – publicidade – licença – termo anual - aglomerados urbanos

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, e em face das motivações seguidamente apresentadas, **RECOMENDO** a V. Ex.^a que:

- I) Às **licenças** concedidas para a implantação de tabuletas ou objetos de publicidade, numa faixa de 100 metros para além da zona *non aedificandi* respetiva, seja unitariamente reconhecida pela EP – Estradas de Portugal, S.A., a natureza de ato definitivo, ainda que precário, e, por conseguinte, autónomo da licença municipal para afixar ou instalar mensagens ou objetos publicitários;
- II) Apenas sobre o deferimento destas seja liquidada da **taxa** de € 56,79 por cada m² da superfície afixada ou inscrita com publicidade, nos

termos do artigo 15.º, n.º 1, alínea j), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro;

- III) Ao **parecer** solicitado, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, para efeito de renovação anual da licença municipal, corresponda informação sobre se perdura válida e eficaz a anterior licença deferida pela EP – Estradas de Portugal, S.A.;
- IV) Pela prolação deste parecer sejam cobrados apenas os **emolumentos** previstos no Decreto-Lei n.º 54/71, de 25 de fevereiro, com as atualizações devidas;
- V) Aos objetos de publicidade colocados ou afixados no **exterior de edificações já existentes e sitas no interior de aglomerados populacionais** deixe de ser exigida licença pela EP – Estradas de Portugal, S.A.

Convido-o a atender às motivações que se apresentam, no termo de uma aturada apreciação das questões controvertidas, a qual compreendeu, como não poderia deixar de ser as explicações prestadas pelos serviços superiormente dirigidos por V. Ex.^a Entendo, assim, contribuir para uma mais correta e razoável aplicação do direito vigente.

§1.º - PRELIMINARES

1. Ao pronunciar-se V. Ex.^a sobre a Recomendação n.º5/A/2012, de 10 de maio, sustentou continuar a aplicar-se integralmente o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, entendendo assistir aos órgãos da EP – Estradas de Portugal, S.A., o exercício de todos os poderes outrora confiados aos órgãos da Junta Autónoma de Estradas.

2. Sem prejuízo de aguardarmos a necessária revisão do Estatuto das Estradas Nacionais e legislação complementar, reconhecida como necessária, em 31/10/2012, por S. Ex.^a o Secretário de Estado das Obras Públicas, transportes e Comunicações, entendo que, **a subsistir a integral aplicação do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro**, relativamente à instalação e afixação de publicidade nas imediações das estradas nacionais, devem as suas normas ser devidamente aplicadas, sem distorções nem equívocos.
3. Deparo-me, na apreciação de queixas que apresentadas ao meu antecessor, com aquilo que considero duas interpretações e formas de aplicação incorretas do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro.
4. E não se trata de nenhuma das questões controvertidas que vêm sendo objeto de atenção por parte dos tribunais administrativos, pois, tanto quanto é possível averiguar, são questões ainda não suscitadas, pelo menos, nos tribunais superiores.
5. Quer isto dizer que não se trata, designadamente:
 - a. Da sucessão nas atribuições da extinta Junta Autónoma de Estradas, do Instituto de Estradas de Portugal, e da EP – Estradas de Portugal, E.P.E. (Acórdão do Tribunal Central Administrativo – Sul, 2.º Juízo, de 7 de fevereiro de 2013¹);
 - b. Nem da qualificação como taxa ou imposto (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 2.ª Secção, de 17 de abril de 2013², Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 2.ª Secção, de 15 de maio de 2013³);

¹ Proc.º 9389/12.

² Proc.º 1477/12.

³ Proc.º 580/13.

- c. Tão-pouco da questão da cumulação de licenças – pela concessionária e pelos municípios (Acórdãos do Tribunal Central Administrativo – Sul, 2.º Juízo, de 11 de abril de 2013⁴ e de 24 de abril de 2013⁵).
6. Refiro-me, **em primeiro lugar**, ao entendimento da EP – Estradas de Portugal, S.A., relativo à **liquidação anual** de taxas pela afixação ou instalação de objetos publicitários em anos pretéritos.
7. Algo que não encontra o menor fundamento no Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, nem na Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, e que vem ao arrepio dos argumentos invocados por V. Ex.^a para se recusar a adotar a posição deste órgão do Estado, enunciada na Recomendação já citada.
8. Com efeito, a EP – Estradas de Portugal, S.A., considera que o particular que possua objetos publicitários, em prédios públicos ou privados, mas na sua zona de jurisdição tem de requerer e **renovar em cada ano** a licença prevista no artigo 10.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro.
9. Esse facto justifica uma taxa por cada ano económico, ainda que nenhuma modificação tenha ocorrido nas condições de visibilidade do trânsito nem nas condições de segurança da estrada.
10. Trata-se assim de aplicar o disposto no artigo 15.º, n.º 1, alínea j), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, com periodicidade anual e mesmo com efeitos retroativos (aos anos anteriores em que possa não ter obtido licença).
11. Se o particular opuser que obteve licença municipal, nos termos da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, a EP – Estradas de Portugal, S.A., sem discutir a validade dessa licença, e abstendo-se de praticar qualquer ato (parecer ou

⁴ Proc.º 8767/12.

⁵ Proc.º 8852/12.

licença) intima-o a liquidar a importância calculada como devida, anualmente, como se de uma renda se tratasse.

12. Esta questão surge suscitada em queixas que, recentemente me foram apresentadas, relativamente aos seguintes locais:

- a. EN 15, Km 8+610 LE, Valongo⁶;
- b. EN 14, Km 7+710 LD, Maia⁷.

13. Ao verificar um objeto publicitário afixado ou inscrito **ilicitamente** na zona considerada de jurisdição, a EP – Estradas de Portugal, S.A., em lugar de adotar as pertinentes medidas de reposição da legalidade (nomeadamente, a remoção a expensas do infrator) e de aplicar ou fazer aplicar uma sanção⁸, apenas considera a liquidação das taxas que teriam sido cobradas nos anos transatos, ficcionando o deferimento de uma licença com efeitos retroativos sobre cada um dos anos pretéritos. Os serviços da EP – Estradas de Portugal, S.A., chamam a este procedimento **legalização**⁹.

14. E não hesitam em beneficiar do privilégio da execução fiscal¹⁰, pois, formalmente, é o cumprimento de uma obrigação tributária que consideram em falta. Não é a falta de licença e o comportamento ilícito que esse facto possa representar para efeitos contraordenacionais.

15. Ver-se-á que o artigo 15.º, n.º 1, alínea j), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, não pode aplicar-se a situações pretéritas e cujos efeitos se esgotaram

⁶ Proc. Q-3283/12 (A1).

⁷ Proc. Q-6086/12 (A1).

⁸ Multas previstas no Decreto-Lei n.º 219/72, de 27 de junho, cujo valor foi atualizado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 235/82, de 19 de junho, e convoladas em coimas pelo disposto no artigo 35.º, n.º 1, da Lei n.º 30/2006, de 11 de julho.

⁹ Ofício SAI/2011/116488, de 26/12/2011, da Delegação Regional do Porto, remetido a PRESTILERVE, Lda.

¹⁰ Artigo 13.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de novembro.

no tempo, sem incorrer numa qualificação incorreta da natureza jurídica da taxa prevista na citada norma e a uma indevida aplicação dos princípios jurídicos de direito administrativo e tributário.

16. Ver-se-á ainda que a exigência de renovação anual da licença para afixar ou inscrever objetos publicitários nas imediações das estradas nacionais não dispõe de nenhuma base normativa, pelo que é conseqüentemente **inexigível a liquidação anual de uma taxa** sobre a remoção de um obstáculo jurídico que é ficticiamente reerguido em cada ano.

17. Ponto sobre o qual a letra da lei não deixa divergências é o de que **a obrigação tributária tem como facto constitutivo a licença**, na expressão do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, **ou o parecer** da concessionária, na expressão da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, e não a permanência ilícita de um objeto ou mensagem publicitários.

18. Aos **factos ilícitos** respondem o direito de polícia administrativa e o direito contraordenacional, mas não o direito tributário.

19. E de **licença** se trata, segundo o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, **em coerência** com o entendimento de que este regime especial (publicidade junto a estradas nacionais) faz ceder a norma geral do artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto (publicidade em lugares públicos).

20. Não de uma **autorização**, pois, de acordo com o artigo 11.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, a autorização refere-se sempre a obras, ao passo que os objetos e mensagens publicitárias caem na órbita da licença, definida como categoria geral (artigo 11.º, alínea c)).

21. No caso das obras, aí sim, o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, refere-se a uma **autorização** precedendo o ato da câmara municipal (artigo 11.º, alínea b)) e, em outro preceito, chama-lhe simplesmente **parecer** ou **resolução** (artigo 18.º, n.º 2).
22. Não se trata de expressões comutativas. A licença surge como um ato definitivo, cuja validade e eficácia não dependem da licença municipal. A autorização ou parecer obrigatório e vinculante integram-se no procedimento administrativo municipal e são atos preparatórios, cuja falta, invalidade ou ineficácia põem em causa a validade do ato a praticar pelas autoridades municipais.
23. Refiro-me, **em segundo lugar**, ao âmbito territorial da licença da extinta Junta Autónoma de Estradas, e nessa medida, à jurisdição da EP – Estradas de Portugal, S.A., no **interior dos aglomerados urbanos**.
24. Recentemente, foram-me apresentadas três queixas contra o entendimento da EP – Estradas de Portugal, S.A., relativo à afixação ou instalação de objetos e suportes publicitários que, embora junto a estradas nacionais, se localizem no interior dos aglomerados urbanos:
- a. EN 252, Km 18+500 – Estrada dos Ciprestes, 80, Setúbal¹¹;
 - b. EN 13, Km 28+670 – Rua Gomes Amorim, A Ver-o-Mar, Póvoa de Varzim¹²;
 - c. EN 256, KM 20+220 Lado direito – Rua de Évora, 77, Reguengos de Monsaraz¹³.

¹¹ Proc. Q-2831/12 (A1).

¹² Proc. Q-3697/12 (A1).

¹³ Proc. Q-2927/13 (A1) e Proc. Q-3422/13 (A1).

25. Trata-se ignorar o disposto no artigo 8.º, n.º 1, alínea f), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, que, ao excecionar da proibição relativa a afixação de publicidade em edifícios já construídos no interior dos aglomerados urbanos, está a reduzir o âmbito dos objetos publicitários a licenciar pela EP – Estradas de Portugal, S.A.

§2.º - DA LIQUIDAÇÃO ANUAL DE TAXA

A) A licença como o facto tributário constitutivo da liquidação.

26. A primeira questão controvertida é, no fundo, esta: pode ser liquidada uma taxa sobre uma licença anual, já depois de findo o ano civil e o ano económico a que corresponde sem que a licença tenha sido deferida?

27. Em nosso entender, a resposta é negativa, e desejaríamos que a EP – Estradas de Portugal, S.A., viesse a acompanhar este entendimento: o facto tributário previsto na lei é o deferimento de uma licença; logo, sem licença, não pode haver obrigação tributária.

28. A redação do artigo 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro – na anterior como na atual versão – é bem clara no enunciado da fonte da obrigação tributária: não a utilização do domínio público, não a prestação de um serviço, mas a prática do ato que representa, na expressão comum, a **remoção de um obstáculo jurídico** (artigo 4.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária).

29. Com efeito, pode ler-se no citado artigo 15.º:

«Sem prejuízo de legislação específica, as taxas a pagar por cada autorização ou licença são as seguintes:

(...)

j) Pela implantação de tabuletas ou objetos de publicidade, por cada metro quadrado ou fração dos mesmos – € 56,79;»

30. Está em causa a taxa a pagar **por cada autorização ou licença**.
31. Dir-se-ia que, tendo alguém conservado ilicitamente um objeto publicitário nas imediações de uma estrada nacional, e dispondo apenas de licença municipal, obtivera uma vantagem indevida.
32. A liquidação da taxa destinar-se-ia a reparar a concessionária pelo prejuízo sofrido pela perda de uma receita que lhe seria devida.
33. Este raciocínio, porém, não se compadece com o disposto no Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, nem se compadece com a natureza jurídica das taxas.
34. A taxa não pode nem deve constituir um modo de reparação por danos patrimoniais, como não deve prestar-se a finalidades sancionatórias. De outro modo, convolar-se-ia naquilo que o Tribunal Constitucional reprova como sendo as taxas que «eliminam um obstáculo artificialmente erguido para, através da remoção, propiciar à Administração a cobrança de uma receita» (Acórdão n.º 177/2010, de 5 de maio de 2010, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 110, de 8 de junho de 2010, pp. 31537 e seguintes).
35. Se alguém conserva ilicitamente um objeto publicitário nas imediações de uma estrada nacional sem ter obtido parecer favorável da EP – Estradas de Portugal, S.A., (ou licença, segundo a terminologia do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro), justificar-se-ia aplicar uma sanção e remover o objeto publicitário, mas não o fictício deferimento de um ato para justificar o

comportamento ilícito e, na verdade, suportar formalmente a liquidação e cobrança da taxa.

36. Se, com efeito, a licença ou parecer da EP – Estradas de Portugal, S.A., é destinada a verificar se o objeto publicitário constitui um risco para a segurança rodoviária, nomeadamente por comprometer a visibilidade, depois de transcorrido o ano económico também transcorreu a utilidade de controlar esse mesmo perigo num ano civil já transcorrido.

B) Da estipulação discricionária de um termo certo.

37. Admitamos porém, como hipótese de raciocínio para fazer valer a caducidade da licença da EP - Estradas de Portugal, S.A., no fim de cada ano: a hipótese de poderem os órgãos da concessionária fixar discricionariamente um termo anual a cada licença deferida.
38. Para esse efeito, teremos de apurar se à EP – Estradas de Portugal, S.A. é permitido estipular um termo, modo ou condição às aprovações, às autorizações e, em especial, às licenças deferidas.
39. O que resulta do Código do Procedimento Administrativo é a possibilidade de, no exercício de poderes discricionários, o órgão competente sujeitar os atos administrativos que pratica «a condição, termo ou modo, desde que estes não sejam contrários à lei ou ao fim a que o ato se destina» (artigo 121.º).
40. Isto quer dizer que a estipulação de um termo, de um modo ou de uma condição a uma licença obedecem ao princípio da legalidade, não podendo ocorrer *ad libitum*.

41. O Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, em cujas normas se estriba a posição da EP – Estradas de Portugal, S.A., consagrou precisamente os contornos desta margem de autonomia pública.
42. Previu, no artigo 12.º, n.º 1, a condição de serem salvaguardadas a estrada e a perfeita visibilidade do trânsito, acrescentando, no n.º 2, a faculdade de as licenças a deferir, nos termos do artigo 10.º, serem sujeitas a outras condições e fixou-as: aquelas que, «por circunstâncias especiais, se torne necessário estabelecer», ficando as mesmas exaradas no diploma da respetiva licença.
43. **Condições** não são **termos**, como resulta da distinção consagrada nos artigos 270.º e seguintes do Código Civil.
44. O termo respeita exclusivamente ao decurso do tempo no futuro, determinando, se for um termo resolutivo, a perda de eficácia de um ato por caducidade. A condição, por seu turno, é um facto incerto não apenas quanto ao tempo, como principalmente quanto à sua verificação ou ocorrência.
45. Por outro lado, sendo precárias as licenças concedidas pela EP- Estradas de Portugal, S.A. (artigo 14.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro) e, por conseguinte, suscetíveis de revogação a todo o tempo por razões de oportunidade e conveniência (e sem indemnização dos proprietários), fixar-lhes um termo seria algo contrário à lei. Seria confundir **condição** e **termo**.
46. E nem se oponha que o termo segue o da eficácia da licença municipal, como, por vezes, é alegado pela EP- Estradas de Portugal, S.A.¹⁴.

¹⁴ Ofício EP-SAI/2012/45938, da Delegação Regional do Porto, de 11/05/2012, remetido a ESONOR – Empresa de Serviços e Ótica do Norte, Lda.

47. Veremos, seguidamente, que a licença da EP – Estradas de Portugal, S.A., para afixar ou inscrever publicidade na zona de proibições das estradas nacionais é um ato material e horizontalmente definitivo.

C) A licença como ato material e horizontalmente definitivo.

48. A EP – Estradas de Portugal, S.A., sustenta que o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, justifica inteiramente o procedimento adotado de liquidação de uma taxa no valor de € 56,79 por cada m² sobre os objetos publicitários afixados ou inscritos na sua área de jurisdição.

49. Não justifica adequadamente porém a liquidação **anual** destas taxas.

50. Em nenhuma das normas do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, se determina que a licença a deferir, nos termos do artigo 10.º, n.º 2, alínea b), caduque no termo de cada ano económico.

51. Ao insistir-se a plena aplicação destas normas e ao considerar-se aquela licença como um ato plenamente autónomo da licença municipal, temos como consequência inelutável que o regime que em cada município se define para as licenças, ao abrigo da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, não se aplica à EP – Estradas de Portugal, S.A.

52. E como se deixa ao critério de cada município definir os critérios e os termos das licenças para afixação ou inscrição exteriores de publicidade (artigo 4.º, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto) é nas posturas e regulamentos de cada um dos 308 municípios que se encontra o prazo. Se em quase todos é de um ano, o certo é que nada impede a autonomia municipal de estipular um prazo maior ou menor.

53. Ora, se é justamente cada município a definir a obrigação de renovar anualmente as licenças de publicidade e se a licença deferida, nos termos do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, é um outro ato, completamente autónomo, não se vê como possa atribuir-se-lhe o regime de renovação anual.
54. Temos, por conseguinte, que, **uma vez deferida, a licença da EP – Estradas de Portugal, S.A., esta produz efeitos até ser revogada**, em nada dependendo das vicissitudes de eficácia ou de validade que afetem a licença municipal.
55. E, como tal, não parece legítimo que a EP – Estradas de Portugal, S.A., cumule a arrecadação de tributos a partir de pressupostos contraditórios:
- a. Por um lado, o da plena aplicação do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, em concurso aparente que afasta a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, para qualificar juridicamente o seu ato como definitivo (conservando a designação de licença ou autorização);
 - b. Por outro lado, o da plena aplicação da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, postergando o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, para filiar a sua intervenção entre os atos preparatórios da licença municipal, na medida em que isso lhe proporciona contrapor aos particulares o ónus da renovação anual mediante a respetiva taxa.
56. Na falta de critérios próprios de cada município, poderia cogitar-se subsistir como vigente o disposto no artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 637/76, de 29 de julho, onde se dispunha: «As licenças serão sempre concedidas pelo prazo máximo de um ano, renovável, a título precário».

57. Todavia, **estas licenças** eram indubitavelmente as licenças municipais e não as licenças que a EP – Estradas de Portugal, S.A., faz ancorar exclusivamente na aplicação do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro.
58. Ainda assim, nem no Decreto-Lei n.º 637/76, de 29 de julho, pode a EP – Estradas de Portugal, S.A., assentar a necessidade de renovação anual das suas licenças, mesmo a reboque das licenças municipais.
59. Isto, simplesmente, porque o **Decreto-Lei n.º 637/76, de 29 de julho**, encontra-se expressa e integralmente **revogado** pelo artigo 37.º, alínea j), da Lei n.º 30/2006, de 11 de julho.
60. Para que a licença da EP – Estradas de Portugal, S.A., tivesse de ser renovada em cada ano, teria de admitir-se que este ato (preparatório) se limitava a seguir o regime do ato definitivo (a licença municipal): *accessorium sequitur principale*.
61. Se isto vale para as **autorizações**, em matéria de operações urbanísticas na zona de jurisdição das estradas nacionais (artigo 11.º, alínea b), e artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro), já não vale para as **licenças** (artigo 11.º, alínea c)).
62. Contudo, o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, no pressuposto (que os tribunais administrativos vêm confirmando¹⁵) de ter permanecido intocado pela Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, refere-se inequivocamente a uma licença (artigo 11.º, alínea c)).
63. Temos, portanto, que **só as licenças municipais podem estar sujeitas ao termo de um ano**, e contanto que, por regulamento ou postura municipal, assim se estabeleça.

¹⁵ Supra, jurisprudência identificada nas notas 1 a 5.

64. Já não assim as licenças deferidas pelos órgãos da concessionária presidida por V. Ex.^a .
65. Quando no artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, se obriga a câmara municipal a **consultar a EP - Estradas de Portugal, S.A.**, antes de licenciar a afixação ou inscrição de mensagens publicitárias que não pressuponham obras, a questão reduz-se simplesmente a isto: **confirmar que a mensagem publicitária dispõe da licença deferida pela concessionária ou de que continua a dispor por nada a ter feito caducar¹⁶ e por nada ter justificado a sua revogação¹⁷.**
66. Quando aquele preceito usa a expressão «parecer das entidades com jurisdição sobre os locais onde a publicidade for afixada», está a empregar uma fórmula geral para se coadunar com os diferentes regimes especiais determinados por diferentes jurisdições (ferroviária, portuária, rodoviária, de conservação da natureza, de salvaguarda do património cultural).
67. No caso das estradas nacionais, o conceito de **parecer** da extinta JAE surge, pois, em coerência com o entendimento da EP – Estradas de Portugal, S.A., quanto à prevalência do sempre citado Decreto-Lei n.º 13/71, como a declaração de que a licença outorgada permanece válida e eficaz.

¹⁶ Veja-se, por exemplo, o regime transitório definido para o Decreto-Lei n.º 105/98, de 24 de abril (artigo 15.º). Ao proibir, em geral, toda a publicidade visível das estradas da rede fundamental e complementar do Plano Rodoviário Nacional, conserva a validade das licenças deferidas anteriormente, impedindo, porém, a sua renovação. Sendo o estatuto de cada estrada, de cada variante e de cada troço variáveis – por classificação ou desclassificação – o parecer da EP – Estradas de Portugal, S.A., prestado à câmara municipal há de refletir essa informação.

¹⁷ Como ato precário (artigo 14.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, podem os órgãos da EP – Estradas de Portugal, S.A., revogar, a todo o tempo, uma licença publicitária anteriormente outorgada, por exemplo, depois de os serviços terem verificado que a localização da mensagem publicitária, envergadura ou estado de conservação prejudicam a visibilidade ou agravam outros riscos para a segurança da estrada. E isto sem terem sequer de indemnizar o particular.

68. Como houve oportunidade de assinalar, os únicos atos da extinta JAE que seguem o regime do procedimento municipal – as autorizações (artigo 11.º, alínea b)) – pressupõem obras nas proximidades das estradas, como resulta literalmente do preceito e da referência ao antigo regime do licenciamento municipal de obras particulares.
69. A própria Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, permite menos ambiguidades do que se poderia julgar. Na verdade, previu justamente as situações de afixação ou inscrição de publicidade importarem a execução de obras e determinou que um procedimento e o outro (licença de obras e licença publicitária) embora autónomos, sejam cumulativos (artigo 4.º, n.º 1).
70. O que não posso deixar de repudiar é que, em nome da complexidade gerada por todo este tecido normativo, se abdique de descortinar a **racionalidade** que o intérprete tem de presumir (artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil) e se ponha de lado a **unidade do sistema jurídico** (artigo 9.º, n.º 1).
71. Invocar **ora** o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, **ora** a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, **ora** para qualificar a intervenção como uma licença, **ora** como uma autorização, é usar de duplicidade de critérios e subverte a relação entre lei geral e lei especial que sistemática e denodadamente é afirmada pela EP – Estradas de Portugal, S.A.
72. O que me é dado verificar na atividade das delegações regionais da EP – Estradas de Portugal, S.A., é que, **ao sabor das vantagens argumentativas, desvalorizam ou valorizam a aplicação do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro**, na sua relação com os outros atos legislativos aplicáveis, mormente com a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto.

73. Quando se trata de, em abstrato, justificar a receita tributária, enquanto taxa a liquidar por conta da **remoção de um obstáculo jurídico**, a intervenção da EP – Estradas de Portugal, S.A., ancora-se apenas no artigo 15.º, n.º 1, alínea j), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, para a qualificar o ato como licença a obter, independentemente do licenciamento municipal.
74. Já para garantir a **anualidade** da receita, a intervenção da EP – Estradas de Portugal, S.A., é apresentada como simples ato preparatório da licença municipal. E, então, porque estas só nas posturas locais surgem como de caducidade anual, os serviços dirigidos por V. Ex.^a preferem a qualificação de parecer.
75. Exigem a coerência e a unidade da ordem jurídica um **entendimento coerente e unitário**.
76. Assim, perante situações de publicidade cuja licença municipal não tenha obtido o parecer favorável da EP – Estradas de Portugal, S.A., os seus serviços hão de impugnar a validade dessa licença, invocando a preterição das atribuições da concessionária.
77. De resto, podem fazê-lo a todo o tempo (artigo 134.º, n.º 2, do CPA), pois determina-se no artigo 1.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 219/72, de 27 de junho, «serem nulos e de nenhum efeito os licenciamentos efetuados por quaisquer entidades contra o disposto nos artigos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 13/71».
78. Contudo, **o procedimento habitualmente usado é bem diverso**. As delegações regionais simplesmente intimam o detentor do objeto publicitário para «legalizar» a falta de pronúncia da EP – Estradas de Portugal, S.A.,

mediante a liquidação da taxa calculada e a execução fiscal em caso de incumprimento.

79. **Insistimos criticamente:** a intervenção da EP – Estradas de Portugal, S.A., não pode, umas vezes, ser apresentada como simples ato preparatório e dependente da licença municipal, e noutras ser entendida enquanto ato definitivo completamente alheio à licença municipal, segundo razões de oportunidade argumentativa.
80. Ora, se o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, constitui lei especial, pois, então, aplique-se preferencialmente tanto para o que beneficia financeiramente a concessionária, como para aquilo que contenha a angariação de receitas tributárias¹⁸.
81. Se o termo de um ano das licenças municipais é, hoje, definido **apenas** nos regulamentos e posturas municipais, parece bem de ver que essas normas locais não se destinam a executar nem a regular o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, mas tão-só a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto.
82. Cada licença deferida pela EP – Estradas de Portugal, S.A., enquanto não for revogada por razões de interesse público estradal ou rodoviário, dispensa o particular de requerer anualmente a sua renovação.
83. E **a câmara municipal**, essa sim, chamada a renovar anualmente a licença, **deve limitar-se a obter da concessionária**, como parecer favorável, a

¹⁸ Que não de outra natureza, como as transgressões e contravenções, previstas no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 219/72, de 27 de junho, pelos valores posteriormente atualizados, e convalidadas em contraordenações pela Lei n.º 30/2006, de 11 de julho.

informação de que a mensagem publicitária continua a dispor de licença válida e eficaz da respetiva delegação regional de estradas.

84. Também aqui a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, revela uma subtileza que não pode passar despercebida.
85. Na verdade, embora discretamente, o legislador distinguiu os dois tipos de intervenção da EP – Estradas de Portugal, S.A., em matéria de licenciamento publicitário dentro da respetiva zona de jurisdição.
86. Repare-se que no artigo 1.º, n.º 1, se determina que a publicidade nos lugares públicos depende do **licenciamento prévio das entidades competentes**, ao passo que no artigo 2.º, n.º 2, é disposto que a deliberação municipal está obrigada a colher o **parecer das entidades com jurisdição sobre o local onde a publicidade for afixada**.
87. A solução interpretativa que recomendamos é porventura a única que permite ultrapassar a aparente contradição entre os dois preceitos.
88. Assim, temos, no artigo 1.º, n.º 1, uma referência à licença da EP – Estradas de Portugal, S.A., deferida sem termo, de acordo com o disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, e sujeita à taxa de € 56,79, por cada m², prevista no artigo 15.º, n.º 1, alínea j).
89. Por seu turno, no artigo 2.º, n.º 2, encontramos o simples parecer que a câmara municipal solicita à EP – Estradas de Portugal, S.A., sobre se o objeto publicitário dispõe de licença ou se a conserva válida e eficaz. Tal parecer não

pode justificar outra receita que não os emolumentos¹⁹ previstos no Decreto-Lei n.º 54/71, de 25 de fevereiro, cujos valores foram atualizados pelo Decreto-Lei n.º 234/82, de 19 de junho.

90. Falta ver, por fim, se as alterações legislativas em curso, por via do designado Licenciamento Zero, infirmam ou confirmam o entendimento que recomendamos acerca da natureza jurídica e regime da intervenção da EP – Estradas de Portugal, S.A., no controlo da afixação e inscrição de publicidade em locais sob a sua jurisdição.

D) «Das alterações resultantes do ”Licenciamento Zero”».

91. O Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, propõe-se, entre outros fins o de simplificar «o regime da afixação e da inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial, designadamente mediante a eliminação do licenciamento da afixação e da inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial em determinadas situações» (artigo 1.º, n.º 2, alínea c)).
92. Todavia, em lugar de contribuir para diminuir a dispersão e complexidade das relações entre as várias normas aplicáveis à publicidade exposta para as vias públicas, optou por introduzir alterações pontuais em alguns diplomas.
93. Alterou, nomeadamente, a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, ao eliminar toda e qualquer forma de controlo municipal prévio da afixação ou inscrição de publicidade para as situações individualizadas no artigo 1.º, n.º 3, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, na nova redação.

¹⁹ Uma taxa pela prestação de um específico serviço para concreta e individual utilidade do interessado, na terminologia da Lei Geral Tributária (artigo 4.º, n.º 2).

94. É certo que no seu artigo 13.º, o Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, ressalvou os regimes legais próprios do domínio público hídrico, ferroviário e rodoviário, referindo expressamente o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, e o Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de janeiro.
95. Sabemos porém que esta norma se dirige à respetiva subsecção (ocupação do espaço público) e que, por outro lado, o enunciado domínio público rodoviário não alcança toda a zona de jurisdição da EP – Estradas de Portugal, S.A.
96. Só a **zona de estrada** (artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro), compreendendo a faixa de rodagem, bermas, valetas, passeios banquetes e taludes (n.º 1, alínea a)) e as pontes e viadutos, de par com os terrenos adquiridos por expropriação com vista a alargar oportunamente a plataforma da estrada e a criar estacionamento ou miradouros (n.º 1, alínea b)).
97. Não assim a **zona de proteção à estrada** (artigo 3.º): aquela sob especiais proibições (como as zonas *non aedificandi*) ou sob permissões condicionadas à aprovação, autorização ou licença da EP – Estradas de Portugal, S.A. (faixas de respeito).
98. A insistir a EP – Estradas de Portugal, S.A., que as licenças que emite valem apenas por um ano, na medida em que é de um ano a validade das licenças municipais, **então, teríamos de admitir que a intervenção da concessionária deixará de ter lugar** naqueles muitos casos em que foi abolida a licença e toda outra qualquer forma de controlo prévio pelos municípios.
99. Ora, justamente, ao Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, vem ressalvar a posição da EP – Estradas de Portugal, S.A. – «licenciamento prévio das

autoridades competentes») – em sentido já sufragado pela jurisprudência administrativa²⁰.

100. Se a afixação e inscrição de certas mensagens publicitárias não mais estarão, doravante, «sujeitas a licenciamento, a autorização, a autenticação, a validação, a certificação, a atos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo, a registo ou a qualquer outro ato permissivo, nem a mera comunicação prévia» (artigo 1.º, n.º 3, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, com a redação do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril), para que a licença da EP – Estradas de Portugal, S.A., continue a justificar-se, enquanto «licenciamento prévio das autoridades competentes» (artigo 1.º, n.º 1), há de reconhecer-se, sem margem mesmo para dúvida razoável, a autonomia de ambos os atos que vimos sustentando, na presente Recomendação.

101. Forçoso é concluir que o regime do chamado Licenciamento Zero, parcialmente aplicável, por enquanto, vem justamente confirmar o nosso entendimento.

§3.º— PUBLICIDADE NO INTERIOR DE AGLOMERADOS URBANOS

102. A publicidade nas imediações das estradas nacionais vem sendo combatida pelo legislador que reconhece nas sucessivas afixações e inscrições uma lesão da paisagem e um inconveniente para a circulação.

103. Daí, a habilitação consagrada na Lei n.º 11/87, de 7 de abril (Bases do Ambiente) para condicionalismos a impor «à ocupação marginal das infraestruturas viárias» (artigo 18.º, n.º 2).

²⁰ Acórdão do Tribunal Central Administrativo – Sul, 2.º Juízo, de 7 de fevereiro de 2013 (proc.º 9389/12).

104. Nesta linha, optar-se-ia por interditar a afixação ou inscrição de **publicidade fora dos aglomerados urbanos** em quaisquer locais onde a mesma seja visível das estradas nacionais, conforme se dispõe no artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 105/98, de 24 de abril.
105. **Consideram-se estradas nacionais**, para o efeito, aquelas que continuem a figurar no Plano Rodoviário Nacional como integrando a rede fundamental e complementar (artigo 2.º, alínea d), na redação do Decreto-Lei n.º 166/99, de 13 de maio).
106. As exceções confinam-se aos casos previstos no artigo 4.º:
- a. Identificação de estabelecimentos afixada ou inscrita nos respetivos edifícios;
 - b. Anúncios de venda ou arrendamento de imóveis, contanto que localizados nestes;
 - c. Publicidade de interesse cultural;
 - d. Ou turístico, se reconhecido, nos termos do Decreto Regulamentar n.º 22/98, de 21 de setembro.
107. O legislador compreendeu que, se continuasse a permitir a derrogação sistemática da proibição geral, por meio, de licenças, continuava a contribuir para engrossar o caudal de anúncios, tabuletas e tantos outros objetos publicitários que enxameiam as estradas nacionais, mediante uma simples contrapartida tributária (taxa) que em nada está consignada a benfeitorias no disfrute das vistas ou na proteção da paisagem.
108. Quer isto dizer que, **fora dos aglomerados urbanos**, a afixação ou inscrição de publicidade nas imediações das estradas nacionais circunscreve-se, atualmente, às estradas regionais e àquelas estradas nacionais que tenham

deixado de constar do Plano Rodoviário Nacional²¹, isto é, que se encontrem em vias de desclassificação.

109. Por outro lado, no artigo 8.º, n.º 1, alínea f), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, **proíbe-se** a implantação de «tabletas, anúncios ou quaisquer objetos de publicidade, com ou sem caráter comercial, a menos de 50 metros do limite da plataforma da estrada ou dentro da zona de visibilidade».
110. Assim **como se excecionam** os «objetos de publicidade colocados em construções existentes no interior de aglomerados populacionais e, bem assim, quando os mesmos se destinem a identificar instalações públicas ou particulares».
111. Por outras palavras, **nos troços das estradas nacionais que atravessam aglomerados urbanos** não se aplica a referida proibição, desde que a publicidade seja instalada em construções já existentes ou se limite a identificar instalações, designadamente, a indicar o nome de um estabelecimento comercial ou de um empreendimento turístico.
112. Quer isto dizer que, no interior dos aglomerados urbanos, o licenciamento da EP – Estradas de Portugal, S.A., circunscreve-se às mensagens, inscrições e outros objetos publicitários que sejam instaladas em suportes implantados especialmente para o efeito e que excedam a simples função informativa acerca da localização de um estabelecimento comercial ou turístico.
113. As razões de segurança que limitam a publicidade junto das estradas nacionais foram especificamente consideradas pelo legislador no interior das povoações.

²¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho.

114. Além de a velocidade ser mais reduzida, o facto de se exigir que os objetos publicitários não sejam instalados em suporte próprio, mas colocados em construções existentes, deixa entrever que não diminuem a visibilidade e em pouco ou nada perturbam a perspetiva dos condutores sobre a margem da estrada.
115. Melhor dizendo: sobre a margem da **via pública urbana**, considerando a localização no interior dos aglomerados urbanos.
116. Outras razões de interesse público, designadamente estéticas, são deixadas ao cuidado das autoridades municipais, a quem cumpre, nos termos da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, o licenciamento, segundo os critérios que, através de regulamento, sejam estipulados para a área do respetivo concelho (artigo 4.º).
117. Não se compreende, como tal, o motivo por que a EP – Estradas de Portugal, S.A., insiste na liquidação de uma taxa sobre a publicidade implantada dentro dos aglomerados urbanos, nas referidas condições.
118. Opõem os serviços da Delegação Regional de Setúbal, a cuja audição procedemos (ofício referenciado na epígrafe), que a referida exceção se confina ao âmbito da proibição absoluta que resultaria da primeira parte da disposição legal.
119. Já, por seu turno, a licença ou aprovação previstas no artigo 10.º, n.º 1, alínea b), continuariam a justificar-se e a justificar a liquidação de uma taxa calculada em função da área do objeto publicitário (€ 56,79, por cada m², nos termos do artigo 15.º, n.º 1, alínea j)).
120. O juízo formulado pela EP – Estradas de Portugal, S.A., ao licenciar publicidade no interior das povoações seria, pois, o de confirmar a localização no interior de uma povoação e o cumprimento dos demais requisitos a que os

objetos publicitários com esta localização devem obedecer (artigo 8.º, n.º 1, alínea f)).

121. No artigo 10.º, n.º 1, alínea b), determina-se que depende de aprovação ou licença «a implantação de tabuletas ou objetos de publicidade, comercial ou não, numa faixa de 100 metros para além da zona non ædificandi respetiva, contanto que não ofendam a moral pública e não se confundam com a sinalização da estrada».
122. Parece bem de ver que **esta norma já pressupõe a exceção dos aglomerados urbanos e da publicidade afixada nas construções existentes.**
123. Se do âmbito de uma proibição se quis excluir determinados factos, como sucede com o disposto no artigo 8.º, n.º 1, alínea f) (publicidade em construções existentes no interior das povoações), perde razão de ser uma suposta licença.
124. As licenças são atos administrativos que, no exercício de um poder discricionário, removem um impedimento, uma proibição que se mostra relativa.
125. Fora do âmbito da proibição, reduzido por efeito de uma norma excecional, a remoção do impedimento perde sentido e, por conseguinte, deixa de existir o pressuposto da licença e da taxa a liquidar pelo seu deferimento.
126. E, se cuidarmos de observar com atenção o teor dos preceitos, encontramos motivos acrescidos para reconhecer não ser outra a interpretação correta.

127. **Assim**, a referência, no artigo 10.º, n.º 1, alínea b), à zona *non ædificandi* imposta pela localização de uma estrada nacional e as construções no interior dos aglomerados urbanos apresentam-se como pressupostos antagónicos.
128. A servidão *non ædificandi* é, além da zona de visibilidade, de 20 m, 15 m, 12 m ou 10 metros do limite da plataforma da estrada nacional, segundo a classificação que o próprio Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, fixou (estradas internacionais e nacionais de 1.ª, de 2.ª e de 3.ª classes).
129. Aplica-se, hoje, **apenas às estradas nacionais em vias de desclassificação**, pois o Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de janeiro (artigo 5.º) viria dispor 50 m para os itinerários principais (IP), 25 m para os itinerários complementares (IC) e 20 metros para outras estradas (OE).
130. Mas, **não tem aplicação no interior dos aglomerados urbanos.**
131. Já na redação originária, o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, fazia ceder a servidão *non ædificandi* perante «as construções a efetuar dentro de centros populacionais, quando para os mesmos existam anteplanos ou planos de urbanização ou de alinhamentos aos quais essas construções deverão ficar subordinadas» (artigo 8.º, n.º 2, alínea b)).
132. E já fazia ceder a zona *non ædificandi*, de igual modo, em relação às «edificações ao longo de estradas, nos troços que constituam ruas de aglomerados populacionais com, pelo menos, 150 metros de comprimento, mediante licença da câmara municipal respetiva, após parecer favorável da Direção Geral dos Serviços de Urbanização» (artigo 8.º, n.º 2, alínea c)), a quem sucederiam, entretanto, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional.
133. Esta norma mantém-se em vigor e foi alterada de modo a suprimir o parecer obrigatório das comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

134. Assim, no preâmbulo do Decreto-lei n.º 175/2006, de 28 de agosto, pode ler-se:

«Afigura-se hoje desnecessária a emissão de parecer pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional, que substituíram aquela Direção-Geral, no âmbito dos procedimentos de autorização ou licenciamento municipais das edificações ao longo das estradas quer pelo facto de a maioria dos municípios estar dotada de instrumentos de gestão territorial – o que se enquadra noutra das exceções previstas no preceito legal referido – quer também por a salvaguarda dos interesses que possam estar em causa, nomeadamente, a segurança e fluidez rodoviárias e a segurança dos transeuntes, ser assegurada por via das regras estabelecidas quanto ao alinhamento das construções e limites de altura e volumetria das edificações quer ainda por não poderem deixar de constituir elementos de ponderação no âmbito do procedimento de licenciamento das edificações.»

135. Consequentemente, a redação do artigo 8.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, tornou-se a seguinte: «As edificações ao longo de estradas, nos troços que constituam ruas de aglomerados populacionais, com sinais de identificação de localidade, com, pelo menos, 150 metros de comprimento, desde que salvaguardadas as normais condições de circulação e segurança rodoviárias, mediante licença da câmara municipal respetiva».

136. Temos, por conseguinte, que, na falta de zonas *non edificandi* ao longo das estradas, dentro das localidades, não pode sequer aplicar-se a norma que obriga ao licenciamento de alguns objetos publicitários nessa mesma zona.

137. E nem faria sentido algum que estivesse sujeita a licença da EP – Estradas de Portugal, S.A., a afixação de publicidade sobre uma fachada ou uma empena ou sobre a cobertura de uma edificação, **quando nem sequer a construção desta fica condicionada por licença ou aprovação da mesma concessionária.**

138. Um derradeiro argumento em favor da relação disjuntiva entre as duas normas – a do artigo 8.º, n.º 1, alínea f), e a do artigo 10.º, n.º 1, alínea b) – surge da necessidade de ter sido criado um regime especial para a publicidade à margem da EN 125²².
139. Com efeito, a EN 125 apresenta características ímpares, referidas no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 83/2008, de 20 de maio. Ao contrário da generalidade das estradas nacionais, quase todo o seu traçado se encontra, hoje, dentro de aglomerados urbanos.
140. Esta peculiaridade veio justificar do legislador uma intervenção mais intensa da EP – Estradas de Portugal, S.A., nomeadamente ao sujeitar o licenciamento municipal de publicidade visível da EN 125, **dentro dos aglomerados urbanos**, a parecer favorável da concessionária superiormente representada por V. Ex.^a (artigo 8.º, n.º 2).
141. Não faria sentido algum dispor em norma especial (artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 83/2008, de 20 de maio) o que já resultaria da norma geral (artigo 10.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro).

§4.º – CONCLUSÕES

- A)** Nenhuma norma sobre as licenças ou autorizações deferidas pela EP – Estradas de Portugal, S.A., pela afixação ou inscrição de objetos publicitários nas imediações de estradas nacionais estipula a sua caducidade anual.

²² Apenas os troços Vila do Bispo – Lagos e Faro – Olhão continuam a fazer parte da rede complementar do PNR.

- B)** Como só o ato de deferimento da licença ou da autorização justifica a liquidação da taxa prevista no artigo 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, não tem fundamento o ato de liquidação e cobrança anual desta receita.
- C)** Com efeito, só os regulamentos municipais estipulam o prazo de um ano para as licenças de que cuidam. Poderiam, no entanto, estipular outro prazo, maior ou menor, como poderiam até não prever prazo algum.
- D)** A Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, ao disciplinar o licenciamento municipal de objetos publicitários em lugares públicos, não fixa nenhum termo para as licenças e não revogou o regime contido no Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro. Contudo, não se absteve de articular os dois procedimentos.
- E)** Se, por um lado, o artigo 1.º, n.º 1, preserva o necessário «licenciamento prévio das autoridades competentes», por outro lado, obriga, no artigo 2.º, n.º 2, a que a deliberação municipal seja precedida de «parecer das entidades com jurisdição sobre os locais onde a publicidade for afixada».
- F)** A uma e à outra norma tem o intérprete de reconhecer um sentido útil, com equilíbrio e razoabilidade (artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil).
- G)** Esse exercício conduz-nos inelutavelmente a identificar no parecer uma confirmação de que a licença outorgada pela EP – Estradas de Portugal, S.A., não conheceu vicissitudes na sua validade nem na sua eficácia, pois como ato precário (artigo 14.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro) pode suceder que determinada licença tenha sido revogada sem conhecimento das autoridades municipais.

- H)** A disciplina aprovada entretanto pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril (simplificação de procedimentos ou *Licenciamento Zero*) parece confirmar esta leitura.
- I)** Verifica-se ainda que a prática seguida pela EP – Estradas de Portugal, S.A., de exigir o licenciamento de mensagens publicitárias no interior dos aglomerados urbanos, faz *tabula rasa* da expressa ressalva enunciada no artigo 8.º, n.º 1, alínea f), do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro, eximindo da previsão «os objetos de publicidade colocados em construções existentes no interior de aglomerados populacionais e, bem assim, quando os mesmos se destinem a identificar instalações públicas ou particulares».
- J)** Ora, o mesmo texto legislativo, ao retomar o licenciamento de publicidade nas imediações das estradas nacionais, no artigo 10.º, n.º 1, alínea b), circunscreve-o a uma «faixa de 100 metros para além da zona non ædificandi respetiva».
- K)** E, na verdade, a zona *non ædificandi* não existe «ao longo de estradas, nos troços que constituam ruas de aglomerados populacionais com, pelo menos, 150 m de comprimento» (artigo 8.º, n.º 2, alínea c)).

Dignar-se-á V. Ex.^a, em cumprimento do disposto no artigo 38.º, n.º 2, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, transmitir-me, dentro de 60 dias, a posição que o Conselho de Administração da EP – Estradas de Portugal, S.A., vier a assumir.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

(José de Faria Costa)