

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

WORKING PAPERS

#28

Publicidade exterior
(outdoor) ilegal

Carlos Pimenta; Mariana Costa



OBEGEF
Observatório de Economia
e Gestão de Fraude

>> **FICHA TÉCNICA****PUBLICIDADE EXTERIOR (OUTDOOR) ILEGAL**

WORKING PAPERS Nº 28 / 2013

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

Autores: Carlos Pimenta¹ e Mariana Costa²

Editor: Edições Húmus

1ª Edição: Junho de 2013

ISBN: 978-989-8549-77-8

Localização web: <http://www.gestaodefraude.eu>

Preço: gratuito na edição electrónica, acesso por download.

Solicitação ao leitor: Transmita-nos a sua opinião sobre este trabalho.

Síntese de um trabalho de investigação

©: É permitida a cópia de partes deste documento, sem qualquer modificação, para utilização individual. A reprodução de partes do seu conteúdo é permitida exclusivamente em documentos científicos, com indicação expressa da fonte.

Não é permitida qualquer utilização comercial. Não é permitida a sua disponibilização através de rede electrónica ou qualquer forma de partilha electrónica.

Em caso de dúvida ou pedido de autorização, contactar directamente o OBEGEF (obegef@fep.up.pt).

©: Permission to copy parts of this document, without modification, for individual use. The reproduction of parts of the text only is permitted in scientific papers, with bibliographic information of the source.

No commercial use is allowed. Not allowed put it in any network or in any form of electronic sharing.

In case of doubt or request authorization, contact directly the OBEGEF (obegef@fep.up.pt).

¹ Professor da Faculdade de Economia do Porto, Presidente do OBEGEF, pimenta@fep.up.pt

² Assistente da Faculdade de Economia do Porto. Investigadora do OBEGEF.
mcosta@fep.up.pt

>> ÍNDICE

1. Introdução	6
2. Metodologia	7
3. Enquadramento legal	9
4. Realidade	15
5. Sugestões	19
6. Conclusões em aberto	23
Referências	24

>> RESUMO

Este texto é o início da resposta à pergunta formulada após a constatação de que muita da publicidade exterior (*outdoor*) junto das estradas nacionais ou delas visível é ilegal: como se justifica que tal aconteça?

Tratando-se de um problema resultante da confrontação da realidade com a legislação existente, sobre o qual não há literatura anterior significativa e as possibilidades de quantificação são escassas, recorreu-se a dois procedimentos dominantes: observação da realidade *versus* dispositivos legais; entrevistas com entidades e especialistas relacionados com as problemáticas em apreço. Contudo, formuladas as hipóteses de causas explicativas, constatou-se que a sua averiguação não poderia passar pela análise de casos ou observação directa dos intervenientes no licenciamento e na fiscalização. Por isso se utilizaram métodos indirectos.

A ilegalidade de parte da publicidade exterior junto às estradas nacionais resulta de preocupações de segurança rodoviária (DL nº 13/71) e de preservação ambiental (DL nº 105/98), havendo concordância nos valores a preservar, embora haja diferenças quanto à responsabilização, autorização e fiscalização. Tal facto, as frequentes alterações legislativas, a terminologia utilizada e alguns acordãos exigiram uma análise que confirmou o que se suspeitava, e permitiu precisões indispensáveis à tipificação da realidade.

Constatada a existência de consequências socialmente relevantes (maior probabilidade de sinistralidade, degradação ambiental, concorrência desleal e degenerescência ética) e visando uma solução parcial, mas imediata, do problema, apresenta-se um conjunto de sugestões de alteração das práticas e do quadro legal.

Ficou por analisar de uma forma mais sustentada a eventual relação entre financiamento informal das campanhas eleitorais autárquicas e a proliferação da publicidade exterior ilegal.

>> ABSTRACT

This text is the beginning of the answer to a question posed upon noticing that a large amount of the outdoor advertising alongside national motorways is illegal: how is this occurrence justifiable?

Given this is a problem that stems from a clash between reality and the legislation in force, on which no previous significant writings exist and quantification possibilities are few, two main procedures were adopted: observation of reality versus legal provisions and interviews with specialists on the subjects at hand. However, after formulating the explanatory hypotheses it became evident that no case analysis or direct observation of the actors involved in licensing and enforcement was possible. Indirect methods were therefore used.

The illegal nature of some of the outdoor advertisements found alongside national motorways finds its basis both from road safety (DL no. 13/71) and from environmental protection (DL no. 105/98) concerns. Despite agreement on the values requiring safeguarding, there are differences as regards liability, permits and enforcement. This fact, along with frequent legislative changes, the terminology used and different legal decisions, demanded an analysis that confirmed initial suspicions and allowed for the precisions required when typifying reality.

After identifying the existence of socially relevant consequences (increased probability of accidents, environmental hazard, illegal competition and ethical/moral hazard) a set of recommendations with regard to current practice and the legal framework is presented, with the aim of providing a partial but immediate solution to the problem.

Finally, the existence of a possible link between informal local election campaign financing and the proliferation of illegal outdoor advertising remains to be examined, requiring a more sustained analysis.

>> INTRODUÇÃO

1. Será que alguma (ou muita) da publicidade visível das estradas do nosso país é ilegal?

Esta foi a primeira pergunta a que procurámos responder durante a investigação a que procedemos, e que apresentamos neste documento.

Chegado à conclusão que muita dela é ilegal, está contra as leis vigentes, colocou-se a segunda questão: Como se justifica que tal aconteça, de tal forma que a generalidade dos cidadãos não têm a mínima percepção do facto?

Esta é a pergunta orientadora do esboço de resposta que apresentamos. Esboço, e não resposta definitiva e categórica, pelas dificuldades que referimos no próximo capítulo, a propósito da metodologia utilizada. Esboço que, no entanto, já justifica esta publicação, que visa três objectivos:

- Dar a conhecer uma situação com que nos defrontamos diariamente.
- Contribuir para uma maior consciência social acerca de uma realidade que nos passa despercebida.
- Lançar hipóteses quanto às causas, que podem estar para além do imediato ou das justificações ingénuas.

2. Não basta descrever e interpretar. É necessário modificar. Alteração que exige poder e possibilidade de intervenção, atributos que não possuímos.

Por isso terminamos com a apresentação de um conjunto de sugestões que podem minorar esta situação e atenuar as consequências nefastas que comporta.

3. Este estudo não teria tido lugar sem as informações e o alerta que nos foi lançado. Esta investigação não teria avançado sem a colaboração de vários cidadãos que se interessaram pelo problema e que individual ou institucionalmente nos forneceram trabalho criador, pontos de vistas, descrições de situações, dados quantificados que nos permitiram concretizar, parcialmente, os nossos objectivos. A todos eles os nossos agradecimentos,

>> METODOLOGIA

1. Este estudo não foi a continuidade de um processo de reflexão sobre um problema anteriormente formulado, identificado pela comunidade científica. Resultou da chamada de atenção para a possibilidade de parte da publicidade exterior visível das estradas por onde circulamos não respeitar a legislação vigente. Estávamos perante uma nova temática. Mais, a bibliografia sobre o assunto era quase nula, e indirecta, e a frequência do fenómeno em si exigia alguma cautela quanto à veracidade do alerta que nos foi lançado.

Por isso mesmo começamos por observar muitas situações de facto da publicidade exterior, habitualmente designada por *outdoors*, e estudar de forma cuidadosa a legislação sobre o assunto. Dessa comparação concluímos que muita da referida publicidade é ilegal, interrogando-nos como é possível um tão manifesto desrespeito pela lei. Aliás essa violação já tinha sido denunciada por Frota (2011) num vigoroso texto disponível na Internet. Dizia então o autor, jurista por formação:

“Exameiam auto-estradas, itinerários principais, itinerários complementares, vias outras, não importa onde...

As entidades com competência para travar a vaga de escaparates onde se anicha a publicidade parece ignorarem a lei.

Já o sentimos em contacto com uma Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional que, mesmo após a advertência, ao que parece, manteve a mais reverberável das inacções...

As Câmaras Municipais não reagem e têm competência concorrente.

(...)

Para que a lei em Portugal, como diria o outro, não seja só mera sugestão, que não obriga, não constrange, enfim, não se aplica e... fica tudo na mesma!”

2. Constatado este incumprimento da lei colocava-se, por ordem, as seguintes questões:

- Tal situação tem consequências sociais relevantes?
- Quais as razões de uma tão grande impunidade?

Tendo-se concluído da existência de consequências graves (aspecto que abordaremos na análise da realidade), colocava-se a principal questão pro-

blemática já referida: quais as razões para uma tal impunidade?

A resposta exigia uma investigação mas, desde o início formulamos quatro hipóteses explicativas:

1. A frequência da publicidade exterior torna “normal” a existência de publicidade exterior junto das estradas portuguesas.
2. A lei tem incongruências que dificultam a responsabilização, a fiscalização e a punição dos prevaricadores.
3. Há falhas na organização das instituições que autorizam e fiscalizam.
4. Há corrupção directa ou indirecta associada à autorização e fiscalização.

Como investigar as possíveis causas e como retirar um conjunto de ensinamentos susceptíveis de conduzir a eventuais sugestões de resolução parcial da situação?

Alguns caminhos estavam à partida vedados, pela natureza do trabalho ou pelo tempo e custos que envolveria (ex. análise de casos). Outros chocavam com uma escassez de bibliografia sobre o tema e de trabalhos anteriores (ex. elaboração de quantificações e modelos explicativos).

Optamos então, depois do estudo da lei, por formular hipóteses de trabalho e contactar com especialistas e instituições, públicas e privadas, de alguma forma associadas às possíveis causas e às eventuais consequências.

Esse diálogo tomou como principais referências o funcionamento das Câmaras Municipais e os impactos da violação da lei na sinistralidade nas estradas portuguesas e na protecção ambiental.

3. Acrescente-se, para finalizar estas considerações, que encontramos interlocutores que muito nos ensinaram, mas que simultaneamente tivemos sérias dificuldades nos contactos com algumas instituições, talvez por nossa responsabilidade, talvez pela sua burocratização, pelo receio de revelação de responsabilidades, por inoperacionalidade intrínseca e incapacidade de novos desafios.

>> ENQUADRAMENTO LEGAL

1. A *publicidade nas estradas* encontra-se essencialmente regulamentada em dois Decretos-Lei fundamentais: o DL nº 13/71, de 23 de Janeiro e o DL nº 105/98, de 24 de Abril. O primeiro ocupa-se da segurança do trânsito nas estradas nacionais, tratando entre outros aspectos, no seu artigo 8º, nº 1, f), das “tabuletas, anúncios ou quaisquer objectos de publicidade”. O segundo regula a afixação ou inscrição de publicidade na proximidade das estradas nacionais fora dos aglomerados urbanos. Tem como objectivo central combater a “proliferação descontrolada (...) da chamada publicidade exterior”, por razões ambientais: “gravíssima degradação da paisagem (...) sobretudo na proximidade das estradas fora dos agregados urbanos”.

2. No DL nº 13/71 “os anúncios ou objectos de publicidade” surgem como uma das matérias a ser regulamentada nas estradas nacionais. Considerando nestas a “zona de estrada” e a “zona de protecção à estrada” (Artigo 1º) apresenta uma lista de proibições em relação à zona de estrada (Artigo 4º), incluindo “causar perturbações ao trânsito ou prejudicar ou pôr em perigo os utentes da estrada por qualquer outra forma” [alínea o)]. O Artigo 5º, nº 3 do Código da Estrada vai no mesmo sentido. O impacto do DL 13/71 sobre a publicidade externa surge no Artigo 8º, ao apresentar uma lista de “Proibições em terrenos limítrofes da estrada”. Aí se diz, na alínea f) do nº 1, que são proibidas “tabuletas, anúncios ou quaisquer objectos de publicidade, com ou sem carácter comercial, a menos de 50 m do limite da plataforma da estrada ou dentro da zona de visibilidade, salvo no que se refere a objectos 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”. Na alínea o) do mesmo artigo proíbe-se os “focos luminosos que possam prejudicar ou pôr em perigo o trânsito”, o que, em algumas situações, pode acompanhar a publicidade anteriormente referida.

A proibição é dos 0 aos 50 m, mas a permissão é só para zonas mais distanciadas. O Artigo 10º define que as “permissões em zonas de aprovação ou licenciamento normal” são da competência da Junta Autónoma das Estradas, referindo na alínea b) do nº 1 “a implantação de tabuletas ou objectos de publicidade, comercial ou não, numa faixa de 100 m para além da zona *non ædificandi* respectiva, contanto que não ofendam a moral pública e não se confundam com a sinalização da estrada”.

Apesar de o DL nº 13/71 ter sido já objecto de diversas alterações (a última das quais em Dezembro de 2006 pelo DL nº 242/2006, de 28 de Dezem-

bro) o regime legal supra referido não foi por elas afectado, continuando para todos os efeitos em vigor.

3. O DL nº 105/98, de 24 de Abril tem exclusivamente preocupações ambientais, o que se deduz do anteriormente afirmado (vide §1), e que consta do preâmbulo: “Essa degradação [da paisagem] atinge de forma manifesta e intolerável, um importante valor ambiental que ao Estado incumbe proteger, pelo que importa adoptar medidas que permitam inverter a presente situação”. Face a esta gravidade do problema visa estabelecer um “controlo administrativo” assente na descentralização: as “entidades fiscalizadoras (...) são as direcções regionais do ambiente e as câmaras municipais”.

Este Decreto-Lei é precedido pela Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, que faz o enquadramento geral da publicidade exterior, alterada pela Lei nº 23/2000 de 23 de Agosto e pelo DL nº 48/2011, de 1 de Abril. Convém, no entanto referir que os procedimentos de fiscalização e controlo definidos na Lei nº 97/88 são menos descentralizadores do que no Decreto-Lei nº 105/98. Naquela dá-se grande importância às câmaras municipais (na “definição dos critérios de licenciamento aplicáveis na área do respectivo conselho” e porque o “pedido de licenciamento” deve ser dirigido “ao presidente da câmara municipal da respectiva área”) mas não se retira em nada a competência das instâncias nacionais. Nos termos do artigo 2º, nº 2, na redacção dada pelo DL nº 48/2011, de 1 de Abril: “A deliberação da câmara municipal deve ser precedida de parecer das entidades com jurisdição sobre os locais onde a publicidade for afixada, nomeadamente; a) O Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I.P.; b) As Estradas de Portugal, S.A.; c) O Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P.; d) O Turismo de Portugal, I.P.; e) O Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.; f) A Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária.”

A este propósito recorde-se um recente Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (de 25 de Jun. 2009, Processo 0243/09) que defende que a Lei nº 97/88 salvaguarda as competências de licenciamento previstas no DL 13/71, pelo que há lugar a uma taxa de licenciamento pela própria Estradas de Portugal. Recorde-se também o Acórdão nº TCAS (Tribunal Central Administrativo do Sul)_06432/10 de 14-09-10 que vai no mesmo sentido.

A Lei nº 23/2000 também revela preocupações específicas de natureza ambiental ao acrescentar à redacção inicial da Lei nº 93/88 que “É proibida a utilização, em qualquer caso, de materiais não biodegradáveis na afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda” (Artigo 4º, nº 2).

4. As proibições expressas no DL nº 105/98 são muito mais extensas que no DL

nº 13/71. O seu Artigo 3º (Proibição), já na sua redacção inicial, é categórico:

“1 – É proibida a afixação ou inscrição de publicidade fora dos aglomerados urbanos em quaisquer locais onde a mesma seja visível das estradas nacionais.

2 – São nulos e de nenhum efeito os licenciamentos concedidos em violação do disposto no numero anterior, sendo as entidades que concederam a licença civilmente responsáveis pelos prejuízos que daí advenham para os particulares de boa fé.”

Todo o restante articulado do DL tem a ver com o processo de fiscalização, notificação, remoção e sanções.

São considerados infractores, quando a publicidade é ilegal, “o anunciante, a agência publicitária ou outra entidade que exerça a actividade publicitária, o titular do suporte publicitário ou o respectivo concessionário, assim como o proprietário ou possuidor do prédio onde a publicidade tenha sido afixada ou inscrita, se tiver consentido expressamente nessa afixação ou inscrição” (Artigo 14º, nº 1.). Contudo “os anunciantes eximir-se-ão da responsabilidade prevista no número anterior caso provem não ter tido prévio conhecimento da actuação infractora” (artigo 14º, nº 3).

O *Decreto-Lei nº 166/99*, de 13 de Maio altera o DL nº 105/98 e reforça a proibição (Artigo 3º, nº 2): “A proibição referida no número anterior [vide artigo do DL corrigido] abrange a manutenção e a instalação dos respectivos suportes publicitários”. Simultaneamente o seu Artigo 4º precisa as excepções. Estas são a publicidade identificativa de edifícios ou estabelecimentos quando fixados nos mesmos; os anúncios temporários de arrendamento ou venda dos imóveis onde estão localizados; a publicidade de interesse cultural e de interesse turístico.

5. O entendimento do âmbito do DL nº 105/98 depende do que se entender por “*estrada nacional*”.

Para precisar este conceito surgiu logo em 30 de Junho a Declaração de Rectificação nº 11-A/98 em que se substitui a designação “estradas nacionais” por “estradas da rede nacional fundamental e complementar”, o que nos remete para o *Decreto-Lei nº 222/98*, de 17 de Julho, que redefine o plano rodoviário nacional e cria estradas regionais, aplicando-se ao continente (Artigo 1º). Dizer que o DL nº 105/98 se aplica às “estradas da rede nacional fundamental e complementar” significa que se aplica à rede rodoviária nacio-

nal (DL 222/98, Artigo 1º)¹. Neste DL é fácil identificar essa rede rodoviária nacional porque ela é listada. Está englobado na rede nacional a “rede fundamental (itinerários principais) ” [IP], a “rede complementar (itinerários complementares) ” [IC], a “rede complementar (estradas nacionais) ” [EN], as “estradas regionais” [ER]. É designado por “rede nacional de auto-estradas” um conjunto de estradas da rede nacional fundamental e da rede nacional complementar que apresenta algumas características específicas, definidas no Artigo 5º. É constituída por estradas (IP e IC), o que significa que também estão englobadas.

Se dúvidas houvesse sobre a universalidade do Decreto-Lei nº 105/98 a Lei nº 98/99, de 26 de Julho (que altera, por apreciação parlamentar, o DL nº 222/98), desvanecê-las-ia ao afirmar que “As estradas regionais estão subordinadas ao enquadramento normativo das estradas da rede rodoviária nacional, incluindo o disposto no Decreto-Lei nº 105/98 de 24 de Abril”.

6. *Outra legislação* aplicável a uma estrada específica reforça a leitura anteriormente feita. É o caso, por exemplo, do Decreto-Lei nº 83/2008, aplicável à EN 125, que no seu articulado reproduz o anteriormente dito. No seu Artigo 7º (Publicidade fora dos aglomerados urbanos) diz, no seu nº 1, “Fora dos aglomerados urbanos é proibida a afixação ou inscrição de publicidade que possa ser visível da EN 125”.

7. O *Decreto-Lei nº 330/90*, de 23 de Outubro, que aprova o Código de Publicidade, enquadra a publicidade externa, mas não se refere a nenhuma das situações anteriormente referidas.

8. Em síntese, no que se refere à publicidade externa na rede rodoviária nacional temos uma proibição resultante da segurança rodoviária e uma proibição determinada por questões ambientais. Neste último caso a situação é diferente dentro e fora dos *aglomerados urbanos*. Torna-se, pois necessário, ter presente o que a lei considera como aglomerados urbanos.

O próprio DL nº 105/98 no seu Artigo 2º, c) define-o, através da remissão para os planos municipais de ordenamento do território ou para o artigo 62º do DL nº 794/76, de 5 de Novembro (Lei dos Solos):

¹ Porque esta questão é fundamental convém algumas precisões. A Declaração de Rectificação nº 11-A/98 substituiu a designação “estradas nacionais” por “estradas da rede nacional fundamental e complementar” no artigo 2º, c), mas, certamente por lapso, não altera o artigo 3º, nº 1, que diz expressamente que “é proibida a afixação ou inscrição de publicidade fora dos aglomerados urbanos em quaisquer locais onde a mesma seja visível das estradas nacionais”. A terminologia “estradas da rede nacional fundamental e complementar” veio posteriormente a ser adoptado e densificado pelo DL nº 222/98, de 17 de Julho, que revogou o DL nº 380/85, de 26 de Setembro.

“1 - Para efeitos deste diploma, entende-se por aglomerado urbano o núcleo de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas e que seja servido por rede de abastecimento domiciliário de água e de drenagem de esgoto, sendo o seu perímetro definido pelos pontos distanciados 50 m das vias públicas onde terminam aquelas infraestruturas urbanísticas.

2 - Para efeitos deste diploma, entende-se por zona diferenciada do aglomerado urbano o conjunto de edificações autorizadas e terrenos contíguos marginados por vias públicas urbanas pavimentadas que não disponham de todas as infraestruturas urbanísticas do aglomerado. “

9. Um último apontamento refere-se às alterações verificadas com a Junta Autónoma das Estradas. Sobre isso limitamo-nos a transcrever o que é afirmado em nota introdutória do JusNet à Lei nº2037, de 19 de Agosto de 1949:

“Note-se que, a Junta Autónoma de Estradas foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho, Extingue a JAE e a JAE Construção, S. A., e cria em sua substituição o Instituto das Estradas de Portugal (IEP), o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR) e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR) (DR 25 Junho), que criou, em sua substituição três Institutos Rodoviários:

- Instituto das Estradas de Portugal (IEP);
- Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR); e
- Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR).

Pelo Decreto-Lei n.º 227/2002 de 30 de Outubro, Opera a fusão no Instituto das Estradas de Portugal do Instituto das Estradas de Portugal, do Instituto para a Construção Rodoviária e do Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária, pela transferência para o Instituto das Estradas de Portugal de todas as respectivas atribuições e competências (DR 30 Outubro), o Instituto das Estradas de Portugal (IEP) integra, por fusão, o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR), e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR), extinguindo-se estes dois últimos. Através do Decreto-Lei nº 239/2004, de 21 de Dezembro, Transforma o IEP - Instituto das Estradas de Portugal em entidade pública empresarial, que adopta a denominação EP - Estradas de Portugal, E.P.E. (DR 21 Dezembro), o Instituto das Estradas de Portugal (IEP), foi transformado em entidade pública empresarial, com a denominação de EP -

Estradas de Portugal, E.P.E, e por fim, pelo Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de Novembro, Transforma a E. P. - Estradas de Portugal, E. P. E., em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a designar-se por EP - Estradas de Portugal, S. A. (DR 7 Novembro), a EP - Estradas de Portugal, E.P.E. foi transformada em sociedade anónima de capitais públicos, com a denominação de EP - Estradas de Portugal, S.A.

- DL n.º 374/2007, de 7 de Novembro (transforma a E. P. - Estradas de Portugal, E. P. E., em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a designar-se por EP - Estradas de Portugal, S. A.) (JusNet 2308/2007)
- DL n.º 237/99, de 25 de Junho (extingue a JAE e a JAE Construção, S. A., e cria o Instituto das Estradas de Portugal, o Instituto para a Construção Rodoviária e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária) (JusNet 1800/1999)
- DL n.º 239/2004, de 21 de Dezembro (transforma o IEP - Instituto das Estradas de Portugal em entidade pública empresarial, que adopta a denominação EP - Estradas de Portugal, E.P.E.) (JusNet 2456/2004)
- DL n.º 227/2002, de 30 de Outubro (opera a fusão no Instituto das Estradas de Portugal, do Instituto para a Construção Rodoviária e do Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária) (JusNet 3122/2002)”

10. Deste conjunto de considerações tiramos as seguintes conclusões:

- A publicidade externa nas estradas nacionais é ilegal fora dos aglomerados urbanos, desde que visível a partir da estrada. Essa proibição visa proteger a paisagem e a natureza
- A publicidade externa a menos de 50 m da estrada para além de degradar o ambiente é considerada perigosa para a segurança rodoviária. Será ilegal se não for nos aglomerados populacionais. Nestes será ilegal se não estiver em construções existentes no interior do aglomerado.
- A autorização feita pelas Câmaras Municipais está dependente de um conjunto de procedimentos burocráticos (nomeadamente pareceres) que dificultam qualquer funcionamento eficaz e tempestivo. Um desses procedimentos continua a ser o licenciamento pelas Estradas de Portugal, sendo de admitir que a única preocupação desta seja a segurança rodoviária.
- Alguns documentos oficiais (ex. “Norma de Procedimentos – Fiscalização F/06 – Fevereiro/2009” emitido pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro) parecem indicativos de uma “sobreposição” da legislação ambiental, esquecendo-se o DL nº 13/71.

>> REALIDADE

1. A realidade da publicidade exterior nas estradas de Portugal é, numas circunstâncias, concordante com a lei. Noutras desrespeita-a totalmente. O nosso objecto de estudo é exactamente esta, não havendo condições para estimar qual a sua importância quantitativa. Apenas podemos afirmar que é bastante frequente, o suficiente para uma elevada percentagem de cidadãos desconhecerem totalmente a sua natureza ilegal.

Algumas imagens e a atenção do leitor, alertado para o problema, comprovam-no.

Figura 1 - Outdoors nas estradas: legais ou ilegais?



2. Também pertence à realidade as consequências da sua existência. Algumas ressaltam dos valores acautelados pelo legislador. Outras são um corolário lógico da análise das situações.

Sinteticamente:

- a. sinistralidade nas estradas portuguesas;
- b. degradação ambiental;
- c. concorrência desleal;
- d. degradação no funcionamento ético das instituições.

3. Que a publicidade junto às estradas é um perigo para a circulação rodoviária já foi há muito constatado, embora ainda seja pouco claro as formas como esse perigo se manifesta. Provavelmente o legislador preocupou-se fundamentalmente com a possibilidade de caírem resíduos para a faixa de circulação das viaturas e com a “confusão” que pode gerar com a sinalização rodoviária, mas há outros aspectos que também podem ser relevantes: redução da atenção sobre a condução e encadeamento, pelo menos.

Se é quase inevitável que algumas deteriorações de veículos já se tenham registado, que alguns acidentes já tenham acontecido e que quiçá algumas vidas se tenham perdido, as informações oficiais sobre acidentes rodoviários com tal origem são totalmente omissas. Tal resulta de duas situações:

- “Só se consegue ver o que se está preparado para ver”. Essa preparação para ver passa por conhecimento das situações, por alerta sobre a possibilidade de influência de X ou Y sobre a situação analisada, por perceber que o eventual factor causador é “anormal”. A normalidade que todos atribuem à publicidade exterior que é ilegal dificulta essa “preparação para ver”. Por isso os sinistrados não tomam consciência disso, as autoridades rodoviárias não a consideram como causa de incidentes.
- A publicidade exterior, como outros aspectos, são factores de enquadramento dos eventuais incidentes verificados e, por esse mesmo facto, não é possível estabelecer uma relação causa-efeito entre a sua existência e o incidente, mesmo que essa relação exista¹.

Ressalte-se algo que já analisámos na legislação portuguesa: a protecção

¹ Durante o estudo várias pessoas deram exemplos de acidentes efectivos com uma forte probabilidade de terem causa relacionada com publicidade: detritos na estrada, diminuição da atenção, encadeamento. Contudo não possuímos nenhuma demonstração inequívoca das nossas conjecturas. Tal só seria possível ou por inquérito a uma amostra representativa dos condutores ou por experimentação. Não houve possibilidade de elaborar um inquérito, o que careceria de uma colaboração de instituições que não a manifestaram. Temos esperança que tal ainda venha a acontecer.

rodoviária foi a primeira preocupação do legislador.

4. A degradação ambiental também foi reconhecida pelo legislador como consequência da publicidade exterior. Provavelmente pelo impacto paisagístico, mas diversos são os factores a considerar: deterioração do solo pela sua implantação e acesso; toxicidade das tintas; deterioração do material e lixo gerado; impacto sobre a fauna e a flora.

Basta considerar o impacto paisagístico para facilmente se detectar situações que justificam as preocupações do legislador.

Contudo, segundo alguns especialistas, é uma preocupação legislada de uma forma exagerada. O que provavelmente seria de precaver não é a existência ou não de publicidade, mas a verificação ou não de determinados impactos. Por outras palavras, o que provavelmente é atentatório do ambiente não é a publicidade propriamente dita, mas a forma como essa publicidade é feita. Há publicidade que é atentatória da paisagem, em particular, e do ambiente, em geral, e outra que não é. Pode haver publicidade que, tendo em conta o ambiente em que se insere, até poderá melhorar a paisagem.

5. A terceira consequência é a distorção da concorrência, a existência de concorrência desleal.

Concorrência desleal, porque há os que não pagam as taxas e impostos a que estariam vinculados, porque alguns são favorecidos nas contratações públicas, porque alguns têm fiscalizações mais benévolas, porque não se dá a devida importância à qualidade (talvez não visível) da forma como a publicidade se realiza. Estamos perante situações de economia subterrânea, e às vezes de fraude, que favorece as empresas de publicidade que violam os preceitos legais ou os princípios da ética dos negócios².

6. Finalmente, em consequência deste mesmo aspecto, a publicidade exterior ilegal é mais uma forma de concretização de economia não registada, um veículo de fraude e corrupção em diversos escalões, de penetração de algumas empresas, visíveis e invisíveis, no financiamento informal das campanhas eleitorais – procedimento moderno de gerar impactos semelhantes à corrup-

² Estamos a falar nos intervenientes directos na concretização da publicidade: do proprietário dos terrenos onde o *outdoor* é instalado à empresa responsável pela instalação, desta às grandes agências de publicidade que são interlocutoras com anunciantes. Quanto a estes a situação é totalmente diferente: uns desconhecem a situação de ilegalidade, de que estão frequentemente protegidos por clausula contratual, outros consideram que não é preocupação sua. A sensibilização generalizada para a publicidade ilegal poderia fazer com que alguns anunciantes alterassem a sua postura, em nome da responsabilidade social da empresa, mas é apenas uma conjectura.

ção mas de maior dimensão³. Se tivermos em conta que todo este ambiente favorece a penetração do crime internacional organizado no mundo legal dos negócios, podemos ficar mais atentos para a situação.

O pouco peso da publicidade exterior no PIB faz com que estes impactos não sejam quantitativamente significativos, mas são importantes qualitativamente. Há uma degradação no funcionamento ético das instituições, que tem um efeito de contágio.

7. Um último reparo. A nossa exclusiva preocupação centra-se na relação entre a publicidade exterior e os utilizadores das estradas de Portugal. Está fora das nossas preocupações a realidade das empresas de publicidade e dos anunciantes.

³ Algumas constatações empíricas que nos foram transmitidas:

- “Ocupação temporária de espaços de propaganda política por publicidade comercial após eleições – referiram-nos que, ou por ineficácia da fiscalização, ou por omissão deliberada, o processo de retirada dos cartazes é bastante moroso, permitindo que as agências coloquem entretanto publicidade sem esses espaços terem sido licenciados para o efeito. Esta alegada ilegalidade pode ser vista apenas como um abuso por parte do actor privado, mas também pode constituir um favorecimento por omissão, ainda que temporário, por parte dos autarcas com o intuito de retribuir um “preço vantajoso” praticado pelas empresas de outdoors durante a campanha;”
- “Futuro licenciamento de colocações como moeda de troca de favores continuados – foi-nos também manifestado o receio que, devido ao custo dos outdoors e à continuidade de relações entre os autarcas e as agências de publicidade (que se estende para além do período de eleições), sejam acordados “preços de amigo”, posteriormente compensados pelo licenciamento de colocações comerciais em lugares que previamente não estavam destinados, na organização urbanística da autarquia, para esse efeito.”

>> SUGESTÕES

1. Constatou-se um enorme desajustamento entre o que é a normatividade, construída sobre preocupações sociais relevantes e valores a defender, e a prática efectiva na sociedade portuguesa. É de admitir a hipótese que esse hiato entre o dever ser e o ser tanto pode resultar de inadequação do normativo à realidade social como de uma subestimação da sua importância pelos cidadãos e instituições, públicas e privadas. Tendo em conta estas possibilidades e partindo de alguns princípios, que são pilares imprescindíveis da nossa sociedade, esboçamos ao longo deste capítulo um conjunto de sugestões tendo essencialmente em conta o normativo.

Pretendermos sugerir alterações nas práticas sociais afastar-nos-ia inutilmente de qualquer contributo válido para a atenuação do problema. Tal exigiria um conjunto de actuações influenciadoras das diferentes camadas de inteligibilidade e acção dos homens (individual, institucional e social) orientadas para o curto, médio e longo prazo. Envolveria inevitavelmente a mudança na organização social, conducentes a recentrar a actividade económica como uma parte da actividade social, e não mais do que isso.

Desse quadro geral retemos apenas três princípios que reputamos de fundamentais e que funcionam como hipóteses de partida para as sugestões apresentadas:

- A vida humana e o seu usufruto pleno sobrepõe-se às regras de funcionamento da actividade económica. No que à publicidade se refere, o homem é consumidor, mas é o consumo que está ao serviço do ser e estar em sociedade e não o recíproco, por muito importante que aquele seja para as instituições promotoras das campanhas publicitárias. Em primeira instância, a preservação da vida humana é um princípio sagrado da existência.
- A natureza é o suporte da vida, incluindo a humana. É um valor a preservar em si mesma e toda e qualquer sua utilização deve ter em conta esse primado em relação à actividade económica. Preservar o ambiente é hoje uma referência civilizacional fundamental, prioritária em relação à produção e consumo.
- As relações sociais constitutivas da sociedade em que vivemos têm de assentar em princípios éticos. O primado da cooperação em alternativa ao egoísmo solipsiata, o respeito pelos princípios orientadores da nossa civilização e impregnados nas representações sociais da generalidade dos cidadãos, a aceitação da liberdade e democracia que exige responsabilidade e transparência, colocam a honradez e o respeito pela vida e a natureza como referências.

Obviamente que a estas hipóteses de partida acresce uma outra tão espontaneamente assumida que não carece de explicitação: o reconhecimento da importância da lei como reguladora da reprodução social e como normativo a ser respeitado.

2. Tendo em conta as interrogações explicitadas no ponto anterior sobre as possíveis causas do desrespeito da legalidade em muitas regiões de Portugal há recomendações genéricas enunciáveis. Coloquemos, sem mais, três tópicos:

- A divulgação das situações de incumprimento da lei e os riscos para os indivíduos e a sociedade que tal situação acarreta, permitirão uma visão mais clara do problema, potenciando a capacidade de intervenção cívica (enquanto utentes das estradas, enquanto ambientalistas, enquanto autoridade com capacidade de intervenção, enquanto cidadão em geral).
- Essa divulgação, eventualmente em meios específicos, também poderá levar as empresas anunciantes a perceberem que, embora podendo até eventualmente estar a actuar dentro da legalidade (porque a colocação da publicação cabe em regra à empresa de publicidade) estão a contribuir indiretamente para a violação da ética e até de regras fundamentais de segurança rodoviária, ambientais e éticas.
- Hoje o financiamento (informal e encoberto) das campanhas eleitorais é uma das formas sofisticadas e maciças de prática da corrupção. O Tribunal Constitucional contudo, por eventuais limitações de percepção do fenómeno e certamente por insuficiência de recursos humanos e financeiros, continua a olhar para as contas dos partidos, coligações e movimentos como uma realidade autónoma, analisável em si mesma e que se esgota em si. Mostrar-lhes o inconveniente de tais procedimentos e sugerir que se passe a produzir informação que seja cruzável com outras provenientes de origem diversa pode melhorar globalmente a fiscalização da corrupção.

3. As recomendações que aqui apresentamos infra são mais específicas e centram-se mais sobre a legislação.

Ei-las.

1. A proibição de publicidade visível das estradas do país visa salvaguardar três aspectos: (a) a segurança dos utentes das estradas, salvaguardado também por legislação anterior; (b) a segurança dos utentes das estradas, admitindo que a zona de proibição até 50 metros não é suficiente; (c) a salvaguarda

ambiental, aspecto novo da legislação mais recente.

Contudo a proibição da publicidade visível exterior fora das zonas urbanas choca abertamente com o crescente peso da publicidade na sociedade (importante para o fornecedor e para o comprador) e com a visibilidade excepcional que a publicidade tem nesses espaços.

Conjugando todos estes aspectos parece ser de recomendar que:

- Seja proibida a publicidade até uma certa distância da borda das estradas (certamente pelo menos 50 metros, provavelmente até 100 m).
- Além desta distância, seja autorizada a publicidade, desde que acompanhada de um estudo sobre o impacto ambiental, o que deve ter em conta pelo menos um conjunto de aspectos previamente definidos e desde que
- Sejam asseguradas as condições de segurança do suporte publicitário (instalação e manutenção), em função da zona em que se situa e da sua resiliência face aos elementos meteorológicos.

2. A simplificação dos processos administrativos e o aumento da responsabilização de quem assume as decisões é um aspecto importante para eliminar as más decisões e, sobretudo, a justificação das más decisões. Nesse sentido recomenda-se que:

- A decisão seja plena e exclusivamente das Câmaras Municipais, sempre que se trate de via pública sob a sua jurisdição, não sendo necessário nem recomendável a solicitação de pareceres a terceiros. Estes pareceres só atrasam o processo, desresponsabilizam as Câmaras Municipais e pouco apresentam de novo, porque estão muito longe de conhecer a realidade local.
- Seja recomendado, a par da elaboração de legislação adequada, um procedimento que regule a autorização, controlo e fiscalização da publicidade visível das estradas. Não se deve impor centralmente um procedimento, mas antes estimular o aparecimento de processos definidos pelas diversas Câmaras Municipais, com promoção e premiação dos melhores regulamentos em termos de eficácia e simplicidade.
- Caso haja danos para terceiros resultantes do não cumprimento da lei haja o apuramento da responsabilidade cível do lesante, pelo seu comportamento.

Consequentemente surgem outros paradoxos, por vezes validados por acórdãos, como é por exemplo, o direito das Estradas de Portugal também aplicarem uma taxa à publicidade nas estradas, para além da que foi paga à Câmara Municipal.

3. Para que se possa cumprir o último ponto da referência anterior é importante que as autoridades policiais estejam atentas a eventuais violações da legislação existente ou dos procedimentos de autorização, controlo e fiscalização pelas Câmaras Municipais.

Para que isso seja viável é fundamental a actividade da GNR, quer no que se refere à segurança rodoviária, quer à preservação do ambiente. Para que isto aconteça é importante que:

- Haja uma suficiente clareza na lei para que as autoestradas sejam inequivocamente englobadas nas estradas da rede nacional fundamental e complementar.
 - Aquando do apuramento de um acidente nas estradas de Portugal haja expressa atenção à presença próxima de publicidade exterior e seu estado de conservação.
 - Aquando das acções de protecção ambiental haja expressa atenção aos impactos ambientais causados pela publicidade exterior.
4. É de evitar ao máximo a “contaminação” entre a publicidade externa para efeitos eleitorais e para fins comerciais. Não apresentamos sobre esta matéria qualquer tipo de proposta, mas alertamos que o assunto deve ser estudado e desse estudo deve resultar um conjunto de regras a aplicar.

>> CONCLUSÕES EM ABERTO

Admitimos que as possíveis causas da persistência de publicidade exterior que generalizadamente viola as leis são as que referimos oportunamente.

Todos os pontos foram suficientemente analisados para fundamentar as sugestões anteriormente apresentadas excepto a importância do financiamento das campanhas eleitorais. E não se trata de um fenómeno menor das sociedades actuais, como insistimos anteriormente.

Ficou por analisar esse tema. Tal conduziu-nos para um estudo mais aprofundado das contas dos partidos políticos, coligações e movimentos de cidadãos nas eleições autárquicas de 2009, centrado nas despesas de publicidade, mas com um quadro de referência mais amplo. Ainda está em curso.

Despertado pelo fenómeno da publicidade ilegal, a compreensão do problema exigiu uma investigação mais abrangente que o inicialmente esperado.

Referências utilizadas

- [sa]. *Media Exterior* 2005. Available from <http://www.startoutdoor.com.br/secoes/artigo/poluicao.htm>.
- ACA-M. 2004. *Campanha ACA-M*. Lisboa: ACA-M.
- APEPE. 2011. APEPE alerta para “situação delicada” das empresas de publicidade exterior. edited by Associação Portuguesa das Empresas de Publicidade Exterior (APEPE). Lisboa.
- Durães, Pedro. 2011. Como será o planeamento de meios em 2011. *Marketing & Publicidade*, 7/Jan/2011.
- Durães, Pedro. 2011. Se esta rua fosse minha... *Meios & Publicidade*, 21 de Janeiro de 2011.
- Europe, CEA Insures of. 2009. *CEA Road Safety Compendium 2009*. Bruxelas: CEA.
- Frota, Mário. *Publicidade Exterior: a «selva» onde a lei é afrontada sobranceiramente!* 2010 [cited 16/09/2011. Available from <http://aventar.eu/2010/12/24/publicidade-exterior-a-%E2%80%9Cselva%E2%80%9D-onde-a-lei-e-afrontada-sobranceiramente%E2%80%9D/#comment-45541>.
- Graça, Jorge Manuel, and Manuel João Ramos. “A Insegurança Rodoviária e a Gestão da Impunidade.”
- Jorge Freitas Branco, Manuel João Ramos. 2003. *Estrada viva? aspectos da motorização na sociedade portuguesa, Peninsulares*. Lisboa: Assírio e Alvim.
- Lima, Maria João. 2009. Outdoor de alta definição. *Meios & Publicidade*, 31/Julho/2009.
- Mariano, Vera. *Câmara de Setúbal reforça luta contra «outdoors» ilegais* 2004 [cited 28/05/2011. Available from <http://www.setubalnarede.pt/content/index.php?action=articlesDetailFo&rec=8387>.
- Marques, Rui Oliveira. 2008. Braço de ferro na publicidade exterior. *Meios & Publicidade*, 20/03/2008.
- Marques, Rui Oliveira. 2009. Que regras para a publicidade exterior. *Meios & Publicidade*, 18/Set/2009.
- Martin, Marc. 2004. «De L’Affiche à l’Affichage (1860-1980) sur une Spécifité de la Publicité Française.» *Nouveau Monde édition - Le temp des medias* no. 2004/1 (2):59-74.
- Martins, Maria João. 2010. *A culpa não foi minha. Culpa e comportamento de risco nas estradas portuguesas*. Lisboa: Associação de cidadãos auto-mobilizados.
- Palmeiro, João. 2011. Carta à Directora do Meios & Publicidade. *Meios &*

Publicidade, 28/07/2011.

Pinheiro, Frederico. 2009. "Estradas estão Ilegais." *Sol*, 19/06/2009.

Ramos, Manuel João. 2003. "Guerra nas estradas: na berma da antropologia." In *Retóricas sem Fronteiras. 2 – Violências*, edited by Jorge Freitas Branco & Ana Isabel Afonso. Celta.

Reto, Luís, and Jorge de Sá. 2003. *Porque nos matamos na Estrada... e como o evitar*. Lisboa: Notícias Editorial.

Ribeiro, Fernanda Isabel de Jesus Viana do Carmo. 2009. *O outdoor personalizado na cidade do Porto: uma análise face à sua localização*, Universidade Fernando Pessoa.

Rodoviária, Observatório de Segurança. 2007. *Sinistralidade Rodoviária 2006*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.