



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA**

Ref nº: 68/CAEIDR

Data: 11.07.2006

ASSUNTO: PETIÇÃO Nº 46/X/1ª

**MOVIMENTO CIVICO PELO ENCERRAMENTO DO COMÉRCIO AO DOMINGO
“Solicitam a obrigatoriedade do encerramento do comércio ao domingo.”**

Nos termos do nº 6 do artº 15º da Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 6/93, de 1 de Março, e 15/2003, de 4 de Junho, junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à Petição em epigrafe, cujo parecer foi aprovado com os votos a favor do PS e PSD e contra do PCP, na reunião efectuada no dia 4 de Julho, é o seguinte:

PARECER

a) Deve a Petição n.º 46/X/1.ª, dado que é subscrita por mais de 4000 cidadãos, ser enviada ao Senhor Presidente da Assembleia da República, acompanhada do presente relatório e demais elementos instrutórios, para efeitos de apreciação pelo Plenário da Assembleia da República nos termos legais aplicáveis [cfr. n.º 1, alínea a) e n.º 2 do art. 20 da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redacção das Leis n.º 6/93, de 1 de Março e n.º 15/2003, de 4 de Junho].

Nestes termos, e de acordo com o artigo 20º, nº 2 da Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 6/93, de 1 de Março, e nº 15/2003, de 4 de Junho, venho solicitar a Vossa Excelência se digne providenciar o **agendamento da Petição nº 46/X/1ª para discussão em Plenário.**

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(João Cravinho)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTO ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PETIÇÃO N.º 46/X/1ª

(Deputado Relator: David Martins)

DA INICIATIVA DE: Movimento Cívico pelo Encerramento do Comércio ao Domingo

ASSUNTO: Solicitam a obrigatoriedade do encerramento do comércio ao Domingo

RELATÓRIO FINAL

1. A presente petição colectiva, subscrita por 14.130 cidadãos, deu entrada na Assembleia da República em 19 de Julho de 2005.
2. Os peticionantes solicitam à Assembleia da República, a adopção de uma medida legislativa que obrigue o encerramento do comércio ao domingo.
3. Nos termos das disposições legais aplicáveis, a petição, dado que é subscrita por mais de 2.000 cidadãos, deve ser publicada na íntegra em DAR e deverá também ser apreciada em Plenário da Assembleia da República, visto ser subscrita por mais de 4.000 cidadãos - *vd.* Arts. 20º, n.º1, a) e 21º, n.º 1, a) da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (na redacção das Leis n.º 6/93, de 1 de Março e n.º 15/2003, de 4 de Junho).
4. Atento o objecto da petição, verifica-se que a pretensão dos peticionantes só poderá ser satisfeita através da adopção de uma medida legislativa que altere, o actual regime de horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, aprovado através do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de Maio.
5. Nos termos do citado diploma legal, artigo 1.º, *"sem prejuízo do regime especial em vigor para as actividades não especificadas, os estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços, incluindo os localizados em centros*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

comerciais, podem estar abertos entre as 6 e as 24 horas de todos os dias da semana”.

6. Ainda nos termos da aludida disposição legal, é permitido a determinados estabelecimentos comerciais o alargamento do horário de funcionamento para além das 24 horas em todos os dias da semana (cafés, cervejarias, casa de chá, restaurantes, *snack-bars*, lojas de conveniência, *clubs*, *cabarets*, *boîtes*, *dancings*, casas de fado, etc.).
7. Nos termos do n.º6 do artigo 1º do supracitado diploma legal, o horário de funcionamento das grandes superfícies comerciais contínuas fica dependente da aprovação de regulamentação específica através de Portaria do Ministro da Economia.
8. Finalmente, o n.º7 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º48/96 de 15 de Maio, veio determinar a aplicação aos estabelecimentos situados em centros comerciais o regime previsto no n.º1 da mesma norma legal, excepto quando os mesmos tenham a natureza de áreas de venda contínua, cujo o horário de funcionamento será o estabelecido na Portaria a que se refere o ponto que antecede.
9. No que em concreto concerne ao funcionamento das grandes superfícies comerciais e aos estabelecimentos situados dentro de centros comerciais, desde que atinjam área de venda contínua, veio a Portaria n.º 153/96 de 15 de Maio, dando cumprimento ao disposto no n.º6 do artigo 1º do Decreto-Lei 48/96 de 15 de Maio, fixar que as mesmas *“poderão estar abertas entre as 6 e as 24 horas, todos os dias da semana, excepto entre os meses de Janeiro a Outubro, aos domingos e feriados, em que só poderão abrir entre as 8 e as 13 horas”*.
10. Atento ao teor da petição n.º 46/X/1.^a e tendo em consideração que se afigurava útil conhecer a posição do Governo, nomeadamente do Ministério da Economia e Inovação, quanto à pretensão dos peticionantes, a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, na sua reunião de 7 de Março de 2006 deliberou aprovar um relatório e parecer intercalares, determinando as seguintes providências:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- i. O envio da petição ao Ministério da Economia e Inovação para que se pronunciasse sobre o respectivo conteúdo;
- ii. Aguardar a resposta do Ministério da Economia e Inovação, após o que a petição deverá ser remetida ao Senhor Presidente da Assembleia da República, acompanhada de relatório final e demais elementos instrutórios, para efeitos de agendamento e apreciação em Plenário;
- iii. Dar conhecimento aos peticionantes da aprovação do relatório intercalar e das providências adoptadas.

11. Em 5 de Maio de 2006, a Secretaria de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor veio informar a Assembleia da República nos seguintes termos:

"Tendo em consideração as posições explanadas na Petição n.º 461X/1ª, interposta pelo denominado Movimento Cívico de Encerramento do Comércio ao Domingo, que solicita a obrigatoriedade de encerramento do comércio naquele dia da semana e a adopção, pela Assembleia da República, de medidas legislativas que revoguem as actualmente vigentes, vem a Secretaria de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor, após análise do estudo do direito comparado existente na União Europeia, das posições dos principais intervenientes e da situação do mercado português, sintetizar a sua posição. Assim:

1. Direito comparado

- *Da análise dos regimes de horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais na União Europeia verifica-se que o regime aplicado varia de país para país, constatando-se situações desde a liberalização total, como nos casos da Eslováquia, Irlanda, Letónia e Suécia, ao encerramento obrigatório. Verifica-se igualmente que, em geral, se estabelece o regime em legislação específica, com excepção do caso francês em que o tema é tratado na legislação laboral.*
- *Ainda, nos casos em que a legislação prevê o encerramento obrigatório são admitidas excepções, dirigidas a certos tipos de estabelecimentos/zonas específicas/estabelecimentos com determinadas dimensões/partes de dia.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

• *No entanto, nos países em que recentemente se registaram alterações, como é o caso da Espanha, verifica-se uma tendência para a liberalização dos horários de abertura ao público dos estabelecimentos comerciais. Nos países em que esta matéria se encontra em discussão, como a Bélgica, a Alemanha e a Finlândia, a tónica do debate centra-se também numa maior liberalização.*

• *Pela sua relevância por força da proximidade geográfica e cultural, apresenta-se uma explicitação pormenorizada da recente alteração da legislação espanhola. O actual regime jurídico deste país atribuiu às Comunidades Autónomas maiores competências para a definição dos horários de funcionamento, dentro dos limites fixados — horário semanal mínimo de abertura de 72 horas; o comércio pode estar aberto no mínimo 12 domingos e feriados por ano, a determinar por cada Comunidade Autónoma, que pode aumentar este número em função das suas necessidades comerciais, nunca podendo ser reduzido a menos de 8; compete a cada comerciante determinar livremente o horário de funcionamento correspondente a cada domingo e feriado, não podendo, em caso de limitação por parte das Comunidades Autónomas, ser inferior a 12 horas — existindo ainda alguns estabelecimentos comerciais com plena liberdade para estabelecer os seus horários de laboração, nomeadamente os que se dediquem principalmente à venda de pastelaria e afins, pão, refeições preparadas, imprensa, combustíveis e carburantes, floristas e lojas de conveniência, estabelecimentos instalados em postos fronteiriços, em estações de meios de transportes terrestres, marítimo e aéreo, em zonas de grande afluência turística e ainda lojas de conveniência e estabelecimentos de reduzida dimensão diferentes dos anteriores que disponham de uma área útil para exposição e venda ao público inferior a 300m à excepção dos que pertençam a empresas ou grupos de distribuição não incluídos na definição de PME.*

• *Em suma, a tendência internacional encontra-se na linha de uma maior liberalização. Em Espanha, a flexibilização dos horários é uma realidade desde o início de 2005, tendo-se fixado limites mínimos de funcionamento dos estabelecimentos, diário e semanal, deixando a regulação e concretização destes períodos aos comerciantes e às Comunidades Autónomas, respectivamente.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2. Posição dos principais intervenientes

Uma análise da posição dos principais intervenientes — comércio independente, grande distribuição, produtores e fornecedores, administração local, organizações de trabalhadores, consumidores e sociedade civil — demonstra posicionamentos divergentes, com diferentes enfoques de argumentação e de conciliação impraticável.

3. Reflexos no emprego

- Qualquer alteração restritiva do cenário hoje existente teria com o consequência a diminuição significativa de postos de trabalho.*
- Por força da entrada em vigor da Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, há já dois anos, nomeadamente no seu artigo 9.º, n.º 2 alínea d) são apreciados como critérios de ponderação dos projectos de atribuição de licenças de autorização de instalação e modificação de estabelecimentos de comércio a retalho e outros, o desenvolvimento do emprego. Concretizando, a Portaria 520/2004, de 20 de Maio dispõe sobre a fórmula de cálculo da valia do projecto estabelecendo no seu artigo 3.º n.º 3, no que se refere ao critério D, a avaliação do contributo do mesmo para a criação de postos de trabalho estáveis, tendo em conta os respectivos efeitos directos e indirectos e a situação do emprego em geral na área de influência e ainda para a formação profissional dos trabalhadores, pelo que presentemente, a criação de postos de trabalho estáveis é uma realidade a ter sempre em consideração.*

4. Reflexos no comércio tradicional

- Refira-se que o comércio tradicional, que por força da legislação em vigor pode funcionar em horários alargados, tem vindo muito timidamente a aderir a novas formas de variação de horários e de formatos comerciais o que dificulta a captação rápida de novos clientes.*
- Refira-se igualmente o papel do Estado como dinamizador da mudança quando cria e mantém programas de apoio ao desenvolvimento e modernização das empresas de comércio tradicional. Chama-se especial atenção para os Programas*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Prime — URBCOM, SIED, SIME, SIPIE e SIME-Internacional e Apoio à Internacionalização das empresas — e ainda, fora deste âmbito, para o sistema de apoio às empresas comerciais - MODCOM.

5. Reflexos nos hábitos de consumo

• Medidas mais restritivas de horários de funcionamento não beneficiariam nenhum dos intervenientes no mercado. De facto, dados relevantes considerados num estudo do Observatório do Comércio por força da análise de inquéritos efectuados, demonstram que os hábitos de compra dos consumidores não se transferiram das grandes superfícies para o comércio tradicional, O que se verificou foi que aqueles estabelecimentos comerciais passaram a ser mais visitados noutros dias da semana, com especial incidência na Sexta-feira e no Sábado "O encerramento das grandes superfícies comerciais continuas aos domingos e feriados após as 13 horas (excepto nos meses de Novembro e Dezembro) não parece ter influenciado muito os hábitos de compra dos consumidores. ... a maioria continuou a utilizar o hipermercado noutro horário o sábado, sobretudo à tarde foi a opção mais comum, seguida do domingo de manhã e da 6 feira ao fim da tarde/noite. Ou seja, houve uma "sobrecarga" nos períodos em que estes equipamentos já eram mais procurados o que provavelmente se reflectiu numa perda de qualidade do serviço(...)"»

Também os números de um estudo efectuado sobre o movimento comercial, por dia da semana no primeiro semestre de 2005, demonstra que os Sábados, Sextas-feiras e Domingos, por esta ordem, são os dias em que os valores gastos pelos consumidores, o número dos actos de compra e dos cabazes médios de compras são mais elevados, quer na moderna distribuição, quer na totalidade.

• Ainda, e no que respeita ao estilo de vida, hábitos e costumes dos portugueses, convém lembrar que um regime mais restritivo de funcionamento ao Domingo para todo o tipo de estabelecimentos comerciais hoje abertos, teria como consequência de maior impacto, o encerramento dos centros comerciais. Estes dispõem de infra-estruturas culturais e de lazer consideráveis, que não podem encerrar. Citando o estudo atrás mencionado:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

"...integram também funções lúdico-recreativas (restauração, cinema, health clubs, centros de diversão), formalmente não abrangidos pela lei geral, mas que poderiam passar a estar encerrados, precisamente no dia de descanso da maioria da população. Acresce ainda que a maior parte dos cinemas estão hoje concentrados em centros comerciais, pelo que a opção por este cenário limitaria a utilização destes equipamentos. A hipótese de encerrar os restantes estabelecimentos mantendo em funcionamento estes equipamentos também não parece muito plausível uma vez que os centros não foram concebidos com base neste pressuposto e seriam elevados os custos de adaptação."

- *Refira-se também que o encerramento ao Domingo dá origem ao eventual reforço da compra electrónica e da compra por telefone, suscitando e promovendo novas formas de comércio, que podem ser exercidas a todo o tempo, independente dos horários de funcionamento do comércio.*

Face ao exposto, qualquer medida legislativa de alteração das circunstâncias actuais com vista ao encerramento total do comércio ao Domingo — lojas de comércio independente e de hard discount hoje abertas, centros comerciais e hipermercados - poderia ter consequências irreparáveis e de enorme impacto, agravando os níveis de desemprego e arrastando problemas sociais e económicos com reflexos em toda a sociedade portuguesa.

Assim, é entendimento do Governo, nas actuais circunstâncias, não ser aconselhável o encerramento de todo o comércio ao Domingo.

12. Finalmente, de referir ainda que, no âmbito da presente petição, realizou-se no dia 5 de Abril de 2006 a audição obrigatória do Movimento Cívico pelo Encerramento do Comércio, dando-se cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto [na redacção das Leis n.º 6/93, de 1 de Março e n.º 15/2003, de 4 de Junho].

CONCLUSÕES

- a) O aparecimento de movimentos cívicos com o propósito da defesa do comércio tradicional, especialmente de índole familiar, e da defesa da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

qualidade de vida dos cidadãos tem sido uma constante desde há vários anos. A sua acção foca-se, sobretudo, na exigência do encerramento do comércio ao domingo, na criação de melhores condições laborais e na alteração dos actuais hábitos consumistas dos indivíduos. Pelo carácter relevante no processo de discussão e concepção de uma sociedade mais próspera e mais justa, é importante salientar o trabalho exercido pelo Movimento Cívico que suporta esta petição;

- b) Apesar das melhorias que paulatinamente temos vindo a assistir ao longo dos últimos meses, é consensual o reconhecimento de que existe um problema económico e ao nível do desemprego em Portugal. A restrição da abertura das grandes superfícies ao Domingo e feriados, entre as 09h00 e as 13h00 (conforme lei vigente), e o encerramento dos Centros Comerciais no mesmo período temporal, provocaria o despedimento de vários trabalhadores, o que não é desejável nem oportuno no contexto actual;
- c) Segundo dados do estudo realizado em 1999 pelo extinto Observatório do Comércio, entidade independente sob tutela do Ministério da Economia, e demais informações recolhidas para apreciação desta temática, nota-se uma tendência para a concentração do consumo durante o fim-de-semana, especialmente Sábado e Domingo. Efectuar uma alteração no sentido da intenção do Movimento Cívico poderá ter um efeito contrário ao desejo dos consumidores. É relevante considerar que vários indivíduos exercem a sua actividade profissional de segunda-feira a sábado, o que os obriga a adquirir os produtos que necessitam durante o domingo;
- d) Cumulativamente à evolução internacional, supra mencionada na resposta da Secretaria de Estado do Comércio, Serviços e Defesa dos Consumidores, verifica-se também que em Portugal existe uma tendência para a liberalização dos horários comerciais, como é o caso do Regulamento de Horários dos Estabelecimentos Comerciais aprovado recentemente na Assembleia Municipal do Porto;
- e) Embora se possa constatar uma tendência na União Europeia para uma maior liberalização do regime de horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, o certo é que, nalguns casos, se mantém a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

obrigatoriedade de encerramento aos Domingos, incluindo no que diz respeito às maiores superfícies comerciais;

- f) Existe uma percepção que a redefinição dos horários para o comércio tradicional, potenciando a sua abertura aos domingos, e associada a uma animação regular, poderá contribuir para o sucesso deste segmento e para a revitalização e segurança dos centros históricos das cidades portuguesas;
- g) A definição de uma estratégia de desenvolvimento do País, assente em vários pilares como é o exemplo do Turismo, incompatibiliza em várias áreas regionais o encerramento do comércio nesse dia de descanso. Apesar de não ser considerado um produto turístico, o comércio é um elemento estruturante da oferta turística nacional, pelo que deverá ser incentivado e melhorado ao nível qualitativo (infra-estruturas, diversidade e recursos humanos), e também ajustado às necessidades existentes;
- h) Sobre esta matéria, e do ponto vista das empresas da grande distribuição, esta medida é vista como: restritiva e contrária aos interesses dos consumidores; discriminatória e penalizadora da livre concorrência; um ónus à produtividade dos factores de produção; provocadora do subdimensionamento dos estabelecimentos comerciais; penalizadora de alguns operadores em fase crucial de desenvolvimento do sector retalhista português; e, não contribuindo para a reestruturação do comércio tradicional.

Face aos considerandos que antecedem, e tendo em consideração que:

A posição assumida pelo Ministério da Economia e Inovação quanto ao teor da Petição n.º 46/X/1ª;

A pretensão dos peticionantes implica a adopção de uma medida legislativa sobre o horário do comércio;

A adopção de uma tal medida se inscreve no âmbito das competências próprias dos Grupos Parlamentares;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Se encontram esgotados os mecanismos de intervenção da Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional.

A Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional adopta o seguinte:

PARECER

- a) Deve a Petição n.º 46/X/1.ª, dado que é subscrita por mais de 4000 cidadãos, ser enviada ao Senhor Presidente da Assembleia da República, acompanhada do presente relatório e demais elementos instrutórios, para efeitos de apreciação pelo Plenário da Assembleia da República nos termos legais aplicáveis [cfr. n.º 1, alínea a) e n.º 2 do art. 20 da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redacção das Leis n.º 6/93, de 1 de Março e n.º 15/2003, de 4 de Junho];
- b) Dar conhecimento aos peticionantes, nos termos legais e regimentais aplicáveis, do conteúdo do presente relatório e das providências adoptadas.

Assembleia da República, 07 de Junho de 2006

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Eng.º João Cravinho)

O DEPUTADO RELATOR

(David Martins)