



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

**PETIÇÃO Nº 394/X/3ª**

**(Deputado Relator: David Martins)**

**DA INICIATIVA DE:** APED – Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição

**ASSUNTO:** Defesa da abertura do comércio ao domingo e feriados

**RELATÓRIO FINAL**

1. A presente petição deu entrada na Assembleia da República a 25 de Setembro de 2007, estando endereçada ao Senhor Presidente da Assembleia da República que, em 26 de Setembro de 2007, a remeteu a esta Comissão para apreciação.
2. Esta petição tem como primeiro subscritor a Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição, tendo ainda como subscritores 250.279 cidadãos.
3. Os peticionários solicitam a alteração da legislação em vigor sobre o horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, visando a abertura do comércio aos domingos e feriados.
4. Atento o objecto da petição, verifica-se que a pretensão dos peticionários só poderá ser satisfeita através da adopção de uma iniciativa legislativa, que altere, o actual regime de horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, aprovado através do Decreto-Lei nº 48/96, de 15 de Maio.
5. Nos termos do citado diploma legal, artigo 1º, *“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-bares, lojas de conveniência, *clubs*, *cabarets*, *boîtes*, *dancings*, casas de fado, etc.).
7. Nos termos do n.º 6 do artigo 1.º do citado 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 e Inovação.
8. Finalmente, o n.º 7 do artigo 1.º do DL n.º 48/96, 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 nº6 do artigo 1.º do DL n.º 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. Os peticionários relevam a extraordinária mobilização que esta iniciativa suscitou, tendo recolhido 250.279 assinaturas, em menos de um mês.
11. Os peticionários aduzem em sua defesa, entre outros, os seguintes argumentos:
  - a) a abertura do comércio ao domingo constitui uma imposição do ritmo de vida nas mais diversas aglomerações urbanas; b) o aumento do número de mulheres que trabalha fora de casa requer a abertura do comércio ao domingo; c) a abertura do comércio ao domingo vai ao encontro das necessidades da generalidade da população trabalhadora; d) a vontade dos consumidores



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

portugueses exige a possibilidade de abertura do comércio aos domingos; e) as associações de defesa dos direitos dos consumidores apoiam a abertura do comércio ao domingo; f) a abertura do comércio ao domingo gera emprego e evita desemprego; g) a liberalização dos horários de abertura do comércio é uma exigência do comerciante; h) a abertura do comércio ao domingo representa a consagração de um hábito responsável por parte das vendas da semana; i) a abertura do comércio ao domingo é um pressuposto básico e determinante dos investimentos efectuados no sector; j) a abertura do comércio ao domingo é um factor de equilíbrio no trânsito urbano; e, k) a abertura do comércio ao domingo é fundamental para quebrar o círculo vicioso que provocou a desertificação dos centros urbanos e históricos.

12. Os peticionários afirmam ainda que, não é do ponto de vista lógico e economicamente responsável, compreensível que uma loja por ter 2.001m<sup>2</sup> esteja fechada da parte da tarde ao domingo, quando uma loja com 1.999m<sup>2</sup> está aberta.
13. O objecto da petição está bem especificado e o texto é inteligível, o peticionário encontra-se correctamente identificado e mencionado o respectivo domicílio e estão presentes os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho e n.º 45/2007 de 24 de Agosto, Lei do Exercício do Direito de Petição, pelo que foi correctamente admitida.
14. Conforme o disposto no artigo 24.º do mesmo diploma, a petição deve ser apreciada em Plenário da Assembleia da República e, ao abrigo do artigo 26.º, publicada na íntegra em Diário da Assembleia da República.
15. Atento ao teor da petição n.º 394/X/3.<sup>a</sup> e tendo em consideração que se afigurava útil conhecer a posição do Governo, nomeadamente do Ministério da Economia e Inovação, quanto à pretensão dos peticionários, a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, deliberou na sua reunião de 4 de Dezembro de 2007 aprovar um relatório e parecer intercalares, determinando as seguintes providências:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- a) Deve a petição n.º 394/X/3.<sup>a</sup>, ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 16.º e n.º 2 do artigo 17.º da Lei de Exercício do Direito de Petição, ser enviada ao Ministério da Economia e Inovação para que se pronuncie sobre o respectivo conteúdo;
- b) Deve a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, ao abrigo do disposto nos artigos 8.º da Lei de Exercício do Direito de Petição e 253.º do Regimento da Assembleia da República, dar conhecimento aos peticionários do presente relatório intercalar e das providências adoptadas.

16. Em 14 de Fevereiro de 2008, o Gabinete do Ministério da Economia e Inovação veio informar a Assembleia da República nos seguintes termos:

*"É um facto que o consumidor, cujo ritmo de vida diária e profissional é cada vez mais acelerado, sente a necessidade de compatibilizar o horário de abastecimento com o horário laboral, com as suas actividades de lazer e com o tempo destinado à família, pelo que a abertura dos estabelecimentos no fim do dia e ao fim de semana vai de encontro às suas necessidades.*

*Efectivamente é ao fim-de-semana que os consumidores têm maior disponibilidade para fazeres as suas compras beneficiando de uma maior comodidade no que se refere ao trânsito.*

*A este propósito relembra-se que, segundo o estudo elaborado pelo extinto Observatório do Comércio, em Dezembro de 1999, já referido por esta Secretaria de Estado aquando da análise da petição em sentido inverso, os consumidores que abastecem nas grandes superfícies comerciais contínuas não o deixam de fazer pelo facto de aqueles estabelecimentos fecharem ao domingo à tarde. Com efeito, há uma maior afluência nos outros dias da semana, com especial incidência no Sábado à tarde, Domingo de manhã e Sexta-feira, ao fim da tarde/noite, por esta ordem.*

*Além disso, a compra no fim-de-semana, nomeadamente através de deslocações aos centros comerciais ao domingo, constitui já uma prática que muitas famílias associam ao lazer.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*Por outro lado, como defendido aquando da Petição n.º 46/X/1.ª do Movimento Cívico pelo Encerramento do Comércio ao Domingo, entende-se que qualquer alteração restritiva do cenário hoje existente terá como consequência a diminuição significativa dos postos de trabalho no sector.*

*Quanto a uma eventual liberalização dos horários de funcionamento das superfícies comerciais contínuas importa não esquecer que o impacto é já, de alguma forma, reduzido, segundo um apuramento feito em Outubro último sobre a abertura e o encerramento dos estabelecimentos de comércio a retalho autorizados no âmbito da Lei n.º 12/2004, de 30 de Março (estabelecimentos com uma área de venda superior a 500 metros quadrados ou inferior desde que integrados num grupo com uma área de venda acumulada de 5000 metros quadrados).*

*Desse apuramento resultou que sempre que uma superfície comercial contínua é obrigada a encerrar, existem, no mesmo concelho, estabelecimentos, aprovados no âmbito da Lei 12/2004, além de outros, que não têm qualquer restrição de horário ao domingo e feriados.*

*Em Albufeira, por exemplo, nas tardes de Domingo e feriados encerram duas grandes superfícies comerciais contínuas do ramo alimentar, com uma área de venda total de 11.671 metros quadrados mas, em contrapartida, pelo menos 34 estabelecimentos, também do ramo alimentar, com uma área de venda total de 14.964 metros quadrados, não têm restrições de funcionamento.*

*Também em Almada o encerramento é obrigatório para uma grande superfície comercial contínua no sector alimentar, com uma área de venda total de 11.000 metros quadrados, quando, pelo menos, 31 estabelecimentos comerciais, com uma área de venda total de 14.413 metros quadrados, não têm restrições de funcionamento.*

*O caso mais paradigmático é, de facto, o do ramo alimentar.*

*Existem em Portugal um total de 219 estabelecimentos que estão obrigados a encerrar na tarde de domingo e feriados, nos meses de Janeiro e Outubro. Desses 219 estabelecimentos, 136 são estabelecimentos do ramo alimentar dispersos por 94 concelhos.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*Considerando a área de venda total aprovada pela Lei 12/2004 nesses 94 concelhos, aproximadamente 1.311.000 metros quadrados (1196 estabelecimentos), apenas 583.000 metros quadrados (136 estabelecimentos), menos de metade, está sujeita ao encerramento obrigatório.*

*Em cada um dos 93 concelhos, à excepção do concelho da Mealhada, a área de venda total, aberta ao domingo e feriados é, na maioria dos casos, próxima ou superior à área de venda encerrada.*

*Com efeito, estando o regime actual em vigor há quase doze anos, as empresas consolidaram as suas estratégias em funções do mesmo, como demonstra o número de estabelecimentos com áreas aproximadas a grandes superfícies comerciais contínuas, mas ligeiramente inferiores para poderem abrir aos domingos e feriados durante todo o dia.*

*No apuramento acima referido, constatou-se que nos concelhos com mais de 30.000 habitantes existem 69 estabelecimentos com área de venda compreendida entre 1998 e 2000 m<sup>2</sup> (45 do ramo alimentar e 24 do ramo não alimentar) e que nos concelhos com menos 30.000 habitantes existem 66 estabelecimentos com mais de 980m<sup>2</sup> (63 do ramo alimentar e 3 do ramo não alimentar) que podem abrir ao domingo e feriados, durante todo o dia.*

*Realça-se que só do ramo alimentar, são 108 os estabelecimentos dispõem de áreas muito próximas às consideradas como grandes superfícies comerciais contínuas, número bastante significativo tendo em conta que são 136 os estabelecimentos que estão sujeitos a encerramento obrigatório em todo o país.”*

17. No âmbito das diligências assumidas nas conclusões do relatório intercalar, foi aprovado na reunião da Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional do dia 4 de Dezembro de 2007 o seguinte calendário de audições: 1) Associação Portuguesa de Centros Comerciais (08.Jan.08); 2) Confederação de Comércio e Serviços de Portugal (09.Jan.08); 3) Federação Portuguesa dos Sindicatos do Comércio, Escritórios e Serviços (23.Jan.08); 4) DECO - Associação da Defesa do Consumidor (12.Fev.08); 5) Centromarca (25.03.08). Estiveram representadas em todas as reuniões realizadas diversos grupos parlamentares.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

18. De acordo com o n.º 1 do artigo 21.º da Lei de Exercício do Direito de Petição, procedeu-se à audição obrigatória à Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição, no dia 29 de Janeiro de 2008.
19. A nível europeu a questão da liberalização dos horários comerciais encontra-se em debate em países como Espanha, Alemanha e Bélgica.
20. Considerando a relevância da avaliação realizada pelo extinto Observatório do Comércio em 1999 referente ao cenário da liberalização dos horários de funcionamento dos estabelecimento comerciais, remetendo para os operadores a sua fixação, a partir dos parâmetros apontados na lei geral do horários, junto se transcreve a avaliação efectuada:

*"A defesa desta hipótese implica que se aceitem como válidos os seguintes pressupostos:*

1. *Criação de maior igualdade formal entre operadores, embora a liberalização só teoricamente a assegure, pois as condições para o exercício da actividade diferem entre as partes. As empresas de maior dimensão respondem com maior facilidade à prática dos horários alargados. Todavia, num contexto de liberalização crescente da economia e da assumpção da livre concorrência preconizada no seio da União Europeia, a aplicação de medidas restritivas ao exercício da actividade económica é cada vez mais difícil. Estas, quando muito, terão um efeito retardador da expansão da grande distribuição ou do seu ritmo, mas os grupos desenvolvem estratégias diversificadas para contornar os obstáculos colocados pela Administração e afirmam-se cada vez mais no mercado.*
2. *As medidas proteccionistas não estimulam os empresários mais avessos e/ou menos motivados à mudança, mantendo-se artificialmente no mercado.*
3. *A presença do mercado deve pautar-se por critérios de racionalidade económica, devendo os problemas sociais que lhe estão associados ser resolvidos noutra contexto e com instrumentos próprios.*

*Ao nível dos reflexos para os intervenientes, resume-se a informação na tabela infra:*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

	<i>Pontos Positivos</i>	<i>Pontos Negativos</i>
<i>Grande Distribuição Alimentar/Misto</i>	<i>- Liberdade para o exercício da actividade - Estímulo à concorrência - Maior rentabilidade da utilização dos equipamentos - Expansão do emprego no sector</i>	
<i>Não alimentar</i>	<i>- Liberdade para o exercício da actividade - Estímulo à concorrência - Maior rentabilidade da utilização dos equipamentos - Menor desvio de vendas para outros segmentos da distribuição - Expansão do emprego no sector</i>	
<i>Comércio independente</i>	<i>- Saída do mercado de actores pouco competitivos, potenciando a entrada de outros com espírito mais agressivo</i>	<i>- Tendência para o desaparecimento de estabelecimentos - Aumento do desemprego</i>
<i>Consumidores</i>	<i>- Amplo período para a realização das compras - Obtenção de preços mais baixos - Maior conveniência (maior número de unidades)</i>	<i>- Emergência de "vazios comerciais" que penalizam os consumidores mais vulneráveis</i>

Ao nível das consequências previsíveis, são referidas as seguintes:

- *A liberalização dos horários contribui para o reforço da concentração das quotas de mercado, já que as unidades da grande distribuição reúnem melhores condições para permanecer abertas durante períodos mais longos (veja-se o exemplo sueco)*
- *A tendência para a concentração das quotas de mercado conduzirá à reconfiguração das redes, dos formatos e das insígnias, processo visível no contexto actual, mas que pode assumir feições.*
- *Aumento dos riscos de "vazios comerciais" (quer afectando determinadas áreas residenciais nos aglomerados urbanos, quer atingindo aglomerados de menores dimensões), em consequência do desaparecimento de estabelecimentos, sobretudo do ramo alimentar. Mais uma vez a tendência registada na Suécia surge nesta perspectiva também como bom exemplo, tendo obrigado as autoridades a desenvolver Planos de Abastecimento Alimentar, por forma a garantir presença de unidades que assegurem a oferta de bens essenciais à população.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- *Penalização dos segmentos de consumidores mais condicionados para o abastecimento (pessoas com mobilidade condicionada, idosos, consumidores com fracos recursos, residentes em áreas rurais)*
  - *Reconfiguração do emprego no sector (diminuição dos "patrões" e aumento do emprego assalariado, embora muito de natureza precária)*
  - *Contestação dos sindicatos pela não consideração do domingo como dia de descanso*
  - *Protesto de sectores da sociedade que defendem o domingo como dia reservado à reflexão e práticas religiosas.*
  - *Alargamento das hipóteses de abastecimentos dos consumidores."*
21. Recorde-se que sobre a mesma temática já foi discutida, na reunião plenária de 22 de Setembro de 2006, uma petição (46/X/2) que solicitava "a obrigatoriedade do encerramento do comércio ao Domingo".
22. Cumpre ainda salientar que foram discutidos, na sessão Plenária do dia 2 de Maio de 2008, o Projecto de Lei n.º 329/X/2.<sup>a</sup> do BE, que "Determina o encerramento das grandes superfícies comerciais aos domingos e feriados", o Projecto de Lei n.º 429/X do PCP "Regulação dos horários de funcionamento das unidades de comércio e distribuição" e o Projecto de Lei n.º 489/X do PSD que "Transfere a competência dos horários comerciais para os municípios".
23. Os Projectos de Lei do PCP e BE foram rejeitados, tendo o Projecto de Lei do PSD descido à Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, sem votação, para apreciação por um período de 60 dias;
24. No dia 27 de Junho de 2008 foi alargado o período de apreciação do Projecto-Lei n.º 489/X/3.<sup>a</sup>, por mais 30 dias.

## CONCLUSÕES

- a) De acordo com vários estudos apresentados, a generalidade dos consumidores portugueses é favorável à abertura de todo o comércio ao domingo;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- b) A evolução internacional neste domínio é no sentido de uma maior liberalização dos horários comerciais, como é o da Espanha, Alemanha e Bélgica;
- c) A posição das diferentes associações e sindicatos representantes do pequeno comércio, é no sentido de que qualquer medida liberalizadora provocará o encerramento de inúmeros estabelecimentos e conseqüente desemprego;
- d) Sobre a mesma matéria, e do ponto vista das empresas da grande distribuição, das associações de defesa do consumidor, a liberalização dos horários comerciais é uma medida necessária e urgente;
- e) Verifica-se que os interesses entre as partes são incompatíveis;
- f) Não obstante os estudos feitos pelo Governo, assim como pelas associações empresariais, afigura-se-nos útil a realização de um aprofundamento e sistematização dos estudos existentes, por entidade independente;
- g) A relevância do estudo independente, acima referido, poderá ser realizado ao abrigo do protocolo existente entre a Assembleia da República e diversas Universidades e pode revestir-se da máxima relevância, não já para a discussão da iniciativa em análise, mas sim da proposta n.º 489/X/3.ª do PSD ainda em análise na Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, ou outras que ainda surjam.

Face aos considerandos que antecedem, e tendo em consideração:

A posição assumida pelo Ministério da Economia e Inovação quanto ao teor da Petição n.º 394/X/3ª;

A pretensão dos peticionários implicar a adopção de uma medida legislativa sobre o horário do comércio;

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



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

Que 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 adota o seguinte:

### **PARECER**

A Petição n.º 394/X/3.<sup>a</sup>, por ter sido subscrita por mais de 4.000 cidadãos, reúne as condições legais para ser obrigatoriamente debatida em sessão plenária da Assembleia da República nos termos da alínea a) do artigo 24.º da Lei que regula o exercício do direito de petição, pelo que deve ser remetida a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República para que promova o respectivo agendamento.

Assembleia da República, 4 de Julho de 2008

**O DEPUTADO RELATOR**

**O PRESIDENTE DA COMISSÃO**

***(David Martins)***

***(Rui Vieira)***