



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PARECER SOBRE O RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DA LEI Nº 12/2004 DE 30 DE MARÇO, SOBRE O LICENCIAMENTO COMERCIAL

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota Prévia

Na sequência da aprovação da Proposta de Lei nº 104/IX, em plenário da Assembleia da República a 12 de Fevereiro de 2004, foi publicada a Lei nº 12/ 2004, de 30 de Março, que *estabeleceu o regime de autorização a que estão sujeitos a instalação e modificação de estabelecimentos de comércio a retalho e por grosso em livre serviço e a instalação de conjuntos comerciais.*

Refira-se que a Lei nº 12/ 2004, de 30 de Março, prevê o no artigo 37º a sua revisão, a efectuar três anos após a sua entrada em vigor “*na sequência da apreciação pela Assembleia da República de um relatório apresentado pelo Governo quanto à sua execução*”. Neste sentido, é exigido à Assembleia da República uma apreciação prévia à sua revisão.

É neste contexto que a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, competente em matérias de comércio e concorrência, deverá pronunciar-se sobre a execução da Lei nº 12/2007 de 30 de Março, cujo relatório de execução foi elaborado pelo Governo em Junho de 2007, entregue a esta Comissão em Julho de 2007 e distribuído à relatora signatária a 13 de Novembro corrente.

Face ao exposto, o presente parecer tem como objectivo único o cumprimento do artigo 37º da citada Lei e debruça-se apenas sobre os aspectos mais relevantes contidos no relatório de execução apresentado pelo Governo, uma vez que a Comissão de Assuntos Económicos desconhece a apreciação dos agentes económicos e das entidades públicas que directa ou indirectamente são objecto da presente lei.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Não estando reunidas as condições para fazer a análise da situação real, resultante da aplicação normativa da lei, mas apenas, o pronunciamento sobre o relatório de avaliação do Governo, opta-se por destacar, neste relatório, os aspectos mais relevantes, evitando duplicações, e inclui-se, como anexo a este parecer, o relatório de execução do Governo que é a sua base única de trabalho.

2. Lei nº 12/2004 de 30 de Março – Principais Inovações

A Lei n.º 12/2004 de 30 de Março – *que estabeleceu o regime de autorização a que estão sujeitos a instalação e modificação de estabelecimentos de comércio a retalho e por grosso em livre serviço e a instalação de conjuntos comerciais* – introduziu novas normas e procedimentos no licenciamento comercial, dos quais se destacam:

1. A regulamentação da transformação e do desenvolvimento das estruturas empresariais de comércio, de forma a assegurar a coexistência e equilíbrio dos diversos formatos comerciais e a garantir a respectiva inserção espacial, de acordo com critérios que salvaguardem uma perspectiva integrada e valorizadora do desenvolvimento da economia, da protecção do ambiente e do ordenamento do território e urbanismo comercial, tendo por fim último a defesa do interesse dos consumidores e a qualidade de vida dos cidadãos, num quadro de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social das empresas (artigo 2º da Lei nº 12/2004, 30/03).
2. A obrigatoriedade de autorização (artigo 4º da Lei nº 12/2004) para a instalação e modificação dos estabelecimentos comerciais nos: a) retalhistas com áreas de venda superior ou igual a 500m², ou que pertençam a uma empresa que utilize uma ou mais insígnias ou estejam integradas num grupo com área de venda acumulada em funcionamento superior (\geq) a 5 000m²; b) grossistas em livre serviço com área de venda superior (\geq) a 5 000m², ou que pertençam a uma empresa que utilize uma ou mais insígnias ou estejam integradas num grupo com área de venda acumulada em funcionamento superior (\geq) a 30 000m². A obrigatoriedade de autorização estende-se, também, à instalação de conjuntos comerciais com área bruta locável (ABL) superior (\geq) a 6 000m².
3. A autorização prévia de localização para a instalação ou modificação dos estabelecimentos comerciais, é emitida pela entidade responsável – Direcção Geral da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Empresa – mediante parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), da Autoridade Metropolitana de Transportes, e eventualmente do Instituto das Estradas de Portugal, e da Câmara Municipal. O parecer prévio da DGE é elaborado e enviado à direcção regional de economia territorialmente competente, às comissões regionais e às comissões de nível concelhio. As autorizações a conceder são analisadas, pelas DRE's, tendo em conta: a hierarquização das candidaturas com a pontuação global dos projectos; o equipamento comercial já existente; e, o número de residentes na área de influência considerada.

4. O estabelecimento dos critérios de decisão assenta: na garantia de um correcto enquadramento em matéria de protecção ambiental; na disponibilidade de áreas adequadas; na contribuição para a melhoria das condições concorrenciais do sector da distribuição; na contribuição para o desenvolvimento do emprego; e na integração intersectorial do tecido empresarial.

5. O faseamento dos pedidos de autorização referidos no artigo 4º da Lei nº 12/2004 é em função da dimensão, tipologia das unidades e conjuntos comerciais, com as seguintes classificações e fases: instalação de conjuntos comerciais – duas fases; instalação ou modificação de estabelecimento de comércio a retalho com área de venda maior ou igual a 1500m² – duas fases; instalação ou modificação de estabelecimento de comércio a retalho com área de venda maior ou igual a 500 m² e menor que 1500 m²- três fases. Não estão abrangidos por este regime: os pedidos de autorização abrangidos pelo regime simplificado, de acordo com o previsto no artigo 15º (tramitação simplificada); a instalação ou modificação de estabelecimento de comércio a retalho não alimentar integrado em conjuntos comerciais; a instalação ou modificação de estabelecimento de comércio por grosso em livre serviço; a modificação de estabelecimentos de comércio a retalho com excepção das modificações que se traduzem em expansão da área de venda numa percentagem superior (\geq) a 20%.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3. Relatório do Governo de Apreciação da Execução da Lei nº12/2004

3.1 O impacto no universo sujeito a licenciamento

Segundo o relatório durante os três anos de aplicação do novo regime de licenciamento verificaram-se alterações no funcionamento do sistema de licenciamento comercial, com impacto nas unidades sujeitas a licenciamento, referindo o relatório os seguintes aspectos:

- a) Passaram a estar sujeitos a licenciamento novos grupos ou unidades consideradas individualmente, nomeadamente, no retalho alimentar (14) e no retalho não alimentar (52).
- b) O número de processos decididos ascendeu a 1 676: 55,9% relativos ao retalho alimentar, 39,7% ao retalho não alimentar, 0,4% ao comércio por grosso e 4,0% a conjuntos comerciais.
- c) Relativamente à legislação anterior, verificou-se um acréscimo de unidades autorizadas de retalho alimentar e não alimentar de 42% e 84% respectivamente. Em termos de área de venda, sujeita a licenciamento, o crescimento foi de 48% no retalho alimentar e 55% no não alimentar.
- d) Quanto à localização das unidades comerciais, registaram-se autorizações em mais 25 concelhos que anteriormente não se encontravam incluídos.
- e) A taxa de decisão global dos processos apresentados, no âmbito da Lei nº 12/2004 de 30/03, foi de 54% (67 processos), dos 124 pedidos para novas instalações de conjuntos comerciais.
- f) Actualmente regista-se uma densidade comercial média, de 376 m² por cada mil habitantes, no Continente.

3.2 - Apreciação da eficácia e eficiência da aplicação da Lei

O relatório do Governo traça uma análise crítica da situação comercial, em resultado da aplicação do quadro legal em vigor, apresentando inúmeras falhas, omissões e incorrecções ao diploma e enumerando um conjunto largo de aspectos e dificuldades que põe, profundamente, em causa a aplicabilidade e operacionalidade das regras do licenciamento comercial em vigor.

Assim é oportuno destacar alguns dos fundamentos e conclusões do Governo e que passamos a expôr ou a transcrever:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1. *Dispositivo legal confuso*, justificado pelas dificuldades de interpretação por parte dos agentes envolvidos;
2. *Inexistência de equidade* na aplicação da Lei, salientando o Governo que o diploma permite situações de desigualdade, resultantes, em parte, da definição de alguns conceitos como por exemplo o de “modificação” para o qual não estão previstas as mesmas tipologias consideradas em outros casos;
3. *Diploma demasiado abrangente*. É sugerido que o excessivo âmbito de aplicação do diploma e a não diferenciação sectorial, dificulta a análise de processos de licenciamento concorrenciais. É ainda constatado que os limites unitários e de áreas acumuladas são desadequados, devendo ser superiores aos definidos na presente lei;
4. *Situações de desigualdade regional na atribuição das autorizações de licenciamento* geradas pelo elevado número de entidades envolvidas no processo e a permissibilidade da Lei a diferentes interpretações. O relatório menciona mesmo que foram detectados muitos processos indevidamente ponderados junto das autarquias ou das CCDR quanto à aplicação dos instrumentos de gestão e de ordenamento do território;
5. *Excesso de burocracia* que tem causado morosidade, desarmonia e desigualdade na tramitação dos processos em função da região e tem prejudicado fortemente a valorização dos conjuntos comerciais dentro da malha urbana comprometendo, necessariamente, a recuperação dos centros históricos urbanos. A principal causa apontada para o excesso administrativo, é a fusão da autorização de localização e de instalação num único processo como é comprovado pelo facto de em mais de 80% dos casos analisados, a decisão final esteve dependente de questões relativas apenas à localização;
6. *Desajustamentos nas dimensões de referência* das unidades comerciais. Aponta que as dimensões de referência (1 500, 2 000 e 3 000 m²) não correspondem às especificidades comerciais e territoriais, pelo que é sugerido que se proceda a uma uniformização dos registos previstos actualmente;
7. *A igual ponderação nos critérios de avaliação* por parte da DGE, que são a concorrencialidade, o emprego e o aprovisionamento são criticados no relatório,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- nomeadamente, no que respeita ao critério “aprovisionamento” cuja igualdade de ponderação contraria as disposições comunitárias;
8. *“Atendendo à crescente procura registada no âmbito do MODCOM bem como ao facto de, passados que foram cinco anos, não se ter procedido à regulamentação do fundo de apoio aos empresários, dever-se-ia repensar a sua manutenção como destinatário das taxas em referência”*. Por outro lado, alerta que a insuficiência de verbas que se destina a financiar os custos com as participações das entidades em reuniões das comissões, compromete o seu próprio funcionamento bem como o objectivo de representatividade que justificou a sua inclusão no processo. Lembra-se que em dois anos e meio se realizaram 900 reuniões;
 9. *Morosidade no processo de licenciamento*. Apesar do relatório realçar o papel positivo do balcão único com envolvimento das Direcções Regionais de Economia na operacionalidade entre o promotor e as entidades reguladoras, os prazos médios de resposta, variam entre 102 e 221 dias, consoante a competência decisória;
 10. *Não cumprimento cabal de alguns objectivos de descentralização da decisão*, nomeadamente, na hierarquização das candidaturas para a aprovação dos processos de licenciamento. É ainda apontado que o facto do parecer da DGE não ser vinculativo, originou situações de aprovação de projectos com pontuações negativas, desvirtuando a filosofia do regime;
 11. Por último, o Governo realça a necessidade de revisão de certos aspectos, sobre os quais a Comissão Europeia notificou Portugal, a saber: a) critério de avaliação do peso regional (aprovisionamento); b) a participação dos operadores nas decisões, através das estruturas associativas; e c) morosidade do processo de licenciamento comercial, resultante quer da unificação do procedimento de localização e instalação, quer do procedimento de licenciamento da obra que prolonga no tempo a sua entrada em funcionamento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

No âmbito do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República e sobre a análise do relatório de execução da Lei nº 12/2004, de 30 de Março, elaborado pelo Governo, a signatária entende fazer os seguintes comentários:

1. Num relatório que pretende avaliar a eficácia e eficiência de aplicação de uma Lei, com vista ao seu melhoramento e eventual revisão, estranha-se que os relatores identifiquem e enumerem um conjunto de deficiências graves sem adiantar qualquer sugestão ou ideia para uma solução alternativa. Seria mais correcto e útil que houvesse uma ligação entre a construção da crítica e a apresentação de soluções;
2. Estando o Governo a preparar nova legislação de licenciamento comercial, com eventual carácter revogatório da actual, seria desejável e expectável que o relatório em apreço fosse acompanhado do anteprojecto do diploma, de modo a permitir a participação da Assembleia da República através da Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, na discussão e regulamentação desta matéria à semelhança do que aconteceu em 2003 e ouvindo as associações representantes do sector bem como as entidades públicas com participação no processo de licenciamento;
3. A condução política deste processo, pelo Governo, fundamenta assim a convicção de que o presente parecer ao invés de contribuir para melhorar, de forma coerente e construtiva, a legislação comercial em vigor, não seja mais do que o cumprimento de um requisito formal inconsequente.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República um relatório de execução da aplicação da Lei nº 12/2004, de 30 de Março, de acordo com o artigo 37º da referida lei. Para cumprimento deste mesmo artigo a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

e Desenvolvimento Regional elabora Parecer sobre o relatório de execução remetido à Assembleia da República.

2. O relatório do Governo conclui pela necessidade de efectuar uma revisão da Lei de Licenciamento Comercial com o fundamento das múltiplas falhas identificadas na sua aplicação ao longo dos últimos três anos. O relatório salienta que a introdução da Lei n.º 12/2004 implicou: excessos administrativos, discricionariedade na interpretação de instrumentos de gestão territorial, morosidade; desigualdades e constrangimentos entre as entidades envolvidas no processo, entre outras.
3. A Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional ouvirá as associações representantes do sector e as entidades públicas com participação no processo de licenciamento, cujas actas serão anexadas ao processo aberto na Comissão.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se o Relatório de Execução da Lei n.º 12/2004 de 30 de Março, elaborado pelo Governo.

Palácio de S. Bento, 4 de Dezembro de 2007

O Deputado Relator

(Maria do Rosário Águas)

O Presidente da Comissão

(Rui Vieira)