

COMISSÃO DE PODER LOCAL, AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Petição n.º 509/X/4ª

Da iniciativa de: Associação de Comércio e Serviços de Viseu e Outras - Gualter Jorge Mirandez e Outros

Assunto: Contra a liberalização total dos horários de abertura do comércio e a transferência para os Municípios da competência para a sua definição

RELATÓRIO INTERCALAR

I. INTRODUÇÃO

A Petição n.º 509/X/4.ª, subscrita por 5618 cidadãos, deu entrada na Assembleia da República no dia 1 de Julho de 2008.

Por despacho do Exmo. Senhor Presidente da Assembleia da República, a presente petição foi remetida à Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, onde foi admitida no dia 9 de Julho de 2008.

A petição exerce-se nos termos do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 232.º do Regimento da Assembleia da República e cumpre os requisitos formais estabelecidos no artigo 9.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), de ora em diante LDP.

De acordo com a LDP, trata-se, assim, de uma petição colectiva, por conter uma pluralidade de subscritores, e de uma petição em nome colectivo, por o primeiro peticionário ser e agir em nome uma determinada entidade colectiva, a Associação de Comércio e Serviços de Viseu, neste caso.

Conforme está correctamente identificado na Nota de Admissibilidade da presente petição, esta deverá ser, nos termos da LDP (artigo 24.º, n.º1 e n.º2), obrigatoriamente apreciada em Plenário, pois tem mais de 4 000 assinaturas.

A lei determina ainda que, tendo em conta que o número de assinaturas da petição excede as 1000, os primeiros peticionários sejam ouvidos, obrigatoriamente, em sede de comissão parlamentar (artigo 21.º, n.º1), para além de dever ser publicada integralmente no Diário da Assembleia da República (artigo 26.º, n.º1 e 2).

II. OBJECTO

A petição *sub judice* contém um pedido dirigido à Assembleia da República, e que é, fundamentalmente, o seguinte:

- Os peticionários pretendem que o Projecto de Lei n.º 489/X, que visa transferir para os municípios a definição dos horários de abertura dos estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços e, subjacentemente, a “liberalização total e para todos os formatos comerciais dos horários de funcionamento”, seja reprovado pela Assembleia da República.

Os fundamentos apresentados pelos peticionários são os seguintes:

- O pequeno e médio comércio seria altamente injustiçado perante uma tal medida, a quem seria exigido o impossível confronto com os grandes grupos económicos;
- Na maior parte dos países europeus o encerramento do comércio ao domingo é a regra;
- Questionam que o interesse dos consumidores passe por se lhes oferecer mais tempo para realizarem as suas compras;
- Consideram que o consumidor português tem é falta de poder de compra, pelo que “uma maior oferta relativamente à existente hoje “só levará a um maior endividamento das famílias portuguesas”;
- Dizem que o peso do desemprego no sector tem vindo a aumentar de 2003 até 2007, questionando, assim, que a medida possa ter como consequência o aumento do número de postos de trabalho;
- O maior prejudicado com o alargamento dos horários seria o pequeno e médio comércio que, “como é público e notório, se encontra numa situação de encerramento de dezenas de milhar de lojas anualmente” ou, mesmo que não fechem as portas, “se encontram numa situação de mera subsistência na maioria dos casos”. Este pequeno comércio independente seria o mais afectado, pois não tem qualquer capacidade para abrir as suas lojas ao domingo.
- Pelo exposto, os peticionários concluem que a iniciativa legislativa do PSD “não tem subjacente qualquer estudo sobre o impacto da alteração legislativa no

pequeno e médio comércio independente”, sustentando que o principal efeito seria o “encerramento agravado de inúmeras pequenas lojas em Portugal, com as consequências económicas e sociais daí decorrentes”.

Pelas razões acima invocadas, os peticionários solicitam que a Assembleia da República reprove o Projecto de Lei n.º 489/X e que o mesmo transite para a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, por forma a ser devidamente estudado o impacto dessa legislação no tecido económico português.

III. LEGISLAÇÃO NACIONAL E COMPARADA

A Nota Técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República a propósito do Projecto de Lei n.º 489/X desenvolve os principais aspectos relacionados com a legislação nacional sobre este tema. Igualmente debruça-se sobre o enquadramento legal no plano europeu e internacional, em particular sobre o caso espanhol.

De seguida, reproduz-se o conteúdo da referida nota técnica no que à legislação diz respeito:

a) Enquadramento legal nacional:

O alargamento do período de funcionamento do comércio com horários diversificados foi inicialmente introduzido pelo Decreto-Lei n.º 75-T/77, de 28 de Fevereiro¹, visto que o horário que existia não satisfazia a maioria do público e havia plena coincidência do período de inactividade do comércio com o das restantes ocupações.

O Decreto-Lei n.º 268/82, de 9 de Julho² modifica aquele diploma no sentido de alargar o período de abertura dos estabelecimentos comerciais sempre que os interesses de determinadas actividades profissionais o justifiquem.

Tendo em vista permitir às câmaras municipais maior flexibilidade na definição e autorização dos períodos de abertura dos estabelecimentos comerciais, sob a óptica do interesse do consumidor, o Decreto-Lei n.º 417/83, de 25 de Novembro³, modificado pelos Decretos-lei n.ºs 72/94, de 3 de Março⁴ e 86/95, de 28 de Abril⁵ estabeleceu o regime jurídico do horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais e revogou os diplomas acima referidos.

Com base no princípio constitucional da livre iniciativa privada e com o objectivo de corrigir distorções da concorrência, através da uniformização nacional do regime de

¹ <http://dre.pt/pdfs/1977/02/04901/00400041.pdf>

² <http://dre.pt/pdfs/1982/07/15600/20442044.pdf>

³ <http://dre.pt/pdfs/1983/11/27200/38923893.pdf>

⁴ <http://dre.pt/pdfs/1994/03/052A00/09900990.pdf>

⁵ <http://dre.pt/pdfs/1995/04/099A00/23982399.pdf>

funcionamento das grandes superfícies, o Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de Maio⁶, alterado pelos Decretos-lei n.ºs 126/96, de 10 de Agosto⁷ e 216/96, de 20 de Novembro⁸ aprova um novo regime dos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais.

O Decreto-Lei n.º 48/96 foi regulamentado pela Portarias n.º 153/96, de 15 de Maio⁹, que aprova o horário de funcionamento das grandes superfícies comerciais contínuas e n.º 154/96, de 15 de Maio¹⁰, que define o conceito e horário de funcionamento do estabelecimento designado como «loja de conveniência».

As normas relativas ao processo de implantação de grandes superfícies comerciais foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 258/92, de 20 de Novembro¹¹. Este diploma foi modificado pelo Decreto-lei n.º 83/95, de 26 de Abril¹² e revogado pelo Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto¹³.

O Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto veio corrigir os desequilíbrios que a realidade do comércio e distribuição evidenciavam. A nova disciplina de licenciamento procura que os estabelecimentos de diversa tipologia e origem venham a surgir no mercado nos locais que o justificam, com dimensão adequada e em condições de fornecer ao consumidor alternativas.

Da necessidade da integração das autorizações de localização e de instalação ou modificação das unidades comerciais numa única decisão surgiu a Lei n.º 12/2004, de 30 de Março¹⁴ que estabelece o regime de autorização a que estão sujeitas a instalação e a modificação de estabelecimentos de comércio a retalho e de comércio por grosso em livre serviço e a instalação de conjuntos comerciais. Revogou o Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto.

b). Enquadramento legal no plano europeu e internacional

A Associação Internacional EuroCommerce segue com atenção a problemática dos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais nos países da UE e disponibiliza na sua página na Internet um trabalho de legislação comparada¹⁵ sobre essa matéria.

A EuroCommerce (Associação do Comércio da União Europeia) é uma associação internacional sem fins lucrativos. Representa o comércio a retalho, por grosso e internacional na Europa. Foi criado em 1993 e é composta por membros das federações

⁶ <http://dre.pt/pdfs/1996/05/113A00/11311132.pdf>

⁷ <http://dre.pt/pdfs/1996/08/185A00/24762476.pdf>

⁸ <http://dre.pt/pdfs/1996/11/269A00/41894189.pdf>

⁹ <http://dre.pt/pdfs/1996/05/113B00/11401140.pdf>

¹⁰ <http://dre.pt/pdfs/1996/05/113B00/11401140.pdf>

¹¹ <http://dre.pt/pdfs/1992/11/269A00/53545358.pdf>

¹² <http://dre.pt/pdfs/1995/04/097A00/23612363.pdf>

¹³ <http://dre.pt/pdfs/1997/08/191A00/42874295.pdf>

¹⁴ <http://dre.pt/pdfs/2004/03/076A00/20162028.pdf>

¹⁵ <http://www.eurocommerce.be/media/docs/general/SACOpening9f.pdf>

comerciais de 29 países europeus, por associações europeias e nacionais que representam ramos específicos do comércio e por empresas a título individual.

Espanha

Em Espanha, para além da lei geral que rege os horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, existem diplomas próprios que contemplam esta matéria em várias Comunidades Autónomas.

A Lei nº 1/2004, de 21 de Dezembro¹⁶, modificada pela lei nº 44/2006, de 29 de Dezembro¹⁷, rege os horários dos estabelecimentos comerciais. Esta lei promove as adequadas competências no sector, contribui para a melhoria da eficiência na distribuição comercial, impulsiona um adequado nível de oferta aos consumidores e procura conciliar a vida laboral e familiar dos trabalhadores do comércio. Atribui às comunidades autónomas maiores competências para a fixação dos horários de abertura e fecho dos estabelecimentos comerciais.

Na Galiza é a Lei nº 13/2006, de 27 de Dezembro¹⁸ que consagra os horários comerciais. A "Consellería" da Inovação e Indústria" pela "Orde" de 29 de Outubro de 2007¹⁹ estabeleceu os Domingos e feriados em que os estabelecimentos comerciais estão autorizados a abrir durante o ano de 2008.

No Principado das Astúrias, o Decreto nº 104/2005, de 13 de Outubro²⁰ fixa os horários do comércio. A Resolução de 27 de Novembro de 2007²¹, da "Consejería" da Indústria e Emprego, determina os Domingos e feriados em que o comércio do Principado pode estar aberto ao público durante o ano de 2008.

A lei nº 7/2005, de 4 de Outubro²² define os horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais da Comunidade Autónoma de Aragão. Todos os anos o Departamento da Indústria do Governo Autónomo publica uma "Orden"²³ que fixa os dias de abertura do comércio aos Domingos e feriados.

No País Basco é o Decreto nº 33/2005, de 22 de Fevereiro²⁴ que estabelece os horários do comércio, incluindo os Domingos e feriados.

¹⁶ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2004/21421

¹⁷ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2006/22950&codmap=

¹⁸ <http://www.xunta.es/Dog/Dog2006.nsf/FichaContenido/25F92?OpenDocument>

¹⁹ <http://www.xunta.es/Dog/Dog2007.nsf/FichaContenido/41ED6?OpenDocument>

²⁰ <http://www.asturias.es/Asturias/DOCUMENTOS%20EN%20PDF/PDF%20DE%20TEMAS/EC ONOMIA/001U002DRC0002.pdf>

²¹ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_429_X/Espanha_1.docx

²² http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2005/18179

²³ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_429_X/Espanha_2.docx

²⁴ http://www.euskadi.net/cgi_bin_k54/ver_c?CMD=VERDOC&BASE=B03A&DOCN=00006042 9&CONF=bopv_c.cnf

Na Catalunha, a Lei nº 8/2004, de 23 de Dezembro²⁵, modificada em 27 de Dezembro de 2005, regula a abertura e fecho dos estabelecimentos comerciais. A Generalitat da Catalunha disponibiliza na sua página na internet um guia prático dos horários comerciais para 2008²⁶.

Disposições das Leis nºs 3/2002 de 9 de Maio²⁷ e 9/2004 de 27 de Dezembro²⁸ estabelecem o horário de funcionamento do comércio na Comunidade Autónoma da Estremadura. A “Consejería” da Economia, Comercio e Inovação, através da Resolução de 23 de Outubro 2007²⁹, consagra os Domingos e feriados em que os estabelecimentos comerciais podem estar abertos em 2008.

Na Comunidade Autónoma da Andaluzia é a Lei nº 1/1996, de 10 de Janeiro³⁰, modificada posteriormente, que dispõe sobre o comércio interno e defesa do consumidor. A Ordem de 17 de Novembro de 2006³¹ da “Consejería” de Turismo, Comércio e Desporto estabelece o calendário dos Domingos e feriados em que os estabelecimentos comerciais podem estar abertos ao público no ano de 2007.

União Europeia

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias pronunciou-se em diversos acórdãos, a título de decisão prejudicial, sobre a compatibilidade das disposições do Tratado CE, nomeadamente nos domínios das restrições ao comércio intracomunitário e da realização da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, com as regulamentações nacionais em causa, em matéria de horários de abertura de estabelecimentos comerciais. Neste contexto refiram-se os acórdãos relativos aos processos C-304/90³², C-169/91³³, C-69/93³⁴ e C-258/93³⁵ e o Acórdão³⁶ de 20 de Junho de 1996, sobre a proibição do exercício de certas actividades comerciais aos domingos e dias feriados.

Esta questão foi igualmente objecto de diversas perguntas parlamentares dirigidas à Comissão, entre as que se referem as perguntas nºs 1891/96³⁷, 2231/01³⁸, 2026/04³⁹ e

²⁵ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2005/01542

²⁶ <http://www.gencat.net/especial/comerc/cas/quan.htm>

²⁷ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2002/11417

²⁸ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2005/01084

²⁹ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_429_X/Espanha_3.docx

³⁰ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1996/03456

³¹ http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/ctcd_docs/custom_doc/671_o2006_11_17.pdf

³² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61990J0304:PT:HTML>

³³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991J0169:PT:HTML>

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993J0069:PT:HTML>

³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993J0069:PT:HTML>

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993J0418:PT:HTML>

³⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:91996E1891:PT:HTML>

³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:92001E2231:PT:HTML>

³⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2004-2026+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT>

H-0943/06 ⁴⁰relativas a horários nacionais de funcionamento do comércio, e de uma Resolução⁴¹ do Parlamento Europeu sobre a actividade laboral ao domingo.

IV. INICIATIVAS CONEXAS

Encontra-se pendente na Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 489/X, que pretende desregulamentar e liberalizar os horários de abertura de todos os estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços, transferindo para os órgãos municipais a competência para a definição de tais horários, procedendo também à actualização do regime do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de Maio, no que concerne às sanções aplicáveis às contra-ordenações.

É esta iniciativa legislativa que os peticionários querem ver reprovada e remetida à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, por forma a ser estudado o impacto dessa legislação no tecido económico português.

Além desta iniciativa, poder-se-á referir como conexos o Projecto de Lei n.º 429/X/3, do Partido Comunista Português, que propõe a “Regulação dos horários de funcionamento das unidades de comércio e distribuição”, bem como o Projecto de Lei n.º 329/X/2, da autoria do Bloco de Esquerda, que “Determina o encerramento das grandes superfícies comerciais aos domingos e feriados”. Ambos estes projectos de lei, discutidos conjuntamente com o Projecto de Lei n.º 429/X, viriam a ser rejeitados no dia 02/05/2008.

Quanto às petições, refira-se a Petição n.º 46/X, apresentada pelo Movimento Cívico pelo Encerramento do Comércio ao Domingo, solicitando a adopção de medidas legislativas conducentes à obrigatoriedade do encerramento de todo o comércio ao domingo, e a Petição n.º 394/X, apresentada pela Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição, fazendo a exposição de razões no sentido de serem tomadas as medidas necessárias para permitir a abertura do comércio aos domingos e feriados.

V. DILIGÊNCIAS EFECTUADAS

Considerando o teor da petição n.º 509/X, entendeu-se que se afigurava útil que esta fosse distribuída ao presente relator, beneficiando, assim, do facto de este coordenar o Grupo de Trabalho do Projecto de Lei n.º 489/X, no âmbito do qual se realizaram audições de várias associações representativas do sector.

Assim, no âmbito deste Grupo de Trabalho, solicitou-se - ou foram recebidos pelo mesmo - pareceres às seguintes entidades:

⁴⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20061116&secondRef=ANN-01&language=PT&detail=H-2006-0943&query=QUESTION>

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP1354:PT:HTML>

- Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP)
- Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED)
- Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - CGTP-IN
- União Geral do Trabalhadores - UGT
- Associação Discotecas Nacional
- Associação Comercial de Moda

Para além dos pareceres referidos, vários outros documentos entregues ao *referido Grupo de Trabalho* contribuíram para o aprofundamento da questão *sub judice*, tais como o estudo da consultora Roland Berger, Strategy Consultants (deixada ao Grupo de Trabalho pela APED), sobre o impacto que a liberalização dos horários teria na economia nacional.

Em jeito de síntese dos pareceres e documentos recebidos, foram duas, fundamentalmente, as posições veiculadas:

- A que defendem que o equilíbrio entre os diferentes formatos de comércio em Portugal, bem como os interesses dos consumidores, só se consegue garantindo-se, como regra, o encerramento do comércio ao domingo, sendo de admitir a abertura neste dia apenas em casos excepcionais e com regras muito bem definidas. Segundo esta linha, a liberalização dos horários contribuirá para a destruição das médias e pequenas empresas do comércio, fundamentais para a economia nacional, com a conseqüente destruição de inúmeros postos de trabalho.
- A dos defensores das vantagens da eliminação das restrições de abertura das grandes superfícies ao domingo, que considera que este facto teria um impacto valioso na economia nacional, o que se traduziria também na criação de emprego, devido à necessidade de reforçar o pessoal das empresas que passariam a poder funcionar naquele período do domingo.

Para além dos pareceres recolhidos, o Grupo de Trabalho decidiu também proceder à audiência de algumas das sociedades representativas do sector, como as seguintes:

- Associação Discotecas Nacional
- Associação Comercial de Moda
- Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED)

VI. OPINIÃO DO RELATOR

A questão da desregulamentação e liberalização dos horários de abertura de todos os estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços é complexa, havendo argumentos atendíveis por parte de ambos os lados. Esta circunstância aconselha, no entender do relator, a que se aprofunde o seu estudo.

Assim, considera-se que seria útil existir um estudo, realizado por uma entidade independente, que permitisse conhecer, na medida do possível, os reais impactos que uma alteração legislativa a este nível poderia ter na economia nacional, nomeadamente ao nível da criação de emprego, mas também do impacto no chamado comércio tradicional.

A petição n.º 509/X/4ª interpela a Assembleia da República para que reprove o Projecto de Lei n.º 489/X/3, que visa transferir para os municípios a definição dos horários de abertura dos estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços. Este projecto de lei está pendente no Parlamento, embora, encontrando-se a Assembleia da República na última semana de trabalhos, seja improvável o seu agendamento ainda nesta legislatura, caducando. Esta circunstância vem, assim, ao encontro da principal pretensão dos peticionários: a não aprovação do Projecto de Lei n.º 489/X/3. No entanto, a petição também apela a que seja “devidamente estudado o impacto dessa legislação no tecido económico português”, razão pela qual se propõe o envio da presente petição ao Ministério da Economia e da Inovação.

VII. PARECER

- I. Deve a petição n.º 509/X/4ª, subscrita por 5618 cidadãos e preenchendo os requisitos regimentais e constitucionais aplicáveis, ser enviada, nos termos do n.º 3 do artigo 20.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 que regula o Exercício do Direito de Petição), ao Ministério da Economia e da Inovação, para que sobre a mesma se pronuncie, nomeadamente sobre a necessidade de um estudo sobre a matéria objecto da petição;
- II. Deve a Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, de acordo com o disposto no artigo 8º da lei que regula o Exercício do Direito de Petição, dar conhecimento aos peticionários do presente relatório intercalar bem como das providências adoptadas.

Assembleia da República, 21 de Julho de 2009

O Deputado Relator,



(Horácio Antunes)

O Presidente da Comissão,



(Ramos Preto)