

Parecer

Projeto de Lei n.º 153/XV/1.^a (PCP)

Regulação dos horários de funcionamento das unidades
de comércio e distribuição

Autor: Deputado Jorge
Mendes (PSD)

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória
2. Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais
3. Enquadramento jurídico nacional
4. Antecedentes: iniciativas legislativas e petições
5. Iniciativas legislativas e Petições sobre matéria conexa
6. Enquadramento jurídico na União Europeia e Internacional
7. Consultas obrigatórias e/ou facultativas
8. Requisitos Formais
 - 8.1. Verificação do cumprimento da Lei Formulário
 - 8.2. Avaliação sobre impacto de género
 - 8.3. Linguagem não discriminatória

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

O Projeto de Lei n.º 153/XV/1.^a (PCP), que «Regulação dos horários de funcionamento das unidades de comércio e distribuição», deu entrada a 14 de junho de 2022, foi admitida, anunciada e baixou à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.^a Comissão) a 17 de junho e está em apreciação pública, desde o dia 8 de julho até ao dia 7 de agosto.

A presente iniciativa visa criar um novo regime de «regulamentação dos horários de funcionamento das unidades de comércio e distribuição», estabelecendo, como regra, o encerramento ao domingo das referidas unidades, salvo as exceções necessárias e atribuindo competência aos municípios para fixação dos horários de abertura ao público dos estabelecimentos de venda e de prestação de serviços, «com exceção das unidades sujeitas a obrigatoriedade de autorização de licenciamento

De igual modo, pretendem os proponentes com a referida iniciativa revogar o Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, que no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 29/2014, de 19 de maio, aprova o regime de acesso e de exercício de diversas atividades de comércio, serviços e restauração e estabelece o regime contraordenacional respetivo, bem como o Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, que estabelece um novo regime dos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais.

Atendendo à exposição de motivos apresentada, a razão subjacente à apresentação da iniciativa ora em apreço prende-se com o facto de o referido Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, promover «o favorecimento dos grupos económicos mais poderosos, em detrimento das micro, pequenas e médias empresas».

Deste modo, porque o descanso semanal é um direito de todos os trabalhadores, porque a regulação dos horários de abertura das unidades de comércio implica uma regulação do mercado de bens de consumo e, por último, porque o «ordenamento do comércio exige a regulação dos horários como um elemento fundamental», apresentaram os proponentes a iniciativa em apreço.

Com a alteração dos horários de funcionamento das unidades de comércio e distribuição, os autores da iniciativa pretendem ver realizados 5 objetivos, os quais se encontram expressamente elencados na exposição de motivos:

- Estabelecer uma regra genérica de abertura e encerramento dos estabelecimentos, independente do formato comercial;
- Fixar a obrigatoriedade de os regulamentos estabelecerem regras comuns para os vários formatos e tipos de comércio, independentemente da sua localização ou integração;
- Introduzir a diferenciação de horários em função das condições concretas – zonas balneares, festas tradicionais, culturais, entre outras – que permita responder às características e condicionamentos locais específicos;
- Prever expressamente regras diferenciadas para o comércio e serviços instalados no interior de centros (estações e terminais) de transportes, aeroportos, postos de abastecimento de combustíveis, hotéis e similares;
- Equilibrar a concorrência entre o comércio independente de rua, de micro e pequenas empresas, com o instalado nos chamados centros comerciais, procurando atender-se à situação de inúmeras pequenas lojas sob as quais pesam as imposições e exigências dos promotores dos conjuntos comerciais.

Por fim, refira-se que a iniciativa objeto de análise prevê, nos artigos 8.º e 9.º, regulamentação por parte do Governo, mais concretamente, para efeitos de concretização do conceito de «loja de conveniência» e de regulamentação da lei.

A iniciativa não prevê a sua avaliação ou prazo para revisão.

2. Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

Tendo em conta que a questão dos horários de funcionamento das unidades de comércio e distribuição tem implicações nas relações laborais, coloca-se à consideração da Comissão a eventual promoção de apreciação pública, nos termos e para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição e dos artigos 134.º e 140.º do Regimento.

O projeto de lei deu entrada a 14 de junho de 2022, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. Foi admitida a 17 de junho, data em que baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária de 22 de junho.

3. Enquadramento jurídico nacional

O horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais rege-se pelo Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, que se aplica aos estabelecimentos de venda ao público, de prestação de serviços, de restauração ou de bebidas (incluindo aqueles que têm espaço ou salas destinadas a dança ou onde se realizem, de forma acessória espetáculos de natureza artística) e aos recintos fixos de espetáculos e de divertimentos públicos não artísticos. Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º deste diploma, estes estabelecimentos têm horário de funcionamento livre.

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

Não obstante, o artigo 3.º prevê que as «câmaras municipais, ouvidos os sindicatos, as forças de segurança, as associações de empregadores, as associações de consumidores e a junta de freguesia onde o estabelecimento se situe, podem restringir os períodos de funcionamento, a vigorar em todas as épocas do ano ou apenas em épocas determinadas, em casos devidamente justificados e que se prendam com razões de segurança ou de proteção da qualidade de vida dos cidadãos.»

O horário de abertura ao público dos estabelecimentos comerciais tem vindo, ao longo dos anos, a ser alargado. Já em 1977 o legislador, no Decreto-Lei n.º 75-T/77, de 28 de fevereiro, referia a insatisfação da maioria do público devido à coincidência do período de inatividade do comércio com o das restantes ocupações e o facto de esta situação dificultar o abastecimento para a maioria dos consumidores, em especial no fim-de-semana, para fixar o horário de abertura dos estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços entre as 8 e as 22 horas de qualquer dos dias da semana, prevendo igualmente um conjunto de outros horários adaptados aos diversos tipos de estabelecimentos, constituindo traço comum a todos o facto de se permitir a sua abertura em todos os dias da semana.

Em 1983, o Decreto-Lei n.º 417/83, de 25 de novembro, veio alargar o horário de funcionamento destes estabelecimentos, permitindo a sua abertura entre as 6 e as 24 horas de todos os dias da semana e alargando explicitamente o âmbito de aplicação destas regras aos estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços localizados em centros comerciais.

Esse período de funcionamento foi mantido na versão original do diploma ora em vigor, sendo a atual redação do referido n.º 1 do artigo 1.º fruto da alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração (RJACSR). Realce-se que, nos termos do artigo 31.º deste regime jurídico, «os estabelecimentos de venda ao público, de prestação de serviços e de restauração ou bebidas abrangidos pelo RJACSR devem observar o disposto no Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, (...) quanto ao respetivo horário de funcionamento».

Em concomitância com a aprovação do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, foi aprovada a Portaria n.º 153/96, de 15 de maio, também, que fixava o horário de funcionamento das grandes superfícies comerciais contínuas (tal como foram definidas no Decreto-Lei n.º 258/92, de 20 de novembro). O Decreto-Lei n.º 111/2010, de 15 de outubro, veio revogar aquela portaria, adaptando os horários das grandes superfícies comerciais aos hábitos de consumo

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

entretanto adquiridos pela população portuguesa e submetendo esta tipologia comercial aos horários fixados para os restantes estabelecimentos pelo Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, que também altera.

O artigo 4.º-A do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, impõe a obrigação de afixação do mapa de horário de funcionamento de cada estabelecimento em local bem visível do exterior, sancionando-se no artigo 5.º a falta de afixação desse mapa bem como o funcionamento fora do horário estabelecido como contraordenação económica leve, punível nos termos do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (RJEC), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro.

De acordo com o artigo 17.º do RJEC, as contraordenações económicas classificam-se como leves, graves e muito graves (artigo 17.º do RJCE), sendo as coimas definidas no artigo seguinte. Os valores mínimos e máximos das coimas variam, dentro de cada escalão classificativo, consoante a contraordenação tenha sido praticada por uma pessoa singular ou uma pessoa coletiva e, dentro destas, consoante seja uma microempresa, ou uma pequena, uma média ou uma grande empresa.

A fiscalização comete à Guarda Nacional Republicana (GNR), à Polícia de Segurança Pública (PSP), à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) e ao município territorialmente competente.

4. Antecedentes: iniciativas legislativas e petições

Na XIV Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), constatou-se que não se encontram pendentes iniciativas ou petições sobre matéria idêntica.

5. Iniciativas legislativas e Petições sobre matéria conexa

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), constatou-se que, neste momento, na presente Legislatura, não se encontram pendentes iniciativas legislativas ou petições sobre matéria idêntica ou conexa.

6. Enquadramento jurídico na União Europeia 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 comparada sobre essa matéria – que embora seja o mais recente, data de 2017. Uma outra fonte dá-nos a conhecer este mesmo trabalho, mas atualizado a 2018 por outra instituição.

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 comerciais de 31 países, incluindo 27 europeus, por associações europeias e nacionais que representam ramos específicos do comércio e por empresas a título individual.

Da Nota Técnica das presentes iniciativas, consta ainda uma breve análise sobre o enquadramento internacional em Espanha e em França.

7. Consultas obrigatórias e/ou facultativas

Consultas obrigatórias

No dia 29 de junho de 2022, o Presidente da 6.^a Comissão promoveu, nos termos do art.º 141.º do Regimento, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

A ANMP, no parecer apresentado, afirma que a iniciativa em causa «restringe a autonomia dos municípios, razão pela qual emite parecer desfavorável». Justifica a ANMP a sua posição ao afirmar que «Assim, a pretensão da proposta de lei de criar uma norma de natureza nacional com horários rígidos de abertura e de encerramento dos estabelecimentos como já existiu no passado, parece-nos constituir um retrocesso. Nesta matéria a lei evoluiu e reconheceu a realidade e especificidade de

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

cada município, bem como as necessidades e expectativas dos operadores económicos e dos consumidores.».

Também a ANAFRE emitiu parecer negativo sobre a iniciativa, apresentando, no essencial, o mesmo argumento.

Incidindo a presente iniciativa legislativa sobre matéria relativa ao Direito do Trabalho, ainda que de modo indireto, a Comissão deliberou, no dia 6 de julho, colocar a presente iniciativa em apreciação pública por um período de 30 dias, nos termos e para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição da República Portuguesa, do artigo 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e do estatuído no artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República.

Os pareceres recebidos estão disponibilizados na página eletrónica da iniciativa.

8. Requisitos Formais

8.1. Verificação do cumprimento da Lei Formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

De acordo com a Nota Técnica, o título da presente iniciativa legislativa – «Regulação dos horários de funcionamento das unidades de comércio» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento.

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece no seu artigo 12.º (indicado como 11.º. por lapso, na iniciativa), que a entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, estando em conformidade o n.º 1 do artigo 2.º da citada lei formulário, que prevê que os atos legislativos entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

8.2. Avaliação sobre impacto de género

O preenchimento, pelos proponentes, das fichas de avaliação prévia de impacto de género das presentes iniciativas legislativas, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, apresenta como resultado uma valoração neutra do impacto de género na totalidade das categorias e indicadores analisados.

8.3. Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre o Projeto de Lei n.º 153/XV/1.^a (PCP), que é de «elaboração facultativa», em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

O Projeto de Lei n.º 153/XV/1.^a apresentado por Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

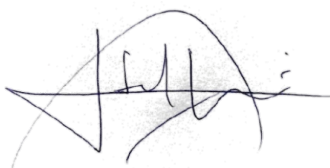
Assim, nestes termos, o Projeto de Lei n.º 153/XV/1.^a, «Regulação dos horários de funcionamento das unidades de comércio e distribuição», que deu entrada a 14 de junho de 2022, que baixou, na generalidade, à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.^a), a 17 de junho, e que se encontra em apreciação pública até ao dia 7 de agosto, cumpre os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV - ANEXOS

Em conformidade com o cumprimento no artigo 131.º, n.º 4 do Regimento da Assembleia da República, anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços.

Palácio de S. Bento, 20 de julho de 2022.

O Deputado Autor do Parecer



(Jorge Mendes)

O Presidente da Comissão



(Afonso Oliveira)