

## [Projeto de Lei n.º 404/XV/1.ª \(IL\)](#)

**Eliminação da obrigatoriedade de a mera comunicação prévia ter de ser instruída com o título urbanístico (Quarta alteração ao 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)**

Data de admissão: 12 de dezembro de 2022

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

## [Projeto de Lei n.º 426/XV/1.ª \(IL\)](#)

**Eliminação da limitação ao valor do orçamento (Quarta alteração ao 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)**

Data de admissão: 20 de dezembro de 2022

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

## ÍNDICE

- I. [A INICIATIVA](#)
- II. [APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- III. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- IV. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL](#)
- V. [ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- VI. [CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)
- VII. [AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO](#)
- VIII. [ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

## I. A INICIATIVA

---

### **Projeto de Lei n.º 404/XV/1.<sup>a</sup>**

A iniciativa em análise visa eliminar a obrigação de a mera comunicação prévia, quando dirigida à Câmara Municipal por motivos de licenciamento de uma atividade de comércio ou de serviços, ser instruída com o competente título urbanístico ou com o respetivo código de acesso, através da revogação do número 5 do artigo 7.º aprovado em anexo ao [Decreto-lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro](#)<sup>1</sup>.

Na exposição de motivos desta iniciativa legislativa constata-se a preocupação com a redução dos requisitos burocráticos associados à comunicação prévia a oficializar pelas entidades requerentes, no âmbito do licenciamento de uma atividade de comércio ou de serviços, que envolva a realização de operações urbanísticas, junto da Câmara Municipal competente. Para tal, afirma o proponente, que sendo da competência da Câmara Municipal a gestão dos títulos urbanísticos, deverá caber à mesma proceder à inclusão dessa documentação junto do processo de comunicação prévia, devendo ser retirado esse ónus burocrático às entidades requerentes.

### **Projeto de Lei n.º 426/XV/1.<sup>a</sup>**

A presente iniciativa tem por finalidade eliminar o requisito que, em função de uma concreta prestação de serviços solicitada, quando o orçamento for oneroso, o preço não possa exceder os custos efetivos da sua elaboração. Para tal, pretende revogar o número 3 do artigo 39.º aprovado em anexo ao Decreto-lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro.

Atendendo à exposição de motivos, constata-se que o proponente observa a dificuldade em verificar que o valor cobrado pela elaboração de um orçamento corresponde ao valor do seu custo, assim como considera que qualquer serviço solicitado só pode ser prestado desde que haja acordo entre as partes.

---

<sup>1</sup> Retirado do sítio da Internet do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

Os Projetos de Lei n.ºs 404/XV/1.<sup>a</sup> e 426/XV/1.<sup>a</sup> são apresentados pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa<sup>2</sup>\(Constituição\)](#) da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República<sup>3</sup>](#) (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.

As iniciativas assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos, pelo que cumprem os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Respeitam igualmente os limites à admissão das iniciativas estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O Projeto de Lei n.º 404/XV/1.<sup>a</sup> deu entrada a 7 de dezembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Admitido a 12 de dezembro, baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.<sup>a</sup>), tendo sido anunciado a 14 de dezembro. A discussão na generalidade do presente projeto de lei encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 12 de janeiro (cf. Súmula n.º 21, da Conferência de Líderes, de 14 de dezembro de 2022).

---

<sup>2</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>3</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

O Projeto de Lei n.º 426/XV/1.<sup>a</sup> deu entrada a 16 de dezembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Admitido a 20 de dezembro, baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.<sup>a</sup>), tendo sido anunciado a 21 de dezembro. A discussão na generalidade do presente projeto de lei encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 12 de janeiro, por arrastamento ao Projeto de Lei n.º 404/XV/1.<sup>a</sup>.

## ▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#)<sup>4</sup>, conhecida 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.

Importa referir que as iniciativas têm um título que traduzem sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possam ser aperfeiçoados, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Visam as iniciativas alterar o [Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro](#), que aprova o regime de acesso e de exercício de diversas atividades de comércio, serviços e restauração e estabelece o regime contraordenacional respetivo, e indicam no seu título e no artigo 1.º, relativo ao objeto, o número de ordem da alteração introduzida, elencando ainda os diplomas que lhe introduziram alterações anteriores. Encontra-se, assim, respeitado o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Há que ter em conta, todavia, que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Estando aqui em causa a alteração a um “Regime Jurídico”, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, parece-nos mais

---

<sup>4</sup> Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

seguro e eficaz, por motivos de segurança jurídica, não indicar o número de ordem de alteração, nem elencar os diplomas que procederam a modificações anteriores.

Em caso de aprovação, estas iniciativas revestirão a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Quanto à entrada em vigor, esta terá lugar no dia seguinte ao da respetiva publicação, nos termos dos artigos 3.º do Projeto de Lei n.º 404/XV/1.ª e 4.º do Projeto de Lei n.º 426/XV/1.ª, estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da 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 nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### ▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#), por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, e alterando as iniciativas em apreciação o mesmo diploma, será de ponderar, em caso de aprovação, que apenas uma lei seja publicada.

### **III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

---

O [Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro](#)<sup>5</sup>, que aprova o regime de acesso e de exercício de diversas atividades de comércio, serviços e restauração e estabelece o regime contraordenacional respetivo, no uso da autorização legislativa que a Assembleia da República concedeu ao Governo pela [Lei n.º 29/2014, de 19 de maio](#), veio sistematizar, de forma coerente, as regras que determinam o acesso e o exercício dessas atividades.

Pretendia-se, assim, que este novo regime constituir um instrumento facilitador do enquadramento legal do acesso e exercício de determinadas atividades económicas, oferecendo uma maior segurança jurídica aos operadores económicos, potenciando um ambiente mais favorável ao acesso e exercício das atividades em causa, e criando, ao mesmo tempo, condições para um desenvolvimento económico sustentado, assente num quadro legislativo consolidado e estável<sup>6</sup>.

O regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração, aprovado em anexo a este diploma, contém, no Título I, uma parte geral com as regras comuns de acesso às diversas atividades às quais ele se aplica, e que se encontram elencadas no [artigo 1.º](#), e, no Título II, um capítulo dedicado aos requisitos gerais de exercício dessas atividades e um capítulo com os requisitos especiais aplicáveis a cada uma das atividades.

### **Projeto de Lei n.º 404/XV/1.<sup>a</sup>**

O [artigo 3.º](#) do regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração elenca as atividades cujo acesso depende de uma mera comunicação prévia. O mesmo normativo submete ao mesmo regime a alteração significativa das condições de exercício dessas atividades bem como a alteração da titularidade do estabelecimento e comina a falta de apresentação da mera comunicação prévia com uma contraordenação leve, punível nos do [Regime Jurídico das Contraordenações Económicas](#).

---

<sup>5</sup> Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 27/12/2022.

<sup>6</sup> Cfr. exposição de motivos do Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro.

A substituição do licenciamento pela mera comunicação prévia, para a instalação e a modificação de estabelecimentos de restauração ou de bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem, foi operada pelo [Decreto-Lei n.º 48/2021, de 1 de abril](#), que simplifica o regime de acesso e de exercício de diversas atividades económicas no âmbito da iniciativa «Licenciamento zero».

Esta iniciativa, que era já um compromisso do Programa SIMPLEX de 2010 e uma das medidas emblemáticas da «Agenda Digital 2015», inseriu-se no conjunto de iniciativas de reforma da modernização do Estado, com o objetivo de simplificar a vida aos cidadãos e às empresas, nomeadamente através da eliminação de licenças, autorizações, vistorias e condicionamentos prévios para atividades específicas, substituindo-os por ações sistemáticas de fiscalização *a posteriori* e mecanismos de responsabilização efetiva dos promotores, procedendo ao mesmo tempo, à desmaterialização de procedimentos administrativos e modernização da forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas.

Substitui-se, assim, a permissão administrativa destes estabelecimentos por uma mera comunicação prévia, num [balcão único eletrónico](#), da informação necessária à verificação do cumprimento dos requisitos legais, sendo essa informação registada e partilhada por todas as autoridades com interesse relevante no seu conhecimento, nomeadamente para efeitos de fiscalização ou de cadastro.

O [Regime Jurídico da Urbanização e Edificação](#) (RJEU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, veio reunir, num único diploma, os regimes jurídicos do licenciamento municipal de loteamentos urbanos e obras de urbanização e de obras particulares, compatibilizando-os e simplificando os procedimentos administrativos seguidos até aí.

No n.º 1 do [artigo 4.º](#) do RJEU, determina-se que a realização de operações urbanísticas depende de licença, comunicação prévia com prazo ou autorização de utilização, elencando-se no n.º 2 as operações que requerem licença administrativa para a sua realização e no n.º 4 as que se bastam com uma comunicação prévia. Nos [artigos 6.º, 6.º-A e 7.º](#) o legislador dá conta das operações urbanísticas que estão isentas de controlo prévio.

Os títulos urbanísticos encontram-se identificados no [artigo 74.º](#) do mesmo regime jurídico: o alvará para as operações urbanísticas objeto de licenciamento ou para

autorizar a utilização dos edifícios; e o comprovativo eletrónico da apresentação da comunicação prévia para as operações urbanísticas que apenas exigem esta.

Finalmente, refira-se que a [Portaria n.º 206-B/2015, de 14 de julho](#), identifica os dados e os elementos instrutórios a constar nas meras comunicações prévias previstas no regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração.

### **Projeto de Lei n.º 426/XV/1.<sup>a</sup>**

O [artigo 39.º](#) do regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, prevê a obrigatoriedade de o prestador de serviços fornecer, se o cliente o solicitar um orçamento detalhado, quando o preço do serviço não esteja pré-determinado ou não seja possível indicá-lo com precisão, elencando os elementos que devem constar desse orçamento. Podendo o orçamento ser gratuito ou oneroso, neste último caso, o preço a cobrar pela elaboração do orçamento não pode exceder os custos efetivos da sua elaboração (n.º 4), devendo o mesmo ser descontado no preço do serviço sempre que este vier a ser prestado (n.º 5).

A violação desta norma é cominada como contraordenação grave, nos termos do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas, de acordo com o artigo 24.º do [Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho](#), que estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços, procedendo, assim, à transposição da [Diretiva n.º 2006/123/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro («Diretiva serviços»).

No capítulo dedicado aos direitos dos destinatários dos serviços, prevê este decreto-lei, no n.º 3 do seu artigo 20.º, a obrigatoriedade de o prestador de serviços facultar ao destinatário, a pedido deste, o preço do serviço, sempre que o mesmo não seja pré-determinado, ou, quando não seja possível indicá-lo com precisão, o seu método de cálculo, podendo, em alternativa, fornecer um orçamento pormenorizado. Esta informação deve ser disponibilizada ao destinatário do serviço, de forma clara e inequívoca, antes da celebração do contrato ou, caso não seja utilizada a forma escrita, antes da prestação do serviço, com a antecedência necessária para que este possa apreender o seu conteúdo, atendendo à natureza do serviço.

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

---

### ▪ **Âmbito da União Europeia**

Nos termos do disposto no artigo 26.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)) «a União adota as medidas destinadas a estabelecer o mercado interno ou a assegurar o seu funcionamento», o qual «compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados».

A [Diretiva 2006/123/CE – Diretiva Serviços](#) visa eliminar os entraves ao comércio de serviços na União Europeia (UE) através da simplificação dos procedimentos administrativos para os prestadores de serviços, do reforço dos direitos dos consumidores e das empresas que recebem os serviços, e da promoção da cooperação entre os países da UE. A Diretiva abrange um amplo conjunto de serviços, incluindo o comércio retalhista e por grosso de bens e serviços, as atividades da maioria das profissões regulamentadas, como o aconselhamento jurídico e fiscal, a arquitetura e a engenharia, os serviços de construção, os serviços ligados às empresas, como manutenção de escritórios, consultoria em gestão e organização de eventos, os serviços de turismo e lazer. Alguns serviços são excluídos da diretiva, nomeadamente serviços financeiros, determinados serviços de comunicações eletrónicas, serviços de agências de trabalho temporário, serviços de segurança privada e jogo a dinheiro.

A Diretiva permite às empresas estabelecerem-se em países da UE, diferentes do seu país de origem, devendo os Estados-Membros tomar várias medidas, incluindo:

- Criar balcões únicos de informação e apoio sobre procedimentos administrativos e assegurar que esses procedimentos podem ser concluídos por via eletrónica;
- Rever e simplificar todos os seus regimes de autorização relativos ao acesso a serviços;
- Exigir aos Estados-membros que acabem com os requisitos discriminatórios, nomeadamente de nacionalidade ou residência, e com os requisitos restritivos, como os testes de necessidade económica que obrigam as empresas a comprovar, perante as autoridades, a existência de procura pelos seus serviços.

Além disso, são prestadas garantias semelhantes relativas aos direitos dos destinatários dos serviços (consumidores ou empresas), a fim de reforçar a sua confiança no mercado único. Assim, os países da UE são convidados a:

- eliminar os obstáculos aos destinatários que pretendam utilizar serviços fornecidos por prestadores estabelecidos num outro país da UE, como a obrigação de obter uma autorização;
- abolir os requisitos discriminatórios baseados na nacionalidade ou no local de residência do destinatário;
- disponibilizar informações gerais e assistência sobre as exigências legais, em particular as disposições em matéria de defesa do consumidor, e sobre as vias de recurso aplicáveis noutros países da UE.

O Capítulo III na seção I da Diretiva aborda a matéria das autorizações, no que concerne à liberdade de estabelecimento dos prestadores, referindo o artigo 13.º que «os procedimentos e formalidades da autorização devem ser claros, previamente publicados e de molde a garantir aos requerentes um tratamento objetivo e imparcial do seu pedido».

No capítulo V da Diretiva, sob a epígrafe «Qualidade dos Serviços», o artigo 22.º sobre «Informações sobre os prestadores e respetivos serviços», estipula que os Estados-Membros devem assegurar que os prestadores põem à disposição do destinatário um conjunto de informações, designadamente no que diz respeito ao preço do serviço.

Em 2012, na sua [Comunicação relativa à aplicação da Diretiva Serviços](#), a Comissão Europeia fez um balanço dos progressos alcançados pelos países da UE na supressão das barreiras injustificadas ao mercado único dos serviços, identificou restrições que ainda não foram abolidas, como a utilização de requisitos baseados na residência ou testes de necessidade económica e propôs medidas destinadas a melhorar o funcionamento do mercado único dos serviços.

A fim de auxiliar as autoridades nacionais [a implementar a Diretiva Serviços](#), a Comissão Europeia preparou, em 2022, um [Manual sobre a diretiva Serviços](#).

## ▪ **Âmbito internacional**

### **Países analisados**

O enquadramento internacional é apresentado para os seguintes Estados-Membro da União Europeia: Espanha e França.

## ESPANHA

O enquadramento legal destas matérias em Espanha é genericamente definido na [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#)<sup>7</sup>, *sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*.

O [artigo 4](#) deste diploma estabelece a liberdade de estabelecimento, a qual pode no entanto ser sujeita a limitações temporais e territoriais, definidos no [artigo 7](#). Nos termos do n.º 3 deste artigo, essas limitações podem ser supridas através dos seguintes instrumentos, aplicados de forma proporcional e não discriminatória:

- Alínea a) - “poderá ser exigida uma autorização para cada estabelecimento físico quando for suscetível de causar danos ao meio ambiente e ao meio urbano, à segurança ou saúde pública e ao património histórico-artístico, avaliando-se esse risco de acordo com as características das instalações”;
- Alínea b) – “poderá ser exigida uma declaração de responsabilidade para cada estabelecimento físico quando os regulamentos exigirem o cumprimento de requisitos justificados por uma razão imperiosa de interesse geral”;
- Alínea c) – “poderá exigir-se uma comunicação quando, por razões imperiosas de interesse geral, se deva manter o controlo sobre o número ou características das instalações ou infraestruturas físicas existentes no mercado.”.

O [artigo 17](#), referente à simplificação administrativa, dispõe no n.º 3 que, “no caso de documentos emitidos por autoridade competente em Espanha ou noutro Estado-membro, não será exigida a apresentação de documentos originais ou cópias autenticadas ou traduções juramentadas, salvo nos casos previstos em regulamentos comunitários, ou justificados por razões de ordem pública e segurança pública. No entanto, a autoridade competente pode solicitar a outra autoridade competente a confirmação da autenticidade do documento fornecido”. O n.º 4 do mesmo artigo

---

<sup>7</sup> Diplomas consolidados retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 04/01/2023.

determina que “todos os procedimentos e trâmites que condicionam o acesso a uma atividade de serviço e o seu exercício podem ser efetuados por via eletrónica e à distância, exceto no caso de inspeção do local ou dos equipamentos utilizados na prestação do serviço”.

Os [artigos 84 e 84 bis](#) da [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, definem os limites da intervenção das entidades locais no início de atividades de serviços, remetendo genericamente para a já citada [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), quanto a este tipo de atividades. Ainda assim, o artigo 84 *bis* prevê no n.º 2 que as instalações ou infraestruturas físicas para o exercício de atividades económicas são sujeitas a um regime de autorização quando forem legalmente exigidos “requisitos essenciais e as mesmas sejam suscetíveis de gerar danos ao meio ambiente e meio urbano, à segurança ou saúde pública e ao património histórico”. A avaliação desse risco é determinada em função das seguintes características das instalações:

- a) A potência elétrica ou energética da instalação.
- b) A capacidade da instalação.
- c) A poluição sonora.
- d) A composição das águas residuais emitidas pela instalação e a sua capacidade de depuração.
- e) Existência de materiais inflamáveis ou poluentes.
- f) Instalações que afetem bens declarados como património histórico.

Mais recentemente, a [Ley 12/2012, de 26 de diciembre](#), *de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios*, elencou entre as medidas de incentivo ao desenvolvimento da atividade económica a inexigibilidade de licença municipal, conforme disposto no [artigo 3](#). No entanto, esta medida não se aplica à autorização de eventuais obras de edificação que possam ser necessárias, sobre as quais continua a ser exigida licença prévia.

Relativamente à informação que tem que ser obrigatoriamente prestada pelo prestador de serviço, o n.º 1 e a alínea g) do n.º 2 do [artigo 22](#) da anteriormente referida [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), impõe a identificação do “preço completo do serviço, incluindo os impostos, quando o prestador fixe previamente um preço para um determinado serviço”. A alínea a) do n.º 3 do mesmo artigo obriga os prestadores de

serviço a fornecerem, quando solicitado pelo cliente, nos casos não cobertos pelo anteriormente referido, “um orçamento suficientemente detalhado” ou o método para calcular o preço do serviço.

A alínea c) do n.º 1 do [artigo 20](#) do [Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias](#), reforça estas disposições, determinando que deve ser prestada informação relativa ao “preço final completo, incluindo impostos, discriminando, se for caso disso, o valor dos acréscimos ou descontos aplicáveis à oferta e as despesas adicionais que recaiam sobre o consumidor ou utilizador. Nos restantes casos em que, pela natureza do bem ou serviço, o preço não possa ser fixado com exatidão na oferta comercial, deve ser prestada informação sobre a base de cálculo que permita ao consumidor ou utilizador verificar o preço. Da mesma forma, quando as despesas adicionais que venham a ser repercutidas no consumidor ou utilizador não possam ser calculadas antecipadamente por razões objetivas, deve ser informada a existência de tais despesas adicionais e, se conhecido, seu valor estimado”.

Em ambos os casos, não existe qualquer menção a uma eventual cobrança de um valor pela elaboração do mesmo, nem que o mesmo tem que ser gratuito. Pela informação recolhida *online*<sup>8</sup>, acaba por ser a livre concorrência a definir se eles são cobrados e os valores, pois as empresas tendem a alinhar a sua oferta com a concorrência. Para mais, as autoridades judiciais parecem colocar um limite de razoabilidade com base precisamente nos valores definidos pela concorrência, para evitar preços abusivos<sup>9</sup>. No entanto, no caso de ser cobrado um valor pela elaboração do orçamento, o cliente tem que ser previamente informado desse valor. No caso da reparação de eletrodomésticos, do n.º 5 do [artigo 3](#) do [Real Decreto 58/1988, de 29 de enero, sobre protección de los derechos del consumidor en el servicio de reparación de aparatos de uso doméstico](#), determina que ao cliente pode ser imputado o custo de elaboração do orçamento, mas com os seguintes limites: 15 minutos do valor hora de mão de obra para pequenos aparelhos de uso doméstico e outros não contemplados nos grupos seguintes; 30

---

<sup>8</sup> <https://www.consumer.es/economia-domestica/servicios-y-hogar/cobrar-por-hacer-presupuesto.html>

<sup>9</sup> <https://tublogdejusticia.es/es-legal-cobrar-por-hacer-un-presupuesto-en-espana/>

minutos para aparelhos de linha branca (aparelhos de cozinha, limpeza, ventilação e refrigeração) e similares; sessenta minutos para linha castanha (aparelhos de imagem e som) e eletrónica.

## FRANÇA

O enquadramento legal destas matérias no território francês é definido no [Code de commerce](#)<sup>10</sup>, sendo os comerciantes obrigados a registarem-se nos termos do [artigo L123-1](#), tendo que cumprir todas as condições legalmente exigíveis para poder realizar esse registo, como determina o [artigo L123-2](#). No contexto das formalidades administrativas das empresas, estas são obrigadas a declarar a sua criação, a modificação da sua situação ou a cessação das suas atividades a uma administração pública mediante a apresentação, perante um único organismo designado para o efeito, de um único dossier eletrónico contendo as declarações que são legalmente obrigatórias, nos termos do [artigo L123-33](#).

Assim, a [abertura de um estabelecimento comercial](#)<sup>11</sup> obriga à formalização de um registo no RNE (*registre nationale des entreprises*), que atualmente só pode ser realizado *online* através do [Guichet des formalités des entreprises](#). Os documentos a apresentar<sup>12</sup> variam consoante o estatuto jurídico da empresa (micro-empresa, empresa individual, sociedade (SAS, SARL, EURL)). Se o estabelecimento comercial tiver mais de 1000m<sup>2</sup> de superfície, é necessário solicitar uma [licença de operação comercial](#)<sup>13</sup> ao CDAC (*Commission départementale d'aménagement commercial*) da prefeitura do seu departamento, nos termos dos [artigos L750-1 a L752-27](#) e [R751-1 a R752-49](#). No entanto, determinadas áreas de atividade não são sujeitas a esta obrigação, incluindo os restaurantes e similares. Quando o projeto requer a emissão de [licença de construção](#)<sup>14</sup>, como por exemplo quando o espaço irá passar a ser utilizado no âmbito

---

<sup>10</sup> Diplomas consolidados retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 03/01/2023.

<sup>11</sup> <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/professionnels/ouvrir-commerce>

<sup>12</sup> <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F23571>

<sup>13</sup> <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/Region-et-institutions/Demarches-administratives/Entreprises-Salaries/Reglementation-locaux/Autorisation-d-exploitation-commerciale-CDAC>

<sup>14</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1986>

de uma nova tipologia de utilização, o processo de requerimento é submetido ao departamento de urbanismo da cidade do projeto. Esta licença só pode ser emitida após parecer favorável do CDAC e serve então como alvará de exploração comercial.

Para além disso, os restaurantes e similares são obrigados a obter previamente uma [licença de restaurante](#)<sup>15</sup>, ou uma “pequena licença de restaurante”, bem como uma [licença para servir bebidas](#)<sup>16</sup> alcoólicas fora da refeição (quando pretenda funcionar como bar-restaurant), que obrigam a formações específicas do pessoal, antes de se poderem candidatar a uma licença de exploração.

Os contratos de locação comercial ([Contrat de bail commercial](#)<sup>17</sup>) devem ter em anexo um conjunto de documentos, compreendendo:

- Um inventário do estado do imóvel e dos equipamentos;
- Um anexo verde, ou ambiental, para os estabelecimentos de área superior a 2000m<sup>2</sup>, descrevendo as características energéticas do imóvel e dos equipamentos, o consumo de água e energia dos equipamentos e sistemas, a quantidade anual de detritos gerados, nos termos dos [artigos L125-9 e R137-1 a 3](#) do [Code de l'environnement](#);
- Um [DPE – Diagnóstico de performance energético](#)<sup>18</sup>, contendo informação sobre a quantidade de energia consumida ou estimada, os gases de estufa emitidos, as condições de arejamento ou ventilação, nos termos dos [artigos L126-23 a L126-35](#) do [Code de la construction et de l'habitation](#);
- Um [ERNT – Estado dos riscos naturais e tecnológicos](#)<sup>19</sup> com menos de 6 meses decorridos após a sua emissão, nos termos do [artigo L125-5](#) do [Code de l'environnement](#).

Nos termos dos [artigos L111-1 a 4](#) e [L112-3](#) do [Code de la consommation](#), o consumidor tem direito a conhecer detalhada e previamente o preço e todas as despesas envolvidas na prestação de serviços que poderá vir a contratar. Tal obrigação pode ser cumprida

<sup>15</sup> <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F22379>

<sup>16</sup> <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/professionnels/licence-restaurant-debit-boissons>

<sup>17</sup> <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F23927>

<sup>18</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16096>

<sup>19</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12239>

fornecendo os elementos que permitam ao cliente calcular o total da despesa, ou fornecendo um orçamento suficientemente detalhado, nos termos do [artigo R111-3](#), sendo de entrega obrigatória quando solicitado pelo cliente. Existem determinadas [áreas](#)<sup>20</sup> em que é obrigatória a elaboração de orçamento, sendo que em algumas delas esse orçamento é [obrigatoriamente gratuito](#)<sup>21</sup>, nomeadamente nos transportes, funerais, venda de produtos médicos óticos, serviços pessoais e aluguer de viaturas.

Em princípio o orçamento deverá ser gratuito, mas nada impede um prestador de serviços de propor um valor para o elaborar, cobrindo as despesas resultantes da sua elaboração, como por exemplo as relacionadas com a deslocação ou as decorrentes do estudo da situação<sup>22</sup>. Uma vez que esse custo se prende com despesas prévias e distintas da prestação do serviço a ser contratado, o orçamento e o custo do serviço são independentes, não existindo uma obrigatoriedade, por parte do prestador do serviço, de descontar o valor do orçamento no pagamento do serviço em si. No caso de ser cobrado um montante pelo orçamento, o cliente tem que ser previamente informado desse custo, assim como de todos os impostos e taxas a pagar. Esse orçamento deverá ser datado e assinado pelo cliente em caso de contratação do serviço.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP) sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição versando sobre matéria idêntica ou conexas.

### ▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Do mesmo modo, consultada a AP, verificou-se que não foram apresentadas iniciativas legislativas ou petições sobre a matéria idêntica ou conexas na anterior legislatura.

---

<sup>20</sup> <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F31144>

<sup>21</sup> <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/devis-obligatoire>

<sup>22</sup> <https://www.inc-conso.fr/content/logement/les-devis>

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas obrigatórias

O Presidente da 6.<sup>a</sup> Comissão promoveu, nos termos regimentais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Os pareceres, caso sejam recebidos, serão disponibilizados nas páginas eletrónicas das iniciativas.

### ▪ Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa, a 6.<sup>a</sup> Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), do Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC) e da Direção-Geral das Atividades Económicas.

## VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

---

### ▪ Impacto orçamental

No que concerne ao Projeto de Lei n.º 404/XV/1.<sup>a</sup> poderá ser ponderado a avaliação de impacto em termos de custos administrativos da regulação e, no que se refere ao Projeto de Lei n.º 426/XV/1.<sup>a</sup>, será de considerar a avaliação de impacto baseada no teste de competitividade empresarial.

## VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

**DIREITO regional e local.** Braga, 2011, nº 14 (abr./jun.). ISSN 1646-8392. Cota: RP-816.

Resumo: «A presente nota de abertura explica-se, desde logo, por se tratar da edição de um número monográfico, tendo por base o Seminário de Direito do Urbanismo realizado no passado dia 13 de maio, em Braga, na Escola de Direito da Universidade do Minho.

Tratou-se de uma jornada com muita participação, dela se publicando a maior parte das intervenções feitas e ainda um texto em jeito de conclusões. Ao longo desse dia, foi objeto de largo debate a “comunicação prévia”, procedimento de utilização crescente em vários domínios e que tem um papel de primeira linha no direito do urbanismo.

Como se pôde verificar, no entanto, este procedimento está mais voltado para a simplificação administrativa do que para a qualificação do direito do urbanismo. Na verdade, a sua introdução com a largueza que resultou da reforma do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação de 2007 não foi o resultado de um planeamento municipal mais avançado a nível inferior ao dos planos diretores municipais (planos de urbanização e planos de pormenor) como seria desejável, pois o procedimento mais complexo e demorado de licenciamento só se justifica na ausência de um planeamento municipal bem desenvolvido.»

Fazem parte deste número da revista, dedicado ao procedimento da comunicação prévia, os seguintes artigos: A comunicação prévia e os novos paradigmas de controlo administrativo da atividade privada; Regime da edificação e urbanização - A comunicação prévia; As dúvidas e as dificuldades da comunicação prévia de operações urbanísticas; Balanço e perspetivas das comunicações prévias de operações urbanísticas no Município de Matosinhos; As comunicações prévias na prática: o exemplo do Município de Santa Maria da Feira; A avaliação da aplicação da comunicação prévia nos Municípios de Moura, Serpa e Mértola; Simplificação dos regimes de licenciamento; A comunicação prévia: do modelo teórico à experiência autárquica.

MIRANDA, João Pedro Oliveira de - A comunicação prévia no novo Código do Procedimento Administrativo. In **Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo**. Lisboa : AAFDL, 2015. P. 827-843. Cota: 12.06.1 - 56/2016.

Resumo: «Uma das novidades introduzidas no novo Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, reside na consagração no artigo 134.º do instituto da comunicação prévia, conquanto o legislador tenha optado por o enunciar no plural, o que, como veremos adiante, não contribui para a sua compreensão. Deste modo, a lei procedimental geral acolhe uma figura que tem assumido um relevante protagonismo em diversas áreas da atividade administrativa como instrumento de uma maior assunção de responsabilidades pelos particulares no controlo prévio ou preventivo das respetivas atividades privadas, atenuando a intervenção da Administração Pública nesse campo.»

A comunicação prévia é analisada neste artigo tendo em conta os seguintes tópicos: a comunicação prévia como mecanismo de transferência de responsabilidades públicas para entidades privadas; a verdadeira e a falsa comunicação prévia no Código do Procedimento Administrativo; comunicação prévia e ato tácito positivo; a fiscalização sucessiva da atuação do comunicante pela Administração; comunicação prévia e tutela dos terceiros.

OLIVEIRA, Fernanda Paula - O "novo" procedimento de comunicação prévia. In **A revisão do regime jurídico da urbanização e da edificação**. Coimbra : Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-5945-7. P. 61-149. Cota: 28.46 - 145/2015.

Resumo: O presente dossier está inserido na obra A revisão do regime jurídico da urbanização e da edificação, que reúne textos correspondentes às intervenções dos oradores na conferência sobre a revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, que se realizou em Lisboa em 2014.

A organização da conferência foi motivada pela necessidade de debater as principais inovações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro, ao Regime da Urbanização e da Edificação, onde se inclui um dossier dedicado ao “novo” procedimento de comunicação prévia. Aquele é composto por um conjunto de artigos de diferentes autores que abordam este procedimento sob diferentes perspetivas: A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro; A nova comunicação prévia; Breves notas sobre o “novo” procedimento de comunicação prévia; e, por último, O “novo” procedimento de comunicação prévia.