



Projeto de Lei n.º 350/XVII

Aprova um procedimento especial de autorização em zonas sensíveis, procedendo à alteração 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

Exposição de motivos

O Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, veio integrar vários regimes dispersos, sistematizando e proporcionando maior segurança jurídica para o acesso a estas atividades.

No atual quadro legislativo, a mera comunicação prévia constitui o procedimento padrão para a maioria das atividades de comércio, serviços e restauração, enquanto o procedimento de autorização prévia é previsto apenas para algumas categorias específicas de atividades que exigem requisitos técnicos ou operacionais mais exigentes.

Este modelo reflete uma opção de política pública que privilegia a simplicidade, a redução de encargos administrativos e a celeridade de abertura de estabelecimentos, coerente com a matriz de desburocratização que inspirou iniciativas legislativas como o denominado Licenciamento Zero.

Contudo, a experiência acumulada na aplicação deste regime demonstra que a uniformidade procedimental que lhe está subjacente pode revelar-se insuficiente para responder adequadamente a realidades territoriais muito diferenciadas, nomeadamente em contextos urbanos de especial concentração urbanística, turística e/ou comercial, onde importa garantir a



qualidade de vida nas populações locais, a autenticidade dos centros urbanos/históricos e a preservação e valorização do comércio local.

Em tais contextos, a possibilidade de início imediato da atividade com base em mera comunicação prévia limita a capacidade das autarquias locais para exercerem uma intervenção preventiva eficaz, orientada para a salvaguarda do ordenamento do território, da qualidade do espaço urbano, da valorização do comércio local e do equilíbrio dos usos.

Esta dificuldade tem sido amplamente identificada por diversos municípios, nomeadamente nas áreas metropolitanas, onde a intensidade das dinâmicas económicas e urbanas exige instrumentos de regulação mais ajustados e diferenciados. Nestes casos, a predominância exclusiva de mecanismos de fiscalização posterior pode conduzir à consolidação de situações de mais difícil reversão, com impactos negativos na identidade urbana, no comércio local, na vivência dos residentes e na sustentabilidade do desenvolvimento urbano.

A presente iniciativa legislativa parte, assim, do reconhecimento de que a simplificação administrativa deve ser preservada como princípio estruturante do regime jurídico, mas que essa simplificação não pode traduzir-se numa abdicação total de instrumentos de controlo preventivo em zonas onde o interesse público local assume especial relevância. Importa, por isso, introduzir um mecanismo jurídico que permita conjugar a liberdade de acesso à atividade económica com a responsabilidade pública na gestão do território e do espaço urbano.

Neste quadro, a alteração ao RJACSR visa criar uma habilitação legal clara para que os municípios possam, através de regulamento municipal, delimitar zonas sensíveis e, nessas áreas, sujeitar determinadas atividades, que em regra estariam abrangidas pelo regime de mera comunicação prévia, a um procedimento especial de autorização municipal. Esta solução não substitui o



regime geral nem reintroduz um modelo de licenciamento prévio generalizado, antes consagra uma possibilidade excecional, territorialmente delimitada e juridicamente enquadrada, dependente de decisão regulamentar municipal expressa e devidamente fundamentada.

A proposta assegura que esse procedimento especial se ancora num modelo já existente no próprio regime jurídico, ao determinar a aplicação, com as devidas adaptações, do procedimento de autorização previsto na Secção II do anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2015, garantindo coerência sistemática, previsibilidade procedimental e segurança jurídica. Ao mesmo tempo, reconhece-se aos municípios a possibilidade de estabelecer regimes procedimentais simplificados, com prazos mais curtos e requisitos instrutórios ajustados, em função das características da zona sensível e do tipo de atividade em causa, assegurando uma resposta proporcional e adequada à realidade local.

A delimitação das zonas sensíveis e a aplicação do procedimento especial de autorização ficam sujeitas a critérios objetivos e a deveres reforçados de fundamentação, impondo-se que os regulamentos municipais identifiquem expressamente essas zonas, fundamentem as razões da sua delimitação e definam com clareza os critérios de avaliação dos investimentos, os motivos de indeferimento e os elementos instrutórios exigidos. Deste modo, garante-se o respeito pelos princípios da proporcionalidade, da igualdade de tratamento, da transparência e da segurança jurídica.

O visado procedimento mantém ainda a tramitação eletrónica através do Balcão do Empreendedor, preservando a lógica de desmaterialização e simplificação administrativa que caracteriza o regime vigente.

Em síntese, a presente iniciativa legislativa pretende dar resposta a problemas concretos identificados na aplicação do regime atual. Ao permitir a introdução de um procedimento especial de autorização em zonas urbanas sensíveis, por



decisão municipal e dentro de limites legais claros, promove-se um modelo de regulação mais equilibrado, que mantém a simplicidade administrativa como regra, mas reforça a capacidade autárquica de gestão preventiva do território, a proteção do interesse público local e a sustentabilidade do desenvolvimento urbano.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista abaixo-assinados apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei aprova um procedimento especial de autorização em zonas sensíveis, que os municípios podem prever em regulamento municipal, procedendo, para o efeito, à alteração 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.

Artigo 2.º

Alteração ao Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração

O artigo 2.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, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

[...]



[...]

a) [...]

b) [...]

c) [...]

d) [...]

e) [...]

f) [...]

g) [...]

h) [...]

i) [...]

j) [...]

k) [...]

l) [...]

m) [...]

n) [...]

o) [...]

p) [...]

q) [...]

r) [...]

s) [...]

t) [...]

u) [...]

v) [...]



w) [...]

x) [...]

y) [...]

z) [...]

aa) [...]

bb) [...]

cc) [...]

dd) [...]

ee) «Zonas sensíveis» as áreas territorialmente delimitadas pelos municípios em regulamento municipal, que, pelas suas características urbanísticas, patrimoniais, funcionais, sociais ou pela intensidade de usos e atividades económicas, justificam a aplicação de um procedimento especial de autorização, com vista à salvaguarda do ordenamento do território, da qualidade do espaço urbano, das acessibilidades a pessoas com mobilidade reduzida, da valorização do comércio local, da proteção de valores históricos, culturais, da coesão social, da segurança e do equilíbrio dos usos.»

Artigo 3.º

Aditamento ao Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração



É aditado o artigo 5.º-A ao 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, com a seguinte redação:

«Artigo 5.º-A

Autorização especial em zonas sensíveis

1 - Sem prejuízo do regime geral de acesso às atividades de comércio, serviços e restauração do presente decreto-lei, os municípios podem prever, em regulamento municipal, que em zonas sensíveis previamente delimitadas, determinadas atividades que, em regra, estejam sujeitas a mera comunicação prévia passem a estar sujeitas à obtenção de autorização prévia do município territorialmente competente.

2 - O regulamento municipal é elaborado pela câmara municipal e aprovado pela assembleia municipal, devendo identificar expressamente as zonas sensíveis a que se refere o número anterior, bem como os fundamentos objetivos da respetiva delimitação, com base nas características urbanísticas, patrimoniais, funcionais ou sociais da área em causa, ou na intensidade de usos e atividades económicas aí existentes.

3 - Aos pedidos de autorização referidos no n.º 1 aplica-se, com as devidas adaptações, o procedimento de autorização previsto na Secção II do presente anexo, podendo o regulamento municipal estabelecer regimes procedimentais simplificados, incluindo prazos mais curtos e requisitos instrutórios ajustados em função das características da zona sensível e do tipo de atividade em causa.

4 - O regulamento municipal deve conter normas claras quanto aos critérios objetivos de avaliação dos investimentos e da



compatibilidade da atividade proposta com o ordenamento territorial, incluindo a ponderação dos seus efeitos cumulativos com outras atividades existentes ou autorizadas na mesma zona sensível, motivos de indeferimento e elementos instrutórios solicitados, devendo respeitar os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da igualdade de tratamento, da segurança jurídica e os instrumentos de gestão territorial em vigor.

5 - Os pedidos de autorização apenas podem ser indeferidos de forma devidamente fundamentada, nos termos e limites do regulamento municipal, quando a atividade contrarie os instrumentos de gestão territorial ou de ordenamento urbanístico, ou os objetivos de proteção e equilíbrio dos usos definidos para a zona sensível.

6 - A alteração significativa das condições de exercício das atividades sujeitas a autorização, bem como a alteração da titularidade do estabelecimento, quando aplicável, está sujeita a averbamento na autorização, nos termos a definir no regulamento municipal.

7 - A falta de autorização prevista nos termos dos números anteriores constitui contraordenação económica muito grave, punível nos termos do regime geral de contraordenações económicas.»

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.



Palácio de São Bento, 2 de janeiro de 2026

As Deputadas e os Deputados

Nuno Fazenda

Ricardo Lima

Eurico Brilhante Dias

Hugo Costa

Rui Santos

Jorge Botelho

Armando Mourisco

Carlos Pereira

Júlia Rodrigues

Sandra Lopes

Humberto Brito

Miguel Costa Matos