

Parecer N.º	DAJ 207/19
--------------------	------------

Data	25 de outubro de 2019
-------------	-----------------------

Autor	Andreia Plácido
--------------	-----------------

Temáticas abordadas	Horários de funcionamento de estabelecimentos de bebidas ou de restauração Decreto-Lei 10/2015, de 16 de janeiro (RJACSR)
----------------------------	--

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de ..., por seu ofício de 11/10/2019, referência n.º 4832'19 OKT- 8, a emissão de parecer sobre a seguinte questão que passamos a citar:

“Considerando que a autarquia rececionou alguns Autos de Notícia por Contraordenação elaborados pela Guarda nacional Republicana, contra titulares de estabelecimentos de restauração ou de bebidas, por os mesmos praticarem horários de funcionamento em desconformidade com o mapa de funcionamento (02:00h);

Considerando que a Guarda Nacional Republicana faz o enquadramento legal que determina a infração nos termos da norma constante na alínea b) do n.º 2 do artigo 5º do D.L n.º 48/96, de 15 de maio e punida nos termos do disposto da mesma norma;

Considerando que o D.L n.º 48/96, de 15 de maio, foi sujeito a alterações pelo RJACSR, tendo este alterado a alínea b) do n.º 2 do artigo 5º;

Considerando que o D.L n.º 10/2015, de 16 janeiro, aprovou o Regime jurídico do Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração – RJACSR, procedeu à liberalização dos horários de funcionamento dos estabelecimentos, por conseguinte este tipo de estabelecimentos passaram a ter horário livre;

Considerando que este Município ainda não deu cumprimento à imposição legal prevista do artigo 4º alterado pelo D.L n.º 10/2015, de 16 de janeiro, que consagra que os órgãos administrativos devem adaptar os regulamentos municipais sobre horários de funcionamento em função do previsto no n.º 1 do artigo 1º do diploma acima citado;

Entende-se que a conduta dos arguidos não poderá ser punida, não só pelo inadequado enquadramento legal constante da participação, bem como pela falta de regulamentação por parte da autarquia;

Assim, de forma a superar-se a divergência de entendimento entra a autoridade autuante e os serviços do Município, em razão da alteração do quadro normativo aplicável e da inexistência de norma punitiva no âmbito do RJACSR, requer a V.Ex^{as}, se dignem a esclarecer a validade da aplicação das normas constantes dos autos de notícia aos factos aí enunciados, em face da divergência do RJACSR e da inexistência de regulamento conforme ou regulamento municipal adaptado à legislação em vigor”.

Temos, assim, a informar o seguinte:

A resposta às dúvidas colocadas passa assim, num primeiro momento, por verificar o conteúdo do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, alterado pelo decretos-leis n.º 126/96, de 10 agosto, 111/2010, de 15 de outubro e 48/2011, de 1 de abril.

O Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, que aprovou o regime jurídico do acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração, doravante designado abreviadamente RJACSR, procedeu à liberalização dos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, alterando o regime dos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, alterado pelos Decretos-Leis n.º 126/96, de 10 de agosto, 111/2010, de 15 de outubro e 48/2011, de 1 de abril, estabelecendo que os estabelecimentos de venda ao público, de prestação de serviços, de restauração ou de bebidas, os estabelecimentos de restauração ou de bebidas com espaço para dança ou salas destinadas a dança, ou onde habitualmente se dance, ou onde se realizem, de forma acessória, espetáculos de natureza artística, os recintos fixos de espetáculos e de divertimentos públicos não artísticos têm horário de funcionamento livre.

Nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, 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.

Dispõe o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, na sua atual redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, que os órgãos municipais

devem adaptar os regulamentos municipais sobre horários de funcionamento em função do novo n.º 1 do artigo 1.º ou do artigo 3.º do citado diploma.

Fixa ainda o artigo 5º do referido Decreto-Lei, a competência para fiscalizar/instruir o cumprimento do diploma e ainda as coimas a aplicar na falta de afixação do mapa de horário de funcionamento e o funcionamento fora do horário estabelecido.

Em consequência da alteração efetuada ao mencionado regime jurídico, as câmaras municipais podem adaptar os seus regulamentos, não só através da previsão da possibilidade de liberalização, como também, em situações concretas e justificadas, restringir os períodos de funcionamento, garantindo desta forma a necessária certeza jurídica, quer para os operadores quer para as entidades fiscalizadoras.

Concretizando, as câmaras municipais mantêm a faculdade de, se assim o entenderem, restringir a liberdade de fixação de horário de funcionamento legalmente consagrada para os estabelecimentos.

No entanto, importa referir, na medida em que desde a redação original do Decreto-Lei nº 48/96 que cabe aos órgãos autárquicos municipais regulamentar a matéria dos horários de funcionamento, isto é, a descentralização da decisão de limitação dos horários estava assegurada, pelo menos, desde 1996.

Os artigos 3º e 4º fixam quatro pontos fundamentais relativamente à matéria dos horários de funcionamento: 1) o instrumento jurídico a adotar; 2) a vigência dos anteriores regulamentos; 3) a competência para a produção de novos regulamentos e o procedimento aplicável; 4) a fundamentação admitida.

No que concerne, à vigência dos anteriores regulamentos, tendo a alteração ao Decreto-Lei nº 48/96, de 15 de maio, liberalizado os horários de funcionamento, a conclusão a retirar pareceria ser, a de que os anteriores regulamentos de horários de funcionamento cairiam automaticamente. No entanto, a verdade é q essa alteração

permite também aos municípios restringir o horário de funcionamento livre. Parece-nos que o prazo para o efeito, devido à alteração do nº 1 do artigo 4º, da qual resulta a supressão do prazo de 120 dias para elaborar ou rever regulamentos municipais sobre horários de funcionamento, é o que resulta agora da alínea c) do nº 1 do artigo 11º do decreto lei nº 10/2015, de 16 de janeiro, isto é máximo de 120 dias, aplicável aos regulamentos administrativos a aprovar por força desse diploma.

Pelo que entendemos que, enquanto os municípios não definirem se querem ou não restringir os horários de funcionamento (e porque o podem fazer), se mantêm em vigor os anteriores regulamentos municipais relativos a essa matéria.

Na falta de regulamentos anteriores,

Dispõe o artigo 5º, nomeadamente sobre competências para fiscalizar o cumprimento do diploma e sobre estabelecimentos que se encontrem a laborar fora do horário de funcionamento. Nestes casos, entendemos que a situação deve ser enquadrada na alínea a) e b) do nº 2 do artigo 5º, porque a diretiva administrativa determina apenas a obrigação de afixar um horário de funcionamento, sendo que o que é socialmente censurável é o funcionamento em desacordo com o mapa afixado e não o funcionamento num qualquer horário, visto este ser livre. Dai que entendemos que praticar um horário distinto do afixado em mapa para o efeito equivale à sua inexistência e deve ser sancionado como tal.

Aliás, nem se compreenderia que um diploma que liberaliza os horários de funcionamento, por entender que a dinamização da economia se sobrepõe a qualquer outro interesse que esteja em causa nesta matéria (exemplo, o direito à qualidade de vida) e que desonera inclusivamente o agente económico de comunicar o horário de funcionamento às autoridades administrativas que fiscalizam as matérias relativas aos horários e outros aspetos do funcionamento dos estabelecimentos comerciais, depois previsse o sancionamento do agente económico porque um papel (mapa de horário)

que pode ser alterado por ele a qualquer momento não corresponde ao horário livre que a administração lhe deixa praticar.

Sem prejuízo do disposto em regime especial, 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, (artigo 31.º do RJACSR).^{1|2}

Desta forma, concluimos,

Nos termos do disposto no artigo 1.º do DL n.º 48/96 de 15 de maio, alterado pelo DL n.º 10/2015, de 16 de janeiro, o princípio adotado, pela generalidade dos estabelecimentos, é o de horário de funcionamento livre.

Neste contexto, o titular da exploração do estabelecimento, ou quem o represente, deixa de estar obrigado a proceder à mera comunicação prévia, no «balcão do empreendedor», do horário de funcionamento, bem como das suas alterações, cedendo a favor da liberalização de horários de funcionamento dos estabelecimentos, deixando de estar sujeito a qualquer formalismo ou procedimento, embora mantendo-se a obrigatoriedade de afixação do horário de funcionamento em local visível do exterior.

No entanto, o referido diploma legal (RJACSR) procede a uma descentralização da decisão de limitação de horários, podendo a Autarquia restringir os períodos de funcionamento, atendendo a critérios relacionados com a segurança e proteção da qualidade de vida dos cidadãos, sempre sem prejuízo da legislação laboral e do ruído.

¹ Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, posteriormente alterado pelos Decreto-Lei n.º 123/96, de 10 de agosto, Decreto-Lei n.º 111/2010, de 15 de outubro, Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril e Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro.

² MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIANA MAIA RAFEIRO, ANA CLÁUDIA GUEDES, *Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração, Comentário ao Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro.*

Assim, e **em conclusão, pode a Câmara Municipal fazer uso do seu poder regulamentar, quanto ao horário de funcionamento dos estabelecimentos, caso se justifique.**

Não havendo regulamento, aplicar-se-á a liberalização de horário, mas sempre com a obrigatoriedade de afixação de horário estabelecido, em que a sua falta ou funcionamento fora do horário, leva ao incumprimento, e ao levantamento de autos de notícia por parte da fiscalização (GNR/ PSP/ ASAE), em cumprimento ao disposto no artigo 5º nº 2 alínea a) e b) do Decreto-Lei nº 48/96, de 15 de maio, coma redação dada pelo Decreto-lei nº 10/2015, de 16 de janeiro.

Em suma, não há qualquer divergência entre as normas constantes dos autos de notícia levantados e o RJACSR, desde que atualizadas na redação dada pelo Decreto-lei nº 10/2015, de 16 de janeiro.