

O Direito das Implantações Comerciais em Portugal Uma Mesma Realidade: Dois Olhares Diferentes¹

Resumo

No presente artigo pretendem os autores fazer uma apreciação do actual regime jurídico aplicável à implantação de unidades comerciais. Este regime, para além de dever ter em devida conta os interesses urbanísticos, económicos e sociais que animam esta problemática, desdobra-se em vários níveis de regulamentação, nem sempre totalmente congruentes entre si. É partindo desta “moldura” normativa multipolar, objecto de uma análise crítica por parte dos autores, que se formulam algumas propostas que visam contribuir para a criação de uma verdadeira “política de urbanismo comercial”.

1. O Urbanismo Comercial

A questão da regulamentação do comércio ou, numa terminologia cada vez mais comum, da distribuição², enquanto imprescindível função humana e urbana, tem sido objecto de uma associação, cada vez mais vincada, com o direito do urbanismo e, em especial, com a política de renovação urbana. De facto, para além de o comércio ter sido um elemento determinante na fundação de várias cidades, estas vivem, cada vez com maior intensidade, do dinamismo comercial e, em geral, da terciarização da sociedade. No entanto, o inverso,— i.e., a existência de comércio fora das cidades, apesar de menos frequente, não é impossível. Pense-se, por exemplo, no comércio ambulante ou implantado em zonas rurais e em grandes empreendimentos afastados dos núcleos urbanos, como aeroportos ou empreendimentos turísticos, bem como na expansão das novas formas de desmaterialização do comércio, como as vendas ao domicílio e as vendas por correspondência, reguladas no Decreto-Lei n.º 272/87, de 3 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 243/95, de 13 de Setembro.

Esta imbricação não nos pode fazer esquecer, porém, as múltiplas vertentes que o direito das actividades comerciais, fortemente influenciado por um imperativo de regulação da concorrência, reveste. Isto porque, muito embora o princípio base em matéria comercial não deixe de ser o da liberdade de iniciativa económica privada e empresarial — que aponta, por seu turno, no sentido de uma progressiva liberalização, traduzida na eliminação de barreiras, sobretudo de entrada no mercado, que, normalmente, se ligavam a vínculos e práticas de natureza corporativa —, uma actuação reguladora impõe-se, por forma a evitar que ocorram comportamentos concorrenciais desleais e para que se actue em prol da satisfação dos interesses dos consumidores. Invocamos, neste sentido, tão-só, para além dos tipos de regulamentação que se aplicam a todas as actividades comerciais, aqueles que se referem a domínios comerciais específicos, quer tendo em conta a natureza das actividades em causa, a sua dimensão e localização, quer tomando em consideração as qualidades subjectivas que o seu titular deve revestir.

No entanto, nesta sede, só nos debruçaremos sobre o *urbanismo comercial*, ou seja, sobre as dimensões da política comercial que têm uma marcada incidência urbana ou, em sentido inverso, sobre os institutos de direito do urbanismo que conformam, de forma específica, a actividade comercial. Tendo por base estes mesmos pressupostos, uma tentativa de definição, ainda que necessariamente ampla, de *urbanismo comercial* pode ser encontrada em Carlos Balsas, que o encara como a disciplina que “visa o planeamento urbano das áreas comerciais e dos seus respectivos estabelecimentos”³.

Todavia, talvez pela indeterminação de objecto que comporta, esta noção não tem sido utilizada, entre nós, de forma recorrente a nível legislativo. Assim, não existe qualquer texto que enquadre expressamente as questões de *urbanismo comercial* num conjunto mais amplo de preocupações, já que o diploma legal que procedia a esse enquadramento, determinando que a existência de equipamentos comerciais devia respeitar os “condicionamentos de urbanismo comercial existentes nos planos de urbanização aprovados para a localidade em que se situem” (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 419/83, de 29 de Novembro), foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 32/85, de 28 de Janeiro, sem que essa menção se tivesse mantido. A designação foi, no entanto, “recuperada” com o Programa de Apoio à Modernização do Comércio (PROCOM), ao abrigo do qual foram aprovados diversos projectos *especiais de urbanismo comercial* — ainda que o Decreto-Lei n.º 184/94, de 1 de Julho, que criou este programa, apenas se referisse, nos seus artigos 25.º e seguintes, ao financiamento de “projectos especiais” —, e inscrita expressamente no actual Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial (URBCOM), regulado pela Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio, alterada pela Portaria n.º 113-A/2002, de 7 de Fevereiro.

Apesar da escassez de dados expressos, não podemos, contudo, deixar de recorrer a outros elementos normativos que enformam esta política e que nos permitem precisar a sua natureza e amplitude. De um ponto de vista teleológico, então, o *urbanismo comercial*, ou direito das implantações comerciais, encontra-se na confluência de duas ordens de preocupações: a necessidade de asseguramento de um adequado ordenamento do território, no sentido da inserção harmoniosa dos equipamentos no tecido urbano, e o ensejo de desenvolvimento de uma estrutura comercial equilibrada e diversificada.

Assim sendo, se a sua dimensão enquanto forma de “polícia” económica tem sido uma constante, é consensual que ela não pode ser dissociada da procura de um adequado ordenamento do território, na medida em que a desconsideração do aspecto da localização das actividades comerciais pode causar desequilíbrios no tecido urbano e na própria estrutura comercial, assim como prejudicar os objectivos de fomento do comércio. Estas duas vertentes encontram-se, portanto, intimamente ligadas, na medida em que “uma metodologia integrada de revitalização comercial pode constituir um importante instrumento de política económica para o desenvolvimento local e deve ser entendida como um elemento de política urbana capaz de inverter o ciclo de abandono e desvalorização das áreas centrais dos centros urbanos das cidades”⁴.

Em suma, visa-se, por intermédio dos ditames inseridos no âmbito do direito das implantações comerciais, encontrar um ponto de equilíbrio, ainda que necessariamente instável, entre os imperativos do ordenamento e as exigências do desenvolvimento.

No entanto, não se deve esquecer que o sucesso de uma política de *urbanismo comercial* não depende, somente, da localização e implantação física dos estabelecimentos comerciais. Cada vez mais, em face das novas solicitações dos consumidores e das novas tendências comerciais, a abordagem desta política tem de ser global, aliando, como veremos, a uma vertente mais arreigadamente urbanística, a consideração da adequação das acessibilidades e do estacionamento, o cuidado com o aspecto dos espaços exteriores, a dinamização cultural e social desses espaços e a ponderação de imperativos de equidade social. Neste sentido, a designada matriz dos “4 As” apresenta como domínios de intervenção de uma

coerente revitalização comercial (em especial dos centros das cidades) a acessibilidade, a atracção, a animação e a acção⁵, considerando imprescindível a articulação de todos estes vectores para a consecução dos objectivos de *urbanismo comercial* propostos.

2. Instrumentos de Urbanismo Comercial

São várias as figuras jurídicas que pretendem, ainda que de forma parcelar, dar resposta à questão da implantação dos estabelecimentos comerciais, configurando, portanto, verdadeiros instrumentos da política de *urbanismo comercial*. Enrique Gómez-Reino y Carnota divide-as em três categorias: os planos e outras actuações urbanísticas específicas; os planos comerciais; e as autorizações administrativas e demais instrumentos de regulação da concorrência⁶.

Os diversos ordenamentos jurídicos europeus, confrontados com a importância da matéria em apreço, têm-se comprometido na procura de uma solução satisfatória dos problemas levantados pelo *urbanismo comercial*. No entanto, as respostas encontradas não têm sido unívocas. Em Portugal, podemos-nos deparar com estes três níveis de regulamentação. Falta, no entanto, a coerência e articulação entre eles para que se possa, verdadeiramente, falar de um complexo jurídico referido ao *urbanismo comercial*, ainda que de *iure condendo* se façam propostas nesse sentido.

Traçaremos, de seguida e num primeiro momento, uma breve resenha dos instrumentos normativos mais impressivos que têm vindo a ser adoptados em alguns países europeus, para depois nos debruçarmos, mais detidamente, sobre o quadro normativo vigente em Portugal.

2.1. Panorama Europeu

2.1.1. França

No direito francês, muito embora já em data anterior se fizessem sentir algumas preocupações ligadas ao *urbanismo comercial*, em especial a protecção do pequeno comércio contra a proliferação desordenada de grandes superfícies, e tivessem sido ensaiadas algumas respostas parcelares, foi com a Lei n.º 73-1193, de 27 de Dezembro de 1973, conhecida por “Lei Royer”, que esta matéria mereceu uma regulamentação coerente. Por seu intermédio, sujeitou-se a implantação de grandes superfícies comerciais — de início consideradas as que tivessem superfície de venda superior a 1.500 m² ou 1.000 m², consoante o município tivesse mais ou menos de 40.000 habitantes —, a um procedimento de autorização comercial prévio à outorga da licença de construção. Esta lei foi objecto de várias alterações que, de forma reactiva, pretenderam solucionar alguns problemas que a sua aplicação prática foi colocando. Em 1990, a “Lei Doubin” (Lei 90-1260, de 31 de Dezembro) introduziu o conceito de conjunto comercial, de modo a evitar que, por intermédio de operações de loteamento comercial, se defraudasse a exigência de autorização prévia, assente, até então, no conceito de unidade comercial. Editada em 29 de Janeiro de 1993, a “Lei Sapin” visou, por seu turno, reagir contra o ambiente de corrupção e tráfico de influências que tinham como foco a implantação de um estabelecimento comercial. Para tanto, entre outras prescrições, determinou a alteração da composição das entidades responsáveis pela emissão das autorizações — no sentido da diminuição do número dos seus membros de vinte para sete, ainda que a fatia proporcional dos eleitos locais tivesse aumentado — e previu que a apreciação dos recursos das decisões por elas tomadas fosse feita, já não pelo Ministro do Comércio, mas por uma autoridade administrativa independente — a Comissão Nacional do Equipamento Comercial⁷ —, que antes só dispunha de poderes consultivos.

Por fim, a Lei n.º 96-603, de 5 de Julho de 1996, veio proceder a uma revisão quase integral das disposições de *urbanismo comercial*, após o decurso de um período de congelamento de atribuição das autorizações, introduzido pela Lei n.º 96-314, de 12 de Abril do mesmo ano.

Com esta lei passam, em geral, a estar submetidas a autorização prévia a instalação, extensão ou reutilização de conjuntos comerciais cuja superfície de venda excede 300 m². Todavia, a modificação de sector de actividade está sujeita a limites menos apertados, na medida em que a autorização só se torna exigível se o estabelecimento dispuser de uma superfície de venda superior a 2.000 m², ou 300 m² se a nova actividade for predominantemente alimentar. Esta lei abrange, igualmente, os equipamentos cinematográficos que prevejam mais de 1500 lugares, ou mais de 2000 se funcionarem há menos de 5 anos, e os estabelecimentos hoteleiros que tiverem uma capacidade superior a 30 quartos fora da Ilha de França e 50 quartos dentro dela. Admite, porém, em sentido inverso, a dispensa (*rectius, isenção*) da obrigação de obtenção de uma autorização prévia para certo tipo de estabelecimentos comerciais, como sucede com as farmácias, qualquer que seja a sua dimensão.

Este alargamento do âmbito de aplicação da autorização comercial demonstra, claramente, uma forte tendência de protecção do comércio tradicional, chegando a falar-se, na doutrina francesa, de “discriminação positiva” a favor desta forma de comércio⁸. De facto, a intenção de abaixamento dos limites quantitativos das superfícies de venda foi, claramente, a de sujeitar à autorização prévia a implantação de supermercados de “hard-discount”, que, na sua grande maioria, por margens mínimas, não chegavam a estar submetidos a esse procedimento. No entanto, para que estas novas exigências não representem dificuldades acrescidas à renovação dos centros das cidades, estabeleceu-se que não serão aplicáveis a conjuntos comerciais de mais de 300 m², desde que estes se encontrem inseridos numa “zone d’aménagement concerté créée dans un centre urbain” (ZAC).

A autorização continua a ser emanada pela Comissão Departamental de Equipamento Comercial, mas esta entidade passa a ter agora uma composição mais equilibrada, ao incluir três representantes de entidades públicas locais e três representantes de entidades privadas de cariz socioprofissional, sendo eles o presidente da câmara de comércio e indústria, o presidente da câmara do artesanato e um representante das associações de consumidores do departamento. Esta lei procedeu, igualmente, a uma redefinição dos princípios que presidem ao *urbanismo comercial* e que passam, agora, a ser de múltipla índole, indo desde o contributo para o aumento do nível de emprego⁹, ao respeito pelas exigências do ordenamento do território, da protecção do ambiente e da qualidade do urbanismo, ao reequilíbrio dos aglomerados urbanos e à garantia da qualidade e da modernização dos equipamentos comerciais, aos princípios tradicionais que se referem às condições de exercício da concorrência e ao impacte previsível do projecto sobre o aparelho comercial existente e sobre o que seria desejável¹⁰.

Quanto à planificação comercial propriamente dita, pode dizer-se que a sua previsão surgiu tardivamente no ordenamento jurídico francês. Foi só por intermédio da Lei de 5 de Julho de 1996, que se previu a aprovação de um Programa Nacional de Desenvolvimento e de Modernização das Actividades Comerciais, de iniciativa governamental, que fixaria grandes directivas que deveriam ser aplicáveis, com um mínimo de uniformidade, a todo o território nacional, e de Esquemas Locais de Desenvolvimento Comercial que adaptariam esses grandes princípios às especificidades locais¹¹. No entanto, no relatório final apresentado em 1998 sobre a posterior regulamentação destes últimos, foram inscritas propostas difficilmente conciliáveis quanto ao modo de se conceber o modelo e natureza jurídica destes planos. Apenas agora, após a aprovação da Lei Solidariedade e Renovação Urbana, datada de 13 de Dezembro de 2000, se começam a dar novos passos na determinação do seu conteúdo previsional.



Todavia, no domínio da planificação urbanística, já a Lei “Doubin” havia acrescentado, no artigo L. 123-1 do Código do Urbanismo, a possibilidade de os então Planos de Ocupação do Solo (POS), além de delimitarem zonas agrícolas e industriais, procederem à definição de zonas onde se poderiam implantar os equipamentos comerciais sujeitos ao regime de autorização prévia. Com a Lei Solidariedade e Renovação Urbana, a linha divisória entre planificação urbanística e comercial deixou de se fazer de forma tão clara, na medida em que se previu a elaboração de Esquemas de Coerência Territorial, que entram, com alguma precisão, na definição dos objectivos sectoriais relativos aos equipamentos comerciais e à sua localização preferencial. Além disso, os Esquemas Locais de Desenvolvimento Comercial devem ser compatíveis com aqueles e as autorizações prévias de cariz comercial devem, de igual modo, respeitar as suas prescrições.

2.1.2. Alemanha

O direito alemão, por seu turno, faz assentar a implantação de estabelecimentos comerciais na necessidade de uma correcta planificação urbanística do território. Não é de admirar, portanto, que os diplomas centrais a este propósito sejam a Lei do Ordenamento do Território alemã (“Raumordnungsgesetz”), que, enquanto lei-quadro, enuncia os princípios que devem presidir à sua correcta localização, e que serão objecto de complemento por parte dos Estados Federados (“Länder”), e o Código de Urbanismo Federal (“Baugesetzbuch des Bundes”), que prevê, de forma muito concreta, as condições para a instalação dos equipamentos comerciais, aplicáveis a todo o território alemão. A título complementar, o Decreto federal relativo à utilização dos solos de 23 de Janeiro de 1990 (“Baunutzungsverordnung”) fixa as categorias de zonas que os Municípios podem inscrever nos seus planos e onde é possível a implantação de equipamentos comerciais. São elas as zonas mistas, afectas à habitação e ao comércio, as zonas centrais, onde se prevê a implantação de comércio e serviços administrativos, as zonas de atribuição especial e as zonas artesanais e comerciais. No que se refere às grandes superfícies comerciais, este decreto prevê que elas só possam ser instaladas nas zonas centrais (“Kerngebiet”) ou em zonas de atribuição especial (“Sondergebiet”).

A nível regulamentar, merecem especial referência os Planos de Urbanização (“Bebauungsplan”), da competência dos Municípios, que procedem, de forma vinculativa, à afectação do solo através da classificação dos usos passíveis de neles serem inscritos, em concordância com os imperativos de ordenamento urbano definidos a nível nacional e regional.

Desta forma, um pedido de licenciamento (“die Konkrete Baugenehmigung”) — que é sempre único, pois o princípio da concentração, vigente no ordenamento jurídico alemão, leva a que todas as questões de direito público sejam decididas no mesmo título jurídico —, de um equipamento comercial apenas pode ser deferido se a localização pretendida se inserir numa zona que permita essa afectação. No entanto, para que se consiga este intuito, da apreciação do projecto terá de resultar que a sua aprovação tem efeitos positivos sobre a população, na medida em que responde às necessidades dos consumidores, que exerce efeitos semelhantes sobre a estrutura da zona envolvente, desde logo a nível de qualidade arquitectónica, acessibilidade e aparcamento, e que não obsta à garantia de uma concorrência leal, no quadro de uma economia de mercado liberal e social¹².

2.1.3. Itália

No direito italiano, foi com a Lei n.º 426, de 11 de Junho de 1971 — a Lei-Quadro do Comércio —, que se estatuiu um sistema integral de regulação da implantação de estabelecimentos comerciais. Esta lei estipulava que todas as autarquias deviam elaborar

um Plano de Desenvolvimento e Adequação Municipal, que, considerando os planos urbanísticos existentes e os planos comerciais de âmbito regional, rationalizasse a implantação e a evolução da rede de comércio e assegurasse a satisfação dos interesses dos consumidores. Encontrava-se bem patente, assim, uma relação de articulação que funcionava bi-direccionalmente entre o planeamento urbanístico e o planeamento comercial. O primeiro incorporava alguns critérios, mais ou menos densos, que iriam modelar a resposta à questão da localização dos equipamentos comerciais, enquanto o segundo devia tomar em consideração, *rectius*, adequar-se aos planos urbanísticos pré-existentes ou aprovados em data posterior. Neste quadro normativo, a autorização de abertura de novos estabelecimentos, bem como a sua ampliação ou modificação deviam conter-se dentro dos limites definidos nos planos comerciais e nos planos urbanísticos em vigor para a área.

Contudo, este modelo, considerado por alguns como um modelo de “planeamento integral”, na medida em que articulava, com coerência, os vários instrumentos de urbanismo comercial enunciados¹³, foi substancialmente alterado pelo Decreto Legislativo n.º 114/1998, de 31 de Março. A reforma do comércio operada por este instrumento normativo foi pensada no sentido de uma maior liberalização do sector, por forma a salvaguardar a liberdade de empresa e prover à eliminação de barreiras de tipo corporativista que ainda subsistiam, bem como a dar um impulso de desenvolvimento e modernização ao comércio italiano.

Para tanto, extinguiu-se a figura dos planos comerciais, deixando de existir uma disciplina normativa de tipo sectorial que impunha limitações, no plano regulamentar, ao acesso ao mercado. A intervenção sobre a rede ou sistema distributivo passa a ser feita, agora, tão-só através da planificação urbanística e dos critérios e princípios que devem presidir à mesma. A este nível, devem ser definidos os usos do território e os critérios de compatibilidade territorial, de modo a que se proceda a uma regulamentação urbanística equilibrada do território globalmente considerado (centros históricos, zonas periurbanas e zonas pouco atractivas do ponto de vista comercial). Tendo por base esta nova moldura normativa, as Regiões têm vindo a definir com alguma precisão o quadro de referência urbana e comercial e nos planos urbanísticos têm vindo a ser fixados o número, tipologia e localização admissíveis dos equipamentos comerciais, importando para este domínio considerações que antes lhe eram alheias. Desta forma, “l'étroite corrélation entre les deux domaines se manifeste aussi dans un cadre normatif plus général, qui touche à une notion d'urbanisme plus vaste, étendue à toutes intérêts qui, d'une façon ou d'une autre, jouent un rôle dans l'administration du territoire”¹⁴.

O regime das autorizações também sofreu alterações significativas, havendo, actualmente, três possibilidades de desfecho de uma pretensão de instalação de um estabelecimento comercial. Tratando-se de um pequeno ponto de venda (“esercizi di vicinato”) — com uma área inferior ou igual a 150 m² em Municípios (“Comunas”) com menos de 10.000 habitantes, ou a 250 m² nos restantes casos —, deixa de ser exigida a autorização, apenas se tendo de respeitar a destinação prevista nos planos urbanísticos, controlada por intermédio de um procedimento de comunicação prévia. Quanto aos pontos de venda médios — inferiores a 1.500 ou 2.500 m², verificados os pressupostos atrás assinalados —, a responsabilidade pela concessão da autorização cabe aos Municípios, mas excedendo-se esses valores e tratando-se, portanto, de um ponto de venda grande que se presume ter um impacte supra-local, a concessão da autorização depende da “Conferenza di Servizio”, que representa um processo de concertação pública entre Regiões, Províncias e Municípios. A questão que se coloca, actualmente, nesta sede, prende-se com os critérios de decisão que podem ser mobilizados para a outorga ou denegação de uma autorização comercial. Questiona-se se esta autorização deve ter em consideração razões de ordem urbanística ou se elas se encontram excluídas do seu âmbito normativo, o que demonstra a “falácia”, num sistema que pretende integrar, de forma unitária, regulamentação urbanística e comercial, da

manutenção da exigência de duas autorizações, uma de cariz urbanístico e outra de cariz comercial¹⁵.

2.1.4. Espanha

No ordenamento jurídico espanhol, tal como no nosso, a regulamentação das questões de urbanismo comercial iniciou-se tardiamente, tendo-se, porém, as Comunidades Autónomas antecipado na aprovação de Leis de Comércio Interior¹⁶, relativamente à primeira disciplina jurídica estatal que data de 1996 (Lei n.º 7/1996, de 15 de Janeiro, designada Lei de Organização do Comércio Minorista).

Esta lei estabeleceu alguns preceitos, aplicáveis a todo o território espanhol, que “ratificaram” a exigência de uma licença comercial para a instalação ou modificação de grandes estabelecimentos comerciais, da responsabilidade das Comunidades Autónomas, e que acresce à tradicional licença urbanística. Os objectivos desta formalidade suplementar prendem-se com a protecção e manutenção do comércio tradicional, num ambiente de desenvolvimento equilibrado do comércio, e com o enejo de evitar a descaracterização do tecido social e urbanístico dos centros urbanos, em virtude da constante atracção exercida pelos subúrbios¹⁷.

Para efeitos desta lei, são considerados grandes estabelecimentos comerciais os estabelecimentos que disponham de uma superfície útil para a exposição e venda ao público superior a 2.500 m². Todavia, este é um valor que pode ser modelado pelas Comunidades Autónomas, de acordo com a sua própria estrutura comercial, mas apenas no sentido da inscrição de limites quantitativos inferiores a este, enunciado em termos mínimos e residuais.

Os critérios que permitem atribuir ou negar a concessão de uma licença comercial atêm-se, segundo a legislação nacional, à existência, na zona em apreço, de equipamentos comerciais adequados — existência essa aferida na óptica dos consumidores —, bem como ao impacte que a implantação do novo estabelecimento comercial pode exercer sobre a estrutura comercial daquela, em especial o seu contributo para a livre concorrência e os efeitos negativos que comporta para o pequeno comércio da área. No entanto, as Comunidades Autónomas podem formular novos critérios que excedam este mínimo comum, o que permite a criação de regimes jurídicos mais ou menos permissivos e a existência, a este nível, de zonas do território espanhol que se revelam mais ou menos atractivas para a implantação de grandes superfícies comerciais.

A lei em causa prevê, ainda, que no procedimento de outorga da licença comercial se inscreva um parecer obrigatório, mas não vinculativo, do Tribunal de Defesa da Concorrência e permite que os regimes jurídicos autonómicos criem Comissões Territoriais de Equipamento Comercial, de composição plural, que emitam parecer, que tanto poderá revestir natureza vinculante, como não vinculante, sobre a instalação e modificação dos grandes estabelecimentos comerciais.

2.2. Regulamentação Nacional

2.2.1. Planeamento Urbanístico e Planeamento Comercial

Quanto aos instrumentos que, entre nós, podem ser mobilizados numa perspectiva de *urbanismo comercial*, um papel de relevo tem de ser reconhecido à *planificação urbanística*, em especial aos Planos Municipais de Ordenamento do Território, que se ocupam da definição do regime de uso do solo, através da qualificação e classificação do mesmo, devendo definir, para tanto, “critérios de localização e distribuição das actividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços” [artigo 70.º, alínea h), do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro]¹⁸. Em especial, o conteúdo material dos Planos Directores Municipais

integra a identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das actividades comerciais, como decorre do artigo 85.º, alínea f), do diploma citado. Por seu turno, aos Planos de Urbanização incumbe a definição do zonamento para localização das diversas funções urbanas, entre elas as comerciais, de acordo com o disposto no artigo 88.º, alínea c), do mesmo diploma legal.

Contudo, no que respeita à questão da localização dos equipamentos comerciais, a classificação de uma área como tendo uma afectação comercial tem sido, na prática, pouco utilizada nestes instrumentos de gestão territorial¹⁹, sendo estas implantações incluídas em zonas residenciais, mistas ou em zonas industriais, carecendo, por isso, de um tratamento que atenda às especificidades que lhes são inerentes. Segundo Margarida Pereira, embora alguns autores “tenham chamado a atenção para a premência dos instrumentos de ordenamento encararem o uso comercial de outro modo, a análise dos instrumentos recentes de planeamento mostra que pouco mudou nesta matéria, sendo comum o uso comercial estar omissos nas orientações e regulamentos dos planos”.

Ora, ainda que se reconheça que o zonamento não se deve restringir à demarcação de zonas rígidas e estanques, mas a espaços de integração²⁰, como as tradicionais “zonas de habitação, comércio e serviços” ou as recentes “áreas de localização empresarial” – áreas estas que, nos termos do Decreto-Lei n.º 46/2001, de 10 de Fevereiro, se referem a uma zona territorialmente delimitada e licenciada, administrada por uma sociedade gestora, para a instalação, em primeira linha, de determinado tipo de actividades industriais, podem ainda integrar actividades comerciais e de serviços —, não se deve deixar de atender às particularidades que a implantação de um estabelecimento comercial, quantas vezes pela dimensão e multiplicidade de interesses que convoca, pode introduzir na modelação do regime jurídico aplicável a esses espaços.

Além disso, nota-se a necessidade crescente de enquadramento das várias solicitações particulares de licenciamento ou autorização de edificação de estabelecimentos de comércio num contexto mais alargado, i.e., da consideração do comércio como um vector da planificação urbana, por forma a evitar soluções casuísticas e promotoras de crescentes desequilíbrios urbanos. Só desta forma, tendo em conta o figurino dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, se pode operar uma consequente consideração do espaço urbano, em especial da zona consolidada e da periferia, por forma a reduzir as assimetrias existentes na distribuição do tecido comercial e promover a sua adequada inserção urbana²¹.

Todavia, há quem defende que a inclusão do uso comercial nestes instrumentos de planeamento, apesar de fundamental, é insuficiente, “já que a dinâmica do sector nem sempre se ajusta ao carácter regulamentar e mais estático dos instrumentos de planeamento físico”²². Apesar de sermos receptivos à necessidade de consideração de outras perspectivas de inserção da actividade comercial na *urbe*, não somos críticos, a este ponto, dos instrumentos de *planificação urbanística*. De facto eles não são, nem podem ser, no seu modelo actual, considerados planos de desenvolvimento económico. Como bem nota Alonso Teixidor, eles não definem actividades possíveis — noção esta, segundo o autor, ligada a aspectos funcionais de um processo de carácter técnico-económico —, mas usos permitidos — enquanto capacidade que se confere a um espaço para receber um conjunto de actividades —, num território delimitado, o que implica que a resolução desta questão seja feita de forma flexível “para no yugular la riqueza de la dinámica de las actividades urbanas, cuya posibilidad de desarrollo y modificación es muy superior a la capacidad del planificador para anticiparlo, y por tanto, por regularlo «ex ante» de forma rigurosa”²³. A questão que se coloca, portanto, prende-se com a natureza e função própria dos *planos urbanísticos*, por forma a saber até que ponto ou em que medida é que podem, *ou melhor* devem, prover à regulação do comércio, através da consideração de aspectos atinentes à



actividade comercial na regulamentação do uso do solo. A esta mesma proble-mática pretendeu Pérez Fernández dar uma resposta plausível, ainda que necessariamente indeterminada. Assim, o *planeamento urbanístico* que incida sobre esta matéria deve, para este autor, responder a um interesse público de cariz urbanístico, devendo as restrições ou proibições de uso do solo por ele introduzidas ser proporcionais ao interesse prosseguido²⁴.

Se nos centrarmos, porém, na exigência de motivos que relevem do ponto de vista urbanístico e, portanto, tentarmos traçar, desta forma, uma linha divisória entre a esfera do direito do urbanismo e a esfera comercial, a tarefa não se revela fácil. Assim, os planos de que ora curamos podem sempre definir a localização de um estabelecimento e a sua dimensão, mínima e máxima, ou, se o plano for mais concreto, a sua precisa configuração. Todavia, essa escolha apenas é legítima se se basear numa opção de crescimento do núcleo urbano num determinado sentido ou, ao invés, de refreamento dessa expansão e renovação do edificado, ou, ainda, na (in)existência ou (in)suficiência de infra-estruturas e equipamentos públicos e privados, incluindo acessos e áreas de estacionamento, para fazer face às exigências comerciais. Ao invés, essa definição já resulta infundada se se basear em objectivos de defesa da concorrência ou de manutenção de actividades e formas de comércio tradicionais, com toda a indeterminação que estas noções comportam.

Assim se vê que, das restrições colocadas à elaboração e conteúdo destes planos e para se conseguir uma regulamentação integral da questão da implantação destes estabelecimentos, promana, a necessidade de uma planificação de tipo comercial que dê resposta, agora sim, aos objectivos da política comercial que se pretendem ver espelhados na organização do território. Pérez Fernández elenca as três ordens de objectivos que, a seu ver, devem presidir a toda a planificação comercial: objectivos económico-comerciais, que se desdobram na consecução de um nível de equipamento comercial adequado para satisfazer as necessidades, presentes e futuras, dos consumidores e no equilíbrio entre as diversas formas de distribuição comercial²⁵; objectivos espaciais e territoriais que se prendem com uma distribuição racional e equilibrada dos vários tipos de equipamento comercial; e objectivos sociais que se analisam na prossecução de um elevado nível de emprego e de competitividade da economia, bem como na promoção da animação e da qualidade de vida.

A destrinça da linha de fronteira entre estes dois tipos de regulamentação continua, no entanto, a ser algo indefinida, na medida em que há objectivos que são marcadamente comuns ou complementares entre si. Neste sentido, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, define como objectivos destas disciplinas a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações, a criação de oportunidades diversificadas de emprego e a distribuição territorial equilibrada das várias funções humanas. Para obviar a esta coincidência parcial de âmbito normativo, há quem sustente que a planificação comercial apenas pode ser vista como “una pianificazione meramente quantitativa (seppur per zone) che stabilisce il plafond di superfici ammesse distinte per settori merceologici, senza indicare né la loro sede, né il numero degli esercizi”, portanto, sem integrar objectivos de índole espacial²⁶.

Nesta senda, é proposta, entre nós, complementarmente à planificação urbanística, uma planificação de tipo comercial, que se analisa numa *perspectiva estratégica e prospectiva* para a actividade comercial do aglomerado urbano.

Resta, porém, saber quais os instrumentos jurídicos idóneos para proceder a essa tarefa de ponderação de interesses e de criação de sinergias, que se adivinha, desde logo, bastante trabalhosa. Esta indagação é necessária na medida em que, identificando o planeamento estratégico com uma “espécie de exercício interativo *on line* onde a questão da exequibilidade das soluções assume um papel central”, os seus preconizadores não deixam de reconhecer que a eficácia social das soluções não se pode substituir, em toda a linha, “a um verdadeiro processo de participação e de legitimação social dos planos e das intervenções”²⁷.

Ora, tendo por base o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, a figura que melhor responde aos apontados objectivos da *planificação comercial* é a dos Planos Sectoriais, que, nos termos dos artigos 35.º e seguintes do mesmo diploma, designam os instrumentos de gestão territorial que visam programar e concretizar as diversas políticas com incidência territorial. Um dos cenários de desenvolvimento possível é, precisamente, o do sector do comércio, na exacta medida em que ele se assuma como uma atribuição da Administração central, já que se trata de planos de responsabilidade governamental, aprovados por Resolução do Conselho de Ministros.

Como veremos na exposição que se segue, é da responsabilidade do Ministro da Economia, portanto de um órgão da Administração central directa, a autorização de implantação de *unidades comerciais de dimensão relevante*. Nesta medida, afigura-se como desejável a inscrição, em Planos Sectoriais, dos principais critérios que, em todo o território nacional ou em partes do mesmo, presidem à concessão dessas autorizações. Seria esta a forma idónea de limitar, através da definição de grandes balizas qualitativas e/ou quantitativas, a ampla discricionariedade que se reconhece ao Ministro da Economia no decurso do procedimento de autorização, bem como, simultaneamente, de inscrever opções que deveriam ser respeitadas aquando da elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

Estes instrumentos podem não ser, no entanto, sobretudo nos casos em que intervenham pequenas e médias unidades de distribuição, os mais operativos, pois, pela escala e pela autoria, muito facilmente se revelarão inadequados quando deparados com as solicitações concretas e territorialmente delimitadas. Há quem defenda, por isso, a elaboração, a nível local, de cartas de ordenamento da actividade comercial em todo o território nacional, como sucede já de forma pioneira em Lisboa. Estas cartas, muito embora possam vir a configurar documentos de grande utilidade — na medida em que visam orientar, no sentido nelas inscrito, as iniciativas dos actores do urbanismo comercial —, encontrar-se-ão, no actual desenho do nosso quadro normativo, desprovidas de carácter vinculativo.

Solução diferente seria indefensável, pela ausência de tipificação legal destes instrumentos de planeamento e pelas limitações que decorrem, em matéria comercial, para as atribuições das autarquias locais, já que a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, lhes veda qualquer intervenção no domínio comercial, o que em certa medida se explica pela incidência espacial de alguns estabelecimentos comerciais — precisamente aqueles cuja implantação levanta mais questões jurídicas — exceder, com facilidade, a área administrativamente retalhada de um só município, bulindo, portanto, com interesses manifestamente supra-locais.

Este argumento necessita, porém, de ser temperado pela constatação de que outras políticas que interessam à dinamização do comércio e à sua adequada localização dependem de uma actuação local. Mencionamos, ainda que sem ser a título exaustivo, as atribuições das autarquias locais relativas ao ordenamento do território e urbanismo, à habitação, ao ambiente, aos transportes, à promoção do desenvolvimento, ao património e cultura, à defesa dos consumidores e à polícia municipal²⁸.

A nível de regime proposto, tem-se entendido que estas cartas de ordenamento da actividade comercial devem ter como grandes objectivos a estruturação da actividade comercial, por forma a assegurar a representatividade e o equilíbrio entre as diferentes formas de comércio e espaços comerciais, e o asseguramento de um bom funcionamento do espaço urbano e de condições de abastecimento adequadas para todos os consumidores, devendo, igualmente, servir como um documento prospectivo que contenha as balizas de uma reflexão permanente sobre as mudanças que se vão operando no sector e no espaço urbano de referência. Para tanto, estas cartas devem: identificar os espaços comerciais por tipologia, dimensão, diversidade, especialidade e qualidade; identificar, igualmente, as áreas onde a actividade comercial deve ser estimulada, consolidada ou interdita; definir os índices



comerciais, ramos e formatos a privilegiar nos espaços comerciais e/ou classes de espaços urbanos; avaliar a área comercial instalada face à população a servir no presente; definir o acréscimo previsível de espaço comercial; identificar as áreas de intervenção prioritária e/ou mais detalhada; e explicitar os critérios de apreciação de empreendimentos comerciais acima de uma dada área de construção²⁹.

Se da exposição precedente relativa aos instrumentos de *planificação urbanística* e *planificação comercial* resulta estarmos perante dois tipos de planificação diversos, pelo seu conteúdo, procedimento e teleologia, não se pode negar que os pontos de intersecção entre ambos são muito fortes, o que impõe no sentido de um seu tratamento que privilegie os elementos que os aproximam e não que acentue as notas que os separam. Esta linha de rumo decorre, de igual modo, da constatação de que, logicamente, as decisões de localização não se podem multiplicar, em sentidos diversos, consoante se trate de promover um correcto ordenamento do território ou de viabilizar, numa perspectiva concorrencial, a implantação de novos estabelecimentos comerciais, nem a dimensão admissível dos estabelecimentos num mesmo espaço pode diferir tendo em conta, por um lado, a inserção na envolvente e, por outro, as necessidades dos consumidores e as perspectivas de desenvolvimento económico.

Nesta medida, há que ter em atenção, antes de mais, a conjugação e articulação necessária entre estas duas ordens de interesses que, como já vimos, se encontram intimamente imbrincadas, por forma a proceder a uma regulação unitária do território.

Estas relações de articulação entre a *planificação comercial* e *planificação urbanística* são, em Portugal, de índole múltipla. Assim, a uma obrigação de adequação que, em qualquer caso, impenderia a favor da planificação urbanística, — pois, na medida em que se trata de uma regulamentação geral, já operou uma primeira ponderação de todos os interesses públicos e privados relevantes que se centram no uso de um espaço determinado³⁰—, opõe-se um modelo mais flexível de ordenamento do território.

De acordo com o princípio de hierarquia dos planos, os Planos Municipais de Ordenamento do Território devem ser compatíveis, ou serem compatibilizados, com os Planos Sectoriais existentes ou supervenientes. Esta imposição resulta do artigo 10.º, n.º 3, da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, onde se considera que os Planos Sectoriais vinculam as entidades competentes para a elaboração e aprovação de Planos Municipais de Ordenamento do Território relativamente aos quais tenham incidência espacial, devendo ser assegurada a compatibilidade entre os mesmos. E deriva também do artigo 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, onde se prevê que estes — “devem acautelar a programação e a concretização das políticas de desenvolvimento económico e social e de ambiente, com incidência espacial, promovidas pela administração central, através de planos sectoriais”, e, bem assim, do artigo 25.º, n.º 1, deste mesmo Decreto-Lei, que estabelece que os Planos Sectoriais devem indicar quais as formas de adaptação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território preeexistentes determinadas pela sua aprovação.

No entanto, este mesmo diploma mitigou esta relação de hierarquia, ao permitir, no artigo 80.º, n.º 3, alínea b), que um Plano Director Municipal possa ser ratificado, não obstante a desconformidade³¹ com um Plano Sectorial, nas situações em que o seu conteúdo tenha sido objecto de parecer favorável da entidade responsável pela elaboração desse mesmo Plano Sectorial, no âmbito da comissão mista de coordenação.

Note-se, todavia, que também a elaboração de um Plano Sectorial, considerado pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, como um instrumento integrante do sistema de gestão territorial, no qual assenta a política de ordenamento do território e de urbanismo, se deve guiar por um princípio de coordenação externa, previsto, em geral, no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro. Assim, para além de a sua elaboração dever ser acompanhada pelas autarquias locais cujos territórios estejam incluídos no respectivo âmbito

de aplicação e, quando a pluralidade dos interesses o justificar, por uma comissão mista de coordenação (artigo 39.º), deve igualmente identificar e ponderar “os planos, programas e projectos, designadamente da iniciativa da Administração Pública, com incidência na área a que respeitam, considerando os que já existam e os que se encontrem em preparação, por forma a assegurar as respectivas compatibilizações” (artigo 38.º, n.º 3).

Quanto às cartas de ordenamento da actividade comercial o problema da articulação não se coloca, por ora, com tanta acuidade, uma vez que, como foi dito, são instrumentos de cariz meramente indicativo. Mas o exemplo europeu pode revelar-se frutífero no fornecimento de novos modelos de ordenamento da actividade comercial, que se centrem numa perspectiva multipolar, *i.e.*, que se desdobrem em vários níveis – nacional, regional e local – de intervenção e se fundem em instrumentos de planificação vinculativos. A ser este o caso, e não se optando por um modelo de integração, à semelhança do que acontece actualmente em Itália, não podemos deixar de entender, como posição de princípio, que a *planificação urbanística* se deve encontrar numa relação de supra-ordenação relativamente à *planificação comercial* feita a nível local.

Todavia, não se deve, de igual modo, esquecer que as prescrições urbanísticas podem ser de múltipla natureza ou ter força normativa dispar, o que introduz modelações nas relações entre planos urbanísticos e planos comerciais. Como refere Morbidelli, se o plano urbanístico apenas prevê uma zona de desenvolvimento comercial ou uma área destinada preferencialmente à instalação do comércio, apenas exerce uma função de “indirizzo”, deixando uma margem de actuação bastante ampla ao planificador comercial. Por outro lado, se as normas urbanísticas afectam directamente certos edifícios à prossecução da actividade comercial ou, pelo contrário, impossibilitam a utilização de determinados edifícios ou zonas para essa mesma finalidade (ou para certo tipo de actividades comerciais), estas normas, imediatamente aplicáveis, não podem deixar de ser “transpostas” para o domínio comercial, impondo uma adequação estrita entre estes dois níveis de regulamentação³².

2.2.2. Projectos de Urbanismo Comercial

Entre o momento da planificação e o da execução concreta das regras de ocupação, uso e transformação do solo, pode ser intercalado um nível intermédio, associado à promoção de um urbanismo de tipo operacional, assente em zonas delimitadas que são objecto de uma consideração individualizada e específica³³. Este nível corresponde, entre nós, à aprovação de *projectos de urbanismo comercial*.

Trata-se, muito sucintamente, de programas de incentivos com uma forte componente contratual, que visam, sobretudo através da canalização de fundos provenientes da Comunidade Europeia, modernizar o comércio e a qualidade do *urbanismo comercial português*.

Neste domínio, ao primeiro Sistema de Incentivos para a Modernização do Comércio (SIMC) sucedeu-se, em 1994, o Programa de Apoio à Modernização do Comércio (PROCOM), que, no ano de 2000, com a aprovação do 3.º Quadro Comunitário de Apoio e do Plano Operacional da Economia, foi substituído, embora com poucas inovações, pelo Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial (URBCOM).

O PROCOM³⁴ e, actualmente, o URBCOM são instrumentos que tentam introduzir parcerias público-privadas, estimulando a utilização de mecanismos contratuais na área do *urbanismo comercial*. No entanto, muito embora a concessão de apoio seja formalizada através da celebração de um contrato (artigo 31.º da Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio), o procedimento contratual e os termos do mesmo resultam quase integralmente de imposições regulamentares. De facto, a Portaria mencionada descreve exaustivamente o faseamento dos projectos (estudo prévio e qualificação do projecto, estudo global, consulta pública e apresentação pública), seguindo-se a apresentação de candidaturas por parte dos



promotores. Nela se definem, igualmente, os critérios de elegibilidade do promotor e do projecto e da sua eventual selecção, bem como a natureza, taxas e limites dos incentivos não reembolsáveis a conceder a cada promotor.

A responsabilidade última pelos projectos de urbanismo comercial é cometida ao Ministro da Economia, por intermédio da Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência (DGCC) e do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)³⁵.

No entanto, são, ao todo, quatro os parceiros dos projectos de urbanismo comercial neles chamados a participar: o Ministério da Economia, as Câmaras Municipais, as estruturas associativas de comércio e os comerciantes que, nos termos do artigo 3.º da Portaria, deverão necessariamente ser microempresas ou pequenas e médias empresas. Enquanto promotores, os comerciantes intervêm no que especificamente se refere os espaços comerciais, sendo elegíveis alguns projectos de modernização das actividades empresariais existentes (e do estabelecimento em que elas se inscrevem), de desenvolvimento de novas actividades e de eventual criação de novas empresas; as Câmaras Municipais assumem responsabilidades na parte de arranjo e intervenção nos espaços públicos que tornem a zona de intervenção mais atractiva e funcional; e as estruturas associativas de comércio comprometem-se quanto à realização de acções de animação, divulgação e promoção relacionadas com as actividades empresariais objecto do projecto e de acções de formação profissional.

Ao invés, outros actores de comércio não são associados a estes projectos, como acontece com os consumidores, ou associações que os representam. De facto, não lhes é reconhecida uma qualquer intervenção qualificada neste procedimento, podendo, contudo, intervir em sede de consulta pública, nos termos do n.º 5 do artigo 6.º da Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio.

Os projectos em apreço têm o mérito de requalificar o espaço urbano intervencionado e os estabelecimentos aí localizados, a par da promoção de acções de animação que visam “tornar visível” esse espaço, aliando uma dimensão económica, uma dimensão urbanística e uma dimensão de animação.

Porém, são-lhes apontadas diversas insuficiências, uma vez que continuam a considerar pontual e fragmentariamente um espaço urbano determinado. Assim, como nota Margarida Pereira, ao abrigo destes projectos não são financiados investimentos essenciais para a consecução dos objectivos do *urbanismo comercial*: não se resolvem os problemas do estacionamento na área de intervenção ou perto dela; não se processa uma adequada reorganização da circulação, na medida em que ela não pode ser pensada de forma circunscrita e desagregada do restante espaço urbano; apenas se procede à recuperação física do edificado na estrita medida da existência e delimitação física dos estabelecimentos comerciais (limitando essa recuperação, a mais das vezes, ao nível do rés-do-chão); e limitam-se as intervenções às funções por ele abrangidas, excluindo as demais funções urbanas que encontram ou devem encontrar a sua sede no centro urbano (habitação, equipamentos, e outros serviços)³⁶.

Torna-se deseável, portanto, que a disciplina das unidades comerciais seja, cada vez mais, associada à disciplina de outros tipos de actividades, nomeadamente as respeitantes a recintos de espectáculos e divertimentos públicos, restaurantes e estabelecimentos hoteleiros e, em geral, a espaços de lazer e turismo. Conscientes desta necessidade, verificou-se o alargamento, por despacho conjunto do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e do Ministro da Economia de 17 de Março de 1997 (publicado no *Diário da República*, II Série, de 5 de Abril de 1997), do âmbito de aplicação do PROCOM a áreas tipicamente de serviços, como sejam a restauração, lojas de bebidas, barbearias, cabeleireiros e salões de beleza, tendo este alargamento sido expressamente confirmado pela Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio, relativa ao URBCOM. Além disso, esta portaria permite, no artigo 3.º, n.º 4, que sejam abrangidos, a

título excepcional, projectos de investimento promovidos por empresas de outros sectores de actividades, mediante despacho do Ministro da Economia, e desde que, por proposta do IAPMEI, sejam devidamente fundamentados os seus efeitos de carácter relevante para o projecto global.

2.2.3. *Implantação de Estabelecimentos Comerciais*

No âmbito pontual da consideração da concreta localização e implantação de um estabelecimento comercial, o figurino da legislação portuguesa é bastante complexo. De facto, os requisitos legais para que essa implantação seja possível diferem consoante o pedido formulado, em especial tendo em conta a dimensão do estabelecimento em apreço, podendo caracterizar-se o *urbanismo comercial* português, a este nível, como comungando de uma matriz bipolar.

Assim, quanto aos estabelecimentos comerciais de pequena e média dimensão, vale, de forma mais vincada, o princípio da liberdade de empresa, não lhes sendo aplicáveis mais condicionamentos do que os estabelecidos a nível de direito do urbanismo geral³⁷.

No inverso, existe, em Portugal, regulamentação específica relativa à implantação de grandes superfícies comerciais, designadas pelo diploma que actualmente rege esta matéria (Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto³⁸) *unidades comerciais de dimensão relevante* (UCDR).

Nos termos do artigo 3.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto, esta expressão designa o estabelecimento, considerado individualmente ou no quadro de um conjunto pertencente a uma mesma empresa ou grupo, em que se exerce a actividade comercial e que cumpre os demais requisitos previstos no artigo 4.º deste diploma. Esta noção poder-se-ia revelar problemática, se se considerasse como estabelecimento o conjunto de meios ou factores, essenciais e acessórios, corpóreos e incorpóreos, de que o seu titular se serve para exercer a actividade comercial, uma vez que não seria por ela englobada, pelo menos em geral, a figura dos centros comerciais. No entanto, pelo próprio conjunto de definições presentes no artigo 3.º, resulta claro que estabelecimento, para efeitos desta lei, não se confunde com empresa, e que designa o local em que se exerce uma dada, ou simultaneamente várias, actividades comerciais. Assim, estabelecimento encontra-se aqui no sentido físico de equipamento ou de edifício, o que permite englobar um conjunto mais amplo de formas comerciais no âmbito de aplicação desta lei.

As especiais cautelas que rodeiam a instalação e modificação destes estabelecimentos justificam-se pela necessidade de evitar a total descaracterização do tecido comercial tradicional e a sua substituição por novos centros e formas de comércio, bem como pela manutenção de relações de concorrência e competitividade leais entre os vários actores comerciais.

Não se visa, pelo menos como pressuposto de partida, dificultar, ao máximo, a actuação do promotor de uma *unidade comercial de dimensão relevante*, mas assegurar que a sua implantação não afecte, de forma excessiva, as unidades comerciais de pequena e média dimensão que já existam ou que se queiram implantar no mercado³⁹. Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto, estabelece que 30% do produto das coimas, decorrentes de contra-ordenações nele estabelecidas, revertem para um fundo a favor do pequeno comércio tradicional, o que corrobora a preocupação inscrita no preâmbulo de “promoção de um efectivo ajustamento estrutural nas condições de competitividade das empresas de comércio e distribuição”.

Ao mesmo tempo, por intermédio das especiais exigências estabelecidas neste diploma pretende-se contribuir para a “descentralização” da *urbe*, promovendo a criação de territórios urbanos multipolares, em que os centros de comércio se multiplicam em número e em natureza, assumindo, nesta sede, particular relevo o conceito, recente entre nós, de gestão de “centros comerciais a céu aberto”.



Por outro lado, a actividade de regulação comercial justifica-se numa perspectiva de “serviço”, no sentido de que, tratando-se de uma actividade de interesse económico geral, o fim a seguir não deve ser, integralmente pelo menos, a procura do máximo lucro e do maior crescimento económico possível, mas também a satisfação das necessidades de todos os consumidores.

A definição das estruturas empresariais de distribuição que se encontram incluídas na noção fulcral de *unidades comerciais de dimensão relevante* (enumeradas numa pluralidade de alíneas do artigo 4.º) não depende apenas de um critério quantitativo (área de venda contínua), mas também de critérios qualitativos, que se referem ao tipo de comércio a implantar (por grosso ou por retalho, alimentar, não alimentar ou misto) e à área de venda acumulada no território nacional da empresa ou grupo em questão.

Esta complementariedade de critérios encontra a sua justificação no preâmbulo do diploma, uma vez que se pretende passar de uma abordagem centrada na dimensão da área de venda de cada estabelecimento considerado isoladamente para uma abordagem centrada na dimensão e poder de compra e venda das estruturas empresariais, evitando, assim, o surgimento de artificialismos induzidos por regulamentos casuísticos rígidos. Logo, pretendeu-se uma ruptura, ao menos parcelar, com os anteriores Decretos-Leis n.º 190/89, de 6 de Junho, e n.º 9/91, de 8 de Janeiro, que consideravam grandes superfícies comerciais as infra-estruturas de comércio a retalho e por grosso com uma superfície comercial útil, i.e., a superfície destinada à venda e acessível ao público —, superior a 3.000 m², e com o Decreto-Lei n.º 258/92, de 20 de Novembro, parcialmente alterado pelo Decreto-Lei n.º 83/95, de 26 de Abril, que, por forma a abranger os formatos dos centros comerciais, considerava grandes superfícies comerciais os estabelecimentos de comércio a retalho ou por grosso que dispusessem de uma área de venda contínua superior a 2.000 m², ou que, não dispondo dessa área, integrassem, no mesmo espaço, uma área de venda superior a 3.000 m². Pela regulamentação actualmente em vigor, são consideradas UCDR os estabelecimentos que, alternativamente: sendo de comércio a retalho alimentar ou misto, disponham de uma área de venda contínua, de comércio a retalho alimentar, igual ou superior a 2.000 m²; sendo de comércio a retalho não alimentar, disponham de uma área de venda contínua igual ou superior a 4.000 m²; sendo de comércio por grosso, disponham de uma área contínua igual ou superior a 5.000 m²; sendo de comércio a retalho alimentar ou misto, pertençam a uma empresa ou grupo que detenha, a nível nacional, uma área de venda acumulada, de comércio a retalho alimentar, igual ou superior a 15.000 m²; sendo de comércio a retalho não alimentar, pertençam a uma empresa ou grupo que detenha, a nível nacional, uma área de venda acumulada, de comércio a retalho alimentar, igual ou superior a 25.000 m²; ou, sendo de comércio por grosso, pertençam a uma empresa ou grupo que detenha, a nível nacional, uma área de venda acumulada, de comércio a retalho alimentar, igual ou superior a 30.000 m².

Sempre que um dos critérios descritos se encontrar preenchido, sucede-se uma multiplicidade de exigências, corporizadas em actos administrativos parcelares, que têm de concordar entre si na permissão do resultado jurídico pretendido pelo requerente.

Assim, a intervenção dos poderes públicos, nesta matéria, concretiza-se, em parte, num procedimento de autorização prévia (que, em certas situações, se se tratar de formas de modernização empresarial das unidades de comércio tradicional, pode ser dispensado), da responsabilidade do Ministro da Economia, instruído com um parecer da Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência. Esta opção jurídica retoma a solução do primeiro diploma que se ocupou desta realidade (Decreto-Lei n.º 190/89, de 6 de Junho)⁴⁰, o que demonstra a tendência para uma centralização das questões de *urbanismo comercial*, após um interregno no qual, por força do Decreto-Lei n.º 258/92, de 20 de Novembro, alterado parcialmente pelo Decreto-Lei n.º 83/95, de 26 de Abril, se reconhecia ao Ministro que

tutela o sector do comércio uma mera actuação ratificativa ou de cariz aposteriorístico. A escolha da designação de autorização, como sucede no direito francês, pode ser vista como uma escolha intencional do nosso legislador, que pretendeu, desta forma, salvaguardar, na maior medida possível, a liberdade de iniciativa económica privada, perante as considerações de interesse público que neste domínio relevam. Ainda neste sentido, prevê o n.º 4 do artigo 10.º que, havendo dever legal de decidir, a falta de decisão expressa faz presumir o deferimento tácito do pedido de autorização prévia.

Todavia, ao contrário do que sucede no domínio urbanístico, em que a licença ou autorização de construção, ao ser precedida por um Plano de Pormenor ou por um alvará de loteamento que já introduzem uma regulamentação de detalhe na área em questão, se limita a conformar, em concreto, a situação jurídica da mesma, a autorização comercial, na ausência de uma *planificação comercial* de nível regulamentar e de aplicação imediata, opera a primeira ponderação dos diversos interesses co-envolvidos na implantação ou modificação de uma superfície comercial, assumindo, por isso, um cariz marcadamente inovatório e não meramente complementar.

Os critérios que devem ser ponderados antes da tomada de decisão de autorização, inscritos no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto, estão formulados de uma forma ampla e concretizam a maioria das preocupações de cariz económico-social que a implantação destas superfícies levanta, quais sejam: a coesão e a manutenção ou promoção do equilíbrio da estrutura comercial existente; a adequação às necessidades dos consumidores, no que respeita a uma oferta diversificada em termos de produtos, qualidade, serviços e horários; o nível de integração intersectorial do tecido empresarial; a competitividade e o desenvolvimento concorrencial do sector da distribuição; o nível de emprego na área de influência; e a qualidade do ordenamento do urbanismo comercial na região relevante.

Que características especiais, então, podem ser apontadas a esta autorização, tendo como co-natural elemento de comparação a licença ou autorização para realização de operações urbanísticas?

Pode-se, desde logo, afirmar que ela não é um instituto de direito do urbanismo, ainda que se debruce sobre a localização de um equipamento comercial e preceda necessariamente a emissão da licença ou autorização de construção, uma vez que os critérios que permitem fundar esta decisão de autorização são taxativos e visam o asseguramento de objectivos ligados ao desenvolvimento comercial e à regulação da concorrência, ainda que concretamente localizados. Desta forma, rejeita-se a possibilidade de duplicação da valoração dos mesmos motivos em dois procedimentos distintos, mas sem que se exclua, de todo, que alguns desses critérios surjam como uma das duas faces de "Jano". Referimo-nos, em especial, ao critério inscrito no artigo 8.º, n.º 1, alínea f), que inscreve, como possível motivo de indeferimento do pedido de autorização comercial, a consideração do nível de desenvolvimento e a qualidade do urbanismo comercial e que, nos termos dos artigos 24.º, n.º 2, alínea a), e n.º 3, e 34.º, n.º 3, alínea a), do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, pode, igualmente, constituir um motivo de indeferimento da licença ou autorização de realização de operações urbanísticas, na medida em que a sua permissão afecte negativamente a envolvente ou a adequada inserção no ambiente urbano.

Outra questão que assume relevo é a de saber se existe alguma relação de hierarquia ou de preclusão entre os motivos elencados no artigo 8.º, n.º 1. Analisando os termos em que este artigo se encontra formulado e tendo em consideração a implantação de uma unidade de comércio a retalho, nota-se que a determinabilidade destes critérios decresce ao longo do rol apresentado, com a excepção, a nosso ver, da determinação do nível de emprego na área de influência. No entanto, esta constatação não nos leva a pronunciar no sentido de que a apreciação destes critérios deve ser feita de forma individualizada, ponto por ponto, devendo a mesma, ao invés, consistir numa ponderação global das

vantagens e prejuízos que decorrem, efectiva ou potencialmente, da implantação da unidade em questão⁴¹. Contudo, tendo o Ministro da Economia definido os limites, desde que assumam cariz imperativo, das quotas de mercado real e previsional do conjunto das unidades comerciais de dimensão relevante, a nível nacional e na área de influência, conforme previsão do artigo 8.º, n.º 2, a superação dos mesmos não pode deixar de, por si só, conduzir à denegação da autorização prévia pretendida.

Este questionamento conduz, necessariamente, a um outro, que se prende com o grau de discricionariedade do acto administrativo de autorização prévia, nos termos em que ele se nos apresenta neste diploma. Apesar de uma das suas intenções deste diploma ter sido, assumidamente, a da redução dos elementos de ambiguidade nos critérios de decisão relativos à vertente comercial da autorização das *unidades comerciais de dimensão relevante*, este continua a ser um acto nitidamente com um conteúdo menos vinculado do que o das licenças ou autorizações urbanísticas. A razão prende-se, como já antevimos, com a ausência de grandes balizas, de natureza imperativa ou apenas de cariz indicativo, que permitam reduzir, em momento anterior ao da apreciação casuística de um projecto, a discricionariedade do órgão competente⁴².

Assim, continuando a inexistir um nível de planificação comercial que concretize, num primeiro momento, as preocupações que a instalação ou modificação de uma unidade comercial levanta, continuará a ser difícil conseguir, ao nível do procedimento de autorização, uma densificação mais precisa e uniforme, própria de uma verdadeira política de *urbanismo comercial*, dos critérios apresentados⁴³. Com a efectivação deste nível de planeamento, esta situação alterar-se-ia substancialmente, operando-se uma redução do espaço de discricionariedade. Tal não significa que o órgão competente para emanar esse título jurídico deje de ter um qualquer espaço de ponderação e decisão próprios, sobretudo quando as normas legais ou regulamentares em que se funda apelarem para avaliações técnicas e júizos de prognose, dificilmente sindicáveis em juízo. Mas essa possibilidade encontrar-se-ia, neste caso, fortemente balizada, quantas vezes por limites quantitativos (em regra flexíveis), sendo agora os parâmetros da revisão judicial mais densos e o seu controlo mais efectivo.

Embora funcionando com outros pressupostos, este mesmo decreto-lei inscreve, no seu artigo 5.º, um procedimento de comunicação prévia, efectuada junto da Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência, para a instalação ou modificação de estabelecimentos comerciais que não são individualmente considerados de dimensão relevante, mas nos quais a área de venda acumulada a nível nacional das empresas ou grupos que os detenham ou pretendam instalar se aproxime da área necessária para serem qualificados de *unidades comerciais de dimensão relevante*. Tanto as unidades comerciais sujeitas a autorização prévia como as subordinadas a comunicação prévia deverão ser objecto de registo na Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência.

Ainda como forma de demonstrar a intersecção existente entre as vertentes económica e urbanística do *urbanismo comercial* e, em especial, o relevo que a localização dos estabelecimentos assume como factor de competitividade das empresas, o Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto, estabelece, no seu capítulo terceiro, um procedimento de aprovação de localização, que se corporiza, em qualquer caso⁴⁴, na emissão de um parecer pela Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território (DRAOT) competente, a homologar, na sequência da Lei Orgânica do XV Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de Maio, pelo Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, sempre que a área não se encontre abrangida por Plano de Urbanização, Plano de Pormenor ou alvará de loteamento, ou com eles não se conforme. Idêntica solução decorre, em geral, do disposto no artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, em que se prevê a dispensa de autorização prévia de localização que, nos termos da lei,

deveria ser emitida por parte de órgãos da administração central, quando as obras se situem em área abrangida por Plano de Urbanização, Plano de Pormenor ou licença ou autorização de loteamento em vigor, que expressamente a afecte ao uso proposto.

Este parecer deve, nos termos do artigo 15.º, atender ao enquadramento urbanístico, à influência das possíveis alterações de tráfego no equilíbrio zonal e regional e às consequências da implantação para um correcto ordenamento do território, bem como, de um ponto de vista ambiental, à integração paisagística do estabelecimento na área envolvente, à gestão dos efluentes líquidos e resíduos sólidos nele gerados, bem como aos valores do ruído resultantes da sua entrada em funcionamento. Segundo o disposto no artigo 14.º, n.os 11 e 12, a falta de parecer após o decurso do prazo da sua emissão faz presumir o seu sentido favorável, assumindo o parecer, após a homologação, carácter vinculativo.

As autoridades locais competentes para a autorização ou licenciamento de cariz urbanístico não podem, nos termos do artigo 15.º, praticar esses actos sem que os projectos em questão tenham merecido aprovação da Administração central e, caso essa aprovação esteja condicionada a determinados parâmetros de efectivação, só o podem fazer depois de comprovado o seu cumprimento.

Num segundo momento que, portanto, acresce à necessidade de autorização ou comunicação prévia e, nas hipóteses descritas, desta aprovação de localização, a realização de operações urbanísticas, respeitantes à instalação ou modificação dos estabelecimentos comerciais, depende de licenciamento ou autorização administrativa, de competência municipal, nos termos gerais previstos no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação. No artigo 37.º deste decreto-lei, determina-se que as operações urbanísticas que careçam da aprovação da Administração central não ficam dispensadas de licença ou autorização administrativa municipal. Aliás, esta é uma condição de procedência do pedido de licenciamento ou autorização formulado, sendo que se for aprovada uma licença ou loteamento sem que o requerente tenha apresentado documento comprovativo da Administração central, esse acto administrativo será nulo, nos termos do artigo 68.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro.

Neste caso, tanto se pode tratar da obtenção de uma licença ou autorização de realização de obras de edificação, como de uma licença ou autorização de alteração de uso de edifícios, pois, muito embora a instalação de *unidades comerciais de dimensão relevante* seja normalmente feita em edifícios especialmente construídos para o efeito⁴⁵, nada impede que sejam instaladas em edifícios que estavam afectos a outros usos, *maxime* industrial (pense-se na reconversão de edifícios industriais de qualidade arquitectónica incontestável). Nem sempre, porém, será necessária uma licença ou autorização deste tipo, uma vez que, tendo estes actos carácter real, uma modificação de cariz subjectivo não desencadeia um procedimento de cariz urbanístico, nem o desencadeia uma mudança de ramo de comércio que não tenha reflexos a nível de ordenamento urbanístico. Por seu turno, a autorização prévia, de natureza comercial, assume uma marcada natureza pessoal, uma vez que, nos termos do artigo 3.º, alínea f), do Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto, a alteração da entidade titular da exploração é uma modificação relevante para efeitos de desenca-deamento do respectivo procedimento. Outra solução seria indefensável, quando a qualificação de uma “*unidade comercial de dimensão relevante*” não depende apenas da dimensão do estabelecimento, mas igualmente da área de venda acumulada das empresas ou grupos que a detenham.

Por último, enquanto, em geral, o início de actividade de um estabelecimento comercial depende da emissão de uma licença ou autorização de utilização, de carácter municipal, que, nos termos do n.º 2 do artigo 62.º do já citado Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, se destina “a verificar a conformidade da obra concluída com o projecto aprovado e com as condições do licenciamento ou autorização”, as *unidades comerciais de dimensão relevante*



carecem, ainda, de uma licença ou autorização de funcionamento, da responsabilidade da Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência, que é necessariamente precedida de vistoria⁴⁶ e se destina a “verificar se foram cumpridos os requisitos que fundamentaram a autorização”, como decorre do artigo 17.^º do Decreto-Lei n.^º 218/97, de 20 de Agosto. No entanto, a licença de funcionamento destas unidades só pode ser concedida mediante a exibição do alvará de licença ou de autorização de utilização (camarária), nos termos do artigo 40.^º, n.^º 3, do Decreto-Lei n.^º 555/99, de 16 de Dezembro.

São, enfim, previstas sanções, no quinto capítulo do Decreto-Lei n.^º 218/97, de 20 de Agosto, para os casos de inobservância da legislação respeitante à implantação de unidades comerciais de dimensão relevante. Essas sanções assumem natureza contra-ordenacional, sendo as infracções puníveis com sanções pecuniárias (que, quando se trate do não cumprimento do dever de requerer a autorização prévia, atingem os limites máximos previstos no regime geral das contra-ordenações), podendo, simultaneamente, ser aplicadas sanções acessórias. Estas são as sanções que, em geral, são combinadas para as infracções urbanísticas, ambientais e de legislação económica. Para além disso, podem ainda ser decretados o embargo, que implica a suspensão imediata, no todo ou em parte, dos trabalhos de execução da obra, a demolição da mesma, bem como a reposição do terreno, nos termos do artigo 23.^º do Decreto-Lei n.^º 218/97, de 20 de Agosto. Estas são medidas de tutela da legalidade, cujo desrespeito determina a prática de um crime de desobediência, previsto e punível nos termos do artigo 348.^º do Código Penal Português.

Adicionalmente, existem disposições específicas em matéria ambiental, no que se refere à submissão de operações de loteamento urbano, incluindo a construção de *unidades comerciais de dimensão relevante*, a avaliação de impacte ambiental, conforme disposto no anexo II do Decreto-Lei n.^º 69/2000, de 3 de Maio (alterado pelo Decreto-Lei n.^º 74/2001, de 26 de Fevereiro). A definição de *unidades comerciais de dimensão relevante*, para efeitos deste decreto-lei, não coincide, na íntegra, com a definição formulada pelo Decreto-Lei n.^º 218/97, de 20 de Agosto, pois, por seu intermédio, é adoptado um critério meramente quantitativo, distinguindo-se apenas entre os casos gerais que estão sujeitos a avaliação de impacte ambiental, quando a área da unidade for igual ou superior a 1.5 hectares, e aqueles que dizem respeito às unidades a implantar em zonas sensíveis (como sejam as áreas protegidas, os sítios da Rede Natura 2000, as zonas especiais de conservação e zonas de protecção especial e as áreas de protecção dos monumentos nacionais e dos imóveis de interesse público), que ficarão sujeitas a este procedimento, quando a área equivalha ou exceda 0.5 hectares.

Assim, como resulta da exposição precedente, a necessidade de tutela de múltiplos interesses públicos implica a previsão de procedimentos especiais, em que os actos se sucedem em cascata, emanados por entidades diversas, havendo uma independência de regulamentações provenientes de diversos quadrantes. Perde-se, assim, o carácter federador ou de concentração⁴⁷ que se costuma assinalar aos actos de licenciamento ou autorização urbanística, sem que se consiga, em contrapartida, celeridade na condução dos processos, poupança de recursos e certeza jurídica na solução final, que será sempre a resultante da conjugação dos vários procedimentos. Com a consequência inevitável de que se afasta um elemento relevante de atracção do investimento comercial e se cerceia a eficiência da actuação da Administração, se não mesmo a protecção da confiança legítima dos particulares⁴⁸.

Seria, porventura, deseável, neste e noutras casas similares, que se previsse, no ordenamento jurídico português, uma autorização de implantação especial para projectos de equipamento comercial de dimensão apreciável em meio urbano, que congregasse, num só, todos os controlos parcelares mencionados, criando-se, por esta via, um procedimento de licenciamento mais aligeirado e célere, que estimulasse e permitisse uma mais fácil regulação da realização de investimentos nesses meios⁴⁹.

3. Urbanismo Comercial e Política de Renovação Urbana

Tendo por base os dados normativos que, ao longo deste texto, foram sendo trazidos à colação, não se podem negar as íntimas ligações que a política de *urbanismo comercial* — animada, embora não exclusivamente, por imperativos de concorrência —, apresenta com a política de *renovação urbana*.

Em matéria de *urbanismo comercial*, como já vimos, quer o Programa de Apoio à Modernização do Comércio (PROCOM), quer, actualmente, o Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial (URBCOM), assumiram como função dinamizar o comércio nas cidades. Estes *projectos de urbanismo comercial*, segundo o artigo 2.º da Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio, visam intervir em “áreas limitadas dos centros urbanos com características de alta densidade comercial, centralidade, multifuncionalidade e de desenvolvimento económico, patrimonial e social”.

Destinam-se, portanto, e em especial, à redinamização de áreas que são tradicionalmente consideradas áreas comerciais e, sobretudo, à revitalização dos centros históricos das cidades. A zona de intervenção dos projectos de urbanismo comercial pode, contudo, não coincidir com esses centros, uma vez que é definida caso a caso, mediante proposta elaborada pela Câmara Municipal e pela estrutura associativa de comércio, e apresentada à DGCC, integrando, nos termos do artigo 6.º, n.º 6, as Normas Específicas do Projecto Global de Urbanismo Comercial, aprovadas pelo Ministro da Economia. A limitação do âmbito geográfico destes projectos escudou-se num “efeito de demonstração”, que seria conseguido em outras zonas da urbe por eles não abrangidas, e que passariam a depender de iniciativa e financiamento privados. No entanto, tal efeito não tem sido conseguido em dimensão considerável, o que leva a repensar esta restrição geográfica, na medida em que pode funcionar nefastamente, introduzindo mais clivagens e desequilíbrios no território urbano.

Por isso, a tendência do direito do urbanismo actual vai, cada vez mais, no sentido de reanimar o quanto possível essas zonas urbanas, evitando a sua degradação, através da implantação ou beneficiação de unidades comerciais de pequena e média dimensão, contribuindo, assim, ainda que de forma indirecta, para a consecução dos desígnios da política de *renovação urbana*. Assim o reconhece o preâmbulo da mencionada portaria, que vê o *urbanismo comercial* “como um instrumento importante para promover o desenvolvimento das cidades e outros espaços urbanos de menor dimensão, em simultâneo com uma organização territorial mais equilibrada, activando e dinamizando sinergias entre o comércio e a defesa do património, sem esquecer o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos”.

Nesta medida, o fenómeno que se pode apelidar de “recentralização” ou retorno ao centro das cidades, muito deve ao fenómeno de dinamização ou revitalização comercial, pois, como refere Carlos Balsas, apesar de um centro de cidade, pela multifuncionalidade e mistura orgânica de funções que lhe anda associado ser mais do que um centro comercial, a verdade é que, “se perder a sua atractividade como centro de comércio, dificilmente pode sobreviver como um centro em sentido lato”, uma vez que “o comércio é claramente a sua componente essencial”⁵⁰.

Porém, apesar de se reconhecer um papel importante, senão mesmo imprescindível, a estes programas de *urbanismo comercial*, eles não são suficientes para se promover uma coerente política de renovação urbana. Isto porque ela se assume como uma política global que faz apelo a uma coordenação, que poderíamos apelidar de horizontal, entre várias intervenções sectoriais, de entre as quais destacamos as de urbanismo, de ambiente, de planeamento, de economia, de habitação e de política social.

Assim, no âmbito da política de renovação urbana incluímos as acções estruturadas,



objecto de planificação global, de iniciativa dos poderes públicos, com ou sem cooperação dos particulares (não englobando as ações, ainda que desejáveis, de exclusiva iniciativa e responsabilidade privadas), que visam a requalificação de zonas urbanas, de modo a adaptar o “existente” carecido de intervenção aos objectivos urbanísticos de melhoria das condições de vida e de multifuncionalidade dos espaços urbanos, bem como aos ensejos ambientais de melhoria da qualidade do ambiente urbano e sociais de disponibilização de habitações em condições condignas e de luta contra a exclusão social.

Deste modo, apesar de a sua intervenção imediata se centrar ao nível urbanístico⁵¹, a política de *renovação urbana* não se pode, todavia, bastar com a recuperação física dos imóveis ou espaços que se encontrem em manifesta violação dos ditames urbanísticos, sob pena de, desta forma, não se actuar sobre as causas estruturais dessa situação, quais sejam: o abandono de zonas tradicionais de comércio e serviços e a sua deslocação para outras zonas da *urbe*, a escassez do parque habitacional urbano em boas condições e a preços acessíveis e a acentuação das assimetrias sociais, acompanhadas pelo surgimento de fenómenos de segregação geográfica.

Portanto, cada vez mais se exige uma estratégia integrada das intervenções que resolva, nos centros históricos, o problema da descaracterização do seu tecido social (diminuição do número e envelhecimento dos residentes) e produtivo (desaparecimento de actividades tradicionais ou sua transferência para a periferia da urbe) e, nas zonas urbanas degradadas, a resolução dos problemas que configuraram situações claudicantes sob o ponto de vista urbanístico e social⁵². A política do *urbanismo comercial*, ainda que assumindo contornos específicos e dispor de instrumentos próprios, carece, portanto, de ser integrada numa estratégia global de *revitalização urbana*, por forma a potenciar, numa escala adequada, os seus próprios objectivos⁵³.

4. Pluralidade de Actores e Criação de Parcerias

É reconhecido, em geral, que o sucesso de qualquer intervenção urbanística depende, em grande medida, da convergência de interesses e da obtenção de sinergias entre os vários intervenientes e interessados, por forma a criar um projecto aglutinador, que seja visto verdadeiramente como “comum”.

Também neste domínio, como tivemos oportunidade de considerar quando nos referimos aos projectos de urbanismo comercial, é imprescindível uma actuação concertada dos vários actores comerciais — Administração central, Câmaras Municipais, estruturas associativas de comércio e empresas —, tanto mais que uma actuação das entidades públicas não conseguiria, sem a adesão e compromisso das entidades privadas, dinamizar o sector comercial na área de intervenção considerada⁵⁴.

Aliás, apesar de os projectos serem necessariamente globais e integrados, se fosse possível graduar a importância das actuações co-envolvidas no programa URBCOM, a das empresas seria, sem dúvida, a que mais visibilidade assume e que actua, de uma forma mais directa e imediata, sobre a alteração das dinâmicas comerciais na área de intervenção. Todavia, na avaliação feita dos projectos aprovados no âmbito do PROCOM observou-se, no cômputo global, uma pequena mobilização dos comerciantes locais, que se mantiveram, em grande medida, arredados da participação nestes projectos. Carlos Balsas justifica, ao menos parcialmente, esta fraca taxa de adesão, adiantando os seguintes motivos: fraca divulgação das vantagens resultantes do PROCOM; a falta de espírito empresarial dos comerciantes tradicionais portugueses; e vantagens pouco interessantes do sistema de incentivos.

Para tentar reverter esta flagrante situação de desinteresse, a Portaria n.º 113-A/2002, de 7 de Fevereiro, que alterou o inicial regime jurídico do URBCOM, inscreveu, no artigo 5.º, n.º 3, como condição de qualificação do projecto global, a previsão de uma taxa de adesão

comercial, na área de intervenção, igual ou superior a 50%. No entanto, a não satisfação desta condição não é verdadeiramente impeditiva do acesso a este sistema de incentivos, já que o artigo 24.º, n.º 6, admite que a taxa de adesão dos estabelecimentos seja inferior a esta percentagem, muito embora, neste caso, o limite do montante de investimento elegível do projecto promocional — que, em regra, é de 10% do montante do investimento total dos projectos empresariais da área de intervenção —, sofra uma redução de 30%.

De igual modo, já nos pronunciámos no sentido de uma intervenção mais intensa e institucionalizada dos consumidores. Assim, para além da mera consulta pública, de reuniões informais e da realização de inquéritos e amostragens, quer no domínio das políticas contratuais, quer, inclusivamente, em matéria de autorização e exploração de implantações comerciais, a sua participação torna-se imperativa, numa altura em que a relação indissociável entre comércio e consumo se altera e ganha novas valências, muito por força da própria modificação dos hábitos de consumo⁵⁵.

Mas a própria concepção de parceria presente nestes *projectos de urbanismo comercial* pode ser debatida e criticada, na medida em que se trata de um tipo de associação pouco consistente. Desde logo, por se lhes assinalar uma duração limitada — o prazo de duração dos contratos —, o que pode concorrer para que medidas que poderiam dar os seus frutos apenas a médio ou a longo prazos não sejam adoptadas ou, no caso de o serem, não sejam objecto de uma adequada monitorização e avaliação.

Por outro lado, considera-se que a descoordenação destes projectos, no sentido de que a cada parceiro é cometida uma específica área de intervenção, distinta e independente das demais, sem que lhes seja imprimida uma orientação global, não é, de todo, coerente com a necessidade de uma actuação concertada⁵⁶.

Esta despolarização resulta ainda mais agravada nas situações em que o *projeto de revitalização comercial* excede o desenho que a lei imprime aos projectos de urbanismo comercial referidos e se associe a outras políticas de renovação urbana, como a regeneração dos edifícios habitacionais, a melhoria do ambiente urbano e a redefinição da circulação, acessibilidades e transportes na cidade, uma vez que o número de actores, públicos e privados co-implicados, multiplica-se.

Ora, perante uma pluralidade de intervenções sectoriais e um amplo número de entidades envolvidas ou interessadas, há quem defenda a necessidade de criação de um gabinete de gestão de projecto e de um gestor de projecto em centro urbano ou gestor de projecto comercial⁵⁷. Esta estrutura de gestão pretende constituir uma forma de reacção contra o comportamento individualista dos comerciantes e um meio de promover a realização de acções comuns ou em benefício comum, visando, igualmente, a coordenação das várias actuações públicas de vários quadrantes⁵⁸.

No âmbito do URBCOM, prevê-se, apontando já neste sentido, a constituição de unidades de acompanhamento e execução (UAC), que têm como objectivo essencial, como o próprio nome indica, o acompanhamento e gestão do *projeto de urbanismo comercial* da área de intervenção. Trata-se, porém, nos termos do artigo 3.º, n.º 4, da Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio, de entidades de constituição facultativa, constituição essa que apenas poderá ser promovida por iniciativa das estruturas associativas. Quanto ao regime jurídico pelo qual se rege, esta figura revela-se ainda mais fluida, uma vez que o n.º 5 desse mesmo artigo determina que a sua forma de constituição e o acesso da mesma aos apoios previstos no URBCOM serão objecto de despacho do Ministro da Economia, ainda não editado.

Um último nível subjectivo de tomada em consideração do *urbanismo comercial* — agora tão-só a nível consultivo —, vinha sendo assumido pelo Observatório do Comércio (criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/98, de 23 de Abril, e objecto de sucessiva prorrogação pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.os 28/2000, de 17 de Maio, e 77/2002, de 11 de Abril), tendo, porém, sido extinto pela alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º



da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, e sendo o seu processo de extinção regulado pelo Decreto-Lei n.º 217/2002, de 22 de Outubro. Tratava-se de uma estrutura independente que visava “promover a investigação, a análise e a divulgação dos dados referentes à evolução da actividade comercial”, por forma a constituir um suporte do desenvolvimento integrado das actividades comerciais num mercado aberto e competitivo e assegurar uma “coexistência equilibrada e profícua dos diversos segmentos empresariais – micro, médias, pequenas e grandes unidades”.

Para tanto, contava, no seu conselho coordenador, com uma composição interdisciplinar, congregando entidades públicas (representantes da DGCC, do IAPMEI, do Instituto Nacional de Estatística, das Regiões Autónomas e da Associação Nacional de Municípios) e privadas (representantes do sector do comércio e serviços, agricultura, indústria, empresas de distribuição, dos trabalhadores e dos consumidores). O planeamento e coordenação efectua-dos pelo referido organismo era da responsabilidade de uma Unidade Técnica de Observação Permanente (UTOP), composta por um director técnico, nomeado por despacho do Ministro da Economia, e por um núcleo de apoio permanente de natureza técnico-administrativa.

Ainda assim, mesmo antes da extinção do Observatório do Comércio, havia quem defendesse a necessidade de criação de outras estruturas ligadas ao urbanismo comercial, nomeadamente a formação de uma associação nacional de centros urbanos que represente os múltiplos interesses que se agitam em torno dos mesmos e que “possa funcionar como um interlocutor privilegiado em tudo o que diga respeito aos centros, incluindo a possibilidade de influenciar tanto a integração e desenvolvimento de políticas territoriais a nível nacional, como dialogar a nível internacional com associações criadas com os mesmos fins, e mesmo integrar a Federação Europeia de Centros de Cidades”⁵⁹. Estas considerações surgem, agora, reforçadas, na falta de um qualquer “centro de reflexão” sobre as questões levantadas pela política de urbanismo comercial, ou pela sua ausência.

6. Urbanismo Comercial e Direito Comunitário

Não se pode dizer, de todo, que o direito comunitário tenha ignorado as questões ligadas ao *urbanismo comercial*. No entanto, por se tratar de um domínio que só se comprehende por referência ao espaço local e/ou regional e, já com alguma dificuldade, à totalidade do território nacional, pois está intimamente ligado à questão da implantação física desses estabelecimentos, a actuação das instituições comunitárias refere-se, em especial, à promoção da discussão sobre o sector comercial, à prossecução de uma política de defesa dos consumidores [artigo 153.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (doravante TCE)], ao reforço da política de coesão económica e social (artigo 158.º e ss. do TCE) e a uma actuação que se dirige, de forma particular, às pequenas e médias empresas.

De facto, através do Acto Único Europeu, foram incluídas no Tratado que institui a Comunidade Europeia preocupações referentes às pequenas e médias empresas, que justificam, a nível comunitário, as acções nacionais de manutenção, dinamização e modernização do comércio tradicional⁶⁰. Contudo, com o Tratado de Amesterdão a referência às pequenas e médias empresas foi retirada do capítulo referente à política social (encontrava-se, anteriormente, no artigo 118.º-A do TCE), mas uma menção paralela foi mantida no actual artigo 163.º (anterior artigo 130.º-F), relativo à política de investigação e desenvolvimento tecnológico. Tal não significa, porém, que o empenho da Comunidade nesta matéria tenha decrescido.

Aliás, de uma política empresarial de cariz mais iniciativo, em que o processo de convergência se dá, maioritariamente, por intermédio de instrumentos jurídicos não vinculativos, caminha-se, agora, para um verdadeiro estatuto jurídico europeu para as pequenas e médias empresas, tendo por base a constatação de que elas são fundamentais para o equilíbrio

e competitividade do tecido empresarial europeu, já que representam 90% do seu parque de empresas e dois terços dos postos de trabalho do sector⁶¹.

Em sentido coincidente, não é de negligenciar o empenho da Comunidade na promoção de um desenvolvimento urbano sustentável. O objectivo desta política emergente⁶² é o de tornar as cidades em pólos de crescimento económico e desenvolvimento regional, ao invés de causas de deseconomias ou de desequilíbrios na sua própria estrutura interna. Para tanto, são financiadas, por intermédio dos fundos estruturais, acções de *renovação urbana* ou, parcelarmente, de *urbanismo comercial* — como sucede, entre nós, com os projectos de *urbanismo comercial* —, o que permite concluir pela sua conformidade com os desígnios comunitários de uma mais visível e intensa coesão económica e social e do aumento do nível e qualidade de vida em todo o território da Comunidade.

Assim, para além de, ao abrigo do disposto no artigo 87.º, n.º 3, alíneas c) e d), do TCE — que se referem à possibilidade de serem considerados compatíveis com o mercado comum os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas ou destinados a promover a cultura e a conservação do património⁶³ —, serem admitidos auxílios estatais à actividade de pequenas e médias empresas, desde que compatíveis com as orientações comunitárias nesse domínio, também têm vindo a ser admitidos auxílios a empresas nos bairros urbanos desfavorecidos e auxílios com finalidade regional⁶⁴.

Ainda neste domínio, mas agora numa perspectiva positiva e não apenas de admissibilidade de uma derrogação à regra da proibição de auxílios estatais — vistos como mecanismos, em princípio, distorçores da concorrência —, assumiu especial relevo a iniciativa comunitária URBAN, adoptada em 2 de Março de 1994 pela Comissão das Comunidades Europeias [COM(94) 61 final], e que decorreu de 1994 a 1999, agora objecto de reedição para o período de 2000 a 2006, sob a designação de URBAN II.

Esta iniciativa comunitária visa intervir em zonas urbanas em dificuldades, que apresentem problemas de pobreza, exclusão e isolamento, por forma a promover a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes e a diversificação e equilíbrio das condições económicas dessa zona. As acções elegíveis devem ter um impacte global e prendem-se com a recuperação de infra-estruturas obsoletas, com acções de financiamento nos sectores económicos, em especial às pequenas e médias empresas do domínio do comércio e artesanato, e com medidas destinadas a combater a exclusão e a melhorar a qualidade do ambiente, como sucede com o arranjo dos espaços públicos e a relocalização de actividades indesejáveis por motivos ambientais⁶⁵.

Especificamente no que se refere à apreciação das regulamentações nacionais que impõem restrições à instalação das grandes superfícies comerciais, nomeadamente através da exigência de uma autorização específica de tipo comercial, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias já teve a oportunidade de se pronunciar pela sua conformidade com as regras comunitárias, o que acaba por constituir mais um elemento — ainda que indireto — do contributo comunitário para a manutenção das políticas nacionais de *urbanismo comercial*.

Num primeiro momento, porém, as respostas dadas pelo Tribunal de Justiça não deixaram de ser parcelares, na medida em que as suas decisões continuavam a permitir conjecturas quanto à admissibilidade, à luz do direito comunitário, destas medidas.

Assim aconteceu no acórdão *Gauchard*⁶⁶, em que se discutiu, no âmbito de um processo de reenvio prejudicial, a conformidade de algumas normas da “Lei Royer” com disposições do Tratado de Roma (TCE) e de direito comunitário derivado. A argumentação aventada, no Tribunal de Policia de Falaise (Calvados), pelo arguido, acusado de ter efectuado uma ampliação da sua área de venda sem ter obtido a autorização exigida para o efeito por lei, centrou-se, então, na violação do direito comunitário, alegando que a regulamentação



em apreço criava múltiplas discriminações entre as várias empresas comerciais, que eram por ele proibidas.

Ora, ainda que o Tribunal de Justiça tenha identificado, correctamente, que estava em causa uma questão de conformidade dessa legislação com o princípio da liberdade de estabelecimento, ajuizou que as disposições comunitárias não poderiam constituir um padrão de interpretação e de aferição da validade destas medidas, uma vez que, tratando-se de uma situação puramente interna, não se encontrava ao abrigo do direito comunitário. Assim, para o Tribunal, “a ausência de um qualquer elemento exterior a um quadro puramente nacional num caso concreto tem por efeito, tanto em matéria de liberdade de estabelecimento como nos restantes domínios, que as disposições do direito comunitário não se apliquem a essa situação”.

Estas conclusões foram reiteradas, sem que tivesse sido introduzido qualquer elemento inovatório, no acórdão *Beckaert*⁶⁷.

Foi, então, só com o acórdão LIDL Italia, que a admissibilidade destas medidas, cumpridos certos requisitos, resultou incontestável, desdobrando o Tribunal a sua argumentação em múltiplas frentes⁶⁸.

Assim, declarou que os artigos 3.º, alínea g), 5.º (actual artigo 10.º, em virtude da renumeração introduzida pelo Tratado de Amesterdão), 85.º e 86.º (actuais artigos 81.º e 82.º) do TCE não se podiam ter por violados, nem as regras de concorrência se podiam ter por falseadas em virtude do complexo italiano que previa uma planificação comercial imperativa e a participação, mediante parecer obrigatório, de um órgão colegial do qual faziam parte os representantes dos operadores comerciais já instalados no mercado nos procedimentos de elaboração dos planos e de autorização de implantação de novos estabelecimentos. Concluiu neste sentido, pois, muito embora estas disposições de direito comunitário originário lidas conjuntamente, imponham aos Estados-membros a obrigação de não adoptarem, nem manterem em vigor medidas, mesmo de natureza legislativa ou regulamentar, susceptíveis de eliminar o efeito útil das regras da concorrência, entendeu não se poder considerar que os pareceres emanados pelas Comissões Municipais configuram acordos, decisões ou práticas concertadas entre os operadores económicos, que tenham sido impostos ou favorecidos pelos poderes públicos, uma vez que os seus membros não actuam em representação de interesses sectoriais, mas exercem funções de peritagem em matéria de distribuição comercial. De igual modo, para o referido Tribunal, também não se pode considerar que os poderes públicos delegaram as suas competências, em matéria de autorização comercial, em operadores económicos privados, uma vez que a decisão continua a ser da competência do Presidente da Câmara Municipal respectiva, que se deve orientar apenas por critérios de interesse geral.

Por outro lado, o Tribunal considerou que esta regulamentação italiana também não confere aos diferentes comerciantes, considerados individualmente, uma posição dominante, nem ao conjunto dos comerciantes estabelecidos num município uma posição dominante colectiva, que seria caracterizada pela ausência de relações concorrenenciais entre eles. De facto, os impedimentos à implantação de novos comércios — e, portanto, de acesso ao mercado — não excluem que continuem a existir relações de concorrência entre os que já se encontram instalados, o que só ocorreria se as empresas estivessem suficientemente ligadas entre si para adoptar uma mesma linha de acção no mercado.

Quanto à pretensa violação do artigo 30.º do TCE (actual artigo 28.º), o Tribunal sentenciou que a regulamentação em causa não procedia a qualquer distinção segundo a origem das mercadorias distribuídas pelos estabelecimentos em causa e que era apenas suscetível de produzir na livre circulação das mercadorias efeitos restritivos demasiados aleatórios e indirectos para que a obrigação de obter essa autorização pudesse ser vista como um entrave ao comércio entre os Estados-membros.

No acórdão mencionado em último lugar, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias não ajuizou da contrariedade deste normativo com os preceitos relativos à liberdade de estabelecimento. Parece-nos, no entanto, que, sendo estas restrições aplicáveis ao acesso ou ao exercício de actividades não assalariadas, sem qualquer discriminação, tanto para nacionais do Estado do país de estabelecimento, como para nacionais dos demais Estados-membros, e visando os mesmos prosseguir, de modo proporcional, fins de interesse geral — que, inclusivamente, são objecto de incentivo e financiamento comunitários —, não são violados os actuais artigos 43.^º e ss. do TCE.

7. Conclusão

Após a descrição do quadro actual do direito das implantações comerciais em Portugal e da sua inserção no contexto europeu, estamos em condições de verificar que os olhares nem sempre são coerentes perante uma realidade que deveria ser considerada unitariamente. Assim, quando se considera a implantação de um estabelecimento comercial, a visão predominante é, ainda, a da independência entre as legislações urbanística e comercial, enquanto que os projectos de urbanismo comercial já comungam de uma perspectiva de complementaridade que se pretende ampliar no sentido da criação de verdadeiros programas de revitalização dos centros urbanos, que não são mais do que instrumentos da política global de renovação urbana.

Que propostas, então, e para além do que já ficou esparsamente dito, se podem formular no sentido da edificação de uma congruente moldura normativa do direito das implantações comerciais no nosso País?

A resposta a esta questão não pode ser unívoca e prende-se, sobretudo, com a definição de uma linha de rumo precisa neste domínio, da qual sejam retiradas as conclusões que se impõem. Aliás, esta definição impõe-se no nosso ordenamento jurídico ao nível regulamentar, uma vez que as relações entre planificação comercial (quase inexistente) e planificação urbanística (pouco talhada, no modelo actual, para dar resposta às questões de urbanismo comercial) necessitam de ser precisadas.

Desta forma, ou se mantém uma dualidade de regulamentações — o que, até agora, tem sido a opção dominante —, assente numa repartição de atribuições entre Administração central, com competência exclusiva a nível de política comercial, e autarquias locais, com competência a nível urbanístico, ou se prevê, na senda das novas tendências europeias, um sistema de regulamentação unitária das duas políticas⁶⁹.

Na primeira hipótese, deve proceder-se à elaboração de efectivos planos do sector comercial, com os quais os Planos Municipais de Ordenamento do Território se devem compatibilizar. É igualmente co-natural, neste sistema, a manutenção do sistema complexo de autorizações e licenciamentos que resultou exposto neste artigo e que tantos óbices coloca à implantação de estabelecimentos comerciais.

A segunda hipótese parece ser, a nosso ver, a mais adequada. Desde logo, por um motivo de índole prática: a dificuldade de recorte do quid specificum do urbanismo comercial, em confronto com as suas duas maiores fontes: a política comercial e o direito do urbanismo geral.

Neste caso, as relações de articulação entre planificação comercial e planificação urbanística seriam muito mais próximas, senão concentradas na aprovação de um mesmo instrumento de planificação da localização dos estabelecimentos comerciais. De igual forma, justificar-se-ia a previsão de uma licença ou autorização específica que aferisse a viabilidade do projecto apresentado em face de todas as disposições legais e regulamentares pertinentes. Por fim, os projectos de urbanismo comercial poderiam, com toda a propriedade, ser convertidos em projectos de revitalização das cidades, uma vez que a associação de actuações de



novos quadrantes seria sempre bem-vinda, ao adoptar-se uma lógica de integração em torno de um objectivo comum.

No entanto, reconhece-se a dificuldade de implementação desta orientação unificadora, uma vez que conta com o óbice da existência de dois actores públicos, responsáveis por actuações parcelares, e da necessidade de prever novas estruturas com competências consultivas e/ou decisórias e de composição policroma. Por um lado, esta abordagem implicaria o reconhecimento de uma mais lata margem de actuação, nesta matéria, às autarquias locais, nomeadamente em matéria regulamentar. Por outro, envolveria, muito provavelmente, ou a criação de um órgão consultivo que, composto por personalidades de vários quadrantes, públicos e privados, desse parecer sobre a implantação de *unidades comerciais de dimensão relevante*, ou, mesmo, a criação de uma entidade reguladora que dispusesse de competências decisórias neste domínio, por forma a imprimir-lhe uma orientação unitária consequente.

O dinamismo inerente a esta problemática não deixará, contudo, de fornecer novos modelos e novas propostas de solução para estas e outras perplexidades que, paulatinamente, vão surgindo, pelo que a conclusão formulada será sempre revisível perante a evolução, inexorável, da realidade comercial e da sua consideração por parte do quadro normativo vigente.



Fernando Alves Correia
Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra



Dulce Lopes
Assistente Estagiária da Faculdade de Direito da Univ. de Coimbra

¹ Este artigo tem como principal fonte de inspiração a participação no Colóquio Internacional de Louvain-la-Neuve, subordinado ao tema *Le Commerce et la Ville en Europe. Le Droit des Implantations Commerciales*, que decorreu em 28 e 29 de Setembro de 2001, no qual foi apresentado o relatório português elaborado pelo primeiro autor do presente escrito, o qual será seguido de perto, em vários pontos deste trabalho.

² Cfr., por todos, Teresa Barata Salgueiro, *Do Comércio à Distribuição. Roteiro de uma Mudança*, Oeiras, Celta, 1996. Por comércio ou por distribuição — termos estes que a nossa lei não distingue e tem vindo a acoplar em alguns diplomas — designa-se, em termos genéricos, a actividade profissional de aquisição de produtos para revenda. Para uma tipologia das actividades comerciais no direito português, cfr. o Decreto-Lei n.º 339/85, de 21 de Agosto.

³ Carlos José Lopes Balsas, *Urbanismo Comercial em Portugal e a Revitalização do Centro das Cidades*, Temas de Economia, Lisboa, GEPE, 1999, p. 77.

⁴ Nas palavras de Rui Braz Afonso e Pedro Guedes de Carvalho, “Revitalização integrada e dinâmica comercial dos centros urbanos das cidades médias”, *Comércio e Concorrência*, n.º 1, Março, 1998, p. 70. Nesta linha, desde o primeiro diploma que, em Portugal, se referiu ao licenciamento de supermercados (Portaria n.º 20 922, de 21 de Novembro de 1964), que se têm vindo a associar as preocupações com uma adequada localização dos estabelecimentos à sua própria subsistência económica.

⁵ Para maiores desenvolvimentos sobre o significado e alcance destas propostas, cfr. Carlos José Lopes Balsas, *Urbanismo Comercial*, cit., pp. 58-63.

⁶ Enrique Gómez-Reino y Carnota, “El urbanismo comercial”, in AA.VV., *Ordinamientos Urbanísticos. Valoración Crítica y Perspectivas de Futuro*, Gómez-Reino y Carnota (dir.), Madrid, Marcial Pons, 1998, p. 277. Para um relatório de síntese das regulamentações europeias a propósito do urbanismo comercial, cfr. Fernand Bouyssou, “La réglementation des implantations commerciales en Europe”, *Le Commerce et la Ville en Europe. Le Droit des Implantations Commerciales*, Les Cahiers du GRIDAUH, n.^o 6, 2002, pp. 51-64. Para um quadro mais completo dos regimes legais vigentes, nesta matéria, na Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grã-Bretanha, Grécia, Itália, Países Baixos, Portugal e Suíça, consultem-se os relatórios nacionais, reproduzidos na segunda parte daquela publicação (pp. 163-290).

⁷ A qualificação desta comissão como autoridade administrativa independente não resulta da letra da lei, mas as competências decisórias que lhe são reconhecidas e a tipologia da sua actuação, traduzidas na ausência de laços de dependência hierárquica, permitem que lhe seja reconhecida essa qualidade. Neste sentido, cfr. Pierre Létang, *Urbanisme Commercial*, Collection Guides, Paris, Le Moniteur, 1997, p. 109.

⁸ Cfr. Fernand Bouyssou, “La Réforme de l’urbanisme commercial”, *Actualité Juridique — Droit Administratif*, n.^o 10, 1996, p. 755.

⁹ Segundo Denis Richard [“Le renouveau de l’urbanisme commercial: la Loi du 5 juillet 1996”, *Droit et Ville*, n.^o 43, 1997, p. 175], a inclusão do emprego como elemento integrante do urbanismo comercial tem um duplo significado: a constatação de que o sector comercial e, em particular, as pequenas e médias empresas são susceptíveis de criar postos de trabalho e oferecer condições laborais atractivas, e, numa acepção mais operativa, que a concessão das autorizações deve ser recusada sempre que o projecto apresentado tenha um impacte negativo sobre o emprego na zona em questão.

¹⁰ Esta lei estabelece, concomitantemente, novos critérios de apreciação de uma operação de urbanismo comercial. Todavia, como refere Denis Richard [“Le renouveau”, cit., p. 182], eles não configuram se não instrumentos para determinar a conformidade com os princípios directores, devendo ser sempre reconduzidos a estes.

¹¹ Apesar de ter sido considerado por alguns o elemento mais importante desta alteração legal, tendo em vista o estabelecimento de uma verdadeira planificação comercial, é considerado, por outros, como o seu traço normativo mais impreciso. De facto, nem sequer resultam do texto da lei qual a entidade responsável pela elaboração destes planos, nem as grandes linhas que devem presidir a essa mesma elaboração, remetendo-se para posterior decreto do Conselho de Estado.

Cfr., neste sentido, Fernand Bouyssou, “La Réforme”, cit., pp. 757-758. Para maiores desenvolvimentos, cfr. Dominique Moreno, “Les schémas de développement commercial en France”, *Le Commerce et la Ville en Europe. Le Droit des Implantations Commerciales*, Les Cahiers du GRIDAUH, n.^o 6, 2002, p. 63-80 e “Le Commerce dans la nouvelle planification”, *Droit de l’Aménagement, de l’Urbanisme et de l’Habitat*, Paris, Dalloz, pp.95-105.

¹² Para maiores desenvolvimentos, cfr. Enrique Gómez-Reino y Carnota, “El urbanismo”, cit., pp. 278-280, e Erich Tilkorn, “Le système allemand”, *Le Commerce et la Ville en Europe. Le Droit des Implantations Commerciales*, Les Cahiers du GRIDAUH, n.^o 6, 2002, pp. 129-137.

¹³ Neste sentido, cfr. Enrique Gómez-Reino y Carnota, “El urbanismo”, cit., pp. 286-288.

¹⁴ Maria Alessandra Sandulli, “La planification commerciale en Italie”, *Le Commerce et la Ville en Europe. Le Droit des Implantations Commerciales*, Les Cahiers du GRIDAUH, n.^o 6, 2002, p. 87.

Dando conta desta situação, mas criticando-a numa perspectiva de desregulamentação económica, cfr. Luca Pellegrini, “Concorrenza e regolamentazione: la distribuzione commerciale”, in AA.VV., *Regolazione e Concorrenza*, Tesauro, Giuseppe/D’Alberti, Marco (orgz.), Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 92-97.



¹⁵ Neste sentido, Maria Alessandra Sandulli, “La planification”, cit., pp. 91-92.

¹⁶ Para uma enunciação dessas leis e uma descrição geral do seu conteúdo, consultar Iñigo Martínez de Pisón, “Urbanismo comercial: El régimen de apertura de grandes establecimientos comerciales en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista”, *Revista de Administración Pública*, n.º 145, 1998, pp. 367 e 385-386.

¹⁷ Todavia, a lei em apreço não se ocupou da questão central da coordenação da implantação dos grandes estabelecimentos comerciais com o disposto na legislação urbanística, que releva das competências exclusivas das Comunidades Autónomas. Cfr., neste sentido, Enrique Gómez-Reino y Carnota, “El urbanismo”, cit., pp. 291-292, nota 12.

¹⁸ De notar o acréscimo de visibilidade que foi deferida a esta matéria com o novo Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial, já que no Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, apenas se referia, no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), a “previsão de zonas destinadas a habitação, indústria e serviços”, olvidando as zonas destinadas ao comércio.

¹⁹ Margarida Pereira, “Novas dinâmicas de organização comercial. Reflexões para uma estratégia de actuação integrada”, *Comércio e Concorrência*, n.º 3, Maio, 1999, p. 101.

²⁰ Aliás, como bem nota Fernand Bouyssou [“Droit de l’urbanisme et développement économique et commercial”, *Actualité Juridique — Droit Administratif*, n.º especial intitulado Droit de L’Urbanisme. Bilan et Perspectives, 1993, p. 163], o zonamento urbano é cada vez mais uma técnica objecto de cerrada contestação, uma vez que o objectivo de evitar ghettos urbanos “préconise l’urbanisme de mixité «habitat-emploi» et souhaite imposer la présence de commerces dans les quartiers défavorisés”. Na mesma linha, acentua Fernando Alves Correia que, “a partir dos anos 60 do Século XX, começaram a ser sublinhados os aspectos negativos decorrentes da excessiva monofuncionalidade das diversas zonas da cidade e passou a defender-se que, na reestruturação das cidades, deve abandonar-se o sistema de zonas monofuncionais e criar áreas de uso misto, como, por exemplo, habitação, comércio e serviços, procurando-se uma «coexistência harmoniosa de funções», o que aponta para um zonamento plurifuncional das diferentes áreas da cidade”. Cfr. *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2001, p. 31 e 32.

²¹ Como refere Álvaro Domingues, no seu comentário ao primeiro painel do Forum *Comércio, Cidade e Qualidade de Vida*, realizado em Coimbra e na Curia, em 7 e 8 de Julho de 1999, os “projectos urbanos, pela simples razão de que correspondem a investimentos intensivos em áreas muito restritas, induzem fortes más-valias urbanas nos locais em que incidem, aumentando assim o carácter fragmentado e contrastante que caracteriza os territórios urbanos. Os critérios de equidade do velho plano holístico cedem aos critérios de eficiência e de rendibilidade do capital investido”. As intervenções neste forum encontram-se publicadas pela Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência, sob a designação “*Comércio, Cidade e Qualidade de Vida*”, edição não datada. Citada a p. 19 desta publicação.

²² Margarida Pereira, “O comércio na animação dos centros de cidade. Realidade ou mito?”, *Comércio, Cidade e Qualidade de Vida*, Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência, p. 52.

²³ Luís Felipe Alonso Teixidor, “Actividad comercial y planeamiento urbanístico”, *Sociedade e Território*, n.º 17, Setembro, 1992, p. 47.

²⁴ José Manuel Pérez Fernández, “La ordenación espacial del equipamiento comercial: planificación comercial, planificación urbanística”, in AA.VV., *El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Sosa Wagner*, Francisco (coord.), Tomo II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 2712-2740.

O respeito pelo princípio da proporcionalidade é aqui particularmente relevante na medida em que uma planificação deste tipo comporta, a mais das vezes, restrições à liberdade fundamental de iniciativa privada, prevista, entre nós, no artigo 61.º da Constituição da República.

²⁵ Este objectivo resulta da constatação de que as diferentes formas de distribuição não deveriam ser excludentes, mas antes complementares, já que as vantagens e desvantagens aliadas à distribuição operada pelas grandes superfícies e pelo comércio tradicional acabam, na óptica do consumidor, por funcionar em sentido inverso. No entanto, há quem formule críticas à pertinência deste objectivo e à sua qualificação como objectivo de interesse geral, pois defendem que a manutenção de qualquer forma de comércio deveria depender do livre jogo de mercado e da livre e esclarecida escolha dos consumidores. Neste sentido, cfr. Luca Pellegrini, "Concorrenza", cit., pp. 94-95.

²⁶ Neste sentido, Giuseppe Morbidelli, "Rapporti tra disciplina urbanistica e disciplina del commercio", in AA.VV., *Problemi Attuali di Diritto Amministrativo. Scritti per Mario Nigro*, Vol. II, Milano, Giuffrè Editore, 1991, p. 257.

²⁷ Os trechos citados são da autoria de Álvaro Domingues, "Política urbana e competitividade", "Sociedade e Território", n.º 23, Outubro, 1996, respectivamente, pp. 39-40.

²⁸ Incluímos uma menção à polícia administrativa de âmbito municipal, pois, nos termos da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto, que estabelece o regime e forma de criação das polícias municipais, são-lhes cometidas importantes funções de prevenção, entre elas as de vigilância de espaços públicos ou abertos ao público. Ora, uma das dimensões essenciais que tem vindo a ser privilegiada na sequência de acções concertadas de revitalização dos centros urbanos tem sido, precisamente, a do aumento da segurança dessas zonas, quantas vezes transformadas em verdadeiros focos de criminalidade.

²⁹ Assim as concebe Margarida Pereira, "Novas dinâmicas", cit., pp. 103-104

³⁰ Como defende Giuseppe Morbidelli, "Rapporti", cit., em especial p. 241.

³¹ Segundo Fernando Alves Correia [Manual, cit., p. 317], "a força vinculativa dos planos sectoriais em face dos planos municipais é comandada, por via de regra, pelo princípio da conformidade – e isso mesmo é referido no artigo 80.º, n.º 3, alínea b), do Decreto-Lei n.º 380/99. A explicação reside na circunstância de os planos sectoriais serem dotados de um acentuado grau de concretiza, como sucede com aqueles que incorporam a localização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial (...). Todavia, nos casos em que o plano sectorial se limita a fixar «os cenários de desenvolvimento respeitantes aos diversos sectores da administração central», o princípio da compatibilidade traduzirá melhor o grau de vinculação do plano sectorial em relação ao super-veniente plano municipal". Talvez seja esta a razão pela qual o legislador balanceia na terminologia utilizada, falando ora numa relação de compatibilidade, ora numa relação de conformidade para expressar as relações entre os Planos Sectoriais e os Planos Municipais de Ordenamento do Território".

³² Para maiores desenvolvimentos, cfr. Giuseppe Morbidelli, "Rapporti", cit., pp. 245-256.

³³ Este urbanismo operacional, do qual o melhor exemplo não pode deixar de ser, ainda hoje, o das áreas de reconversão e recuperação urbanística, visa a adaptação a um novo paradigma e uma resposta aos novos desafios do urbanismo, em que as exigências de flexibilidade, participação e adaptação se fazem sentir cada vez mais intensamente. Assim, a um urbanismo regulamentar que, em primeira linha, fixa autoritariamente limitações à ocupação do solo e, portanto, ao seu aproveitamento, alia-se um urbanismo pró-activo que visa a promoção do desenvolvimento (económico e social) local. Sobre a necessidade de uma integração destes dois níveis de actuação urbanística e sua complementaridade, cfr. Fernand Bouyssou, "Droit de l'urbanisme", cit., p. 164.

³⁴ O PROCOM, enquanto instrumento de modernização e desenvolvimento sustentado da competitividade das empresas do sector comercial, não se reduzia à previsão destes "projectos especiais". Previa, além disso, três áreas fundamentais que se identificavam com os apoios directos à dinamização das empresas, consideradas individualmente, à cooperação empresarial e às estruturas associativas do sector comercial. No âmbito de vigência deste programa, realizaram-se 147 intervenções de urbanismo comercial, o que demonstra a abrangência e, em certa medida, o relativo êxito destas iniciativas.



³⁵ Registe-se que o Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de Outubro, cria a Agência Portuguesa para o Investimento (API), como pessoa colectiva de direito público com natureza empresarial, e transferiu para a mesma as atribuições conferidas por lei ao IAPMEI em matéria de grandes projectos de investimento, definidos no n.º 2 do artigo 2.º dos Estatutos anexos àquele diploma legal.

³⁶ Margarida Pereira, “O comércio”, cit., p. 51.

³⁷ Confirmado esta afirmação, o Despacho Normativo n.º 109/89, de 27 de Novembro de 1989 (publicado no *Diário da República*, I Série, n.º 287, de 15 de Dezembro de 1989), revogou a exigência de intervenção da então Direcção-Geral do Comércio Interno, no processo de licenciamento de supermercados, tendo-a considerado uma forma de burocratização da actuação administrativa.

³⁸ Embora não nos debrucemos especificamente sobre estes diplomas, fica a menção de que o Decreto Legislativo Regional n.º 17/99/A, de 29 de Abril, criou um regime de autorização prévia de licenciamento comercial para instalação ou modificação das grandes superfícies comerciais na Região Autónoma dos Açores, e o Decreto Legislativo Regional n.º 7/99/M, de 2 de Março, definiu o regime jurídico para a instalação de unidades comerciais de dimensão relevante na Região Autónoma da Madeira.

³⁹ Estas cautelas manifestam-se, igualmente, em matéria de regulação do horário dos estabelecimentos comerciais. Em Portugal, a intervenção nesta matéria, necessariamente limitada perante o princípio constitucional da livre iniciativa privada, visa, nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de Maio, a correcção das distorções da concorrência, a promoção de uma política que prossiga a consolidação e fortalecimento das pequenas e médias empresas e que permita, num justo equilíbrio de oportunidades, a coexistência de todas as fórmulas empresariais e, por fim, a preservação dos hábitos de consumo adquiridos e a satisfação das necessidades de abastecimento dos consumidores. Sobre a evolução legislativa nesta matéria, cfr. Teresinha Filipe, “Horários do comércio”, *Comércio e Concorrência*, n.º 0, Setembro, 1997, pp. 71-74, e Carlos José Lopes Balsas, *Urbanismo*, cit., pp. 47-48.

⁴⁰ O surgimento que poderíamos considerar tardio destes diplomas, em comparação com o panorama europeu exposto, muito deve à manutenção de um sistema retalhista que vive em grande medida, ainda hoje, das pequenas empresas de cariz familiar e à implantação, apenas em meados dos anos 80, dos novos formatos comerciais, já conhecidos de outros quadrantes. Para uma caracterização mais detida da evolução e situação actual do comércio português, cfr. Carlos José Lopes Balsas, *Urbanismo*, cit., em especial, pp. 32-40.

⁴¹ No mesmo sentido, mas quanto ao ordenamento jurídico francês, Denis Richard, “Le renouveau”, cit., p. 183. Nas palavras deste autor, “ce qu’impose la loi, c’est de prendre en compte tous les critères qu’elle énonce, en les mettant sur un pied d’égalité. Après quoi, tous les éléments positifs et négatifs de l’opération projetée doivent être mis côté à côté et si l’ensemble des éléments positifs l’emporte sur l’ensemble des éléments négatifs, une autorisation est alors envisageable”.

Em sentido inverso, tem-se entendido, no ordenamento jurídico espanhol, que existe uma relação de precedência entre os dois critérios que a Lei de Organização do Comércio Minorista enuncia, pois, quando se considere existir uma cobertura suficiente de equipamentos comerciais na zona, inviabiliza-se o recurso ao critério do impacte sobre a estrutura comercial existente. Cfr. Enrique Gómez-Reino y Carnota, “El urbanismo”, cit., pp. 295-296 e Iñigo Martínez de Pisón, “Urbanismo”, cit., pp. 392-393.

⁴² À excepção da previsão da definição, por Portaria do Ministro da Economia, dos limites das quotas de mercado reais e previsionais destas unidades comerciais, como decorre do já mencionado artigo 8.º, n.º 2, bem como do limite de tempo relevante, nos termos do artigo 3.º, alínea i), para balizar a área de influência das mesmas.

⁴³ Em sentido idêntico, foram levantadas acesas críticas à amplitude e indeterminação da formulação dos critérios de outorga das licenças comerciais no ordenamento jurídico espanhol. Porém, o Tribunal Constitucional Espanhol, nas suas sentenças 225/1993 e 227/1993, ambas de 9 de Julho, entendeu

que, muito embora as restrições introduzidas no caso por legislações autonómicas, devessem ser lidas à luz do direito de liberdade de empresa, estando sujeitas ao crivo da proporcionalidade, a utilização de conceitos jurídicos indeterminados não causava mossa a essa posição jurídica constitucionalmente tutelada. De facto, em face da natureza dinâmica das questões comerciais, esta seria a única técnica concebível, sendo sempre possível uma concretização destas bitolas no caso concreto. Além disso, considerou que a utilização desta técnica jurídica se convertia em garantia dos solicitantes, ao tornar possível a revisão judicial da decisão tomada, desde logo na ausência de uma sua adequada motivação. Para maiores desenvolvimentos, cfr. Enrique Gómez-Reino y Carnota, “El urbanismo”, cit., pp. 291-296-298.

⁴⁴ O diploma fala de parecer da Comissão de Coordenação Regional (CCR) competente, devendo este ser precedido de parecer prévio da Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais (DRA) e, quando se trate de localização em áreas com impacte em estradas nacionais, de parecer da Junta Autónoma de Estradas (JAE). Com as subsequentes reformulações dos órgãos da Administração central, as competências das CCR foram redefinidas, em virtude da criação das DRAOT's, que englobaram as competências daquelas em matéria de ordenamento do território e urbanismo, tendo sucedido, igualmente, nas competências das anteriores DRA's. Por seu turno, procedeu-se à extinção da JAE, devendo entender-se as menções feitas no presente diploma como se referindo ao Instituto de Estradas de Portugal (IEP) – cfr., por último, o Decreto-Lei n.º 227/2002, de 30 de Outubro.

⁴⁵ Note-se que, a nível do direito da construção, há várias disposições, muito embora dispersas, aplicáveis especificamente a equipamentos de comércio, desde logo no que se refere à segurança contra incêndios (Decreto-Lei n.º 368/99, de 18 de Setembro), às condições de higiene e segurança no trabalho (Decreto-Lei n.º 243/86, de 20 de Agosto) e à eliminação de barreiras arquitectónicas de forma a melhorar as condições de acessibilidade de pessoas com mobilidade limitada (Decreto-Lei n.º 370/99, de 18 de Setembro).

⁴⁶ A obrigatoriedade da vistoria decorria já do disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de Agosto, na medida em que a verificação do incumprimento dos requisitos que fundamentaram a autorização prévia e sua cabal fundamentação só poderiam ter lugar depois da sua realização (isto muito embora o artigo 17.º, n.º 2, apenas referisse a “possibilidade” de serem promovidas oficiosamente vistorias ou a possibilidade de os órgãos da Administração central participarem na vistoria camarária). Actualmente, essa obrigatoriedade resulta do disposto no artigo 40.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro. Acrescente-se que este mesmo artigo estabelece que esta vistoria deve ser efectuada em conjunto com a vistoria referida no artigo 64.º do mesmo diploma, quando a ela haja lugar, o que acontece em situações que se podem considerar residuais, definidas no n.º 2 do mesmo artigo —, devendo a Câmara Municipal dar conhecimento da data da realização da vistoria camarária às entidades que tenham competência para licenciar o funcionamento do estabelecimento.

⁴⁷ Sobre esta e demais características que costumam ser apontadas às licenças e autorizações urbanísticas, cfr. Fernando Alves Correia, *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 134-135.

⁴⁸ Caso a licença comercial lhe tenha sido concedida mas a licença ou autorização de realização de operações urbanísticas, ainda que por outros motivos lhe seja, *a posteriori*, recusada. Não se pode falar aqui, verdadeiramente, de ilogicismo e de contradição de actuação da Administração, como faz Giuseppe Morbidelli [“Rapporti”, cit., pp. 249-250], uma vez que ela não valorizou o mesmo elemento em dois procedimentos diversos e daí retirou consequências díspares. Mas não se pode negar que a confiança legítima dos cidadãos, nem que seja pelas despesas já realizadas, sai frustrada. Formulando críticas de sentido equivalente quanto ao regime jurídico espanhol, cfr. Iñigo Martínez de Pisón, “Urbanismo”, cit., p. 398.

⁴⁹ Contudo, num diploma aprovado recentemente — o Decreto-Lei n.º 46/2001, de 10 de Fevereiro —, apesar de se prever a concessão de uma licença especial integrada, esta acaba por designar as



licenças, autorizações ou aprovações cuja emissão é obrigatória de acordo com as características de cada área de localização empresarial e às quais correspondem procedimentos previstos em lei especial que ficam, por meio do presente diploma, inseridos nominalmente no procedimento de licenciamento dessa área. A única diferença reside no facto de apenas uma entidade — a entidade coordenadora, que corresponde à Direcção Regional da Economia territorialmente competente —, assumir o encargo de reunir as licenças parcelares que continuam, não obstante, a ser exigíveis, sob pena de aplicação das cominações legais previstas em cada diploma específico.

⁵⁰ Carlos José Lopes Balsas, *Urbanismo*, cit., p. 51. No mesmo sentido se pronuncia Dominique Moreno [“Le commerce”, cit., p.95], para quem «Facteur d’animation, de convivialité et de dynamisme, il (o comércio) est l’instrument “anti-ville morte”»

⁵¹ Assim o considera a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, ao enunciar como fim da mesma a racionalização, reabilitação e modernização dos centros urbanos [artigo 30.º, alínea f)], e como seus objectivos a reabilitação e revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificado, a recuperação ou reconversão de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal [artigo 6.º, n.º 1, alíneas h), i) e j)].

⁵² Não sendo esta a sede própria para nos pronunciarmos sobre os instrumentos normativos que contribuem para a efectivação de uma política de renovação urbana, elencamos apenas alguns deles: os instrumentos de gestão urbanística, em especial os Planos de Urbanização e Planos de Pormenor; a declaração de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística; os mecanismos de reconversão de Áreas Urbanas de Génese Ilegal e de Construção Clandestina; os Programas de Realojamento; os complexos jurídicos especiais, como sucedeu com a EXPO 98 e com a Porto 2001 — Capital Europeia da Cultura e, actualmente, com o Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, designado por Programa Polis; e os instrumentos de financiamento, como o Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), o RECRIPH, que se dirige aos edifícios em regime de propriedade horizontal, o programa SOLARH, aplicável aos imóveis usados para habitação própria e às habitações devolutas, o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA), o Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), e iniciativas comunitárias, como acontece com o programa URBAN. Para uma descrição dos instrumentos de cariz financeiro enunciados, cfr. Lusitano dos Santos “Políticas de habitação nos centros históricos”, *Comércio, Cidade e Qualidade de Vida*, Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência, p. 54. Cfr., também, Fernando Alves Correia, *Manual*, cit., pp. 29-30, nota 28.

⁵³ Para uma caracterização da integração do aspecto comercial nas várias vertentes das políticas de renovação e desenvolvimento urbano em treze cidades europeias, de entre as quais o Porto, ver Stanislas Dendievel, “Politiques commerciales et développement urbain dans les pays de l’Union européenne”, *Le Commerce et la Ville en Europe. Le Droit des Implantations Commerciales*, Les Cahiers du GRIDAUH, n.º 6, 2002, pp. 23-34.

⁵⁴ Carlos José Lopes Balsas, *Urbanismo*, cit., p. 82.

⁵⁵ Note-se, contudo, que estes não são factores exclusivos da alteração das tendências comerciais. Para Carlos José Lopes Balsas [*Urbanismo*, cit., p. 34], “a estrutura comercial reflecte as características culturais da sociedade que serve e quaisquer desenvolvimentos sociais, económicos e tecnológicos têm impacto na estrutura comercial. Entre estes factores são de especial importância os padrões populacionais e as tendências sociais que lhe estão associadas (envelhecimento, mobilidade, desenvolvimento urbano e posse de viatura própria). Entre outros factores determinantes, incluem-se os padrões domésticos de compra e consumo, as estratégias competitivas das empresas e grupos retalhistas, a legislação sobre a autorização e planeamento dos grandes estabelecimentos, o horário comercial, a protecção dos consumidores e considerações ambientais”.

⁵⁶ Diversa é a experiência dos *Business Improvement Districts* norte-americanos que são verdadeiras associações privadas sem fins lucrativos que intervêm numa área delimitada, por forma a promover a sua revitalização económica. Actuam em diversas áreas, muitas vezes complementando a actuação pública, tais como a manutenção e regulamentação dos espaços públicos, a publicidade e *marketing*, a segurança e os serviços sociais. Uma outra característica destas organizações prende-se com o facto de serem financiadas a título obrigatório pelos seus associados, não estando, por isso, dependentes da existência e do montante dos financiamentos públicos. Para mais desenvolvimentos sobre estas “Áreas de Desenvolvimento Económico”, cfr. Carlos José Lopes Balsas, *Urbanismo*, cit., pp. 69-72.

⁵⁷ Referindo as valências técnicas que devem estar presentes nos gabinetes em questão, bem como as qualidades, papéis e funções do gestor, cfr. Teresa Sá Marques, “Gestor de projecto em centro urbano ou gestor de projecto comercial”, *Comércio, Cidade e Qualidade de Vida*, Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência, em especial, pp. 75-78. No mesmo sentido, mas adoptando uma terminologia diferente, cfr. Carlos José Lopes Balsas, *O Urbanismo Comercial e as Parcerias Público-Privado para a Gestão do Centro das Cidades. Ensinamentos da Experiência Estrangeira*, Estudo Elaborado para o Observatório do Comércio, Polícopiado, Junho de 2000, pp. 77-90.

⁵⁸ Estas propostas aproximam-se do modelo dos *Town Center Management Schemes* ingleses, que são formas de parceria informal entre entidades privadas e as autarquias, adaptadas à realidade da área de intervenção que se pretende ver revitalizada, mas que contam com a presença de um “gestor do centro da cidade”, que promove uma consideração integrada das intervenções parcelares relativas aos transportes, ao ambiente urbano, à segurança e ao *marketing*. No entanto, mesmo na experiência inglesa se têm levantado críticas quanto ao modelo de financiamento predominantemente público deste instituto, no qual as contribuições privadas são facultativas. Assim, tem-se tentado uma aproximação com o modelo norte-americano, promovendo-se a criação de parcerias mais perenes, em que o investimento privado se encontra presente de forma significativa e regular.” Para uma caracterização deste instituto, cfr. Carlos José Lopes Balsas, *Urbanismo*, cit., pp. 73-76, e Stanislas Dendievel, “Politiques”, cit., p. 30.

⁵⁹ Cfr. Carlos José Lopes Balsas, *O Urbanismo Comercial e as Parcerias Público-Privado*, cit., p. 88.

⁶⁰ Na impossibilidade de referirmos todos os documentos jurídicos relevantes neste domínio, consulte-se, para uma exposição das medidas comunitárias adoptadas nos anos mais recentes, o Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, intitulado “Construir uma Europa Empresarial. As Actividades da União Europeia a favor das Pequenas e Médias Empresas (PME)”, COM (2001) 98 final, de 1 de Março de 2001.

⁶¹ Assim, para além de uma definição comum do conceito de pequenas e médias empresas para efeitos de harmonização dos critérios de atribuição dos auxílios estrangeiros e estaduais, introduzida pela Recomendação da Comissão de 3 de Abril de 1996, relativa à definição de Pequenas e Médias Empresas (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L, 107, de 30.04.1996), pretende-se a criação de uma forma jurídica europeia para as pequenas e médias empresas que possibilite uma sua actuação mais competitiva no mercado interno. Neste sentido, cfr. o Parecer do Comité Económico e Social sobre “O Acesso das PME a um Estatuto de Direito Europeu” (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C, 125, de 27.05.2002).

⁶² Para uma primeira abordagem desta política global e da sua ligação com outras políticas da Comunidade, cfr. a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, de 28 de Outubro de 1998, sobre o “Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia: Um Quadro de Ação” [COM(1998)605]. O mais recente instrumento comunitário nesta matéria é a Decisão n.º 1411/2001/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa a um quadro comunitário de cooperação para o desenvolvimento urbano sustentável, publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L, 191, de 13.07.2001.



⁶³ Esta possibilidade encontra-se condicionada à não alteração das condições das trocas comerciais e da concorrência na Comunidade em sentido contrário ao interesse comum. No n.º 2 do artigo 87.º, prevê-se uma compatibilidade automática dos auxílios concedidos com as regras comunitárias, enquanto o n.º 3, de que ora curamos, requer uma apreciação caso a caso. Em qualquer destas hipóteses, incumbe à Comissão, em primeira linha, mas igualmente ao Conselho e aos Tribunais Comunitários, o controlo da legitimidade da concessão desses auxílios, nos termos previstos no artigo 88.º

⁶⁴ Cfr., respectivamente, a Comunicação da Comissão sobre o “Enquadramento Comunitário dos Auxílios Estatais às Pequenas e Médias Empresas”, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C, 213, de 23.07.1996; o “Enquadramento dos Auxílios Estatais às Empresas nos Bairros Urbanos Desfavorecidos”, publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C, 146, de 14.05.1997; e a Comunicação da Comissão sobre as “Orientações Relativas aos Auxílios Estatais com Finalidade Regional”, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C, 74, de 10.03.1998.

⁶⁵ Comunicação da Comissão aos Estados-membros de 28 de Abril de 2000, que estabelece as orientações relativas à Iniciativa Comunitária de Revitalização Económica e Social das Cidades e dos Subúrbios em Crise, a fim de promover um Desenvolvimento Urbano Sustentável – URBAN II (*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C, 141, de 19.05.2000). Cfr., para uma descrição mais pormenorizada destas acções comunitárias, Mireille Grubert, “Les actions communautaires dans le domaine du commerce et de la ville”, *Le Commerce et la Ville en Europe. Le Droit des Implantations Commerciales*, Les Cahiers du GRIDAUH, n.º 6, 2002, pp. 35-41.

⁶⁶ Processo n.º 20/87, Acórdão de 8 de Dezembro de 1987, *Ministério Público contra André Gauchard*, Colectânea 1987, p. 4879.

⁶⁷ Processo n.º 204/87, Acórdão de 20 de Abril de 1988, *Acção Penal contra Guy Beckaert*, Colectânea 1988, p. 2029. Neste caso, a situação puramente nacional prendia-se com a obtenção, por parte de um cidadão francês, com residência em França, de uma autorização comercial por meio de falsas informações e de falsas declarações.

⁶⁸ Processos apensos n.ºs C-140/94, C-141/94 e C-142/94, Acórdão de 17 de Outubro de 1995, *DIP SpA contra Comune di Bassano del Grappa*, *LIDL Italia SRL contra Comune di Chioggia e Lingral SRL contra Comune di Chioggia*, Colectânea 1995, p. I-3257. Para uma apreciação da jurisprudência do Tribunal de Justiça, em grande medida coincidente com a por nós apresentada, cfr. Francis Amand, “Équipement commercial et droit de la concurrence”, *Le Commerce et la Ville en Europe. Le Droit des Implantations Commerciales*, Les Cahiers du GRIDAUH, n.º 6, 2002, pp. 42-47.

⁶⁹ Sobre uma apresentação crítica das vantagens e desvantagens de cada uma destas abordagens, ver Michel Pâques, “La cohabitation de l’urbanisme commercial et de l’urbanisme général”, *Le Commerce et la Ville en Europe. Le Droit des Implantations Commerciales*, Les Cahiers du GRIDAUH, n.º 6, 2002, pp. 120-128.