

[Projeto de Lei n.º 407/XV/1.ª \(IL\)](#)

Extingue a exigência da comunicação prévia ao IPDJ de campos de férias (Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 32/2011, de 07 de março, que estabelece o regime jurídico de acesso e de exercício da atividade de organização de campos de férias)

Data de admissão: 14 de dezembro de 2022

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (12.ª)

ÍNDICE

- I. [A INICIATIVA](#)
- II. [APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- III. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- IV. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL](#)
- V. [ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- VI. [CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)

Elaborada por: José Filipe Sousa (DAPLEN) - Filipa Paixão e Belchior Lourenço (DILP) - Maria Mesquitela (DAC)
Data: 05.01.2023

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa proceder à segunda alteração ao [Decreto-Lei n.º 32/2011, de 7 de março](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro](#), que estabelece o regime jurídico de acesso e de exercício da atividade de organização de campos de férias.

Os proponentes justificam a iniciativa, alegando o seguinte:

- ✓ O Decreto-Lei n.º 32/2011 obriga a que todas as entidades organizadoras de campos de férias façam uma comunicação prévia ao IPDJ que, ao abrigo do n.º 1 do seu artigo 6.º, tem de definir uma taxa a cobrar às suprarreferidas entidades organizadoras, sendo que o valor de 350€ a pagar por esta comunicação prévia encontra-se estabelecido no [Despacho n.º 6505/2011](#);
- ✓ Não se compreende em que medida é que o IPDJ tem de receber esta comunicação prévia e muito menos se compreende o que leva o IPDJ a cobrar 350€ por informação cujo custo de armazenamento é virtualmente nulo;
- ✓ Para o Grupo Parlamentar da IL todo este processo não é mais do que uma forma de o Estado arranjar mais uma fonte de financiamento para o IPDJ através da força da lei, criando obrigações burocráticas nulas de significado para justificar esse mesmo financiamento forçado.

A iniciativa contém três artigos: o primeiro definidor do seu objeto; o segundo respeitante à norma revogatória; e o último, definindo a entrada em vigor.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

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

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Apesar de ser previsível que a iniciativa em apreço diminua receitas, através da extinção de uma taxa atualmente cobrada pelo Instituto Português do Desporto e da Juventude, o artigo 3.º determina que «a presente lei entra em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação», mostrando-se, assim, acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e, igualmente, no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «lei-travão».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 7 de dezembro de 2022, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 14 de dezembro foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (12.ª) por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado em sessão plenária no dia 15 de dezembro.

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)³, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa — Extingue a exigência da comunicação prévia ao IPDJ de campos de férias (Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 32/2011, de 07 de março, que estabelece o regime jurídico de acesso e de exercício da atividade de organização de campos de férias) — traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa dá cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que prevê que «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas», indicando que procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 32/2011, de 7 de março, assim como o seu histórico de alterações.

De acordo com a consulta ao [Diário da República Eletrónico](#), o Decreto-Lei n.º 32/2011, de 7 de março, sofreu, efetivamente, até à data, uma alteração.

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

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá com «o Orçamento do Estado subsequente à sua

³ Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

publicação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [Decreto-Lei n.º 32/2011, de 7 de março](#)⁴, estabelece o regime jurídico de acesso e de exercício da atividade de organização de campos de férias, tendo sido aprovado, de acordo com o referido no preâmbulo do diploma, com o objetivo de agilizar e simplificar «o processo de exercício da atividade e a realização dos referidos campos, diminuindo todo o tipo de constrangimentos até agora existentes em torno do licenciamento das instalações destinadas à sua realização.» Este diploma procurou alcançar a conformidade do regime existente nesta matéria com o [Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho](#), que transpõe para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro](#)⁵, relativa aos serviços no mercado interno, a qual estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços.

Define a alínea a) do n.º 2 do [artigo 1.º](#) como campos de férias, «as iniciativas destinadas exclusivamente a grupos de crianças e jovens, com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos, cuja finalidade compreenda a realização, durante um período de tempo determinado, de um programa organizado de carácter educativo, cultural, desportivo ou meramente recreativo.»

⁴ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do *Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 04/01/2023.

⁵ Texto consolidado retirado do portal legislativo da União Europeia *EUR-LEX*. Todas as referências legislativas relativas à União Europeia são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 04/01/2023.

Estabelece o n.º 1 do [artigo 3.º](#) do diploma que o exercício da atividade de organização de campos de férias implica a apresentação, «junto do Instituto Português da Juventude, IP (IPJ, IP)⁶», de uma comunicação prévia.

Esta comunicação prévia é, nos termos do n.º 1 do [artigo 5.º](#), «efetuada em formulário eletrónico dirigido ao presidente do IPJ, IP, disponibilizado no Portal da Juventude e no balcão único dos serviços acessível através do Portal da Empresa», devendo da mesma constar os elementos referidos no n.º 2 da norma, onde se inclui, designadamente, o regulamento interno de funcionamento e o projeto pedagógico e de animação. No prazo de 10 dias a contar da apresentação da comunicação prévia pela entidade organizadora deve o IPJD, IP, proferir uma decisão (n.º 3), podendo a atividade realizar-se se, dentro daquele prazo, não seja proferida decisão (n.º 4). Estabelece o n.º 6 da norma que «o registo tem validade indeterminada, sem prejuízo da sua caducidade, alteração ou revogação.»

Nos termos do n.º 1 do [artigo 6.º](#) do diploma, «o montante da taxa devida pela comunicação prévia é fixado pelo presidente do» IPJD, IP.

O [Despacho n.º 6505/2011, de 20 de abril](#), fixou em 350,00 € o valor da taxa devida pela comunicação prévia a realizar pelas entidades organizadoras de campos de férias, valor que, de acordo com o n.º 3 daquele diploma, reverte para o IPJD, IP.

Saliente-se que o Decreto-Lei n.º 32/2011, de 7 de março, revogou o [Decreto-Lei n.º 304/2003, de 9 de dezembro](#), o qual regulava, até à entrada em vigor daquele primeiro diploma, o acesso e o exercício da atividade de promoção e organização de campos de férias. O diploma revogado exigia, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º, para o exercício da atividade de organização de campos de férias a «emissão de licença, titulada por alvará, a conceder pelo Instituto Português da Juventude, doravante designado por IPJ». Tais licenças eram válidas por três anos, renováveis por igual período (n.º 2 do artigo 6.º).

Conforme o n.º 1 do [artigo 1.º](#) do [Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro](#), o IPDJ, IP, é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. Tem por missão a execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da

⁶ Atualmente é uma competência do [Instituto Português da Juventude e do Desporto, IP](#) (IPJD, IP), face à fusão do Instituto Português da Juventude, IP, e do Instituto do Desporto de Portugal, IP, operada pelo [Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro](#).

juventude, em colaboração com entidades públicas e privadas, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais.

De acordo com o n.º 2 do [artigo 4.º](#) do diploma, «são atribuições do IPDJ, IP, em geral (...) f) Promover a aplicação e fiscalizar, diretamente ou indiretamente através de pessoas ou entidades qualificadas, o cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos, aplicáveis no âmbito das suas atribuições, bem como emitir as autorizações e licenças que lhe estejam cometidas por lei e proceder à emissão de certidões e credenciações legalmente previstas.»

O [artigo 17.º](#) do Decreto-Lei n.º 98/2011 incide sobre as receitas do IPJD, IP, indicando, como receitas próprias desta entidade, nomeadamente, «as taxas e rendimentos resultantes da prestação de serviços e da utilização de instalações afetas ao IPDJ, IP» [alínea d) do n.º 2]. Mais se estabelece no n.º 3 da norma que «as taxas e preços da venda de bens e serviços a que se refere o número anterior são aprovados, sob proposta do IPDJ, IP, pelo membro do Governo que tutela a área do desporto e da juventude.»

Estabelece o n.º 2 do [artigo 3.º](#) da [Lei Geral Tributária \(LGT\)](#), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, que «os tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas», determinando o n.º 3 da mesma norma que «o regime geral das taxas e das contribuições financeiras referidas no número anterior consta de lei especial.»

Nos termos do n.º 2 do [artigo 4.º](#), «as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares».

Conforme [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 115/02, de 12 de março de 2002, relativo ao processo n.º 567/00](#)⁷, «O critério básico de diferenciação com que tem operado consiste na unilateralidade ou bilateralidade dos tributos: enquanto o imposto tem estrutura unilateral, a taxa caracteriza-se pelo seu carácter bilateral e sinalagmático. (...) Pode, assim, concluir-se que a qualificação como taxa de um dado tributo não depende da verificação de uma equivalência económica rigorosa entre o valor do serviço e o montante da quantia a prestar pelo utente desse serviço. (...) O que é exigível é que,

⁷ Disponível no portal oficial do Tribunal Constitucional.

de um ponto de vista jurídico, o pagamento do tributo tenha a sua causa e justificação – material, e não meramente formal – na percepção de um dado serviço (*cfr.*, a este propósito, o acórdão n.º 1108/96, publicado no *Diário da República*, II Série, de 20 de Dezembro de 1996). É esta a fundamentação que justifica a subtracção das taxas ao princípio da legalidade, no seu sentido mais exigente, aplicável constitucionalmente aos impostos e a outras figuras que, para este efeito, lhe têm sido equiparadas – princípio este que constitui uma garantia perante «uma intervenção do Estado no domínio da esfera jurídico-privada, [...]» (Cardoso da Costa, *Direito Fiscal*, 2.ª ed., Coimbra, 1972, pág. 163) em que se traduz o imposto. (...) Assim, não basta uma qualquer desproporção entre a quantia a pagar e o valor do serviço prestado, para que ao tributo falte o carácter sinalagmático. Será necessário que essa desproporção seja manifesta e comprometa, de modo inequívoco, a correspectividade pressuposta na relação sinalagmática. (...) A concepção constitucional de taxa assenta, em face do exposto, em determinadas premissas: necessidade da existência de uma relação sinalagmática; desnecessidade de uma exacta equivalência económica; aferição do respectivo montante em função não só do custo mas também do grau de utilidade prestada; e exigência de uma não manifesta desproporcionalidade na sua fixação.»

Acresce que se prevê no n.º 1 do [artigo 5.º](#) da LGT que «a tributação visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas e promove a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento.»

Por fim, o [artigo 8.º](#) impõe o cumprimento do princípio da legalidade tributária, princípio esse com os quais a incidência, a taxa, os benefícios fiscais, as garantias dos contribuintes, a definição dos crimes fiscais e o regime geral das contraordenações fiscais se devem conformar (n.º 1). Nesta senda, determina o n.º 2 da mesma norma que, designadamente, estão sujeitos ao princípio da legalidade tributária «a liquidação e cobrança dos tributos, incluindo os prazos de prescrição e caducidade» [alínea a)].

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

ESPANHA

A [Constitución Española](#)⁸ define, nos termos da alínea 18.^a do n.º 1 do seu [artículo 148](#), a capacidade das Comunidades Autónomas na assunção de competências ao nível da promoção e ordenamento do turismo no respetivo território. Atento ao disposto, releva-se para efeitos da matéria em apreço, o quadro legal aplicável na Comunidade Autónoma de *Castilla y León*, no qual se define, entre as suas competências exclusivas previstas no [artículo 70](#) da [Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León](#), a competência para a promoção e para o ordenamento do turismo no espaço da respetiva Comunidade⁹.

Neste sentido, é a [Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León](#), que regula o turismo no território da Comunidade de *Castilla y León*, nomeadamente no que concerne as matérias de organização, de planeamento, de promoção, de fomento e do seu regime sancionatório.

Os deveres das entidades organizadoras de eventos turísticos encontram-se estabelecidos no [artículo 16](#), sendo de relevar as disposições constantes na alínea a) do seu n.º 1, relativas às declarações e autorizações de prestação de atividades turísticas. O enquadramento legal relativo ao acesso e exercício da atividade turística encontra-se prevista no [Título III](#) do presente diploma, onde se salientam as seguintes disposições:

- O [artículo 21](#), relativo à declaração de responsabilidade de estabelecimentos e atividades turísticas;
- O [artículo 24](#), relativo à autorização da atividade das entidades organizadoras de eventos turísticos;
- O [artículo 26](#), relativo à declaração de autorização de atividades turísticas não vinculadas a um estabelecimento fixo;
- O [artículo 28](#), relativo ao *Registro de Turismo de Castilla y León*, organismo regulamentado através do [Decreto 9/2014, de 6 de marzo](#)¹⁰, por el que se regula

⁸ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 03.01.2023.

⁹ Alínea 26 do n.º 1 do [artículo 70](#).

¹⁰ Disponível no sítio da Internet da *turismocastillayleon.com*. Consultas efetuadas a 03.01.2023.

el Registro de Turismo de Castilla y León y el Censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León;

- Os [artículos 38 e 39](#), relativos aos estabelecimentos de alojamento em modalidade de *camping*; e
- O [artículos 45 a 47](#), relativo às atividades de turismo ativo, atividade regulamentada através do [Decreto 7/2021, de 11 de marzo](#)¹¹, *por el que se regulan las actividades de turismo activo en la Comunidad de Castilla y León*, e onde se relevam as disposições relativas às autorizações administrativas requeridas pelas entidades organizadoras desta tipologia de eventos, constantes dos *artículos 18 e 19*.

Todas as informações relativas aos requisitos de acesso e exercício de atividade de Turismo Ativo da *Comunidade Castilla y Leon* podem ser consultadas [aquí](#)¹², sendo que, da pesquisa efetuada, não foram identificadas taxas nos moldes definidos no quadro do [artigo 6.](#)¹³ do [Decreto-Lei n.º 32/2011, de 7 de março](#)¹⁴.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que não se encontram pendentes iniciativas legislativas ou petições sobre a mesma matéria.

▪ Antecedentes parlamentares

Do mesmo modo, consultada a AP constatou-se que nas duas últimas legislaturas também não foram apresentadas iniciativas legislativas ou petições sobre esta matéria.

¹¹ Disponível no sítio da Internet da [turismocastillayleon.com](#). Consultas efetuadas a 03.01.2023.

¹² Disponível no sítio da Internet da [tramitacastillayleon.jcyl.es](#). Consultas efetuadas a 03.01.2023.

¹³ Disponível no sítio da Internet da [dre.pt](#). Consultas efetuadas a 03.01.2023.

¹⁴ Disponível no sítio da Internet da [dre.pt](#). Consultas efetuadas a 03.01.2023

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Sugere-se a consulta, em sede de especialidade, às seguintes entidades:

- Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares;
- Instituto Português do Desporto e Juventude, IP.