



Comissão de Trabalho e Segurança Social

ÍNDICE

PARECER

Proposta de Lei n.º 3/XIII (1.ª) ALRAM

Autora: Deputada Sónia
Fertuzinhos (PS)

“Majoração da proteção social na maternidade, paternidade e adoção”



Comissão de Trabalho e Segurança Social

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória
2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
3. Enquadramento legal e antecedentes
4. Consultas e Pareceres

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Madeira [ALRAM] tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais aplicáveis [cf. n.º 1 do artigo 167.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 232.º da CRP e no artigo 118.º do RAR], a Proposta de Lei n.º 3/XIII (1.ª), que visa a *“Majoração da proteção social na maternidade, paternidade e adoção”*.

A Proposta de Lei n.º 3/XIII (1.ª) deu entrada a 29 de outubro de 2015 e foi admitida em 4 de novembro de 2015 e anunciada na sessão plenária de 9 de novembro de 2015, tendo baixado, na generalidade, por despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, em 13 de novembro de 2015, à Comissão de Trabalho e Segurança Social [CTSS] para efeitos de apreciação e emissão do competente Parecer, nos termos regimentais aplicáveis [cf. artigo 129.º do RAR]. Por se tratar de legislação laboral, foi colocada em apreciação pública durante 30 dias até 1 de janeiro de 2016. Está agendada para o Plenário de 17 de dezembro de 2015.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, e é subscrita pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 123.º do RAR. Respeita, igualmente, os limites estabelecidos no artigo 120.º do RAR, não infringindo a Constituição ou os princípios nela consignados e define o sentido das modificações a que pretende introduzir.

A Iniciativa mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 2 do artigo 120.º do Regimento impede a apresentação de iniciativas que *“envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”*, princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º, e conhecido pela designação de *“lei-travão”*. Porém, esta limitação

Comissão de Trabalho e Segurança Social

pode ser ultrapassada fazendo-se coincidir a entrada em vigor ou a produção de efeitos da iniciativa com a aprovação do próximo Orçamento do Estado. O artigo 5.º da presente iniciativa acautela esta questão ao diferir a sua aplicação para momento posterior, ou seja, para a entrada em vigor do Orçamento do Estado para 2016.

Nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do Regimento, nas reuniões das comissões parlamentares em que se discutam na especialidade propostas de lei das regiões autónomas, podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente.

A Proposta de Lei n.º 3/XIII (1.ª) tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei. Cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da «lei formulário» [Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, na sua actual redacção, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas], uma vez que contém um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR].

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *«lei formulário»*.

2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, com o intuito de compensar os “custos permanentes gerados pela insularidade distante”, propõe a “majoração da proteção social na maternidade, paternidade e adoção” prevendo que esta medida permita “diminuir as desigualdades agravadas pelos baixos rendimentos dos agregados familiares, permitindo a sua elevação para níveis mais ajustados”.

Deste modo a ALRAM pretende, através da Proposta de Lei n.º 3/XIII (1.ª), “Majoração da proteção social na maternidade, paternidade e adoção”, a *majoração em 2% nos valores dos subsídios à proteção social na maternidade, paternidade e adoção auferidos pelos residentes nas regiões autónomas.*

Comissão de Trabalho e Segurança Social

3. Enquadramento legal e antecedentes

A presente iniciativa visa instituir uma majoração da proteção social na maternidade, paternidade e adoção para os residentes nas Regiões Autónomas.

Recorde-se que a [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP), tal como o [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira](#) consagra os princípios da continuidade territorial e da solidariedade nacional.

Na verdade, o artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa vem estipular que o Estado *é unitário e que respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade (...)*. Também a alínea g) do artigo 9.º da Lei Fundamental define como uma das tarefas fundamentais do Estado, a *promoção e o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.*

A Constituição dispõe, ainda, na alínea e) do artigo 81.º que *incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social, promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional.*

O n.º 1 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, prevê que *os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade.*

O artigo 10.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, bem como artigo 13º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores consagram igualmente o princípio da continuidade territorial e ultraperiférica, dispondo que *os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio da Região, no exercício das respetivas atribuições e competências, devem promover a eliminação das desigualdades estruturais, sociais e económicas entre portugueses, causadas pela insularidade e pelo afastamento da Região e de todas e cada uma das ilhas em relação aos centros de poder.*

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Ainda no quadro dos princípios contemplados nos referidos Estatutos Político-Administrativos, no artigo 130.º do EPARAM e no artigo 12.º do EPARAA, consagrou-se o princípio da solidariedade nacional, estabelecendo que a *Região tem direito a ser compensada financeiramente pelos custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos mais amplos, de dimensão nacional e internacional.*

Para um enquadramento legal e antecedentes legislativos mais aprofundado, anexa-se a Nota Técnica disponibilizada pelos serviços da Assembleia da República sobre a iniciativa em apreço.

Cumpram ainda mencionar que, no seguimento do pedido de assistência financeira solicitado pelo Governo Regional da Madeira (GRM), foi estabelecido a 27 de janeiro de 2012 um acordo de assistência financeira com a República Portuguesa, designado por Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM). Este Programa inclui um conjunto amplo de medidas que têm como objetivo permitir a consolidação orçamental na Região Autónoma da Madeira, de forma a restaurar a sustentabilidade das finanças públicas e permitir repor a capacidade de financiamento autónomo.

De acordo com a medida 15 constante do referido Programa, o Governo Regional da Madeira compromete-se a proceder à suspensão ou redução do pagamento de subsídios ou abonos destinados a compensar custos de insularidade, bem como quaisquer outras remunerações acessórias ou de efeito equivalente atribuídas na Região.

Da consulta à base de dados Atividade Parlamentar e do Processo Legislativo verifica-se que, neste momento, não existem iniciativas legislativas nem petições pendentes sobre matéria idêntica, mas recorde-se que a proposta de lei agora apresentada retoma a Proposta de Lei n.º 109/XII/2.ª já apresentada na anterior legislatura, que caducou a 19 de abril do presente ano. [Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 121.º do Regimento as propostas de lei da Assembleia Legislativa de uma região autónoma caducam com o termo da respetiva legislatura]

4. Consultas e Pareceres

O Senhor Presidente da Assembleia da República promoveu, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição e do artigo 142.º do RAR a audição dos órgãos próprios da Região Autónoma da Madeira e do Governo da Região Autónoma dos Açores.

Em 26 de novembro de 2015 foi recebido o parecer do Governo da Região Autónoma da Madeira, deu parecer positivo.

Em 27 de novembro de 2015 foram recebidos os pareceres da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores e do Governo Regional dos Açores, que nada tem a opor à iniciativa, desde que os custos inerentes sejam suportados pelo orçamento da Segurança Social.

Anexa-se ao presente relatório os pareceres *supracitados*.

A proposta de lei foi publicada em separata eletrónica do DAR no dia 2 de dezembro de 2015, para apreciação pública pelo período de 30 dias, que terminará em 1 de janeiro de 2016. Por essa razão, só após essa data será possível fazer uma avaliação dos contributos recebidos, quer quanto às entidades que se pronunciaram quer quanto ao respetivo conteúdo.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A autora do parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a iniciativa legislativa em plenário, que é, de resto de «*elaboração facultativa*» [cf. N.º 3 do artigo 137.º do RAR], para a discussão em Plenário da Assembleia da República.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui:

1. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira [ALRAM] tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, no âmbito do seu poder de iniciativa, a Proposta de Lei n.º 3/XIII (1.ª), que institui a *“Majoração da proteção social na maternidade, paternidade e adoção”*;
2. A presente Proposta de Lei cumpre todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação;
3. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deve ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 15 de dezembro de 2015.

A Deputada Relatora



Sónia Fertuzinhos

pl O Presidente da Comissão



Feliciano Barreiras Duarte



Comissão de Trabalho e Segurança Social

PARTE IV - ANEXOS

1. Nota Técnica da Proposta de Lei n.º 3/XIII (1.ª);
2. Parecer do Governo da Região Autónoma da Madeira;
3. Parecer do Governo da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores;
4. Parecer do Governo da Região Autónoma dos Açores.

Proposta de Lei n.º 3/XIII/1.ª

Majoração da proteção social na maternidade, paternidade e adoção (ALRAM)

Data de admissão: 18 de novembro de 2015

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Susana Fazenda (DAC), Paula Granada (BIB), António Almeida Santos (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro (DAC), Maria Leitão e Filomena Romano de Castro (DILP).

Data: 14 de dezembro de 2015.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa legislativa, apresentada à Assembleia da República pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM) - que visa aprovar uma majoração da proteção social na maternidade, paternidade e adoção -, *de forma a atenuar a diferença do nível do custo de vida nas regiões autónomas, derivado do custo da insularidade, e diminuir as desigualdades agravadas pelos baixos rendimentos dos agregados familiares*, deu entrada no dia 29 de outubro, foi admitida a 4 e anunciada no dia 9 de novembro, tendo baixado, na generalidade, a 13 de novembro à Comissão de Trabalho e Segurança Social. Foi designada autora do parecer a Senhora Deputada Sónia Fertuzinhos (PS) na reunião da 10.ª Comissão de 18 de novembro de 2015 e, por se tratar de legislação laboral, foi colocada em apreciação pública durante 30 dias até 1 de janeiro de 2016. Foi entretanto agendada para o plenário de 16 de dezembro de 2015.

Pretende-se, para o efeito, criar nas regiões autónomas um acréscimo de 2% aos montantes dos subsídios por risco clínico durante a gravidez; por interrupção da gravidez; parental; parental alargado; adoção; riscos específicos; assistência a filho; assistência a filho com deficiência ou doença crónica; assistência a neto.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e do n.º 1 do artigo 232.º da Constituição, bem como do artigo 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 3 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

Nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do Regimento, nas reuniões das comissões parlamentares em que se discutam na especialidade propostas de lei das regiões autónomas, podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A proposta de lei inclui uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014](#), de 11 de julho.

Cumpra o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Nos termos do artigo 4.º da proposta, a produção de efeitos “... *é aplicável às situações em que estejam a ser atribuídos os correspondentes subsídios de maternidade, paternidade e adoção no prazo de 30 dias contados a partir do início de vigência desta lei.*”

Quanto à entrada em vigor, terá lugar após a aprovação do Orçamento do Estado posterior à publicação da lei agora proposta, nos termos do seu artigo 5.º, permitindo assim ultrapassar o limite previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento que impede a apresentação de iniciativas que “... *envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.*”

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar quaisquer outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP), tal como o [Estatuto Político-Administrativo da Madeira](#) consagra os princípios da continuidade territorial e da solidariedade nacional.

Na verdade, o [artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa](#) vem estipular que o Estado *é unitário e que respeita na sua organização e funcionamento, o regime autónomico insular e os princípios da subsidiariedade.* Também a alínea g) do [artigo 9.º da Lei Fundamental](#) define como tarefas fundamentais do Estado, a *promoção e o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.*

A Constituição dispõe, ainda, na alínea e) do [artigo 81.º](#) que *incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social, promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas*

e, incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional.

Por fim, determina-se no n.º 1 do [artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa](#), que os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade.

O [artigo 10.º do Estatuto Político-Administrativo da Madeira](#) consagrou igualmente o princípio da continuidade territorial, estabelecendo que este assenta na necessidade de corrigir as desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade, visando a plena consagração dos direitos de cidadania da população madeirense, vinculando, designadamente, o Estado ao seu cumprimento, de acordo com as suas obrigações constitucionais.

Já o n.º 1 do artigo 130.º do mencionado Estatuto dispõe que a *solidariedade nacional vincula o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a transportes, comunicações, energia, educação, cultura, saúde e segurança social, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional ou internacional.*

Relativamente à proteção na parentalidade importa mencionar algumas disposições da Lei Fundamental.

A [Constituição da República Portuguesa](#) vem estabelecer no n.º 1 do seu [artigo 68.º](#) que os pais e as mães têm direito à proteção da sociedade e do Estado na realização da sua insubstituível ação em relação aos filhos, nomeadamente quanto à sua educação, com garantia de realização profissional e de participação na vida cívica do país. O n.º 2 acrescenta que a maternidade e a paternidade constituem valores sociais eminentes, enquanto o n.º 3 determina que as mulheres têm direito a especial proteção durante a gravidez e após o parto, tendo as mulheres trabalhadoras ainda direito a dispensa do trabalho por período adequado, sem perda da retribuição ou de quaisquer regalias. Por último, o n.º 4 dispõe que a lei regula a atribuição às mães e aos pais de direitos de dispensa de trabalho por período adequado, de acordo com os interesses da criança e as necessidades do agregado familiar.

A presente redação dos n.ºs 1 e 2 foi introduzida pela [Lei Constitucional n.º 1/82](#), enquanto a [Lei Constitucional n.º 1/97](#) alterou a redação do n.º 3 e aditou o n.º 4.

Segundo os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, a Constituição, no artigo 68.º, reconhece e garante *um verdadeiro direito fundamental dos pais e das mães, enquanto tais; i. é, nas suas relações com os filhos. Sendo-lhes constitucionalmente garantido o direito e o dever de educação dos filhos (cfr. art. 36.º -5), têm também o direito à proteção (i. é, ao auxílio) da sociedade e do Estado no desempenho dessa tarefa, abrangendo designadamente a cooperação do Estado (artigo 67.º -2/c), de modo a não impedir a sua realização profissional e a participação na vida cívica do país (n.º 1, in fine). Tratando-se de um «direito*

social», em sentido próprio, traduzido essencialmente em direito a prestações públicas, a concretizar por lei, os direitos dos pais e das mães à proteção valem também face à «sociedade», ou seja, face aos particulares, em especial as entidades empregadoras, nos termos das leis concretizadoras deste direito (eficácia direta de direitos fundamentais entre privados).¹

Afirmam também que ao caracterizar a paternidade e a maternidade como «valores sociais eminentes» (n.º 2), reconhece-as igualmente como garantias constitucionais, protegendo-as como valores sociais e constitucionais objetivos. Facto de particular significado é a ênfase posta na afirmação da igualdade dos pais e das mães, que decorre do enunciado dos n.ºs 1 e 2, quer no respeitante às tarefas em relação aos filhos, quer na consideração social e constitucional do valor da maternidade e da paternidade. Trata-se de um corolário do princípio da igualdade entre homens e mulheres (cfr. [artigo 13.º-2](#)) e, em particular, da igualdade dos cônjuges, sobretudo no que concerne à manutenção e educação dos filhos ([artigo 36.º-3, 2.ª parte](#)). Igual importância reveste a igualdade do estatuto constitucional dos pais e das mães em relação aos filhos, independentemente de serem ou não casados. Os direitos dos pais e mães e o valor social eminente da paternidade e da maternidade não dependem da existência de um vínculo matrimonial, não podendo aliás estabelecer-se qualquer discriminação entre os filhos de acordo com o facto de os pais serem ou não casados (art. 36.º - 4).² (...) Por outro lado, na categoria constitucional de «filhos» (n.º 1) entram não somente os gerados pelos pais mas também as crianças adotadas.³

De salientar ainda os comentários, feitos pelos mesmos constitucionalistas, aos n.ºs 3 e 4 do artigo 68.º da CRP: a norma do n.º 3 contém dois segmentos claramente diferenciados pela LC n.º 1/97: (1) o primeiro refere-se ao direito a especial proteção durante a gravidez e após o parto, direito que, pela sua própria natureza, é um direito informado pelo princípio da universalidade (todas as mulheres) e análogo aos «direitos, liberdades e garantias» (...); (2) o segundo segmento contempla o direito das mulheres trabalhadoras (a acrescer ao primeiro) e que se reconduz fundamentalmente a direitos tendencialmente prestacionais, ou seja, a dispensa de trabalho por período adequado, sem perda da retribuição ou de quaisquer regalias (cfr. [AcTC n.º 663/99](#)). A duração do «período adequado» é deixada à competência do legislador, que goza de alguma discricionariedade, desde que garantido um mínimo necessário e desde que ressalvada a proibição de regressão arbitrária ou injustificada. Como é evidente, a manutenção da retribuição não tem de impender sobre o empregador (até para não criar um encargo que poderia constituir argumento contra o emprego das mulheres), mas sim sobre o sistema de segurança social ([artigo 63.º](#)).

A norma do n.º 4 (...) contém uma imposição constitucional de legislação para regular os direitos de dispensa de trabalho por parte das mães e dos pais, a acrescentar à dispensa prevista na alínea anterior que respeita

¹ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, págs. 863 e 864.

² J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, págs. 864 e 865.

³ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 865.

somente à dispensa da mãe, imediatamente a seguir ao nascimento. Trata-se agora de dar centralidade aos interesses da criança ou do agregado familiar, reconhecendo-se a licença por maternidade (...) e a licença de paternidade. Estes direitos não consomem outras licenças especiais (ex.: dispensa ou redução do período de trabalho para assistência a menores com deficiências; dispensas para consultas, amamentações e aleitação; assistência inadiável e imprescindível a menores; licenças parentais para assistência a filho ou adotado, licença para a assistência a pessoa com deficiência ou doença crónica).⁴

De acordo com os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros, se em geral a Constituição remete para o legislador a tarefa de concretização da proteção da maternidade e da paternidade, não é menos verdade que, no n.º 3 do artigo 68.º, na esteira, aliás, do disposto no [artigo 59.º, n.º 2, alínea c\)](#), a Constituição reivindica especificamente uma especial proteção para as mulheres durante a gravidez e após o parto, conferindo, em concreto, no que às mulheres trabalhadoras se refere, o direito a dispensa do trabalho por período adequado, sem perda de retribuição ou de quaisquer regalias.⁵ (...)

O âmbito de aplicação da previsão artigo 68.º é muito vasto, revelando a amplitude com que o legislador constitucional recorta a paternidade e a maternidade. Desde logo o texto constitucional, em coerência com o disposto no artigo 36.º e, em especial, com a proibição da discriminação dos filhos nascidos fora do casamento, protege a maternidade e a paternidade, em si mesmos, independentemente de qualquer ligação com o casamento. (...) Por outro lado, além da questão de saber se a referência aos pais para este efeito tem em vista apenas os pais biológicos (...), para efeitos de direito à proteção do Estado e da sociedade, e sem prejuízo do disposto na segunda parte do artigo 68.º, n.º 2, os pais e as mães têm o direito consagrado no artigo 69.º, n.º 1, quer sejam trabalhadores quer não o sejam⁶.

Naturalmente, compete ao legislador concretizar o disposto no artigo 68.º, n.º 3, da Constituição. Assim, por exemplo, cabe desde logo à lei, legitimada democraticamente, esclarecer a duração do período adequado ou concretizar o conceito de retribuição.⁷ (...)

Todavia, em face da maior determinação constitucional do conteúdo dos direitos enunciados no artigo 68.º, n.º 3, é possível que, para efeitos do disposto nos [artigos 17.º e 18.º, n.º 1](#), se esteja perante um direito fundamental que, em algumas das suas dimensões, apresenta uma natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias.⁸

De referir também o n.º 1 do [artigo 67.º da Constituição](#) que estabelece que a família, como elemento fundamental da sociedade, tem direito à proteção da sociedade e do Estado e à efetivação de todas as condições que permitam a realização pessoal dos seus membros. De acordo com as alíneas c) e d) do n.º 2 do mesmo artigo incumbe, designadamente, ao Estado para proteção da família, cooperar com os pais na

⁴J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 866.

⁵Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2006, pág. 1376.

⁶Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2006, pág. 1375.

⁷Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2006, pág. 1377.

⁸Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2006, pág. 1378.

educação dos filhos, organizar as estruturas jurídicas e técnicas que permitam o exercício de uma maternidade e paternidade conscientes.

A atual redação do n.º 1 do artigo 67.º foi introduzida pela [Lei Constitucional n.º 1/82](#), enquanto a [Lei Constitucional n.º 1/97](#) alterou a redação da alínea d) do n.º 2 e, finalmente, a [Lei Constitucional n.º 1/2004](#) aditou a alínea h) ao n.º 2.

Por último, é de mencionar o n.º 5 do artigo 36.º da Lei Fundamental que determina que *os pais têm o direito e o dever de educação e manutenção dos filhos.*

O n.º 5 da redação deste artigo foi introduzido pela lei Constitucional n.º 1/89, enquanto o n.º 7 foi alterado pela [Lei Constitucional n.º 1/82](#), tendo a redação sido fixada pela [Lei Constitucional n.º 1/97](#).

Relacionado com esta matéria importa mencionar a [Declaração Universal dos Direitos da Criança](#), assinada em 20 de novembro de 1959, que prevê no seu Princípio 4.º que *a criança deve beneficiar da segurança social. Tem direito a crescer e a desenvolver-se com boa saúde; para este fim, deverão proporcionar-se quer à criança quer à sua mãe cuidados especiais, designadamente, tratamento pré e pós-natal. A criança tem direito a uma adequada alimentação, habitação, recreio e cuidados médicos.*

Também o Código do Trabalho veio consagrar direitos nesta área, sendo de salientar os artigos 33.º a 65.º, respeitantes aos direitos dos trabalhadores no que se refere ao regime de proteção da parentalidade. A revisão do Código do Trabalho foi aprovada pela [Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro](#), encontrando-se disponível uma [versão consolidada](#) deste diploma.

O regime jurídico de proteção social na parentalidade no âmbito do sistema previdencial e no subsistema de solidariedade foi estabelecido pelo [Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril](#), que revogou igualmente os [Decretos-Lei n.ºs 154/88, de 29 de abril](#), e [105/2008, de 25 de junho](#). Este diploma foi alterado pelos [Decretos-Lei n.ºs 70/2010, de 16 de junho](#), [133/2012, de 27 de junho](#) e pela [Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro](#).

Justificando a aprovação e publicação deste diploma afirma-se no preâmbulo que *reconhecendo a importância e a necessidade de criar medidas que contribuam para a criação de condições favoráveis ao aumento da natalidade, por um lado, mas também à melhoria da conciliação da vida familiar e profissional e aos cuidados da primeira infância, o Governo elaborou um conjunto de medidas de alteração do regime de proteção na parentalidade, primeiro no âmbito do [Acordo Tripartido para um Novo Sistema de Regulação das Relações Laborais, das Políticas de Emprego e da Proteção Social em Portugal](#) e mais recentemente plasmadas no Código do Trabalho.*

Ainda segundo o preâmbulo deste diploma o presente decreto-lei estabelece o regime de proteção social na parentalidade em adequação à recente alteração do quadro jurídico-laboral, constante do Código do Trabalho, e promove a consolidação jurídica, num único texto normativo, do regime de proteção social do sistema

previdencial e do subsistema de solidariedade tendo em vista assegurar uma maior equidade, clareza e facilidade no acesso aos direitos que assistem aos seus destinatários.

E acrescenta, no âmbito da proteção à parentalidade, que constitui um direito constitucionalmente reconhecido, a segurança social intervém através da atribuição de subsídios de natureza pecuniária que visam a substituição dos rendimentos perdidos por força da situação de incapacidade ou indisponibilidade para o trabalho por motivo de maternidade, paternidade e adoção.

O novo regime de proteção social elege como prioridades o incentivo à natalidade e a igualdade de género através do reforço dos direitos do pai e do incentivo à partilha da licença, ao mesmo tempo que promove a conciliação entre a vida profissional e familiar e melhora os cuidados às crianças na primeira infância através da atribuição de prestações pecuniárias na situação de impedimento para o exercício de atividade profissional.

Cumpre ainda mencionar que, no seguimento do pedido de assistência financeira solicitado pelo Governo Regional da Madeira (GRM), foi estabelecido a 27 de janeiro de 2012 um acordo de assistência financeira com a República Portuguesa, designado por [Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira](#) (PAEF-RAM). Este Programa inclui um conjunto amplo de medidas que têm como objetivo permitir a consolidação orçamental na Região Autónoma da Madeira, de forma a restaurar a sustentabilidade das finanças públicas e permitir repor a capacidade de financiamento autónomo.

De acordo com a medida 15 constante do referido Programa, *o Governo Regional da Madeira compromete-se a proceder à suspensão ou redução do pagamento de subsídios ou abonos destinados a compensar custos de insularidade, bem como quaisquer outras remunerações acessórias ou de efeito equivalente atribuídas na Região.*

Por último refere-se que a presente iniciativa visa a majoração em 2% dos valores dos subsídios à proteção social na maternidade, paternidade e adoção, *compensando assim os custos permanentes gerados pela insularidade distante.* Os encargos desta medida são remetidos para o orçamento da Segurança Social nacional, prevendo-se que entre em vigor com a Lei do Orçamento do Estado posterior à sua publicação.

Recorde-se que a proposta de lei que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM) agora apresenta retoma a [Proposta de Lei n.º 109/XII/2.^a](#), já apresentada na anterior legislatura, e que caducou a 19 de abril do presente ano⁹.

⁹ Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 121.º do [Regimento](#) as propostas de lei da Assembleia Legislativa de uma região autónoma caducam com o termo da respetiva legislatura.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – **Maternity and paternity at work** [Em linha]: **law and practice across the world**. Geneva: ILO, 2014. 204 p. [Consult. 13 abr. 2015]. Disponível em WWW:<URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2015/maternity_paternity_atwork.pdf>.

Resumo: Este estudo analisa a legislação e as práticas nacionais, no que respeita à maternidade e à paternidade no trabalho, em 185 países, entre os quais Portugal. Aborda as licenças de maternidade e paternidade, os respetivos subsídios, a proteção no emprego e na saúde e as disposições relativas à amamentação e à prestação de cuidados às crianças.

LEITÃO, Maria Josefina - Os cuidados à família na legislação do trabalho: da lei à prática = Family care in employment legislation: from law to practice. **Sociedade e trabalho**. Lisboa. ISSN 0873-8858. N.º 42 (set./dez. 2010), p. 27-39.

Cota: RP- 435

Resumo: A autora considera que as políticas legislativas no que concerne às relações entre trabalho e cuidados à família não foram totalmente seguidas na prática, não só por razões relacionadas com os papéis tradicionalmente atribuídos aos homens e às mulheres no trabalho e na família, mas também por razões de racionalidade económica. Defende que as políticas de partilha das responsabilidades familiares só serão eficazes se também se corrigirem as desigualdades que afetam as mulheres no trabalho e destaca que, por mais direitos que se reconheçam, estes direitos só serão exercidos se forem acompanhados da garantia de subsídios que compensem o rendimento perdido.

METELO, Carina; GONÇALVES, João - A conciliação da vida familiar e atividade profissional: desafios presentes e futuros = Reconciling work and family life : present and future challenges. **Sociedade e trabalho**. Lisboa. ISSN 0873-8858. Nº 43-44-45 (jan./dez. 2011), p. 25-34.

Cota: RP- 435

Resumo: Os autores consideram que as novas tendências demográficas e as alterações dos modelos familiares e da estrutura do mercado de trabalho colocam novos desafios à gestão da vida familiar e da atividade profissional. Neste artigo são analisados alguns fatores que dão origem à tensão entre homens e mulheres na gestão das responsabilidades profissionais e familiares. Concluem que a prossecução de políticas públicas amigas das famílias é da maior importância na melhoria do equilíbrio trabalho-família, quer no incentivo à incorporação de modelos flexíveis nas organizações, quer através da produção de legislação que apoie a parentalidade e que vise a proteção social dirigida à família.

OCDE - **Doing better for families** [Em linha]. Paris: OECD, 2011. 279 p. ISBN 978-92-64-09873-2. [Consult. 28 abr. 2015]. Disponível em WWW:<URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2014/better_families.pdf>.

Proposta de Lei n.º 3/XIII (1.ª)

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Resumo: Este livro analisa a forma como a política da família se está a desenvolver num contexto familiar em mudança e analisa as diferentes formas de apoio dos governos às famílias. Procura responder às seguintes questões: Será que os apoios às famílias têm aumentado? Esses apoios são adequados à idade das crianças? Qual é a melhor forma de apoiar os pais a ter o número de filhos que desejam? Quais são os efeitos dos regimes de licença parental no trabalho das mulheres e no bem-estar infantil? Os custos de assistência à infância constituem uma barreira ao emprego dos pais? Como é que as várias formas de trabalho flexível podem ajudar? Qual é o melhor momento para as mães voltarem ao trabalho, depois parto? Quais são as melhores políticas para reduzir a pobreza entre as famílias monoparentais? O capítulo IV: "*Reducing barriers to parental employment*", fornece uma visão geral de como as políticas de licença parental, as políticas de assistência à infância, as práticas de trabalho flexível, os sistemas nacionais de impostos/benefícios e os incentivos financeiros podem influenciar a decisão dos pais de terem um trabalho remunerado.

PIMENTEL, Francisco - **Consequências da reforma da Administração Pública sobre o regime jurídico das férias, faltas e licenças dos trabalhadores da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2009. 606 p. ISBN 978-972-40-3930-5.

Cota: 04.36 - 647/2009

Resumo: No presente livro, o autor apresenta algumas considerações introdutórias à relação jurídica de emprego público na Administração Pública, analisando nomeadamente, no capítulo IV, as situações de ausência legítima ao serviço para o exercício da parentalidade (maternidade e paternidade) e dispensa para avaliação para a adoção (páginas 98 e seguintes).

POR UM PORTUGAL amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada. Coord. Joaquim Azevedo. Lisboa : Instituto Francisco Sá Carneiro, 2014. [Consult. 26 nov. 2015]. Disponível em WWW:<URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2015/criancas_natalidade.pdf>.

Resumo: Trata-se do Relatório Final da Comissão para a Política da Natalidade em Portugal, que integrou uma equipa de 11 personalidades de várias áreas disciplinares e recebeu o mandato de propor uma política para a promoção da natalidade. Apresenta várias propostas de medidas específicas no sentido da promoção de uma maior justiça fiscal, maior harmonização responsável entre o trabalho e a família, mais educação e solidariedade social, mais saúde, e mais compromisso social.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - **A protecção social dos trabalhadores em funções públicas: legislação anotada**. Anot. Isabel Viseu, Vasco Hilário. 1ª ed. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2011. 463 p. ISBN 978-972-32-1944-9.

Cota: 28.36 - 466/2011

Resumo: Na parte VIII do capítulo I deste livro, designada: *A eventualidade maternidade, paternidade e adopção (parentalidade)*, são abordados os fundamentos e a evolução da protecção na maternidade e na paternidade, assim como a concretização da protecção social na parentalidade.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: França e Itália.

FRANÇA

Em França, a [licença de maternidade](#) é de 16 semanas até ao 2.º filho. A duração desta licença aumenta consoante o número de crianças a cargo e as que vão nascer. A partir da 3.ª criança a mãe passa a ter direito a 26 semanas.

A licença pode ser prolongada devido ao estado de saúde da mãe, situação a ser confirmada pelo médico, de acordo com a [Loi n.º 2008-67, du 21 janvier 2008](#).

Também a [licença de paternidade](#) recebe tratamento idêntico, de acordo com a informação constante do sítio. No caso de nascimento de um filho, o pai beneficia de uma licença de paternidade. Não é exigida nenhuma condição de anos de serviço na função pública. Todavia, para que a licença seja paga, o agente não titular deve ter pelo menos 6 meses de serviço.

Para mais informações ver no sítio <https://www.service-public.fr/> a ligação '[Indemnisation du congé maternité et du congé paternité](#)'.

O [Código da Segurança Social](#) considera o direito a subsídio de maternidade desde que a mãe cesse a atividade durante no mínimo 8 semanas e tenha trabalhado pelo menos 200 horas durante os 3 meses anteriores ao início da gravidez ou da licença pré-natal. São ainda condições cumulativas que a trabalhadora tenha descontado sobre um salário equivalente a 1015 vezes o SMIC horário durante os 6 meses anteriores ao início da licença e tenha 10 meses de registo na segurança social.

O subsídio é calculado a partir da média dos salários dos 3 últimos meses, excluindo os 20% de cotizações sociais até ao limite máximo de 3031 euros mensais (janeiro 2008). O subsídio diário não pode ser inferior a 8,90 euros, nem superior a 80,04 euros após deduções.

Em termos de bonificação ou majoração nada se encontrou quanto à questão de a mesma ser suportada pela insularidade. Não tendo a França regiões autónomas (à semelhança de Portugal), encontrámos apenas disposições relativas à [majoração dos subsídios](#) de maternidade e paternidade para os funcionários do Estado que desempenhem funções nos "territórios ultramarinos" (no original, *départements d'outre-mer*).

O 'subsídio bonificado' é um regime especial de subsídio que pode ser usufruído por certos funcionários, nomeadamente aqueles originários dos 'departamentos ultramarinos (Dom) que trabalham na metrópole. Esta licença tem por objeto permitir-lhes efetuar periodicamente uma estadia nos seus departamentos de origem.

ITÁLIA

Em 2000, foi aprovada em Itália a [Lei n.º 53/2000, de 8 de março](#), que prevê medidas de apoio à maternidade e à paternidade, para o direito a cuidados e à formação e de coordenação dos *tempos das cidades*".

O [Decreto Legislativo n.º 151/2001, de 26 de março](#) (*Texto único das disposições legislativas em matéria de tutela e apoio à maternidade e à paternidade nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 53/2000, de 8 de março*), prevê entre outras possibilidades a extensão da licença de paternidade em moldes semelhantes à licença de maternidade.

Os capítulos IV a VII (artigos 28.º a 52.º) estipulam a licença por paternidade e os modos do seu gozo. Entre outros, o pai tem direito a ausentar-se do trabalho durante todo o período da licença de maternidade ou pela parte residual que caberia à mãe trabalhadora em termos idênticos aos previstos na legislação portuguesa e agora alvo de proposta de aditamento; acrescentando o caso em que a mãe abandone a criança ou tenha sido atribuído o poder paternal em exclusivo ao pai.

O artigo 29.º do DL 151/2001 remete para o artigo 22.º do mesmo diploma, que trata da licença de maternidade e equipara a situação em caso de licença de paternidade havendo direito a 80% da remuneração de referência. Também o tempo de licença é contado como trabalho efetivamente prestado (artigos 25.º e 30.º do DL 151/2001).

O artigo 32.º do DL 151/2001 prevê aquilo que podemos traduzir literalmente por "licença parental" e aplica-se aos dois progenitores. Assim, por cada filho, nos primeiros oito anos de vida, cada um dos progenitores tem direito a ausentar-se do trabalho segundo as modalidades estabelecidas no mesmo artigo. De um modo geral esse período pode ir até seis meses o que supera em muito o previsto na legislação portuguesa.

Quando se trate de licença para assistência a menores, o período previsto para cada um dos progenitores – que pode chegar aos 10 meses (artigo 32.º do mesmo diploma) é remunerado em 30% e em termos de previdência social, o mesmo é contado como trabalho efetivamente prestado (artigo 34.º e 35.º do DL 151/2001).

De acordo com o n.º 6 do artigo 22.º da Lei n.º 53/2000, "*As regiões com estatuto especial e as províncias autónomas de Trento e de Bolzano atuam de acordo com as respetivas competências*". Também aqui a insularidade não é um motivo de *per se* para que haja ou não uma majoração na atribuição do subsídio, devido ao facto de que as próprias regiões já possuem uma autonomia decisória na matéria. Veja-se a este propósito a situação na região (ilha) da Sardenha: '[Sostegno della maternità e della paternità](#)'.

Para um maior desenvolvimento, consultar o portal "[Tutto Famiglia](#)" ([Indennità di maternità o paternità](#)) no sítio do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer iniciativa ou petição versando sobre idêntica matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da Assembleia da República (PAR) promoveu a audição dos órgãos de governo regionais, nomeadamente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRAA), do Governo da Região Autónoma dos Açores (RAA) e do Governo da Região Autónoma da Madeira (RAM), no dia 6 de novembro do corrente ano.

A proposta de lei foi publicada em separata eletrónica do DAR no dia 02/12/2015, para apreciação pública pelo período de 30 dias, que terminará em 01/01/2016. Por essa razão, só após essa data será possível fazer uma avaliação dos contributos recebidos, quer quanto às entidades que se pronunciaram quer quanto ao respetivo conteúdo.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Até ao momento, foram recebidos pareceres das seguintes entidades:

Em 26.11.2015 do Governo da Região Autónoma da Madeira (Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais) - [Texto do Parecer \[formato PDF\]](#)

Em 27.11.2015 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais) - [Texto do Parecer \[formato PDF\]](#)

Em 27.11.2015 do Governo da Região Autónoma dos Açores - [Texto do Parecer \[formato PDF\]](#)

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Da própria iniciativa parece decorrer que a sua aprovação importará encargos financeiros. Estes encargos devem ter cobertura orçamental. É referido no artigo 3.º da proposta de lei o seguinte: *“No orçamento da Segurança Social existirá uma rubrica própria com a verba destinada à satisfação do valor do acréscimo*

Proposta de Lei n.º 3/XIII (1.ª)

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

estabelecido no artigo anterior...”, sendo certo que o artigo 5.º da proposta de lei, ao remeter a entrada em vigor para a data da publicação do Orçamento do Estado posterior à aprovação do diploma, acautela essa situação.