



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

RELATÓRIO

Projeto de Lei n.º 877/XV/1.ª (IL)

Inclui crianças com ambos os pais a desenvolverem atividade profissional nos critérios de acesso às creches gratuitas

Autor:

Deputado
Hugo Maravilha (PSD)



Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Introdução
2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
3. Enquadramento legal
4. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
5. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Introdução

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (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 na 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 na alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 8 de setembro de 2023, acompanhado da ficha de avaliação prévia de impacto de género. A 13 de setembro, foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 28 de setembro de 2023.

2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

O projeto de lei em apreço pretende alterar a Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, que «regulamenta as condições específicas de concretização da medida da gratuitidade das creches e creches familiares, integradas no sistema de cooperação, bem como das amas do Instituto da Segurança Social, I. P.».

Em concreto, a alteração preconizada incide sobre o anexo a que se refere o artigo 9.º da portaria, e que contém a lista de critérios de admissão e priorização no acesso às vagas das respostas sociais creche, creche familiar e amas do Instituto da Segurança

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Social, I.P (ISS, I.P.), sendo proposto que se acrescente como critério de prioridade, em nono lugar na lista, «as crianças com ambos os pais, sendo um deles encarregado de educação, a desenvolver atividade profissional».

Na exposição de motivos, os proponentes alertam para a insuficiência do número de vagas em creches, face ao aumento da procura, e criticam o Governo por ter anunciado a gratuidade das creches para todas as crianças sem ter garantido «um aumento muito significativo de vagas que permitisse acomodar, não só a procura habitual, mas também a procura adicional», que dizem resultar, precisamente, do anúncio do executivo.

Entre os aspetos que devem ser melhorados, apontam a lista de critérios de admissão e priorização, já referida, defendendo que o critério de prioridade que pretendem acrescentar visa evitar que um dos pais ou membros da família tenha de renunciar à sua atividade profissional para cuidar da criança, pela ausência de respostas da rede de creches. Salientam, a este propósito, que tal realidade é geralmente mais penalizadora para as mães, que tendem a ser o membro que tipicamente deixa as suas funções laborais em prol do bem-estar da criança, e sublinham a penosidade que este tipo de situação pode acarretar para os orçamentos familiares num contexto económico como o atual, de aumento do custo de vida devido à inflação.

3 – Enquadramento legal

Nos termos do n.º 1 do artigo 69.º da Constituição, «as crianças têm direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições», acrescentando o n.º 1 do artigo 73.º que «todos têm direito à educação e à cultura».

No desenvolvimento das mencionadas normas constitucionais foi publicada a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, diploma que aprovou a Lei de Bases do Sistema Educativo, e que foi alterado pelas Leis n.ºs 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto, e 85/2009, de 27 de agosto. De acordo com o estabelecido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

o «sistema educativo compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extraescolar», sendo que a «educação pré-escolar, no seu aspeto formativo, é complementar e ou supletiva da ação educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação». Determinam os n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º que a «educação pré-escolar se destina às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico», incumbindo ao «Estado assegurar a existência de uma rede de educação pré-escolar».

Na sequência dos princípios definidos na Lei de Bases do Sistema Educativo foi aprovada a Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, que veio consagrar a educação pré-escolar como a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida, sendo complementar da ação educativa da família, com a qual deve estabelecer estreita cooperação, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário. A educação pré-escolar é facultativa, e destina-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico, sendo ministrada em estabelecimentos de educação pré-escolar.

Já a Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 65/2015, de 3 de julho, veio estabelecer o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar (ensino básico e secundário) e consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 4 anos de idade. Estabelece o n.º 2 do artigo 4.º que a referida universalidade «implica, para o Estado, o dever de garantir a existência de uma rede de educação pré-escolar que permita a inscrição de todas as crianças por ela abrangidas e o de assegurar que essa frequência se efetue em regime de gratuidade da componente educativa».

Recentemente, a Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, aprovou o alargamento progressivo da gratuidade das creches e das amas do Instituto da Segurança Social, I. P., sendo que a sua implementação é feita de forma faseada, abrangendo em 2022, todas as crianças que ingressem no primeiro ano de creche; em 2023, todas as crianças que ingressem no primeiro ano de creche e às crianças que prossigam para o 2.º ano; e, finalmente,

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

em 2024, todas as crianças que ingressem no primeiro ano de creche e às crianças que prossigam para o 2.º e 3.º ano. A Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, (retificada pela Declaração de Retificação n.º 21/2022, de 26 de agosto), veio regulamentar as condições específicas de concretização da medida da gratuidade das creches e creches familiares, integradas no sistema de cooperação, bem como das amas do Instituto da Segurança Social (ISS).

Decorridos alguns meses de implementação desta nova fase, foi publicada a Portaria n.º 304/2022, de 22 de dezembro, que altera a anteriormente mencionada, e que vem clarificar alguns serviços e atividades abrangidas pela gratuidade, como é o caso da alimentação com dieta especial mediante prescrição médica, e serviços excluídos da gratuidade, de que são exemplo os serviços de transporte, de natureza facultativa. Define, ainda, os limites de integração de até mais duas crianças por cada sala existente em creche, no caso de criação de vaga extra, de acordo com a distribuição por grupos etários, relativamente a crianças com medidas de promoção e proteção, aplicadas pelas comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ) ou pelos tribunais, com indicação de frequência de creche. A Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, foi modificada uma segunda vez, pela Portaria n.º 75/2023, de 10 de março, que regulamenta as condições específicas de concretização da medida da gratuidade das creches e creches familiares, procedendo a ajustamentos no que respeita aos critérios de priorização, relativamente à admissão de irmãos na mesma instituição ou em equipamentos pertencentes à mesma entidade.

A citada portaria de 27 de julho de 2022, contém um 'Anexo', a que se refere o artigo 9.º, que estipula os 'critérios de admissão e priorização'. Entre as prioridades, atualmente constam as «Crianças beneficiárias da prestação social Garantia para a Infância e/ou com abono de família para crianças e jovens (1.º e 2.º escalões), cujos encarregados de educação desenvolvam a atividade profissional, comprovadamente, na área de influência da resposta social»; «Crianças em agregados monoparentais ou famílias numerosas, cujos encarregados de educação residam, comprovadamente, na área de influência da resposta social»; «Crianças cujos encarregados de educação residam, comprovadamente, na área de influência da resposta social»; «Crianças em

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

agregados monoparentais ou famílias numerosas cujos encarregados de educação desenvolvam a atividade profissional, comprovadamente, na área de influência da resposta social»; e «Crianças cujos encarregados de educação desenvolvam a atividade profissional, comprovadamente, na área de influência da resposta social».

Já a Portaria n.º 305/2022, de 22 de dezembro, procedeu ao alargamento da aplicação da medida da gratuidade das creches às crianças que frequentem creches licenciadas da rede privada lucrativa, sendo criada, para o efeito, uma bolsa de creches aderentes, à qual as creches das redes lucrativa ou solidária sem acordo podem aderir, disponibilizando vagas no âmbito da medida da gratuidade. Em aplicação do n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 305/2022, de 22 de dezembro, o Despacho n.º 14837-E/2022, de 29 de dezembro, estabeleceu os critérios de definição de falta de oferta de vagas gratuitas da rede social e solidária.

Assim, todas as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, inclusive, têm direito a creches e amas gratuitas, sendo que as crianças até aos 3 anos de famílias do 1.º e 2.º escalões de comparticipação familiar também estão abrangidas por esta medida, nos termos da Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de julho. Esta portaria veio definir os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o ISS e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas para o desenvolvimento de respostas sociais, em conformidade com o subsistema de ação social.

Atualmente, a Segurança Social assume a totalidade da comparticipação das famílias, estando incluídas as despesas com atividades e serviços habitualmente prestados pelas creches (nutrição, higiene pessoal, atividades pedagógicas, lúdicas e de motricidade, entre outras); alimentação; processo de inscrição, renovação e seguros; e prolongamento de horário e extensão semanal. Não estão incluídas as despesas com atividades extra projeto pedagógico, de carácter facultativo, que as instituições pretendam desenvolver e nas quais os pais ou representantes legais inscrevam as crianças, assim como com a aquisição de fardas e uniformes escolares, em como serviços de transporte e outros de natureza facultativa.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

A Portaria n.º 190-A/2023, de 5 de julho, procede à segunda alteração à Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, que estabelece as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches. Alterou, assim aquelas normas e, segundo o portal do Governo «nos últimos dois meses foram criadas 9 mil novas vagas gratuitas em creches, graças à portaria de 5 de julho que permitiu aumentar o número máximo de crianças por sala e reconverter espaços previamente dedicados à infância», passando a existir, naquela data, 85.000 vagas abrangidas pelo Programa».

Segundo informação disponível na [página do Governo](#), a «partir de janeiro de 2023, as creches do setor privado passam a poder estar incluídas, para garantir a cobertura da rede, sempre que não haja vaga na rede do setor social. Neste âmbito, a Ministra disse que o Governo continua a trabalhar com a associação representativa do setor privado para “preparar o alargamento da medida às creches do setor privado quando não existe a capacidade de resposta por parte do setor social”, acrescentando que será preciso estabelecer “um acordo e suportar o custo integral”. Ana Mendes Godinho disse ainda que estão a ser definidos “os requisitos para que seja simples para as famílias a operacionalização desta medida nas situações em que não haja capacidade de resposta do setor social”. O objetivo é que seja possível verificar “de uma forma simples, sem necessidade de as famílias andarem a percorrer várias entidades do setor social para comprovar que não há capacidade de resposta”.

De referir que o Parlamento aprovou as Resoluções da Assembleia da República n.os 88/2017, de 23 de maio, 89/2017, de 23 de maio, e 185/2017, de 3 de agosto, que recomendam ao Governo a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 3 anos de idade.

4 – Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

Como já indicado, 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 Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, bem como da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, observando o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.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.

Contudo, como também a Nota Técnica alerta, parece estar em causa uma matéria com particularidades juridicamente controvertidas. Com efeito, a presente iniciativa pretende alterar a Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, que foi aprovada tendo como normas e diplomas habilitantes o n.º 6 do artigo 10.º e o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, a Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, a Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, e o Despacho n.º 7910/2022, de 21 de junho. Refira-se, a respeito desta matéria, a discussão doutrinária e jurisprudencial quanto à possibilidade de a Assembleia da República alterar ou revogar regulamentos emitidos pelo Governo. De acordo com a orientação do Tribunal Constitucional, constante do [Acórdão n.º 214/2011](#), uma lei da Assembleia da República não pode revogar um regulamento do Governo sem ter previamente revogado a norma legal que habilitou este último, sob pena de o privar dos instrumentos que a Constituição lhe atribui para prosseguir as tarefas que lhe são cometidas, violando assim o princípio da separação de poderes.

Por outro lado, pode questionar-se se, em termos materiais, as preocupações de ordem constitucional quanto ao princípio da separação de poderes são aplicáveis a esta matéria. O que, aliás, também é aventado pelo mesmo Acórdão, o qual afirma que «De outro modo, como se realçou no Acórdão n.º 1/97, a reserva de competência regulamentar do Governo redundaria necessariamente num limite da competência

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

legislativa da Assembleia da República quanto a certas matérias, limite que a Constituição não permite deduzir perante um preceito como o da alínea c) do artigo 161.º que expressamente atribui à Assembleia da República competência para fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas ao Governo. E estas, as competências legislativas reservadas ao Governo, não são outras senão as respeitantes à sua própria organização e funcionamento (n.º 2 do artigo 198.º da Constituição)».

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

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado, pelo que se sugere que a referência à alteração da Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, passe a constar do título da iniciativa.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

5 – Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

Na atual legislatura, com objeto semelhante ao projeto de lei vertente, encontram-se pendentes as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 876/XV/1.ª \(IL\)](#) – Pela liberdade de escolha da creche;
- [Projeto de Lei n.º 882/XV/1.ª \(PAN\)](#) – Cria um apoio extraordinário para a frequência de creches ou amas, destinado às crianças que não tenham tido acesso a vaga abrangida pela gratuitidade no setor social e solidário ou nas creches licenciadas da rede privada lucrativa;
- [Projeto de Resolução n.º 853/XV/1.ª \(CH\)](#) – Recomenda ao Governo que altere as regras de inscrição nas creches aderentes ao programa “Creche Feliz” dando prioridade a crianças com pais trabalhadores.

A discussão na generalidade das iniciativas acima elencadas, em conjunto com o projeto de lei em apreço, está agendada para a sessão plenária do dia 28 de setembro de 2023.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Embora a discussão na generalidade não esteja prevista para a data assinalada, por versarem sobre a temática das creches, cumpre referir a pendência do [Projeto de Lei n.º 900/XV/1.ª \(PCP\)](#) — Criação de uma rede pública de creches e do [Projeto de Resolução n.º 746/XV/1.ª \(CH\)](#) — Recomenda ao governo que corrija os problemas detetados relativos à adesão das creches ao programa “Creche Feliz” e estipule um prazo máximo para pagamento das verbas devidas às creches aderentes a este programa.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Sendo a opinião do relator de emissão facultativa, o deputado autor do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a proposta em análise.

PARTE III – CONCLUSÕES

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

1. O Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL) tomou a iniciativa de apresentar, a 8 de setembro de 2023, o Projeto de Lei n.º 877/XV/1.ª (IL) que *“Inclui crianças com ambos os pais a desenvolverem atividade profissional nos critérios de acesso às creches gratuitas”*.
2. O Projeto de Lei em análise tem por finalidade alterar a Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, que *«regulamenta as condições específicas de concretização da medida da gratuidade das creches e creches familiares, integradas no sistema de cooperação, bem como das amas do Instituto da Segurança Social, I. P.»*, em concreto, o anexo a que se refere o artigo 9.º da portaria, e que contém a lista de critérios de admissão e priorização no acesso às vagas das respostas sociais creche, creche familiar e amas do Instituto da Segurança Social, I.P, sendo proposto que se acrescente como critério de prioridade, em nono lugar na lista, *«as crianças*

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

com ambos os pais, sendo um deles encarregado de educação, a desenvolver atividade profissional».

3. A presente iniciativa legislativa cumpre requisitos formais e regimentais em vigor, mas pode não cumprir com os requisitos constitucionais de acordo com a orientação do Tribunal Constitucional, constante do Acórdão n.º 214/2011, uma lei da Assembleia da República não pode revogar um regulamento do Governo sem ter previamente revogado a norma legal que habilitou este último, sob pena de o privar dos instrumentos que a Constituição lhe atribui para prosseguir as tarefas que lhe são cometidas, violando assim o princípio da separação de poderes, tal como refere a nota técnica, que faz parte integrante do presente relatório.
4. Assim, atento o referido no número anterior, entende a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão que a decisão sobre a admissibilidade da discussão da iniciativa deve ser tomada pelo Sr. Presidente da Assembleia da República que, assim se o entender, pode pedir parecer à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

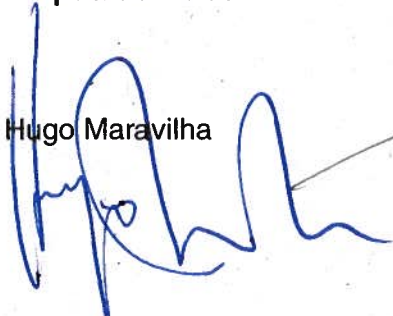
PARTE IV – ANEXOS

Nota Técnica da iniciativa em apreço

Palácio de São Bento, 27 de setembro de 2023

O Deputado Relator

Hugo Maravilha



A Presidente da Comissão

Isabel Meirelles

