



Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Projeto de Lei n.º 279/XV/1.ª (PSD)

Alargamento da rede de lugares de creche e gratuidade da frequência das creches

Autora:

Deputada Mara
Lagriminha Coelho (PS)

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

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

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Introdução

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição)¹ e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República² (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 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 deu entrada a 12 de setembro de 2022, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. Na mesma data, foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada em sessão plenária a 14 de setembro.

2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

O projeto de lei ora em apreço visa alterar a Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro³, no sentido de garantir que a gratuitidade da frequência de creche, alargada por esse diploma a todas as crianças que frequentem creche abrangida pelo sistema de cooperação bem como as amas do

¹ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Lei que determinou o «Alargamento progressivo da gratuitidade das creches e das amas do Instituto da Segurança Social, I. P.». Ligação para o diploma retirada do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P), se estende, igualmente, às crianças que frequentem creches do setor privado.

Na exposição de motivos, os proponentes começam por salientar a importância de assegurar a todas as crianças o acesso gratuito a vagas de creche, considerando a sua relevância para a gestão da vida familiar e, com efeito, enquanto política pública de estímulo à natalidade. Explicam ainda que a medida preconizada pela Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, é insuficiente uma vez que as vagas asseguradas pelo setor social e cooperativo não satisfazem as necessidades existentes, excluindo muitas crianças da aplicação deste apoio.

Nesse sentido, consideram que a solução passa por abranger as creches do setor privado, garantindo a aplicação da medida da gratuidade às crianças que as frequentem, por forma a «encontrar vagas em função das necessidades, sem discriminar as crianças e sem deixar crianças para trás».

Aludindo a declarações do Governo em que se admite a possibilidade de implementação deste alargamento ao setor privado a partir de janeiro de 2023, os proponentes afirmam que a medida não pode aguardar e deve ser aplicada com efeitos a partir de 1 de setembro de 2022.

A presente iniciativa legislativa contempla quatro artigos preambulares: o primeiro que define o respetivo objeto; o segundo que adita dois novos artigos à Lei n.º 2/2022, de 3 janeiro; o terceiro que altera o artigo 3.º da Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro; e o quarto que revoga o artigo 4.º da Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro.

3 – Enquadramento jurídico nacional

O quadro legal sobre esta matéria encontra-se disperso em vários diplomas legais, dos quais importa salientar:

- O n.º 1 do [artigo 69.º⁴](#) da [Constituição](#), «as crianças têm direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as

⁴ Diploma consolidado retirado do portal na *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 19/09/2022.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

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».

- Também a Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 49/90, de 12 de setembro⁵, e aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro⁶, consagra, nomeadamente, o direito das crianças à proteção e à educação.
- A Lei n.º 46/86, de 14 de outubro⁷, (versão consolidada) diploma que aprovou a Lei de Bases do Sistema Educativo, e que foi alterado pelas Leis n.ºs 115/97, de 19 de setembro⁸, 49/2005, de 30 de agosto⁹, e 85/2009, de 27 de agosto¹⁰.
- A Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto¹¹, na redação dada pela Lei n.º 65/2015, de 3 de julho,
- A Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro¹²,
- A Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, (retificada pela Declaração de Retificação n.º 21/2022, de 26 de agosto),

A articulação entre os diversos diplomas acima mencionados está devidamente explanada na Nota Técnica da iniciativa, para onde se remete – cfr. Anexo.

4 – Enquadramento jurídico na União Europeia e Internacional

No âmbito da União Europeia destacamos:

⁵ Todas as referências legislativas são feitas para o sítio da *Internet do Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 19/09/2022.

⁶ A Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro, foi retificada pela Retificação n.º 1/91, de 14 de janeiro, e pela Retificação n.º 8/91, de 20 de março.

⁷ Trabalhos preparatórios. Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário.

⁸ Trabalhos preparatórios.

⁹ Trabalhos preparatórios.

¹⁰ Trabalhos preparatórios.

¹¹ Versão consolidada.

¹² Trabalhos preparatórios.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

- a. O combate à exclusão social, a promoção da proteção social e a proteção dos direitos da criança, são alguns dos valores em que, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE), a União Europeia (UE) se baseia e promove nas suas políticas e ações, com os objetivos de eliminar as desigualdades, garantir uma proteção social adequada e um nível elevado de educação e formação (artigos 8.º e 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE));
- b. Em termos de competência legislativa, as políticas sociais constituem um domínio de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros [alínea *b*] do n.º 2 do artigo 4.º do TFUE], sendo a educação da competência dos Estados-Membros (n.º 5 do artigo 2.º, conjugado com os artigos 4.º, n.º 1, e 6.º do TFUE);
- c. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;
- d. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais;
- e. Recomendação de 20 de fevereiro de 2013, Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade;
- f. Resolução de 14 de setembro de 2017 sobre uma Nova Agenda de Competências para a Europa, do Parlamento Europeu;
- h. Comunicação da Comissão «Reforçar a identidade europeia através da educação e da cultura», e a comunicação sobre o Espaço Europeu da Educação a concretizar até 2025;
- i. Recomendação relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade, do Conselho;
- j. A resolução do Conselho sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação rumo ao Espaço Europeu da Educação e mais além (2021-2030);
- k. A recomendação relativa à criação de uma garantia Europeia para a Infância, do Conselho;
- l. O plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que foi reforçado na Cimeira Social do Porto, que teve lugar a 7 de maio de 2021, no âmbito da Presidência portuguesa do Conselho da UE;
- m. A resolução sobre a «Proteção pela UE de crianças e jovens em fuga da guerra na Ucrânia», onde salienta que devem ser criadas estruturas de acolhimento gratuitas para

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

crianças para facilitar a participação dos pais no mercado de trabalho, em particular das mulheres, e para apoiar o desenvolvimento social das crianças.

No que diz respeito ao enquadramento internacional, nomeadamente em Espanha, França e Itália, remete-se para a informação disponível na Nota Técnica do projeto de lei em apreço, elaborada pelos serviços da Assembleia da República (cfr. anexo).

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

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 a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Sendo previsível que a iniciativa em apreço gere custos adicionais, o artigo 3.º da iniciativa altera o artigo 3.º da Lei 2/2022, de 3 de janeiro, no sentido de remeter a entrada em vigor da lei já existente para a entrada em vigor com o Orçamento do Estado subsequente ao da sua publicação, o que visará acautelar 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», sem prejuízo, como se referirá infra, de as regras de legística recomendarem o recurso a uma técnica legislativa diversa da utilizada no projeto de lei em análise, por motivos de segurança jurídica.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Relativamente ao cumprimento da lei formulário, cumpre explicitar que o título da presente iniciativa legislativa - «Alargamento da rede de lugares de creche e gratuidade da frequência das creches» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa indica no articulado que procede à alteração da Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro. De acordo com a consulta ao Diário da República Eletrónico, a Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, ainda não foi objeto de qualquer alteração, pelo que esta, em caso de aprovação, constituirá a sua primeira alteração. O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário dispõe 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». A iniciativa indica apenas que procede à alteração daquele diploma, mas não indica o número de ordem de alteração, o que deverá constar do artigo 1.º (objeto), no sentido de garantir a conformidade com aquela norma da lei formulário.

Para além da questão do título, e analisando a conformidade com as regras de legística formal, verifica-se que a iniciativa em apreço altera a norma de produção de efeitos e revoga a norma de entrada em vigor constantes dos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, o que não se afigura como técnica legislativa recomendável, por motivos de segurança jurídica da estabilidade dos efeitos já produzidos pela lei em vigor.

Tomando em consideração que, tal como já referido, é previsível que a iniciativa em apreço gere custos adicionais e que estas normas visam acautelar o cumprimento da lei-travão, tal desígnio não deve ser atingido através da alteração da lei em vigor, mas sim fazer parte do articulado da própria iniciativa.

Com efeito, sendo alteradas as normas de produção de efeitos e de entrada em vigor de uma lei já publicada, criam-se problemas de segurança e coerência jurídicas, na medida em que o Orçamento do Estado subsequente à publicação da Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, foi o Orçamento do Estado para 2022, aprovado pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho. Frustra-se, assim, o objetivo de acautelar o aumento de despesas no ano económico em curso, pelo que,

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

ainda que a produção de efeitos da iniciativa possa ser remetida, retroativamente, para 1 de setembro de 2022, a entrada em vigor da lei terá sempre de ocorrer com o Orçamento do Estado subsequente ao da sua publicação (o Orçamento do Estado para 2023) em norma própria da iniciativa em análise, e não através da alteração da norma de produção de efeitos e da revogação da norma de entrada em vigor da lei que é objeto de alteração.

6 – Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), apuramos a existência das seguintes iniciativas com escopo idêntico ou semelhante:

- Projeto de Lei n.º 281/XV/1.ª (IL) — Assegura a concretização de progressiva universalidade no acesso às creches, alargando a gratuitidade das creches ao sector privado (Alteração à Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro);
- Projeto de Lei n.º 287/XV/1.ª (PAN) — Alarga a gratuitidade da frequência de creche às crianças que ingressem em estabelecimento de natureza privada em virtude de ausência de oferta pública ou protocolada, alterando a Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro;
- Projeto de Lei n.º 294/XV/1.ª (L) — Estabelece o dever de o Governo proceder ao levantamento e divulgação de dados referentes a creches e estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 3 anos de idade;
- Projeto de Lei n.º 296/XV/1.ª (BE) — Alarga os acordos de cooperação para o desenvolvimento de respostas sociais na valência de creche a entidades públicas.
- Projeto de Resolução n.º 218/XV/1.ª (PSD) - Levantamento nacional do número de vagas em creche;
- Projeto de Resolução n.º 200/XV/1.ª (CH) - Pela garantia de creche gratuita em todo o território nacional.

Não se encontra pendente nenhuma petição sobre esta matéria.

Relativamente aos antecedentes parlamentares, notar que, sobre o tema das creches, ainda nesta Legislatura, foram apresentados os Projetos de Lei n.ºs 75/XV/1.ª (BE) — Cria o programa



Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

rede de creches públicas e [120/XV/1.ª \(PCP\)](#) — Propõe a criação de uma rede pública de creches como forma de garantir os direitos das crianças, ambos rejeitados na generalidade na sessão plenária de 24 de junho de 2022.

Embora tenha sido tramitada na presente Legislatura, sobre o objeto do presente projeto de lei foi apresentada na XIV Legislatura a [Petição n.º 309/XIV/3.ª](#) — Por uma Primeira Infância sem discriminação.

Também na XIV Legislatura, foi aprovado o [Projeto de Lei n.º 371/XIV/1.ª \(PCP\)](#) — Propõe medidas para o alargamento da gratuitidade das creches e soluções equiparadas, que deu origem à [Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro](#) — Alargamento progressivo da gratuitidade das creches e das amas do Instituto da Segurança Social, I. P.

A par desta iniciativa, sobre a temática das creches, na XIV Legislatura foram ainda apreciados os projetos de lei abaixo identificados, que foram rejeitados na generalidade na sessão plenária de 22 de outubro de 2021:

- [Projeto de Lei n.º 963/XIV/3.ª \(CDS-PP\)](#) — Programa de incentivo à criação e flexibilização dos horários das creches;
- [Projeto de Lei n.º 965/XIV/3.ª \(BE\)](#) — Cria o Programa Rede de Creches Públicas.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Deputada autora do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em sessão plenária.

PARTE III – CONCLUSÕES

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

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

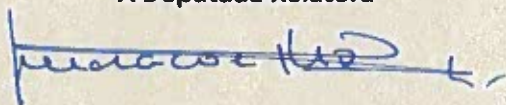
1. A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais, constitucionais e regimentais em vigor.
2. Não obstante, sugere-se que o aperfeiçoamento do título, bem como da norma que prevê a entrada em vigor da iniciativa.
3. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

PARTE IV - ANEXOS

Nota Técnica da iniciativa em apreço.

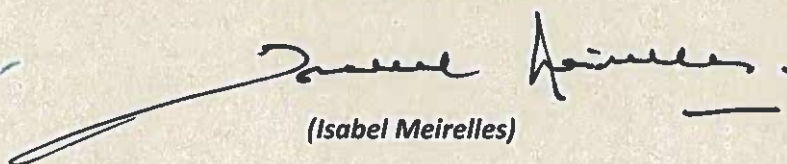
Palácio de São Bento, 6 de outubro de 2022

A Deputada Relatora



(Mara Lagriminha Coelho)

A Presidente da Comissão



(Isabel Meirelles)

