



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

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

**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 pela Deputada única representante do Partido Pessoas Animais Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição)<sup>1</sup> e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República<sup>2</sup> (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.

A iniciativa deu entrada a 15 de setembro de 2022, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. Em 20 de setembro foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária a 21 de setembro e a sua discussão na generalidade encontra-se agendada para dia 7 de outubro, por arrastamento com o Projeto de Lei n.º 279/XV/1.ª (PSD).

#### 2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

A iniciativa legislativa *sub judice* visa alargar a gratuidade da frequência de creche às crianças que frequentem estabelecimentos de natureza privada ou particular, desde que estes se localizem «em áreas em que comprovadamente não exista oferta pública de creches ou de

---

<sup>1</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

creches abrangidas pelo sistema de cooperação ou amas do ISS, I. P., ou em que não haja disponibilidade de vagas nessas ofertas».

Justificando a sua pretensão, a proponente salienta que, em algumas zonas do país, não existem creches com protocolo estabelecido com o Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), ou existindo, não têm vagas disponíveis, pelo que se verifica que muitas crianças não podem beneficiar da medida de gratuidade da creche, considerando que esta se aplica somente às creches com o referido protocolo ou a amas do ISS, I.P, nos termos definidos pela [Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro](#)<sup>3</sup>.

Com efeito, a proponente defende que deve ser «criado um mecanismo de comparticipação dos custos de inscrição e frequência para as crianças que ingressem em estabelecimento de natureza privada ou particular não integrado no sistema de cooperação do ISS, I.P.», logo que esteja comprovado que, nessas localidades, se registam as dificuldades acima mencionadas, isto é, ausência de creches com protocolo ou ausência de vagas disponíveis.

O projeto de lei em apreço compõe-se de três artigos preambulares: o primeiro que define o respetivo objeto, o segundo que altera o artigo 2.º da Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, e o terceiro que determina a entrada em vigor da lei que vier a ser aprovada.

### 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.º](#)<sup>4</sup> 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

---

<sup>3</sup> Lei que determinou «Alargamento progressivo da gratuidade 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.

<sup>4</sup> 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

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 setembro<sup>5</sup>, e aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro<sup>6</sup>, consagra, nomeadamente, o direito das crianças à proteção e à educação;
- A Lei n.º 46/86, de 14 de outubro<sup>7</sup>, (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 setembro<sup>8</sup>, 49/2005, de 30 de agosto<sup>9</sup>, e 85/2009, de 27 de agosto<sup>10</sup>;
- A Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto<sup>11</sup>, na redação dada pela Lei n.º 65/2015, de 3 de julho,
- A Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro<sup>12</sup>;
- 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:

- 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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

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

<sup>8</sup> Trabalhos preparatórios.

<sup>9</sup> Trabalhos preparatórios.

<sup>10</sup> Trabalhos preparatórios.

<sup>11</sup> Versão consolidada.

<sup>12</sup> Trabalhos preparatórios.

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

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

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

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.

Apesar de ser previsível que a iniciativa em apreço gere custos adicionais, o artigo 3.º prevê a respetiva entrada em vigor com a do Orçamento do Estado subsequente ao da 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».

Relativamente ao cumprimento da lei formulário, cumpre explicitar que o título da presente iniciativa legislativa - «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» - 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

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

especialidade ou em redação final.

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 projeto de lei (no artigo 1.º) 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».

### 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 279/XV/1.ª \(PSD\)](#) — Alargamento da rede de lugares de creche e gratuidade da frequência das creches;
- [Projeto de Lei n.º 281/XV/1.ª \(IL\)](#) — Assegura a concretização de progressiva universalidade no acesso às creches, alargando a gratuidade das creches ao sector privado (Alteração à 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.



## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

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 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 da iniciativa em apreço.
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 S. Bento, 6 de outubro de 2022

A Deputada Relatora



(Mara Lagriminha Coelho)

A Presidente da Comissão



(Isabel Meirelles)