

Exma. Senhora
Presidente da Câmara Municipal de Almada
Largo 5 de outubro, n.º 34
2805-119 ALMADA

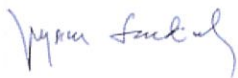
Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
Emails	22.04.2020 07.07.2020	S00779-202101-VP 100.20.001.00052.2020	

ASSUNTO: Pedido de parecer jurídico
Creche e Jardim de Infância 1.º de Maio exclusiva para filhos dos trabalhadores da Autarquia,
dos SMAS e da ECALMA.

Em resposta à solicitação mencionada em epígrafe, junto se envia a V. Exa. cópia da informação técnica DSAJAL/DAJ n.º I00951-202101, elaborada pela Dra. Conceição Nabais, com os despachos que a mesma mereceu.

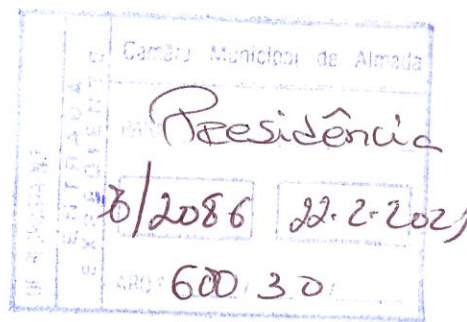
Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente

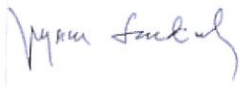


Joaquim Sardinha

17-02-2021



Anexo: o mencionado

PARECER Em concordância com a pronúncia aqui oferecida sobre a questão submetida a apreciação desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pela Câmara Municipal de Almada, submete-se à consideração superior a transmissão deste parecer à autarquia consulente para os efeitos tidos por convenientes. A Diretora de Serviços  Margarida Cucharra 17-02-2021	DESPACHO Concordo com o parecer emitido O Vice-Presidente  Joaquim Sardinha 17-02-2021
---	--

Informação Número	Pasta Número	Data
100951-202101-DSAJAL/DAJ	100.20.001.00052.2020	14/01/2021

ASSUNTO: Município de Almada. Creche e Jardim de Infância 1.º de Maio exclusiva para filhos dos trabalhadores da Autarquia, dos SMAS e da ECALMA.

Em referência ao assunto em epígrafe, a Sra. Vereadora com o Pelouro dos Recursos Humanos da Câmara Municipal de Almada solicitou a emissão de parecer jurídico a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional acerca da conformidade legal da gestão direta da «**Creche e Jardim de Infância 1.º de Maio**» dirigida exclusivamente aos filhos dos 4 meses aos seis anos de idade, dos seus trabalhadores, dos SMAS, e da ECALMA, cujo funcionamento obedece ao Regulamento Interno dos Serviços.

I - Apresentação.

1. Nos termos do pedido de parecer, a Câmara Municipal de Almada dispõe sob a sua gestão direta a «Creche e Jardim de Infância 1.º de Maio» dirigida exclusivamente aos filhos dos 4 meses aos seis anos de idade, dos seus trabalhadores, dos SMAS, e da ECALMA, num total de 138 crianças.
2. A Creche e Jardim de Infância 1º de Maio não se encontra inserida nem na rede pública, nem nas redes privada, cooperativa, solidariedade ou segurança social, de educação pré-escolar do Concelho de Almada.
3. No âmbito da Organização dos Serviços da Câmara Municipal de Almada, este Equipamento corresponde a uma subunidade orgânica **«atualmente designada de Gabinete» integrada na Divisão de Saúde Ocupacional e Intervenção Social (DSOIS) do Departamento de Recursos Humanos (DRH)**, a que estão afetos 39 trabalhadores: - 9 Educadoras de Infância; - 1 Técnico Superior; - 6 Assistentes Técnicos e 23 Assistentes Operacionais, cujos encargos são suportados por verbas da CMA e dos SMAS.
4. A cada aluno é fornecido diariamente: - merenda no valor de €0,42 «jardim de infância»; - almoço no valor unitário de €2,90 e - lanche no valor de €0,78.
5. O funcionamento da Creche e do Jardim de Infância obedece ao Regulamento Interno dos Serviços, anexo à consulta, que regula, entre outras matérias, a fórmula de cálculo da prestação mensal paga pelos trabalhadores.
6. Ante o exposto, solicita-se parecer sobre a adequação da prestação do serviço de Creche e Jardim de Infância aos princípios da prossecução do interesse público e da legalidade, assim como sobre a verificação da conformidade legal do referido Regulamento Interno.

II - Apreciação.**A. Rede Pública de Educação Pré-Escolar e regime das Creches.**

1. A Lei Quadro de Educação Pré-Escolar, aprovada pela Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, doravante designada por LQEP, considera 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 relação, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário.
2. Ao Estado cabe contribuir ativamente para a universalização da oferta da educação pré-escolar. As redes de educação pré-escolar são constituídas por uma rede pública e uma rede privada, complementares entre si, visando a oferta universal e a boa gestão dos recursos públicos.
3. Nos termos do art.º 13.º da LQEP ***«Consideram-se integrados na rede pública os estabelecimentos de educação pré-escolar a funcionar na direta dependência da administração central, das Regiões Autónomas e das autarquias locais.»***
4. A educação pré-escolar destina-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico e é ministrada em estabelecimentos de educação pré-escolar.

5. Por sua vez, considera-se estabelecimento de educação pré-escolar a instituição que presta serviços vocacionados para o desenvolvimento da criança, proporcionando-lhe atividades educativas, e atividades de apoio à família.
6. No que concerne ao regime aplicável às Creches, importa destacar a Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, na redação conferida pela Portaria n.º 411/2012, de 14 dezembro, que estabelece as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento da creche, quer seja da iniciativa de sociedades ou empresários em nome individual, quer de instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas e outras de fins idênticos e de reconhecido interesse público.
7. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, estabelece no anexo I o regime jurídico das autarquias locais. No âmbito deste diploma, constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, dispondo o município de atribuições próprias, designadamente, nos domínios da educação, ensino e ação social «cf. normas conjugadas do art.º 2.º com o n.º 2 do art.º 23.º».
8. Na verdade, tendo as autarquias locais competências próprias nos domínios da educação e da ação social, cuja atuação se pauta pelo princípio da prossecução do interesse público, poderão assegurar a resposta de serviços de creche e de educação pré-escolar na área do respetivo município, sendo de salientar que, em obediência aos princípios da legalidade, da igualdade e da universalidade essa oferta deverá estar disponível a todas as crianças da área geográfica do Concelho.
9. Sucede, porém, que tal não ocorre no Município de Almada que dispõe dos serviços de Creche e Jardim de Infância 1.º de Maio dirigidos exclusivamente aos filhos dos 4 meses aos seis anos de idade, dos seus trabalhadores, dos SMAS, e da ECALMA.

B. Organização dos Serviços da Câmara Municipal de Almada e Regulamento Interno da Creche e Jardim de Infância 1.º de Maio.

1. Nos termos do n.º 3 do art.º 18.º do anexo C da última versão do Regulamento dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Almada, publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 6, de 11 de janeiro de 2021, o **Gabinete da Creche e Jardim de Infância 1º de Maio da Divisão de Saúde Ocupacional e Intervenção Social (DSOIS) do Departamento de Recursos Humanos (DRH)**, tem como atribuições «a) Garantir o apoio na promoção e desenvolvimento pessoal e social dos filhos dos trabalhadores do Município através das valências de creche e jardim-de-infância, assegurando a relação com a família e com os outros parceiros educativos; b) Efetuar para cada ano letivo os processos de candidatura, seleção e organização respetivos; c) Assegurar todos os processos de gestão técnica e administrativa, garantindo os procedimentos conducentes ao pagamento e atualização das mensalidades; d) Garantir o cumprimento do projeto educativo, assegurando a execução dos planos pedagógicos por valência; e) Promover o diagnóstico permanente da situação existente, na unidade educativa em matéria de saúde, higiene e segurança e, propor superiormente as medidas adequadas à resolução dos problemas.»
2. A existência deste Equipamento, bem como as competências deste Gabinete, na estrutura orgânica da Câmara Municipal de Almada não se questionam nem nos merecem reparos, alertando-se, contudo, para a necessidade da sua adequação ao princípio de universalidade da oferta das

CCDR-LVT

valências da creche e do jardim de infância. Isto é, a disponibilidade destes serviços deve ser alargada, em condições de igualdade e de oportunidade, a todas as crianças residentes na área geográfica do Município de Almada.

3. Posto isto, consideramos que o Município de Almada pode ter a funcionar na direta dependência o **Equipamento de Creche e Jardim de infância 1.º de Maio**, dos 4 meses aos seis anos de idade, desde que, em obediência aos princípios da legalidade, da igualdade e da universalidade, possa estar disponível a todas as crianças da área do Concelho.
4. Atendendo a que a oferta dos serviços de Creche e Jardim de Infância 1.º de Maio deve ser universal, logo o seu Regulamento Interno não se adequa a essa realidade, sendo necessária a elaboração e aprovação de Regulamento Municipal que defina o respetivo sistema de organização, funcionamento e financiamento.
5. No respeito pelos princípios e normas da Constituição, das leis aplicáveis e dos regulamentos emanados do governo e de autarquias de grau superior, as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio, entendido este poder como a capacidade das autarquias poderem aprovar os regulamentos que entendam necessários para regular diversos aspetos da vida local, desde que essa regulação caiba no quadro das respetivas atribuições e competências.
6. Nesse sentido, dispõe a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na al. k) do n.º 1 do art.º 33.º e na al. g) do n.º 1 do art.º 25.º, respetivamente, que compete à câmara municipal elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município e à assembleia municipal aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município.
7. Por seu turno, o procedimento do regulamento administrativo segue a tramitação estabelecida nos art.ºs: 97.º a 101.º e 135.º a 147.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprova o Código do Procedimento Administrativo (CPA), considerando-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos, isto é, se destinem a produzir efeitos na esfera jurídica de terceiros, assumindo, nesta matéria, especial relevância a disciplina do art.º 98.º relativa à publicitação do início do procedimento e participação procedimental.
8. Revelando-se necessária a elaboração e aprovação de Regulamento Municipal por parte do Município de Almada para acomodar e regular a organização, funcionamento e financiamento do Equipamento da Creche e Jardim de Infância 1.º de Maio, não analisaremos, nesta sede, a regularidade do Regulamento Interno, sendo, desde logo, de destacar que o consignado no art.º 6.º relativo aos destinatários não se conforma com o princípio da universalidade de resposta das valências de creche e de jardim de infância.

C. Comparticipação familiar das valências de Creche e Jardim de Infância.

1. Os termos e as condições do financiamento e das participações familiares das Creches obedece ao disposto na Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, alterada pelas Portarias n.ºs 296/2016, de 28 de novembro, 218-D/2019, de 15 de julho, e 271/2020, de 24 de novembro.
2. De acordo com o art.º 19.º desta Portaria, os utentes e famílias participam nas despesas de funcionamento do serviço ou equipamento social objeto de acordo de cooperação, mediante o

CCDR-LVT

qualquer outra natureza a instituições legalmente constituídas ou participadas pelos trabalhadores do município, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas, ou a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respetivos familiares.»

2. A concretização desta competência obedece ao regime do Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro, que fixa os critérios para a atribuição de apoios financeiros pelas câmaras municipais às instituições constituídas por trabalhadores municipais para fins culturais, recreativos e desportivos, ou que tenham como objetivo a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores municipais e aos seus familiares.
3. Os apoios das câmaras só podem ser efetuados a instituições/associações de trabalhadores municipais, sem fins lucrativos, dotadas de personalidade jurídica, legalmente constituídas e com a situação tributária e contributiva devidamente regularizada.
4. Na verdade, do nosso ponto de vista, a resposta de Creche e Jardim de Infância 1.º de Maio que a Câmara Municipal de Almada dispõe para os filhos dos seus colaboradores, dos SMAS e da ECALMA não tem enquadramento no tipo de apoios regulados por este diploma, a que acresce o facto de que nem existirá nenhuma associação de trabalhadores municipais com esse objetivo.

III - Conclusões.

1. No âmbito da Segurança Social, a Portaria n.ºs 262/2011, de 31 de agosto, na sua redação atual, estabelece as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento da creche, quer seja da iniciativa de sociedades ou empresários em nome individual, quer de instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas e outras de fins idênticos e de reconhecido interesse público.
2. Por seu lado, a LQEP, aprovada pela Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, regulamenta o regime da oferta da educação pré-escolar, que é constituída por uma rede pública, onde se incluem as autarquias locais, e uma rede privada, complementares entre si, visando a oferta universal e a boa gestão dos recursos públicos.
3. Dispondo os municípios de atribuições e competências próprias no domínio da educação e da ação social, poderão assegurar a resposta das valências de Creche e Jardim de Infância na área do respetivo Concelho, disponível a todas as crianças.
4. No respeito pelos princípios da legalidade, da igualdade e da prossecução do interesse público, o Equipamento de Creche e Jardim de Infância 1.º de Maio a funcionar na Câmara Municipal de Almada deve dirigir-se a todas as crianças da área do Concelho, cuja organização, funcionamento e financiamento depende de elaboração e aprovação de Regulamento Municipal.
5. A Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, na sua redação atual, e o Despacho Conjunto n.º 300/97, de 4 de setembro, definem, respetivamente, as normas que regulam a comparticipação dos familiares e dos encarregados de educação, no âmbito das creches e das componentes não educativas dos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Eis o que sobre o assunto se informa e se submete à consideração superior.

A Técnica Superior Jurista,

CCDR LVT*Conceição Nabais*

Conceição Nabais

2005-19-202101-VP-S - 17-02-2021

