



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/V/2017

Assunto: Proposta de lei intitulada «Regime do ensino superior»

Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designada por RAEM) apresentou, em 30 de Dezembro de 2014, a proposta de lei intitulada “Regime do ensino superior” (adiante designada por proposta de lei), a qual foi admitida, em 21 de Janeiro de 2015, pelo Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais, através do Despacho n.º 60/V/2015 do Presidente da Assembleia Legislativa.

2. A proposta de lei mencionada foi apresentada, discutida e aprovada, na generalidade, em reunião plenária da Assembleia Legislativa da RAEM, realizada no dia 12 de Fevereiro de 2015. Na mesma data foi distribuída a esta Comissão, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 179/V/2015, para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 13 de Abril de 2015, e através da Comunicação n.º 7/V/2015, foram destacados, para prestar apoio à Comissão nas referidas análise e elaboração de parecer, os membros da Equipa de Trabalho “F” da Assessoria.

3. Tendo em conta a complexidade da política legislativa definida e da técnica legislativa adoptada na presente proposta de lei, a presente Comissão solicitou 12 vezes ao Presidente da Assembleia Legislativa autorização para a prorrogação do prazo de apreciação na especialidade da proposta de lei, o que mereceu acolhimento.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin, including 'M. Fung', 'vuy', and others.]

4. Para efeitos da apreciação da presente proposta de lei, esta Comissão Permanente reuniu 27 vezes, nos dias 2 de Março, 23 de Abril, 27 de Maio, 23 de Junho, 8 de Julho de 2015, 20 de Janeiro, 30 de Março, 13, 14, 21, 27 e 28 de Abril, 5, 6, 11, 12, 19 e 24 de Maio, 8, 11, 15, 22, 23 de Novembro de 2016, 28, 30 de Março e 5 e 11 de Julho de 2017, tendo os representantes do Governo participado em 17 reuniões. Estas reuniões contaram com a presença do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, Alexis, Tam Chon Weng, do Chefe do Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, Lai Ieng Kit (posteriormente substituído por Ip Peng Kin), do Assessor do Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, Dr. Manuel Ferreira, do Técnico-superior do Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, Chan Ka Io, do Coordenador do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, Sou Chio Fai, da Chefia funcional do Grupo de estudo e planeamento de ensino superior do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, Teng Sio Hong, da Chefia funcional do Grupo Jurídico do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, Dr. José Manuel Bento Ferreira de Almeida, da Assessora jurídica do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, Dr.^a Maria Isabel da Silva Spínola, do Técnico do Grupo de estudo e planeamento de ensino superior do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, Ho Ho Neng, do Chefe do Departamento de Tradução Jurídica da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, Ung Chi Keong e de outros representantes do Governo.

A par das reuniões da Comissão, foram realizadas 20 reuniões técnicas entre a assessoria desta Assembleia Legislativa e os respectivos representantes do Governo.

5. Nas supra mencionadas reuniões, os membros da Comissão e o proponente analisaram, artigo a artigo, a proposta de lei, e discutiram sobre as questões ora apresentadas, com vista à clarificação das mesmas, à clarificação da exacta intenção legislativa subjacente a esta lei, e ao apuramento da técnica legislativa adequada. E com base nisto tudo, o Governo apresentou a versão final da presente proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

6. Em 26 de Maio de 2017, o Governo apresentou uma versão alternativa da presente proposta de lei, a qual reflecte, em parte, as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa.

7. No presente Parecer, as referências ao articulado serão feitas, consoante a necessidade, com base na versão final ou inicial da proposta de lei.

8. Há que realçar que, durante o processo de preparação da presente proposta de lei, o Governo realizou consultas públicas, e apresentou as opiniões recolhidas à Assembleia Legislativa, conjuntamente com a presente proposta de lei; e durante o processo de apreciação na especialidade, a pedido da Comissão, o Governo apresentou os documentos intitulados “Referência para a Criação do Sistema de Créditos do Ensino Superior”¹ e “Referência sobre o Regime de Avaliação do Ensino Superior”².

9. Discutido o articulado da presente proposta de lei e consideradas as opções e as soluções propostas na mesma, cumpre à Comissão pronunciar-se, emitindo o seu parecer, o que faz observando a seguinte sistemática, para facilidade da exposição e comodidade de referência, nos termos e para os efeitos do artigo 117.º do Regimento:

- I – Apresentação;
- II – Apreciação na generalidade;
- III – Apreciação na especialidade; e
- IV – Conclusões

¹ Vide Anexo 1 do presente Parecer.

² Vide Anexo 2 do presente Parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

I

Apresentação

10. Na Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei, o Governo indica que “O Decreto-lei n.º 11/91/M, que prevê o Regime do Ensino Superior de Macau, encontra-se em vigor há mais de vinte anos, mais concretamente desde 1991. Desde então ocorreram grandes mudanças a nível social e, em particular, no ensino superior. Assim, entende-se necessário fazer a revisão oportuna deste diploma legal, para acompanhar o desenvolvimento do ensino superior e satisfazer as necessidades de quadros qualificados da sociedade.

Com esta revisão pretende-se acompanhar a tendência do desenvolvimento do ensino superior a nível internacional, criar as melhores condições para aumentar o nível da qualidade do ensino superior da RAEM e dotar as instituições de ensino superior dos meios e recursos suficientes reforçando a sua autonomia, para que tenham condições para formar, de forma eficiente, quadros qualificados para os vários sectores da sociedade. O rumo e o objectivo da revisão do diploma referem-se, nomeadamente, à garantia e aumento contínuo da qualidade do ensino, ao reforço do nível de *governance* das próprias instituições, ao aumento da autonomia e à flexibilidade das instituições no exercício de actividades e na organização dos cursos, à optimização da qualidade do corpo docente, ao aumento do nível dos estudantes em geral e ao fornecimento de recursos suficientes para impulsionar o desenvolvimento saudável e estável do ensino superior em geral.

Após terem sido efectuados estudos pelo grupo de peritos e trocadas, por várias vezes, impressões com todas as instituições do ensino superior, e realizadas, por duas vezes, consultas públicas à sociedade, e tendo-se tido ainda, como referência, as sugestões da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e do Banco Mundial para a transformação do ensino superior num ensino de alta qualidade



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

e, também, como referência as experiências dos países e regiões mais desenvolvidos ao nível do ensino superior, o Governo da RAEM apresenta as seguintes sugestões para a proposta de Lei do Regime do Ensino Superior, esperando facultar, aos residentes de Macau, um ensino superior de melhor qualidade, promover o desenvolvimento social e aumentar a competitividade global de Macau.

Relativamente à Garantia da Qualidade do ensino

As rigorosas exigências de qualidade do ensino superior são componente essencial das políticas do Governo para esta área, e a avaliação é um dos meios mais importantes a que se pode recorrer para melhorar a qualidade do ensino superior.

A proposta de lei do Regime do Ensino Superior contém estas matérias no **Capítulo VII – Garantia da qualidade do ensino superior**, composto pelos artigos 34.º a 37.º, onde se prevê a criação de um regime de avaliação do ensino superior que abrange a avaliação e a acreditação das instituições e dos seus cursos. São finalidades da avaliação das instituições de ensino superior e dos seus cursos impulsionar o desenvolvimento do ensino superior local, assegurando uma boa gestão e funcionamento das instituições, e garantir que os cursos aí leccionados satisfazem as exigências dos padrões internacionais. A aprovação e certificação da qualidade dos cursos têm como objectivos assegurar que o seu funcionamento corresponde aos princípios de garantia da qualidade, quer no momento da criação dos mesmos, quer através da revisão e avaliação dos cursos existentes.

Além disso, a proposta de lei integrou, num capítulo próprio, isto é, no capítulo IX, as previsões do Decreto-Lei n.º 41/99/M, para a organização e funcionamento de instituições sediadas fora de Macau, mas que exercem actividades do ensino superior em Macau, e quanto aos cursos superiores não locais, estão igualmente sujeitos ao Regime de Avaliação, com vista a garantir a qualidade global dos cursos ministrados em Macau.



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'A' and several illegible signatures.

Sobre a *governance* das instituições de ensino superior

Efectuou-se uma actualização dos objectivos do ensino superior (artigo 2.º) e das atribuições das instituições de ensino superior (artigo 5.º), de modo a enquadrar o seu funcionamento em consonância com as políticas e orientações do Governo para a sua qualidade, capacidade competitiva e respectivo desenvolvimento futuro ao nível local, regional e internacional.

Mantém-se inalterada a autonomia científica e pedagógica das instituições, e, conforme a sua natureza, as mesmas gozam, ainda, de autonomia administrativa e financeira. A proposta de lei aperfeiçoou, também, as regras sobre a natureza e regime jurídico das instituições de ensino superior (artigo 6.º) e as regras sobre os estatutos das instituições (artigos 10.º, 11.º e 41.º), resultando numa maior flexibilidade que abrange, designadamente, a sua auto-organização e as áreas tradicionais da autonomia científica e pedagógica das finanças, da administração e da gestão de pessoal, reforçando-se assim a autonomia das instituições de ensino superior (artigos 7.º, 8.º, 9.º, 42.º e 43.º). Em contrapartida, passa a exigir-se a existência de um conselho geral nos órgãos obrigatórios das instituições do ensino superior, sendo este o órgão supremo e responsável pela definição e execução das linhas de desenvolvimento da instituição (alínea 1) do n.º 1 do artigo 12.º).

Dado que no vigente Regime do Ensino Superior, previsto pelo Decreto-Lei n.º 11/91/M, não estão fixadas expressamente as exigências, critérios ou indicadores comparativos ou quantitativos em relação à avaliação das condições e recursos para a criação das instituições, a proposta de lei prevê que o Estatuto do Ensino Superior, a ser estipulado posteriormente, defina claramente e concretamente as condições para a criação das instituições e para a ministração dos cursos superiores, bem como as respectivas exigências quanto à gestão das instituições, cursos e estudantes (n.º 1 do artigo 14.º, n.º 3 do artigo 39.º, n.º 4 do artigo 40.º e n.º 2 do artigo 50.º).



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

Paralelamente, a proposta de lei define expressamente que as instituições de ensino superior públicas são pessoas colectivas de direito público, sem prejuízo de disposição especial do diploma legal que proceda à sua criação ou das respectivas alterações, mantendo-se, em qualquer caso, a titularidade e o património das instituições no domínio público (n.º 1 do artigo 6.º).

Dado que o Regime do Ensino Superior previsto no Decreto-Lei n.º 11/99/M, que ainda se encontra em vigor, regulamenta apenas a organização e o funcionamento das instituições que exercem actividades do ensino superior em Macau, sugere-se que seja alargado o âmbito de aplicação da proposta de lei às actividades, organização e funcionamento das instituições de ensino superior de Macau que ministrem cursos fora da RAEM, com vista a acompanhar o desenvolvimento do ensino superior local (alínea 3) do artigo 1.º).

Relativamente à organização dos cursos

Com vista a acompanhar o desenvolvimento do ensino superior a nível mundial e para permitir às instituições de ensino superior de Macau ministrarem, com maior flexibilidade, cursos superiores de diversos tipos, a proposta de lei sugere a introdução do Sistema de Créditos, para fomentar maior mobilidade dos estudantes. A proposta de lei permite expressamente a mobilidade de estudantes entre instituições de ensino superior (n.º 1 do artigo 28.º) e consagra o reconhecimento de períodos de estudo, disciplinas ou unidades de crédito dos cursos ministrados nas instituições de ensino superior da RAEM ou em quaisquer outras instituições de ensino superior (n.ºs 2 e 3 do artigo 28.º).

O sistema de créditos compatibiliza os créditos académicos obtidos pelos estudantes, permitindo-lhes assim mais escolhas e mais mobilidade nos seus estudos, permitindo ainda, simultaneamente, que o sistema sirva como critério objectivo para a



comparação de habilitações entre as instituições do ensino superior locais ou para a comparação com as de outras regiões. Os estudantes que frequentam cursos ministrados pelas instituições de acordo com o sistema de créditos, mesmo não os tendo concluído integralmente, podem efectuar, através de créditos, a ponderação e o cálculo dos resultados da aprendizagem, o que lhes vai permitir, em tempo oportuno, concluírem o curso ou prosseguirem estudos. Este sistema oferece mais opções aos estudantes para frequentarem cursos superiores, potenciando a mobilidade dos estudantes de diferentes especializações, áreas, instituições ou até de diferentes regiões e países.

Através da introdução do Sistema de Créditos (n.ºs 3 e 5 do artigo 15.º), permite-se que as instituições de ensino superior sejam dotadas de uma maior autonomia e flexibilidade na organização dos cursos, podendo as mesmas ministrar uma maior variedade de cursos, designadamente, cursos de dupla licenciatura, de diploma de associado, *major* e *minor*, para além dos actuais cursos que já conferem graus de licenciatura, mestrado e doutoramento (artigos 17.º, 20.º e 21.º). Os cursos de mestrado e de doutoramento podem, ainda, ser definidos com a finalidade de investigação ou de ensino.

Quanto à optimização da qualidade do corpo docente

A proposta de lei prevê que a qualificação para o exercício da docência no ensino superior se obtém com habilitação de grau de doutor ou de mestre, ou com habilitação académica equiparada (n.º 1 do artigo 22.º). Os docentes intervenientes num dado curso não podem ser possuidores de grau académico inferior ao que o curso confere, a não ser em casos excepcionais (n.ºs 2 e 3 do artigo 22.º).

Além disso, a proposta de lei prevê que as actividades exercidas pelos docentes das instituições de ensino superior são de interesse público (n.º 4 do artigo 22.º), criando, deste modo, as condições necessárias para que os mesmos possam ter acesso aos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

recursos públicos e que sejam aumentados o nível de gestão das instituições e a qualidade do seu corpo docente.

Quanto à formação de quadros qualificados

Introduz-se na proposta de lei um artigo sobre a igualdade de acesso ao ensino superior, estipulando-se que o Governo deve criar as condições necessárias para todos os indivíduos terem acesso ao ensino superior, sem discriminação em razão de nacionalidade, ascendência, sexo, raça, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, situação económica ou condição social (artigo 4.º).

Concomitantemente, no intuito de aumentar a qualidade do ensino superior, foram ajustadas as exigências para a conclusão do 12.º ano do ensino secundário complementar para a frequência de cursos superiores (exige-se que o ensino primário e o ensino complementar perfaçam um total de 12 anos) (n.º 2 do artigo 27.º) e foram revistas as regras para a admissão ao ensino superior de estudantes que demonstrem grandes potencialidades, permitindo deste modo que o respectivo mecanismo de admissão seja mais flexível e funcional (n.º 6 do mesmo artigo). A proposta de lei sugere, também, que seja permitido o acesso ao ensino superior aos indivíduos com idade superior a 23 anos (sendo esta limitação originalmente de 25 anos), que não tenham completado o 12.º ano do ensino secundário, desde que os mesmos tenham passado no exame de admissão realizado pela instituição, incentivando, deste modo, mais indivíduos com necessidades a frequentarem cursos superiores (n.º 5 do mesmo artigo).

Com o objectivo de alargar o horizonte dos estudantes do ensino superior e enriquecer as suas experiências de estudo, permite-se a sua participação em actividades académicas das instituições relacionadas com o ensino e a investigação, até ao limite de 15 horas semanais (artigo 24.º), por exemplo, nas funções de assistente de biblioteca ou assistente de um projecto de investigação. Além disso, sugere-se a



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

definição de algumas regras para a realização dos estágios dos estudantes (artigo 25.º), cabendo à instituição proceder à organização do estágio conforme o programa de estudos do curso, se o mesmo nele estiver definido (alínea 2) do n.º 1 do artigo 25.º). O estágio pode, ainda, ocorrer em Macau ou no exterior, desde que exista local adequado para tal e estejam satisfeitas, entre outras exigências, a realização dos estágios em condições de higiene e segurança para os estudantes (n.ºs 2 e 4 do artigo 25.º).

Sobre o financiamento do ensino

Em relação aos recursos, melhoram-se as regras sobre o financiamento do ensino superior (artigos 30.º e 31.º), dentro dos limites das disponibilidades orçamentais.

Estabelecendo as melhores condições possíveis para o financiamento e apoio financeiro às instituições e aos estudantes do ensino superior, bem como a implementação e funcionamento do regime de avaliação, propõe-se a criação do Fundo do Ensino Superior (n.ºs 2 e 3 do artigo 30.º). Assim, são destinatários do apoio financeiro do Fundo tanto as instituições como os estudantes do ensino superior. Por um lado, serão atribuídos às instituições mais recursos, mediante a dotação directa de verbas para instituições do ensino superior públicas ou apoio financeiro às instituições privadas, para melhorarem as suas instalações pedagógicas e optimizarem as suas condições de ensino e de investigação. Por outro lado, serão atribuídas bolsas de mérito e de estudos para apoiar os residentes de Macau no prosseguimento dos seus estudos. E, ainda, outras formas de financiamento para a realização de actividades favoráveis ao enriquecimento das experiências de estudo dos estudantes e ao aumento das suas capacidades, promovendo o desenvolvimento global dos estudantes do ensino superior.”

11. O Governo deseja, através da presente proposta de lei, definir “um regime de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

ensino superior integral e coerente”³, para “definir uma base estável para a criação de melhores condições para a frequência dos cursos, aumentar a qualidade do ensino superior e incentivar as instituições do ensino superior a otimizar a sua qualidade e aumentar o seu nível.”⁴

12. Para além disso, segundo afirmações do Governo, para acompanhar a implementação da presente proposta de lei, o Gabinete de Apoio ao Ensino Superior está, actualmente, a elaborar, de forma programada, os diplomas legais relacionados, nomeadamente, o Estatuto do Ensino Superior, o Regime de Avaliação do Ensino Superior, o Sistema de Créditos, o Fundo do Ensino Superior, o Conselho do Ensino Superior e a Orgânica do Gabinete do Ensino Superior⁵.

II

Apreciação na generalidade

A - Enquadramento do Regime de ensino superior vigente

13. O vigente regime de ensino superior de Macau foi criado e construído, basicamente, no início da década de 90 do século passado. Na altura, aproveitou-se a ocasião da aquisição e fiscalização da Universidade da Ásia Oriental pela Fundação Macau para a publicação, no dia 4 de Fevereiro de 1991, do Decreto-Lei n.º 11/91/M⁶, que estabelece o regime básico do ensino superior de Macau⁷.

14. Na realidade, já em 4 de Julho de 1988 foi publicado o Decreto-Lei n.º 57/88/M⁸,

³ Vide Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei.

⁴ Vide Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei.

⁵ Vide Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei.

⁶ Revisto pelo Decreto-Lei n.º 8/92/M, de 10 de Fevereiro.

⁷ Segundo o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, o ensino superior compreende o ensino universitário e o ensino superior politécnico.

⁸ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 68/90/M, de 12 de Novembro, que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 5/95/M, de 30 de Janeiro.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'F', 'N', 'F', 'R', 'V', and '7/R']

para a criação e regulamentação da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau. Posteriormente, em 16 de Setembro de 1991, publicaram-se o Decreto-Lei n.º 49/91/M, para a criação e regulamentação do Instituto Politécnico de Macau, e o Decreto-Lei n.º 50/91/M, para a criação e regulamentação da Universidade de Macau. Em 28 de Agosto de 1995, foi publicado o Decreto-Lei n.º 45/95/M, para a criação e regulamentação do Instituto de Formação Turística (designação, em língua chinesa, do Instituto de Formação Turística alterada pelo Decreto-Lei n.º 47/97/M). A partir daí, foram-se construindo, basicamente, os regimes que regulamentam as quatro instituições de ensino superior públicas, situação que perdura até hoje.

15. Por outro lado, o supra mencionado Decreto-Lei n.º 11/91/M prevê ainda um conjunto de normas reguladoras das instituições de ensino superior privadas⁹. Com base nesse fundamento, foram promulgadas a Portaria n.º 196/92/M, as Portarias n.ºs 206/96/M e 207/96/M, a Portaria n.º 418/99/M, as Ordens Executivas n.ºs 19/2000 e 20/2000, a Ordem Executiva n.º 45/2000, e as Ordens Executivas n.ºs 33/2001 e 34/2001, para através desses actos normativos se reconhecer a qualidade de instituição de ensino superior privada à Universidade Aberta Internacional da Ásia (Macau) (actual Universidade da Cidade de Macau), ao Instituto Inter-Universitário de Macau (actual Universidade de São José), ao Instituto de Enfermagem Kiang Wu de Macau, à Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, ao Instituto de Gestão de Macau, e ao Instituto Milénio de Macau, aprovando os estatutos destas seis instituições.

16. Para além disso, o Regime do ensino superior vigente prevê normas reguladoras para o terceiro tipo de actividades de ensino superior, isto é, as actividades de ensino superior exercidas na RAEM pelas instituições de ensino superior privado sediadas no exterior, actividades essas que estão previstas no Decreto-Lei n.º 41/99/M, de 16 de Agosto.

⁹ Vide artigo 38.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro.



[Handwritten signatures and initials]

B – Visão global sobre o Regime do ensino superior¹⁰

17. A composição do Regime do ensino superior: o regime do ensino superior vigente é composto por lei geral e por leis especiais. O referido Decreto-Lei n.º 11/91/M prevê, de forma geral, um regime básico para a matéria do ensino superior, constituindo uma regulamentação base para todas as actividades do ensino superior. Quanto às outras regulamentações, tais como por exemplo, o Decreto-Lei n.º 49/91/M, a Portaria n.º 196/92/M, o Decreto-Lei n.º 41/99/M, etc., regulamentam de forma concreta diversas matérias relativas às instituições de ensino superior públicas, privadas e do exterior.

18. Agora, o proponente pretende criar uma nova lei para substituir a lei geral do Regime do ensino superior, o que vai implicar, indispensavelmente, a substituição de algumas práticas actuais por práticas novas. Assim sendo, nada obsta que sirva de pista a Nota Justificativa anexada à presente proposta de lei, para se estabelecer uma comparação simples entre os dois regimes, o vigente e o novo, e para nos inteirarmos e observarmos as respectivas diferenças e transformações.

19. Em primeiro lugar, veja-se a vertente da garantia da qualidade do ensino superior. Os artigos 34.º a 37.º da versão inicial da presente proposta de lei definem o regime de avaliação da qualidade do ensino superior, esperando-se que o referido regime seja “um dos meios mais importantes a que se pode recorrer para melhorar a qualidade do ensino superior”¹¹. Veja-se agora o Decreto-Lei n.º 11/91/M vigente. Pode constatar-se, à primeira vista, que quem legislou o referido Decreto-Lei não se esqueceu de controlar, através da forma de regulamentação, a qualidade do ensino superior, prevendo-se, no artigo 37.º¹², que as actividades desenvolvidas por cada uma

¹⁰ Os comentários elencados nesta parte não afastam a possibilidade de uma apreciação posterior e mais aprofundada sobre as respectivas questões.

¹¹ Vide Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei.

¹² Decreto-Lei n.º 11/91/M:



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the letters 'N.' and 'Vij'.

das instituições de ensino superior, qualquer que seja a sua natureza jurídica, serão sujeitas a avaliação. Mas o ponto fulcral é as normas concretas de “avaliação” serem definidas por despacho do Chefe do Executivo. Isto é, quando se olha simplesmente para este artigo, na verdade, não se consegue ficar a saber que regime de “avaliação” é aquele, e como é que opera, e mais a mais, na prática, nunca se viu o lançamento das respectivas normas. Isto demonstra que quem legislou o Decreto-Lei n.º 11/91/M teve a preocupação inicial de como garantir a qualidade do ensino superior, no entanto, faltou uma concepção pormenorizada das instruções operacionais. Neste contexto, o regime de avaliação proposto na presente proposta de lei demonstra então um carácter relativamente mais específico, pois a proposta de lei prevê métodos concretos para a garantia da qualidade do ensino superior, isto é, uma avaliação da qualidade, incluindo no âmbito de avaliação as instituições de ensino superior e os seus cursos, e definindo a finalidade da avaliação e os princípios que devem ser seguidos¹³, por forma a resolver a questão da garantia da qualidade do ensino superior através de uma solução relativamente mais integral. É evidente que o respectivo regime, em concreto, cabe ainda, através da delegação de competências, ao Governo, que o vai definir através de regulamento administrativo. Assim sendo, se se olhar apenas para os respectivos artigos da presente proposta de lei, que são poucos, não se vai então conseguir compreender claramente o teor de todo o regime de avaliação, o que de certo modo vai prejudicar a integridade da lei. A Comissão manifestou a sua grande preocupação em relação a esta matéria, apontando que a concepção do respectivo regime de avaliação vai ter relevante influência para a qualidade das actividades de ensino superior da RAEM, e assim sendo, solicitou ao proponente uma explicação sobre a concepção global do respectivo regime.

Artigo 37.º
(Avaliação das instituições)

As actividades desenvolvidas por cada uma das instituições de ensino superior, qualquer que seja a sua natureza jurídica, serão sujeitas a avaliação nos termos que vierem a ser definidos por despacho do Governador.

¹³ Vide os artigos n.ºs 34.º a 37.º da versão inicial (Artigos 37.º a 40.º da versão final).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

O proponente respondeu que, tendo em conta a natureza técnico profissional da matéria da avaliação do ensino superior, não tinha optado por regulamentar de forma global a referida matéria através da presente proposta de lei, propondo antes que fossem definidas na presente proposta de lei algumas regras básicas, e que ia delegar competências ao Governo para, através da forma de regulamento administrativo complementar, concretizar e executar o regime de avaliação da qualidade do ensino superior previsto nas disposições gerais da presente proposta de lei. Neste momento, o regulamento administrativo está a ser elaborado, e quando a presente proposta de lei for aprovada, será imediatamente publicado, por forma a serem implementados, o mais rápido possível, os respectivos trabalhos de avaliação.

Quanto ao regime em si, segundo a explicação do proponente, prevêm-se como base e fundamento as regras gerais relativas à avaliação da qualidade previstas na presente proposta de lei, definem-se como objecto de avaliação as instituições e os cursos, para que os sujeitos de ensino e as suas principais actividades de ensino sejam incluídos no sistema de avaliação; define-se como forma de avaliação a combinação da avaliação periódica e não periódica, para garantir que as instituições, desde o seu estabelecimento até ao seu funcionamento no dia-a-dia estejam sob avaliação, fiscalização e controlo; define-se como âmbito de avaliação não só as instituições de ensino superior locais que exercem actividades de ensino superior em Macau, mas também as que exercem actividades de ensino superior fora de Macau, para que a qualidade destas últimas realizadas fora de Macau seja garantida da mesma forma, tal como acontece em Macau. Para além disso, foram incluídas no âmbito da avaliação as instituições de ensino superior do exterior sediadas fora de Macau e que estão a exercer actividades de ensino superior na RAEM, para que as suas actividades lectivas sejam também fiscalizadas pelo órgão competente do ensino superior de Macau.

A Comissão esteve atenta ao processo de avaliação, preocupando-se com a ocorrência



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large arrow pointing upwards and several illegible signatures.

de situações de “avaliação de pessoas por conhecidos”, apresentando dúvidas sobre as funções e o estatuto dos órgãos competentes do Governo no processo de avaliação, ao que o proponente prestou as respectivas explicações (vide parte da apreciação na especialidade).

20. Quanto à gestão e administração das instituições (inclui concretamente as linhas gerais e as políticas do ensino superior, a autonomia das instituições de ensino superior, natureza jurídica das instituições de ensino superior públicas):

20.1 Quanto às linhas gerais e políticas do ensino superior, apenas o artigo 2.^o¹⁴ do Decreto-Lei n.º 11/91/M consagra, de modo geral, as finalidades e os objectivos do ensino superior, no entanto, a presente proposta de lei consagra não só os objectivos

¹⁴ Decreto-Lei n.º 11/91/M:

Artigo 2.º
(Objectivos)

1. O ensino superior visa garantir uma sólida formação científica, cultural e técnica que prepare para o exercício de actividades profissionais e culturais, através da difusão de conhecimentos científicos de índole teórica e prática e fomenta o desenvolvimento das capacidades de concepção, de investigação científica, de inovação, de análise crítica e de criatividade artística.

2. São objectivos do ensino superior:

- a) Formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, de modo a garantir a sua integração em actividades profissionais e a sua participação no desenvolvimento do Território;
- b) Assegurar actividades de formação contínua para os seus diplomados e para outros cidadãos que dela careçam;
- c) Favorecer a investigação científica, a inovação e a criação individual e colectiva nos domínios das artes, das letras, das ciências e das técnicas;
- d) Promover a difusão da cultura e da informação científica e técnica, valorizando os resultados da investigação e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- e) Participar na política de desenvolvimento científico e tecnológico, melhorando o potencial científico do Território;
- f) Estabelecer a ligação necessária entre as actividades de ensino e de investigação;
- g) Colaborar no estudo e valorização dos elementos do património do Território;
- h) Prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- i) Desenvolver formas adequadas de extensão cultural;
- j) Contribuir, no seu âmbito de actividade, para a cooperação internacional e para a aproximação entre os povos, promovendo o intercâmbio cultural, científico e técnico com instituições congéneres fora do Território.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

A
N. Fong
WY
Vey
J
S

do ensino superior¹⁵ mas também as atribuições das instituições de ensino superior¹⁶. Estabelecendo-se uma comparação, no primeiro caso, a função da norma é relativamente geral (única), no segundo caso, a proposta sugerida é mais concreta e exequível, especialmente no que respeita ao recorrer à definição clara das atribuições das instituições de ensino superior, para que a concretização dos respectivos objectivos seja garantida por um regime mais seguro.

Para além disso, parte da redacção do artigo 2.º do Decreto-Lei mencionado apresenta falta de rigor, como por exemplo, as alíneas b), c), e), g) do n.º 2, e ainda vazio substancial, tal como por exemplo, a alínea i) do n.º 2. No entanto, a presente proposta de lei envida esforços para evitar a ocorrência de problemas semelhantes.

20.2 Quanto à autonomia das instituições de ensino superior, é mister salientar, em primeiro lugar, que as escolas de diversos tipos da RAEM, incluindo as instituições de ensino superior, têm autonomia na sua administração e gozam, nos termos da lei, da liberdade de ensino e da liberdade académica, previstas, expressamente, no artigo 122.º da Lei Básica. Pelo que, o problema que resta é ponderar como, em concreto, concretizar e salvaguardar os direitos dessa vertente. É necessário clarificar que tanto a lei vigente como a nova lei definem que as instituições de ensino superior gozam de autonomias científica¹⁷ e pedagógica¹⁸; as instituições públicas gozam de autonomias administrativa e financeira¹⁹; e as instituições privadas dispõem de autonomia de gestão²⁰. O conteúdo destas normas não sofreu qualquer mudança substancial com o

¹⁵ Artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei, que corresponde ao artigo 3.º da versão final.

¹⁶ Artigo 5.º das versões inicial e final da proposta de lei.

¹⁷ N.º 1 do artigo 8.º e artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º e artigo 7.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º e artigo 7.º da versão final da proposta de lei.

¹⁸ N.º 1 do artigo 8.º e artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º e artigo 8.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º e artigo 8.º da versão final da proposta de lei.

¹⁹ N.º 1 do artigo 8.º e artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, n.º 2 do artigo 6.º e artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, n.º 1 do artigo 6.º e artigo 9.º da versão final da proposta de lei.

²⁰ N.º 2 do artigo 8.º, artigos 12.º e 45.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, n.º 3 do artigo 6.º e artigos 9.º e



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

surgimento da nova lei, isto é, não sofreu cortes nem aditamentos. Por outras palavras, o proponente continua a insistir na política de autonomia das instituições de ensino superior, concretizada através do regime vigente.

Quanto à elaboração dos estatutos, que é o que mais demonstra a autonomia das instituições de ensino superior, a norma relativa à reserva de estatutos delimita, de facto, o âmbito e o exercício da autonomia das instituições. Em relação a esta matéria podemos proceder a uma comparação entre a nova lei e a lei vigente, em que o artigo 10.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, o artigo 11.º (Conteúdo dos estatutos)²¹ da versão final da proposta de lei deixou de estabelecer o regime do pessoal docente e não docente, assim como, o regime de matrículas e de inscrições, de frequência e de avaliação de alunos, previstos no n.º 2 do artigo 5.º²² do Decreto-Lei n.º 11/91/M. Todavia, a nova lei aditou a natureza, a composição, as competências e o modo de funcionamento dos seus órgãos, bem como o modo de designação ou eleição dos respectivos membros.

Relativamente ao regime do pessoal das instituições de ensino superior públicas, o

42.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, n.º2 do artigo 6.º e artigo 46.º da versão final da proposta de lei.

²¹ Artigo 10.º (Reserva de estatutos)

1. Os estatutos das instituições de ensino superior devem conter as normas fundamentais de organização interna da instituição nos planos científico, pedagógico, administrativo e financeiro, o regime de autonomia de cada unidade orgânica ou académica, bem como a forma da sua revisão.
2. Os estatutos das instituições de ensino superior devem definir a natureza, a composição, as competências e o modo de funcionamento dos seus órgãos, bem como o modo de designação ou eleição dos respectivos membros.

²² Decreto-Lei n.º 11/91/M:

Artigo 5.º
(Reserva de estatuto)

1. Os estatutos referidos no artigo anterior devem conter as normas fundamentais da organização interna da instituição a que respeitam, nos planos científico, pedagógico, financeiro e administrativo, bem como o regime das autonomias das respectivas unidades orgânicas e a sua forma de revisão.
2. Nos estatutos e/ou nos regulamentos próprios de cada instituição de ensino superior serão ainda estabelecidos o regime do pessoal docente e não docente e as normas de funcionamento dos cursos nela ministrados, do qual conste o regime de matrículas e de inscrições, de frequência e de avaliação de alunos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

proponente explicou que vai haver regimes jurídicos próprios para regulamentação da matéria, pelo que foi eliminado o respectivo conteúdo da proposta de lei. E quanto às matérias relacionadas com os alunos, o proponente afirma, na Nota Justificativa da presente proposta de lei, que vai ser o Estatuto do Ensino Superior que vai definir, no futuro, de forma clara e concretamente, as exigências para a gestão dos estudantes.

Quanto às regras para a elaboração dos estatutos, a redacção sugerida para o artigo 11.º (Elaboração e aprovação (核准) dos estatutos) da versão inicial da proposta de lei previa que:

“Os estatutos das instituições de ensino superior são elaborados e aprovados (核准) com observância do disposto no presente diploma e demais legislação aplicável.”

— Estabelecendo uma comparação com o artigo 4.^{o23} do Decreto-Lei n.º 11/91/M, que regula a mesma matéria, a norma da presente proposta de lei manifesta uma ligeira insuficiência. Se bem que se tenha mantido o requisito da legalidade dos estatutos das instituições, deixou de haver um regime de controlo, pondo em causa a salvaguarda efectiva da dita legalidade.

Após um estudo levado a cabo pela Comissão e pelo Governo, ambas as partes

²³ Decreto-lei n.º 11/91/M:

Artigo 4.º
(Estatutos das instituições)

1. As instituições de ensino superior devem elaborar os seus estatutos com observância do disposto no presente diploma e demais legislação aplicável.
2. Os estatutos referidos no número anterior ou as suas alterações carecem de aprovação(批准) por portaria do Governador e só produzem efeitos após a sua publicação no Boletim Oficial.
3. Quando os estatutos ou as respectivas alterações não satisfaçam o disposto no presente diploma e demais legislação aplicável, ou a regulamentação não esteja de acordo com o tipo de instituição, poderá o Governador, através do serviço competente da Administração, notificar a instituição para proceder às necessárias correcções ou adaptações, reservando-se o direito de, em caso negativo, lhe retirar o reconhecimento ou aprovação (批准) dos seus cursos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

concordaram que deve manter-se o regime de controlo previsto naquele Decreto-Lei, isto é, deve manter-se o poder de fiscalização dos estatutos das instituições de ensino superior pelo Chefe do Executivo²⁴. Todavia, na questão da concepção desse poder de fiscalização, a Comissão despendeu algum tempo com o Governo. O proponente apresentou uma solução diferente da prevista no referido artigo 4.º, isto é, em vez de permitir, através da presente proposta de lei, ao Chefe do Executivo, exercer o acto administrativo de “aprovação (批准) dos estatutos”, tal como previsto naquele Decreto-Lei, passou a ser “homologação dos estatutos”²⁵. Ademais, em relação a outras matérias conexas, o proponente sugeriu ainda que o acto praticado pelos órgãos internos das instituições de ensino superior era considerado como uma “aprovação (核准) dos estatutos”²⁶.

A alteração supra mencionada foi feita pelo facto de o processo de elaboração dos estatutos das instituições de ensino superior conter dois elementos essenciais, que são os actos das próprias instituições e do Chefe do Executivo. Por outras palavras, se

²⁴ Vide n.º 2 do artigo 10.º da versão final da proposta de lei.

²⁵ O n.º 2 do artigo 10.º da versão final da proposta de lei prevê o seguinte: a “não homologação” dos estatutos das instituições é competência reservada do Chefe do Executivo. As instituições aqui mencionadas abrangem dois tipos de instituições, isto é, as públicas e as privadas. Ademais, para além da não homologação, é óbvio que o Chefe do Executivo pode proceder à homologação dos estatutos das instituições.

²⁶ Vide versão final da proposta de lei:

Artigo 45.º
(Estatutos das instituições)

1. Sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, os estatutos das instituições de ensino superior privadas definem os objectivos e a estrutura orgânica da respectiva instituição.
2. Os estatutos das instituições de ensino superior privadas devem ainda conter o projecto científico, cultural e pedagógico da instituição e determinar as relações entre a instituição e a respectiva entidade titular.
3. Os estatutos das instituições de ensino superior privadas e as suas alterações devem ser aprovados pela respectiva entidade titular e internamente pelos órgãos referidos no n.º 1 do artigo 12.º quando regularmente constituídos.
4. Os estatutos das instituições de ensino superior privadas e as suas alterações são homologados por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

N.
Handwritten signatures and initials in the top right corner.

fosse apenas um dos elementos, não seria suficiente para se elaborarem os estatutos. Ademais, nos processos de aprovação (核准) das instituições e de homologação do Chefe do Executivo, o papel das instituições e do Governo fica ainda mais claro: as instituições não podem, por si próprias, finalizar o acto de elaboração dos estatutos, mas podem, através da aprovação (核准) dos seus órgãos internos, submeter o projecto dos estatutos ao Chefe do Executivo; e na qualidade de autor do acto, o Chefe do Executivo, em vez de “aprovar (批准) os estatutos”, passa a “homologar os estatutos”.

Pelo exposto, a Comissão e o Governo entendem também que esta solução permite reflectir com maior precisão a relação entre as instituições e o Governo, mantendo um equilíbrio adequado entre a autonomia das instituições e a fiscalização do Governo, isto é, cabem às instituições a elaboração e a apresentação dos estatutos, sem excessiva intervenção do Governo (Chefe do Executivo), e este não vai substituí-las na finalização dessa tarefa. O que o Governo faz é apenas proceder a um controlo na fase final do processo, a fim de garantir que os estatutos observam a lei.

É de notar ainda a existência de diferenças entre as instituições de ensino superior públicas e privadas. Prevê-se, tanto no Decreto-lei n.º11/91/M como na presente proposta de lei, que as instituições de ensino superior públicas são dotadas do estatuto de pessoa colectiva de direito público²⁷. Em contraste, às instituições de ensino superior privadas não é reconhecida personalidade jurídica²⁸, e as mesmas estão subordinadas às entidades privadas que as criaram²⁹. Tais entidades privadas podem ser “pessoas colectivas privadas que revistam a forma de associação ou fundação,

²⁷ Vide n.º1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º11/91/M, e n.º1 do artigo 6.º das versões inicial e final da proposta de lei.

²⁸ Vide n.º3 do artigo 44.º da versão final (correspondente ao n.º3 do artigo 38.º da versão inicial). A Comissão e o Governo estudaram, repetidamente, sobre a eventual dotação de personalidade jurídica às instituições de ensino superior privadas, e ambas as partes acabaram por concordar que a opção mais adequada era não reconhecer a referida personalidade jurídica nesta proposta de lei.

²⁹ Vide n.º1 do artigo 44.º das versões inicial e final da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Ni Fay
vs
[Signature]
[Signature]

regularmente constituídas”^{30 31}, podendo ser também “pessoas colectivas que revistam a forma de sociedade comercial, regularmente constituídas”.^{32 33}

Na teoria clássica do Direito Administrativo, as instituições de ensino superior públicas são um tipo de Instituto Público³⁴, consideradas como “institutos públicos de carácter cultural ou social, organizados como serviços abertos ao público, e destinados a efectuar prestações individuais à generalidade dos cidadãos que delas careçam.”³⁵ Segundo a definição de Instituto Público de Diogo Freitas do Amaral³⁶, as instituições de ensino superior públicas são, então, pessoas colectivas públicas, de tipo institucional e não corporativo, criadas para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas. Funcionalmente, as instituições de ensino superior públicas são as instituições que, na qualidade de Instituto Público, se responsabilizam pela administração indirecta do Estado. A sua forma de prosseguir os fins do Estado é diferente da forma imediata observada por outras que se encontram sob a direcção do Governo, na sua dependência hierárquica e sem autonomia³⁷. Entretanto, tendo em conta que as actividades exercidas são, no sentido objectivo, de natureza da administração pública, que se destinam a prosseguir os fins do Estado, e em prol do

³⁰ Vide n.º1 do artigo 41.º da versão final da proposta de lei (correspondente ao n.º1 do artigo 38.º da versão inicial).

³¹ Ao nível da Lei substantiva, o Código Civil serve como fundamento directo do conceito de pessoa colectiva privada. Segundo os três tipos de pessoa colectiva privada previstos no Código Civil, isto é, a associação, a fundação e a sociedade, o Professor Tong Io Cheng, em conjugação com a sua experiência de ensino, acabou por concluir dois princípios relevantes: a “autonomia privada” e a “tipicidade legal” da pessoa colectiva privada. Vide Tong Io Cheng: “*The Theory of Legal Entity and the Organization Models of Macau Educational Institution*”, *Cheng Kung Law Review*, Dezembro de 2012, n.º24.

³² Vide n.º2 do artigo 41.º da versão final da proposta de lei (correspondente ao n.º2 do artigo 38.º da versão inicial).

³³ Vide nota 31.

³⁴ Ao nível da terminologia jurídica, a expressão chinesa “公務法人” corresponde a “Instituto Público”. (Vide alínea b) do artigo 15.º do Código do Procedimento Administrativo). Quanto à tradução chinesa de “Instituto Público”, o Professor Tong Io Cheng entende que deve ser “公共事業” ou “公法事業”. (Vide citações anteriores, Tong Io Cheng: “*The Theory of Legal Entity and The Organization Models of Macao Educational Institution*”).

³⁵ Vide Diogo Freitas do Amaral: “Curso de Direito Administrativo” (Tradutores para a língua chinesa: Vong Hin Fai, Wang Xian), Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2009, página 352.

³⁶ Vide citação anterior, Diogo Freitas do Amaral, página 345.

³⁷ Vide citação anterior, Diogo Freitas do Amaral, página 331.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large checkmark and several illegible signatures.

seu interesse³⁸, são então consideradas como uma parte integrante relevante da administração do Estado³⁹. Portanto, os Institutos Públicos integram-se, naturalmente,

³⁸ Vide citação anterior, Diogo Freitas do Amaral, página 337.

³⁹ A expressão “administração do Estado”, utilizada no sentido teórico no presente parecer, é uma terminologia específica proveniente das citadas teorias do Direito Administrativo, e não obsta ao cumprimento do princípio essencial “Um país, Dois sistemas” na RAEM, raciocínio que se seguiu também nas situações semelhantes que se seguiram. Entretanto existe, em teoria, uma questão de pré-requisito: Como é que se entende a natureza jurídica da RAEM? Se se seguir a teoria prevalecente de Portugal, no âmbito do Direito Administrativo, considera-se que o Estado é uma pessoa colectiva pública e que a administração do Estado se divide em administração directa do Estado e administração indirecta do Estado. O Primeiro refere-se às actividades de instituições que compõem a pessoa colectiva do Estado. O último refere-se às actividades destinadas a prosseguir os fins do Estado, desenvolvidas por pessoa colectiva pública que não seja o Estado (vide citação anterior, Diogo Freitas do Amaral). Evidentemente, não se pode recorrer, directamente, à teoria supramencionada para efeitos da interpretação do sistema de pessoa colectiva pública da RAEM – que não é um Estado, mas sim uma região administrativa especial da República Popular da China. Há quem entenda que se pode manter a definição tradicional aplicada em Macau antes do seu Retorno à Mãe-pátria, isto é, a região de Macau é uma pessoa colectiva pública. Pode proceder-se, com base na autonomia administrativa da RAEM, à interpretação da natureza jurídica da RAEM, entendendo-se, então, que pode recorrer-se à produção de lei para definir a RAEM como pessoa colectiva pública (Vide *Cheang Kam Yiu: “Is the Macao SAR a legal person of public law?”*, Revista de Estudos de Um País dois Sistemas, 2014, n.º3). Na realidade, na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China prevê-se, claramente e apenas, que “A Região Administrativa Especial de Macau é parte inalienável da República Popular da China” (Artigo 1.º), sem regulamentação quanto à natureza jurídica da RAEM. Entretanto, podem verificar-se alguns traços sobre a matéria em diplomas legais vigentes, por exemplo, no Decreto-Lei n.º28/91/M regista-se uma justaposição da Administração do Território e demais pessoas colectivas públicas no seu artigo 1.º. Em termos linguísticos, a lógica parece apontar para se considerar, naturalmente, o primeiro como pessoa colectiva pública. Claro que numa perspectiva do sentido em geral, ainda faltam as regulamentações respectivas. Parece que se encontra, agora, um dilema: não se pode aplicar, directamente, a teoria do Interior da China, ao nível da pessoa colectiva pública, nem se pode aplicar, directamente, a teoria de Portugal. Quanto ao primeiro, as Regras cívicas gerais da República Popular da China, aprovadas em 15 de Março de 2017 na 5.ª sessão da 12.ª Assembleia Popular Nacional, não adoptam as classificações respeitantes à pessoa colectiva pública e à pessoa colectiva privada, nem prevêem que o Estado é uma pessoa colectiva. Por isso, no âmbito do direito público não existe o conceito de pessoa colectiva nacional. Só que em certas situações jurídicas, o Estado pode assumir a qualidade de sujeito cívico especial. Teoricamente, entende-se que as instituições nacionais em todos os níveis podem apenas participar, na qualidade de pessoa colectiva, em actividades cívicas. Por isso, no que respeita à classificação da pessoa colectiva, para além da pessoa colectiva empresa, reconhece-se também o estatuto jurídico de pessoa colectiva aos órgãos governativos, instituições, e associações civis (Vide Wang Liming: “Ciência do Direito Civil”, *Law Press China*, Setembro de 2005, 1.ª edição, páginas 71-103). Quanto ao último, para além do factor supramencionado, de que Macau não é um Estado, se bem que cumpra a classificação de pessoa colectiva pública definida na teoria de Portugal, continua a ser impossível aplicá-la directamente à situação de Macau. A opção do Professor Tong Io Cheng, no que respeita à inclusão da RAEM na classificação de pessoa colectiva pública ao nível regional, constitui, afinal, um rumo de estudo positivo (Vide citações anteriores, Tong Io Cheng: “*The Theory of Legal Entity and the Organization Models of Macau Educational Institution*”). O Professor José Eduardo Figueiredo Dias preconiza que se proceda à adaptação dos conceitos da administração directa do Estado e da administração indirecta do Estado, constantes da teoria de Portugal, para que se tornem em administração directa (de região) e administração indirecta (de região) (Vide José Eduardo Figueiredo Dias (tradução: Kuan Kun Hong):



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

no âmbito do Código do Procedimento Administrativo, sendo considerados, ao nível jurídico, como órgãos da Administração Pública⁴⁰.

No âmbito das instituições de ensino superior privadas, se bem que as instituições de ensino superior privadas sejam também consideradas pela presente proposta de lei como instituições que exercem uma actividade de interesse público⁴¹, entretanto, tendo em conta a sua integração no sector da educação, é possível que a entidade titular das mesmas seja declarada de utilidade pública administrativa⁴². Todavia, tal como se refere acima, o legislador não tem intenção de dotar as instituições de ensino superior privadas de personalidade jurídica, antes pelo contrário, deseja que sejam da tutela de determinada pessoa colectiva privada. No sentido jurídico, se bem que aquela pessoa colectiva privada seja declarada de utilidade pública administrativa, isto não altera a sua natureza de pessoa colectiva privada, e uma mera pessoa colectiva privada não vai transformar-se em Administração Pública, pode apenas tornar-se num interessado do procedimento administrativo, e as actividades que pretende exercer dependem da autorização do Governo.

A Comissão nota que a relação entre as universidades e o Governo, nomeadamente, as universidades públicas, tem sido, no decorrer da evolução das universidades, uma questão complexa a que não se pode fugir. Desde as duas universidades de referência na história da Europa, isto é, a Universidade de Bolonha e a Universidade de Paris, que os privilégios usufruídos por universidades deram azo a uma relação tensa, particularmente entre a autonomia de que gozam e as restrições impostas. Tal relação

“Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau”, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2008, páginas 54 e seguintes). Trata-se, então, de uma tentativa benéfica ao nível da teoria.

⁴⁰ Artigo 15.º (Órgãos da Administração Pública) do Código do Procedimento Administrativo: São órgãos da Administração Pública, para os efeitos deste Código:

- a) Os órgãos que exerçam funções administrativas;
- b) Os órgãos dos institutos públicos e das associações públicas.

⁴¹ Vide n.º6 do artigo 6.º da versão inicial da presente proposta de lei e n.º5 do artigo 6.º da versão final.

⁴² Vide Lei n.º11/96/M, de 12 de Agosto.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

não parou de se ajustar devido à mudança de factores externos, tais como o tempo, o local e a conjuntura⁴³. Em consequência do ajustamento (ou poderá apenas afirmar-se que o ajustamento ainda está em curso), até agora, por um lado, a autonomia das universidades foi amplamente aceite e herdada enquanto princípio geral. Por outro lado, não foi reconhecido, em termos teóricos, que se tratasse de uma autonomia absoluta e ilimitada. Por exemplo, para delimitar, claramente, a autonomia das universidades, as doutrinas prevalentes da Alemanha preconizam a divisão das zonas de universidades em termos de assuntos: assuntos delegados pelo Estado (staatliche Angelegenheiten), que na sua essência nada têm a ver com os assuntos académicos; assuntos académicos (akademische Angelegenheiten), directamente ligados a estudos e pedagogia; e assuntos de coordenação entre a universidade e o Estado (gemeinsam wahrzunehmende Angelegenheiten). Entende-se ainda que, quando se trata de assuntos delegados pelo Estado, é necessário efectuar uma fiscalização adequada, e quando se trata de assuntos académicos directamente ligados a estudos e pedagogia, é necessário efectuar uma fiscalização sobre a aplicação da lei⁴⁴. Há académicos de Taiwan, uma região que faz parte do nosso Estado, que entendem que os “assuntos inerentes à autonomia administrativa” das universidades devem sujeitar-se a uma fiscalização adequada⁴⁵. Tomando como exemplo a Lei das universidades em vigor em Taiwan, esta prevê, no seu artigo 2.º, que “Às universidades devem ser garantidos a liberdade académica e o gozo de autonomia nos âmbitos definidos pela lei.” Portanto, pelo menos na lógica da linguagem legislativa, as autoridades educativas têm direito a fiscalizar a adequação dos actos académicos das universidades às disposições legais. A fiscalização adequada ao nível administrativo traduz-se, naturalmente, na essência da fiscalização.

⁴³ Vide “*A History of the University in Europe*”, editado por H. de Ridder-Symoens, traduzido por Zhang Binxian, *Hebei University Press*, Agosto de 2008. Volume I, “*Universities in the Middle Ages*”, páginas 142-149; Volume II, “*Universities in Early Modern Europe*”, páginas 178-181, 198-201, 239-241.

⁴⁴ Vide *Wu Chih-kuang*: “Limitações impostas às autoridades educativas para fiscalização da administração de universidades”, *Revista de Direito da Shih Hsin University*, Livro 8, n.º1.

⁴⁵ *Chen Wen-cheng*, vide citações anteriores de *Wu Chih-kuang*.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Mais, na teoria do Direito Administrativo de Portugal, por exemplo, há quem entenda que, mesmo que sejam instituições de ensino superior públicas, o Governo também tem sobre estas consideráveis poderes de intervenção, e dispõe do poder de nomear e demitir os seus dirigentes, de lhes dar instruções sobre o modo de desenvolver as suas actividades, e de supervisionar e controlar as actividades desenvolvidas⁴⁶. Isto está reflectido na lei, demonstrado no artigo 11.º da Lei n.º62/2007, que regula o Regime jurídico das instituições do ensino superior de Portugal, o qual, por um lado, prevê e determina que as instituições de ensino superior públicas e privadas gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, administrativa, financeira, etc., e por outro, que as referidas autonomias não excluem a supervisão e a fiscalização governamental.

— Feita a descrição básica sobre as instituições de ensino superior públicas e privadas, acima referida, podemos verificar que o Governo goza do poder de controlo sobre as instituições de ensino superior tanto públicas como privadas, mas as diferenças existentes entre ambas resultam em modos de controlo diferentes.

Acima refere-se que o proponente pretende criar um procedimento administrativo destinado, exclusivamente, aos estatutos das instituições de ensino superior, composto por dois elementos: a aprovação dos órgãos internos das instituições de ensino superior e a homologação pelo Chefe do Executivo, e admitiu que esta ideia tem um significado positivo no equilíbrio entre o poder de supervisão do Governo e a autonomia das instituições de ensino superior. Contudo, esta previsão parece não ter tido especial atenção às diferenças entre as instituições públicas e as privadas, e uma vez que essas diferenças existem, os respectivos actos do Governo (Chefe do Executivo) não devem ser definidos de forma unitária.

⁴⁶ Vide citação anterior, Diogo Freitas do Amaral, página 338.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Quando ao tratamento desta questão, a versão chinesa do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º11/91/M, em vigor, utiliza o termo “批准”, sendo o respectivo termo na versão portuguesa “aprovação”. Em termos teóricos, trata-se de actos secundários⁴⁷ do órgão administrativo, “através deste acto, pelo qual um órgão administrativo exprime a sua concordância com um acto anterior existente, já praticado por outro órgão administrativo, e lhe confere eficácia. Um exemplo: certos actos praticados por institutos públicos dependem da aprovação tutelar do Governo; (...) Estamos aqui perante actos administrativos que, embora já praticados e perfeitos, só se tornam eficazes quando a aprovação é dada por outro órgão. Pode ser uma aprovação tutelar ou não tutelar, consoante os casos.”⁴⁸

Isto significa que tal se aplica apenas ao tratamento dos estatutos das instituições de ensino superior públicas, e atendendo à sua natureza de instituto público, os estatutos por estas elaborados são aprovados pelo Chefe do Executivo, correspondendo assim às normas da teoria e da lógica⁴⁹. No entanto, a questão é: como é que os estatutos das instituições de ensino superior privadas devem ser tratados? Face a esta questão, olhando para as disposições do Decreto-Lei em vigor, acima referido, parece que não é possível dar uma resposta exacta e específica. Na prática, normalmente adopta-se a

⁴⁷ Corresponde aos actos primários, vide Diogo Freitas do Amaral: Curso de Direito Administrativo, Volume II, Almedina, 2012, 2.ª Edição, p.281 e ss.

⁴⁸ Vide Diogo Freitas do Amaral: Curso de Direito Administrativo. Volume II, Almedina, 2012, 2.ª Edição, p.296. O texto original é o seguinte: “A ‘aprovação’ é o acto pelo qual um órgão da Administração exprime a sua concordância com um acto anterior existente, já praticado por outro órgão administrativo, e lhe confere eficácia. Um exemplo: certos actos praticados por institutos públicos dependem da aprovação tutelar do Governo; ... Estamos aqui perante actos administrativos que, embora já praticados e perfeitos, só se tornam eficazes quando sobrevier a aprovação, que é dada por outro órgão. Pode ser uma aprovação tutelar ou não tutelar, depende dos casos.”

⁴⁹ Trata-se de um método adoptado na prática, por exemplo, o “Estatuto do pessoal docente de formação profissional de hotelaria do Instituto de Formação Turística”, aprovado pela Portaria n.º477/99/M, os “Estatutos do Instituto Politécnico de Macau”, aprovados pela Portaria n.º469/99/M, os “Estatutos da Universidade de Macau”, aprovados pela Ordem executiva n.º14/2006, etc.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

forma de ordem executiva para a aprovação dos estatutos das respectivas instituições⁵⁰.

Voltando à proposta de lei em apreço, como já foi acima referido, o proponente desta proposta de lei pretende criar um procedimento administrativo destinado, exclusivamente, aos estatutos das instituições de ensino superior, composto por dois elementos: a aprovação dos órgãos internos das instituições de ensino superior e a homologação pelo Chefe do Executivo. Todavia, muito provavelmente trata-se também de um procedimento único: adopta-se a mesma solução sem diferenças no tratamento dos estatutos das instituições de ensino superior quer públicas quer privadas.

— Acima foi referida a razoabilidade do procedimento de aprovação, por parte do Chefe do Executivo, dos estatutos das instituições de ensino superior públicas. Contudo, para as instituições de ensino superior privadas, a situação é outra. Há que saber que, na teoria do Direito Administrativo, faz-se a distinção entre os actos de “aprovação” (核准) e de “homologação” (確認): “no caso da homologação, antes de esta ser praticada, não existe nenhum acto administrativo, existe apenas uma proposta ou um parecer”⁵¹. Segundo José Gabriel Queiró, “a ‘homologação’ caracteriza-se, antes de mais, pela natureza opinativa do acto em relação ao qual o órgão homologante exprime o seu assentimento ou concordância. O acto sujeito a homologação, em regra, apresenta-se, tecnicamente, como um acto materialmente não definitivo, na medida em que provém, seja de um órgão com funções de mera consulta ou proposta, seja de um órgão deliberativo a que a lei atribui, em determinadas circunstâncias, uma específica função pré-decisória”⁵². José Gabriel Queiró entende ainda que “A

⁵⁰ Vide ponto 15 supramencionado.

⁵¹ Vide Diogo Freitas do Amaral: Curso de Direito Administrativo. Volume II, Almedina, 2012, 2.ª Edição, p.297.

⁵² Vide José Gabriel Queiró, “Homologação”, in DJAP, V, pp.90-93. O texto original é o seguinte: “... a homologação caracteriza-se, antes de mais, pela natureza opinativa do acto em relação ao qual o órgão homologante exprime o seu assentimento ou concordância. O acto sujeito a homologação



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

caracterização da homologação enquanto acto secundário não exclui a sua utilização como um acto destinado a produzir efeitos, que se projectam directamente nas relações entre a Administração e os cidadãos, e que está comprovada em vários instrumentos legais. Por exemplo, a lei sujeita a homologação um determinado acto ou acordo particular, com a finalidade de lhe conferir a força executória própria das decisões administrativas, ou que uma certa competência da Administração deva ser exercida mediante homologação duma proposta apresentada por uma entidade privada (por exemplo, a fixação de preços máximos)”⁵³.

Considerando a natureza das instituições de ensino superior privadas, acima mencionada, pode dizer-se que, em relação aos seus estatutos, não é necessária a “aprovação do Chefe do Executivo” mas sim a “homologação pelo Chefe do Executivo”, parece que assim se permite reflectir adequadamente o papel que deve desempenhar tanto o Governo como as pessoas colectivas privadas titulares de instituições de ensino superior, no processo de elaboração dos estatutos das respectivas instituições⁵⁴. Só que, embora este acto possa eventualmente aplicar-se à

apresenta-se sempre, tecnicamente, como um acto materialmente não definitivo, na medida em que provém, seja de um órgão com funções de mera consulta ou proposta, seja de um órgão deliberativo a que a lei atribui, em situações determinadas, uma específica função pré-decisória.”

⁵³ Vide citação anterior, José Gabriel Queiró. O texto original é o seguinte: “A caracterização da homologação enquanto acto secundário não exclui a sua utilização, aliás comprovada em múltiplos textos legais, como um acto destinado a produzir efeitos que se projectam directamente nas relações entre a Administração e os cidadãos. Bastará, para tanto, que a lei sujeite a homologação um determinado acto ou acordo particular, com a finalidade de lhe conferir a força executória própria das decisões administrativas, ou que uma certa competência da Administração deva ser exercida mediante homologação duma proposta apresentada por uma entidade privada (assim já aconteceu, por exemplo, com a fixação de preços máximos.)”

⁵⁴ A aplicação deste acto aos estatutos das instituições de ensino superior privadas bem reflecte que o Governo defende a autonomia dessas instituições, tal como refere *Hartmut Maurer*: o acto administrativo confirmativo apenas indica uma situação jurídica substancial existente, não deixa de ser um acto administrativo porque existe uma confirmação vinculativa em relação à situação jurídica, e reveste-se de tratabilidade (...) o acto administrativo confirmativo reveste-se de efeito constitutivo, e na situação em que o órgão administrativo goza de poder discricionário, este efeito será evidentemente reforçado. Mesmo assim, é diferente do acto administrativo constitutivo de direitos, porque é contrário deste último, e não tem como objectivo modificar a situação jurídica substancial. Vide *Hartmut Maurer*: “*Allgemeines Verwaltungsrecht*” (traduzido para chinês por Gao Jiawei), *Law Press China*, Novembro de 2000, 1.ª Edição, p.207-208.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

elaboração dos estatutos das instituições de ensino superior privadas, não parece ser muito adequada a sua aplicação às instituições de ensino superior públicas.

Atendendo à especificidade do significado de cada um dos referidos dois termos, a Comissão apresentou uma sugestão escrita ao Governo, alertando que seria adequado fazer uma distinção nas disposições correspondentes, porém, a mesma não foi aceite pelo Governo.

20.3. Natureza jurídica das instituições de ensino superior públicas

A natureza de pessoa colectiva de direito público das instituições de ensino superior públicas já está comprovada pelo n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M⁵⁵. O n.º 1 do artigo 6.º da versão inicial da presente proposta de lei sugeria que: “As instituições públicas de ensino superior são pessoas colectivas de direito público, sem prejuízo de disposição especial do diploma legal que proceda à sua criação ou das respectivas alterações, mantendo-se, em qualquer caso, a titularidade e o património das instituições no domínio público.”. No entanto, o n.º 1 do artigo 6.º da versão final passa a definir o seguinte: “As instituições de ensino superior públicas são pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.”.

Foi já referido anteriormente⁵⁶ que as instituições de ensino superior públicas são um dos tipos de instituto público⁵⁷, portanto, devem possuir, teoricamente, o estatuto de pessoa colectiva pública. Porém, teoricamente, o estatuto de pessoa colectiva pública

⁵⁵ N.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M:

“As instituições de ensino superior público são pessoas colectivas de direito público e gozam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira.”.

⁵⁶ Vide ponto 20.2.

⁵⁷ Na perspectiva de Diogo Freitas do Amaral, as espécies principais do instituto público são três, a saber: os serviços personalizados; as fundações públicas; e os estabelecimentos públicos. O primeiro grupo de estabelecimentos públicos, neste sentido, são manifestamente as universidades públicas. Vide citação anterior, Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, páginas 319 a 325.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signature and initials in the top right corner.

depende, normalmente, de confirmação por lei substantiva ou de regulação por lei genérica que, de forma sistemática e unitária, estabeleça esse estatuto jurídico, ou por regulação através de diferentes instrumentos legais dispersos que constituem, concretamente, o estatuto de pessoa colectiva pública. A RAEM inclui-se nesta última situação⁵⁸. E isto é confirmado pelo n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M e também pelo n.º 1 do artigo 6.º da versão final (anterior n.º 1 do artigo 6.º da versão inicial).

Handwritten initials and a signature on the right margin.

É mister salientar que na presente proposta de lei o estatuto e a natureza de pessoa colectiva pública das instituições de ensino superior públicas são equivalentes a autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira. Isto quer dizer que o legislador não tem a intenção de regular o estatuto e a natureza das instituições de ensino superior públicas para restringir a autonomia de que estas gozam, antes pelo contrário, a natureza jurídica de pessoa colectiva pública é reiterada na lei, fazendo com que o estatuto jurídico das instituições de ensino superior públicas obtenha uma confirmação mais clara na RAEM: todas as instituições de ensino superior públicas são a materialização importante da administração indirecta da RAEM.

Partindo da perspectiva de Diogo Freitas do Amaral, relativamente às instituições de ensino superior públicas, pode dizer-se que os fins da RAEM são prosseguidos por outras entidades que não a Região Administrativa: a RAEM confia a outros sujeitos de direito (aqui são as instituições de ensino superior públicas que possuem o estatuto de pessoa colectiva pública) a realização dos seus próprios fins. É a isto que se chama administração indirecta da RAEM: administração da região especial porque o objectivo é prosseguir os fins da RAEM; e indirecta porque não é realizada pela própria RAEM, mas sim por outras entidades por ela criadas, para esse efeito, e na sua

⁵⁸ O Professor Tong Io Cheng desenvolveu estudos sistemáticos sobre este assunto. Vide “*The Theory of Legal Entity and the Organization Models of Macau Educational Institution*”, Tong Io Cheng.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

dependência (aqui são as instituições de ensino superior públicas)⁵⁹. Talvez possamos afirmar o seguinte: a RAEM executa as suas próprias missões administrativas não através dos seus órgãos administrativos (ou seja, o Governo), mas sim delegando poderes ou nomeando organismos com capacidade jurídica (isto é, as instituições de ensino superior públicas que têm o estatuto de pessoa jurídica pública) para a respectiva execução⁶⁰.

A administração indirecta existe para enfrentar o constante alargamento e a crescente complexidade das funções do Governo e da vida administrativa. No caso de algumas funções públicas, não convém que sejam exercidas directamente pelo Governo, tais como nas vertentes técnicas, económicas, e culturais, entre outras, portanto, têm de ser desenvolvidas através de diferentes organismos, estabelecimentos autónomos e até empresas. São criados estes centros autónomos de decisão e de gestão, descentralizando-se assim as funções em organismos que, embora mantendo-se-lhe ligados e com ele colaborando na realização de fins que são próprios do Governo, recebem, todavia, para o efeito, toda uma série de prerrogativas que os erigem em entidades autónomas, com a sua personalidade jurídica, com o seu pessoal, com o seu orçamento, com o seu património, com as suas contas⁶¹.

Merece prestar atenção ao facto de nem todas as referidas entidades gozarem do mesmo grau de autonomia. Segundo Diogo Freitas do Amaral, o grau de autonomia pode ser dividido em três níveis diferentes: o nível máximo de autonomia (por exemplo, as empresas públicas), o nível intermédio de autonomia (por exemplo, alguns organismos de coordenação económica) e autonomia aparente (entidade autónoma é, na verdade, um departamento do Governo, a personalidade jurídica e a autonomia administrativa e financeira constituem mera aparência)⁶².

⁵⁹ Vide citação anterior, Diogo Freitas do Amaral, página 262 e seguintes.

⁶⁰ Vide citação anterior, Hartmut Maurer, página 546.

⁶¹ Vide citação anterior, Diogo Freitas do Amaral, página 262 e seguintes.

⁶² Vide citação anterior, Diogo Freitas do Amaral, página 267.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'Vital Moreira' and other illegible marks.]

Aliás, mesmo as referidas entidades públicas de administração indirecta com autonomia de grau máximo, segundo Vital Moreira, também têm de estar sujeitas às restrições seguintes:

- sujeitas ao poder de superintendência do Governo, que inclui um poder de orientação, de emissão de directivas, de controlo da conformidade dos actos com a orientação político-administrativa por aquelas estabelecida;
- embora gozem normalmente de autonomia administrativa em sentido estrito, mesmo essa autonomia pode ser-lhes retirada;
- o controlo do Governo sobre a administração indirecta destina-se a garantir a conformidade da acção administrativa com a orientação estabelecida pelo Governo, podendo por isso envolver não apenas o controlo da legalidade mas também o controlo do mérito, oportunidade ou conveniência dessa mesma actividade;
- os órgãos dirigentes da administração indirecta são normalmente designados pelo Governo;
- os órgãos dirigentes dos organismos que constituem a administração indirecta podem ser cumulativamente também órgãos do Estado e representantes da administração-mãe⁶³.

[Handwritten signature or initials in the right margin.]

Ademais, merece ainda especificar uma definição, que é: as instituições de ensino superior públicas não são empresas públicas nem associações públicas, são substancialmente organismos públicos pertencentes à área do instituto público.

⁶³ Vital Moreira, Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra Editora, 2003, p. 119-120.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Portanto, gozam de autonomia, mas não de autonomia de grau máximo, nem de administração autónoma. Se aplicarmos os traços específicos do instituto público referidos por Diogo Freitas do Amaral⁶⁴ para as instituições de ensino superior públicas, podemos descrever concretamente o seguinte:

- enquanto institutos públicos, as instituições de ensino superior públicas são pessoas colectivas públicas;
- as instituições de ensino superior públicas beneficiam de autonomia administrativa e financeira;
- as instituições de ensino superior públicas são criadas, modificadas e extintas através da via legislativa;
- as instituições de ensino superior públicas possuem órgãos próprios;
- as instituições de ensino superior públicas estão sujeitas a uma intervenção do Governo bastante apertada, que se traduz, nomeadamente, em poderes de superintendência e de tutela administrativa;
- o regime jurídico do funcionamento das instituições de ensino superior públicas é, regra geral, um regime de direito público: o instituto público produz regulamentos, pratica actos administrativos, celebra contratos administrativos, cobra propinas, o seu pessoal tem estatuto de funcionário público, e as suas finanças regem-se pelas leis da contabilidade pública.

Na verdade, a referida perspectiva teórica é efectivamente concretizada pela Lei n.º

⁶⁴ Vide citação anterior, Diogo Freitas do Amaral, página 276.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

1/2006 (Regime Jurídico da Universidade de Macau), Decreto-Lei n.º 49/91/M (Cria o Instituto Politécnico de Macau) e Decreto-Lei n.º 45/95/M (Cria o Instituto de Formação Turística). O Decreto-Lei n.º 11/91/M, que regula o regime do ensino superior, contém as normas gerais respectivas, por exemplo, os artigos 8.º, 9.º, 11.º, 12.º e 13.º, entre outros.

Tal como foi referido anteriormente, o proponente da presente proposta de lei não tem a intenção de modificar a natureza de pessoa colectiva pública das instituições de ensino superior públicas, nem de alterar as consequências jurídicas resultantes do estatuto de pessoa colectiva pública. Esta opção legislativa obteve a compreensão e aceitação da Comissão, cuja perspectiva é exactamente igual à da outra parte, entendendo ambas que se deve insistir na natureza jurídica de pessoa colectiva pública das instituições de ensino superior públicas, e, ao insistir na autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, há que, ao mesmo tempo, garantir o funcionamento “na pista” legalmente prevista. Para evitar e acabar com eventuais desentendimentos e discrepâncias na interpretação, a Comissão e o Governo concordam com a eliminação da expressão “sem prejuízo de disposição especial do diploma legal que proceda à sua criação ou das respectivas alterações”, constante do n.º 1 do artigo 6.º da versão inicial da proposta de lei. A ideia é expressar que não existe qualquer excepção para a natureza de pessoa colectiva pública das instituições de ensino superior públicas. E quanto a eventuais necessidades especiais no âmbito administrativo e financeiro das instituições de ensino superior públicas, a Comissão sugeriu ao Governo que estudasse os problemas existentes na prática, adoptando medidas específicas para a sua resolução.

21. Em relação à criação dos cursos, estabelecendo-se uma comparação com o Decreto-Lei n.º 11/91/M, as principais modificações são as seguintes: 1) Rompimento das barreiras entre instituições, permitindo a mobilidade de estudantes entre instituições de ensino superior. Isto é demonstrado através de se ter deixado de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

H
N
[Handwritten signatures and initials]

adoptar a disposição vigente que proíbe a repetição da matrícula⁶⁵, e em substituição desta, ter passado a estipular-se que se permite a mobilidade de estudantes entre instituições de ensino superior e a consagrar-se, para concretizar este tipo de mobilidade, a possibilidade do reconhecimento mútuo dos períodos de estudo, disciplinas ou unidades de crédito dos cursos da contraparte⁶⁶; 2) Clara introdução do sistema de créditos⁶⁷, passando da existência do regime de duração única dos cursos conferentes do grau de licenciatura⁶⁸, no regime vigente, para a coexistência⁶⁹ do sistema de créditos e do regime de duração; 3) Propõe-se na proposta de lei a eliminação do grau de bacharel no regime vigente⁷⁰, substituindo-o por diploma de associado, e definiu-se o sistema de créditos e o regime de articulação com licenciatura⁷¹ para os cursos de diploma de associado, para com base nisto salvaguardar o valor independente dos cursos e, ao mesmo tempo, deixar margem para a possibilidade de mobilidade horizontal e vertical; 4) Na proposta de lei, propõe-se o aditamento de disposições sobre cursos de duplo grau de licenciatura, com vista a disponibilizar mais uma escolha aos estudantes com capacidades especiais⁷²; 5) Além disso, na proposta de lei propõe-se um sistema binário⁷³ que faz a distinção entre *major* e *minor*, e que até sugere a criação de licenciaturas com duplo *major*.⁷⁴ Estes são também novos cursos que não existem no regime vigente.

⁶⁵ Vide artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M.

⁶⁶ Vide versão inicial da proposta de lei, ou seja, artigo 28.º da versão final da proposta de lei.

⁶⁷ Vide n.º 5 do artigo 16.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, n.º 5 do artigo 18.º da proposta de lei.

⁶⁸ Vide alínea a) do n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M.

⁶⁹ Vide n.º 4 do artigo 16.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, n.º 4 do artigo 18.º da proposta de lei.

⁷⁰ Vide alínea a) do n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M.

⁷¹ Vide artigo 20.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, artigo 22.º da versão final da proposta de lei.

⁷² Vide artigo 17.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, artigo 19.º da versão final da proposta de lei.

⁷³ Vide artigo 21.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, artigo 23.º da versão final da proposta de lei.

⁷⁴ Vide alínea 1) do n.º 4 do artigo 16.º da versão inicial da proposta de lei, ou seja, alínea 2) do artigo 22.º da versão final da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'M.', 'Fong', 'W3', 'Vey', and 'L' with a vertical line.]

Em termos gerais, a Comissão expressou a sua concordância com as referidas recomendações da proposta de lei em relação à criação de cursos. A Comissão e o Governo concordam que a permissão da mobilidade de estudantes entre diferentes instituições de ensino superior facilita, em larga medida, o desenvolvimento das vantagens da área académica das diferentes instituições, concretiza a complementaridade mútua das vantagens, contribui para promover a boa concorrência entre diferentes instituições, e promover o desenvolvimento e a elevação do nível académico das instituições. Ao mesmo tempo, também é possível facultar aos estudantes recursos educativos mais ricos e amplos, facilitando-lhes escolhas adequadas segundo as necessidades dos seus planos. No caso das instituições, isto também lhes concede mais espaço para a formação de talentos e facilita-lhes a selecção dos estudantes que preferem. Por isso, esta medida está em coadunação com a ideia que circula internacionalmente, que é criar escolas de portas abertas, e é ainda um marco de progresso.

A Comissão debateu, pontualmente, as seguintes questões:

21.1.Recomendação da proposta de lei sobre a eliminação dos cursos conferentes do grau de bacharel. Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, no regime vigente, existem, na realidade, bacharelatos, no entanto, muitas instituições disponibilizaram, anteriormente, cursos complementares de licenciatura com duração compreendida entre 1 ano e 1 ano e meio. Em termos conceptuais, isto equipara-se ao diploma de associado. Em muitas instituições, os cursos de diploma de associado não foram criados independentemente, tiveram apenas origem na repartição da licenciatura de 2 anos + 2 anos, cuja vantagem é permitir a obtenção de um diploma ao fim de dois anos. Hoje em dia, as instituições já deixaram de organizar novos cursos conferentes do grau de bacharel, estando os respectivos cursos “a sair de campo”, passo a passo, Porém, se no futuro existir necessidade, não se afasta a possibilidade de as instituições organizarem novos bacharelatos. Na proposta de lei, já



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

se consagra que as instituições podem organizar cursos de modalidades diferentes dos definidos na lei.

Face à referida explicação, a Comissão manifestou a sua compreensão, mas alertou, ao mesmo tempo, para ser dada importância às respectivas questões. Primeiro, a questão tem a ver com a solução de tratar os cursos conferentes do grau de bacharel que ainda estão a funcionar. Na versão inicial da proposta de lei não se constatava qualquer disposição correspondente. Assim que a proposta de lei entrar em vigor, a organização desses cursos tem de parar imediatamente. Como é que é possível garantir os interesses dos estudantes? Por isso, propõe-se o aditamento das correspondentes disposições transitórias; Segundo, a proposta de lei revoga os cursos conferentes do grau de bacharel. Esta opção política também vai acarretar algumas questões sobre a qualificação profissional. No regime vigente, ainda existem algumas profissões que exigem o grau de bacharel como qualificação legal, por exemplo, o ingresso nas carreiras de técnico da função pública⁷⁵, e o exercício de funções docentes nos ensinos infantil e primário⁷⁶, entre outras. A revogação sugerida nesta proposta de lei vai ou não afectar os direitos dos residentes no ingresso nas referidas profissões? No futuro, os diplomas de associado vão ter os mesmos efeitos do grau de bacharel? Ou vai ser necessário obter o grau de licenciatura para se poder exercer as referidas profissões?

Quanto à primeira questão, o Governo concordou com as preocupações e recomendações da Comissão, tendo aditado ao artigo 60.º (Disposições transitórias) da versão final da proposta de lei (corresponde ao artigo 57.º da versão inicial da proposta de lei) os números 4 e 5, cuja redacção é a seguinte:

⁷⁵ Vide mapa 2 da Lei n.º 14/2009 – “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”.

⁷⁶ Vide n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º da Lei n.º 3/2012 - “Quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

“4. Os cursos conferentes do grau de bacharel que se encontrem a ser ministrados pelas instituições de ensino superior da RAEM à data da entrada em vigor da presente lei são encerrados, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no n.º 1 do artigo 48.º, e regem-se pela legislação anterior até à concretização do seu encerramento.

5. O disposto na presente lei não afecta a validade dos graus de bacharel atribuídos pelas instituições de ensino superior da RAEM ao abrigo da legislação anterior.”

E o n.º 1 do artigo 48.º, indicado no referido n.º 4, consagra o seguinte:

“1. O encerramento da instituição de ensino superior privada e dos cursos, salvaguardados os interesses dos estudantes, opera-se através da suspensão das matrículas no primeiro ano de cada curso, concretizando-se apenas no final do período de tempo correspondente ao curso de maior duração acrescido de dois anos, salvo casos excepcionais devidamente fundamentados e reconhecidos como tal por despacho do Secretário que tutela a área do ensino superior, a publicar no Boletim Oficial.”

Através disto, assegura-se que os estudantes em efectividade podem concluir o curso conferente de grau de bacharel segundo a data prevista, e a lei clarifica que a validade dos graus atribuídos não vai sofrer qualquer prejuízo por causa da revogação do curso.

Quanto à segunda questão, segundo o proponente, em termos das políticas de entrada na profissão por parte do Governo, o ingresso no posto de técnico do Governo exige três anos, e esta proposta de lei é muito clara, o diploma de associado é de dois anos. Isto teve em conta a ideia seguida mundialmente, trata-se apenas de um diploma, por isso, não é possível o ingresso no posto de técnico do Governo, no entanto, não se afasta o ingresso mediante licenciatura. Acredita-se que o regime jurídico da função



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

pública e o que está consagrado na proposta de lei são duas políticas diferentes, sendo a candidatura à função pública tratada por outra lei.

De facto, quando a 1.^a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa estava a apreciar, em sede de especialidade, a proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 14/2009 — Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”, esta questão passou a ser um dos temas e foi alvo de atenção. Do Parecer n.º 1/V/2017 daquela Comissão consta a questão da habilitação académica para a carreira de técnico, nível 5, da função pública, referindo-se que “No regime vigente, as habilitações exigidas para esta carreira são as do grau de bacharelato. Contudo, a proposta de lei do ensino superior em análise na Assembleia Legislativa deixa de prever este grau académico, passando os graus académicos do ensino superior a ser apenas os de licenciatura, mestrado e doutoramento.

A Comissão analisou esta questão e quis saber junto do Governo quais serão as habilitações exigidas para o ingresso na carreira de técnico, face ao futuro regime jurídico do ensino superior, e como se compatibilizarão estas duas leis em matéria de habilitações para o ingresso na função pública.

Sobre esta matéria, o Governo explicou que actualmente ainda se encontram a decorrer cursos de bacharelato no ensino superior da RAEM. Estes cursos, de acordo com a proposta de lei do ensino superior, serão encerrados com a entrada em vigor da lei através da suspensão das respectivas matrículas no primeiro ano de cada curso, mas este encerramento apenas se concretizará no final do período de tempo correspondente à duração dos cursos. Ou seja, os cursos continuarão a decorrer até à sua conclusão. Acresce que, nos termos da mesma proposta de lei do ensino superior, a validade dos graus de bacharel atribuídos pelas instituições de ensino superior da RAEM, ao abrigo da legislação vigente (Decreto-Lei n.º 11/91/M), não será afectada pela nova lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

Por outro lado, como o n.º 3 do artigo 5.º da proposta de lei prevê a possibilidade de poder ingressar em carreira de nível inferior quem detenha habilitações superiores às exigidas pelas funções a exercer, poderá ingressar na carreira de técnico quem detenha as habilitações exigidas para o ingresso no grau 6, ou seja, para a carreira de técnico superior.

Assim, à carreira de técnico da função pública poderá concorrer quem tiver o curso de bacharelato adquirido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 11/91/M – diploma que regula o ensino superior de Macau -, e quem tiver as habilitações previstas no n.º 2 do artigo 5.º da proposta de lei.”

21.2. Relativamente aos cursos de diploma de associado, que a proposta de lei sugere criar, e em comparação com os vigentes cursos de bacharelato, no futuro, os cursos de associado não vão ser cursos conferentes de grau, isto é, no âmbito dos referidos cursos, as instituições de ensino superior apenas podem conferir um “diploma”. Quanto ao programa curricular, o curso de bacharelato corresponde, em regra, a três anos lectivos ou seis semestres⁷⁷, enquanto o curso de diploma de associado tem uma duração mínima de dois anos lectivos⁷⁸, entretanto, em ambos os casos, é permitida a articulação com cursos de licenciatura⁷⁹. Em relação ao posicionamento do curso, segundo o vigente decreto-lei, “a aprovação nos cursos que conferem o grau de bacharel comprova uma formação técnica necessária ao exercício de determinadas actividades profissionais”⁸⁰. Entretanto, a proposta de lei não define quaisquer disposições desse género sobre a qualificação do diploma de associado.

⁷⁷ N.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M de 4 de Fevereiro.

⁷⁸ N.º 1 do artigo 20.º na versão inicial da proposta de lei e n.º 1 do artigo 22.º na versão final.

⁷⁹ N.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M de 4 de Fevereiro; n.º 3 do artigo 20.º na versão inicial da proposta de lei e n.º 3 do artigo 22.º na versão final.

⁸⁰ N.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M de 4 de Fevereiro.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a checkmark, the name 'Fong', and several illegible signatures.

No decurso da apreciação na especialidade, a Comissão discutiu, em vários aspectos, sobre a racionalidade da criação, sugerida pela proposta de lei, do curso de diploma de associado, designadamente, o posicionamento de valor do diploma de associado, as suas vantagens e atractividade em comparação com o curso de bacharelato, a experiência resultante das práticas das regiões vizinhas, etc. Alguns membros questionaram sobre o objectivo da referida criação, aliás, que proveitos podem ser trazidos para a RAEM? No caso da impossibilidade de o diploma de associado integrar as condições para efeitos do ingresso na função pública, então, será que a sua atractividade vai ficar reduzida?

Quanto a isto, o proponente ofereceu o seguinte esclarecimento, designadamente, “o curso de diploma de associado, que a proposta de lei sugere criar, é semelhante àqueles que são ministrados pelas instituições de ensino comunitárias nos Estados Unidos da América. No caso de Macau, a criação do curso de diploma de associado tem por objectivo estabelecer mais um degrau no sentido de encaminhar-se para o curso de licenciatura de quatro anos, por forma que haja mais estudantes a conseguirem acabar o ensino superior, que é de um patamar mais elevado. Assim, não se exige aos alunos a conclusão, duma vez, do curso de licenciatura de quatro anos, e se os alunos não conseguirem concluí-lo, ficam sem nada. Por isso, se se conseguir criar, no meio, o associado, podem usar-se dois anos para obter o diploma e prosseguir, posteriormente, os estudos, o que torna mais completo o escalonamento da respectiva mobilidade. Outra razão prende-se com o facto de, muitas vezes, os estudantes de Macau nem sempre saberem, no primeiro ano da universidade, o que querem fazer. Se as instituições ministrarem um curso de diploma de associado, os estudantes podem frequentá-lo por dois anos e depois decidem se vão continuar a prosseguir os estudos ao frequentar o terceiro ano da universidade. Portanto, isto facilita o planeamento da sua carreira profissional. Em terceiro lugar, mais de 60% da população activa em efectividade não possuem o ensino superior como habilitação académica. Tendo em conta a transformação e a adequada diversificação económica de Macau, bem como as



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the word 'Ley' and various scribbles.

necessidades gerais para efeito da construção de “um Centro, uma Plataforma”, há que aumentar as habilitações académicas dos jovens que estão a prosseguir os seus estudos, e, para além disto, espera-se também aumentar as habilitações académicas dos indivíduos já em efectividade de funções. Para tal, a proposta de lei sugere, ao mesmo tempo, alterar a idade para efeito do acesso, dos indivíduos maiores não habilitados do ensino secundário complementar, a instituições de ensino superior, através de exame, isto é, para que seja diminuída de 25 anos, idade prevista no vigente decreto-lei, para 23 anos, sem limite máximo de idade. Quanto à possibilidade de prosseguir, após a obtenção do diploma de associado, os estudos no terceiro ano de curso de licenciatura e ao tempo limite para o fazer, ambos são práticas concretas e dependem dos critérios de admissão de alunos de cada instituição de ensino superior, aliás, as instituições possuem autonomia nesta matéria”.

— Por outro lado, o Governo também admite que, neste momento, não se pondera, no que diz respeito ao ingresso na função pública, criar espaços para incluir o diploma de associado, pois este é apenas um diploma, com o qual não é possível alguém candidatar-se a técnico do Governo.

De entre os membros da Comissão, há quem sugira a substituição do “diploma de associado” por “diploma superior”. Quanto a isto, segundo o proponente, o termo de diploma superior já é, excessiva e abusivamente, utilizado em todos os locais do mundo, por isso, no seu entender, a manutenção da designação de diploma de associado é mais adequada.

Depois das justificações do proponente, a Comissão concordou com a criação, sugerida pela proposta de lei, de cursos de diploma de associado, entendendo que isto ia permitir aos alunos seguirem o seu planeamento de vida, no sentido de, após a conclusão do curso respectivo, prosseguirem estudos ou começarem a trabalhar. Apesar dos exemplos malsucedidos em diversas partes do mundo, não faltam



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

exemplos bem-sucedidos. A essência consiste numa boa articulação ao nível do prosseguimento de estudos, para que o diploma seja, amplamente, reconhecido, no seio da sociedade. Nestes termos, a Comissão deixou um alerta ao Governo, designadamente, o de não se poder conceber um curso que não seja reconhecido por outros países e regiões e que não seja susceptível de articulação com o exterior, nem que seja um curso que não tenha saída nenhuma. Assim sendo, no futuro, há que tomar atenção em promover que os créditos, no âmbito do diploma de associado ou dos cursos correlativos, sejam reconhecidos em outros países e regiões, aliás, no exterior de Macau. Por isso, pode exigir-se que haja um reconhecimento para cada um dos cursos recém-ministrados e que sejam celebrados, dinamicamente, com universidades do exterior, acordos de mútuo reconhecimento ao nível das habilitações académicas, com vista a apoiar os alunos a prosseguirem os seus estudos no exterior.

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

— No caso do prosseguimento de estudos em Macau, o diploma de associado que a proposta de lei sugere criar não é susceptível de uma articulação automática com o terceiro ano do curso de licenciatura, sendo antes necessária uma aprovação e um reconhecimento, por parte das instituições, para se poderem prosseguir os estudos⁸¹. Mais, apesar da introdução, pela proposta de lei, do sistema de créditos, este sistema, em concreto, vai reger-se por regulamento complementar⁸². Isto alertou a atenção dos membros da Comissão, que exigiram ao proponente que melhor assegurasse a qualidade dos cursos de diploma de associado, devido à preocupação com a impossibilidade de atrair alunos, por serem demasiadamente elevadas a flexibilidade inerente aos critérios e a subjectividade das instituições, e por faltarem aos alunos garantias em termos do prosseguimento de estudos.

Quanto à articulação entre o diploma de associado e o mercado de trabalho, segundo alguns membros da Comissão, é necessário verificar a situação da utilização dos

⁸¹ Vide n.º 3 do artigo 20.º da versão inicial e n.º 3 do artigo 22.º da versão final.

⁸² Vide n.º 2 do artigo 20.º da versão inicial e n.º 2 do artigo 22.º da versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

produtos do ensino superior na esfera pública, acompanhando a evolução dos tempos. Registaram-se também outras sugestões, segundo as quais há que começar pelos serviços públicos, ou seja, pela abertura de alguns postos de trabalho do Governo para o diploma de associado, com vista a promover o curso em causa, o que também facilitará a aceitação do público. Se for necessário, pode ponderar-se a alteração do regime jurídico da função pública.

Segundo a resposta do proponente, de acordo com a situação do passado, tem-se efectuado o rastreio da situação laboral dos alunos no primeiro ano a seguir à sua graduação, encontrando-se os respectivos relatórios disponíveis na página electrónica do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior. Quanto à questão da aceitação do diploma de associado pelos serviços públicos, o proponente afirmou que ia dialogar com os serviços públicos, porém, referiu que a criação do curso de diploma de associado teve por objectivo, meramente, proporcionar um degrau, como se fosse uma passagem para o curso de licenciatura.

21.3. A proposta de lei sugere a criação do “sistema de créditos”, prevendo que a ministração de vários tipos de cursos de ensino superior, inclusivamente, curso de dupla licenciatura⁸³, curso de diploma de associado⁸⁴ e currículos principal (*major*) e secundário (*minor*)⁸⁵, tem de ser efectuada de acordo com o sistema de créditos. No caso do curso de licenciatura, também pode adoptar-se a modalidade do sistema de créditos para efeito da sua ministração⁸⁶. Ao mesmo tempo, a proposta de lei sugere que o “sistema de créditos” seja definido por futuros “regulamentos”⁸⁷.

Contudo, devido à falta de uma regulamentação, no âmbito da proposta de lei, sobre o

⁸³ N.º 1 do artigo 17.º da versão inicial e n.º 1 do artigo 19.º da versão final.

⁸⁴ N.º 1 do artigo 20.º da versão inicial e n.º 1 do artigo 22.º da versão final.

⁸⁵ N.ºs 1 e 2 do artigo 21.º da versão inicial e n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º da versão final.

⁸⁶ Alínea 2) do n.º 4 do artigo 16.º da versão inicial e alínea 3) do n.º 4 do artigo 18.º da versão final.

⁸⁷ N.º 5 do artigo 16.º, n.º 5 do artigo 17.º, n.º 2 do artigo 20.º e n.º 3 do artigo 21.º da versão inicial e n.º 5 do artigo 18.º, n.º 5 do artigo 19.º, n.º 2 do artigo 22.º e n.º 3 do artigo 23.º da versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

conteúdo do sistema de créditos, a Comissão ficou então limitada a uma troca de opiniões, em termos gerais, com o proponente, esperando, portanto, que o proponente fizesse uma apresentação sobre a concepção do referido sistema e facultasse uma calendarização referente ao lançamento dos respectivos regulamentos. Alguns membros exigiram o aditamento de mais disposições na proposta de lei, regulamentando, por exemplo, o cálculo de créditos, o seu reconhecimento, etc., com vista à clarificação deste sistema.

Segundo as afirmações do proponente, proferidas no seio das reuniões, o sistema de créditos encontra-se implementado em várias instituições de ensino superior em Macau, caso da Universidade de Macau, e a proposta de lei vem apenas inclui-lo no respectivo regime. Mais, relativamente ao regulamento complementar sobre o sistema de créditos, a elaboração do respectivo projecto já está, basicamente, concluída, sendo permitido partilhar as informações, respeitantes a alguns princípios essenciais, com a Comissão. O mesmo acredita que, após a aprovação da proposta de lei, a conclusão dos regulamentos complementares em causa possa acontecer dentro de alguns meses.

Posteriormente, o proponente entregou à Comissão um documento, designadamente, Referência para a Criação do Sistema de Créditos do Ensino Superior⁸⁸.

Com base nisto, alguns membros da Comissão esperaram que o proponente prestasse esclarecimentos sobre uma questão, isto é, é permitida, ou não, uma graduação antecipada dos alunos nos cursos ministrados de acordo com o sistema de créditos? Os mesmos apontaram também o facto de existirem cursos em que são calculados tanto os créditos como os anos lectivos, aliás, são ministrados sob dois sistemas. Então, com a aprovação da proposta de lei, como é que vai ser a transição destes cursos no futuro? Será que vão passar a ser, imediata e meramente, cursos do sistema

⁸⁸ Anexo 1.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

de créditos, permitindo uma graduação antecipada? Ou será que a antecipação da graduação só acontece no caso dos novos cursos ministrados meramente de acordo com o sistema de créditos?

Segundo a resposta do proponente, no caso dos cursos ministrados de acordo com o sistema de créditos, calcula-se os créditos e não os anos lectivos, nem se exige um tempo mínimo de frequência, porque existe o regime de isenção de créditos, segundo o qual, neste momento, o limite máximo da isenção é de, geralmente, um terço dos créditos. No entanto, trata-se apenas de uma ideia preliminar, que continua a ser alvo de discussão. Mais, pode também haver um limite máximo do tempo, matéria que será regulamentada pelo eventual regulamento administrativo sobre o sistema de créditos. E vai haver um período de transição. A par disso, tendo em conta as eventuais diferenças ao nível do cálculo dos créditos em diversos locais, no futuro, o cálculo da carga horária de cada crédito será dotado de flexibilidade.

Perante os referidos esclarecimentos do proponente, a Comissão manifesta a sua compreensão e aceitação.

21.4. Em relação ao sistema de créditos sugerido na proposta de lei, alguns membros da Comissão colocaram uma questão sobre a possibilidade de articular o ensino superior com o ensino profissional: “Quanto à concepção do sistema de créditos e de graus académicos, segundo a explicação do proponente, permite-se aos trabalhadores aceder à universidade. E a alínea 3) do n.º 2 do artigo 15.º da versão inicial da proposta de lei previa a atribuição de ‘certificado, a programas de *minor*’. Então, será possível a indexação do ensino superior aos cursos de formação técnico-profissional, ministrados, por exemplo, pela Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), pelo Centro de Produtividade e de Transferência de Tecnologia (CPTT) e pela Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (DSCC)? Estes cursos também atribuem certificados e diplomas avançados, sendo até reconhecidos mundialmente.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Uma vez que estes cursos não são ministrados por instituições de ensino superior, então, depois da aprovação da proposta de lei, como vão ser calculados os créditos após a conclusão daqueles cursos? Como é que se vai aproveitar a indexação dos créditos obtidos para aceder à universidade? No futuro, será necessário que todos estes cursos sejam ministrados por instituições de ensino superior? As instituições de ensino não superior podem, ou não, continuar a ministrar cursos e a atribuir certificados?” Os mesmos sugeriram ainda que se tomassem como referências as experiências da Alemanha, Coreia do Sul e Singapura, e se adoptasse um sistema educativo dual, permitindo-se, deste modo, uma articulação entre o ensino superior e o profissional.

Segundo a resposta do proponente, “a proposta de lei visa principalmente regulamentar o ensino superior, mas os cursos ministrados pelas associações ou instituições não oficiais e os respectivos certificados e diplomas não recaem no âmbito do ensino superior. Assim sendo, quanto à articulação entre os diplomas ou certificados atribuídos pelas instituições de ensino não superior e os cursos de ensino superior, não vamos ter um mecanismo que permita a transferência automática de créditos, mas isto não impede que o conselho pedagógico ou conselho científico das instituições de ensino superior procedam, consoante os casos, ao reconhecimento de alguns diplomas e certificados, nem que outros organismos ministrem, em colaboração com as instituições de ensino superior, alguns cursos, que podem servir como cursos de ensino superior, e, neste caso, os créditos obtidos possam ser transferidos. Na realidade, durante o desenvolvimento social de Macau, faltou um mecanismo semelhante ao 'Quadro de Qualificações' (*Qualifications Framework*) de Hong Kong, da Europa e dos Estados Unidos da América, segundo o qual, cada sector tem diferentes descrições para diferentes níveis técnicos, indexados às habilitações académicas - por exemplo, o técnico júnior equivale ao titular de diploma e o técnico qualificado equivale ao titular de grau de mestre -, permitindo-se, assim, a articulação entre a formação profissional, o ensino formal e o ensino informal. Contudo, existem



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures]

muitas dificuldades para Macau fazer isto.

No futuro, será possível existir uma articulação dos cursos de formação profissional com o ensino superior através do sistema de créditos? Isto depende do rigor na realização daqueles cursos. Assim, será necessária uma avaliação da sua qualidade, para aferir se satisfazem certos critérios. E depende ainda do reconhecimento daqueles critérios por parte das instituições de ensino superior. Sem tudo isto, é impossível haver lugar à referida articulação. Mais, há que distinguir o modelo teórico e o modelo prático, questão que pode ser discutida no futuro. Vamos pesquisar informações relativas a diferentes regiões.

[Handwritten signature]

De facto, no âmbito do ensino profissional, o GAES promoveu, em colaboração com a DSAL e tomando como referência o regime de exames profissionais do País, a medida “1 teste 2 certificados”. Quanto à questão do reconhecimento de cursos profissionais ou da isenção de créditos no futuro regime, pode distinguir-se duas situações. Segundo o artigo 28.º (Mobilidade) da versão inicial, quando se trata de cursos ministrados nas instituições de ensino superior, pode dar-se lugar ao reconhecimento; se os cursos são ministrados pelas associações ou pela DSAL, que não são instituições de ensino superior, a questão já não está no reconhecimento desses cursos, mas sim na dispensa da obtenção de alguns créditos, tendo em conta a frequência dos cursos ou a experiência obtida na respectiva formação. Porém, é de notar que os cursos, mesmo que sejam ministrados por instituições de ensino superior, não são necessariamente considerados como cursos do ensino superior, por exemplo, alguns cursos realizados pelo Centro de Ensino Contínuo da Universidade de Macau. De qualquer maneira, manteremos comunicação com a DSAL e o CPTT quanto à concepção dos cursos de formação profissional, para que a frequência dalguns desses cursos permita a isenção de alguns créditos por parte do conselho pedagógico das instituições de ensino superior. Todavia, esses cursos são actualmente tratados caso a caso.”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

Tendo em conta esta questão, alguns membros da Comissão questionaram se a futura lei do ensino técnico-profissional estaria relacionada com a presente proposta de lei, e entenderam que, se aquela lei ia criar universidades profissionais, a presente proposta de lei não tinha de ser muito abrangente nem resolver tudo.

[Handwritten signature]

Quanto a esta questão, a resposta do Governo foi a seguinte: "a existência, ou não, de condições para se criar mais uma universidade profissional depende do posicionamento de Macau e da procura do mercado. De facto, as pessoas podem optar por obter um grau académico noutra parte do mundo e, depois, regressar a Macau para trabalhar. Há que encontrar um equilíbrio entre os custos e os benefícios. Olhando para as experiências do Interior da China, as universidades profissionais têm, em geral, um período de estudo de 2 a 3 anos, funcionam em regime de externato, e têm como objectivo principal a formação profissional. Não é possível conseguir o grau de licenciado em 2 ou 3 anos. Essas universidades são caracterizadas pelo facto de as áreas de especialização não serem fixas, mas sim ajustadas tendo em conta o desenvolvimento económico e as necessidades de quadros qualificados. Os estudantes têm de pagar propinas e, depois da graduação, as universidades não lhes asseguram emprego. Como nessas universidades o período de estudo é curto e os cursos oferecidos são muitos práticos, podem contribuir para aumentar o nível dos trabalhadores. Neste sentido, este tipo de ensino é um pouco diferente do ensino superior em geral. De entre os mais de 200 cursos de licenciatura, de mestrado e de doutoramento ministrados nas instituições de ensino superior de Macau, alguns são orientados para uma profissão, por exemplo, o de formação pedagógica e o de tradução-interpretação. Em Macau, estes cursos de orientação profissional atribuem, em geral, graus académicos, portanto, em termos de natureza, são diferentes dos referidos cursos do Interior da China."

21.5. Quanto à classificação dos cursos de doutoramento em dois tipos, isto é, um



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller marks and initials below it.

com finalidade de investigação e outro com finalidade de ensino, sugerida pela proposta de lei, a Comissão apontou o seguinte: segundo o disposto no n.º 8 do artigo 15.º da versão inicial da proposta de lei, parece que tanto os cursos de licenciatura como os de mestrado e de doutoramento podem adoptar esta classificação, no entanto, nos artigos seguintes sobre os cursos, só no n.º 2 do artigo 19.º (Doutoramento) aparece esta classificação. De qualquer maneira, o que é que foi tido em consideração para definir esta classificação?

Segundo a justificação do Governo, o referido n.º 8 do artigo 15.º apenas enfatiza o seguinte: “seja qual for o curso, de licenciatura, de mestrado ou de doutoramento, com finalidade de investigação ou de ensino, da respectiva carta de curso deve constar a classificação do curso em causa. E quanto à designação a utilizar na classificação, pode-se ponderar posteriormente.”

E continuou o Governo a explicar que “dividimos o doutoramento em dois tipos, um com finalidade de investigação e outro de ensino, porque tivemos em especial consideração que, apesar de aquele ter, tradicionalmente, finalidade de investigação, com o desenvolvimento, já existem agora cursos de doutoramento com finalidade de ensino. Algumas instituições de Macau - por exemplo, a Universidade de Macau - também chegaram a sugerir a realização de cursos de doutoramento que exigem teses práticas, só que o decreto-lei em vigor não o permite. A concepção preliminar da proposta de lei é a seguinte: os cursos de doutoramento com finalidade de ensino também exigem a apresentação de teses, mas estas são diferentes das teses de investigação, ou seja, são mais práticas e estão mais relacionadas com a orientação profissional.”

Apesar das explicações supramencionadas, os membros da Comissão continuaram a questionar se a classificação em causa se coadunava com a realidade de Macau. Como os dois tipos podem levar a que a qualidade dos cursos e os respectivos critérios



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

adoptados por cada instituição não sejam exactamente iguais, os membros da Comissão mostraram receio que tal pudesse afectar o valor dos cursos de doutoramento. De facto, não há experiência nem se consegue garantir a qualidade, mas permite-se a realização de cursos de doutoramento não convencionais, sendo essa realização alvo da apreciação e autorização do Governo. Este terá experiência suficiente para avaliar se as instituições são qualificadas para ministrar cursos de doutoramento com finalidade diferente da de investigação? Porque é que o Governo acha que é capaz de fazer esta avaliação? Além disso, será este assunto assim tão urgente para ser necessário “abrir uma porta” nesta proposta de lei? Pode aguardar-se pela entrada em vigor do regime de avaliação do ensino superior e por um período de tempo da sua aplicação, e depois, se não houver problemas, avança-se com este assunto. Isto é possível? Há que acompanhar a tendência mundial, mas estes cursos não convencionais devem ser realizados de forma programada. Caso contrário, a qualidade não é garantida e o Governo também não é capaz de os avaliar, portanto, os membros da Comissão receiam o surgimento de lacunas que permitam às instituições atrair novos estudantes e “vender” os graus de doutor, porque é relativamente fácil passar nos cursos. Assim, a imagem da RAEM pode acabar por ser afectada. Neste sentido, os membros da Comissão sugeriram a realização dos cursos em causa de forma programada, depois da entrada em vigor do regime de avaliação do ensino superior e quando o Governo se manifestasse confiante em fazê-lo.

Depois de ponderação, o Governo acolheu as opiniões da Comissão, eliminando, assim, a classificação em causa da versão final da proposta de lei.

22. Quanto à qualificação do pessoal docente, comparando o artigo 19.º do Decreto-Lei n.º11/91/M com o artigo 22.º da versão inicial da proposta de lei (artigo 24º da versão final), decidiu-se manter a exigência da habilitação de grau de doutor ou de mestre, ou habilitação académica equiparada, para o exercício da docência no ensino superior, e mais, manteve-se a exigência de que os docentes intervenientes



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

num dado curso não podem ser possuidores de grau académico inferior ao que o curso confere.

A proposta de lei eliminou do regime vigente a norma em que se autorizava o exercício da docência no ensino superior aos licenciados. O n.º3 do artigo 22.º da versão inicial previa: “Obtida a autorização do serviço competente no âmbito do ensino superior, podem exercer a docência no ensino superior aqueles que, embora não possuam as habilitações académicas referidas nos números anteriores, detenham experiência profissional ou outras qualificações que os recomendem para o exercício dessa actividade, bem como aqueles que sejam reconhecidos pelo órgão científico da respectiva instituição de ensino superior como sendo qualificados para esse exercício”. Esta norma excluía os licenciados que não detivessem experiência profissional ou outras qualificações para o exercício da docência, no entanto, não excluía que os licenciados com a experiência ou com outras qualificações previstas na norma em causa pudessem, através de um processo de autorização, exercer funções de docência.

No n.º3 do artigo 22.º da versão inicial da proposta de lei manteve-se, praticamente, a lógica do n.º2 do artigo 19.º e do artigo 20.º do vigente Decreto-Lei n.º11/91/M: mediante o pedido da instituição de ensino superior e autorização do serviço competente no âmbito do ensino superior, podem ainda exercer docência no ensino superior as pessoas com experiência profissional reconhecida pelo respectivo órgão científico-pedagógico da instituição de ensino superior.

Assim, a Comissão manifestou a sua preocupação quanto ao rigor, se este é suficiente ou não para o exercício da docência numa instituição de ensino superior por indivíduos que apenas possuem o grau de licenciatura ou por indivíduos que não têm grau algum, receando que possam indivíduos não habilitados exercer essa função nas referidas instituições.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

O Governo respondeu que, em primeiro lugar, temos de acreditar que o órgão científico-pedagógico das instituições de ensino superior vai garantir a qualidade pedagógica e a reputação científica, assegurando o rigor na escolha dos candidatos qualificados, e mais, os serviços competentes do Governo também vão proceder a uma avaliação rigorosa, com vista a apoiar as instituições de ensino superior a fazerem a escolha adequada.

Comparativamente com o vigente Decreto-Lei, uma outra alteração efectuada na versão inicial proposta de lei teve a ver com o conteúdo constante do n.º4 do artigo 22.º: “o pessoal docente das instituições de ensino superior exerce uma actividade de interesse público”. Durante as reuniões, a Comissão discutiu a seguinte questão: só no exercício das actividades de ensino é que os actos do pessoal docente podem, eventualmente, ter a natureza de interesse público, contudo, o Governo insistiu em não alterar o conteúdo substancial deste número.

23. Quanto à formação de talentos, o artigo 4.º da versão inicial estabelecia o princípio da igualdade de acesso, e, estabelecendo a comparação com o vigente Decreto-Lei⁸⁹, este princípio alargou o âmbito dos beneficiários aos não residentes de Macau. Nas reuniões da Comissão, discutiu-se esta norma, se a mesma vai, ou não, aumentar significativamente os deveres e encargos da Região Administrativa Especial de Macau.

O Governo esclareceu que se trata de uma norma declarativa que tem como objectivo demonstrar que o Governo dá importância à igualdade de acesso para todos, essencialmente no momento da admissão de novos alunos pelas instituições de ensino superior de Macau. O proponente não tem intenção de criar um dever universal para o Governo da RAEM, nem tem intenção que seja este a assumir os encargos, que não

⁸⁹ N.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º11/91/M.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

sejam da sua responsabilidade, decorrentes do acesso. Contudo, tal não impede que o Governo da RAEM, através de diversas formas, nomeadamente a criação do fundo do ensino superior, apoie, financeiramente e de forma adequada, as instituições de ensino superior e os seus alunos.

24. Quanto aos apoios financeiros disponibilizados para o ensino superior, o Decreto-Lei n.º11/91/M vigente estipula duas vias: os orçamentos privativos das instituições de ensino superior públicas estão inseridos no orçamento geral do Governo da RAEM⁹⁰; concessão de apoio financeiro a instituições de ensino superior privado⁹¹.

Estabelecendo a comparação, por um lado, com o artigo 31.º da versão inicial da proposta de lei, constata-se que neste artigo se manteve a prática de incluir as instituições de ensino superior públicas no orçamento geral do Governo da RAEM, mantendo-se basicamente a redacção dos n.ºs 1 a 5 do artigo 33.º do referido Decreto-Lei⁹². Por outro lado, estabelecendo uma comparação com o artigo 35.º do referido Decreto-Lei, verifica-se que o âmbito dos destinatários do regime de apoio financeiro previsto no artigo 30.º da versão inicial da proposta de lei, que apenas abrangia as instituições de ensino superior privadas e os seus alunos, foi alargado, de forma a incluir também as instituições de ensino superior públicas e os alunos do

⁹⁰ Artigo 33.º do Decreto-Lei n.º11/91/M.

⁹¹ Artigo 35.º do Decreto-Lei n.º11/91/M.

⁹² Contudo a proposta de lei revogou os n.ºs 6 e 7 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º11/91/M, isto é:
“6. O regime remuneratório do pessoal das instituições de ensino superior público é aprovado pelo Governador.

7. Ao pessoal das instituições de ensino superior público, cujo funcionamento dependa de verbas consignadas no orçamento geral do Território, não podem ser concedidas regalias superiores às fixadas para a função pública.”

A Comissão reparou que o Decreto-Lei acima referido não se aplica, atendendo aos n.ºs 3 e 4 do artigo 11.º da Lei n.º1/2006 - Regime jurídico da Universidade de Macau, que regulam as remunerações do pessoal da Universidade de Macau. Então, para as outras instituições de ensino superior públicas em relação às quais não existe qualquer regulamentação específica, como é que o assunto vai ser resolvido? O Governo respondeu que as matérias relacionadas com o pessoal e respectivas remunerações iam ser regulamentadas através de leis específicas, por forma a cumprir as exigências da Lei n.º13/2009.



ensino superior.

Em relação a este artigo, a Comissão preocupa-se com o seguinte: se o Governo vai ou não suportar todas as despesas e custos diversos das instituições de ensino superior públicas e privadas, sem qualquer diferenciação, até se atingirem despesas públicas irrazoáveis. As instituições de ensino superior privadas devem suportar as suas despesas e assumir a respectiva gestão, uma vez que, entre as referidas instituições, há as que têm fins lucrativos.

O proponente afirmou que o Governo não vai suportar todas as despesas das instituições de ensino superior privadas, só vai apoiar os diversos projectos das instituições de ensino superior públicas e privadas.

III

Apreciação na especialidade

25. Para além da apreciação na generalidade supra mencionada, a Comissão procedeu ainda, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, à apreciação na especialidade das soluções concretas contidas na proposta de lei, incidindo sobre a adequação dessas soluções aos princípios e sobre a perfeição técnico-jurídica das disposições legais da proposta de lei.

26. A Comissão procedeu a uma análise pormenorizada sobre o conteúdo concreto da proposta de lei, e foi também estreita a comunicação entre a assessoria e o pessoal técnico-jurídico do Governo. E com base nisto, o proponente acabou por apresentar a versão final da proposta de lei.



[Handwritten notes and signatures in the right margin]

27. Designação da lei

A designação na versão final da proposta de lei é “Regime do ensino superior”.

Durante a apreciação na especialidade, houve membros da Comissão que sugeriram ao proponente a mudança da designação para “Lei do ensino superior”.

O proponente explicou que, na vertente do ensino não superior, o Governo implementou, em 2006, a Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior. E face ao ensino não superior, a presente proposta de lei é também um diploma regimental e quadro, daí ter sido sugerida para título da proposta de lei a designação “Regime do ensino superior”. Uma vez aprovada a proposta de lei, o Governo vai definir uma série de diplomas complementares que incluem o Estatuto do Ensino Superior, o Regime de Avaliação do Ensino Superior, o Sistema de Créditos, o Fundo do Ensino Superior, o Conselho do Ensino Superior e a Orgânica do Gabinete do Ensino Superior, cujas matérias vão ser regulamentadas através de regulamentos administrativos.

Segundo o proponente, a proposta de lei, enquanto regime quadro e programático, não seria suficiente para a constituição de um regime completo para o ensino superior. Face a esta questão, a Comissão entendeu que, depois da implementação da Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior em 2006, a Assembleia Legislativa aprovou, em 2009, a Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas). Nos termos desta lei, independentemente de como seja a designação, “a lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios.”. Isto é, não deve ser por se tratar de uma lei quadro e programática que se retira dela o essencial conteúdo substancial. É certo



que, no pressuposto de satisfazer a completude da lei, a Comissão não nega a legitimidade e a necessidade dos regulamentos administrativos complementares.

28. Objecto e âmbito

28.1 A presente proposta de lei visa estabelecer o regime do ensino superior da RAEM.

Segundo a definição prevista na alínea 1) do artigo 2.º da versão final da proposta de lei, entende-se por “ensino superior” os vários níveis de ensino superiores ao ensino secundário, ministrados por instituições de ensino superior.

28.2 O âmbito de aplicação da proposta de lei diverge em consonância com as instituições de ensino superior serem ou não estabelecidas na RAEM. Para as instituições de ensino superior da RAEM, as suas actividades, organização e funcionamento serão reguladas pela proposta de lei; e quanto às instituições de ensino superior sediadas no exterior, a proposta de lei regula, apenas, as actividades de ensino superior exercidas na RAEM^{93/94}.

A proposta de lei visa uniformizar a regulamentação das matérias previstas pelo Decreto-lei n.º 11/91/M de 4 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-lei n.º 8/92/M de 10 de Fevereiro, e previstas pelo Decreto-lei n.º 41/99/M de 16 de Agosto, mas com um ligeiro alargamento.

Partindo duma perspectiva pragmática, tendo em conta a localização das instituições,

⁹³ Alíneas 1) e 2) do artigo 1.º da versão final da proposta de lei.

⁹⁴ Numa perspectiva técnica rigorosa, o artigo 1.º da proposta de lei devia ser dividido em dois artigos independentes, devendo o âmbito de aplicação ficar a seguir aos conceitos, a fim de evitar que algum conceito seja utilizado antes de estar determinado. Todavia, o proponente insistiu no conteúdo e estruturação deste artigo na versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

na RAEM ou não, a lei define diferentes âmbitos deregulamentação. Esta prática é compreensível. Na realidade, não há necessidade de se aplicar a legislação da RAEM à organização e ao funcionamento das instituições de ensino superior do exterior que estão fora da área da RAEM.

28.3 A propósito da questão de aplicabilidade das leis da RAEM no exterior, a Comissão procedeu a um estudo detalhado e aprofundado, sobretudo quanto à alínea 3) do artigo 1.º da versão inicial da proposta de lei.

Esta alínea previa que o âmbito de aplicação da proposta de lei fosse estendido às actividades, organização e funcionamento das instituições de ensino superior da RAEM que ministrassem cursos no exterior. Isto queria dizer que, se as instituições de ensino superior de Macau tivessem de ministrar cursos no exterior, as actividades, a organização e o funcionamento das mesmas seriam regulados pela presente lei.

Todavia, olhando para toda a proposta de lei, na sua versão inicial composta por 60 artigos, não havia qualquer capítulo ou artigo próprio que regulasse esta circunstância. Tendo em conta o design da proposta de lei, é impossível saber qual a norma aplicável às actividades, à organização e ao funcionamento das instituições de ensino superior da RAEM que ministrem cursos no exterior, ademais, nem existia qualquer norma de remissão que permitisse saber que a esses cursos se aplicava o mesmo regime ou um regime diferente do aplicável aos cursos ministrados em Macau.

Por outro lado, mesmo que fosse possível aditar mais algum artigo na proposta de lei, para regular as actividades, organização e funcionamento das instituições de ensino superior que ministrem cursos no exterior, tal poderia, na prática, entrar em conflito com os regimes jurídicos do exterior⁹⁵. E quando houvesse discrepâncias nas

⁹⁵ No passado já ocorreu um caso desse género. Segundo o Relatório de auditoria específica “Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

4

exigências entre a presente lei e a lei estrangeira, qual das leis é que a instituição de Macau devia observar? Obrigar a presente lei a ser aplicável no exterior, não iria dificultar ainda mais as instituições de ensino superior locais a ministrarem cursos no exterior? Se devido ao cumprimento da lei estrangeira houvesse lugar à violação da presente lei, tal constituiria alguma infracção administrativa e seria aplicada multa? A questão da aplicabilidade das leis de Macau no exterior não seria mais bem resolvida através de acordos regionais de reconhecimento mútuo? Se o âmbito de aplicação da presente lei for mesmo estendido ao exterior, para regular todas as actividades, organização e funcionamento das instituições de ensino superior no estrangeiro, então, o proponente terá de ponderar, seriamente, sobre como resolver eventuais conflitos entre os sistemas jurídicos local e estrangeiro, devido à aplicação da lei local no exterior. Devendo, pelo menos, aditar uma solução na proposta de lei, nomeadamente para resolver os problemas referidos. No pressuposto de conhecer as limitações que a aplicação da lei local no exterior pode enfrentar, é necessário reajustar o âmbito de aplicação da proposta de lei, no sentido de torná-la efectivamente aplicável.

Não se nega que o proponente sugeriu, inicialmente, o alargamento do âmbito de aplicação da proposta de lei, por absoluta boa-fé. Tendo em conta a internacionalização das instituições de ensino superior, já várias instituições vieram para Macau ministrar os seus cursos. Por isso é que o proponente, numa visão prospectiva, veio criar uma hipótese, na proposta de lei, para que as instituições de Macau que pretendem ministrar cursos no exterior possam avançar com os seus planos e, deste modo, articular-se com o ensino superior internacional. O que é justo ao nível político. Mas, como concretizar esta política legislativa e resolver o problema

Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”, do Comissariado de Auditoria, divulgado em Fevereiro de 2015, mesmo que o Conselho da Universidade tenha deliberado que “a UM é autorizada a estabelecer em Zhuhai uma base de investigação científica, sob a forma de companhia limitada e com capital exclusivo da UM”, devido às exigências das autoridades e do sistema jurídico do Interior da China, o referido Instituto de Investigação acabou por ser registado como “entidade privada não empresarial”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

da operacionalidade da lei é que é um problema!

Após várias trocas de impressões com a Comissão, o proponente confessou que era difícil o Governo da RAEM conseguir aplicar as suas leis no exterior, mas, para garantir a idêntica qualidade dos cursos ministrados pelas nossas instituições de ensino superior, quer em Macau, quer no exterior, e permitir a articulação ao nível internacional das nossas instituições, o proponente afirmou que, através do regime de avaliação, iria garantir a qualidade dos cursos ministrados pelas instituições de ensino superior fora de Macau, isto é, que o Governo iria delegar ou destacar equipas para essas instituições, a fim de procederem a uma avaliação in loco. Isto porque, se não houver um regime como este para o reconhecimento dos cursos ministrados no exterior, pode ocorrer a situação de os governos respectivos não autorizarem a criação dos cursos. Para atingir este objectivo, o proponente pensou numa solução prática, isto é, as instituições de ensino superior de Macau que pretendem ministrar cursos no exterior terão de apresentar, primeiro, um pedido ao Governo da RAEM, a fim de deixar que o Governo da RAEM saiba onde é que a instituição requerente pretende ir ministrar cursos, ademais, o requerente terá de observar os mesmos procedimentos previstos pela proposta de lei para a realização dos cursos.

A disposição da alínea 3) do artigo 1.º, sobre a extensão do âmbito de aplicação desta lei ao exterior, existente na versão inicial da proposta de lei, foi eliminada na versão final.

28.4 As instituições de ensino superior estarem ou não na RAEM afecta o âmbito de aplicação da lei que lhes é imposta. Assim, a Comissão discutiu também a expressão “sediadas no exterior”, constante da alínea 2) do artigo 1.º da versão inicial.

Por um lado, o termo “住所” na versão chinesa da proposta de lei pode corresponder aos termos “domicílio” ou “sede” constantes da versão portuguesa do Código Civil,



[Handwritten notes and signatures on the right margin]

portanto, os conceitos podem ser facilmente confundidos.

Por outro lado, durante a discussão, houve membros da Comissão que entenderam que o conceito utilizado na proposta de lei não deveria ser igual ao conceito que o Código Civil consagra à expressão “住所” (sede), mostrando-se preocupados com a possibilidade de isto poder levar a mal entendidos, no sentido de que todas as instituições de ensino superior terão de ter personalidade jurídica. Isto pode ainda não se coadunar com as disposições seguintes da proposta de lei⁹⁶, e além disso, é impossível conseguir saber, nem há necessidade de saber, se as instituições de ensino superior do exterior têm ou não essa personalidade.

Pelo exposto, a Comissão sugeriu ao proponente para alterar, uniformemente, a referida expressão da versão chinesa para “本部設在外地” e a portuguesa para “localizada no exterior”, a fim de se conseguir dar a ideia de que se trata meramente de termos gerais.

Na versão final da proposta de lei, o proponente acolheu parcialmente as sugestões de alteração apresentadas pela Comissão, ajustando a redacção da versão em língua chinesa.

29. Exclusão de aplicação

29.1. Para além das referidas disposições gerais sobre o âmbito de aplicação da proposta de lei, o artigo 61.º da versão final tem ainda dois números sobre a exclusão da aplicação.

29.2. O n.º 1 do artigo em causa prevê que “as normas constantes da presente lei não

⁹⁶ Vide n.º 3 do artigo 44.º da versão final da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

são aplicáveis às instituições de natureza religiosa que ministrem exclusivamente cursos de teologia nem aos estabelecimentos de formação de ministros, quaisquer que sejam as suas confissões religiosas”.

Em comparação com os n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, em vigor, todas as disposições da proposta de lei não são aplicáveis ao referido tipo de instituições.

Além disso, para clarificar o âmbito da exclusão, segundo o proponente, o Governo não vai proceder ao reconhecimento de cursos de determinada religião, de modo a evitar a intervenção na liberdade religiosa. Contudo, se uma instituição de ensino superior realiza um curso sobre estudos religiosos, apenas como um dos seus cursos de ensino superior, neste caso, ao curso em causa continuam a ser aplicáveis as disposições da proposta de lei.⁹⁷

29.3. Em relação à Escola Superior das Forças de Segurança de Macau (ESFSM), de acordo com o n.º 2 do artigo 61.º da versão final, os cursos de formação de oficiais, por si ministrados, são objecto de regulamentação própria, sem prejuízo do respeito pelos princípios definidos na presente lei.

A disposição em causa, apesar de sofrer ajustamentos ao nível da redacção, corresponde basicamente ao artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, em vigor. Todavia, o preceito em si pode ainda suscitar algumas dúvidas, porque o proponente, ao explicar a intenção legislativa deste preceito, afirmou que a “instituição” e os “cursos” destinados à formação de oficiais das Forças de Segurança seguiam um regime próprio, atendendo à especificidade do pessoal militarizado.

⁹⁷ Isto também acontece sob o regime vigente, vide, por exemplo, o Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 105/2006.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Conforme a redacção da disposição em causa, a exclusão de aplicação incide apenas sobre os “cursos” ministrados pela ESFSM. Então, no futuro, à organização e ao funcionamento da ESFSM continua a ser aplicável a regulamentação própria ou esta proposta de lei? Por exemplo, será necessário que a ESFSM crie um conselho geral, nos termos da proposta de lei?

O proponente, pedido para confirmar isto, respondeu que “esta norma mantém-se igual à do regime vigente e não houve qualquer orientação política nova para a alterar”.

O n.º 2 do artigo 61.º da proposta de lei prevê ainda o seguinte: “são objecto de regulamentação própria, sem prejuízo do respeito pelos princípios definidos na presente lei”, no entanto, o proponente não explicou quais são esses princípios.

29.4. Durante a apreciação na especialidade por parte da Comissão, sugeriu-se ao proponente que, em termos técnicos, a exclusão de aplicação fosse transposta e regulamentada na parte inicial da proposta de lei⁹⁸, mas tal sugestão não foi acolhida pelo proponente, o qual procedeu apenas ao ajustamento da epígrafe da versão final em chinês, alterando-a de “非適用範圍” para “排除適用”.

30. Definições

O artigo 3.º da versão inicial previa apenas definições sobre três matérias, ou seja, o

⁹⁸ Após o Retorno à Pátria, esta técnica legislativa foi aplicada de uma forma geral pela Assembleia Legislativa, por exemplo, o artigo 2.º da Lei n.º 12/2015 (Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos), o artigo 3.º da Lei n.º 7/2013 (Regime jurídico da promessa de transmissão de edifícios em construção), o artigo 2.º da Lei n.º 5/2013 (Lei de segurança alimentar), o artigo 2.º da Lei n.º 13/2012 (Regime geral de apoio judiciário), o artigo 1.º da Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes), o artigo 1.º da Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos), o artigo 3.º da Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho), o artigo 1.º da Lei n.º 2/2007 (Regime Tutelar Educativo dos Jovens Infractores), o artigo 3.º da Lei n.º 8/2005 (Lei da Protecção de Dados Pessoais), o artigo 2.º da Lei n.º 5/2003 (Autorização para a contracção de dívidas pelo Governo da RAEM) e o artigo 1.º da Lei n.º 14/2001 (Lei de Bases das Telecomunicações).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

“ensino superior”, a “instituição de ensino superior” e o “ano lectivo”. Estabelecendo a comparação com o rico teor sugerido na proposta de lei, é óbvio que as três definições não se mostram suficientes. Mais ainda, o artigo que prevê definições deve, ao nível técnico e tanto quanto possível, ser colocado mais à frente, portanto, na versão final, este artigo foi transposto para o artigo 2.º, e para além de se manterem as referidas três definições, foram aditadas dez novas definições, incluindo “acesso”, “matrícula”, “inscrição”, “plano de estudos de um curso”, “mobilidade”, “estágio”, “prescrição”, “*minor*”, “*major*” e “curso do ensino superior não local”. Assim, as definições abrangidas neste artigo atingiram já treze.

31. Objectivos do ensino superior e atribuições das instituições de ensino superior

31.1. Os objectivos do ensino superior e as atribuições das instituições de ensino superior são regulamentados, respectivamente, no artigo 3.º e no artigo 5.º da versão final da proposta de lei. Estabelecendo a comparação com o vigente Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, a disposição sobre as “atribuições das instituições de ensino superior” é nova.

Como a repetição, em certa medida, do teor das disposições sobre os “objectivos do ensino superior” e sobre as “atribuições das instituições de ensino superior” resultou na sobreposição das suas funções, e as epígrafes do Capítulo I (Disposições preliminares) e do Capítulo II (Princípios e disposições gerais) da versão inicial dificilmente conseguiam reflectir as diferenças entre esses dois capítulos, a Comissão, durante a apreciação na especialidade, pediu ao proponente para esclarecer a relação e as diferenças entre os “objectivos do ensino superior” e as “atribuições das instituições de ensino superior”. Além disso, dada a falta de uma delimitação e de um posicionamento claro, alguns membros da Comissão sugeriram ainda ao proponente a fusão dos Capítulos I e II.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

Segundo a justificação do proponente, o que a proposta de lei pretende regulamentar é o ensino superior, daí que seja necessário definir, em primeiro lugar, objectivos globais para o ensino superior. Quanto às instituições de ensino superior, estas constituem uma parte integrante bastante relevante do ensino superior, por isso, convém elencar, de forma clara e independente, as suas atribuições. As duas matérias têm sentidos diferentes.

Para que as disposições da proposta de lei ficassem mais claras e que se eliminassem ou, pelo menos, se reduzissem as situações de sobreposição de funções, sugeriu-se ao proponente que alterasse as epígrafes dos Capítulos I e II para, respectivamente, “disposições gerais” e “organização das instituições de ensino superior”. E mais, que ajustasse a redacção do artigo 5.º da versão inicial, por exemplo, que eliminasse expressões como “promover” e “incentivar”, no sentido de se mostrar que as instituições de ensino superior são os realizadores dos objectivos do ensino superior, em vez de meros promotores de políticas.

O proponente concordou e alterou, na versão final da proposta de lei, as epígrafes dos Capítulos I e II para “disposições gerais” e “instituições de ensino superior”, respectivamente.

31.2. De acordo com o artigo 3.º da versão final, a proposta de lei define, no total, oito objectivos do ensino superior.

Estabelecendo a comparação com o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, em vigor, a proposta de lei deixou de fazer a distinção entre os fins e objectivos do ensino superior.

31.2.1. Em relação ao primeiro objectivo do ensino superior, pode efectuar-se uma



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

comparação com o n.º 1 e com a alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do decreto-lei vigente.

Durante a discussão relativa à alínea 1) do artigo 2.º da versão inicial, alguns membros da Comissão apontaram que a proposta de lei pouco falava sobre o desenvolvimento do ensino técnico-profissional, tema que as LAG têm abordado nos últimos anos. E entenderam que o desenvolvimento do ensino superior deveria caminhar rumo às universidades técnico-profissionais, no sentido de se oferecer, no âmbito do ensino superior, mais formação técnico-profissional e operacional, e de se formar mais quadros profissionais. Neste sentido, sugeriram ao proponente que incluísse as respectivas matérias nos objectivos do ensino superior, por forma a evitar uma revisão da lei muito em breve.

Com efeito, ao definir objectivos globais para a formação de quadros qualificados, a política do ensino superior deve ser prospectiva e pragmática. Tendo em conta a linguagem utilizada na versão chinesa da proposta de lei, o objectivo de formar “quadros qualificados de nível superior” para o exercício de “actividades profissionais” pode levar a sociedade a ter entendimento e conhecimentos parciais ou até errados sobre o ensino universitário. As pessoas podem pensar que a graduação de uma pessoa na universidade significa que a mesma se torna um quadro qualificado de nível superior e, por isso, só pode exercer actividades profissionais de alto nível, sem se ter em conta a procura do mercado laboral, o que vai agravar ainda mais o fenómeno já existente na sociedade de “pessoas sem emprego e postos de trabalho sem trabalhadores”. Ademais, conseguir, ou não, formar os estudantes para se tornarem em pessoas que possam contribuir para a sociedade é que é o ponto nuclear que deve ser ponderado ao longo de todas as fases do ensino, incluindo a universitária. Na sociedade de Macau, as “actividades profissionais” são convencionalmente consideradas como profissões especializadas, por exemplo, contabilistas, advogados, engenheiros e médicos. Isto não quer dizer que os graduados da universidade não podem ser profissionais destes, mas sim que não se deve restringir os graduados



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

apenas a estas profissões. Há que continuar a promover o provérbio que diz que “conseguimos ser especialistas em qualquer profissão”, pois só assim é que não se limita o acesso ao emprego por parte dos licenciados e o seu desenvolvimento, nem a função das universidades quanto à formação de quadros qualificados. Neste contexto, para aperfeiçoar a redacção chinesa da proposta de lei, sugeriu-se ao proponente que não era necessário destacar que os “quadros qualificados” eram “de nível superior”, e que alterasse a expressão “使其能從事專業活動” para “使其能從事職業活動”.

Segundo as afirmações do proponente, o Governo da RAEM tem prestado atenção ao ensino técnico-profissional e à formação profissional. Embora a proposta de lei não tenha definido a formação profissional como um dos objectivos do ensino superior, prevê-a como uma das atribuições das instituições de ensino superior. Mais ainda, os cursos de diploma de associado, sugeridos na proposta de lei, também podem oferecer, a quem tiver certa experiência de trabalho ou possuir certificados nacionais de qualificação profissional, mais uma via para aceder ao ensino superior.

A versão final não incluiu expressamente o ensino técnico-profissional nos objectivos do ensino superior, mas alterou a redacção chinesa da respectiva norma de “主要為” para “尤其包括”, o que permite a existência de outros objectivos, fora da proposta de lei. Na versão final, foi alterada ainda uma expressão utilizada na alínea 1), “quadros qualificados de nível superior” para “quadros qualificados ao nível do ensino superior”, evitando-se, assim, o surgimento de entendimentos inadequados.

Quanto à redacção chinesa da alínea 1) do artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei, alguns membros da Comissão sugeriram ainda que, em termos gramaticais, a expressão “培養品格” deveria ser alterada para “培養其品格”. Na versão final, a expressão em causa foi alterada para “培養學術及個人品格”.

31.2.2. Quanto à alínea 2) do artigo 3.º da versão final, que prevê “criar condições que



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

permitam aos indivíduos devidamente habilitados o acesso ao ensino superior”, trata-se de um novo objectivo do ensino superior que a proposta de lei sugeriu aditar, e que substituiu o objectivo previsto na alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, em vigor, ou seja, o de “assegurar actividades de formação contínua para os seus diplomados e para outros cidadãos que dela careçam”⁹⁹.

Na alínea 2) do artigo 2.º da versão inicial, a proposta de lei previa que se criassem condições que permitissem aos indivíduos o acesso ao ensino superior após a conclusão do ensino secundário.

Alguns membros da Comissão questionaram se esta disposição não estaria mais relacionada com a responsabilidade que as instituições de ensino superior deviam assumir na admissão de estudantes, em vez de com os objectivos globais do ensino superior.

Quanto a esta questão, o proponente confirmou que se tratava de um objectivo do ensino superior. Segundo a sua explicação, Macau transformou-se numa região economicamente desenvolvida, portanto, exigir apenas a conclusão do ensino secundário complementar poderia, em certa medida, ter impacto para o futuro desenvolvimento sustentável da sociedade de Macau. Estabelecendo a comparação com outras regiões desenvolvidas, verifica-se que há que desenvolver o ensino superior, no sentido de permitir que mais população activa e residentes acedam ao ensino superior, elevando-se, deste modo, a competitividade global e individual.

Além disso, verificou-se ainda outro problema na alínea 2) do artigo 2.º da versão inicial. No artigo 27.º (Condições de acesso ao ensino superior) da versão inicial, os

⁹⁹ A educação contínua para adultos é regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 32/95/M, de 17 de Julho, em vigor.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

V
R.
es
S
W
L
S
L

seus n.ºs 2, 5 e 6 previam as condições para aceder ao ensino superior de três tipos de pessoas: para além daqueles que tivessem concluído o ensino secundário complementar, segundo o artigo 27.º, podiam aceder a cursos do ensino superior os indivíduos maiores de 23 anos que demonstrassem capacidade para o efeito, nomeadamente através de aprovação em exame especial de acesso, assim como os estudantes que demonstrassem grandes potencialidades e que fossem recomendados, aprovados e verificados, mesmo na situação de poderem não ter concluído o ensino secundário complementar. Neste sentido, como o objectivo definido na alínea 2) era apenas criar condições para quem tivesse concluído o ensino secundário complementar, seria possível que não se coadunasse com o artigo 27.º, por isso, sugeriu-se que o objectivo em causa fosse redigido de forma mais genérica.

— O proponente acolheu as opiniões respectivas e alterou, na versão final, a expressão “indivíduos...após a conclusão do ensino secundário” para “indivíduos devidamente habilitados”.

31.3. As atribuições das instituições de ensino superior encontram-se previstas no artigo 5.º da versão final da proposta de lei.

31.3.1. A principal discussão em torno deste artigo implicou o posicionamento do conceito de “cursos de pós-graduação”, previsto na alínea 1) do artigo 5.º da versão inicial. A expressão em causa deixa de aparecer em outros artigos da proposta de lei, inclusivamente no capítulo relativo a cursos e graus académicos, daí terem-se suscitado, internamente no seio da Comissão, diversas interpretações aquando da respectiva apreciação.

— Numa perspectiva do direito comparado, vários membros da Comissão apontaram o facto de, no Interior da China e na região de Taiwan, o termo “pós-graduação” abranger apenas os mestres e doutorados, o que vai, sem margem para dúvidas,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signature]

influenciar, de certa forma, o entendimento dos residentes de Macau em relação ao termo referido.

Contudo, há que apontar que o aludido entendimento comum é, notoriamente, diferente do conceito utilizado no âmbito desta proposta de lei. No âmbito do vigente Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, o n.º 1 do artigo 17.º utiliza o termo “碩士學位研究生課程” na sua redacção chinesa, o que demonstra a pertença do curso de mestrado aos cursos de pós-graduação, no entanto, é de notar a utilização paralela, na alínea 1) do artigo 5.º da versão inicial, de “cursos que conferem graus académicos” e de “curso de pós-graduação”, o que leva à impossibilidade de o termo “cursos de pós-graduação” continuar a referir-se aos cursos que conferem graus de mestre e de doutor. Isto porque, logicamente, o curso de pós-graduação pode ser plenamente absorvido pelo âmbito dos “cursos que conferem graus académicos”, logo, nestes termos, a utilização autónoma daquela expressão deixa de ter significado.

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

Para que os “cursos de pós-graduação” sejam independentes e distintos dos “cursos que conferem graus académicos”, uma das interpretações possíveis é a não sobreposição, ao nível do teor, destes dois conceitos, elencados em pé de igualdade, caso, por exemplo, dos cursos conferentes de diplomas ou certificados, previstos no n.º 2 do artigo 15.º da versão inicial. Outra hipótese seria a seguinte: analisando o termo “研究生課程” apenas na perspectiva da versão portuguesa, os “cursos de pós-graduação” deveriam referir-se a outros cursos conferentes, ou não, de grau, e cuja frequência seja posterior à conclusão de um curso conferente de grau.

Devido ao facto de ser extremamente fácil o surgimento de divergências na interpretação do referido conceito, a Comissão chegou a sugerir ao proponente que alterasse, conforme a real intenção legislativa, o termo na versão chinesa, de “研究生課程” para “非學位課程”, “學位後課程” ou “學士後課程”, ou que aditasse uma alínea no artigo referente às definições da proposta de lei, por forma a definir, de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

forma clara, os “cursos pós-graduação”.

Segundo a resposta do proponente, os “cursos que conferem graus académicos” e os “cursos de pós-graduação”, termos utilizados na proposta de lei, não são, ao nível conceptual, completamente sobrepostos. Os “cursos que conferem graus académicos” abrangem os cursos de licenciatura, mestrado e doutoramento, enquanto os “cursos de pós-graduação” incluem, para além dos cursos de mestrado e de doutoramento, os diversos cursos complementares de pós-graduação que não conferem graus académicos.

Ouvidas as opiniões e sugestões apresentadas pela Comissão, o proponente concordou com o aperfeiçoamento da respectiva redacção chinesa, alterando-a, na versão final, para “學位後課程”.

31.3.2. A par disso, quanto à disposição prevista na alínea 4) do artigo 5.º da versão inicial, referente às atribuições de instituições de ensino superior de “realizar acções de formação profissional e de actualização de conhecimentos”, de entre os membros, há quem afirme que, numa perspectiva lógica, a proposta de lei deve definir, primeiramente, as “acções de formação profissional e actualização de conhecimentos” como objectivo a prosseguir no âmbito do ensino superior, caso contrário, não faz sentido que as instituições de ensino superior devam assumir atribuições nesta matéria. Mais, ao prever a atribuição das instituições de ensino superior para “realizar acções de formação profissional e de actualização de conhecimentos”, deve clarificar-se se os cursos de formação profissional assim realizados por estas instituições são, ou não, todos considerados como ensino superior, conforme as definições previstas nesta proposta de lei. Caso contrário, o conteúdo da regulamentação em matéria das “acções de formação profissional” não vai ser suficientemente concreto, daí a possibilidade de haver, no futuro, interpretações diferentes sobre o posicionamento e funções das



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large '1' and several illegible signatures.

mesmas, afectando assim os valores inerentes aos cursos de formação profissional¹⁰⁰.

32. Igualdade de acesso

32.1. De acordo com o disposto no artigo 4.º da versão final, “o Governo da RAEM deve criar condições de igualdade no acesso ao ensino superior, sem discriminação em razão da nacionalidade, ascendência, sexo, raça, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, situação económica ou condição social.”

Este preceito tem implicações com a concretização das obrigações previstas na Convenção Contra a Discriminação no Campo do Ensino¹⁰¹, que continua aplicável na RAEM.

— 32.2 A proposta de lei chegou a propor, na sua versão inicial, que “o Governo deve criar condições de acesso ao ensino superior a todos os indivíduos, sem discriminação em razão da nacionalidade, ascendência, sexo, raça, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, situação económica ou condição social”.

Esta disposição captou enorme atenção da Comissão. Em comparação com o n.º 2 do artigo 28.º do vigente Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro¹⁰², a proposta de lei, por um lado, alarga o âmbito das obrigações do Governo da RAEM, ao estendê-lo de “cidadãos” a “todos os indivíduos”, e, por outro lado, modifica o conteúdo da obrigação de criar condições, passando-se da obrigação inicial de garantir aos cidadãos “a possibilidade de frequentar o ensino superior” para a obrigação de

¹⁰⁰ Quanto a isto, ver discussões sobre a relação entre o ensino profissional e o ensino superior, efectuadas em sede da apreciação na generalidade do presente parecer.

¹⁰¹ Vide Aviso do Chefe do Executivo n.º 12/2001.

¹⁰² O n.º 2 do artigo 28.º (Acesso ao ensino superior) do referido Decreto-Lei prevê o seguinte: “A Administração do Território deve criar as condições que garantam aos cidadãos a possibilidade de frequentar o ensino superior, de forma a impedir os efeitos discriminatórios decorrentes das desigualdades económicas ou de desvantagens sociais prévias, ou ainda em razão de ascendência, sexo, raça e convicções filosóficas.”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '4' and various initials.

“acesso ao ensino superior” para todos os indivíduos, o que leva a que o ensino superior da RAEM se incline para uma escolaridade obrigatória. Quanto à segunda parte desta disposição, ou seja, a de não discriminação, de quaisquer indivíduos, em razão da “situação económica”, também poderá implicar que o Governo tenha de proporcionar ensino superior gratuito, e, neste caso, os encargos financeiros serão gigantescos ou até incalculáveis. Se o Governo não for capaz de cumprir isto, a disposição em causa poderia resultar em fundamento de acções judiciais contra o Governo. Assim sendo, a Comissão apresentou uma sugestão ao proponente, no sentido deste efectuar uma avaliação, de forma mais pragmática e objectiva, sobre as eventuais consequências legais decorrentes da disposição referida.

Segundo as afirmações do proponente, a intenção originária deste artigo não era a inclusão do ensino superior na escolaridade obrigatória, mais sim a salvaguarda da oportunidade de acesso em pé de igualdade. As obrigações do Governo limitam-se à criação de condições na fase de acesso, assegurando que os estudantes não sofram, aquando do acesso respectivo, de tratamento desigual em razão do seu perfil.

Havendo margens para o aperfeiçoamento da redacção do articulado da proposta de lei, o proponente substituiu, na versão final, a expressão “criar condições de acesso ao ensino superior a todos os indivíduos” por “criar condições de igualdade no acesso ao ensino superior”, com vista a evitar o desentendimento de que o Governo usa o erário público à toa.

32.3 Comparativamente com o vigente decreto-lei, adita-se uma disposição de princípio que o Governo deve cumprir, isto é, a não discriminação em razão da “nacionalidade”.

Este disposto foi alvo da atenção de alguns membros da Comissão, que se mostraram preocupados com a eventual influência que tal pode traduzir na prática das



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'Z' and several illegible signatures.

instituições de ensino superior em relação às suas operações em matéria dos critérios e condições de admissão para os estudantes locais, do Interior da China e do exterior.

Contudo, no entender de alguns membros, o surgimento de tal preocupação deve-se, principalmente, à utilização, na redacção chinesa da versão inicial, do carácter “並”, de cuja interpretação resulta que o Governo deve, para além de criar condições de acesso ao ensino superior a todos os indivíduos, fazer com que todos os indivíduos não sejam discriminados em razão, por exemplo, da nacionalidade, entre outras.

Quanto a esta questão, o proponente alterou, na versão chinesa final, a expressão “並使其不因...而受到歧視” para “且應遵循...的原則”.

Seja como for, o princípio “sem discriminação” deveria limitar-se a proibir o tratamento desigual de forma arbitrária e injustificada, e não destinar-se a proibir o tratamento diferenciado devido a situações diferentes.

32.4 Mais, em relação à obrigação, a assumir pelo Governo, de criar condições de igualdade no acesso ao ensino superior, alguns membros da Comissão prestaram uma atenção especial às garantias dessa igualdade aos portadores de deficiência, manifestando a sua preocupação de estes poderem sofrer de tratamento injusto no acesso ao ensino superior.¹⁰³ Houve membros que se mostraram preocupados com os

¹⁰³ De facto, quanto à igualdade de acesso dos portadores de deficiência, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência começou a vigorar, a partir do dia 31 de Agosto de 2008, na República Popular da China e, inclusivamente, na Região Administrativa Especial de Macau. Segundo o disposto no artigo 24.º da mesma Convenção, “os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Tendo em vista assegurar o exercício deste direito sem discriminação e em igualdade de condições, os Estados Partes devem assegurar um sistema educativo inclusivo em todos os níveis, bem como a aprendizagem ao longo da vida” e “os Estados Partes devem assegurar que as pessoas com deficiência possam aceder ao ensino superior ou universitário, à formação profissional, à educação para adultos e à aprendizagem ao longo da vida, sem discriminação e em igualdade de condições com as demais pessoas. Para o efeito, os Estados Partes devem assegurar que sejam providas as adaptações razoáveis às pessoas com deficiência.”

Ao nível da lei interna, o n.º 2 do artigo 19.º do vigente Decreto-Lei n.º 33/99/M, de 19 de Julho, prevê, em matéria das garantias de educação às pessoas com deficiência, que “devem ser progressivamente



V
N' 8
J
S

indivíduos no activo, nomeadamente com as oportunidades de mobilidade vertical dos que trabalham por turnos, desejando que o Governo crie mais condições para os mesmos poderem ter oportunidades justas de aceder ao ensino superior.

W
Vj

33. Natureza e regime jurídico das instituições de ensino superior

33.1. A instituição de ensino superior é, segundo a alínea 2) do artigo 2.º da versão final, uma organização de natureza pública ou privada criada, reconhecida e autorizada a ministrar cursos de ensino superior e a conferir graus académicos, bem como a exercer quaisquer outras actividades académicas no âmbito do ensino superior, nos termos da legislação aplicável.

W
R

Em comparação com o vigente decreto-lei, por um lado, a proposta de lei eliminou o artigo 3.º do vigente decreto-lei, e, por outro lado, na versão chinesa da proposta de lei, substituiu a expressão “高等教育機構” por “高等院校”.

Segundo a explicação do proponente, o Instituto Politécnico de Macau não pode, nos termos do vigente decreto-lei, ministrar cursos que conferem graus de mestre ou de doutor, tão-só porque a sua designação não é “universidade”. Todavia, as melhores instituições de ensino superior do mundo, incluindo o Instituto de Tecnologia de Massachusetts, já ministram diversos cursos conferentes de graus de mestre e de doutor, apesar da sua designação de instituto. Por isso, a proposta de lei sugere que os institutos e as universidades sejam designados, uniformizadamente, como “instituição de ensino superior”, com vista a obviar às dificuldades em ministrar os respectivos cursos, devido às diferenças de designação das instituições de ensino superior.

33.2. A natureza e o regime jurídico das instituições de ensino superior estão previstos

adoptadas medidas que promovam a igualdade de oportunidades da pessoa portadora de deficiência no acesso e sucesso educativos, designadamente através de medidas de diferenciação positiva”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

T y Juy |

no artigo 6.º da versão final da proposta de lei.

N. ✓

O n.º 1 do presente artigo toma como referência a disposição correspondente do n.º 1 do artigo 8.º do decreto-lei vigente, prevendo que as instituições de ensino superior públicas são pessoas colectivas de direito público.

Na versão inicial da proposta, para além da referida regra geral - “as instituições de ensino superior públicas são pessoas colectivas de direito público”-, sugeria-se que se acrescentasse uma ressalva, para permitir às instituições de ensino superior públicas alterarem o seu estatuto jurídico enquanto pessoa colectiva de direito público, por via da disposição especial do diploma legal que procede à sua criação ou das respectivas alterações.

✓

— Esta ressalva suscitou grande atenção da Comissão.

Esta ressalva significa que, no futuro, as instituições de ensino superior podem alterar o seu estatuto jurídico mediante o diploma legal que procede à sua criação. Para além disso, não existem quaisquer limitações em termos formais, portanto, as instituições de ensino superior podem passar a ser entidades sem personalidade jurídica e até não se afasta a possibilidade de serem pessoas colectivas de direito privado, e mesmo com fins lucrativos.¹⁰⁴

A proposta da excepção para permitir às instituições de ensino superior públicas passarem a pessoas colectivas privadas vai produzir as seguintes consequências jurídicas: (1) o disposto do presente artigo sobre as instituições de ensino superior serem pessoas colectivas de direito público é o mesmo que não existir, porque todas

¹⁰⁴ Relativamente à questão de as universidades públicas poderem ou não passar a ser pessoas colectivas privadas, veja-se Tong Io Cheng: “The Theory of Legal Entity and the Organization Models of Macau Educational Institution”, Cheng Kung Law Review, n.º24.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures at the top right of the page.

as instituições de ensino superior públicas de Macau são susceptíveis de passar a pessoas colectivas privadas. (2) as leis¹⁰⁵ actualmente aplicáveis às instituições de ensino superior públicas vão deixar de ser aplicáveis àquelas que passarem a pessoas colectivas privadas. Tendo em conta a legislação existente na RAEM, vão faltar disposições sobre, nomeadamente, a organização, o procedimento, a gestão, adistribuição de deveres, etc. Assim sendo, se se mantivesse a referida ressalva na versão final da proposta de lei, logicamente, deveriam existir as referidas normas complementares.

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, corresponding to the first paragraph.

Relativamente a esta questão, alguns membros da Comissão manifestaram que, em termos gerais, a proposta de lei deve ser aberta, para proporcionar recursos suficientes às instituições de ensino superior e reforçar a sua autonomia. Receiam que ao não manter a referida ressalva, só seja possível, no futuro, alterar o estatuto das pessoas colectivas de direito público das instituições de ensino superior públicas através da alteração da lei. Para além disso, a ressalva sugerida na proposta de lei pode resultar apenas na extinção da personalidade jurídica das instituições de ensino superior públicas, e não fazer necessariamente com que as mesmas sejam definidas como pessoas colectivas privadas.

No entanto, registou-se uma outra opinião no sentido de que a gestão das instituições de ensino superior públicas deve ser rigorosa e não flexível, pois não é igual à das instituições privadas. A nomeação, o quadro e as regalias de pessoal, etc. das instituições de ensino superior públicas, tudo tem implicações com o erário público. A utilização do dinheiro público é sempre efectuada pelos trabalhadores das instituições, por isso, é fácil o surgimento de desvios. Mais, os relatórios de auditoria também apontaram alguns problemas, portanto, é necessário um regime para regulamentação. Se a proposta de lei definir apenas que é permitida mais liberdade, sem regimes

¹⁰⁵ Vide n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 1/2006 - Regime jurídico da Universidade de Macau.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

complementares restritivos, então, vai surgir um grande problema.

Após discussão aprofundada, a Comissão concordou que o proponente deve tentar reservar, activamente, espaços flexíveis para o desenvolvimento das instituições de ensino superior públicas, com vista a aumentar a sua competitividade. Contudo, a legislação não deve ser desarticulada da realidade de Macau. Actualmente, as instituições de ensino superior públicas são todas financiadas pelo Governo, que suporta o seu funcionamento, e o n.º 1 do artigo 31.^{o106} da versão inicial da proposta também previa o mesmo. A Comissão não pode deixar de ponderar a questão do ponto de vista da supervisão financeira.

Na versão inicial, a proposta de lei tentava recorrer ao disposto “mantendo-se, em qualquer caso, a titularidade e o património das instituições no domínio público” para resolver o problema da supervisão financeira das instituições de ensino superior públicas. No entanto, como referiram alguns membros da Comissão, esta disposição está desarticulada das outras disposições da versão inicial, incluindo o artigo 32.^{o107} e a alínea 5) do artigo 33.^{o108}. A par disso, é complexo sair do domínio público se o património for assim classificado pela lei. Na prática, as instituições recebem, às vezes, doações particulares, portanto, se todos os bens forem classificados do domínio público, vai haver problemas na sua gestão, e isto também contraria o rumo principal de aumentar a autonomia das instituições, traçado na proposta de lei.¹⁰⁹

Ouvidas as opiniões da Comissão, o proponente concordou que se deve efectuar melhor a devida regulamentação e fiscalização das despesas das instituições de ensino

¹⁰⁶ Vide n.º 1 do artigo 34.º da versão final da proposta de lei.

¹⁰⁷ Vide artigo 35.º da versão final.

¹⁰⁸ Esta disposição sofreu uma alteração substancial na versão final da proposta, vide alínea 5) do artigo 36.º da versão final.

¹⁰⁹ Relativamente ao domínio público, nos termos do n.º 2 do artigo 193.º do Código Civil, as coisas que se encontram no domínio público são fora do comércio e não podem ser objecto de direitos privados.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

superior públicas, e manifestou uma atitude de abertura quanto à manutenção, ou não, da referida ressalva. Mesmo que esta ideia de ressalva se mantenha, no futuro, a alteração da natureza das instituições só vai acontecer através de lei.

A ressalva e o disposto sobre o domínio público foram eliminados na versão final da proposta de lei.

A Comissão salientou que, futuramente, quando as condições do regime estiverem amadurecidas e a sociedade considerar que é necessário alterar o estatuto jurídico das pessoas colectivas públicas das instituições de ensino superior públicas, o proponente pode apresentar uma nova proposta de lei, para alterar as disposições respectivas ou o diploma orgânico das mesmas.

— **33.3.** O n.º 3 do artigo 6.º da versão final da proposta prevê que as instituições de ensino superior privadas, conforme a natureza da sua entidade titular, dividem-se em dois tipos, com fins lucrativos e sem fins lucrativos, podendo beneficiar da isenção de impostos nos termos da legislação aplicável. O n.º 5 estipula que as instituições de ensino superior exercem uma actividade de interesse público. Estabelecendo a comparação com o regime vigente, ambas são disposições aditadas.

No que toca às referidas disposições da versão inicial, alguns membros da Comissão apontaram que a definição e os critérios sobre fins lucrativos e não lucrativos da proposta de lei não são suficientemente claros, e levantaram dúvidas sobre as actividades exercidas pelas instituições, tanto pelas instituições com fins lucrativos como pelas sem fins lucrativos, pois todas as actividades são consideradas como actividades de interesse público. Mais, o n.º 1 do artigo 30.^{o110} da versão inicial da proposta não afasta a possibilidade das instituições com fins lucrativos poderem,

¹¹⁰ Vide n.º 1 do artigo 32.º da versão final da proposta.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

também, receber, do Governo, o financiamento do ensino superior

Segundo a resposta do proponente, a referida prática tem origem no artigo 32.º da Lei n.º 9/2006 (Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior). Os n.ºs 1 e 3 deste artigo prevêm, respectivamente, que “as instituições educativas exercem uma actividade de interesse público” e que “as instituições educativas particulares classificam-se em instituições com ou sem fins lucrativos conforme a natureza da sua exploração, constando os requisitos classificativos das instituições educativas particulares sem fins lucrativos de diploma próprio.”. Nas dez instituições de ensino superior actualmente existentes em Macau, ainda há uma com fins lucrativos, que tem uma sociedade anónima como sua entidade titular.¹¹¹

No entanto, na proposta de lei, os critérios para determinar se uma instituição é classificada como instituição com ou sem fins lucrativos diferem dos aplicáveis à área do ensino não superior. A proposta de lei só recorre à entidade titular de uma instituição para fazer a referida diferença, ou seja, se a entidade titular é uma empresa, a instituição é considerada com fins lucrativos; se a entidade titular é uma associação ou uma fundação, então é considerada sem fins lucrativos. Na área do ensino não superior, consideram-se instituições educativas particulares sem fins lucrativos aquelas em que se verifique uma das seguintes condições: “isenção do pagamento de propinas ou de qualquer outra contribuição monetária”; ou “pagamento de propinas ou prestação de qualquer outra contribuição monetária desde que as receitas se destinem, integralmente, a suportar as despesas gerais de funcionamento da instituição educativa, incluindo as despesas relativas à melhoria das condições de escolaridade e da qualidade do ensino.”¹¹² Estabelecendo uma comparação, na proposta de lei faltam

¹¹¹ Vide Ordem Executiva n.º 33/2001.

¹¹² Como ainda não entrou em vigor o diploma próprio referido no n.º 3 do artigo 32.º da Lei n.º 9/2006 (Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior), quanto aos respectivos critérios, nos termos do artigo 54.º da mesma lei, continuam a ser aplicáveis as disposições dos n.ºs 2, 3 e 5 do artigo 39.º da Lei n.º 11/91/M, de 29 de Agosto.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

disposições semelhantes.

Relativamente a esta questão, alguns membros da Comissão entendem que, desde que os rendimentos obtidos pelas instituições não sejam distribuídos, e que sejam utilizados para fins de criação de associação ou fundação, são consideradas instituições sem fins lucrativos. Contudo, também há membros que apontaram que, nos termos da posposta de lei, as instituições de ensino superior privadas podem definir o seu próprio estatuto para regulamentar as remunerações e regalias dos membros dos órgãos, sem quaisquer limitações.

Quanto à proposta de lei prever que as actividades realizadas pelas instituições de ensino superior privadas com fins lucrativos são também actividades de interesse público, a Comissão procedeu a uma discussão interna sobre um conjunto de questões relativas a esta matéria, por exemplo, às mesmas podem ou não ser concedidos terrenos e financiamento do Governo, e a quem pertence o património depois de encerradas as instituições. Alguns membros da Comissão defendem que, segundo a prática do passado, se as instituições não foram criadas por entidades sem fins lucrativos, então, certamente, o Governo não lhes concedeu terrenos.

Para além disso, alguns deputados também esperam que o proponente preste esclarecimentos sobre a expressão “podendo beneficiar de isenção de impostos nos termos da legislação aplicável”, ou seja, a que legislação ou disposições é que se referem. E esperam que isto possa ser definido expressamente na proposta de lei.

Relativamente a esta questão, pode encontrar-se uma norma semelhante no n.º 4 do artigo 34.º da Lei n.º 9/2006 (Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior), isto é, “as instituições educativas particulares beneficiam de isenções ou benefícios fiscais, nos termos dos respectivos diplomas legais”.



Handwritten marks and signatures at the top right of the page.

No entanto, de qualquer forma, o proponente acabou por não introduzir quaisquer alterações na redacção da norma respectiva.

34. Autonomia das instituições de ensino superior

34.1. As instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da versão final da proposta de lei.

Handwritten signature and initials on the right side of the page.

Fazendo uma comparação com o n.º 1 do artigo 8.º do decreto-lei vigente, na proposta de lei foi eliminada a expressão sobre as instituições de ensino superior públicas gozarem de autonomia “estatutária”.

34.2. Quanto à autonomia das instituições de ensino superior privadas, o n.º 2 do artigo 6.º da versão final prevê que as instituições de ensino superior privadas dispõem de gestão própria e gozam de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo do disposto nos artigos 45.º a 47.º.

Estabelecendo a comparação com o n.º 2 do artigo 8.º do decreto-lei vigente, a versão final da proposta de lei altera a expressão “dispõem de autonomia de gestão” pela expressão “dispõem de gestão própria”, e define expressamente que as instituições de ensino superior privadas gozam de “autonomia administrativa e financeira”.

Para além disso, a versão final elimina o termo “可” da redacção do n.º 3 do artigo 6.º da versão inicial em chinês - “私立高等院校可自行管理”. Esta alteração visa, por um lado, manter a correspondência entre a versão chinesa e a portuguesa, e, por outro, evitar quaisquer eventuais ambiguidades.

34.3. Os artigos 7.º a 9.º da versão final da proposta de lei são disposições comuns ao



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

nível do regime de autonomia das instituições de ensino superior públicas e privadas, os quais estipulam, respectivamente, o conteúdo e o limite da “autonomia científica”, “pedagógica” e “administrativa e financeira”.

Os referidos artigos correspondem, substancialmente, aos n.º 1 do artigo 9.º, n.º 2 do artigo 10.º, e artigos 11.º e 12.º do decreto-lei vigente.

Durante a apreciação na especialidade, quanto ao conteúdo da autonomia científica, alguns membros consideraram que o que está previsto na proposta de lei é ainda demasiado vago, por isso, sugeriram o aditamento de um novo número para regular que os resultados da produção académica do pessoal docente e de investigação podem ser publicados livremente, e não estão sujeitos a interferências.

Relativamente à autonomia administrativa e financeira, alguém perguntou se era possível definir expressamente os diplomas legais aplicáveis às instituições de ensino superior públicas, tomando como referência a prática do n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 1/2006 (Regime jurídico da Universidade de Macau)¹¹³.

Quanto a esta opinião, segundo os esclarecimentos do proponente, no que toca ao desenvolvimento da educação no ensino superior, a tendência mundial é no sentido de aumentar a autonomia das instituições. Os artigos 7.º a 9.º da proposta de lei também visam salientar o conteúdo próprio dessa autonomia e tomam, principalmente, como

¹¹³ O n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 1/2006 (Regime jurídico da Universidade de Macau) prevê que:
“3. A Universidade de Macau rege-se pela legislação aplicável às pessoas colectivas de direito público, designadamente:

- 1) O Código do Procedimento Administrativo, no que respeita à actividade de gestão pública, envolvendo o exercício de poderes de autoridade e a gestão do domínio público;
- 2) O regime financeiro dos serviços e fundos autónomos;
- 3) O regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços;
- 4) O regime jurídico do contrato das empreitadas de obras públicas;
- 5) O regime das incompatibilidades de cargos públicos;
- 6) As leis do contencioso administrativo, quando estejam em causa actos e contratos de natureza administrativa.”



[Handwritten marks]

referência, as disposições respectivas do vigente Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro. Por conseguinte, se se definir ainda mais na proposta de lei, receia-se que se esteja a fazer uma interpretação errada da intenção originária da proposta de lei. De facto, todas as instituições de ensino superior devem dispor de estatutos próprios, que contenham normas nos planos científico, pedagógico, administrativo e financeiro, bem como normas sobre as autonomias de que gozam. Isto já estava definido expressamente no n.º 1 do artigo 10.º ¹¹⁴ da versão inicial da proposta de lei. De qualquer modo, todas as instituições de ensino superior, quer públicas quer privadas, gozam, pelo menos, da autonomia científica e pedagógica prevista na proposta de lei. Os respectivos conteúdos e regimes estão previstos nos artigos 7.º e 8.º. Quanto ao artigo 9.º, a intenção inicial é: as instituições de ensino superior públicas estão sujeitas ao regime de “autonomia administrativa e financeira” dos serviços públicos, enquanto para as instituições de ensino superior privadas, a sua autonomia administrativa e financeira é fixada consoante os próprios estatutos, e o âmbito da sua autonomia é definido, em concreto, pelas entidades educativas através das normas dos estatutos.

[Handwritten marks]

34.4. Quanto ao regime de autonomia das instituições de ensino superior privadas, nos artigos 45.º e 47.º da versão final ainda existem normas específicas.

Tendo em conta o âmbito concreto da autonomia das instituições de ensino superior privadas depende dos seus estatutos, o teor destes estatutos e a definição dos procedimentos assumem-se importantes.

Na versão final, o artigo 45.º regulamenta, especialmente, os estatutos das instituições de ensino superior privadas. Os seus números 1 e 2 prevêm que sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, os estatutos das instituições de ensino superior privadas

¹¹⁴ N.º 1 do artigo 11.º da versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

definem os objectivos e a estrutura orgânica da respectiva instituição; e devem ainda conter o projecto científico, cultural e pedagógico da instituição e determinar as relações entre a instituição e a respectiva entidade titular. O n.º 3 prevê o seguinte: os estatutos das instituições de ensino superior privadas e as suas alterações devem ser aprovados pela respectiva entidade titular e internamente pelos órgãos referidos no n.º1 do artigo 12.º. E depois de aprovados, o n.º 4 prevê que os estatutos são homologados por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial.¹¹⁵

Além disso, os artigos 46.º e 47.º da versão final da proposta de lei regulamentam, especificamente, a autonomia e a gestão das instituições de ensino superior privadas.

A proposta de lei prevê que a autonomia das instituições de ensino superior privadas tem por limite as normas imperativas e os princípios constantes da presente lei e demais legislação aplicável, e que os regimes de gestão da entidade titular e da própria instituição de ensino superior privada, previstos nos respectivos estatutos, devem respeitar o princípio da autonomia dos órgãos de natureza científica e pedagógica e dos órgãos de natureza administrativa e financeira.

Estas normas são basicamente iguais às dos artigos 45.º e 46.º do Decreto-Lei actualmente em vigor.

Durante a discussão do artigo 42.º da versão inicial da proposta de lei, o proponente manifestou que a expressão “demais legislação aplicável” abrange, pelo menos, os regulamentos administrativos relativos ao ensino superior, podendo até abranger, segundo a situação em concreto, outras leis e regulamentos de Macau. E que a expressão “princípios” se refere aos princípios de autonomia definidos nos artigos 7.º a 9.º da proposta de lei.

¹¹⁵ Quanto ao ponto de situação da discussão sobre esta matéria, ver parte dos “Estatutos das instituições de ensino superior” da apreciação na especialidade.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten marks and signatures at the top right of the page.

A explicação acima referida do proponente pode, eventualmente, suscitar dúvidas, nomeadamente interpretações desadequadas que podem induzir a sociedade em erro, julgando que a proposta de lei permite definir, através de regulamento administrativo, normas imperativas e princípios para alterar o âmbito da autonomia das instituições de ensino superior privadas.

Handwritten signature or mark.

Handwritten mark.

Contudo, sob o princípio da “governança segundo a Lei”, não pode um regulamento administrativo alterar uma lei¹¹⁶. Além disso, esclareceu ainda o proponente que o âmbito da autonomia das instituições de ensino superior privadas é definido em concreto, através dos estatutos, pela entidade titular, e que, de qualquer modo, aquelas gozam, pelo menos, de autonomia científica e pedagógica.

Handwritten signature or mark.

— Por isso, face à interpretação do articulado, para além do âmbito da “legislação aplicável”, deve ainda ser tida em atenção a legalidade das respectivas normas, bem como se as mesmas podem constituir, validamente, as normas imperativas e os princípios referidos na proposta de lei, a serem respeitados pelas instituições de ensino superior. Apenas estas normas imperativas e princípios constituem a fronteira limite da autonomia das instituições de ensino superior.

Procedeu-se à alteração da redacção em língua chinesa do artigo 46.º, substituindo-se a expressão “其他適用法規” por “其他適用法例”.

No artigo 43.º da versão inicial da proposta de lei em língua chinesa, previa-se que “私立高等院校章程所訂的院校擁有人管理制度及院校管理制度，應符合學術機關、行政及財政機關的自主原則。” . Como se tratava de uma norma que vinha rever as normas respectivas do decreto-lei vigente e podia não corresponder à versão em língua portuguesa, os membros da Comissão pediram esclarecimentos ao proponente,

¹¹⁶ Vide n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2009.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top right and several smaller ones below it.

no sentido de clarificar se os estatutos das instituições de ensino superior privadas devem dispor, em simultâneo, do “regime de gestão da entidade titular” e do “regime de gestão da instituição”, e de exemplificar os elementos constitutivos de cada um desses regimes.

O proponente respondeu, recorrendo a um exemplo, que numa perspectiva financeira, os directores de faculdades e de instituições de ensino superior dispõem, segundo os estatutos ou o regime de delegação de poderes, de competências para autorizar despesas financeiras. Por exemplo, o director duma faculdade pode autorizar a utilização de 100 mil patacas de cada vez, e o reitor duma instituição de ensino superior pode autorizar a utilização de 300 mil patacas de cada vez, e se a referida utilização ultrapassar as 300 mil patacas, a decisão é entregue à entidade titular. Obviamente, o regime de gestão não aponta só para estes aspectos, os estatutos das diversas instituições de ensino superior devem definir com clareza as normas de funcionamento de toda a instituição, incluindo as competências e funções de cada uma, em prol do funcionamento sem sobressaltos das instituições. O “regime de gestão da entidade titular” e o “regime de gestão das instituições” são dois regimes.

Procedeu-se à alteração da redacção em língua chinesa do artigo 47.º da versão final, substituindo-se a expressão “私立高等院校章程所訂的院校擁有人管理制度” por “擁有人及私立高等院校在各自章程所定的管理制度”, mantendo-se assim basicamente a redacção que constava no artigo 46.º do decreto-lei vigente.

34.5. Para além das normas estáticas que salvaguardam a autonomia das instituições de ensino superior privadas, quanto ao decorrer do funcionamento das instituições de ensino superior privadas, a versão final da proposta de lei determina no n.º 4 do artigo 44.º que o exercício das competências próprias da entidade titular não pode prejudicar a autonomia científica e pedagógica da instituição de ensino superior privada.



[Handwritten notes and signatures on the right margin]

34.6. Em matéria de autonomia das instituições de ensino superior, um outro aspecto de grande relevância é esta não prejudicar o exercício da fiscalização por parte do Governo às instituições.

O n.º 4 do artigo 6.º da versão final consagra que “*A autonomia das instituições de ensino superior não preclui a sujeição à tutela das instituições de ensino superior públicas, nem a sujeição à avaliação nos termos do regime de avaliação da qualidade do ensino superior e à fiscalização pelo Governo da RAEM das actividades e do funcionamento das instituições de ensino superior, públicas e privadas*”.

Comparativamente com o regime vigente, trata-se de uma norma aditada.

Na discussão na especialidade, o proponente manifestou, quanto a esta norma, que a tutela do funcionamento das instituições de ensino superior públicas cabe ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, enquanto órgão tutelar, e que a fiscalização das instituições de ensino superior privadas é exercida pelo Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, em relação aos cursos ministrados, ao funcionamento corrente, aos relatórios anuais e ao assegurar da qualidade por parte dessas instituições.

35. Estatutos das instituições de ensino superior

35.1. A Secção II do Capítulo II da versão final da proposta de lei regulamenta os estatutos das instituições de ensino superior, cujas normas são normas gerais dos estatutos, portanto, aplicáveis de forma uniforme às instituições de ensino superior quer públicas quer privadas.

35.2. Relativamente às normas procedimentais a observar na elaboração e revisão dos estatutos das instituições de ensino superior, o n.º 1 do artigo 10.º da versão final da



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

proposta prevê uma norma de natureza remissiva, determinando que “*Os estatutos das instituições de ensino superior são elaborados, alterados, aprovados e homologados com observância do disposto na presente lei e demais legislação aplicável*”.

Por outras palavras, a resposta sobre quais são, em concreto, as normas aplicáveis, só pode ser encontrada “na presente lei e demais legislação aplicável”.

No âmbito da presente proposta de lei, os procedimentos a observar, em concreto, na elaboração, alteração, aprovação e homologação dos estatutos das instituições de ensino superior estão previstas nos n.º 3 e n.º 4 do artigo 45.º da versão final da proposta de lei, ou seja, os estatutos das instituições de ensino superior privadas e as suas alterações são “aprovados pela respectiva entidade titular” e “internamente pelos órgãos referidos no n.º 1 do artigo 12.º”, bem como “homologados por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial”.

Segundo a explicação do proponente, para reunir o requisito procedimental exigido na expressão “internamente aprovados”, há que obter, em simultâneo, a aprovação dos quatro órgãos referidos no artigo 12.º. E, para clarificar os aspectos relacionados com a prática real, aditou-se na versão final da proposta de lei a expressão “quando regularmente constituídos”.

Quanto aos estatutos das instituições de ensino superior públicas, a proposta de lei não regulamentou mais, desde o início até ao fim. Comparativamente ao regime vigente, a proposta de lei elimina do n.º 1 do artigo 8.º do decreto-lei em causa a expressão “*gozam de autonomia estatutária*” em relação às instituições de ensino superior públicas e do n.º 2 do artigo 4.º desse mesmo decreto-lei a norma geral “*os estatutos referidos no número anterior ou as suas alterações carecem de aprovação por portaria do Governador*”. Surgiram então dúvidas se as instituições de ensino superior públicas vão continuar ou não a gozar, no futuro, de autonomia, na



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

elaboração dos estatutos, e se sim, se vai continuar a gozar, como é que a mesma vai ser exercida, etc., questões que vão ficando menos claras.

Pondo de lado a discussão sobre a possibilidade de criação, no futuro, de novas instituições de ensino superior públicas, existem actualmente três instituições de ensino superior públicas locais. Quanto à Universidade de Macau¹¹⁷, está mais ou menos claro que pode continuar a gozar de autonomia estatutária, mas quanto ao poder de elaboração de estatutos do Instituto Politécnico de Macau¹¹⁸ e do Instituto de Formação Turística¹¹⁹, com a eliminação sugerida na presente proposta de lei, podem surgir dúvidas sobre a sua autonomia estatutária. Sendo a elaboração dos estatutos uma expressão muito relevante da autonomia, a falta de clareza da norma também afecta o grau de autonomia das instituições de ensino superior públicas.

Assim, alguns membros da Comissão solicitaram ao proponente que clarificasse no articulado se as instituições de ensino superior públicas gozam, ou não, do poder de elaboração de estatutos, a quem cabe essa elaboração e os limites do conteúdo dos

¹¹⁷ O n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 1/2006 (Regime Jurídico da Universidade de Macau) determina expressamente que “as normas constantes da presente lei prevalecem sobre quaisquer disposições gerais ou especiais que disponham em contrário”. Se esta norma não fosse revogada total ou parcialmente pela proposta de lei, continuar-se-ia, teoricamente, a aplicar o artigo 6.º (Estatutos e regulamentos internos) da Lei n.º 1/2006, segundo o qual: “1. Os Estatutos da Universidade de Macau são elaborados pelo Conselho da Universidade e aprovados por Ordem Executiva; 2. Os regimes académico, disciplinar, administrativo, financeiro e patrimonial da Universidade de Macau são os previstos nos seus Estatutos; e 3. A Universidade de Macau pode elaborar regulamentos internos para regular a sua gestão e funcionamento.”

¹¹⁸ O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 49/91/M, de 16 de Setembro, determina que o Instituto Politécnico de Macau, como instituição de ensino superior pública, goza de autonomia estatutária, e os estatutos são aprovados nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, ouvida a Fundação Macau. Com a eliminação pela proposta de lei da norma do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, ou seja, da norma relativa à autonomia estatutária das instituições de ensino superior públicas, será que o Instituto Politécnico de Macau vai continuar a gozar de autonomia estatutária? Em caso afirmativo, com a eliminação do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, ou seja, da norma sobre a aprovação dos estatutos, a quem cabe aprovar no futuro os estatutos e as suas alterações?

¹¹⁹ O n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 45/95/M, de 28 de Agosto, não dispõe que o Instituto de Formação Turística goza de autonomia estatutária. Com a eliminação da proposta de lei das disposições gerais sobre a autonomia estatutária das instituições de ensino superior, será que o Instituto de Formação Turística vai continuar a gozar de autonomia estatutária?



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signature]

estatutos, por forma a uniformizar as práticas das diversas instituições de ensino superior públicas.

Sobre isto, o proponente manifestou que cada instituição de ensino superior deve dispor dos seus próprios estatutos para registar as normas a observar nos aspectos científico, pedagógico, administrativo e financeiro, bem como a autonomia de que gozam. Contudo, a autonomia não é ilimitada, daí que a autonomia das instituições de ensino superior privadas tenha de ser atribuída pela entidade titular e a autonomia das instituições de ensino superior públicas seja fixada pela instituição nos estatutos, com a concordância do Conselho Geral, do Chefe do Executivo e dos serviços competentes.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Mais esclareceu o proponente que as instituições de ensino superior públicas também têm competências para elaborar os seus próprios estatutos, só que no caso das três instituições de ensino superior públicas de Macau existem ligeiras diferenças ao nível da sua natureza. Para a Universidade de Macau, o poder de elaborar estatutos está regulado na Lei n.º 1/2006, enquanto que para o Instituto Politécnico de Macau e Instituto de Formação Turística isto só é possível mediante alguns ajustamentos a serem introduzidos após a aprovação da proposta de lei. Até lá, o Governo da RAEM irá decidir se esse trabalho em concreto cabe ao Conselho Geral ou ao Chefe do Executivo ou ao Secretário. Seja como for, agora ou no futuro, é ao Governo que cabe aprovar os estatutos, muito embora possa o Conselho Geral participar na sua discussão ou apresentar propostas.

Depois dos muitos esforços da Comissão em sede de várias reuniões, o proponente acabou por acolher a sugestão, aditando no artigo 10.º da versão final que os estatutos e as suas alterações só produzem efeitos depois de publicados no Boletim Oficial da RAEM, regime este que se aplica uniformemente e sem distinção aos estatutos das instituições de ensino superior privadas e públicas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large signature at the top right and several smaller ones below it.

35.3. Em relação ao tipo de documento normativo de natureza administrativa para homologar os estatutos, tal como se refere anteriormente, a proposta de lei não vai consagrar novas normas para as instituições de ensino superior públicas, mas no que toca às instituições de ensino superior privadas, no n.º 4 do artigo 45.º da versão final da proposta de lei, consagra-se que “*Os estatutos das instituições de ensino superior privadas e as suas alterações são homologados por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial.*”

De facto, depois do Retorno de Macau à Pátria, a “portaria” indicada no n.º 2 do artigo 4.º do decreto-lei vigente deixou de existir. Na prática aplicam-se dois métodos de tratamento diferentes, na maioria das situações adopta-se a ordem executiva¹²⁰, mas já foi empregue, uma vez, o regulamento administrativo¹²¹. A proposta de lei estabelece novamente um tipo de documento normativo, para efeitos de homologação dos estatutos, passando a uniformizar os diferentes métodos referidos. Não se pode negar que isto é necessário e tem a sua razão de ser.

Porém, não se pode deixar de referir que, segundo a forma de implementação sugerida na proposta de lei, parece ser difícil salvaguardar a uniformidade na aplicação prática, e que a situação até pode vir a complicar-se.

Primeiro, a proposta de lei deixou um espaço jurídico em branco no respeitante aos estatutos das instituições de ensino superior públicas. Não se sabe como se vão operar no futuro a elaboração e as alterações dos estatutos, incluindo os das novas

¹²⁰ Quanto à aprovação dos estatutos das instituições de ensino superior públicas, ver Ordem Executiva n.º 14/2006. Quanto à aprovação dos estatutos das instituições de ensino superior privadas, ver Ordem Executiva n.º 20/2000, Ordem Executiva n.º 45/2000 e Ordem Executiva n.º 34/2001. Quanto à aprovação das alterações dos estatutos das instituições de ensino superior privadas, ver Ordem Executiva n.º 63/2017.

¹²¹ Vide Estatutos do Instituto de Enfermagem Kiang Wu de Macau, aprovados pelo Regulamento Administrativo n.º 17/2002.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten initials]

instituições públicas criadas, os do Instituto Politécnico e os do Instituto de Formação Turística, verifica-se mesmo uma falta de fundamentos jurídicos que sirvam de base à elaboração e alteração dos estatutos por iniciativa própria.

[Handwritten signature]

Quanto à situação da Universidade de Macau, segundo o n.º 1 do artigo 6.º e o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 1/2006, o estatuto da Universidade de Macau e as suas alterações continuam a ser aprovadas por ordem executiva.

[Handwritten signature]

Em relação às instituições de ensino superior privadas, na definição dos novos estatutos e na alteração dos estatutos vai passar a ser usado um novo método, isto é, a homologação por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial. No entanto, se este preceito vai ou não aplicar-se, igualmente, à alteração dos estatutos em vigor das instituições de ensino superior privadas que foram aprovados por portarias, ordens executivas e regulamentos administrativos, nas disposições transitórias da lei não se procedeu ao tratamento destas questões.

[Handwritten signature]

Segundo a explicação do proponente, na definição dos estatutos do pessoal por parte das instituições de ensino superior públicas, nos termos do Decreto-Lei n.º 11/91/M, as instituições podem por iniciativa própria defini-los mas os mesmos têm de ser aprovados pelo Chefe do Executivo, no entanto, após a entrada em vigor da Lei n.º 13/2009, os estatutos do pessoal têm de ser aprovados pela Assembleia Legislativa. A definição dos estatutos para as demais matérias, por exemplo, académicas, pedagógicas e de investigação, entre outras, relacionadas com as instituições de ensino superior privadas, está regulada pela proposta de lei, mas no caso das instituições de ensino superior públicas, essa definição está consagrada nos diplomas que preceituam a sua criação. Sugere-se na proposta de lei que passe a ser o Chefe do Executivo a homologar os estatutos através de despacho, porque foi tido em consideração o peso excessivo que a ordem executiva representa para o Chefe do Executivo, uma vez que o mero recurso à forma de despacho do Chefe do Executivo



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

para a referida homologação permite a substituição do Chefe do Executivo pelo Secretário.

35.4. No artigo 11.º da versão final da proposta de lei regula-se, de forma geral, o “conteúdo dos estatutos”. Estabelecendo uma comparação com o regime vigente, a proposta de lei, por um lado, procede à eliminação do teor consagrado no n.º 2 do artigo 5.º do decreto-lei vigente, deixando de se exigir às instituições a definição, nos estatutos ou regulamentos, dos regimes do pessoal docente e não docente, e regulamentos de funcionamento dos cursos criados, sobretudo os regimes sobre a inscrição, matrícula, frequência e avaliação, etc. Por outro lado, o teor dos n.ºs 2 e 6 do artigo 6.º do decreto-lei original, sobre os órgãos internos das instituições, depois de um novo arranjo, foi aditado à disposição do “conteúdo dos estatutos”.

— Durante a apreciação na especialidade do artigo 10.º da versão inicial da proposta de lei, alguns membros da Comissão questionaram: como existe “reserva de estatutos” para as instituições, então, é possível aditar outras matérias àquele estatuto? Isso pode ser feito sem limites? Segundo um membro da Comissão, as actuais instituições de ensino superior de Macau, quer públicas quer privadas, gozam de avultados recursos financeiros e de solos, ora, se o conteúdo dos estatutos não estiver sujeito a limites e se a proposta de lei deixar muitos espaços jurídicos em branco em relação a muitas matérias, no futuro, isto pode derivar em muitos fenómenos legais mas irracionais. As instituições de ensino superior podem definir arbitrariamente os direitos e deveres dos membros dos seus órgãos, as regalias, as condições e mecanismos de selecção, até podem, sem limite de fronteiras, definir as competências funcionais dos órgãos das instituições. E isto prejudica os direitos e interesses dos estudantes.

Segundo a explicação do proponente, uma vez aprovada a proposta de lei, vão ser produzidos um conjunto de regulamentos administrativos complementares que compreendem o regulamento do ensino superior, destinado a regular as exigências e



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

V *Aug.* *1*

os procedimentos de definição dos estatutos. Segundo o proponente, os respectivos conteúdos assumem natureza administrativa, por isso, não há necessidade de aditamentos à proposta de lei.

o
vuy
n.

Porém, alguns membros mostraram-se particularmente preocupados, uma vez que esta solução está dependente dos futuros regulamentos administrativos complementares, e a proposta de lei, uma vez aprovada, vai passar a ser lei, admitindo um âmbito de autonomia que não é passível de ser restringido por regulamento administrativo.

Segundo o proponente, a proposta de lei está apenas relacionada com a alteração ao decreto-lei vigente. Nos artigos 41.º a 44.º da versão inicial já se resolvem, de forma suficiente, as questões relacionadas com os estatutos das instituições de ensino superior privadas. Além disso, os artigos 7.º e 8.º já consagram restrições claras ao âmbito da autonomia pedagógica e científica, restrições claras essas que podem ser definidas nos estatutos. Mais, o Governo vai assegurar uma última linha de defesa dos estatutos das instituições do ensino superior privadas. O capítulo VIII da proposta de lei tem a ver com a criação e encerramento das instituições de ensino superior privadas, admitindo-se que seja o Governo da RAEM a decidir, no pressuposto da ponderação dos estatutos que lhe foram submetidos e das condições pedagógicas, a autorização, ou não, da criação de instituições de ensino superior privadas. No que toca às seis instituições de ensino superior privadas já criadas, os respectivos estatutos em vigor já foram publicados e executados depois da sua apreciação e aprovação pela Autoridade Administrativa, só que uma vez aprovada a presente proposta de lei, no futuro, parte dos estatutos das instituições têm de sujeitar-se a alteração, por exemplo, o aditamento da participação do conselho geral da instituição nos assuntos da instituição. Hoje em dia, o modelo de alteração dos estatutos não é definido pela instituição e entregue depois ao Chefe do Executivo para apreciação e autorização, o que as instituições fazem, na realidade, tendo em conta as atribuições do GAES, é discutir com este sobre como alterar os estatutos.

o
1
1



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

No artigo 11.º da versão final da proposta de lei mantêm-se, basicamente, os preceitos constantes da versão inicial da proposta de lei, apenas foi alterada a epígrafe do artigo da “Reserva de estatutos” para “Conteúdo dos estatutos”.

Além disso, a proposta de lei não prevê a exigência de as instituições de ensino superior definirem o regime do pessoal docente e não docente nos estatutos ou regulamentos. O proponente, no início, esclareceu que os “estatutos das instituições” a que a proposta de lei se refere são os estatutos globais da instituição, que eram principalmente usados para regular a composição da instituição, um documento que é muito diferente dos demais “regulamentos internos”, por exemplo, o estatuto de pessoal e ordenamento de gestão das matrículas dos estudantes.

— Porém, face a isto, alguns membros mostraram-se preocupados, uma vez que, no futuro, o pessoal docente das instituições de ensino superior privadas pode não ter garantias suficientes.

Após troca de opiniões, o proponente considerou que a terminologia “estatutos” no artigo 41.º da versão inicial portuguesa da proposta de lei estava empregue no plural, por isso, os estatutos que regulam os direitos e os deveres dos docentes também pertencem aos “estatutos das instituições”. As instituições de ensino superior privadas têm de entregar os estatutos aos serviços competentes para apreciação.

Seja como for, a versão final da proposta de lei não voltou a colocar, novamente, o “regime do pessoal docente e não docente” no conteúdo dos estatutos.

35.5. No que toca às instituições de ensino superior privadas, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º da versão final da proposta de lei consagram-se disposições especiais. O n.º 1 alterou a exigência dos estatutos de “entidade tutelar” do n.º 1 do decreto-lei vigente



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

para a exigência de estatutos de “instituição”.

Quanto ao n.º 1 e ao n.º 3 do artigo 41.º da versão inicial da proposta de lei, a Comissão apresentou várias dúvidas: nos estatutos, há que definir claramente os “objectivos”. Basta reproduzir nos estatutos os conteúdos constantes dos artigos sobre os “Objectivos do ensino superior” e as “Atribuições das instituições de ensino superior”? Nos estatutos há que definir claramente “a estrutura orgânica”. Isto corresponde, ou não, às exigências do artigo 10.º da versão inicial da proposta de lei sobre “*as normas fundamentais de organização interna da instituição nos planos científico, pedagógico, administrativo e financeiro*”? Os estatutos têm de “determinar as relações entre a instituição e a respectiva entidade titular”. Como se deve entender isto?

— Segundo o proponente, “os objectivos do ensino superior” consagrados no artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei referem-se aos de todo o ensino superior, ao passo que o n.º 1 do artigo 41.º da versão inicial da proposta de lei dispõe sobre os objectivos próprios das instituições de ensino superior privadas. Os objectivos das instituições devem, certamente, estar em articulação com os objectivos do ensino superior de Macau, no entanto, tendo em conta as diferentes naturezas das instituições, atendendo aos objectivos consagrados no artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei, podem existir objectivos e destinatários particulares e específicos. Os respectivos estatutos vão ser encaminhados, após apreciação do GAES, juntamente com um parecer, ao secretário e ao Chefe do Executivo. Além disso, a “estrutura orgânica” da instituição refere-se a todas as estruturas académicas e administrativas que a instituição deve ter ou precisa de ter, por exemplo, quais as faculdades que as instituições têm, e isso deve constar claramente nos estatutos. E os estatutos têm de “determinar as relações entre a instituição e a respectiva entidade titular”, isto quer dizer que, nos estatutos, devem estar listadas as competências da entidade titular e as da instituição.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'V' and several illegible signatures.

No n.º 1 do artigo 45.º da versão final da proposta de lei aditou-se a referência “Sem prejuízo do disposto no artigo 11.º”, com vista a expressar que os estatutos das instituições de ensino superior privadas devem conter ainda os conteúdos exigidos no artigo 11.º.

35.6. Quanto ao controlo dos estatutos das instituições de ensino superior por parte dos serviços competentes, na versão inicial da proposta de lei sugeria-se a eliminação do n.º 3 do artigo 4.º e do n.º 3 do artigo 44.º do decreto-lei vigente. Isto é, deixou de se prever que o Chefe do Executivo pode - quando os estatutos ou as respectivas alterações não satisfaçam o disposto na lei ou a regulamentação não esteja de acordo com o tipo de instituição -, através do serviço competente da Administração, notificar a instituição para proceder às necessárias correcções ou adaptações, e ao mesmo tempo, deixou de se lhe reservar o direito de, em caso negativo, retirar o reconhecimento ou aprovação dos cursos.

O proponente afirmou que esta solução teve como referência as experiências de desenvolvimento de ensino superior dos diferentes locais do mundo, adiantou ainda que devem ser reduzidas, na medida do possível, as interferências administrativas, e que, ao mesmo tempo, deve ser reforçado o autocontrolo das instituições. Assim sendo, na proposta de lei passa a exigir-se que as instituições tenham um conselho geral.

Porém, na opinião de alguns membros da Comissão, a fiscalização adequada é importante no que respeita à elaboração dos estatutos. A proposta de lei deve definir normas ainda mais claras para os aspectos referidos, e deve, pelo menos, manter as regras razoáveis do regime vigente, uma vez que, no funcionamento, especialmente no aspecto financeiro, independentemente de serem públicas ou privadas, as instituições recebem avultados financiamentos e subsídios do Governo. A proposta de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

lei, por um lado, não consagra restrições ao conteúdo dos estatutos, e, por outro lado, eliminou vários artigos de controlo e de fiscalização constantes do decreto-lei vigente. Mais, apesar da explicação de que cabe ao conselho geral de cada instituição proceder à fiscalização, não foram consagradas normas sobre a composição do conselho geral, a qualificação dos seus membros, etc., por isso, os referidos membros da Comissão mostraram-se preocupados com a possibilidade de virem a surgir muitos problemas.

Segundo o proponente, as instituições de ensino superior públicas queixaram-se muitas vezes ao Governo da RAEM, por isso, este prometeu já, em várias ocasiões públicas, que, no futuro, ia investir, com razoabilidade, mais recursos nas instituições de ensino superior públicas locais, e aumentar a flexibilidade financeira, com vista a elevar a competitividade daquelas instituições, no entanto, face às questões que a Comissão apresentou, o Governo também vai produzir uma série de regulamentos administrativos para a respectiva articulação, no sentido de as instituições de ensino superior públicas os cumprirem e de o Governo proceder à fiscalização dessas mesmas instituições.

Na versão final da proposta de lei foi acolhida parte das opiniões da Comissão. No n.º 2 do artigo 10.º voltou a aditar-se o respectivo mecanismo consagrado n.º 3 do artigo 4.º do decreto-lei vigente, mas existem determinadas dúvidas se esta disposição se aplica igualmente, ou não, às instituições de ensino superior quer públicas quer privadas.

35.7. Quanto à “aprovação” e “homologação” dos estatutos. Verificou-se, no n.º 4 do artigo 41.º da versão inicial da proposta de lei, uma falta de correspondência entre a versão portuguesa e a chinesa. Na versão chinesa sugeriu-se a manutenção da regra prevista no n.º 2 do artigo 4.º do decreto-lei vigente, consagrando que os estatutos das instituições privadas de ensino superior são “aprovados” pelo Chefe do Executivo, ao passo que na versão portuguesa sugeriu-se a alteração do acto de aprovação para



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

“homologação”. Assim, solicitou-se ao proponente uma explicação sobre a intenção legislativa das referidas disposições.

Segundo o proponente, os estatutos das instituições de ensino superior privadas são aprovados pelas entidades que criam as instituições. Após a sua entrega, e depois de analisados por parte dos serviços públicos, compete ao Chefe do Executivo decidir se vai, ou não, homologá-los. Na proposta de lei, alterou-se a forma de intervenção do Chefe do Executivo, que passou de “aprovação” para “homologação”. Isto foi tido em consideração tendo por base a política de aumento da autonomia das instituições. No caso do termo “aprovação”, o Chefe do Executivo pode concordar ou não concordar com o conteúdo dos estatutos, mas no caso da “homologação”, a situação é diferente, apenas aceita ou não aceita. Seja como for, até chegar ao momento da homologação, os estatutos já passaram pela apreciação da respectiva legalidade, e se estiverem de acordo com as exigências da lei, o Chefe do Executivo não pode recusar a respectiva homologação.

Após explicação do proponente, a Comissão discutiu, internamente, se essa teoria também se aplicava, ou não, aos estatutos das instituições de ensino superior públicas, uma vez que a organização e o funcionamento das instituições de ensino superior públicas estão relacionados com o uso do erário público. Parece que, em termos teóricos, o Chefe do Executivo deve ter competências para, mediante “aprovação” dos estatutos, exercer controlo sobre o conteúdo dos estatutos das instituições de ensino superior públicas. A Comissão acabou por não conseguir chegar a um consenso em relação aos problemas levantados, nomeadamente porque a proposta de lei, por si, não consagra um regime completo para as instituições de ensino superior públicas.

Quanto à falta de correspondência entre a versão chinesa e portuguesa na versão inicial, o n.º 4 do artigo 45.º da versão final da proposta de lei veio rectificar a situação, passando a consagrar-se que os estatutos das instituições de ensino superior



privadas são “homologados” pelo Chefe do Executivo, e foram então efectuadas na versão final alterações à epígrafe do artigo 10.º e ao seu n.º 1, que passou pela pormenorização de “Elaboração e aprovação” para “Elaboração, alteração, aprovação e homologação”.

36. Órgãos

Em relação aos órgãos de instituições do ensino superior, pode verificar-se a correspondente regulamentação no n.º1 do artigo 6.º do Decreto-lei n.º11/91/M. Estabelecendo a comparação deste número com o n.º1 do artigo 12.º da versão inicial da proposta de lei, verificam-se certas diferenças evidentes: (1) a proposta de lei define, novamente, as funções do conselho geral. Prevê-se no regime vigente que se trata de “um órgão de direcção colegial de gestão e administração”, que passa a ser “um conselho geral responsável pela definição e execução das linhas de desenvolvimento da instituição”; (2) as expressões “reitor” e “presidente” passam a “um dirigente que possui o título correspondente ao tipo da respectiva instituição”; (3) foi sugerido o aditamento de “um órgão de gestão e administração”; (4) a expressão “órgão científico-pedagógico” passa a “órgão científico”.

Segundo a concepção mencionada, o conselho geral assume as responsabilidades de definir e executar, em concreto, as linhas de desenvolvimento da instituição. Pelo exposto, a Comissão prestou atenção à relação jurídica entre o conselho geral e o reitor, preocupando-se se esta regulamentação iria resultar em sobreposição de funções e na falta duma divisão das tarefas. Segundo os esclarecimentos do proponente, o conselho geral precisa também, nalgum momento, de poder executivo, por exemplo, do poder de apreciação e autorização das matérias financeiras, que consiste tanto na definição como na execução das linhas de desenvolvimento. Por isso, teme-se que uma delimitação muito clara acabe por restringir a materialização das funções dos órgãos da instituição.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Houve deputados que questionaram, então, a relação entre a instituição e a sua entidade titular. Segundo os esclarecimentos do proponente, a relação entre ambas as partes deve ser regulamentada, em concreto, pelo regulamento das instituições de ensino superior privadas.

A discussão sobre a designação “reitor” ou “presidente” deu também azo à discussão sobre a distinção entre universidade e instituto. O proponente explicou o seguinte: tal distinção em Macau resulta na impossibilidade de os institutos organizarem certos cursos, por exemplo, cursos de mestrado e doutoramento. Ao nível internacional, a adopção da designação de instituto por algumas instituições do ensino superior não é impedimento para a organização dos cursos em questão. Por isso, a proposta de lei tem por intenção adoptar, de forma uniforme, a designação de instituição de ensino superior na versão chinesa, independentemente de estarem em causa universidades ou institutos, para que todos eles, sendo instituições de ensino superior, possam organizar diversos tipos de cursos sempre que estejam preenchidas as condições legais.

No tocante ao órgão científico, isto refere-se, geralmente, segundo as explicações do proponente, ao conselho científico criado, em permanência, na instituição, composto por directores das diversas faculdades, professores catedráticos experientes, etc., para se responsabilizar pelos assuntos científicos, por exemplo, a ministração de cursos, etc.

Após discussão com a Comissão, o proponente acabou por se decidir a introduzir ajustamentos técnicos no n.º 1 do artigo 12.º da versão inicial, recorrendo ao aditamento de um número autónomo para regulamentar as funções do conselho geral. A par disso, a expressão “um dirigente que possui o título correspondente ao tipo da respectiva instituição” passou a “reitor ou presidente”, e a expressão “órgão científico” passou a “órgão científico-pedagógico”.



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'Vey' and other illegible marks.

Ademais, foram introduzidas, na versão chinesa da versão inicial, as melhorias necessárias no n.º 2 do artigo 12.º, com vista a destacar o comando legal respeitante à “impossibilidade de funcionamento”, por forma à respectiva articulação com a subalínea (1) da alínea 3) do n.º 3 do artigo 57.º da versão final, onde se prevê o seguinte: “Pelo funcionamento da instituição de ensino superior sem a existência ou regular composição dos órgãos obrigatórios, em violação do disposto no artigo 12.º”. Na presente proposta de lei, propõe-se que este acto seja uma infracção administrativa.

O proponente realça também que, enquanto as instituições de ensino superior em funcionamento não dispuserem do órgão previsto na alínea 1) do n.º1 do artigo 12.º, isto é, o conselho geral, ser-lhes-á exigido que procedam, rapidamente, à sua criação. Pelo exposto, prevêem-se, especialmente, as respectivas disposições transitórias no n.º1 do artigo 60.º da versão final.

37. Pessoal

Estabelecendo a comparação com o vigente Decreto-Lei n.º11/91/M, foi aditado na proposta de lei um articulado que visa regular, especificamente, o pessoal. Tendo em conta o conteúdo funcional, sugere-se, no artigo 13.º, que o pessoal das instituições de ensino superior se divide em quatro grupos: pessoal de direcção, pessoal docente, pessoal de investigação e pessoal não docente. Diferençando-se do vigente decreto-lei, a proposta de lei define isso claramente, para permitir a inserção do pessoal de investigação no âmbito do pessoal das instituições de ensino superior, concordando assim com o posicionamento das mesmas ao nível da combinação pedagógica-científica, bem como a posição do pessoal de investigação nas instituições de ensino superior. A Comissão reconhece o rumo sugerido na proposta de lei para a classificação do pessoal. Entretanto, entendeu-se que a distinção dos diferentes grupos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the right margin, including a large signature at the top right and another signature further down.

de pessoal, na versão inicial, merece clareza e melhorias, opiniões que foram aceites pelo proponente.

Quanto aos objectivos da classificação de pessoal, o proponente prestou os respectivos esclarecimentos. Tendo em conta que existem divergências quanto aos critérios aplicados na classificação do pessoal das diversas instituições de ensino superior existentes em Macau, a estipulação do presente artigo vai contribuir para definir critérios uniformes a aplicar na classificação dos diversos grupos de pessoal. Uma classificação clara vai beneficiar a definição de políticas por parte do Governo e facilitar o funcionamento das instituições de ensino superior. Por exemplo, no momento da recolha de dados sobre determinado grupo de pessoal, as instituições podem fornecer ao Governo dados relativamente precisos; ou no decorrer da realização de trabalhos em prol do desenvolvimento profissional do pessoal docente, o Governo vai conseguir identificar, com mais facilidade, os sujeitos-objeto de tais trabalhos.

Em relação ao pessoal dirigente, o proponente explicou o seguinte: (1) o responsável máximo previsto na alínea 1) do artigo 13.º da versão inicial refere-se, na realidade, ao reitor ou presidente das instituições de ensino superior. Todavia, houve quem tivesse questionado a adequabilidade da expressão “responsável máximo”, preocupando-se que tal pudesse causar confusão no âmbito das relações entre o reitor e o conselho geral previsto no n.º1 do artigo 12.º. Atendendo ao facto de isto poder dar azo a dúvidas sobre quem é que, afinal, se responsabiliza pela tomada das decisões nas instituições de ensino superior, propôs-se então o ajustamento da expressão “responsável máximo”. Segundo a resposta do proponente, considerando que as diversas instituições de ensino superior utilizam diferentes designações para o seu responsável máximo, por exemplo, para a Universidade de Macau o responsável máximo é o reitor e para o Instituto Politécnico de Macau o responsável máximo é o presidente, entendeu-se então como adequada a expressão genérica de “responsável



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

máximo”, e decidiu-se manter a referida designação. Entretanto, consideradas as opiniões supramencionadas, procedeu-se ao aditamento da expressão “nomeadamente o reitor ou o presidente” à alínea 1) do artigo 13.º da versão final, para efeitos de clarificar a intenção legislativa.

No âmbito do pessoal docente e pessoal de investigação. Prevê-se, respectivamente, nas alíneas 2) e 3) da versão inicial que o pessoal docente é “aqueles que exercem as funções pedagógico-didáticas nas instituições de ensino superior”, e que o pessoal de investigação é “aqueles que exercem actividades de investigação nas unidades de investigação científica”. Quanto a isto, em sede de Comissão houve quem entendesse que tinham sido adoptados critérios diferentes quanto à regulamentação, na versão inicial da proposta de lei, do pessoal docente e do pessoal de investigação: para além da natureza das funções, há ainda outras condições que distinguem estes dois tipos de pessoal ao nível da qualificação. A regulamentação “aqueles que exercem as funções pedagógico-didáticas nas instituições de ensino superior” (alínea 2) da versão inicial) e “aqueles que exercem actividades de investigação nas unidades de investigação científica” (alínea 3) da versão inicial) demonstra que o local de trabalho determina também a qualificação do pessoal. Todavia, no âmbito do pessoal de investigação, não se prevê, claramente, que se trata de unidades de investigação científica das próprias instituições de ensino superior ou de quaisquer outras unidades de investigação científica. Ademais, no âmbito do pessoal docente, prevê-se ainda na alínea 2) da versão inicial o seguinte: “de acordo com o respectivo regime de pessoal ou carreira aplicável”. Contudo, não se exige ao pessoal de investigação que cumpra o respectivo regime de pessoal ou carreira. Pelo exposto, a Comissão sugeriu a introdução de ajustamentos nestas duas alíneas. Estas sugestões foram aceites pelo proponente, que procedeu, entretanto, à uniformização clara dos critérios para regulamentar o pessoal docente e o pessoal de investigação, constantes das alíneas 2) e 3) do artigo 13.º da versão final. Os articulados alterados são:



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

“2) Pessoal docente – aqueles que exercem principalmente as funções pedagógico-didáticas nas instituições de ensino superior ou que, de acordo com o respectivo regime de pessoal ou carreira aplicável, devam incluir-se neste grupo;

3) Pessoal de investigação – aqueles que exercem principalmente actividades de investigação nas instituições de ensino superior ou que, de acordo com o respectivo regime de pessoal ou carreira aplicável, devam incluir-se neste grupo;”

Por seu turno, houve quem apontasse a questão da acumulação de funções do pessoal, isto é, na situação real inerente ao ensino superior, é possível que o pessoal docente não se dedique, totalmente, ao desenvolvimento de trabalho pedagógico-didático, desenvolvendo também, às vezes, trabalho de investigação, e é possível que o pessoal de investigação também desenvolva trabalho didático. Por isso, consideradas estas opiniões e por forma a uma melhor coadunação com a situação real, aditou-se às alíneas 2) e 3) da versão final o termo “principalmente”, com vista a clarificar que as principais funções exercidas servem como critério para a classificação do pessoal, ou que a distinção do pessoal é feita de acordo com o respectivo regime de pessoal ou carreira.

Para além disso, quanto à regulamentação da alínea 2), alguns membros da Comissão entenderam que era necessário clarificar o conceito de trabalho pedagógico-didático, questionando se seria necessário colocar uma vírgula entre pedagógico e didático na versão chinesa. Em resposta, o proponente apontou o seguinte: o termo “pedagógico-didático” refere-se a duas áreas - a pedagógica e a didáctica; a última refere-se ao trabalho de ensino face a face com os alunos, enquanto a primeira diz respeito ao trabalho preparatório anterior ao ensino, incluindo a definição de materiais e métodos de ensino, etc. O termo original mantém-se na versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

Quanto à regulamentação da alínea 3) da versão inicial, houve quem entendesse que a utilização, na proposta de lei, de várias expressões análogas às “unidades de investigação científica”, por exemplo, “unidade académica¹²²” e “órgão científico¹²³”, pudesse facilmente causar confusão, mostrando desejo de que o proponente esclarecesse o significado das várias expressões utilizadas. Ademais, no tocante à expressão “unidades de investigação científica”, houve quem questionasse qual era a área “científica” envolvida. Quanto a isto, o proponente respondeu o seguinte: as diversas expressões utilizadas na proposta de lei referem-se a situações diferentes. A “unidade de investigação científica” é uma expressão utilizada geralmente no sector académico, referindo-se à unidade que se dedica à investigação científica, ligada aos conhecimentos científicos. O termo “científica” não se limita às ciências naturais, abrange ainda as ciências sociais, ciências humanas, etc.

— Quanto à regulamentação da alínea 4) da versão inicial, alguns membros da Comissão apontaram o seguinte: a intenção originária da alínea 4) deveria referir-se ao pessoal que não era pessoal docente nem pessoal de investigação. Entretanto, parece que a expressão “pessoal não docente” nos leva a entender que se trata de todo o outro pessoal que não é pessoal docente. Portanto, é possível que exista aqui uma questão de falta de clareza ou sobreposição de conceitos, entre pessoal não docente e pessoal de investigação e pessoal dirigente, propondo-se então a alteração da expressão, para “pessoal não docente e não de investigação”. Segundo as explicações do proponente, a alínea 4) visa regulamentar o pessoal que presta serviços de apoio. Conceptualmente, trata-se do pessoal de apoio que não faz parte do pessoal docente nem do pessoal de investigação. A referida sugestão de redacção não foi adoptada na versão final da proposta de lei, mas, entretanto, acabou por se aditar na versão final a expressão “aqueles que exercem funções de administração ou outras não incluídas nos grupos

¹²² A expressão “unidade académica” é referida no n.º1 do artigo 10.º, na alínea 4) do artigo 13.º, no n.º3 do artigo 16.º da versão inicial.

¹²³ Refere-se o “órgão científico” na alínea 4) do n.º1 do artigo 12.º, no n.º7 do artigo 18.º e no n.º3 do artigo 22.º da versão inicial.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

anteriores”, no sentido de clarificar a natureza do pessoal não docente e, assim, resolver a questão respeitante à distinção dos outros grupos de pessoal.

No âmbito do pessoal, houve membros da Comissão que prestaram atenção, no processo da apreciação do presente artigo, à questão do regulamento e quadro de pessoal. Segundo os esclarecimentos do proponente, no que respeita às instituições de ensino superior privadas, não há regulamentação do quadro de pessoal, e no âmbito das instituições de ensino superior públicas, a regulamentação do quadro de pessoal envolve diversos factores. Dum modo geral, as instituições de ensino superior definem planos de trabalho plurianuais, avaliando assim a quantidade de pessoal necessário com base no rácio docente/aluno. As instituições de ensino superior públicas devem ainda entregar, todos os anos, o seu orçamento ao Governo, e este procede assim à devida fiscalização do quadro de pessoal das mesmas. A definição ou revisão do regulamento do pessoal das instituições de ensino superior públicas são efectuadas através de lei.

38. Aprovação, funcionamento, suspensão e extinção dos cursos de ensino superior locais

O conteúdo desta parte consta dos artigos 14.º a 16.º da versão final da proposta de lei.

38.1. Os procedimentos da criação, alteração, suspensão e extinção dos cursos superiores locais eram regulados, na versão inicial da proposta de lei, num único artigo, isto é, o artigo 14.º. O seu n.º1 estipulava que a criação e alteração dos cursos superiores eram “reconhecidos” por despacho do Secretário, enquanto que o seu n.º5 estipulava que a sua suspensão e extinção eram sujeitas à “aprovação” por despacho do Secretário. Levantaram-se algumas dúvidas sobre a razão pela qual existem dois tipos de actos diferentes para o tratamento destes cursos. Estabelecendo a comparação



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

com os artigos 38.º e seguintes da versão inicial, quanto à criação das instituições de ensino superior privadas, de facto, também se verifica a separação do reconhecimento e da aprovação, mas trata-se de dois procedimentos de tratamento diferentes, pois existe um procedimento próprio para o reconhecimento das instituições, que é diferente do da criação do curso constante no artigo 14.º. O que é que foi tido em conta nesta matéria?

O proponente respondeu que, com vista a que a Administração possa intervir e salvaguardar os interesses dos alunos para os casos de suspensão e extinção dos cursos, utilizou-se o termo “aprovação” no n.º5, mas tendo em conta as opiniões acima referidas, o proponente aceitou alterar a epígrafe do artigo 14.º e ainda o termo “reconhecidas”, constante do n.º1, para “aprovadas”.

— 38.2. Para além disso, o n.º2 excepciona as seguintes duas situações relacionadas com a criação de cursos referidas no n.º1:

- 1) instituições de ensino superior que, à data da entrada em vigor da presente lei, já tenham o direito de ministrar os seus próprios cursos;
- 2) instituições que venham a adquirir o referido direito de acordo com o regime de avaliação da qualidade do ensino superior.

A primeira situação abrange as instituições que actualmente podem criar cursos por si próprias (incluindo a alteração dos cursos). O proponente afirmou que, actualmente, só a Universidade de Macau é que tem esta qualidade, as outras instituições de ensino superior não têm a qualidade de poder ministrar os cursos por si próprias. A segunda situação abrange aquelas que, devido a terem sido aprovadas na acreditação da instituição¹²⁴, conseguiram adquirir a qualidade de auto-avaliação, portanto, aquelas que passaram a estar habilitadas a criar cursos por si próprias (incluindo a alteração

¹²⁴ Acreditação da instituição estipulada na alínea 1) do n.º 2 do artigo 37.º da versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

dos cursos).

Como a redacção relativa às duas matérias a regular no n.º2 incide sobre a “instituição de ensino superior” (conceito global de instituição), e não sobre as unidades académicas (faculdades), podemos interpretar que a excepção estipulada no n.º2 abrange a instituição de ensino superior no seu todo, isto é, todos os cursos ministrados em todas as faculdades de tal instituição de ensino superior não necessitam de cumprir o estipulado no n.º1. No entanto, se, no futuro, a Universidade de Macau, ou outra instituição aprovada na acreditação de instituição, pretender criar uma nova faculdade, (por exemplo, faculdade de medicina), então, essa nova faculdade vai adquirir “automaticamente” qualidade para poder criar os seus próprios cursos com isenção do procedimento geral de criação de cursos (aplicação da isenção estipulada no n.º1)?

O proponente explicou que o n.º2 abrange as instituições no seu todo, isto é, todas as faculdades da instituição estão abrangidas e habilitadas a criar cursos por si próprias, contudo só estão abrangidas as faculdades já criadas naquela altura. Se, no futuro, uma instituição aprovada na acreditação de instituição já dispuser de três faculdades e quiser criar mais uma, esta nova faculdade não vai adquirir “automaticamente” a qualidade de criar os seus cursos, tem de passar pelo regime de avaliação da qualidade para a adquirir.

Contudo, a actual situação na Universidade Macau não é esta. A Lei n.º1/2006 - Regime jurídico da Universidade de Macau já está aprovada e já entrou em vigor, e não exige, quanto à criação de novos cursos pelas novas faculdades da Universidade de Macau, que os mesmos tenham de passar pelo regime de avaliação, e assim sendo, é necessário alterar a lei para se incluir esta exigência.

38.3. Para além disso, a Comissão ainda discutiu com o proponente sobre outras



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

matérias relacionadas com as exigências para a criação de cursos. O artigo 14.º da versão inicial ainda estipulava que o funcionamento efectivo do curso dependia do registo e publicação deste no Boletim Oficial (n.ºs 3 e 4).

Em relação a este ponto, a Comissão deu importância aos actos sujeitos a sanção, previstos na alínea 3) do n.º 3 do artigo 53.º da versão inicial da proposta de lei. O proponente explicou que a sanção aqui referida tinha como objectivo sancionar o não registo do curso junto do serviço competente que tutela o ensino superior. Membros da Comissão perguntaram se seria justo aplicar uma sanção administrativa a esta situação, isto é, devido à falta do mero registo. De facto, vai haver um intervalo de tempo entre o despacho de aprovação do Secretário e o acto de registo do curso, e a proposta de lei nada refere sobre o prazo para este registo.

— Alguns deputados ainda afirmaram que, mesmo deixando de parte a matéria sobre a sanção administrativa, a proposta de lei devia estipular uma validade para o despacho de aprovação do Secretário, por exemplo 1 ano, o que, para além de resolver a questão estipulada no n.º 3, nomeadamente, quando deve ser feito o registo, ainda resolveria, na prática, a situação das instituições de ensino superior que, por diversas razões, após obterem aprovação do curso, demoram a registá-lo ou a abri-lo. Por exemplo, por falta de alunos, o curso pode ser aberto no ano seguinte?

As partes trocaram várias opiniões em relação a esta dúvida, tendo o proponente clarificado a intenção legislativa da alínea 3) do n.º 3 do artigo 53.º da versão inicial. O não registo dos cursos não constitui uma infracção administrativa, só nas situações em que o curso estiver a funcionar sem o devido registo é que haverá lugar a sanção.

O proponente aceitou algumas opiniões apresentadas pela Comissão em relação às opiniões acima referidas, tendo efectuado alterações ao nível da redacção e da sistematização no artigo 14.º da versão final, isto é, a matéria relativa ao registo e



funcionamento dos cursos constantes nos n.ºs 3 e 4 deste artigo ficaram regulados num artigo independente, isto é, no artigo 15.º da versão final; e o conteúdo relativo à suspensão e extinção de cursos, que constava do n.º5, passou a ser regulado independentemente no artigo 16.º da versão final (suspensão e extinção de cursos). Ao mesmo tempo, efectuaram-se ajustamentos na subalínea (2) da alínea 3) do n.º3 do artigo 57.º (sanções) da versão final.

39. Graus académicos, diplomas, certificados e títulos que as instituições de ensino superior podem conferir

39.1. O artigo 17.º da versão final define os graus académicos, diplomas, certificados e títulos que as instituições de ensino superior podem conferir. O conteúdo deste artigo estava regulado, anteriormente, no artigo 15.º da versão inicial.

39.2. O n.º 1 do artigo 17.º da versão final estipula que as instituições de ensino superior conferem os seguintes graus académicos: “licenciatura”, “mestrado” e “doutoramento”.

Estabelecendo a comparação com o n.º 1 do artigo 14.º do actual Decreto-lei em vigor, foi eliminado o grau de “bacharel”.

O n.º 1 do artigo 15.º da versão inicial estipulava o seguinte: “As instituições de ensino superior conferem os seguintes graus académicos: 1) Licenciado; 2) Mestre; 3) Doutor”.

Após esclarecimentos do proponente, a Comissão concordou com a eliminação do grau de “bacharel”¹²⁵, mantendo-se apenas os graus de “licenciado”, “mestre” e

¹²⁵ Em relação à discussão sobre esta matéria, ver a parte da análise na generalidade do presente parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

“doutor”.

A redacção da versão final deste artigo é igual à da versão inicial, não tendo sofrido qualquer alteração.

39.3. A versão final do n.º 2 do artigo 17.º estipula que as instituições de ensino superior podem conferir diplomas e certificados de ensino superior, incluindo: “diploma de associado, a cursos de duração não inferior a dois anos lectivos”, “diploma, a cursos de duração não inferior a um ano lectivo” e “certificado, a programas de *minor*”.

Comparativamente com o n.º 2 do artigo 14.º do actual Decreto-Lei, a proposta de lei regula de forma mais específica que a actual regra “podem ainda ser atribuídos diplomas para cursos de duração não inferior a um ano e certificados para cursos de pequena duração”, pois, por um lado, aditou-se o “diploma de associado”, cujos cursos têm duração não inferior a dois anos lectivos, e, por outro lado, limitou-se que apenas se confere certificado do ensino superior aos “programas de *minor*”.

O n.º 2 do artigo 15.º da versão inicial estipulava que: “As instituições de ensino superior podem atribuir os seguintes diplomas e certificados: 1) Diploma de associado, a cursos de duração não inferior a dois anos; 2) Diploma, a cursos de duração não inferior a um ano; 3) Certificado, a programas de *minor*”.

Depois do proponente ter fundamentado as suas razões, a Comissão concordou em aditar o “diploma de associado”¹²⁶.

Em relação aos certificados dos programas *minor*, alguns membros da Comissão

¹²⁶ Em relação à discussão sobre esta matéria, ver a parte da análise na generalidade do presente parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature at the top right and several smaller marks and initials.

questionaram se não seria mais justo atribuir um só certificado para *major e minor*.

O proponente esclareceu que, regra geral, não se atribuem dois certificados para *major e minor*, apenas se emite um para se poder ficar a saber o que é que se estudou.

De qualquer modo, a proposta de lei apenas estipula que as instituições de ensino superior “podem” atribuir certificado a programas de *minor*.

Por outro lado, o proponente tinha referido nas reuniões que os cursos ministrados pelas instituições de ensino superior e que conferem diplomas e certificados nem sempre são cursos de ensino superior, como por exemplo, alguns cursos ministrados pelo Centro de Educação Contínua da Universidade de Macau.

— Para além da discussão acima mencionada, a Comissão ainda apresentou opiniões acerca da redacção em língua chinesa relativamente ao n.º 2 do artigo 15.º da versão inicial, entendendo que não deve ser utilizado o carácter “向” mas sim “就”.

O proponente acolheu as opiniões da Comissão, e melhorou a redacção da versão final da proposta de lei.

Mais, o proponente ainda alterou a expressão “dois anos”, constante da versão inicial, que passou para “dois anos lectivos”, na versão final.

39.4. O n.º 3 do artigo 17.º da versão final estipula que as instituições de ensino superior podem, de acordo com o sistema de créditos, ministrar “cursos conducentes à obtenção de um duplo grau de licenciado” e “cursos constituídos por uma ou duas áreas de formação *major*”.

— Estabelecendo a comparação com o Decreto-Lei em vigor, trata-se de uma norma



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

aditada.

O n.º 3 do artigo 15.º da versão inicial estipulava que “as instituições de ensino superior podem, de acordo com o sistema de créditos, ministrar cursos conducentes à obtenção de um duplo grau de licenciado e cursos constituídos por uma ou duas áreas de formação *major*”.

A Comissão concordou, unanimemente, com a criação do “sistema de créditos”¹²⁷.

Para além disso, a Comissão ainda aplaudiu o proponente por se autorizar, na proposta de lei, que as instituições de ensino superior criem novos tipos de cursos por sistema de créditos, incluindo “cursos que atribuem duplo grau de licenciado” e “cursos constituídos por uma ou duas áreas de formação *major*”.

Na versão final, o proponente alterou a redacção em língua chinesa da respectiva norma, aditando-se a expressão “開辦”.

39.5. O n.º 4 do artigo 17.º da versão final prevê que as instituições de ensino superior podem, excepcionalmente, ser autorizadas a ministrar cursos que conferem graus, diplomas e certificados diferentes dos previstos nos três números anteriores, devendo esses cursos ser aprovados nos termos previstos na presente lei.

Em comparação com o n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei vigente, a proposta de lei, por um lado, alarga a aplicabilidade do regime das instituições privadas de ensino superior a todas as instituições de ensino superior, e, por outro lado, estende a abertura até aos “graus académicos, diplomas e certificados”, enquanto a legislação original se destinava apenas aos “graus académicos”, mas ao mesmo tempo realça-se

¹²⁷ Em relação à discussão sobre esta matéria, ver a parte da análise na generalidade do presente parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

que a autorização é excepcional.

O n.º 4 do artigo 15.º da versão inicial da proposta de lei previa que “as instituições de ensino superior podem ser autorizadas a ministrar cursos que conferem graus, diplomas e certificados diferentes dos previstos no presente artigo, podendo esses cursos ser reconhecidos nos termos previstos na presente lei”.

Quanto a este número, alguns membros da Comissão quiseram confirmar com o proponente a possibilidade de as instituições de ensino superior virem a ministrar, no futuro, “cursos integrados de licenciatura e mestrado” e “cursos integrados de mestrado e doutoramento”.

O proponente respondeu que a respectiva norma da proposta de lei já pode abranger os “cursos integrados de licenciatura e mestrado” e os “cursos integrados de mestrado e doutoramento”. No entanto, atendendo ao rápido desenvolvimento do ensino superior, acredita-se que será difícil proceder a uma listagem de todos os cursos, por isso, optou-se por uma forma relativamente mais flexível, competindo à Administração autorizar a ministração dos cursos.

O proponente, na versão final, alterou a redacção da versão inicial deste número para “as instituições de ensino superior podem, excepcionalmente, ser autorizadas a ministrar cursos que conferem graus, diplomas e certificados diferentes dos previstos nos números anteriores, devendo esses cursos ser aprovados nos termos previstos na presente lei.”

39.6. Em relação aos n.ºs 3 a 5 do artigo 15.º da versão inicial, trocaram-se opiniões com o proponente, discutindo-se sobre se deveria a regulamentação respectiva ter por base “cursos”, ou “graus académicos, diplomas, certificados e títulos”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Após discussão, o proponente entendeu manter como núcleo da regulamentação do presente artigo os “graus, académicos, diplomas, certificados e títulos”.

Na versão final foi eliminado o n.º 5 do artigo 15.º da versão inicial, só por causa de o seu conteúdo já se encontrar regulamentado de forma dispersa nos artigos seguintes.

39.7. Na versão final, o n.º 5 do artigo 17.º prevê que as instituições de ensino superior autorizadas a ministrar cursos de doutoramento podem, nos termos definidos nos respectivos estatutos, conferir a eminentes individualidades, locais ou do exterior, o grau de doutor *honoris causa*, e o n.º 6 prevê que as instituições de ensino superior podem, nos termos definidos nos respectivos estatutos, conferir a eminentes individualidades, locais ou do exterior, outros títulos honoríficos comumente usados no âmbito internacional.

O Decreto-Lei vigente prevê apenas no n.º 8 do artigo 18.º que, “As Universidades poderão conferir o grau de doutor «*honoris causa*» a individualidades eminentes do Território ou de fora dele, nos termos a definir nos respectivos estatutos.”

Os n.ºs 6 e 7 do artigo 15.º da versão inicial são basicamente iguais aos previstos nos n.ºs 5 e 6 do artigo 17.º da versão final. Na versão final, o n.º 6 do artigo 17.º veio apenas alterar a versão chinesa do n.º 7 do artigo 15.º da versão inicial, que passou de “其他國際慣用的名譽榮銜” para “其他國際普遍使用的名譽榮銜”.

39.8. Na versão final, o n.º 7 do artigo 17.º prevê que os graus de licenciado, de mestre e de doutor são designados nas cartas de curso em conformidade com a respectiva área científica, ramo de conhecimento e designação que o órgão competente de cada instituição de ensino superior fizer constar dos regulamentos internos dos respectivos cursos.



F J
Tus
M
N
P
Q
R
S
T
U
V
W
X
Y
Z

Estabelecendo a comparação com o artigo 14.º do Decreto-Lei vigente, trata-se de uma norma aditada.

Na versão inicial da proposta de lei, o n.º 8 do artigo 15.º sugeria que “os graus de licenciado, de mestre e de doutor são designados nas cartas de curso em conformidade com a respectiva área científica, ramo de conhecimento, designação e finalidade de investigação ou de ensino, que o órgão competente de cada instituição de ensino superior fizer constar dos regulamentos internos dos respectivos cursos”.

Foi introduzida nesta norma a classificação dos cursos de “finalidade de investigação ou de ensino”. Quanto ao ponto de situação da discussão sobre esta matéria, ver parte da apreciação na generalidade deste parecer.

Na versão final, no n.º 7 do artigo 17.º, foi eliminada a referida classificação dos cursos.

Importa salientar ainda que a “designação de graus académicos” é diferente da “designação de cursos”. As respectivas exigências estão previstas no n.º 3 do artigo 18.º, no n.º 3 do artigo 20.º e no n.º 3 do artigo 21.º, todos da versão final.

40. Licenciatura

O artigo 18.º da versão final prevê sobre a licenciatura.

E o conteúdo respectivo é o que estava previsto no artigo 16.º da versão inicial.

40.1. Na versão final, o n.º 1 do artigo 18.º prevê que “o grau de licenciado é conferido após a conclusão e aprovação nos cursos de licenciatura ministrados nas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

instituições de ensino superior”, e o n.º 2 prevê que “ o grau de licenciado comprova os conhecimentos técnicos e científicos adquiridos numa determinada área de formação, bem como demonstra a capacidade de resolução de problemas no âmbito da sua área de formação mediante a recolha, selecção e interpretação da informação relevante e a capacidade de aprofundar a aprendizagem ao longo da vida com elevado grau de autonomia”.

A proposta de lei actualiza as redacções e os conteúdos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei vigente.

Na versão inicial, os n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º previam: “1. O grau de licenciado é conferido após a conclusão e aprovação nos planos de estudo dos cursos de licenciatura ministrados nas instituições de ensino superior”; “2. O grau de licenciado é conferido a quem demonstrar deter e saber aplicar os conhecimentos técnicos e científicos adquiridos numa determinada área de formação, bem como demonstrar deter a capacidade de resolução de problemas no âmbito da sua área de formação mediante a recolha, selecção e interpretação da informação relevante e, ainda, a capacidade de aprofundar a aprendizagem ao longo da vida com elevado grau de autonomia”.

Como esses dois números previam igualmente as situações em que “o grau de licenciado podia ser conferido”, a Comissão procedeu a uma discussão sobre a relação entre esses dois números. Alguns entendem que ambos estabelecem independentemente requisitos para a obtenção do grau de licenciado, e outros entendem que essa obtenção exige que sejam simultaneamente preenchidos os requisitos previstos nos dois números.

Para além disso, alguns solicitaram ao proponente o esclarecimento sobre o recurso, para o caso de as instituições entenderem que os estudantes não conseguem



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'Fung' and other illegible marks.

satisfazer as exigências previstas no n.º 2 e se recusarem a conferir-lhes o respectivo grau académico.

Segundo a explicação do proponente, existe entre os dois números uma relação de complementaridade. Para obter o referido grau académico, é preciso preencher, basicamente, as exigências previstas no n.º 1, e o conteúdo dos cursos deve satisfazer o que está previsto no n.º 2. O n.º 2 não aponta para o grau de licenciado *honoris causa*. Regulamenta, essencialmente, os programas pedagógicos, isto é, as exigências básicas para a definição dos programas pedagógicos aquando da criação e da concepção de novos cursos por parte das instituições. Entretanto, podem surgir ajustamentos de nível técnico.

Por outro lado, quanto à recusa das instituições em conferir graus académicos, segundo a resposta do proponente, conferir ou não conferir graus académicos é uma decisão que totalmente à própria instituição, tratando-se, então, de uma questão de autonomia pedagógica.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º da versão final da proposta de lei alteraram as normas respectivas da versão inicial para: “1. O grau de licenciado é conferido após a conclusão e aprovação nos cursos de licenciatura ministrados nas instituições de ensino superior”; “2. O grau de licenciado comprova os conhecimentos técnicos e científicos adquiridos numa determinada área de formação, bem como demonstra a capacidade de resolução de problemas no âmbito da sua área de formação mediante a recolha, selecção e interpretação da informação relevante e a capacidade de aprofundar a aprendizagem ao longo da vida com elevado grau de autonomia”.

40.2. Na versão final, o n.º 3 do artigo 18.º prevê que a designação do curso que confere o grau de licenciado é a que consta do plano de estudos do respectivo curso



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

e deve corresponder ao ramo de conhecimento e ser compatível com a respectiva especialidade ou área científica da unidade académica em que é ministrado.

Este número pode ser comparado com o n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei vigente.

Na versão inicial, o n.º 3 do artigo 16.º previa que “a designação do curso que confere o grau de licenciado tem que corresponder ao âmbito da respectiva especialidade ou área científica da unidade académica em que é ministrado e deve constar do despacho de aprovação e reconhecimento do respectivo curso, devendo a especialidade ou área científica ser compatível com o ramo de conhecimento objecto da unidade académica em que é ministrado”.

Com base nas opiniões apresentadas pelos membros da Comissão, o proponente simplificou, na versão final, a referida redacção, para “a designação do curso que confere o grau de licenciado é a que consta do plano de estudos do respectivo curso e deve corresponder ao ramo de conhecimento e ser compatível com a respectiva especialidade ou área científica da unidade académica em que é ministrado”.

40.3. O n.º 4 do artigo 18.º da versão final prevê que os cursos que conferem o grau de licenciado podem revestir três modalidades: 1) Cursos que tenham uma duração, em regra, não inferior a quatro anos lectivos; 2) Cursos que contemplem a possibilidade de frequência de um programa integrado especial, constituído por duas partes nucleares, designadas por *major*, de dois cursos de licenciatura da mesma área científica; e 3) Cursos ministrados de acordo com o sistema de créditos devendo os estudantes concluir todas as disciplinas e obter as unidades de crédito necessárias à conclusão do curso, de acordo com o respectivo plano de estudos.

Estabelecendo a comparação com o n.º 4 do artigo 16.º do decreto-lei em vigor, esta proposta de lei, por um lado, elimina os cursos de licenciatura com a duração de um



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

ou dois anos, condicionados aos detentores do grau de bacharel ou de habilitação académica equiparada, e, por outro, adita os cursos de licenciatura ministrados através do sistema de créditos e os cursos de licenciatura com dois currículos principais (*double major*).

O n.º 4 do artigo 16.º da versão inicial prevê que, “Os cursos que conferem o grau de licenciado podem revestir as seguintes modalidades: 1) Cursos que contemplem a possibilidade de frequência de um programa integrado especial, constituído por duas partes nucleares, designadas por *major*, de dois cursos de licenciatura da mesma área científica; 2) Cursos ministrados de acordo com o sistema de créditos, devendo os estudantes concluir todas as disciplinas e obter as unidades de crédito necessárias à conclusão do curso, de acordo com o plano de estudos e a duração do curso; e 3) Cursos que tenham uma duração, em regra, não inferior a quatro anos lectivos.”

Em relação às três modalidades do grau de licenciado, segundo a apresentação do proponente, a primeira modalidade inclui as actuais licenciaturas que, em regra, são concluídas em quatro anos; a segunda modalidade inclui as licenciaturas que recorrem ao sistema de créditos, que nem sempre é necessário que sejam concluídas em quatro anos; se os estudantes forem mais empenhados, é possível concluí-las em dois anos e meio ou três anos; e a terceira modalidade inclui as licenciaturas com dois currículos principais.

Quanto aos cursos de licenciatura concebidos segundo o “sistema de ano lectivo”, a versão inicial prevê que “tenham uma duração, em regra, não inferior a quatro anos lectivos”, e entende-se por “ano lectivo”, o período de um ano, contado a partir da data fixada pela instituição de ensino superior para o início das actividades académicas¹²⁸.

¹²⁸ Vide alínea 3) do artigo 3.º da versão inicial e alínea 3) do artigo 2.º da versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Houve membros que solicitaram ao proponente que explicasse por que razão a duração é “em regra, não inferior a” quatro anos lectivos.

Segundo o proponente, se os cursos concebidos não recorrerem ao sistema de créditos, então, “em regra” não devem ser inferiores a quatro anos lectivos. No entanto, “em regra, não inferior a” significa que não se exclui a possibilidade de poderem ser inferiores a quatro anos. Até existem cursos de licenciatura ministrados no exterior com duração de um ano e meio, mas neste caso devem ser tratados através do sistema de garantia de qualidade.

Esta explicação do proponente despertou a atenção da Comissão, e foi discutida a necessidade de definir, na proposta de lei, um limite mínimo para a duração dos cursos de licenciatura do sistema de ano lectivo, especialmente porque os cursos de diploma de associado também têm uma “duração mínima de dois anos lectivos”¹²⁹.

O proponente complementou que, a intenção da alínea 3) do n.º 4 do artigo 16.º da versão inicial é manter alguma flexibilidade para a apreciação da criação de cursos por parte do Governo. Em regra é quatro anos, mas não se exclui a possibilidade de haver situações de três ou cinco anos. De qualquer modo, o Gabinete de Apoio ao Ensino Superior vai verificar a razoabilidade dos cursos a criar e também se as disciplinas estão conformes aos objectivos e à intenção da proposta de lei. Por outro lado, estes cursos têm de sujeitar-se aos procedimentos do sistema de garantia de qualidade, para se decidir se podem ser conferidos graus académicos.

Alguns membros da Comissão admitiram os esclarecimentos do proponente e concordaram que a norma deve ter alguma flexibilidade.

¹²⁹ Vide n.º1 do artigo 20.º da versão inicial e n.º1 do artigo 22.º da versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Entre as opiniões daqueles que manifestaram apoio, apontou-se que se faltar credibilidade aos cursos concebidos, as instituições não vão ministrá-los e os estudantes não os vão frequentar. Foi ainda apontado que se os cursos forem concebidos de forma demasiadamente restritiva, no futuro poderá afectar-se o reconhecimento dos cursos dos diferentes sistemas. Alguns membros que manifestaram o seu apoio sugeriram a possibilidade de se aditar algumas condições ou procedimentos especiais no articulado, a fim de assegurar que os cursos com duração inferior a quatro anos tenham a mesma qualidade.

Para além disso, como se utilizou o termo “duração” na versão inicial, no decurso da discussão sobre esta norma, mereceu atenção de alguns membros da Comissão a questão do número máximo de anos de frequência dos estudantes que adiam a conclusão de um curso.

Contudo, o proponente esclareceu a questão das diferenças entre a concepção dos cursos e a capacidade de aprendizagem dos estudantes. O n.º 4 do artigo 16.º da versão inicial regula a questão da concepção dos cursos. Em relação à duração máxima da frequência dos estudantes, a mesma é regulada pelo regime de prescrição previsto no artigo 29.º da versão inicial¹³⁰.

A Comissão entende que este aspecto deve ser claramente reflectido neste artigo, por forma a evitar que na sociedade seja induzida a ideia de que as exigências para a estruturação dos cursos são exigências de frequência dos estudantes.

¹³⁰ Artigo 31.º da versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures]

Na versão final da proposta de lei, a modalidade dos cursos ministrados segundo o “sistema de ano lectivo”, que estava prevista na alínea 3) da versão inicial passou a ser regulamentada na alínea 1), sem sofrer nenhuma alteração ao nível da redacção.

Quanto ao aditamento na proposta de lei dos cursos de licenciatura ministrados segundo o sistema de créditos, a versão inicial previa que “devendo os estudantes concluir todas as disciplinas e obter as unidades de crédito necessárias à conclusão do curso, de acordo com o plano de estudos e a duração do curso”.

[Handwritten notes and signatures]

Alguns membros da Comissão solicitaram ao proponente que prestasse esclarecimentos: todos os cursos ministrados segundo o sistema de créditos permitem aos alunos a antecipação da conclusão do curso? Como é tratada na proposta de lei a aplicação, em simultâneo, do sistema de créditos e do sistema de ano lectivo, ou seja, cursos que exigem a contagem de unidades de créditos e de anos lectivos? Por outro lado, em relação a alguns cursos existentes ministrados segundo o duplo sistema, no futuro, após a aprovação da proposta de lei, como é que será a respectiva transição? Será que vai haver uma transição imediata para os cursos que exigem só a contagem de unidades de créditos, e vai ser permitida a conclusão antecipada do curso? Ou será que apenas é permitida a conclusão antecipada dos novos cursos abertos que exigem só a contagem de unidades de créditos?

O proponente respondeu que, nos cursos ministrados segundo o sistema de créditos, faz-se a contagem das unidades de créditos e não dos anos lectivos. E não é exigido um número mínimo de anos de frequência, porque existe um sistema de dispensa de créditos. Actualmente, o máximo de créditos dispensado corresponde a um terço. Mas trata-se de uma solução preliminar, que se encontra ainda em fase de discussão. Pode haver possibilidade de se definir um número máximo de anos. Tudo isto será tratado através de um regulamento administrativo sobre o sistema de créditos, o qual vai definir um período transitório.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

Após a referida discussão, na versão final o proponente acabou por passar a modalidade de “sistema de créditos” da segunda alínea na versão inicial para a terceira alínea, e alterou ainda a expressão “devendo os estudantes concluir todas as disciplinas e obter as unidades de créditos necessárias à conclusão do curso, de acordo com o plano de estudos e a duração do curso” para “devendo os estudantes concluir todas as disciplinas e obter as unidades de crédito necessárias à conclusão do curso, de acordo com o respectivo plano de estudos”. Em relação ao “plano de estudos de um curso”, nos termos da nova alínea 7) do artigo 2.º da versão final, trata-se do conjunto organizado de unidades curriculares em que um estudante deve ser aprovado para obter um determinado grau académico ou para concluir um curso não conferente de grau.

— Em relação aos cursos de licenciatura ministrados segundo a modalidade de “duplo *major*”, na versão inicial a referida modalidade apresentava a seguinte redacção: “cursos que contemplem (...) um programa integrado especial, constituído por duas partes nucleares, designadas por *major*, de dois cursos de licenciatura da mesma área científica”. Nos termos do n.º 1 do artigo 21.º da versão inicial¹³¹, “*major*” é a “componente nuclear correspondente à formação especializada numa determinada área do saber de um curso de licenciatura ministrado de acordo com o sistema de créditos”.

Quanto à diferença entre “duplo *major*” e “dupla licenciatura”¹³², segundo as explicações do proponente e tendo em consideração a “Referência para a Criação do Sistema de Créditos do Ensino Superior” por este apresentada, ambos exigem a necessidade de serem ministrados de acordo com o sistema de créditos, mas o curso de licenciatura com “duplo *major*” exige que seja constituído por dois *majors* da

¹³¹ N.º1 do artigo 23.º da versão final.

¹³² Vide artigo 17.º da versão inicial e artigo 19.º da versão final.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

“mesma área científica”. Por exemplo, trata-se de curso de “duplo *major*” quando há frequência simultânea das partes nucleares dos cursos de licenciatura em gestão de empresas e em contabilidade. Os cursos de “dupla licenciatura” são cursos de licenciatura ministrados por “diferentes faculdades, escolas ou departamentos” da mesma instituição de ensino superior, em que nos próprios cursos há possibilidade de serem conferidos dois graus de licenciado. Por exemplo, trata-se de “dupla licenciatura” quando há frequência simultânea dos cursos de licenciatura em engenharia e em língua japonesa, que não são da mesma área científica. Para além disso, o número de créditos exigidos quer para o “duplo *major*” quer para a “dupla licenciatura” é diferente¹³³.

Em relação à modalidade de “duplo *major*”, a versão final altera o que estava previsto na alínea 1) da versão inicial, que passou a constar da alínea 2), e procedeu ainda ao ajustamento da redacção em língua chinesa da versão inicial.

O n.º 4 do artigo 18.º da versão final prevê que “Os cursos que conferem o grau de licenciado podem revestir as seguintes modalidades: 1) Cursos que tenham uma duração, em regra, não inferior a quatro anos lectivos; 2) Cursos que contemplem a possibilidade de frequência de um programa integrado especial, constituído por duas partes nucleares, designadas por *major*, de dois cursos de licenciatura da mesma área científica; e 3) Cursos ministrados de acordo com o sistema de créditos devendo os estudantes concluir todas as disciplinas e obter as unidades de crédito necessárias à conclusão do curso, de acordo com o respectivo plano de estudos.”

40.4. O n.º 5 do artigo 18.º da versão final prevê que os requisitos dos cursos ministrados segundo o “sistema de créditos” e a modalidade de “duplo *major*” são

¹³³ Vide Anexo à “Referência para a Criação do Sistema de Créditos do Ensino Superior”, apresentado pelo proponente.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

definidos no diploma que estabelece o regime do ensino superior ministrado de acordo com o sistema de créditos.

Quanto ao sistema de créditos aditado à proposta de lei e à definição do sistema de créditos por regulamento administrativo, as matérias que foram discutidas encontram-se reflectidas na parte da apreciação na generalidade deste parecer.

O n.º 5 do artigo 16.º da versão inicial prevê que “os requisitos dos cursos ministrados de acordo com o sistema de créditos referidos no número anterior são definidos no diploma que estabelece o regime do ensino superior ministrado de acordo com o sistema de créditos”.

Na versão final procedeu-se ao ajustamento, de natureza técnica, da referida disposição, que passou a ser “os requisitos dos cursos referidos nas alíneas 2) e 3) do número anterior são definidos no diploma que estabelece o regime do ensino superior ministrado de acordo com o sistema de créditos.”

40.5. O n.º 6 do artigo 18.º da versão final prevê que, “para a frequência de cursos que conferem o grau de licenciado em determinada área de formação, além das habilitações académicas necessárias podem ainda ser exigidos aos candidatos outros conhecimentos ou experiência profissional.”

Trata-se de uma disposição nova.

O n.º 6 do artigo 16.º da versão inicial previa que, “Para a frequência de cursos que conferem o grau de licenciado em determinada área de formação, além das habilitações académicas necessárias podem ainda ser exigidos aos candidatos outros conhecimentos ou experiência profissional.”



O proponente explicou, com exemplos, que os cursos em relação aos quais “podem ainda ser exigidos aos candidatos outros conhecimentos ou experiência profissional” são essencialmente alguns cursos de natureza técnica, por exemplo, artes, música, desporto, etc.

A versão final altera a redacção em língua chinesa da versão inicial para: “對修讀授予特定培訓領域的學士學位的課程，除可要求報讀者具有必需的學歷外，亦可要求其具有其他知識或專業經驗。”

41. Dupla licenciatura

A dupla licenciatura está regulamentada no artigo 19.º da versão final da proposta de lei.

Estabelecendo a comparação com o decreto-lei em vigor, trata-se de um artigo aditado pela proposta de lei.

41.1. O n.º 1 do artigo 19.º da versão final prevê que “os cursos de duplo grau de licenciatura são cursos de licenciatura, ministrados de acordo com o sistema de créditos por diferentes faculdades, escolas ou departamentos da instituição de ensino superior, que podem conferir dois graus de licenciado, permitindo aos estudantes a obtenção de um elevado grau de formação técnica e científica e maior capacidade para o exercício de actividades profissionais numa determinada área do saber.”

No n.º 1 do artigo 17.º da versão inicial já existia esta mesma disposição.

Quanto à discussão sobre o “sistema de créditos”, veja-se a parte relativa à apreciação na generalidade do presente parecer.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

No que toca às diferenças entre os cursos de “Duplo Grau de Licenciado” e os cursos de “Licenciatura com Dois Currículos Principais” (*Double Major Degree Program*)¹³⁴, segundo a explicação do proponente e tomando como referência o documento por si facultado e intitulado “Referência para a Criação do Sistema de Créditos do Ensino Superior”, exige-se que ambos os cursos sejam ministrados de acordo com o sistema de créditos, mas os cursos de “Duplo Grau de Licenciado” são cursos de licenciatura ministrados por “diferentes faculdades, escolas ou departamentos” duma mesma instituição de ensino superior, que podem conferir dois graus de licenciado. Por exemplo, quando se frequenta, ao mesmo tempo, os cursos de licenciatura em Engenharia e em Língua Japonesa, que dizem respeito a diferentes áreas científicas, é uma situação que recai no âmbito da “dupla licenciatura”. E quanto aos cursos de “Licenciatura com Dois Currículos Principais”, têm de ser compostos por dois *majors* pertencentes a “mesma área científica”, por exemplo, frequentar, ao mesmo tempo, as partes essenciais dos cursos de licenciatura em Gestão de Empresas e em Contabilidade, neste caso, considera-se como “*double major*”. Além disso, a “dupla licenciatura” e o “*double major*” têm diferentes exigências quanto aos créditos¹³⁵.

41.2. O n.º 2 do artigo 19.º da versão final dispõe que “podem candidatar-se à frequência de cursos de duplo grau de licenciatura os indivíduos que reúnam, cumulativamente, as seguintes condições: 1) Tenham concluído o primeiro ano de um curso de licenciatura com média de “Muito Bom” ou equivalente; 2) Tenham capacidades especiais para frequentar simultaneamente dois cursos, para o efeito reconhecidas pelo órgão competente em matéria pedagógica da unidade académica que ministra o respectivo curso; 3) Que o curso frequentado referido na alínea 1) e o curso de duplo grau de licenciatura a frequentar sejam ministrados de acordo com o sistema de créditos e nas faculdades, escolas ou departamentos da mesma instituição

¹³⁴ Vide alínea 1) do n.º 4 do artigo 16.º da versão inicial e alínea 2) do n.º 4 do artigo 18.º da versão final.

¹³⁵ Vide mapa anexado ao documento intitulado “Referência para a Criação do Sistema de Créditos do Ensino Superior”, apresentado pelo proponente.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large vertical line and several illegible signatures.

de ensino superior.”

Na versão inicial, o n.º 2 do artigo 17.º previa que “podem candidatar-se à frequência de cursos de duplo grau de licenciatura os indivíduos que reúnam, cumulativamente, as seguintes condições: 1) Tenham concluído o primeiro ano de um curso de licenciatura com média de Muito Bom; 2) Tenham capacidades especiais para frequentar simultaneamente dois cursos, para o efeito reconhecidas pelo conselho pedagógico da unidade académica que ministra o respectivo curso; 3) Que o curso frequentado referido na alínea 1) e o curso de duplo grau de licenciatura a frequentar sejam ministrados de acordo com o sistema de créditos e nas faculdades, escolas ou departamentos da mesma instituição de ensino superior.”

Uma vez que a versão inicial sugeria que os estudantes tivessem de, em primeiro lugar, passar pelo “primeiro ano de um curso de licenciatura” com média de Muito Bom, e depois é que reuniam condições para “se candidatar à frequência de cursos de duplo grau de licenciatura”, alguns membros da Comissão questionaram o seguinte: o curso de duplo grau de licenciatura é um curso especificamente criado ou equivale a dois cursos de licenciatura normais?

Segundo a justificação do proponente nas reuniões, na intenção original da proposta de lei não se pretende restringir a realização dos cursos de duplo grau de licenciatura a apenas um único modelo, portanto, a proposta de lei não define regras para a matéria em causa. Quanto ao modelo a adoptar, depende das próprias instituições de ensino superior, tendo em conta os recursos de que dispõem e a sua vontade.

O n.º 2 do artigo 17.º da versão inicial regulamentava apenas as condições que os estudantes deviam reunir para “se candidatar à frequência de cursos de duplo grau de licenciatura”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '3' and several illegible signatures.

Na versão final, o proponente alterou a condição de candidatura prevista na alínea 1) para “tenham concluído o primeiro ano de um curso de licenciatura com média de ‘Muito Bom’ ou equivalente”, assim como a expressão utilizada na alínea 2) de “conselho pedagógico” para “órgão competente em matéria pedagógica”. Além disso, na versão final também se procedeu ao ajustamento da redacção chinesa da alínea 3).

Em relação à alteração da expressão “conselho pedagógico” para “órgão competente em matéria pedagógica” na versão final, segundo a explicação do proponente, tal alteração demonstra que, em termos de conceito, o “órgão competente em matéria pedagógica” é diferente do “órgão científico-pedagógico” previsto na alínea 4) do n.º 1 do artigo 12.º da versão final. Cada instituição de ensino superior tem apenas um “órgão científico-pedagógico”, enquanto o “órgão competente em matéria pedagógica” é apenas para o próprio curso e não para as instituições no seu conjunto, sendo o “órgão competente em matéria pedagógica” da unidade académica que ministra o respectivo curso.

41.3. Os n.ºs 3 e 5 do artigo 19.º da versão final prevêm o seguinte: “3. A obtenção do duplo grau de licenciado depende do aproveitamento em todas as disciplinas e da aquisição das unidades de crédito necessárias à conclusão do curso, de acordo com o plano de estudos e respectiva duração, nelas se incluindo as unidades de créditos obtidas no primeiro ano do curso de licenciatura referido na alínea 1) do número anterior” e “5. As condições de acesso e conclusão, com aproveitamento, nos cursos conferentes de duplo grau de licenciatura constam do respectivo regulamento e são definidas de acordo com o diploma que estabelece o regime do ensino superior ministrado de acordo com o sistema de créditos”.

Na versão inicial, a redacção das disposições em causa era a seguinte: “3. A obtenção do duplo grau de licenciado depende do aproveitamento em todas as disciplinas e da aquisição das unidades de crédito necessárias à conclusão do curso, de acordo com o



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

plano de estudos e respectiva duração, nelas se incluindo as unidades de créditos obtidas no primeiro ano do curso de licenciatura referido na alínea 1) do n.º 2” e “5. As condições de acesso e aprovação nos cursos conferentes de duplo grau de licenciatura constam do respectivo regulamento e são definidas de acordo com o estabelecido no diploma que estabelece o regime do ensino superior ministrado de acordo com o sistema de créditos”.

Na versão final, a redacção foi aperfeiçoada.

41.4. O n.º 4 do artigo 19.º da versão final prevê que “sem prejuízo do disposto no n.º 7 do artigo 17.º, qualquer outro documento de titulação do curso de duplo grau de licenciatura contém apenas a respectiva designação para ser identificado, constando a referência às disciplinas realizadas somente no certificado de habilitações do curso”.

Na versão inicial, o n.º 4 do artigo 17.º dispunha que “O diploma do curso de duplo grau de licenciatura contém apenas a respectiva designação para ser identificado, constando a referência às disciplinas realizadas somente no certificado de habilitações do curso”.

Sobre a relação entre o n.º 4 do artigo 17.º e o n.º 8 do artigo 15.º, ambos da versão inicial, segundo o proponente, a dupla licenciatura, em si, é também licenciatura. Todas as licenciaturas deviam observar o disposto no n.º 8 do artigo 15.º. Teoricamente, quem concluísse a dupla licenciatura deveria ser excelente, por isso é que o n.º 4 do artigo 17.º previa um diploma extra do curso de duplo grau de licenciatura.

Na sequência da discussão supra mencionada, o proponente sugeriu clarificar a disposição em causa na versão final, prevendo que “sem prejuízo do disposto no n.º 7 do artigo 17.º, qualquer outro documento de titulação do curso de duplo grau de



licenciatura contém apenas a respectiva designação para ser identificado, constando a referência às disciplinas realizadas somente no certificado de habilitações do curso”.

42. Mestrado

O mestrado está regulamentado no artigo 20.º da versão final.

42.1. Os n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º da versão final prevêm respectivamente o seguinte:

“1. O grau de mestre é conferido após a conclusão e aprovação nos cursos de mestrado ministrados pelas instituições de ensino superior” e “2. O grau de mestre comprova um nível aprofundado de conhecimentos e competências para os desenvolver numa determinada área de especialização e demonstra a capacidade de compreensão e resolução de problemas em contextos alargados e multidisciplinares relacionados com a sua área de especialização”.

A proposta de lei actualizou a redacção e o teor dos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º do decreto-lei em vigor, e deixou de dispor que a realização dos cursos de mestrado se limita às universidades e às instituições universitárias.

Na versão inicial, os n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º previam o seguinte: “1. O grau de mestre é conferido após a conclusão e aprovação nos cursos de pós-graduação para tal fim ministrados pelas instituições de ensino superior” e “2. O grau de mestre é conferido a quem demonstrar deter certo nível de conhecimentos e capacidade para os desenvolver e aprofundar, nomeadamente em contexto de investigação numa determinada área de especialização, bem como demonstrar deter a capacidade de compreensão e resolução de problemas em contextos alargados e multidisciplinares relacionados com a sua área de especialização”.

Uma vez que ambos os números previam situações em que “o grau de mestre é



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

conferido”, a Comissão lançou uma discussão sobre a relação entre eles.

Segundo a justificação do proponente, existia entre estes dois números uma relação de complementaridade, ou seja, para obter o grau académico em causa, era necessário, pelo menos, satisfazer as exigências previstas no n.º 1, e o conteúdo do curso em causa tinha de observar o disposto no n.º 2. O n.º 2 não referia a atribuição de graus honoríficos, mas sim visava, principalmente, regulamentar os programas pedagógicos, e definia as exigências mínimas que cada instituição devia cumprir ao ministrar e conceber novos cursos e ao elaborar os respectivos programas pedagógicos. O proponente afirmou que as disposições em causa podiam ser ajustadas ao nível técnico.

Por outro lado, a Comissão também trocou opiniões com o proponente quanto ao conceito de “cursos de pós-graduação” previsto no n.º 1 do artigo 18.º da versão inicial, o qual poderia abranger outros cursos além dos cursos de mestrado.

Na sequência disso, o proponente alterou as disposições em causa da versão inicial para os n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º da versão final: “1. O grau de mestre é conferido após a conclusão e aprovação nos cursos de mestrado ministrados pelas instituições de ensino superior” e “2. O grau de mestre comprova um nível aprofundado de conhecimentos e competências para os desenvolver numa determinada área de especialização e demonstra a capacidade de compreensão e resolução de problemas em contextos alargados e multidisciplinares relacionados com a sua área de especialização”.

42.2. O n.º 3 do artigo 20.º da versão final da proposta prevê que “a designação do curso de mestrado é a que consta do plano de estudos do respectivo curso e deve corresponder à respectiva especialidade, área científica e ramo de conhecimento.”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

V
A. S. [Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

Estabelecendo uma comparação com o n.º 3 do artigo 17.º do decreto-lei vigente, este estipula que “as designações dos cursos de mestrado serão fixadas no diploma legal da sua criação, de acordo com os correspondentes ramos de conhecimento que constituam objecto da escola que os realiza, acrescentando-se a especialidade em que forem efectuados.”

O n.º 3 do artigo 18.º da versão inicial previa que “a designação do curso de mestrado tem que corresponder à respectiva área científica e constar do despacho de aprovação e reconhecimento do respectivo curso, devendo a especialidade do curso ser compatível com o ramo de conhecimento objecto da unidade académica em que é ministrado.”

— Alguns membros da Comissão manifestaram que a expressão da versão inicial era relativamente mais complexa, portanto, na versão final, o proponente simplificou e alterou a disposição em causa para “a designação do curso de mestrado é a que consta do plano de estudos do respectivo curso e deve corresponder à respectiva especialidade, área científica e ramo de conhecimento.”

42.3. Os n.ºs 4, 5 e 7 do artigo 20.º da versão final prevêm, respectivamente, que “4. O curso de mestrado tem a duração mínima de 18 meses, devendo a duração da parte curricular corresponder, em regra, a um mínimo de 12 meses e a um máximo de 24 meses.”; “5. Nos termos previstos no plano de estudos e respectivas normas regulamentares, a aprovação no curso de mestrado, após o termo da parte curricular, pode estar condicionada à elaboração e apresentação para discussão pública de uma dissertação escrita de natureza científica, original e especialmente realizada para tal fim, à elaboração de um relatório de projecto original ou à apresentação de um relatório final após o estágio profissional.”; e que “7. A dissertação, relatório de projecto ou relatório final de estágio referidos no n.º 5 são apresentados no prazo a definir pela instituição de ensino superior, não inferior a seis meses, sem prejuízo da



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

possibilidade de apresentação antecipada por iniciativa do mestrando.”

O n.º4 do artigo 17.º do decreto-lei vigente só prevê que “Os cursos de mestrado deverão corresponder a um mínimo de doze meses e a um máximo de vinte e quatro meses de escolaridade de matéria especializada, devendo ainda incluir a crítica e defesa de uma dissertação original e especialmente escrita para o efeito.”

Nos n.ºs 4 e 5 do artigo 18.º da versão inicial sugeria-se a regulação seguinte: “4. O curso de mestrado tem a duração mínima de 18 meses, devendo a duração da parte curricular corresponder, em regra, a um mínimo de 12 meses e a um máximo de 24 meses.” e “5. Nos termos previstos nas respectivas normas regulamentares, a aprovação no curso de mestrado, após o termo da parte curricular, pode estar condicionada à elaboração e apresentação para discussão pública de uma dissertação escrita de natureza científica, original e especialmente realizada para este fim, à elaboração de um relatório de projecto original, ou à apresentação de um relatório final após o estágio profissional, devendo esses documentos ser apresentados em prazo não inferior a seis meses, a definir pela instituição de ensino superior.”

Os membros da Comissão levantaram dúvidas quanto à disposição “o curso de mestrado tem a duração mínima de 18 meses, devendo a duração da parte curricular corresponder, em regra, a um mínimo de 12 meses e a um máximo de 24 meses” e quanto à dissertação e o relatório deverem “ser apresentados em prazo não inferior a seis meses, a definir pela instituição de ensino superior”. Especialmente porque, nos termos da proposta sugerida na versão inicial, parece que os estudantes não podem antecipar a conclusão e a apresentação da tese, e o curso também não pode terminar mais cedo quando os estudantes antecipam a apresentação da tese.

Relativamente a esta questão, segundo os esclarecimentos do proponente, o n.º 4 do artigo 18.º da versão inicial refere que todo o curso de mestrado tem a duração



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

mínima de 18 meses. O curso abrange, de um modo geral, duas partes, isto é, a parte curricular e a parte da dissertação, e a duração da parte curricular corresponde, em regra, a um mínimo de 12 meses e a um máximo de 24 meses. Parece que não é muito apropriado a parte curricular ter apenas a duração de 1 ou dois meses e o restante tempo ser todo destinado à tese. Quanto ao “prazo não inferior a seis meses” previsto no n.º 5 do artigo 18.º da versão inicial, a intenção original é: a instituição de ensino superior define concretamente este prazo e informa os estudantes sobre este prazo, contado a partir do anúncio dos temas, mas a instituição não pode exigir aos estudantes a entrega da tese dentro de, por exemplo, um ou três meses a contar do anúncio dos temas, tem de lhes proporcionar um prazo não inferior a seis meses para a preparação da dissertação, no sentido de assegurar os direitos e interesses dos estudantes. Contudo, isto não impede que os estudantes antecipem a conclusão e a entrega da sua tese, uma vez que a respectiva disposição destina-se a regular as instituições e não os estudantes.

Na versão final da proposta, a última parte do n.º 5 da versão inicial – “devendo esses documentos ser apresentados em prazo não inferior a seis meses, a definir pela instituição de ensino superior” – foi retirada, de forma independente, pelo proponente, e passou a estar prevista no novo n.º 7. O referido n.º 7 para além de prever que “a dissertação, relatório de projecto ou relatório final de estágio referidos no n.º 5 são apresentados no prazo a definir pela instituição de ensino superior, não inferior a seis meses,” salienta ainda o seguinte: “sem prejuízo da possibilidade de apresentação antecipada por iniciativa do mestrando”.

O n.º 5 do artigo 18.º da versão inicial é diferente do disposto na legislação vigente. A proposta de lei estipula três formas para “a aprovação no curso de mestrado”. Pode exigir-se aos estudantes a “elaboração e apresentação para discussão pública de uma dissertação escrita de natureza científica, original”, a “elaboração de um relatório de projecto original” ou a “apresentação de um relatório final após o estágio



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'F' at the top, a checkmark, and several illegible signatures.

profissional”.

A proposta de lei acrescentou a forma de elaboração de relatório para a conclusão do curso de mestrado, matéria que foi alvo de uma ampla discussão da Comissão e do proponente. Quanto à situação da discussão sobre esta matéria, pode ser encontrada neste parecer na parte da apreciação na generalidade sobre os cursos com finalidade de “investigação” e de “ensino”.

Na versão final mantiveram-se as referidas três formas para a aprovação no curso de mestrado, foi apenas alterada a expressão “nos termos previstos nas respectivas normas regulamentares” que passou a “nos termos previstos no plano de estudos e respectivas normas regulamentares” e procedeu-se ao ajustamento da redacção da versão inicial em língua chinesa.

42.4. O n.º 6 do artigo 20.º da versão final prevê que “a elaboração da dissertação, do relatório de projecto ou de estágio e a realização do estágio são orientadas por um dos seguintes professores: 1) Professor da própria instituição ou de outra instituição, habilitado com o grau de doutor, na respectiva área científica; 2) Professor catedrático, professor associado ou com designação equivalente, não habilitado com o grau de doutor na respectiva área científica, mediante validação prévia pelo órgão científico-pedagógico da instituição de ensino superior que ministra o curso.”

Nos termos do n.º 5 do artigo 17.º do decreto-lei vigente, “a preparação da dissertação deverá ser orientada por um professor da escola em que se realize o curso ou por um professor de outra escola superior, do Território ou fora do Território, habilitado com o doutoramento na área científica a que respeita a dissertação.”

O n.º 6 do artigo 18.º da versão inicial sugeria que “a elaboração da dissertação ou do relatório de projecto e a realização do estágio são orientadas por professor habilitado



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

com o grau de doutor na área científica a que respeitam, ou por professor catedrático ou associado, da unidade académica que ministra o curso, podendo ainda ser orientadas por professores de outras instituições de ensino superior, habilitados com o grau de doutor na respectiva área científica.”

Na discussão da versão inicial, alguns membros da Comissão sugeriram que o proponente definisse, na proposta de lei, disposições complementares sobre a classificação e as exigências da qualificação de professor catedrático, associado, auxiliar e assistente.

Segundo a resposta do proponente, os critérios de classificação sobre a designação funcional de professor catedrático, associado, auxiliar e assistente têm implicações com o estatuto de pessoal, que é definido por iniciativa das instituições. O estatuto de pessoal das instituições públicas é aprovado através de lei, nos termos da Lei n.º 13/2009.

Para além disso, a proposta de lei prevê que os professores de “outras instituições de ensino superior” podem orientar a dissertação de mestrado. Quanto a isto, segundo os esclarecimentos do proponente, a dissertação de mestrado, independentemente de ser orientada por qualquer pessoa, tem de passar por uma discussão pública, portanto, o processo a seguir é igual.

Na versão final, o proponente recorreu a alíneas para definir, com mais clareza, as exigências da qualificação do professor que orienta a dissertação de mestrado. Ao professor não habilitado com o grau de doutor na respectiva área científica é exigida a “validação prévia pelo órgão científico-pedagógico da instituição de ensino superior que ministra o curso”, e a posse da designação funcional de “professor catedrático, professor associado ou com designação equivalente”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

42.5. O n.º 8 do artigo 20.º da versão final prevê que “podem candidatar-se à frequência de cursos de mestrado os indivíduos habilitados com o grau de licenciado ou com habilitação académica equiparada, reconhecida para efeitos de prosseguimento de estudos pelo órgão científico-pedagógico da instituição de ensino superior que ministra o curso, podendo ainda ser exigidos outros conhecimentos ou experiência profissional.”

Nos termos do n.º 6 do artigo 17.º do decreto-lei vigente, “à inscrição nos cursos de mestrado terão acesso os licenciados ou a eles equiparados para efeitos de prosseguimento de estudos, conforme decisão do órgão científico-pedagógico da respectiva instituição.”

O n.º 7 do artigo 18.º da versão inicial previa que “podem candidatar-se à frequência de cursos de mestrado os indivíduos habilitados com o grau de licenciado ou com habilitação académica equiparada e reconhecida para o efeito pelo órgão científico da instituição de ensino superior que ministra o curso, podendo ainda ser exigidos outros conhecimentos ou experiência profissional.”

O proponente prestou esclarecimentos relativamente ao aditamento na proposta de lei da disposição sobre “podendo ainda ser exigidos outros conhecimentos ou experiência profissional”, e apontou que a referida disposição tem implicações com os requisitos técnicos, por exemplo, na candidatura à frequência do curso de mestrado em Música, podem ser exigidos conhecimentos ou experiência profissional na respectiva área.

Na versão final, para além do ajustamento da redacção em língua chinesa, o proponente alterou a expressão “órgão científico” para “órgão científico-pedagógico”, e recorreu à expressão “para efeitos de prosseguimento de estudos” para tornar mais clara a expressão “para o efeito”.



43. Doutoramento

O doutoramento encontra-se previsto no artigo 21.º da versão final.

43.1. Os n.ºs 1 e 2 do artigo 21.º da versão final prevêm que: “1. O grau de doutor é conferido após a conclusão do curso e aprovação nas provas de doutoramento.”; “2. O grau de doutor comprova a capacidade de realizar uma investigação significativa e original, que inclui a sua concepção, planeamento e adaptação, respeitando as exigências impostas pelos padrões de qualidade e integridade académicas, bem como as competências de análise crítica, avaliação e síntese de ideias novas e complexas, e a capacidade para comunicar com os seus pares, a comunidade académica e a sociedade em geral sobre a área de especialização.”

— O n.º 1 do artigo 18.º do decreto-lei em vigor prevê que: “O grau de doutor é conferido pelas Universidades e comprova alto nível cultural e aptidão para a investigação científica em determinado ramo do saber.”

O n.º 1 do artigo 19.º da versão inicial previa que: “O grau de doutor é conferido a quem demonstrar a capacidade de realizar uma investigação significativa e original, que inclui a sua concepção, planeamento, adaptação, respeitando as exigências impostas pelos padrões de qualidade e integridade académicas, bem como as competências de análise crítica, avaliação e síntese de ideias novas e complexas e a capacidade para comunicar com os seus pares, a comunidade académica e a sociedade em geral sobre a área de especialização.”

Houve membros da Comissão que entenderam que as exigências das situações em que “o grau de doutor é conferido”, previstas na versão inicial, são demasiadas vagas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Por isso, o proponente sugeriu aditar um novo n.º 1 na versão final, para prever os pressupostos para conferir o grau de doutor, e ao mesmo tempo alterar o n.º 1 da versão inicial que agora passa a n.º 2, para determinar as capacidades comprovadas pelo grau de doutor conferido.

43.2. O n.º 3 do artigo 21.º da versão final prevê que: “A designação do curso de doutoramento é a que consta do plano de estudos do respectivo curso e deve corresponder à respectiva especialidade, área científica e ramo de conhecimento.”

O n.º 2 do artigo 18.º do decreto-lei em vigor prevê que: “O grau de doutor é designado de acordo com os correspondentes ramos do conhecimento que constituam o objecto da escola onde é conferido, acrescentando-se a especialidade sobre que incidiram as provas.”

O n.º 2 do artigo 19.º da versão inicial previa que: “A designação do curso de doutoramento na carta doutoral deve corresponder à respectiva área científica, ramo de conhecimento, designação e finalidade de investigação ou de ensino ou tal como consta do despacho de aprovação e reconhecimento do curso, conforme o caso.”

Em relação à “finalidade de investigação ou de ensino”, as matérias que foram discutidas encontram-se reflectidas na parte da apreciação na generalidade deste parecer. E na versão final eliminou-se a expressão “finalidade de investigação ou de ensino”.

43.3. O n.º 4 do artigo 21.º da versão final prevê que: “O curso de doutoramento tem, em regra, a duração de três anos lectivos.”

Estabelecendo a comparação com o decreto-lei em vigor, esta disposição foi aditada à proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Na versão inicial, o n.º 3 do artigo 19.º previa também o seguinte: “O curso de doutoramento tem, em regra, a duração de três anos lectivos.”

A respectiva discussão incidiu essencialmente sobre se devia ser alterada a expressão “em regra, a duração de três anos lectivos” para “no mínimo, a duração de três anos lectivos”.

Houve quem apontasse que a proposta de lei utiliza diferentes critérios para os diversos cursos do ensino superior, prevê que: uma das modalidades dos cursos de licenciatura são os cursos que tenham uma duração “em regra, não inferior a” quatro anos lectivos; o curso de mestrado tem a duração “mínima” de 18 meses; os cursos de diploma de associado têm a duração “mínima” de dois anos lectivos. E em relação aos cursos de doutoramento, a proposta de lei prevê que têm “em regra, a duração de três anos lectivos”. Isto significa que o curso pode ser concebido com duração superior ou inferior a três anos lectivos.

O proponente manifestou a possibilidade de ponderar a alteração da redacção para “tem, em regra, a duração mínima” de três anos lectivos. Mas ter em regra três anos significa que há possibilidade de ser longo ou curto, mas tem de haver fundamento. Quanto à definição de uma duração máxima para os cursos de doutoramento, constata-se, então, que há países e regiões onde não existe regulamentação sobre esta matéria. Na versão final, o proponente manteve a disposição da versão inicial.

43.4. Na versão final, o artigo 21.º estipula, nos seus n.ºs 5 e 6, o seguinte: “5. as provas de doutoramento para a obtenção do grau de doutor referidas no n.º 1, incluem a elaboração, apresentação e discussão pública de uma tese escrita original e especialmente elaborada para tal fim, adequada à natureza do ramo de conhecimento ou da especialidade” e “6. A obtenção do grau de doutor pode ainda estar



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the letters 'BY' and 'Z' at the top, and several illegible signatures below.

condicionada, para além do disposto no número anterior, à aprovação em todas as áreas de avaliação que constem do plano de estudos do curso de doutoramento”.

O artigo 18.º do vigente decreto-lei prevê, nos seus n.ºs 3 e 4, o seguinte: “3. A obtenção de grau de doutor está condicionada à aprovação em provas de doutoramento que incluem a crítica e defesa de uma dissertação original e especialmente escrita para o efeito” e “4. A concessão de grau de doutor pode ainda estar condicionada, para além do disposto no número anterior, à aprovação em monografias, seminários e estágios que estejam previstos em plano de estudos de cursos para tal fim realizados por iniciativa do órgão de gestão científica da respectiva escola universitária”.

O n.º 4 e o n.º 5 do artigo 19.º da versão inicial chegaram a propor que “4. A obtenção do grau de doutor está condicionada à aprovação nas provas de doutoramento que incluem a elaboração, apresentação e discussão pública de uma tese escrita original e especialmente elaborada para este fim, adequada à natureza do ramo de conhecimento ou da especialidade” e “5. A obtenção do grau de doutor pode ainda estar condicionada, para além do disposto no número anterior, à aprovação em todas as áreas de avaliação que constem do plano de estudos do curso de doutoramento”.

Em sede de discussão na especialidade, de entre os membros, houve quem manifestasse a sua pretensão de o proponente clarificar as formas para a realização da “discussão pública”, prevista no n.º 4 do artigo 19.º da versão inicial, e o grau da publicidade exigida pela proposta de lei.

Segundo as afirmações do proponente, a disposição em causa recai, principalmente, sobre a transparência, tratando-se de uma disposição de princípio. Quanto às formas e práticas, em concreto, da publicidade, cabe então às instituições defini-las. Por exemplo, é também uma forma de publicidade caso se limite o debate só ao âmbito da



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

instituição respectiva. Mesmo que isto seja público perante a sociedade, em termos práticos, não se deixa os cidadãos colocarem questões, pois tal, geralmente, compete aos professores do júri respectivo. Se a instituição estipular que todos os indivíduos podem colocar questões ao examinando, então, isto é porque a instituição pretende aumentar o desafio, no entanto, normalmente não se faz assim.

Houve membros que questionaram o “pode ainda” constante do n.º 5 do artigo 19.º da versão inicial, apontando que os requisitos para a obtenção do grau de doutor devem ser regulados de forma uniformizada, e não definidos pelas próprias instituições. Foi então sugerido que a proposta de lei definisse, claramente, que os estudantes devem publicar um determinado número de teses para poderem obter o grau de doutor, com vista ao aumento da competitividade dos cursos locais.

— Segundo a resposta do proponente às referidas sugestões, não obstante a possibilidade de tal ser exigido por algumas instituições, parece que no Interior da China não existe uma norma legal que preveja a publicação da tese em revistas académicas como necessária à obtenção do grau de doutor.

O proponente também chegou a explicar que o n.º 4 e o n.º 5 do artigo 19.º da versão inicial envolviam dois tipos diferentes de curso de doutoramento. O n.º 4 refere-se ao curso de doutoramento com finalidade de investigação, sendo que, neste caso, é necessário elaborar uma tese escrita original. Quanto ao n.º 5, este refere-se ao tipo de finalidade de ensino, assim, para além da elaboração de uma tese escrita original, pode ainda recorrer-se, com vista à obtenção do grau de doutor, a uma outra forma, isto é, a conclusão, com aprovação em avaliação, de um plano de estudo do curso respectivo.

De facto, a versão final da proposta de lei eliminou todas as referências à categorização dos cursos com “finalidade de investigação” e com “finalidade de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

ensino”. Apesar disto, as disposições dos n.ºs 4 e 5 do artigo 19.º da versão inicial continuam a ser, basicamente, mantidas.

43.5. No n.º 7 do artigo 21.º da versão final consagra-se “*Os doutorandos, após autorização da instituição de ensino superior, podem escolher o orientador do trabalho de investigação de entre professores habilitados com o grau de doutor na área da respectiva especialidade, professores catedráticos, professores associados ou com designação equivalente.*”

No n.º 5 do artigo 18.º do decreto-lei vigente consagra-se “*Os candidatos ao doutoramento escolherão o orientador do trabalho de investigação de entre professores da área da respectiva especialidade, habilitado com doutoramento.*”.

— A redacção sugerida para o n.º 6 do artigo 19 da versão inicial era “*Os doutorandos, após autorização da instituição de ensino superior, podem escolher o orientador do trabalho de investigação de entre professores catedráticos, da área da respectiva especialidade, habilitados com o grau de doutor ou com habilitação académica equiparada.*”.

Na versão inicial consagrava-se que só os “professores catedráticos” com grau académico de doutor ou com habilitação académica equiparada na área da respectiva especialidade é que estavam qualificados para o desempenho do papel de orientador de dissertação de doutoramento, o que é diferente da exigência “dos professores” no decreto-lei vigente. Houve membros da Comissão que solicitaram ao proponente esclarecimentos sobre a intenção original da respectiva disposição, referindo, ao mesmo tempo, que a proposta de lei não estabelece a regulação da categoria de professor catedrático, professor associado, professor auxiliar e assistente, nem as exigências das respectivas qualificações. Hoje em dia, a nível internacional, em alguns locais também se exige apenas como qualificação o grau de doutor para se



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

poder de imediato desempenhar o papel de orientador de dissertação de doutoramento, independentemente de se ser professor catedrático, professor associado ou até mesmo assistente.

Quanto à referida opinião, o proponente respondeu que a intenção na versão inicial é, de facto, indicar um “professor catedrático”. Mas dado que agora, no funcionamento das instituições, normalmente os “professores associados” e alguns “professores assistentes” que têm capacidade relativamente forte de investigação podem, após consentimento do conselho académico, orientar também estudantes de doutoramento, e tomando como referência outras regiões, nem sempre se exige, necessariamente, um “professor catedrático”, por isso, o proponente concordou em ponderar se ia ou não proceder, novamente, a ajustamentos.

Para além disso, a discussão das respectivas disposições da versão inicial também envolveu o doutorado da finalidade de ensino e os professores que ingressam, através do mecanismo do n.º 3 do artigo 22.º da versão inicial¹³⁶, nos trabalhos pedagógico-didáticos do ensino superior, se estes podem ou não assumir os trabalhos de orientação.

Quanto ao n.º 7 do artigo 21.º da versão final, o proponente sugeriu o seguinte: após autorização da instituição de ensino superior, os estudantes de doutoramento podem não só escolher o orientador do trabalho de investigação de entre “professores habilitados com o grau de doutor na área da respectiva especialidade”, mas também escolher o orientador de entre os “professores catedráticos, professores associados ou com designação equivalente”, independentemente de estes professores catedráticos, professores associados ou com designação equivalente estarem habilitados, ou não, com o grau de doutor na área da respectiva especialidade.

¹³⁶ N.º 3 do artigo 24.º da versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the number '11' and several illegible signatures.

Quanto à referida alteração, parte dos membros da Comissão afirmaram o seu apoio, considerando que isto estava relacionado com alguns factores históricos. No passado, ao nível jurídico, não se verificava claramente, preto no branco, a exigência do grau de doutor para se poder ser professor catedrático ou associado. Agora, na prática, existem na Universidade Macau assistentes que orientam estudantes de doutoramento, e também existem professores catedráticos sem grau de doutor que orientam doutorandos. Portanto, as disposições da proposta de lei deveriam ser pragmáticas, e o mais importante é controlar a qualidade.

Os membros com diferentes perspectivas consideram que o grau académico só clarifica o nível da habilitação académica, não pode explicar as capacidades pedagógico-didácticas. Só a designação da função é que é suficiente para esclarecer as capacidades, experiência e qualificação profissional. Por isso, sugeriram que para o desempenho de orientador de dissertação se exigisse necessariamente a posse de determinada designação da função, por exemplo, ser professor catedrático ou associado.

Mas, houve membros que expressaram dúvidas quanto ao mero recurso à designação para resolver a questão de se poder, ou não, desempenhar o papel de orientador, adiantando ainda que a designação não tem a ver com a capacidade do próprio orientador. Algumas pessoas preferem não ser professores catedráticos, uma vez que estes têm de escrever artigos todos os anos, e outras pessoas não conseguem ser professores catedráticos ou professores associados só por causa de na estrutura respectiva não existirem vagas.

Para além da referida discussão, quanto à redacção das disposições da versão final, houve membros que questionaram o rigor da referência “*professores habilitados com o grau de doutor na área da respectiva especialidade*”, adiantando que a expressão



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

permite ser interpretada no sentido de sempre que se detenha grau de doutor, assim, professores das escolas secundárias também podem desempenhar o papel de orientador de dissertação de doutorandos.

43.6. O n.º 8 do artigo 21.º da versão final prevê que: “Podem candidatar-se à frequência de cursos de doutoramento os indivíduos habilitados com o grau de mestre ou com habilitação académica equiparada, reconhecida para efeitos de prosseguimento de estudos pelo órgão científico-pedagógico da instituição de ensino superior que ministra o curso, e ainda os licenciados com classificação de ‘Muito Bom’.”

O n.º 6 do artigo 18.º do decreto-lei vigente prevê que: “Podem candidatar-se ao grau de doutor os indivíduos habilitados com o grau de mestre ou habilitação equivalente e ainda os licenciados com informação final mínima de «Bom» ou habilitação académica equivalente a esta e legalmente reconhecida.”

O n.º 7 do artigo 19.º da versão inicial previa que: “Podem candidatar-se à frequência de cursos de doutoramento os indivíduos habilitados com o grau de mestre ou com habilitação académica equiparada, e ainda os licenciados com classificação de Muito Bom.”

Ou seja, para a candidatura directa dos licenciados ao doutoramento, a proposta de lei alterou a classificação de “Bom” exigida pelo decreto-lei vigente para “Muito Bom”.

Na discussão na especialidade, houve membros da Comissão que se mostraram preocupados com a venda de graus académicos. Pelo que, sugeriram prever um regime para os candidatos ao doutoramento, entendendo, nomeadamente, que os respectivos critérios e procedimentos ficassem previstos expressamente na proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the top right corner]

Segundo o proponente, a razão que motivou a permissão da candidatura dos licenciados ao doutoramento foi, por um lado, manter a continuidade desta norma que já vem do decreto-lei vigente, e, por outro lado, por se ter ponderado que os cursos integrados de mestrado e doutoramento já têm, na prática, o nível de doutoramento. Entretanto, a classificação de “Muito Bom” é muito difícil de quantificar, porque existem divergências entre as diferentes instituições nesta matéria.

Para a versão final desta norma, o proponente sugeriu a alteração da redacção para: “Podem candidatar-se à frequência de cursos de doutoramento os indivíduos habilitados com o grau de mestre ou com habilitação académica equiparada, reconhecida para efeitos de prosseguimento de estudos pelo órgão científico-pedagógico da instituição de ensino superior que ministra o curso, e ainda os licenciados com classificação de ‘Muito Bom’.”

43.7. Em relação ao grau de doutor, é ainda de salientar que a proposta de lei eliminou o n.º 7 do artigo 18.º do decreto-lei vigente, que prevê que: “O Governador fixará por portaria, sob proposta do órgão científico-pedagógico da Universidade, as diferentes especialidades sobre as quais poderá ser admitido o doutoramento em cada escola.”

Quanto ao n.º 8 do artigo 18.º do decreto-lei vigente que prevê que: “As Universidades poderão conferir o grau de doutor «honoris causa» a individualidades eminentes do Território ou de fora dele, nos termos a definir nos respectivos estatutos.”, foi aditado, após adequados ajustamentos, no artigo que estipula os “Graus académicos, diplomas, certificados e títulos” da proposta de lei¹³⁷.

43.8. Houve membros da Comissão que colocaram a questão do pós-doutorado.

¹³⁷ N.ºs 6 e 7 do artigo 15.º da versão inicial da proposta de lei e n.ºs 5 e 6 do artigo 17.º da versão final da proposta de lei.



Handwritten notes and signatures in the right margin, including a large vertical line and several scribbles.

Segundo a explicação do proponente, pós-doutorado não é grau académico em nenhum lugar do mundo, é um indivíduo que terminou o doutoramento e continua a fazer pesquisa sob a orientação de um professor, e que não precisa de dar aulas. Este é que é o chamado pós-doutorado.

44. Diploma de associado

Em relação ao diploma de associado, o artigo 22.º da versão final prevê que “1.Os cursos de diploma de associado são cursos com a duração mínima de dois anos lectivos, ministrados de acordo com o sistema de créditos. 2.Os cursos de diploma de associado são ministrados e estruturados nos termos do diploma que estabelece o regime do ensino superior ministrado de acordo com o sistema de créditos e demais legislação aplicável. 3. Quem concluir, com aproveitamento, o curso de diploma de associado pode requerer a frequência no terceiro ano de um curso de licenciatura do mesmo ramo de conhecimento a que corresponde o diploma, desde que lhe seja reconhecida equivalência para esse efeito pela instituição de ensino superior”.

Em comparação com o decreto-lei vigente, o diploma de associado é um regime inovador.

A proposta de lei cria um novo “diploma de associado” e um novo “sistema de créditos”. Quanto ao ponto de situação da discussão sobre esta matéria, ver parte da apreciação na generalidade deste parecer.

44.1. Em relação à epígrafe do artigo 20.º da versão inicial, “cursos de diploma de associado”, alguns membros sugeriram que se alterasse o termo “diploma de associado” para “diploma superior”.

Segundo a resposta do proponente, a utilização, noutros lugares do mundo, do termo



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten marks and signatures on the right side of the page]

“diploma superior” é demasiadamente abusiva, portanto, é mais adequado manter-se na proposta de lei o termo de “diploma de associado”.

Na versão final, a epígrafe do artigo 22.º mantém o termo “diploma de associado”, mas foi eliminado o termo “cursos”, com vista a assegurar a uniformidade lógica dos artigos 17.º a 22.º da versão final.

44.2. Na versão inicial, os cursos de diploma de associado eram os “com a duração mínima de dois anos lectivos” e “ministrados de acordo com o sistema de créditos”. Em relação a esta concepção de cursos dualista, houve quem tivesse levantado dúvidas, designadamente sobre a permissão de graduação antecipada dos estudantes.

Segundo o proponente, a proposta de lei exige que o diploma de associado seja organizado de acordo com o sistema de créditos, porque foi tido em consideração que a utilização do sistema de créditos facilita a equivalência e o reconhecimento. A proposta de lei exige simultaneamente que os cursos tenham uma duração mínima de dois anos lectivos, mas, normalmente, a duração é de dois anos. Isto depende, principalmente, do conteúdo dos cursos e dos programas pedagógicos .

Seja como for, segundo o proponente, a concepção de cursos e a capacidade de aprendizagem dos estudantes são questões diferentes. Especialmente quanto aos cursos de diploma de associado, o proponente afirmou que esse regime permitia aos estudantes, designadamente aos que têm já rica experiência profissional, a obtenção do diploma de associado no prazo de um ano e tal, através da forma de isenção de créditos.

Na versão final mantém-se a respectiva disposição, incluindo a sua redacção.

44.3. Além disso, em relação aos efeitos do diploma de associado, a versão inicial



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the right margin, including a large '1' at the top, several illegible signatures, and a vertical line on the far right.

previa o seguinte: “quem concluir o curso de diploma de associado pode requerer a frequência do terceiro ano de um curso de licenciatura do mesmo ramo de conhecimento a que corresponde o diploma, desde que lhe seja reconhecida equivalência para esse efeito pela instituição de ensino superior.”

Quanto à referida disposição, alguns membros da Comissão questionaram o seguinte: não há uma ligação automática entre o mecanismo de acesso ao ensino sugerido na proposta de lei e o terceiro ano da universidade, exigindo-se, concretamente, a apreciação e o reconhecimento da instituição para o estudante poder prosseguir estudos.

Além disso, com base nas soluções sugeridas na proposta de lei, houve ainda membros que solicitaram ao proponente esclarecimentos sobre o prosseguimento de estudos do diploma de associado, se este está vinculado por algum prazo de validade.

Segundo o proponente, o sistema de prosseguimento de estudos do diploma de associado é igual aos sistemas de prosseguimento do grau de licenciado para o grau de mestre, e do grau de mestre para o grau de doutor. Isto depende, principalmente, dos critérios de admissão da própria instituição. As instituições têm autonomia no respeitante à admissão de estudantes. A proposta de lei exige que o diploma de associado seja organizado de acordo com o sistema de créditos, porque foi tido em consideração que a utilização do sistema de créditos facilita a equivalência e o reconhecimento, sobretudo quando o prosseguimento de estudos não se limita à mesma instituição.

Na versão final da proposta de lei mantém-se, basicamente, a referida solução, no entanto, a expressão “quem concluir o curso de diploma de associado”, da versão inicial, foi alterada para “quem concluir, com aproveitamento, o curso de diploma de



[Handwritten signatures and initials]

associado”. Ainda foi aperfeiçoada a respectiva redacção em língua chinesa.

45. *Major e minor*

As definições de “major” e “minor” estão previstas, separadamente, nas alíneas 12) e 11) do artigo 2.º da versão final. E os respectivos regimes estão previstos no artigo 23.º da versão final.

[Handwritten signature]

Em comparação com o decreto-lei vigente, o *major* e o *minor* são uma inovação.

45.1. Em relação ao “major”, a alínea 12) do artigo 2.º da versão final prevê que “major” é “o conjunto de unidades curriculares que constituem o núcleo essencial e caracterizador de um curso, que pode ser combinado com outro *major* ou um *minor* no plano de estudos de um curso de licenciatura ministrado de acordo com o sistema de créditos”. E o n.º 1 do artigo 23.º prevê que “major é a componente nuclear correspondente à formação especializada numa determinada área do saber de um curso de licenciatura ministrado de acordo com o sistema de créditos”.

Na versão inicial, apenas existe o n.º 1 do artigo 21.º, que previa que “major é a componente nuclear correspondente à formação especializada numa determinada área do saber, de um curso de licenciatura ministrado de acordo com o sistema de créditos”.

Como este artigo prevê que o “major” se aplica apenas ao “curso de licenciatura”, alguns membros sugeriram que, na numeração sequencial do articulado, se colocasse o artigo “major e minor” antes ou a seguir ao artigo “licenciatura”.

Na versão final, o proponente sugere a manutenção da ordem dos artigos da versão inicial.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Em relação à discussão na Comissão sobre em que consiste “a componente nuclear” correspondente à formação especializada numa determinada área do saber, de um curso de licenciatura, o proponente afirmou que as disciplinas podem ou não constituir a componente nuclear do curso, e isto não tem muito a ver com a concepção das disciplinas obrigatórias e de opção. Por exemplo, no caso do *major* em Gestão de Empresas, o curso exige um certo número de unidades de crédito para efeitos de conclusão, e algumas destas unidades podem pertencer às disciplinas obrigatórias ou às disciplinas de opção, mas todas estão relacionadas com a Gestão de Empresas. E quando se perfizerem todos estes créditos, obtém-se um *major* em Gestão Empresas, e se se acrescentarem mais créditos, pode ser suficiente para se concluir o curso.¹³⁸

No n.º 1 do artigo 23.º da versão final, o proponente mantém a redacção da versão inicial; tendo aditado ao artigo das “definições” a definição de “*major*”, isto é, “o conjunto de unidades curriculares que constituem o núcleo essencial e caracterizador de um curso, que pode ser combinado com outro *major* ou um *minor* no plano de estudos de um curso de licenciatura ministrado de acordo com o sistema de créditos”.

45.2. Em relação ao currículo secundário (*minor*), a alínea 11) do artigo 2.º da versão final prevê a seguinte definição: “*Minor*” é o “conjunto de unidades curriculares que se caracterizam por corresponder a áreas complementares ou adicionais de formação num curso de licenciatura, que podem ser organizadas em programas autónomos a que corresponda a atribuição de certificado”. O n.º 2 do artigo 23.º prevê que, “*Minor* é o programa adicional de um curso de licenciatura ministrado de acordo com o sistema de créditos, que pertence a uma área do saber diferente da componente *major*, do qual

¹³⁸ Em relação ao total de créditos exigido para os “cursos de licenciatura” e aos créditos exigidos para o “*major*”, ver “Referência sobre o estabelecimento do sistema de créditos do ensino superior”, apresentado pelo proponente.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

não depende a obtenção do grau de licenciado.”

Na versão inicial, apenas o n.º 2 do artigo 21.º prevê que “*Minor* é o programa adicional de um curso de licenciatura ministrado de acordo com o sistema de créditos, que pertence a uma área do saber diferente da componente *major*, do qual não depende a obtenção do grau de licenciado.”

Tal como acontece com o currículo principal (*major*), as normas prevêem que o *minor* só se aplica aos “cursos de licenciatura”.

Em relação às normas que prevêem que *minor* é o “programa adicional” de um curso de licenciatura, segundo a explicação do proponente e tendo em conta a “Referência para a Criação do Sistema de Créditos do Ensino Superior” apresentada pelo proponente, os currículos secundários (*minor*) foram concebidos sob a forma de “programas de *minor*” e necessitam de uma autorização prévia do órgão competente, e o plano de estudos também deve ser publicado no Boletim Oficial da RAEM. E o certificado do programa de *minor* só é atribuído após a conclusão das disciplinas do programa.

Quanto a este ponto, o proponente complementou, explicando que os conceitos “*minor*” e “disciplina opcional” não são iguais. Um estudante não pode, a seu bel-prazer, seleccionar e frequentar algumas disciplinas de um qualquer departamento da instituição de ensino superior e, de seguida, incluir os créditos dessas disciplinas extra que frequentou no cálculo do currículo secundário (*minor*).

Mas, tal como os membros da Comissão apontaram, o *minor* é uma opção que foi aditada à proposta de lei. No futuro, se a instituição reunir condições, e se entender que algumas das disciplinas têm valor funcional específico, pode então combinar essas disciplinas e criar programas de *minor*. O estudante pode optar por frequentar



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

diversas disciplinas opcionais independentes, e pode também optar por frequentar os programas de *minor*.

E mais ainda, tendo em conta que o *minor* é o “programa adicional” de um curso de licenciatura, a norma prevê que “do qual não depende a obtenção do grau de licenciado”.

Segundo a explicação do proponente, isto significa que, se o estudante não conseguir obter aprovação nas disciplinas do *minor* mas conseguir obter créditos suficientes, então, pode concluir o curso. Não é por causa da não aprovação no *minor* que não consegue concluir o curso.

Para além disso, a norma prevê ainda que o *minor* “pertence a uma área do saber diferente da componente *major*”.

Segundo a explicação do proponente, a intenção inicial é permitir que o estudante, através do *minor*, frequente disciplinas de área diferente das da componente *major*. O que é uma vantagem para o desenvolvimento diversificado do estudante.

Existem ainda “Dois currículos principais (double major)” e “Duplo grau de licenciado” que são diferentes do “*Major* mais *minor*” previsto no presente artigo. No caso dos “Dois currículos principais” exige-se a frequência das partes nucleares de dois cursos de licenciatura que pertencem a uma mesma área¹³⁹, enquanto o “Duplo grau de licenciado” implica duas áreas diferentes, tal como acontece no “*Major* mais *minor*”. Mas o duplo grau de licenciado pode conferir, normalmente, dois graus académicos¹⁴⁰. “*Major* mais *minor*”, “Dois currículos principais” e “Duplo grau de

¹³⁹ Vide alínea 1) do n.º 4 do artigo 16.º da versão inicial da proposta de lei; e alínea 2) do n.º 4 do artigo 18.º da versão final da proposta de lei.

¹⁴⁰ Vide n.º 1 do artigo 17.º da versão inicial da proposta de lei; e n.º 1 do artigo 19.º da versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

licenciado”, cada um exige créditos diferentes¹⁴¹, por isso, o grau de dificuldade também não é igual. De qualquer modo, a intenção inicial da proposta de lei é conceder mais opções às instituições e aos estudantes.

O proponente manteve a norma prevista na versão inicial no n.º 2 do artigo 23.º da versão final. E aditou ainda, no artigo das “Definições”, a definição de “*Minor*”, definindo-o como “o conjunto de unidades curriculares que se caracterizam por corresponder a áreas complementares ou adicionais de formação num curso de licenciatura, que podem ser organizadas em programas autónomos a que corresponda a atribuição de certificado”.

45.3. O n.º 3 do artigo 23.º da versão final prevê que “A composição e as demais condições a que devem obedecer as componentes *major* e *minor* são definidas no diploma que estabelece o regime do ensino superior ministrado de acordo com o sistema de créditos.”

O n.º 3 do artigo 21.º da versão inicial é basicamente igual à norma respectiva da versão final. Na versão final introduziram-se apenas ajustamentos ao nível da redacção da respectiva norma.

Quanto ao ponto de situação da discussão sobre o aditamento do sistema de créditos na proposta de lei, e ainda quanto ao assunto da definição do sistema de créditos através de regulamento administrativo, ver parte da apreciação na generalidade deste parecer.

¹⁴¹ Vide “Referência para a Criação do Sistema de Créditos do Ensino Superior” e o respectivo anexo, apresentados pelo proponente.



46. Qualificação para a docência

O Capítulo IV da proposta de lei regulamenta especificamente o Corpo docente.

46.1. Quanto ao reforço do corpo docente, a proposta de lei prevê que a qualificação para o exercício da docência no ensino superior obtém-se com habilitação de grau de doutor ou de mestre, ou com habilitação académica equiparada (N.º 1 do artigo 24.º da versão final). Os docentes intervenientes num dado curso não podem ser possuidores de grau académico inferior ao que o curso confere, a não ser em casos excepcionais (N.ºs 2 e 3 do artigo 24.º da versão final).

Quanto aos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da versão inicial, a expressão “não podem ser possuidores de grau académico inferior ao que o curso confere” prevista no n.º 2 suscitou dúvidas ao nível da interpretação. A Comissão trocou opiniões com o proponente, discutindo sobre a possibilidade, ou não, de um “mestre a leccionar cursos de mestrado” ou um “licenciado a leccionar cursos de licenciatura”. Alguns membros da Comissão apontaram que, como não existe nenhum grau superior ao do doutoramento, é compreensível o caso de “doutor a leccionar cursos de doutoramento”. No entanto, na perspectiva da garantia da qualidade pedagógica, será que a qualificação para a docência deve ser um pouco mais rigorosa? Neste momento, há muitos graduados com grau de mestre e doutor, porque é que não se exige que sejam os mestres ou doutores a leccionar cursos de licenciatura, e que sejam apenas os doutores a leccionar cursos de mestrado? No mínimo, não se deve permitir que sejam os licenciados a leccionar cursos de licenciatura.

Face ao exposto, o proponente respondeu, apontando que, segundo o disposto no n.º 1, os cursos de mestrado podem ser leccionados por mestres, e tendo em conta a actual situação, na realidade há exemplos desses; mas quanto aos cursos de licenciatura, não é permitido um licenciado leccionar cursos de licenciatura, visto que tem de possuir,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

no mínimo, o grau de mestre (ou habilitação académica equiparada), a não ser que o licenciado reúna as condições previstas no disposto no n.º 3. Isso já é outra coisa.

Segundo a explicação do proponente, o mecanismo previsto no n.º 3 provém do regime vigente¹⁴², tendo por objectivo permitir a contratação, por parte das instituições, daqueles que, apesar de não preencherem os requisitos académicos previstos nos n.ºs 1 e 2, detenham bastante experiência profissional, indivíduos esses que, na sua maioria, já exerceram funções de ensino durante vários anos. Enfim, isto resultou numa ponderação baseada na realidade de Macau.

Quanto à intenção legislativa deste número, a Comissão manifestou a sua compreensão e concordância. Porém, na apreciação do artigo 22.º da versão inicial, de entre os membros da Comissão houve quem manifestasse as suas dúvidas em relação ao conteúdo do n.º 3 deste artigo, apontando a necessidade de distinguir os requisitos em função das habilitações académicas (n.ºs 1 e 2) e os requisitos em função da experiência profissional (n.º 3).

Em primeiro lugar, devido à estrutura da redacção deste número, não é possível clarificar se “aqueles que (...) detenham experiência profissional ou outras qualificações que os recomendem para o exercício dessa actividade” e “aqueles que sejam reconhecidos pelo órgão científico da respectiva instituição de ensino superior como sendo qualificados para esse exercício” são duas situações independentes, separando-se uma da outra, ou são requisitos cumulativos? A par disso, houve também quem se preocupasse com o seguinte: os órgãos académicos das instituições serão capazes de efectuar a avaliação sobre as pessoas recomendadas? Ou será que as instituições possuem critérios de avaliação distintos e, conseqüentemente existem diferenças ao nível da qualidade do pessoal docente?

¹⁴² Artigo 19.º do vigente Decreto-Lei n.º 11/91/M.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo sobre as referidas preocupações, nos termos do n.º 3, os indivíduos em causa são recomendados pela faculdade da respectiva área profissional (no caso da contratação de um professor catedrático de belas-artes, a recomendação cabe, então, à faculdade de artes), pois a faculdade deve dominar relativamente melhor os conhecimentos profissionais sobre a área em causa, e, obtido o consentimento do conselho pedagógico da instituição, a contratação deve passar pela autorização do serviço competente no âmbito do ensino superior, sendo que a intervenção deste último não incide sobre a vertente profissional, visa antes assegurar que todo o procedimento ocorra nos termos correctos e que sejam apresentados todos os documentos necessários, entre outros.

Considerando que foram colocadas, pela Comissão, as referidas questões em relação à interpretação do artigo em causa, a versão final procedeu à simplificação do disposto no n.º 3, dividindo-o em duas alíneas, nas quais está clarificada a intenção legislativa da norma, sendo que no corpo do n.º 3 se aponta claramente a admissibilidade daqueles “que satisfaçam uma das seguintes condições”, ao exercício da docência no ensino superior. Mais, o corpo do número refere ainda claramente que, em termos dos procedimentos, são necessários, quer no caso das situações elencadas na alínea 1) quer das previstas na alínea 2), o pedido da instituição de ensino superior e a autorização do serviço competente no âmbito do ensino superior.

Quanto à menção “serviço competente no âmbito do ensino superior” em diversos artigos da proposta de lei, segundo a sugestão de alguns membros da Comissão, se o proponente confirmar que o serviço competente é o GAES, então, deve indicar, directamente, a respectiva designação. Segundo a resposta do proponente, na realidade, o “serviço competente no âmbito do ensino superior” é, precisamente, o GAES. Todavia, tendo em conta que no futuro a designação do serviço competente poderá ser alterada, se no âmbito da presente proposta de lei for adoptada a referência ao GAES, será então necessário proceder a alterações no futuro. Mais, como nesta



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

fase a nova designação ainda não existe, a proposta de lei não pode adoptar, directamente, esta nova designação. Assim sendo, ao nível técnico-jurídico, entende-se mais adequada a adopção da expressão “serviço competente no âmbito do ensino superior”.

46.2. A par disso, o n.º 4 da versão inicial sugeria que as actividades exercidas pelos docentes das instituições de ensino superior fossem classificadas como “actividades de interesse público”, “criando, deste modo, as condições necessárias para que os mesmos possam ter acesso aos recursos públicos e que sejam aumentados o nível de gestão das instituições e a qualidade do seu corpo docente”¹⁴³. Disposições semelhantes podem encontrar-se no artigo 40.º da Lei n.º 9/2006 (Lei de bases do sistema educativo não superior)¹⁴⁴.

— Quanto ao conteúdo do n.º 4, algumas opiniões concordaram com a qualificação das “actividades lectivas”, exercidas pelo pessoal docente, como actividades de interesse público, tendo realçando, porém, a irracionalidade do tratamento em causa, devido à diversidade subjacente às actividades exercidas pelo pessoal docente, nem todas as actividades podem ser consideradas como de interesse público, daí a sugestão de clarificar que a referida disposição se limita à vertente das actividades lectivas.

Mais, no entender de algumas opiniões, como o presente artigo visa regulamentar a qualificação para a docência e não existe uma ligação directa entre o n.º 4, que regula as condições das regalias do pessoal docente, e os outros três números anteriores, sugeriu-se, então, ao proponente, um ajustamento ao nível da sistematização do articulado. Porém, a referida sugestão não foi acolhida no âmbito da versão final.

¹⁴³ Nota Justificativa, página 5.

¹⁴⁴ Nos termos do n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 9/2006 (Lei de bases do sistema educativo não superior), o pessoal docente e os outros trabalhadores das instituições educativas exercem uma actividade de interesse público.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

46.3. Para além das referidas questões, a Comissão também apresentou as suas opiniões acerca de outras questões indirectamente resultantes do artigo em análise. Segundo o disposto no artigo 13.º da proposta de lei sobre os grupos de pessoal, para além do pessoal docente, existe ainda pessoal de investigação. A proposta de lei regula, especificamente, a qualificação para a docência, no seu artigo 24.º da versão final, no entanto, não dispõe de nenhuma disposições de qualificação respeitantes ao pessoal de investigação. Assim sendo, houve membros da Comissão que questionaram se deveria também haver um regime de qualificação para o pessoal de investigação, questão em relação à qual existem diversas opiniões no seio da Comissão.

Mais, as condições e a qualificação do pessoal de direcção também foram alvo de atenção de alguns membros da Comissão. No entender destes, o disposto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 12.º da versão inicial, isto é, “que possui o título correspondente ao tipo da respectiva instituição”¹⁴⁵, podia ser considerado como uma condição da qualificação do pessoal de direcção, no entanto, manifestaram as suas dúvidas, se a referida alínea já seria suficiente.

Segundo a resposta do proponente às citadas opiniões, a proposta de lei limita-se a regulamentar a qualificação do pessoal docente, não abrangendo, portanto, a qualificação do pessoal de investigação. No caso do pessoal de direcção, normalmente, este é escolhido de entre o pessoal docente, sendo possível recorrer à eleição ou à contratação ao nível internacional. Mais, o cargo em causa também pode ser assumido por quem tenha, de certa forma, relação com a instituição de ensino superior respectiva. Porém, este regime de qualificação raramente é regulamentado ao nível dos diplomas legais, pois, normalmente, cabe às instituições de ensino superior defini-lo. O proponente adiantou que, regra geral, as exigências relativas à qualificação do pessoal de direcção não eram muito baixas, porque os possíveis titulares de cargos de direcção podem afectar a reputação da própria instituição.

¹⁴⁵ Menção que foi eliminada no artigo 12.º da versão final.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

47. Corpo discente

Comparativamente com o Capítulo VI (Corpo discente) do vigente decreto-lei, de entre os vários ajustamentos que a proposta de lei sugere efectuar no capítulo (Capítulo V) relativo ao corpo discente, no seu todo, há um que merece a nossa atenção, isto é, a proposta de lei não mantém o vigente disposto sobre a proibição da acumulação de matrículas (artigo 25.º do decreto-lei¹⁴⁶).

Segundo a explicação do proponente, quando, em 1991, foi elaborado o referido decreto-lei, os recursos públicos no âmbito do ensino superior de Macau eram relativamente escassos, portanto, no intuito de possibilitar o acesso ao ensino superior a mais estudantes, previu-se a proibição de um estudante se matricular, simultaneamente, em dois cursos. Tendo em conta a realidade de Macau e a diversidade de cursos, a proposta de lei permite que os estudantes se inscrevam, simultaneamente, em duas instituições ou em dois cursos de uma mesma instituição.

A Comissão concordou com esta opção legislativa. De entre os deputados, até houve quem apontasse que parece que existem lacunas no regime vigente, aliás, é difícil regulamentar as situações de frequência simultânea de cursos em Macau e no exterior, portanto, no seu entender, a alteração da política em causa está em conformidade com a realidade.

47.1. Condições de acesso ao ensino superior

Em relação à epígrafe do artigo 27.º da versão inicial - Condições de acesso ao ensino

¹⁴⁶ O artigo 25.º (Acumulação de matrículas) do Decreto-Lei n.º 11/91/M prevê que, salvo em condições excepcionais, caso a caso consideradas, em cada ano escolar não é permitida a matrícula ou inscrição de um aluno em mais de um curso do ensino superior.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

superior, na Comissão houve quem entendesse que as “condições de acesso” não dizem respeito ao ensino superior, mas que devem sim ser direccionadas a uma entidade ou instituição de ensino superior, foi sugerida a alteração da epígrafe para “Condições de acesso às instituições de ensino superior”.

O proponente respondeu que a proposta de lei regulamenta as instituições de ensino superior locais e também os cursos ministrados em Macau pelas instituições de ensino superior não locais. No entanto, estas instituições do exterior não estabelecem escolas próprias em Macau, apenas leccionam cursos através de entidades colaboradoras locais, assim, segundo entende o proponente, a expressão “Condições de acesso ao ensino superior” é mais clara e adequada do que “Condições de acesso às instituições de ensino superior”, portanto, na versão final, o artigo 25.º manteve a epígrafe inicial.

— Segundo a Nota Justificativa da proposta de lei, quanto à formação de quadros qualificados, no intuito de aumentar a qualidade do ensino superior, foram ajustadas as exigências para a conclusão do 12.º ano do ensino secundário para a frequência de cursos superiores (exige-se que o ensino primário e o ensino complementar perfaçam um total de 12 anos) (n.º2 do artigo 27.º da versão inicial) e foram revistas as regras para a admissão ao ensino superior de estudantes que demonstrem grandes potencialidades, permitindo deste modo que o respectivo mecanismo de admissão seja mais flexível e funcional (n.º6 do mesmo artigo).

A proposta de lei sugere, também, que seja permitido o acesso ao ensino superior aos indivíduos com idade superior a 23 anos (sendo esta limitação originalmente de 25 anos), que não tenham completado o 12.º ano do ensino secundário, desde que os mesmos tenham passado no exame de admissão realizado pela instituição, incentivando, deste modo, mais indivíduos com necessidades a frequentarem cursos superiores (n.º5 do mesmo artigo).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

A Comissão esteve bastante atenta às condições de acesso ao ensino superior, e durante a apreciação deste artigo, procedeu a uma discussão aprofundada e à troca de opiniões com o proponente sobre os pormenores previstos nos diversos números.

Em relação ao disposto no n.º2 do artigo 27.º da versão inicial, alguns membros da Comissão entenderam que, tendo em consideração a realidade, o termo “conclusão” devia ser substituído por “conclusão com aproveitamento”, pois a referida disposição, efectivamente, não exige apenas o período de anos de frequência, exige também que os alunos atinjam o nível de aproveitamento. Perante isto, o proponente esclareceu a respectiva intenção legislativa, e afirmou expressamente que a “conclusão” prevista no n.º2 se refere à “conclusão com aproveitamento”, e concordou em aperfeiçoar a redacção. Assim, foi aditada ao n.º2 do artigo 25.º da versão final a expressão “com aproveitamento”.

Em relação ao disposto no mesmo número, outros membros da Comissão entenderam que a expressão “ensino secundário complementar com 12 anos de escolaridade” apresenta um problema de lógica. Nos termos do artigo 6.º da Lei n.º9/2006 (Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior), o ensino secundário complementar tem a duração de 3 anos, portanto, no quadro geral do sistema educativo de Macau, não existe “ensino secundário complementar com 12 anos de escolaridade”, e os 12 anos aqui mencionados devem referir-se ao número total de anos¹⁴⁷ dos três tipos de ensino: ensino primário (6 anos), ensino secundário geral (3 anos) e ensino secundário complementar (3 anos), e não apenas ao ensino secundário complementar, assim, solicitou ao proponente que se procedesse aos devidos ajustamentos.

O proponente acolheu esta opinião, e no n.º2 do artigo 25.º da versão final a expressão em causa foi alterada para “conclusão (...) do ensino secundário

¹⁴⁷ Conforme mencionado na Nota Justificativa: “exige-se que o ensino primário e o ensino complementar perfazam um total de 12 anos” (página 5 da Nota Justificativa).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

complementar com três anos de escolaridade”.

Para além disso, ainda em relação aos requisitos de conclusão com aproveitamento do ensino secundário previstos no n.º2, a Comissão esteve atenta à questão da compatibilização entre os diferentes sistemas de ensino. A Comissão apontou que, no passado, existiu em Macau ensino secundário com 5 anos de escolaridade e ensino secundário com 6 anos de escolaridade, então, como é que vão ser tratados os alunos que concluíram o ensino secundário com 5 anos de escolaridade? Por outro lado, chamou à atenção para o facto de se dever considerar a situação real dos residentes que prosseguem estudos no exterior, por exemplo, se um aluno estudar no estrangeiro e concluir com aproveitamento o respectivo ensino secundário com 7 anos de escolaridade, significa que concluiu um curso com a duração de 13 anos. Então, está abrangido pelo disposto no n.º2 deste artigo? A situação mais complicada é se um aluno estudar numa escola de ensino secundário com 7 anos de escolaridade no estrangeiro, e concluiu apenas 6 anos do curso, embora formalmente reúna os requisitos do n.º2, materialmente não concluiu o curso com aproveitamento. A Comissão e o proponente procederam à discussão sobre como regulamentar as diversas situações acima referidas.

Em relação ao aluno que concluiu o ensino secundário com 7 anos de escolaridade, segundo a explicação do proponente, se o aluno conclui o referido curso com aproveitamento, significa que possui habilitação académica equiparada. A fim de eliminar as referidas dúvidas, aditou-se ao n.º2 da versão final a expressão “ou equivalente”. Por outro lado, o proponente acrescentou que, na revisão do referido artigo, tinha sido tida em consideração a situação dos antigos sistemas de ensino de Macau e dos sistemas de ensino de outras regiões. Por exemplo, um aluno concluiu o ensino secundário sob o regime de 5 anos, seja devido ao antigo sistema de Macau seja devido ao regime de 5 anos do ensino secundário noutras regiões, então, aplica-se o n.º3 do artigo 25.º.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Para além disso, a proposta de lei sugere a redução para 23 anos do limite mínimo de idade permitido para o acesso ao ensino superior aos indivíduos que não tenham completado o ensino secundário complementar, desde que os mesmos tenham passado o exame de admissão realizado pela instituição (n.º5 do artigo 25.º). Quanto a isto, alguns membros da Comissão apontaram que, nos termos do n.º9 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º11/91/M, o exame especial de admissão aplica-se apenas aos indivíduos maiores de 25 anos. A proposta de lei reduz a referida idade para 23 anos. Qual foi a razão desta política legislativa?

O proponente respondeu que o disposto no referido número destinava-se aos indivíduos que não tenham completado o ensino secundário complementar (não se trata dos indivíduos referidos nos números 2 e 3), mas que tenham passado no exame especial de admissão realizado pela instituição. A proposta de lei sugere a redução do limite mínimo de idade de acesso para 23 anos, em vez dos 25 anos actualmente previstos na legislação em vigor, tendo essencialmente em consideração o facto de a maioria da população activa residente de Macau não possuir habilitações académicas de ensino superior, e ainda o facto de alguns cursos do ensino superior não estarem correlacionados com os cursos do ensino secundário, por exemplo, os cursos de gestão de empresas e de gestão turística e hoteleira, os quais normalmente exigem apenas conhecimentos das línguas chinesa e inglesa. Portanto, pretende-se, através da redução da referida idade, incentivar mais população activa que não tenha completado o ensino secundário complementar a frequentar cursos do ensino superior, e aumentar as oportunidades de progressão na carreira dos jovens de Macau.

O proponente acrescentou que, no processo de ajustamento da referida política legislativa, também é feita referência à prática de outras regiões. Em Portugal¹⁴⁸

¹⁴⁸ O n.º 5 do artigo 12.º da Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo de Portugal) prevê o seguinte:



também se adopta o mesmo critério de idade.

Em relação à renumeração dos artigos do Capítulo V (Corpo discente), segundo a explicação do proponente, foi tida em consideração a ordem lógica dos artigos, daí a decisão de trocar a ordem na versão inicial do artigo 26.º (matrícula e inscrição) e do artigo 27.º (condições de acesso ao ensino superior).

47.2. Matrículas e inscrições para ingresso

O processo de admissão/acesso é dividido, de um modo geral, em três fases: a fase de candidatura, a fase de admissão e a fase de inscrição. Durante as reuniões, houve quem apontasse que, em termos de redacção, o artigo 26.º da versão inicial em língua chinesa regulava “報名(candidatura)” e “註冊(inscrição)”, enquanto na versão em português regulava “matrícula” e “inscrição”, portanto, isto carecia de ser esclarecido pelo proponente.

Segundo os esclarecimentos do proponente, a “matrícula (報名)” referida no n.º1 do artigo 26.º da versão inicial refere-se ao acto efectuado por iniciativa dos estudantes, formalidade pela qual se processa a entrada no ensino superior; a “inscrição” referida no n.º3 é a formalidade que os estudantes têm de seguir depois de as instituições tomarem a decisão de admissão e os estudantes decidirem a sua frequência, e é obrigatória para todos os regimes de frequência. A intenção original era regular as formalidades a seguir por parte dos estudantes – “matrícula (報名)” e “inscrição” -, portanto, não estava previsto o acto das instituições – admissão -, isto porque foi tido em consideração que os estudantes efectuem a inscrição só depois de serem admitidos

Têm igualmente acesso ao ensino superior, nas condições a definir pelo Governo, através de decreto-lei:

a) Os maiores de 23 anos que, não sendo titulares da habilitação de acesso ao ensino superior, façam prova de capacidade para a sua frequência através da realização de provas especialmente adequadas, realizadas pelos estabelecimentos de ensino superior.

b) Os titulares de qualificações pós-secundárias apropriadas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

pelas instituições.

Após discussão entre ambas as partes, o proponente concordou que existia falta de coordenação entre as duas versões, e aceitou proceder a aperfeiçoamentos. Para clarificar melhor as matérias a regular pelo presente artigo, procedeu-se a uma alteração no artigo 26.º da versão final, ou seja, a epígrafe em chinês passou a ser “入學登記及註冊”, correspondendo, deste modo, à epígrafe em português “matrícula e inscrição”. Em termos de conteúdo, foi eliminado o n.º¹⁴⁹ do artigo 26.º da versão inicial, e introduziram-se, ao mesmo tempo, três definições - “acesso”, “matrícula” e “inscrição” nas alíneas 4) a 6) do artigo 2.º da proposta, com a seguinte redacção:

4) «Acesso», a entrada no ensino superior dos estudantes que possuam as condições legalmente definidas para a admissão e frequência de cursos ao nível do ensino superior;

5) «Matrícula», o acto através do qual se processa a entrada no ensino superior para os candidatos admitidos, para os estudantes que transitam para uma outra instituição de ensino superior e para aqueles que readquirem a qualidade de estudante do ensino superior, perdida por interrupção de estudos;

6) «Inscrição», o acto que habilita os estudantes validamente matriculados a frequentar as disciplinas ou unidades curriculares previstas no plano de estudos do respectivo curso;

Quanto à definição de “matrícula”, houve opiniões que apontaram que, relativamente à expressão “candidatos admitidos” referida na definição, esta parte não era completamente idêntica às situações posteriormente referidas na alínea 1) do n.º 1 do

¹⁴⁹ O n.º 1 do artigo 26.º da versão inicial previa que “a matrícula é a formalidade pela qual o candidato dá entrada no ensino superior.”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

artigo 26.º, e o respectivo conceito é mais amplo, podendo abranger as três situações listadas no n.º1 do artigo 26.º. Sugeriram que fosse efectuado o ajustamento adequado, atendendo ao n.º1 do artigo 26.º da versão final.

A este respeito, o proponente respondeu que não existe qualquer contradição entre esses dois artigos, e se estes são iguais, então, existem dois artigos idênticos e sobrepostos, e apontou que a definição é diferente do regime. A definição é um conceito abstrato, enquanto o regime se aplica a situações concretas, isto é, às situações em que tem de se proceder à matrícula referidas no n.º1 do artigo 26.º da versão final, portanto, as expressões dos dois artigos são diferentes. A redacção da alínea 5) do artigo 2.º sobre a “matrícula” mantém-se inalterada.

No que toca ao n.º 1 do artigo 26.º da versão final, na versão chinesa, foi alterada a expressão “須辦理報名手續” para “須辦理入學登記”, e aperfeiçoou-se, em simultâneo, a redacção da alínea 3) do mesmo número.

Para além disso, alguns membros da Comissão perguntaram quais eram as situações a que, concretamente, se refere a alínea 2) –“tenha perdido a qualidade de estudante por interrupção de estudos”- do mesmo número. Segundo o proponente, as razões podem ser muitas, incluindo a situação em que prescreve o direito à matrícula e à inscrição dos estudantes em relação aos quais se verifique a impossibilidade de completar o curso de acordo com o regime de prescrição (artigo 31.º da versão final), a expulsão em caso de violação das regras escolares, ou até a desistência dos estudos por iniciativa do estudante devido a problemas de saúde pessoal, ou outras razões.

O n.º 2 do artigo 26.º da versão final prevê que a inscrição habilita o estudante matriculado a frequentar as disciplinas do respectivo curso e é obrigatória para todos os regimes de frequência. Foram levantadas dúvidas sobre o “regime de frequência”. Quanto a isto, segundo os esclarecimentos do proponente, o “regime de frequência” é



N
es
1
vul
7/12

um conceito mais abrangente, os estudantes, independentemente de frequentarem o curso em regime de tempo integral ou parcial, têm de proceder à inscrição. A par disso, o proponente acrescentou que os estudantes de intercâmbio também precisam de o fazer.

Uma outra opinião apontou que a proposta de lei elimina a disposição sobre as propinas de matrícula e inscrição prevista no artigo 27.^o¹⁵⁰ do vigente Decreto-Lei n.º 11/91/M, mas não exige que as instituições façam constar dos seus estatutos as respectivas taxas, questionando, por isso, como é que no futuro se vão fiscalizar os montantes cobrados pelas instituições, demonstrando ainda receio de que os direitos e interesses dos estudantes sejam prejudicados por causa disso. Segundo a resposta do proponente, nos termos do disposto no decreto-lei vigente, as respectivas taxas de matrícula e inscrição são fixadas por regulamento próprio. Neste momento, isto não está incluído no âmbito da lei, mas, futuramente, também vai ser regulado, concretamente, através de regulamento.

47.3. Categorias de estudantes

Em relação às categorias dos estudantes, são diferentes das do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M em vigor. No artigo 27.º da proposta de lei, adoptam-se novos critérios de diferenciação, que passaram das originais quatro categorias - estudante ordinário; estudante extraordinário; estudante de ensino a distância; e

¹⁵⁰ Artigo 27.º

(Propinas de matrícula e inscrição)

1. Pela matrícula em instituições de ensino superior e pela inscrição em disciplinas de cursos de ensino superior, são devidas propinas.

2. Cada instituição poderá ainda determinar, nos estatutos e/ou regulamentos, o pagamento de propinas por outras actividades académicas como sejam, designadamente, os exames, a utilização de laboratórios em cursos de pós-graduação, cursos especiais, passagem de diplomas e certificados de períodos de estudo.

3. O montante das propinas referidas nos números anteriores será fixado pelos órgãos competentes da instituição de ensino superior ou da entidade titular, consoante se trate de instituição de ensino superior público ou privado, respectivamente.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

estudante trabalhador - para duas categorias, que são o estudante que frequenta o curso em regime de tempo integral e o estudante que frequenta o curso em regime de tempo parcial.

Segundo a explicação do proponente, esta alteração teve principalmente em consideração as dificuldades decorrentes da aplicação prática dos critérios de classificação das categorias vigentes. Podem existir situações em que a classificação das categorias dos próprios estudantes não corresponda à categoriada curso que frequentam, por exemplo, um estudante trabalhador inscreve-se num curso de mestrado do regime com duração de dois anos, e apesar de este curso ser um curso em regime de tempo integral, o certo é que, conforme a disposição do artigo 23.º do decreto-lei vigente, aquele estudante vai ser classificado na categoria de estudante trabalhador, isto é, o designado na proposta de lei como estudante que frequenta o curso em regime de tempo parcial. Isto restringe, em determinado nível, a classificação dos estudantes, por isso, sugere-se na proposta de lei que se proceda à classificação da categoria dos estudantes consoante a categoria dos cursos (tempo integral e tempo parcial) em que se inscrevem - estudante que frequenta curso em regime de tempo integral e estudante que frequenta curso em regime de tempo parcial (n.º 1 do artigo 23.º da versão inicial).

Em relação aos n.ºs 2 (Estudante que frequenta o curso em regime de tempo integral) e 3 (Estudante que frequenta o curso em regime de tempo parcial) do artigo 23.º da versão inicial da proposta de lei, a Comissão solicitou ao proponente que prestasse esclarecimentos sobre a fronteira entre as duas categorias de estudantes.

A dúvida teve principalmente origem na redacção do n.º 3 da versão inicial da proposta de lei, na qual é necessário clarificar o seguinte: todos os estudantes dos cursos de ensino superior organizados em Macau por instituição de ensino superior do exterior pertencem à categoria de estudante que frequenta o curso em regime de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

N' *[Handwritten marks]*

tempo parcial? Ou será que, tal como nas instituições de ensino superior locais, a classificação das categorias de estudantes tem de estar dependente das exigências do regime de frequência e avaliação da própria instituição?

[Handwritten mark]

Segundo a explicação do proponente, nos cursos do ensino superior local, a diferença entre estudantes que frequentam o curso em regime de tempo integral e os estudantes que frequentam o curso em regime de tempo parcial tem de estar em consonância com os regimes de frequência e de avaliação, se estes consagrarem, ou não, que os estudantes têm estar presentes em determinado número de aulas e outras actividades lectivas (n.ºs 2 e 3). E em relação aos cursos de ensino superior não locais que a Comissão teve em atenção, todos os estudantes que frequentam este tipo de cursos são sempre classificados na categoria de estudantes que frequentam o curso em regime de tempo parcial, sem necessidade de estarem na dependência de existirem ou não exigências em termos da quantidade de aulas ou actividades lectivas (n.º 3).

[Handwritten mark]

[Handwritten mark]

Com vista a eliminar as referidas dúvidas, o proponente procedeu, na versão final da proposta de lei, a ajustamentos no n.º 3 do artigo 27.º, clarificando que a intenção legislativa é a seguinte: os estudantes de qualquer curso do ensino superior não local são estudantes que frequentam o curso em regime de tempo parcial.

Além disso, no que toca aos estudantes que frequentam o curso em regime de tempo parcial, dado que não existem disposições que consagrem a necessidade de estar presente em determinado número de aulas ou outras actividades lectivas, alguns membros da Comissão mostraram-se preocupados com a possibilidade de haver estudantes que nunca foram às aulas mas conseguiram obter um grau académico ou um diploma. Em termos da salvaguarda da qualidade dos estudantes do ensino superior, deve ou não definir-se critérios mínimos em relação à frequência dos estudantes?



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

J
N
2/3
Z
J
J
J

O proponente respondeu que, no que toca às categorias dos estudantes acima mencionadas, apesar de não se consagrar um critério mínimo para a frequência, o certo é que a não existência de exigências de frequência não quer dizer que os estudantes podem conseguir o certificado do curso sem qualquer necessidade de ir às aulas, nem significa que não existem outras exigências de avaliação. Os cursos do ensino superior são em geral divididos em módulos, e cada módulo tem a sua forma de avaliação concreta, por exemplo, avaliação contínua do desempenho nas aulas, relatórios dos trabalhos, e exames, entre outras. Cada item tem peso diferente e os estudantes têm de participar na avaliação e concluir com aproveitamento a avaliação de cada módulo, só assim é que podem, no final, obter um grau académico.

O proponente acrescentou também que os cursos, independentemente do tipo, estão sujeitos ao regime de avaliação de cursos¹⁵¹ previsto no Capítulo VII da proposta de lei, portanto, a salvaguarda da qualidade dos cursos está concretizada numa última linha.

Para além disso, há ainda um ponto que merece atenção. No quadro legal do Decreto-Lei n.º 11/91/M vigente, uma das implicações importantes da classificação das categorias dos estudantes (em tempo inteiro ou parcial) é que a classificação está relacionada com o regime de prescrição.

O n.º 1 do artigo 31.º do referido decreto-lei consagra o seguinte: “O número máximo de anos lectivos em que cada aluno se pode inscrever, consecutiva ou interpoladamente, no ensino superior público é igual ao número de anos lectivos de duração normal do curso acrescido de 50% daquele número, com arredondamento para a unidade superior, ou de 100%, no caso de se tratar de estudante trabalhador.”

Porém, na proposta de lei, o artigo 31.º do regime de prescrição não regula a duração

¹⁵¹ Alínea 2) do n.º 2 do artigo 37.º da versão final da proposta de lei.



máxima da frequência de cursos para as diferentes categorias de estudantes, apenas se recorre ao n.º 1 para consagrar que o regime de prescrição vai ser regulado através dos futuros diplomas que regulamentam as matérias do ensino superior.

47.4. Regime de mobilidade de estudantes

Na Nota Justificativa da proposta de lei refere-se que *“Com vista a acompanhar o desenvolvimento do ensino superior a nível mundial e para permitir às instituições de ensino superior de Macau ministrarem com maior flexibilidade cursos superiores de diversos tipos, a proposta de lei sugere a introdução do Sistema de Créditos, para fomentar maior mobilidade dos estudantes. A proposta de lei permite expressamente a mobilidade de estudantes entre instituições de ensino superior.”* (n.º 1 do artigo 28.º da versão inicial).

Segundo a explicação do proponente, o regime de transferências estabelecido no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M vigente não é perfeito, os cursos frequentados e os créditos obtidos pelos estudantes numa instituição nem sempre conseguem ser reconhecidos por outra instituição.

A presente proposta de lei, para além de consagrar a mobilidade de estudantes entre instituições (n.º 1 do artigo 28.º da versão inicial), estabelece mecanismos para reconhecer períodos de estudo, disciplinas ou unidades de crédito dos seus cursos ou de cursos ministrados em quaisquer outras instituições de ensino superior (n.º 2 do mesmo artigo).

Além disso, o n.º 3 do artigo 28.º da versão final consagrava claramente que *“Cada instituição de ensino superior deve elaborar regulamentos sobre a mobilidade de estudantes e o reconhecimento e creditação de unidades de crédito, bem como*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

sobre o reconhecimento de períodos de estudo ou de disciplinas de cursos do ensino superior.”

Quanto ao conceito de mobilidade e ao âmbito da mobilidade dos estudantes, alguns membros solicitaram esclarecimentos ao proponente.

Segundo a resposta dos representantes do Governo, a mobilidade consiste em um estudante passar de uma instituição para outra para estudar (mobilidade entre instituições) ou transferirem-se de uma região para outra para estudar (mobilidade entre regiões).

Além disso, houve quem entendesse que como o n.º 2 do artigo 28.º da versão inicial consagra que “As instituições de ensino superior podem (...) reconhecer (...) unidades de crédito dos seus cursos ou de cursos ministrados em quaisquer outras instituições de ensino superior.”, parece ser admissível também a mobilidade dos estudantes entre faculdades da mesma instituição, no entanto, na redacção do n.º 1 apenas se menciona “(...) mobilidade de estudantes entre instituições (...)”. Assim, sugeriu-se ao proponente que procedesse aos adequados ajustamentos às disposições dos referidos dois números, ao nível da sua articulação e conformidade com a intenção legislativa original.

O proponente esclareceu que o regime de mobilidade no artigo 28.º abrange a mobilidade entre instituições e também a mobilidade interna nas instituições, no entanto, na versão final da proposta de lei não se procedeu a este ajustamento, mantendo-se o teor original do n.º 1 do artigo 28.º.

Além disso, no que diz respeito ao artigo 2.º (Definições) da versão final, o proponente introduziu na alínea 8) deste artigo a definição de “mobilidade”, na qual consagra que:



V
M' Amy
OK
[Handwritten signature]

“«Mobilidade», a situação em que o estudante matriculado numa instituição de ensino superior e inscrito num curso realiza parte deste noutra instituição de ensino superior ou transita entre instituições de ensino superior”.

47.5. Participação em actividades académicas

Estabelecendo a comparação com o vigente decreto-lei, na proposta de lei foi introduzida uma nova regulamentação que diz respeito, especificamente, à participação em actividades académicas. Por um lado, tomou-se como referência a prática dos territórios vizinhos, por exemplo, Hong Kong e Taiwan, para efeitos de dar resposta à tendência de desenvolvimento do ambiente social, incentivando os estudantes do ensino superior a participarem em várias actividades académicas nas áreas da pedagogia e da investigação científica, correspondentes às áreas académicas que estudam, com vista a alargar os horizontes dos estudantes e a enriquecer as suas experiências de aprendizagem. Por outro lado, o proponente pretendeu, através da presente proposta de lei, criar condições para regulamentar melhor, ao nível jurídico, a participação dos estudantes em diversas actividades académicas, evitando-se assim o surgimento de certas irregularidades.

A “Participação em actividades académicas” está prevista no artigo 24.º da versão inicial.

No processo de apreciação deste artigo, houve quem entendesse que era necessário clarificar os conteúdos das actividades académicas referidas e os seus destinatários, e, ainda, se os estudantes podiam participar nas actividades académicas organizadas por outras instituições de ensino superior ou entidades.

Após discussão, o proponente explicou o seguinte: sugere-se no artigo 24.º da versão



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

inicial da proposta de lei que os respectivos destinatários são os estudantes que frequentam, em regime de tempo integral, o curso de licenciatura ou de grau superior; e que todos, independentemente de serem estudantes locais ou estudantes provenientes do exterior, têm as mesmas oportunidades de participação em actividades académicas, que não podem exceder o limite de 15 horas semanais.

Quanto ao âmbito das actividades académicas, está limitado às actividades desenvolvidas pelas instituições de ensino superior frequentadas pelos estudantes, excluindo as desenvolvidas por outras instituições de ensino superior ou outras entidades públicas e privadas.

O proponente acrescentou o seguinte: o referido articulado pretende regulamentar a participação de estudantes nas actividades organizadas pelas suas instituições ou nos projectos de investigação efectuados, a pedido de terceiros, pelas suas instituições, que envolvam trabalho de assistente nos projectos de investigação, de assistente bibliotecário ou de apoio à revisão de textos, entre outros.

Em sede de Comissão, muitos membros prestaram atenção ao seguinte: se os estudantes provenientes do exterior desenvolverem, em local alheio à sede de estudo, actividades de investigação, por exemplo, inquéritos nas ruas de Macau, os serviços responsáveis pela execução da lei consideram-nos trabalhadores ilegais? Houve quem tivesse manifestado preocupação com o alcance demasiadamente alargado do âmbito deste artigo, por poder dar azo ao surgimento de zonas cinzentas no decorrer da sua aplicação no futuro. Tendo em conta que a proposta de lei não prevê, claramente, se as referidas actividades revestem natureza remuneratória, não se sabe se a participação nelas vai ou não violar a Lei das relações de trabalho e a Lei da contratação de trabalhadores não residentes, e isto envolve a questão dos trabalhadores não residentes ou trabalhadores ilegais. Houve ainda quem fizesse nota do seguinte: se as referidas actividades académicas revestem natureza obrigatória, e se os estudantes podem



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

recusar-se a participar nelas.

Em resposta, o proponente afirmou o seguinte: antes da definição do referido articulado, foram efectuadas reuniões conjuntas entre o proponente e os respectivos serviços responsáveis pela execução da lei – Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais e Corpo de Polícia de Segurança Pública para troca de opiniões. Em particular, para evitar que os estudantes (nomeadamente os estudantes provenientes do exterior) sejam considerados trabalhadores ilegais durante as operações de combate aos trabalhadores clandestinos, assim, as instituições de ensino superior devem fazer bem o seu trabalho, devendo para o efeito criar uma base de dados para o desenvolvimento das actividades académicas, para que as informações disponibilizadas sejam verificadas pelos serviços responsáveis pela execução da lei. É necessário, especialmente, proporcionar documentos comprovativos da identificação dos estudantes participantes nas actividades académicas, informações sobre os conteúdos das respectivas actividades académicas e o número de horas de participação (N.ºs 2 e 3 do artigo 29.º da versão final).

No tocante à questão da remuneração, o proponente afirmou que não pretendia recorrer à presente proposta de lei para proceder à regulamentação da referida questão da remuneração. Segundo os esclarecimentos prestados, mesmo que a remuneração seja regulamentada, as instituições de ensino superior podem ainda recorrer a outras formas (por exemplo, bolsa de estudo) para compensar os estudantes pela participação em actividades académicas, por isso, não há intenção de alterar a situação actual.

Para além disso, houve membros que fizeram nota do seguinte: é sugerido na proposta de lei que apenas “os estudantes que frequentam, em regime de tempo integral, os cursos” podem participar nas actividades académicas. Porquê? Em resposta, o proponente apontou: conforme o n.º3 do artigo 27.º da versão final da proposta de lei, os estudantes que frequentam cursos em regime de tempo parcial dividem-se em duas



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

categorias - quando se trata de cursos de ensino superior ministrados por instituições de ensino superior do exterior, estas últimas devem vir até cá para organizar actividades pedagógicas, e não actividades académicas; quando se trata de cursos de ensino superior em que não se exige taxa de presenças, é então necessário tomar em conta que os estudantes destes tipos de cursos são, na sua maioria, indivíduos que trabalham, por isso, entende-se que estes estudantes não precisam de participar em actividades académicas, por exemplo, fazer trabalho de assistente.

O proponente melhorou a redacção da versão final (artigo 29.º da versão final).

47.6. Estágio

Olhando para a actual tendência de desenvolvimento do ensino superior, as disciplinas ministradas pelas universidades são diversificadas e o regime de estágio foi-se formando paulatinamente. Muitas disciplinas de universidades optaram, umas a seguir às outras, por incluir, no momento da definição dos programas curriculares dos cursos, o regime de estágio, com a expectativa de que os estudantes fiquem preparados e adquiram os conhecimentos e técnicas necessários e inerentes à vida profissional, antes da sua entrada no mercado de trabalho¹⁵².

Em paralelo, a proposta de lei procede também, no Capítulo V (Corpo discente), à regulamentação das actividades de estágio dos estudantes, com vista a alargar os horizontes dos estudantes de Macau, bem como a enriquecer as suas experiências ao nível da aprendizagem e da prática.

Segundo a definição constante da alínea 9) do artigo 2.º da versão final, «Estágio»

¹⁵² Vide “Investigação e análise sobre os regimes de estágio aplicados nas universidades de diversos países”, um estudo temático realizado em 2012 pela *Chinese Comparative Education Society* a pedido do *Ministry of Education*, do qual consta uma análise sobre os regimes de estágio em universidades dos Estados Unidos da América, da Inglaterra, do Japão, de Hong Kong e da Austrália.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

refere-se às “actividades de formação académica de natureza prática ou teórico-prática que integram o plano de estudos de um curso de ensino superior, realizadas por tempo determinado, e que consistam na formação e aprendizagem de uma prática profissional ou na aprendizagem de técnicas de determinada actividade profissional”.

O n.º 1 do artigo 25.º da versão inicial da proposta de lei prevê o seguinte: “Os estudantes só podem participar em estágios quando se verificarem, cumulativamente, as seguintes condições:

- 1) Estejam a frequentar o curso de licenciatura ou de grau superior;
- 2) As actividades do estágio sejam prosseguidas conforme o plano de estudos do curso, sob a organização ou autorização da instituição de ensino superior que frequentam.”

Quantò à referida norma, houve membros que prestaram atenção à organização dos estágios. Em resposta, o proponente apontou: deve indicar-se a integração dos respectivos estágios nos programas curriculares dos cursos das instituições de ensino superior, e caso não exista tal referência nos programas curriculares dos cursos, os estudantes não podem participar em estágios. Por seu turno, os estágios podem ser divididos em duas situações: 1. são as instituições de ensino superior que indicam as entidades para a realização de estágios, 2. são os estudantes que recomendam as entidades de estágio, cabendo às instituições de ensino superior a respectiva aprovação. O local de estágio pode ser em Macau ou no exterior, e os estágios são realizados em conformidade com os planos de estágio dos cursos.

Para além disso, o n.º 4 do artigo 25.º da versão inicial da proposta de lei prevê o seguinte: “Em caso de estágios realizados no exterior da RAEM, as instituições de ensino superior devem promover a celebração de acordos com as respectivas entidades homólogas legalmente constituídas no local, definindo com clareza os



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a checkmark, a circled '1', and several illegible signatures.

direitos e deveres das partes, bem como os assuntos relativos à organização do estágio, aos orientadores e aos seguros para os estudantes.”

Houve quem tivesse dúvidas sobre as “entidades homólogas”, previstas no n.º4 do artigo acima mencionado. Em resposta, o proponente referiu o seguinte: conceptualmente, as “entidades homólogas” são as entidades que se encontram relacionadas com as suas próprias especialidades, por exemplo, se se trata de enfermagem, é necessário que o estágio decorra em hospitais ou instituições médicas.

Os membros da Comissão entenderam que o conceito de “entidades homólogas” era amplo, e sugeriram que se procedesse à clarificação do conceito. O proponente concordou, e no n.º4 do artigo 30.º da versão final, as “entidades homólogas” passaram a “outras instituições de ensino superior ou outras entidades colaboradoras”.

Ainda sobre o n.º4, houve quem apontasse o seguinte: de acordo com a regulamentação deste número, em caso de estágios realizados no exterior da RAEM, as instituições de ensino superior devem proceder à celebração de acordos sobre os assuntos relacionados com a organização do estágio, orientadores e seguros para os estudantes. Entretanto, no caso de estágios realizados na nossa Região, o artigo parece que não reflecte como é que se vai proteger os estagiários, assim, como é que se vai tratar do seguro dos estudantes?

Primeiro, segundo os esclarecimentos do proponente, este já prestou atenção, no momento da definição deste artigo, à segurança dos estagiários. De acordo com o n.º2 do artigo 25.º da versão inicial, as instituições de ensino superior têm também responsabilidade de assegurar a realização de estágios nas condições de higiene e segurança previstas na legislação aplicável, não podendo colocar os estudantes em locais perigosos. Em relação aos seguros, cabe às instituições de ensino superior acordar com as entidades que oferecem os estágios.



Segundo, em caso de estágios realizados no exterior da RAEM, actualmente, o Gabinete de Apoio ao Ensino Superior exige às instituições de ensino superior que se desloquem às empresas envolvidas, para observar o ambiente em geral das entidades que oferecem estágios, bem como para promoverem a celebração de acordos com as respectivas entidades homólogas legalmente constituídas no local, definindo expressamente os direitos e deveres das partes, bem como todos os assuntos relativos à organização do estágio, aos orientadores e aos seguros para os estudantes (n.º4 do artigo 25.º da versão inicial).

Por seu turno, tal como em relação ao assunto respeitante à participação em actividades académicas, os membros da Comissão prestaram muita atenção às seguintes questões: à possibilidade de os estudantes serem considerados como trabalhadores ilegais e à relação entre as actividades de estágio e a autorização de trabalho para os trabalhadores não residentes. Em resposta, o proponente apontou que, no decorrer da elaboração da presente proposta de lei, tinha efectuado a troca de opiniões sobre o assunto com os serviços responsáveis pela execução da lei. Sublinhou que autorizar estudantes provenientes do exterior a realizarem estágios não é nada de novo, é uma prática que está em curso.

47.7. Regime de prescrição

O regime de prescrição é regulamentado pelo artigo 31.º da versão final da proposta de lei.

Estabelecendo a comparação com o artigo 31.º do vigente decreto-lei, a proposta de lei não regulamenta, de forma directa, o limite máximo de tempo para completar os cursos. É sugerido no n.º1 do artigo 29.º da versão inicial que “o regime de prescrição é definido nos diplomas que regulamentam as matérias do ensino superior.”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

Quanto aos cursos regidos pelo sistema de ano lectivo, é sugerido no n.º2 do mesmo artigo que “prescreve o direito à matrícula e à inscrição dos estudantes em relação aos quais, no final de um ano lectivo, se verifique a impossibilidade de completar o curso de acordo com o regime de prescrição previsto no número anterior”.

Além disso, segundo o n.º4 do artigo 31.º do vigente decreto-lei, “Os alunos que prescreverem não poderão proceder à matrícula e inscrição em qualquer estabelecimento de ensino superior público nos três anos lectivos subsequentes àquele em que ocorrer a prescrição.” A proposta de lei sugere a eliminação desta norma. E o objectivo é permitir que os estudantes, num curto espaço de tempo, acedam novamente ao ensino superior.

— Em relação ao disposto no artigo 29.º da versão inicial, houve quem prestasse atenção ao seguinte: depois de perdida a qualidade de estudante, pode ou não este proceder novamente, de imediato ou a qualquer momento, tendo em conta a sua própria situação, à matrícula e inscrição para frequentar o mesmo curso? Será que existem limitações, ao nível do limite mínimo de tempo ou de disciplinas?

Segundo as explicações do representante do Governo, no âmbito do regime de prescrição ou períodos de estudo, é necessário distinguir dois conceitos diferentes: 1. Suspensão dos estudos (suspender o curso/manter a qualidade de estudante); 2. Desistência voluntária/desistência intimada (abandonar, completamente, o curso/cancelar a qualidade de estudante).

Quanto ao caso de desistência de curso pelo estudante, por ter chegado ao fim do limite máximo de tempo para completar o curso, o proponente explicou: tendo em conta que actualmente tanto o número de instituições de ensino superior como os tipos de cursos são muitos mais do que antigamente, e para evitar o desperdício de recursos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

públicos, entende-se que é necessário fixar um prazo razoável, que é definido nos diplomas que regulamentam as matérias do ensino superior. Antes do termo deste prazo, deseja-se que o estudante não proceda à matrícula na mesma instituição de ensino superior para frequentar o mesmo curso, mas é permitido proceder à matrícula em diferentes instituições de ensino superior ou na mesma instituição de ensino superior para frequentar outro curso. Por exemplo, finda a prescrição do curso de informática, o estudante pode proceder à matrícula para frequentar o curso de gestão de empresas.

Quanto a isto, registaram-se opiniões divergentes no seio da Comissão.

Alguns membros da Comissão questionaram as justificações do proponente. Por exemplo, se for para evitar o desperdício de recursos públicos, porque é que é permitido proceder à matrícula na mesma disciplina numa outra instituição de ensino superior? Se o estudante tem ou não capacidade suficiente para frequentar novamente o curso é assunto em relação ao qual a instituição de ensino superior dispõe já de mecanismos para a devida avaliação, por exemplo, exames de ingresso. A par disso, o estudante pode ainda, com base na experiência de trabalho acumulada, aprofundar os seus conhecimentos sobre a disciplina original. Pelo exposto, entenderam que não se pode privar o estudante do seu direito à matrícula na mesma disciplina da mesma instituição de ensino superior, e discordaram da fixação de um período mínimo de impedimento para se matricular novamente.

Entretanto, considerada a atribuição, por parte do Governo, de recursos para cada estudante, e também a atribuição de financiamento e subsídios para as instituições de ensino superior, alguns membros entenderam que a referida disposição era razoável. Contudo, os que tinham perspectivas diferentes apontaram: pode considerar-se regulamentar que os estudantes que frequentam, novamente, os mesmos cursos, não podem receber qualquer subsídio do Governo, mas não se pode impor limitações aos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

próprios estudantes, ao nível de procederem à matrícula ou escolherem as disciplinas.

Depois da troca de opiniões entre a Comissão e o proponente, foi aditado um novo n.º3 no artigo 31.º da versão final, com vista a evitar incorrectas interpretações do regime de prescrição e a clarificar as dúvidas da Comissão. O novo número tem os seguintes conteúdos:

“Os regimes de prescrição referidos nos números anteriores devem fixar um período mínimo em que o estudante está impedido de se matricular para frequentar o mesmo curso, findo o qual o estudante pode proceder novamente à matrícula, desde que preencha os requisitos e condições de acesso ao respectivo curso no momento da nova matrícula.”

— Para além disso, quanto à alteração substancial do teor, há ainda alguns aspectos que merecem atenção:

1. O regime geral de prescrição previsto por regulamento administrativo não é aplicável aos estudantes inscritos nos cursos de mestrado e de doutoramento, sendo o regime de prescrição para estes cursos definido pelo respectivo regulamento das instituições de ensino superior (n.º2 do artigo 31.º da versão final).

Estabelecendo a comparação com o vigente decreto-lei, é sugerido, atendendo ao sistema de créditos, o aditamento do n.º4 do artigo 31.º na versão final da proposta de lei, onde se prevê: “Os cursos aprovados para serem ministrados de acordo com o sistema de créditos obedecem a um regime de prescrição próprio, a regular no diploma que estabelece o regime do ensino superior ministrado de acordo com o sistema de créditos.” (n.º4 do artigo 31.º da versão final).

No âmbito da redacção, para efeitos da simplificação do articulado, procedeu-se à



fusão do n.º1 e n.º2 da versão inicial, que passaram a n.º1 do artigo 31.º da versão final, e, ao mesmo tempo, tendo em conta que a expressão “報名” passou a “入學登記” na versão chinesa do artigo 26.º, foram então introduzidos ajustamentos à redacção do n.º1 do artigo 31.º da versão final, o qual tem então o seguinte conteúdo:

“ Prescreve o direito à matrícula e à inscrição dos estudantes em relação aos quais, no final de um ano lectivo, se verifique a impossibilidade de completar o curso, de acordo com o regime de prescrição previsto nos diplomas que regulamentam as matérias do ensino superior.”

48. Financiamento do ensino superior e Fundo do Ensino Superior

O artigo 30.º (Financiamento do ensino superior) da versão inicial da proposta de lei previa que:

“1. O financiamento do ensino superior abrange o financiamento das instituições de ensino superior públicas, o apoio financeiro das instituições de ensino superior privadas, o financiamento para a implementação e funcionamento do regime de avaliação e o apoio financeiro aos estudantes do ensino superior.

2. O Governo deve assegurar a criação de mecanismos de financiamento do ensino superior da RAEM, nos limites das disponibilidades orçamentais e nas melhores condições possíveis, nomeadamente através da criação do Fundo do Ensino Superior.

3. A criação do Fundo do Ensino Superior, bem como o seu regime de atribuições, composição e funcionamento são estabelecidos por regulamento administrativo.”

Em relação ao n.º 1, a discussão da Comissão focou-se essencialmente nas questões de como evitar que as instituições públicas e privadas sejam tratadas da mesma forma e se se devem ou não apoiar as instituições de ensino superior privadas nos gastos de erário público. A Comissão reconhece a contribuição dada pelas instituições privadas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

para o desenvolvimento do ensino superior e para a formação de talentos em Macau, assim como, concorda com a prestação de um apoio adequado a essas instituições através do erário público. Só que, seja como for, a natureza das instituições de ensino superior privadas é um fundamento que impede o Governo de lhes prestar total apoio quer financeiro quer material, ou seja, “não deve ficar tudo a cargo do Governo”, ainda por cima, a proposta de lei permite a existência de instituições de ensino superior privadas com fins lucrativos. Em termos de rigor, a lei devia exigir que todos os apoios financeiros do Governo sejam exclusivos para as actividades de ensino, não podendo ser utilizados para outros fins, muito menos para serem distribuídos como rendimentos. Tendo em conta a complexidade das actividades de ensino, é compreensível que da lei não constem essas exigências, mas deve-se, pelo menos, conseguir fazer o seguinte: (1) o apoio financeiro do Governo deve ser atribuído com razoabilidade; (2) o apoio financeiro do Governo deve ser atribuído com adequabilidade; (3) o apoio financeiro do Governo deve ser atribuído com transparência. Assim, a Comissão espera que o Governo esclareça qual o sentido concreto do financiamento e do apoio financeiro previstos no n.º 1.

Segundo a explicação do proponente, o financiamento e o apoio financeiro previstos naquele número destinam-se aos projectos de actividades das instituições, como por exemplo, a realização de actividades relacionadas com a avaliação do ensino superior, portanto, não há qualquer intenção de que tudo fique a cargo do Governo. Com vista à clarificação do conteúdo daquele número, o n.º 1 do artigo 32.º da versão final passou a ter a redacção seguinte:

“O financiamento do ensino superior compreende:

- 1) O financiamento das instituições de ensino superior públicas;
- 2) O apoio financeiro às instituições de ensino superior privadas;
- 3) O financiamento para implementação e funcionamento do regime de avaliação da qualidade do ensino superior;



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

4) O apoio financeiro aos estudantes do ensino superior.”

Obviamente que, em comparação com o artigo 35.º do vigente Decreto-lei n.º 11/91/M, independentemente do n.º 1 do artigo 30.º da versão inicial ou do n.º 1 do artigo 32.º da versão final, o destinatário do financiamento foi alargado, as instituições de ensino superior públicas também passaram a ser abrangidas, o que anteriormente não acontecia, pois somente eram abrangidas as instituições privadas. Ademais, na versão chinesa, o artigo 31.º da versão inicial que tinha a epígrafe “公立高等院校的財政” passou a artigo 34.º da versão final com a epígrafe “對公立高等院校的資助”. Como foi referido na apreciação na generalidade do presente parecer, este artigo 34.º, para além de ter eliminado os n.ºs 6 e 7 do artigo 33.º do decreto-lei acima referido, manteve basicamente o conteúdo substancial dos n.ºs 1 a 5. Pelo exposto, pode dizer-se que o financiamento atribuído às instituições de ensino superior públicas não é uma novidade totalmente criada pela presente proposta de lei.

A Comissão reparou que o n.º 3 daquele artigo exigia um balanço e relatório de actividades dos anos económicos findos. O n.º 1 do artigo 36.º do decreto-lei em causa prevê que as instituições de ensino superior devem elaborar, obrigatoriamente, um relatório anual, e indica, expressamente, os elementos que devem constar desse relatório. Todavia, não existe uma norma deste género na presente proposta de lei, apenas se prevê na alínea 1) do artigo 64.º da versão final que o dito artigo 36.º será substituído pela legislação do ensino superior aplicável. Mas até à entrada em vigor dessa legislação, continua a aplicar-se esse artigo 36.º. A Comissão espera que a futura legislação possa manter, pelo menos, as exigências básicas constantes do actual decreto-lei.

O Fundo do Ensino Superior e a forma para a sua criação, previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 30.º da versão inicial, também atraíram a atenção da Comissão. A Comissão entende que, nos termos daqueles dois números, o Fundo do Ensino Superior será



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

criado por regulamento administrativo, solução esta que é um desvio à sua regulação através de lei, vai diminuir o estatuto do Fundo, e, ao mesmo tempo, vai afectar a completude da presente lei nos termos da Lei n.º 13/2009.

Após várias negociações, o proponente acabou por aceitar a introdução de melhorias na presente lei, ou seja, primeiro, ficou previsto no n.º 2 do artigo 32.º da versão final que: “Incumbe ao Governo da RAEM assegurar, nos limites das disponibilidades orçamentais, a criação de mecanismos de financiamento do ensino superior, incluindo o Fundo do Ensino Superior, entre outros.”

Segundo, o Fundo do Ensino Superior passou a ser regulado por um artigo autónomo e com a redacção seguinte:

— “Artigo 33.º

Fundo do Ensino Superior

1. É criado o Fundo do Ensino Superior, dotado de personalidade jurídica, para efeitos da disponibilização do financiamento referido no n.º 1 do artigo 32.º, sem prejuízo do financiamento disponibilizado por outras entidades públicas nos termos legais.
2. O Fundo do Ensino Superior goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sendo apoiado técnica e administrativamente pelo serviço competente no âmbito do ensino superior.
3. A organização, gestão e funcionamento do Fundo do Ensino Superior são definidos por regulamento administrativo complementar.”

E mais ainda, criou-se o artigo 59.º na versão final, que serve como medida complementar:



“Artigo 59.º

Destino das multas

O montante das multas que resulte da aplicação das sanções previstas na presente lei reverte para o Fundo do Ensino Superior.”

49. Património e receitas das instituições de ensino superior públicas

A disposição sobre o património das instituições de ensino superior públicas está consagrada no artigo 32.º da versão inicial e no artigo 35.º da versão final. Estabelecendo a comparação entre as duas versões, não se verifica nenhuma alteração, e estabelecendo a comparação com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, não se registaram alterações substanciais.

No que se refere às receitas das instituições de ensino superior públicas, a respectiva disposição encontrava-se consagrada no artigo 33.º da versão inicial e, em comparação com o n.º 2 do artigo 13.º do supracitado decreto-lei, foi aditada a alínea 10) “Os apoios provenientes de fundos, públicos ou privados, da RAEM ou do exterior”. Comparando as duas versões, inicial e final, esta última altera o disposto na alínea 5) “O produto da venda de bens imóveis, bem como de outros bens, quando autorizada por lei” que passou para “As receitas provenientes dos direitos de propriedade intelectual, de direitos de propriedade industrial ou de cedência de *know-how*”, e elimina as “penalidades” constantes da alínea 8) da versão inicial.

50. Garantia da qualidade do ensino superior

Estabelecendo a comparação com o Decreto-Lei n.º 11/91/M, um dos avanços desta proposta de lei é a introdução do regime de avaliação da qualidade do ensino superior. Como refere a Nota Justificativa, “as rigorosas exigências da qualidade do ensino



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

superior são componente essencial das políticas do Governo para esta área e a avaliação é um dos meios mais importantes a que se pode recorrer para melhorar a qualidade do ensino superior”¹⁵³.

Neste contexto, a proposta de lei criou, no Capítulo VII – Garantia da qualidade do ensino superior, o regime de avaliação do ensino superior, que regulamenta o âmbito e composição da avaliação da qualidade (artigo 37.º), os princípios da avaliação da qualidade (artigo 38.º), e as finalidades da avaliação da qualidade (artigo 39.º). Em concreto, a realização do regime de avaliação da qualidade será efectuada através de regulamento administrativo complementar (artigo 40.º).

Olhando para os vários países e regiões importantes do mundo, recorre-se também à via legislativa em matéria da garantia da qualidade do ensino superior, regulamentando os respectivos mecanismos e medidas. Com vista à articulação de Macau com as regiões vizinhas e com o resto do mundo no âmbito do ensino superior, a implementação do regime de avaliação do ensino é uma tendência consensual.

A Comissão manifestou o seu acordo com esta intenção legislativa, entendendo como sendo necessária a criação, em Macau, de um sistema completo de avaliação, para se proceder a uma aferição externa e regular das instituições de ensino superior, proporcionando-lhes as necessárias orientações para o seu desenvolvimento. É ainda de acreditar que tal regime irá contribuir para o auto-aperfeiçoamento contínuo e promoção da qualidade dessas instituições de ensino em Macau.

A Comissão considera de grande importância o regime de avaliação da qualidade do ensino superior sugerido na proposta de lei, porém, apontou para o facto de todo esse regime estar instituído de forma generalizada em apenas alguns artigos, carecendo ainda de uma regulamentação em concreto por meio de regulamento administrativo,

¹⁵³ Vide Nota Justificativa, página2.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

conforme disposto no artigo 40.º da versão final da proposta de lei. Por conseguinte, a Comissão manifestou a sua particular preocupação relativamente à execução ordenada das referidas disposições legais no futuro.

No decurso da apreciação na especialidade, a Comissão solicitou ao proponente que efectuasse uma apresentação sobre as informações disponíveis até ao momento, tendo procedido a uma discussão aprofundada com o proponente sobre questões como o “objecto da avaliação”, “entidade responsável pela avaliação” e “método da avaliação”.

50.1. Relativamente ao “objecto da avaliação”, já o n.º2 do artigo 34.º da versão inicial da proposta de lei referia que: “a avaliação é composta por duas partes, a avaliação da instituição, nas modalidades de auditoria da qualidade da instituição e de acreditação da instituição, e a avaliação de cursos, nas modalidades de acreditação dos cursos e de revisão dos cursos”.

A supracitada norma determina claramente que o “regime de avaliação da qualidade do ensino superior” se destina a duas vertentes - “instituições” e “cursos”.

Por outro lado, segundo a explicação do proponente, no plano conceptual, o regime de “garantia da qualidade”, referido na epígrafe do Capítulo VII, é mais abrangente do que o “regime de avaliação”, sendo este último apenas um dos mecanismos dessa garantia da qualidade.

Para clarificar este ponto, o proponente procedeu à revisão e ao aperfeiçoamento da redacção tanto da epígrafe como do n.º1 do artigo 37.º da versão final da proposta de lei. A epígrafe foi, assim, alterada para “âmbito e composição da avaliação da qualidade”, e ao n.º1 aditou-se a expressão “e os cursos de ensino superior”, determinando-se que tanto as instituições como os cursos do ensino superior “estão



[Handwritten marks]

sujeitos aos mecanismos de garantia da qualidade do ensino superior da RAEM, nomeadamente ao regime de avaliação da qualidade do ensino superior”.

[Handwritten mark]

O proponente acolheu as opiniões da Comissão relativamente ao n.º2 do artigo 34.º da versão inicial da proposta de lei, tendo procedido à sua divisão em duas alíneas e à alteração da ordem de referência das modalidades de avaliação das instituições de ensino superior. Tratou-se de um reajustamento de natureza legística, para melhor clarificar a estrutura do regime de avaliação (n.º2 do artigo 37.º da versão final).

[Handwritten marks]

Numa perspectiva substantiva, a Comissão ouviu a apresentação do proponente sobre as quatro modalidades de avaliação - i) acreditação da instituição; ii) auditoria da qualidade da instituição; iii) acreditação dos cursos; e, iv) revisão dos cursos, tendo as duas partes debatido e trocado opiniões sobre as referidas vertentes da avaliação.

[Handwritten mark]

[Handwritten mark]

i) Acreditação de instituição

Segundo a explicação do proponente, a “acreditação de instituição” constitui uma modalidade de participação voluntária da instituição para a garantia da qualidade através da avaliação das suas diferentes vertentes (âmbito de avaliação). A avaliação tem por objecto a gestão e o funcionamento da instituição, no sentido de verificar se esta dispõe de um mecanismo interno adequado para a garantia da qualidade e, ainda, se os cursos abertos preenchem os requisitos básicos reconhecidos a nível internacional e em Macau.

As instituições de ensino superior que forem acreditadas estarão em condições de criar cursos por si próprias (incluindo a futura alteração dos cursos criados) no âmbito das áreas específicas definidas (conforme as áreas curriculares e os níveis de habilitações aprovados). Isto é normalmente denominado por “estatuto de auto-acreditação” (“self-accredited status”), nas regiões onde vigora um sistema de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

avaliação mais amadurecido, como em Hong Kong e nos Estados Unidos da América.

Pelo facto de as instituições com esse estatuto disporem de uma estrutura interna mais completa e amadurecida de gestão e de garantia da qualidade, é suposto que possuam capacidade para proceder à sua própria auto-avaliação e garantir a qualidade dos seus cursos, estando, por conseguinte, dispensadas da sujeição à acreditação dos seus cursos. Tal explica também o motivo pelo qual a proposta de lei dispensa as instituições de ensino superior acreditadas da observância das disposições gerais aplicáveis no processo de criação de cursos (n.º1 e n.º2 do artigo 14.º da versão final da proposta de lei).

O proponente acrescentou também que, neste momento, só existe em Macau uma instituição de ensino superior¹⁵⁴ com capacidade para criar cursos por si própria, sendo a mesma uma instituição com o “estatuto de auto-acreditação”. Deste modo, as restantes instituições que não possuem este “estatuto de auto-acreditação” estão impossibilitadas de criarem cursos por si próprias, e têm de cumprir os respectivos procedimentos para efeitos da criação de cursos, através de pedido dirigido ao Gabinete de Apoio ao Ensino Superior (artigo 14.º e seguintes da versão final da proposta de lei).

Quanto à natureza facultativa da “acreditação da instituição”, houve quem apontasse no seio da Comissão que o n.º1 do artigo 34.º da versão inicial da proposta de lei definia que “as instituições de ensino superior, qualquer que seja a sua natureza jurídica, estão sujeitas ao regime de avaliação”. A utilização, nesta norma, da expressão “estão sujeitas” (designadamente o carácter chinês “須”), significa que tal é

¹⁵⁴ Actualmente, a Universidade Macau é a única instituição de ensino superior com o “estatuto de auto-acreditação”. Em Hong Kong, as instituições com esse estatuto integram o grupo conhecido por “oito instituições terciárias”, o qual inclui a City University of Hong Kong, The Hong Kong Baptist University, Lingnan University, The Chinese University of Hong Kong, The Education University of Hong Kong, The Hong Kong Polytechnic University, The Hong Kong University of Science and Technology e The University of Hong Kong.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

obrigatório para todas as instituições de ensino. Assim, relativamente à expressão utilizada “estão sujeitas” (designadamente o carácter chinês “須”), não poderá haver conflito com a modalidade de avaliação facultativa? Foi então proposta a melhoria da respectiva redacção.

Segundo a resposta do proponente, nos termos do n.º1, as instituições de ensino superior, qualquer que seja a sua natureza jurídica, estão sujeitas ao regime de avaliação. Isto refere-se ao regime de avaliação em geral, e não a uma determinada modalidade de avaliação. Deste modo, cabe ao futuro regulamento administrativo sobre o regime de avaliação definir em que modalidade, em concreto, é que as instituições de ensino superior vão ser sujeitas a avaliação.

ii) Auditoria da qualidade de instituição

A "auditoria da qualidade de instituição" tem como objectivo permitir que as instituições, através de entidade de avaliação externa ou de grupo de especialistas criado por sua própria iniciativa, verifiquem periodicamente se têm mecanismos comprovados para gestão, desenvolvimento académico e garantia interna da qualidade.

Todas as instituições de ensino superior públicas e privadas de Macau estão sujeitas à auditoria da qualidade de instituição num determinado prazo.

Diferente da sobredita acreditação de instituição, a auditoria da qualidade de instituição não depende da vontade da própria instituição, é sim o Governo que obriga a instituição a realizá-la num determinado prazo, em regra, uma vez em cada 5 ou 6 anos. O proponente acrescentou que mesmo as instituições de ensino superior acreditadas, por exemplo, em Macau, a Universidade de Macau, e em Hong Kong, a Universidade de Hong Kong, a Universidade Chinesa de Hong Kong e a Universidade



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Politécnica de Hong Kong também estão sujeitas a auditorias de qualidade periódicas, por forma a garantir que preenchem determinados requisitos de gestão, organização estrutural, corpo docente, qualidade de ensino e situação financeira, etc.

Terminada a auditoria da qualidade de instituição, a entidade de auditoria não emite qualquer resultado de aprovação ou reprovação da instituição. Uma vez que a auditoria versa sobre a continuidade do aperfeiçoamento das instituições, a entidade de avaliação limita-se a emitir um parecer e sugestões para ajustamento, permitindo assim que as instituições fiquem a saber das qualidades e defeitos do seu funcionamento e da margem para melhorias, no intuito de aumentar a qualidade do funcionamento e o ensino, entre todos os outros aspectos.

Quanto a esta questão, alguns membros da Comissão perguntaram: qual é a consequência quando uma instituição não introduz melhorias em conformidade com as sugestões da entidade de avaliação, ou quando as melhorias introduzidas ficarem aquém das expectativas? De acordo com a resposta do proponente, quanto à auditoria da qualidade de instituição, o objectivo é, através do relatório emitido pela entidade de avaliação, propor sugestões para o aperfeiçoamento contínuo das instituições em todos os aspectos. Como o relatório vai ser publicado, se a instituição não introduzir melhorias, a sua reputação vai ser afectada, o que causará impacto de certo nível no recrutamento de alunos e no seu funcionamento. O Governo, por sua vez, vai actuar, atendendo à gravidade da situação. Caso se verifique deterioração considerável da qualidade de ensino, é possível, em última instância, que a instituição seja obrigada a encerrar¹⁵⁵.

iii) Acreditação dos cursos

A acreditação dos cursos visa, em caso de criação de novos cursos ou alteração de

¹⁵⁵ Vide artigo 50.º da versão final.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

cursos existentes, avaliar, através de uma "entidade externa", se estes correspondem aos objectivos fixados pela instituição e se alcançam o nível básico reconhecido internacional e localmente. O serviço competente da área do ensino superior vai decidir, atendendo ao parecer emitido pela entidade de avaliação externa, se autoriza a instituição à abertura de novos cursos ou à revisão de cursos existentes.

Em caso de aprovação na acreditação de cursos, a instituição pode proceder à abertura de novos cursos ou dos cursos revistos; Em caso de reprovação, as instituições não podem abrir novos cursos nem rever os cursos existentes.

Para as instituições recém-criadas ou para aquelas que não disponham de um sistema completo de garantia de qualidade, a acreditação dos cursos constitui um apoio para assegurarem a qualidade dos cursos e estabelecerem gradualmente um mecanismo interno de garantia da qualidade.

Dado que, como foi referido, as instituições qualificadas, através da acreditação de instituição, podem realizar cursos por si próprias, e que esta qualificação tem um determinado âmbito (em termos da unidade académica ou pedagógica, nível de habilitações académicas e duração), é necessário referir que o mecanismo da acreditação dos cursos se aplica às seguintes duas situações:

1. Os novos cursos a ser criados pelas instituições que não são autorizadas a criar cursos por si próprias, bem como aqueles a ser alterados por estas instituições;
2. Os novos cursos a ser criados e os cursos existentes a ser revistos fora do âmbito para o qual a instituição autorizada a criar cursos por si própria é aprovada na acreditação de instituição.

iv) Revisão dos cursos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Fong' and various initials and marks.

A revisão dos cursos incide sobre os cursos existentes, e tem como objectivo rever periodicamente a situação de funcionamento dos respectivos cursos, para garantir a manutenção da qualidade dos cursos.

Todas as instituições de ensino superior públicas e privadas de Macau estão sujeitas à realização da revisão dos cursos pelo menos uma vez num determinado prazo.

O proponente adiantou que funcionam cerca de 280 cursos em Macau e todos precisam de se sujeitar à revisão periódica, realizada por uma entidade de avaliação externa ou pela comissão criada pela instituição seguindo as instruções do GAES, no sentido de avaliar se os cursos existentes satisfazem os respectivos critérios. Isto não envolve a questão da aprovação ou reprovação dos cursos, tem antes o objectivo de identificar os problemas e de encontrar formas para melhorar ou aumentar o nível dos cursos.

50.2. Além disso, a Comissão prestou muita atenção ao sujeito responsável pelos trabalhos de avaliação, e houve mesmo quem questionasse por que razão Macau não cria uma entidade de avaliação especializada semelhante às de Hong Kong e do Interior da China, no sentido de assegurar a qualidade do ensino.

De facto, quanto às entidades de avaliação externa, os métodos adoptados pelos diversos países e regiões não são totalmente iguais, por exemplo, no regime de acreditação (*accreditation*) adoptado pelos Estados Unidos da América, a dominante da garantia da qualidade do ensino superior é efectuada pelo *Council for Higher Education Accreditation*, que é uma organização não governamental; na China, a avaliação é efectuada directamente pelo Ministério da Educação da China, uma entidade governamental que lidera a área da educação; em Hong Kong e Taiwan, os governos procedem à afectação de capital para a criação de entidades que funcionam,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

de forma relativamente mais independente, para o efeito (*University Grants Committee of Hong Kong, Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan*)¹⁵⁶; em Portugal, o Ministério da Educação reservou verbas para a criação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), que se responsabiliza pela avaliação.

Quanto ao porquê de em Macau não se criar uma entidade de avaliação local, o proponente respondeu que tinha ponderado sobre a possibilidade de as outras regiões reconhecerem, ou não, os resultados de avaliação dessa nova entidade de avaliação local. Tendo em conta que as entidades de avaliação das outras regiões já estão num nível de desenvolvimento mais maduro, mais vale aproveitar as entidades de avaliação das outras regiões, reconhecidas genericamente, do que criarmos uma entidade de avaliação local. Assim, no futuro, o relatório de avaliação será mais credível, podendo ainda evitar-se que as pessoas duvidem que se trata de uma situação de “avaliação por conhecidos” ?

O proponente adiantou ainda o exemplo do Instituto de Enfermagem Kiang Wu, que foi alvo de um trabalho semelhante à auditoria de qualidade de instituição por parte da instituição The Quality Assurance Agency for Higher Education of UK (QAA)¹⁵⁷ e o respectivo relatório pode ser consultado no site da mesma. O relatório de avaliação é emitido por uma entidade de avaliação reconhecida internacionalmente, o que irá, de certa forma, influenciar positivamente as instituições de Macau. Outro exemplo são os cursos de turismo do Instituto de Formação Turística, que também são avaliados por uma organização internacional de turismo. Acredita-se que esta prática é muito mais eficaz do que ser Macau a criar a sua própria entidade de avaliação.

¹⁵⁶ Leong Sok Man: (“Alguns pontos da análise sobre o “Regime do ensino superior” (proposta de lei)” (“Some Analysis on the Higher Education System (Draft)”), “Revista de Estudos de ‘Um País, Dois Sistemas’” de 2015, N.º 3 (N.º 25 da Coleção), páginas 110 a 118.

¹⁵⁷ *The Quality Assurance Agency for Higher Education of UK* é membro do *The European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA* e do *Council for Higher Education Accreditation, CHEA*, dos Estados Unidos da América.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

I
A.
F
B

T
V

7
B

Levantaram-se algumas preocupações sobre a qualidade e a credibilidade das próprias entidades de avaliação, tendo o proponente salientado que nem todas as entidades de avaliação externas podem avaliar as instituições de ensino de Macau. A nossa ideia preliminar é exigir às referidas entidades que atinjam o nível do Council for Higher Education Accreditation (CHEA), dos Estados Unidos da América ou da The European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) para obterem a qualidade de avaliadoras das instituições de ensino superior de Macau.

Por outro lado, membros da Comissão perguntaram ainda: para além das entidades-membros da Federação da Garantia da Qualidade do Ensino Superior, que têm grande dimensão, da União Europeia ou dos Estados Unidos da América, vão ainda ser aceites outras entidades, de menor dimensão, de garantia da qualidade, como por exemplo, as do Interior da China e de Hong Kong?

O proponente explicou que não está excluída a possibilidade de as entidades de avaliação do Interior da China, Hong Kong ou de outras regiões avaliarem as instituições de ensino superior de Macau, o mais importante é se estas entidades de avaliação responsáveis têm ou não o nível exigido em Macau.

As entidades de avaliação externas propostas pelas instituições têm de passar pela apreciação e autorização de um conselho de peritos do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, com vista a confirmar se as entidades em causa cumprem as exigências da nossa região, evitando que a avaliação seja feita por entidades de avaliação de baixa qualidade, pois se assim fosse, a eficácia não seria relevante.

Em relação à composição do futuro conselho de peritos, por um lado, vão ser convidados a participar especialistas com experiência de ensino superior noutros locais do mundo, e por outro lado, vão ser incluídas personalidades experientes na



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

área da garantia da qualidade.

Quanto à escolha das entidades de avaliação, houve quem sugerisse ao Governo a criação de uma lista das entidades de avaliação externas que reúnem os requisitos exigidos, listando ainda as entidades de avaliação reconhecidas nos Estados Unidos da América, na União Europeia, na Austrália, e ainda noutras regiões; esta lista deve ser facultativa, de mera recomendação, por forma a evitar que as instituições de ensino superior só fiquem a saber, depois das complexas formalidades para convidar determinada entidade de avaliação (ou até mesmo após a publicação do relatório de avaliação), que a mesma não foi reconhecida pelo conselho de peritos.

Em relação à opinião sobre a definição da referida lista, o proponente respondeu que tinha ponderado fazê-lo, contudo, acabou por não adoptar este método por duas razões:

1) se o Governo toma a iniciativa de apresentar tal lista, com o nome das entidades que podem avaliar as instituições de Macau, significa que o Governo vai ter de chegar a acordo com essas entidades de avaliação¹⁵⁸; 2) foi tida em conta a possibilidade de as entidades de avaliação poderem eventualmente aproveitar-se disso para estipularem preços astronómicos, o surgimento de uma lista oficial iria, de certa forma, reduzir o poder negocial com as referidas entidades, aumentando, indirectamente, os custos da avaliação dos cursos.

Alguns deputados mostraram-se preocupados com a possibilidade de as instituições pagarem a avaliação e, depois, os serviços competentes negarem. O proponente esclareceu que, na prática, o Governo e a instituição de ensino superior dialogam antes da escolha da entidade de avaliação, e só depois do reconhecimento pelo conselho de peritos é que as instituições solicitam às referidas entidades que avancem com o trabalho de avaliação.

¹⁵⁸ O proponente afirmou que, actualmente, estão a ser discutidos planos de cooperação com a QAA do Reino Unido, a A3ES de Portugal e a CHEA dos Estados Unidos da América.



[Handwritten signatures and initials]

50.3. Um outro ponto a que a Comissão deu importância foi: como será feita a avaliação.

O proponente esclareceu que existem muitas formas de avaliação, nomeadamente, os métodos *input*¹⁵⁹, *process*¹⁶⁰, *product*, etc. Nesta fase, já se chegou ao consenso, com as diversas instituições, de adoptar como indicador a “produção (*product*)”, que é, até ao momento, um dos padrões mais utilizados a nível internacional.

“Ter por base a produção” significa que a instituição, aquando da concepção dos cursos, define a capacidade dos estudantes numa determinada área (objectivo do curso), e o mais importante para as entidades de avaliação é ver se os estudantes conseguiram ou não atingir os objectivos depois de finalizado o curso, sem prejuízo de a instituição ser avaliada em todas as vertentes, por exemplo, o hardware da instituição e o desenvolvimento profissional dos docentes, entre outros.

Devido ao ajustamento da redacção do artigo 37.º, a expressão “avaliação” constante nos artigos 38.º a 40º da versão final passou a “avaliação da qualidade”.

51. Criação e encerramento das instituições de ensino superior privadas

A criação e o encerramento das instituições de ensino superior privadas regem-se pelo Capítulo VIII da proposta de lei.

51.1. Criação de instituições de ensino superior privadas

¹⁵⁹ Dá importância ao ambiente de ensino, instalações, qualidade dos docentes, definição dos cursos, etc.

¹⁶⁰ Dá importância às actividades lectivas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials at the top right of the page.

Nos termos do artigo 41.º da versão final da proposta de lei, “1.As pessoas colectivas privadas que revistam a forma de associação ou fundação, regularmente constituídas, podem ser autorizadas a criar instituições de ensino superior. 2.As pessoas colectivas que revistam a forma de sociedade comercial, regularmente constituídas, podem também ser autorizadas a criar instituições de ensino superior quando:

Handwritten signature or initials on the right margin.

- 1) Haja relação directa entre a área científica do ensino a ministrar e as actividades incluídas no âmbito do respectivo objecto social;
- 2) As actividades de ensino assumam carácter acessório relativamente às que constituem o respectivo objecto social.”

Handwritten signature or initials on the right margin.

Em comparação com o artigo 39.º do vigente decreto-lei, a proposta de lei eliminou a menção “cooperativa”, prevista no n.º 1 deste artigo.

Em primeiro lugar, a proposta de lei exclui as pessoas singulares dos criadores de instituições de ensino superior, exclusão que se deve, segundo a explicação do proponente, à protecção dos interesses dos estudantes. Tendo em conta as próprias natureza e características, a pessoa colectiva possui uma maior estabilidade comparativamente com a pessoa singular, nestes termos, espera-se que sejam minimizados os impactos resultantes do encerramento ou das mudanças das instituições, na consequência da extinção, da dissolução ou da mudança da entidade titular respectiva.

Mais, por um lado, a proposta de lei permite que as pessoas colectivas, revestidas da forma de sociedade comercial, sejam a entidade titular das instituições de ensino superior, e permite a existência das instituições de ensino superior privadas com fins lucrativos (n.º 3 do artigo 6.º). Por outro lado, a proposta de lei prevê que as instituições de ensino superior exercem uma actividade de interesse público (n.º 5 do artigo 6.º).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Face a isto, alguns membros da Comissão duvidaram, então, como é que vai ser a coordenação entre as “instituições com fins lucrativos” e as “actividades de interesse público”? Prestaram, particularmente, atenção ao seguinte: estando envolvido o apoio financeiro do Governo, como é que se evita a repartição, por parte das entidades lucrativas, do erário público e demais recursos?

Segundo a resposta do proponente, disposições semelhantes podem encontrar-se no vigente Decreto-Lei n.º 11/91/M. Apesar de ser permitida a criação, pelas pessoas colectivas revestidas da forma de sociedade comercial, das instituições de ensino superior privadas, a proposta de lei impõe, de facto, certas restrições nessa matéria, isto é, a necessidade da satisfação das condições previstas no n.º 2 do artigo 41.º da versão final. A par disso, há que ter em conta que, de entre as dez instituições de ensino superior em Macau, uma tem fins lucrativos e a respectiva entidade titular é uma sociedade anónima¹⁶¹. Como existe já uma instituição cuja entidade titular tem fins lucrativos, situação que é resultante da história, a presente proposta de lei continua a manter as disposições respectivas.

Relativamente à preocupação de o erário público do Governo cair nas mãos das entidades com fins lucrativos, segundo as afirmações do proponente, de facto, nos termos do vigente regime, não é permitido proporcionar apoio financeiro a entidades lucrativas, assim, esta preocupação pode já ser dissipada. O proponente adiantou que, devido às referidas restrições, a respectiva instituição de ensino superior com fins lucrativos nunca tinha recebido, até àquele momento, quaisquer recursos de solos do Governo nem quaisquer apoios financeiros do GAES. A instituição em causa não reúne condições para obter apoio financeiro do Governo, a não ser que, no futuro, a entidade titular da instituição seja mudada para uma fundação ou associação, aliás, para a natureza de sem fins lucrativos.

¹⁶¹ Vide Ordem Executiva n.º 33/2001.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Relativa à redacção do n.º 3 do artigo 38.º (Criação de instituições de ensino superior privadas) da versão inicial, as questões de como se entende a relação entre as instituições e a entidade titular (artigo 44.º) e se as instituições privadas possuem o estatuto de pessoa colectiva alertaram a atenção de alguns membros da Comissão.

O n.º 3 do artigo 38.º da versão inicial prevê que “as pessoas colectivas privadas, titulares de instituições de ensino superior privadas, são responsáveis pela gestão económica e financeira das respectivas instituições, que não têm personalidade jurídica (“不具法律人格的”) própria, e pelos actos dos seus órgãos”.

Parece que se permite interpretar esta expressão, na versão chinesa, da seguinte forma: as instituições privadas podem ser divididas em dois tipos, com ou sem personalidade jurídica, e a entidade titular das instituições só precisa de assumir as respectivas responsabilidades económicas e financeiras perante as instituições sem personalidade jurídica.

Mais, tendo em conta que, na realidade, o n.º 3 do artigo 38.º da versão inicial visa regulamentar a relação de responsabilidades entre a entidade titular e a instituição, registaram-se então opiniões que sugeriram, então, a sua colocação no artigo relativo à entidade titular¹⁶² como sendo mais adequada.

Relativamente às referidas opiniões, a respectiva resposta do proponente aponta a possibilidade da falta de clareza na redacção chinesa do n.º 3 do artigo 38.º da versão inicial. Actualmente, em Macau existem mesmo instituições de ensino superior privadas que possuem personalidade jurídica¹⁶³. No entanto, as instituições a criar no futuro não vão possuir, de modo algum, personalidade jurídica. A intenção originária

¹⁶² Isto é, o artigo 44.º quer da versão inicial quer da versão final.

¹⁶³ Vide Portaria n.º 207/96/M.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the right margin, including the number '11' and several illegible signatures.

legislativa é a seguinte: o referido número prevê a assunção, pela entidade titular, das responsabilidades ao nível económico e financeiro, em virtude de as respectivas instituições de ensino superior privadas não possuírem personalidade jurídica.

O proponente acolheu as opiniões apresentadas pela Comissão em relação a esta vertente, tendo deslocalizado, ao nível da sistematização do articulado, o anterior n.º 3 do artigo 38.º para o artigo 44.º da versão final como seu n.º 3. Ao mesmo tempo, foi também aperfeiçoada a expressão daquele número, e na versão chinesa a parte “院校不具本身法律人格” foi autonomizada, com vista a clarificar que as instituições de ensino superior privadas não possuem personalidade jurídica. Quanto à versão portuguesa, no entender do proponente, esta corresponde à nova redacção da versão chinesa, daí não haver necessidade de ajustamentos.

Segue-se então, abaixo, a nova redacção da versão chinesa:

“擁有私立高等院校的私法人，須就有關院校運作及院校機關所作出的行為承擔民事、刑事及財政上的責任；院校不具本身法律人格。”

No que diz respeito ao procedimento da criação das instituições de ensino superior privadas, a Comissão solicitou ao proponente os devidos esclarecimentos em relação à diferença entre a autorização (artigo 42.º da versão final¹⁶⁴) e o reconhecimento (artigo 43.º da mesma versão¹⁶⁵). Segundo a explicação deste, em primeiro lugar, as entidades que pretendam criar instituição de ensino superior devem apresentar os documentos necessários, e a “autorização” só é concedida depois de se ter passado na apreciação de documentos¹⁶⁶, aliás, a emissão da autorização significa que o Governo concorda com a respectiva vontade de criação.

¹⁶⁴ Artigo 39.º da versão inicial.

¹⁶⁵ Artigo 40.º da versão inicial.

¹⁶⁶ Na apreciação de documentos, vai ser feita análise sobre o curso, os professores catedráticos, a avaliação da qualidade do ensino, a situação financeira, entre outros aspectos facultados pela entidade.



Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large signature at the top right and several smaller ones below it.

Após a obtenção da autorização, a entidade respectiva pode dar início aos diversos trabalhos em relação à localização da instituição, à equipa docente, ao programa curricular, entre outros. Logo que tudo esteja bem preparado, pode então a mesma requerer ao Governo o “reconhecimento”. Este mecanismo pode evitar uma situação, isto é, a não autorização pelas autoridades depois de já investidos recursos.

O proponente adiantou que não se excluía a possibilidade de algumas entidades criadoras de instituição optarem, devido às suas condições relativamente melhores, por apresentar, simultaneamente, os pedidos de “aprovação” e de “reconhecimento” (n.º 5 do artigo 43.º da versão final). Quanto ao “pedido de autorização relativo ao início de funcionamento dos primeiros cursos”, pode ser apresentado em simultâneo com os pedidos de autorização da criação da instituição de ensino superior privada e do respectivo reconhecimento, devendo o mesmo ser apresentado, obrigatoriamente, durante os três anos imediatamente posteriores ao pedido da criação (n.º 6 do artigo 43.º da versão final).

A par disso, conforme sugestão da Comissão, aditou-se o n.º 4 no artigo 42.º da versão final, designadamente, “Da decisão sobre o pedido de autorização de criação de uma instituição de ensino superior privada cabe recurso nos termos legais”.

51.2. Entidade titular da instituição

A matéria sobre a entidade titular da instituição é regulamentada pelo artigo 44.º da versão final da proposta de lei.

Estabelecendo a comparação com o disposto no artigo 47.º do decreto-lei em vigor, o termo “所有人” na versão chinesa passou para “擁有人”, tal como ora se propõe na proposta de lei, mantendo-se a expressão “entidade titular” na versão portuguesa.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

O n.º1 do artigo 44.º da versão final prevê que: “A pessoa colectiva provada que crie, nos termos da presente lei, uma instituição de ensino superior é designada entidade titular da respectiva instituição”. O n.º2 do mesmo artigo prevê o âmbito das competências da entidade titular da instituição.

E nos termos do artigo 41.º, é possível ficar a saber que as associações, fundações e sociedades comerciais possuem a qualificação de entidade titular de instituição de ensino superior.

Na Comissão houve quem entendesse que o n.º1 do artigo 44.º da versão inicial não consegue dar resposta à eventual transmissão de instituição, facto que se verifica na realidade. Verificada a transmissão de instituição, a entidade titular da instituição é imediatamente substituída, e segundo a lógica, deixa de ser fundador inicial e passa a transmissário. Nos termos do referido número, a pessoa que cria a instituição é designada sua entidade titular. Então, o estatuto jurídico do transmissário vai ser prejudicado? Foi manifestada a preocupação de a redacção em causapoder acarretar problemas no futuro funcionamento, tendo sido sugerido o ajustamento da referida disposição.

A referida sugestão não foi acolhida pelo proponente, e segundo a sua explicação, a qualificação de entidade titular por parte da entidade substituta depende da apreciação e autorização do Governo. No futuro, os regulamentos do ensino superior vão dispor de instruções mais pormenorizadas e completas, e também vai ser exigido à entidade titular que clarifique, no respectivo estatuto da instituição, o funcionamento e os direitos e deveres da entidade titular e da instituição. Além disso, estando em causa o alvará da instituição, é necessário proceder aos procedimentos de mudança da titularidade.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

F
1.
e3
[Handwritten signatures and initials]

Para além disso, quanto à relação entre a entidade titular e a instituição, para além dos referidos problemas resultantes do n.º3 do artigo 38.º da versão inicial, a Comissão e o proponente procederam à discussão sobre os seguintes dois aspectos: primeiro, as próprias instituições gozam de autonomia pedagógica, então, a entidade titular pode intervir nos cursos criados pelas instituições? Segundo, o conselho geral é o órgão de decisão para as linhas de desenvolvimento da instituição, então, a entidade titular da instituição de ensino superior pode autonear-se presidente do conselho geral?

Em relação à primeira dúvida, o proponente respondeu que a entidade titular da instituição tem o poder de decidir sobre a criação ou não criação de qualquer curso. Quando uma instituição propõe a criação de um curso e a entidade titular não concorda, isso não prejudica a autonomia científica ou pedagógica da instituição. No entanto, quando a entidade titular decide criar um determinado curso, a unidade académica da instituição deve, de acordo com a autonomia pedagógica que detém, definir os programas de ensino, os métodos de ensino e a forma de avaliação dos respectivos cursos. Neste aspecto, a entidade titular não pode intervir, nem nos programas de ensino, nem dos métodos de ensino definidos pela unidade académica.

Em relação à segunda dúvida, segundo a explicação do proponente, o estatuto da instituição deve regulamentar a constituição e o funcionamento do conselho geral. Para além disso, há que regulamentar ainda a metodologia para a escolha do presidente, vice-presidente e dos membros do conselho geral, na qual pode ser definido o método de designação ou eleição, ou outros. Assim, haverá lugar a diferentes tratamentos tendo em conta o conteúdo concreto dos estatutos definidos pelas diversas instituições, se o estatuto previr que a designação é feita pela entidade titular, então, significa que esta escolhe a pessoa que entende adequada para desempenhar o lugar.

A alínea 4) do n.º2 do artigo 44.º da versão final dispõe, expressamente, que compete



à entidade titular “designar e substituir os membros dos órgãos da instituição, de acordo com o estipulado nos estatutos da instituição”.

51.3. Autonomia

A autonomia das instituições de ensino superior privadas é regulamentada pelo artigo 46.º da versão final, o qual refere que a autonomia das instituições de ensino superior privadas tem por limite as normas imperativas e os princípios constantes da presente lei e demais legislação aplicável.

Conjugando as disposições gerais dos artigos 7.º, 8.º e 9.º da versão final, as instituições de ensino superior privadas devem gozar de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.

Segundo a explicação do proponente, a “demais legislação aplicável” constante no n.º4 do referido artigo 46.º inclui regulamentos administrativos do ensino superior e outra legislação aplicável no âmbito do ensino não superior.

51.4. Gestão

O artigo 43.º da versão inicial prevê que os regimes de gestão da entidade titular da instituição de ensino superior privada e da própria instituição devem constar dos respectivos estatutos das instituições, e as disposições neles incluídas devem respeitar o princípio da autonomia.

Houve membros da Comissão que prestaram atenção aos referidos dois regimes de gestão, e solicitaram ao proponente que elencasse alguns dos elementos neles incluídos.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

Quanto a isto, segundo a explicação do proponente, o regime de gestão da entidade titular e o regime de gestão da instituição visam basicamente definir as competências que a entidade titular e a instituição possuem, respectivamente. Por exemplo, no âmbito financeiro, prevê-se a delegação de poderes no reitor da instituição ou no presidente da faculdade, para a apreciação e autorização do limite máximo das despesas financeiras. E quando as despesas atingirem um determinado montante, deverá a entidade titular exercer a referida competência de apreciação e autorização financeira. Claro que, para além do âmbito financeiro, o regime de gestão inclui ainda disposições relativas a outras matérias.

O proponente procedeu ao ajustamento da redacção do artigo 47.º da versão final.

51.5. Encerramento das instituições de ensino superior

51.5.1. Encerramento voluntário

O encerramento voluntário das instituições de ensino superior privadas é regulado pelo artigo 48.º da versão final.

O n.º 1 do artigo 45.º (Encerramento voluntário) da versão inicial consagra “O encerramento da instituição de ensino superior privada e a suspensão dos cursos operam-se através da suspensão das matrículas no primeiro ano de cada curso, concretizando se apenas no final do período de tempo correspondente ao curso de maior duração acrescido de dois anos, salvo casos excepcionais devidamente fundamentados e reconhecidos como tal por despacho do Secretário que tutela a área do ensino superior, a publicar no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.”

A Comissão realizou com o proponente discussão aprofundada sobre a disposição



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

deste n.º 1 e a ressalva que está na parte final, abordando quais são as situações que nele se indicam. Houve membros da Comissão que prestaram atenção ao seguinte: como salvaguardar os interesses dos estudantes em efectividade em caso do encerramento da instituição? Só apenas em situações de não existência de estudantes é que as instituições podem encerrar? Se existir um pequeno número de estudantes ou até restar apenas um estudante, como é que vai ser?

O proponente respondeu, explicando que o referido artigo tem por objectivo regular as situações em que o titular tem intenção de acabar com a instituição e de encerrar os cursos. Para o efeito, o titular tem de seguir os procedimentos consagrados nos n.ºs 2 e 3 do referido artigo, isto é, a intenção do titular, de encerrar voluntariamente a instituição de ensino superior privada e dos cursos ministrados tem de ser comunicada pela respectiva entidade titular ao Secretário que tutela a área do ensino superior, com a antecedência mínima de um ano relativamente ao início do ano lectivo em que pretende iniciar a suspensão das matrículas (n.º 2), e é feita por despacho do Secretário que tutela a área do ensino superior, a publicar no Boletim Oficial (n.º 3).

Com vista a salvaguardar os interesses dos estudantes das instituições, o referido n.º 1 visa estabelecer os pressupostos para este tipo de encerramento voluntário das instituições, e são várias as razões que podem levar os titulares a decidirem encerrar a instituição ou os cursos¹⁶⁷, por exemplo, o titular, tendo em conta que as admissões na instituição registam há vários anos insuficiente número de estudantes para determinados cursos, vem então encerrar os respectivos cursos.

Veja-se o exemplo de um curso de regime de duração, em regra, de 4 anos. Segundo a disposição do n.º 1, 4 anos depois de parar a admissão de estudantes (tempo necessário para os cursos de duração mais longa), acrescentam-se mais dois anos, e só

¹⁶⁷ O n.º 1 do artigo 45º da versão inicial refere-se ao “encerramento da instituição de ensino superior e à suspensão dos cursos”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

depois disso é que se pode parar com os cursos. A exigência destes dois anos teve em consideração a possibilidade de existirem situações de estudantes reprovados, para assim lhes conceder um prazo de graça. O proponente complementou que, mesmo que restem alguns estudantes, ou até um único estudante, também se deve conceder protecção adequada.

Porém, se aquele curso já não admite estudantes há muitos anos, dado que já não existe qualquer estudante, não é necessário, consoante a situação, exigir à instituição que mantenha o respectivo curso até determinado prazo. Portanto, a ressalva do n.º 1 visa, tendo em conta a realidade, permitir a antecipação do encerramento de cursos, deixando de ser necessário seguir as exigências normais dos anos, após devidamente fundamentada e autorizada por despacho do secretário.

Com vista a clarificar a leitura e interpretação de “*ao curso de maior duração acrescido de dois anos*”, o proponente frisou que, no caso de “*ao curso de maior duração*”, a duração vai ser diferente, consoante o curso em concreto envolvido. Em geral são 4 anos (a maior parte dos cursos é de 4 anos), mas nalgumas situações podem ser superiores a 4 anos, por exemplo, no curso de doutoramento, a duração da frequência pode ser 6 anos, então, para se poder encerrar este curso, são necessários 6 anos mais 2 anos; e nos cursos de Direito, Engenharia, que podem ser cursos de regime de duração de 5 anos, então, são necessários 5 anos mais 2 anos, e só depois é que se pode encerrar.

Além disso, durante a reunião, algumas opiniões apontaram que as disposições do n.º 1 do artigo 45.º da versão inicial mencionam duas situações diferentes, que são, separadamente o “*encerramento da instituição*” e a “*suspensão de cursos*”¹⁶⁸. Segundo a redacção do artigo, se se tomar “*ao curso de maior duração acrescido de dois anos*” como pressuposto, parece que isto só tem a ver com a situação do

¹⁶⁸ O proponente clarificou posteriormente que a expressão deveria ser “encerramento dos cursos”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

encerramento total da instituição. Afinal, a respectiva disposição só se aplica ao encerramento da instituição (necessariamente vai conduzir ao encerramento dos respectivos cursos) ou também se aplica às situações em que as instituições ainda não encerraram, e apenas foram encerrados determinados cursos em particular?

Em situações de encerramento da instituição no seu todo, é compreensível o recurso ao curso de maior duração (em geral são quatro anos acrescidos de dois anos) para proteger os estudantes. No entanto, se for meramente a suspensão dos cursos e, entretanto, as instituições ainda não encerraram, continua a recorrer-se ao curso de maior duração acrescido de dois anos. Isto é ou não é razoável?

Quanto a esta dúvida, o proponente respondeu afirmando que, o encerramento das instituições privadas ou dos cursos, em termos gerais, vão ser tratados, de facto, através do aditamento de dois anos ao curso de maior duração; mas no caso do encerramento de curso de um ano, se se continuar a exigir 4 anos mais 2 anos (isto é 6 anos) para se poder encerrar um curso de duração de 1 ano, isto é, de facto, falta de razoabilidade. Neste tipo de situações, depois de devidamente fundamentadas, o secretário pode decidir encurtar ou não a duração em anos (ressalva do n.º1).

Ainda em relação ao n.º1 do artigo 45.º da versão inicial, houve membros da Comissão que apontaram o seguinte: “O encerramento da instituição de ensino superior (...) e a suspensão dos cursos” previstos no n.º 1 e o “encerramento voluntário da instituição de ensino superior (...) ou a suspensão dos cursos ministrados” previstos no n.º 2 referem-se ao mesmo assunto? Mais, o n.º1 do artigo 45.º da versão inicial regula a suspensão dos cursos, mas o artigo 14.^{o169}, que está antes, consagra, para além da suspensão dos cursos, a situação de cancelamento dos cursos. Como é que os dois artigos se articulam?

¹⁶⁹ Artigo 16º da versão final da proposta de lei.



[Handwritten notes and signatures on the right margin]

Com vista à agilização da relação entre os n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º da versão inicial, o proponente alterou no artigo 48.º da versão final a expressão “suspensão dos cursos” para “encerramento (...) dos cursos”. O proponente respondeu, afirmando que a extinção dos cursos vai ser processada tendo como referência o disposto no artigo 45.º da versão inicial, mas o respectivo procedimento detalhado de tratamento vai ser regulado através de regulamento administrativo.

Além disso, com vista a responder às opiniões lançadas pelos membros da Comissão sobre os pressupostos de salvaguarda dos interesses dos estudantes, ao n.º 1 do artigo 48.º da versão final foi aditada a expressão “ (...) salvaguardados os interesses dos estudantes (...)”.

Do ponto de vista técnico legislativo, no n.º 3 do mesmo artigo também foi alterado o n.º 1 indicado na remissão para os n.ºs 1 e 2.

Ao mesmo tempo, na versão chinesa, também foi alterada a expressão “非強制關閉” para “自願關閉”, e no n.º 1, também tendo em conta as alterações de redacção do artigo 26.º da versão final, a expressão “報名手續” foi alterada para “入學登記”, e o n.º 3 também passou de “聲明” para “宣告”.

51.5.2. Encerramento automático

O encerramento automático de instituições de ensino superior privadas está regulamentado no artigo 49.º da versão final.

Na versão inicial, o n.º 4 do artigo 45.º previa que “sem prejuízo dos legítimos interesses dos estudantes, a extinção ou dissolução da entidade titular da instituição de ensino superior privada implica o encerramento automático da respectiva instituição e dos seus cursos, salvo em caso de transmissão válida da instituição para outra



entidade titular”.

Durante a apreciação na especialidade, alguns membros da Comissão prestaram atenção à questão de como se garante o pressuposto de “sem prejuízo dos legítimos interesses dos estudantes”, quando se dá lugar ao encerramento automático das instituições e dos seus cursos devido à dissolução da entidade titular. Alguns deputados também estiveram atentos à questão de quais são os procedimentos jurídicos necessários para o encerramento automático, e questionaram o porquê do n.º 4 do artigo 45.º da versão inicial não prever as respectivas matérias.

Quanto a isto, segundo a resposta do proponente, uma vez que o encerramento das instituições e dos seus cursos pode ter impacto em vários aspectos, por exemplo, nos estudantes, no pessoal docente e noutra pessoal da instituição, até nos pais ou individualidades sociais, a proposta de lei visa definir um princípio básico, isto é, salvaguardar os interesses legítimos dos estudantes. Se a entidade titular de uma instituição de ensino superior privada for extinta ou dissolvida, o encerramento dessa instituição e dos seus cursos também tem de ser feita seguindo os procedimentos previstos nos n.ºs 1 a 3 do artigo 45.º da versão inicial, só que no preceito em causa não se fazia remissão expressa para as referidas disposições.

Após discussão entre as duas partes, o proponente entendeu que era mais adequado as situações tratadas pelo n.º 4 do artigo 45.º da versão inicial serem consideradas como “encerramento automático”, por isso, ao nível técnico-legislativo, decidiu proceder à autonomização do n.º 4 do artigo 45.º da versão inicial, que passou a constar do artigo 49.º da versão final, e dotou este artigo da epígrafe “encerramento automático”, para melhor reflectir o seu teor.

A par disso, em termos de conteúdo, a versão final fez remissão expressa, no n.º 2 do artigo 49.º, para os procedimentos sobre o “encerramento voluntário” previstos nos



n.ºs 1 a 3 do artigo 45.º da versão inicial (ou seja, no artigo 48.º da versão final).

51.5.3. Encerramento compulsivo

O encerramento compulsivo de instituições de ensino superior privadas está regulamentado no artigo 50.º da versão final.

O seu n.º 1 prevê que “quando o funcionamento de uma instituição de ensino superior privada decorrer em condições de manifesta degradação pedagógica ou de grave violação da presente lei, pode o Chefe do Executivo, por decisão fundamentada, através de ordem executiva, determinar o encerramento compulsivo da instituição ou dos cursos por esta ministrados”.

O n.º 3 do mesmo artigo dispõe que “no caso de ocorrência das situações referidas no n.º 1, o Chefe do Executivo toma as medidas necessárias à salvaguarda dos interesses dos estudantes”.

Quanto a isto, alguns membros da Comissão prestaram atenção à questão de quais são as “medidas necessárias” previstas no referido n.º 3, em caso de encerramento compulsivo de uma instituição privada e dos seus cursos, e também atenção especial às situações em que esses cursos eram ministrados apenas pela referida instituição. Alguns deputados até questionaram o seguinte: quando uma instituição privada é encerrada compulsivamente, se os professores catedráticos já se tiverem ido embora, como é que se vai salvaguardar os interesses dos estudantes?

Segundo a explicação do proponente, de um modo geral, o Governo vai tomar medidas para que os estudantes mudem para outra instituição, ou vai tomar outras diligências adequadas, por exemplo, tendo em conta que alguns cursos podem ser ministrados apenas por determinada instituição e, portanto, é impossível proceder à



mudança dos estudantes para outra instituição, neste caso, é possível que o Governo incumba uma instituição pública ou outra instituição privada de gerir a instituição em causa até à graduação dos estudantes.

Quanto à questão dos professores catedráticos, o Governo afirmou que se podia recorrer a outros meios, por exemplo, transferir professores de outras instituições para a instituição em causa, para se manter os cursos até à graduação dos estudantes.

O proponente continuou a explicar que não era alta a probabilidade de ordenar o encerramento de uma instituição, situação que nunca tinha ocorrido no passado. De facto, em relação às formas de encerramento das instituições e ao tratamento seguinte a dar pelo Governo, este já tem planos. Contudo, quanto à questão de qual é a medida a adoptar em concreto, os serviços competentes no âmbito do ensino superior precisam de ter em conta as situações concretas e o ambiente da sociedade, e depois é que podem decidir qual a medida a propor ao Chefe do Executivo.

51.5.4 Guarda da documentação

O n.º 1 do artigo 51.º da versão final prevê que, no despacho ou na ordem executiva, é indicada a entidade à qual é entregue a guarda da documentação fundamental da instituição de ensino superior privada encerrada.

Houve membros da Comissão que se preocuparam com o seguinte: qual é a entidade em concreto? Se é o GAES, então porque é que não se aponta isso claramente? Face ao exposto, o proponente respondeu que pode ser o GAES, mas também pode ser o Arquivo de Macau do Instituto Cultural, ou outra entidade; ou ainda, nas situações de fusão de instituições de ensino, a respectiva documentação é transferida para a nova instituição após a fusão.



Mais ainda, tendo em conta que o n.º 3 do artigo 51.º já explica o que se entende por “documentação fundamental”, prevista no seu n.º 1, foi proposta a alteração da expressão “de quaisquer documentos” do n.º 2 para “documentos referidos no número anterior”. No entanto, a referida proposta não foi acolhida pelo proponente, que manteve a redacção original. O proponente afirmou ainda que esta disposição é igual ao previsto no n.º 2 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M vigente¹⁷⁰.

52. Cursos do ensino superior não local

52.1. Âmbito do ensino superior não local

No quadro legal vigente, a ministração de cursos de ensino superior na RAEM pelas instituições de ensino superior locais e pelas sediadas no exterior depende da autorização do Governo, a qual deve ser requerida mediante a apresentação de pedido ao serviço competente no âmbito do ensino superior.

As actividades pedagógicas realizadas em Macau pelas instituições de ensino superior do exterior regulam-se principalmente pelo Decreto-Lei n.º 41/99/M, de 16 de Agosto. A proposta de lei propõe integrar, num capítulo próprio, no capítulo IX, as previsões do decreto-lei, dispondo expressamente que os cursos superiores não locais estão igualmente sujeitos ao regime de avaliação, com vista a garantir a qualidade global dos cursos ministrados em Macau.

Na versão inicial, o objecto e o âmbito dos cursos superiores não locais regulavam-se pelo artigo 48.º da versão inicial.

¹⁷⁰ O n.º 2 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M vigente prevê que à entidade referida no n.º 1 incumbirá a emissão de quaisquer documentos que vierem a ser requeridos, relativos ao período de funcionamento da instituição encerrada.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Durante a apreciação da alínea 2) do artigo 1.º em sede de Comissão, discutiu-se o significado da expressão "sediadas no exterior" da versão inicial. Houve quem considerasse que o conceito que a proposta de lei utiliza não deve ser o da "sede" *proprio sensu*, constante do Código Civil, temendo assim que o uso deste termo resulte no equívoco de que as instituições de ensino superior têm de ter personalidade jurídica. Face a esta consideração, sugeriu-se ao proponente que considerasse a substituição uniformizada da expressão referida pela "校本部設在外地" na versão em chinês e pela "localizado no exterior" na versão em língua portuguesa.

O proponente acolheu parcialmente a sugestão da Comissão e introduziu a alteração na redacção em língua chinesa da versão final. Devido a esta alteração, no texto em língua chinesa do artigo 52.º e dos artigos seguintes da versão final, o termo "住所" foi substituído pelo "校本部".

Na versão inicial, a alínea 2) do artigo 1.º previa que o regime estabelecido pela proposta de lei regula "As actividades de ensino superior exercidas na RAEM pelas instituições de ensino superior sediadas no exterior", enquanto o n.º 1 do artigo 48.º referia que "As normas do presente capítulo são aplicáveis ao exercício de quaisquer actividades de ensino superior na RAEM por instituições de ensino superior sediadas no exterior, nomeadamente a cursos do ensino superior conducentes à atribuição de graus académicos, diplomas ou certificados, ministrados em colaboração com entidades locais que promovem a educação e a investigação". Esta parte iniciada por "nomeadamente" transmite a ideia de que é dada preferência aos cursos ministrados em colaboração com entidades locais, mas parece não excluir a possibilidade de as instituições do exterior abrirem independentemente cursos em Macau. Isto porque esta interpretação tem influências directas no conteúdo da alínea 2) do n.º 2 do artigo 51.º da versão inicial.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'M. es' and several illegible signatures.

Para além disso, ao substituir a expressão "entidade local [...], se existir" da alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do decreto-lei pela "instituições colaboradoras" na redacção deste preceito, a proposta de lei, além de simplificar a redacção, eliminou a expressão "se existir". Será que, assim, a existência das "instituições colaboradoras" passou a ser um factor obrigatório? Esta questão é merecedora duma explicação do Governo.

Sobre esta questão, o proponente respondeu que as instituições do exterior só podem abrir cursos em Macau mediante o mecanismo de colaboração com entidades locais, que podem ser as entidades que promovem a educação e a investigação ou outras associações. A proposta de lei não permite a ministração independente de cursos em Macau por parte de instituições do exterior.

Para dissipar as dúvidas, o proponente acabou por acolher a opinião da Comissão, extraindo a expressão "nomeadamente [...] ministrados em colaboração com entidades locais que promovem a educação e a investigação" constante do n.º 1 do artigo 48.º da versão inicial, e integrou-a, com adaptações, no n.º 2 do artigo 52.º. Assim, prevê-se expressamente que os cursos de ensino superior não locais são ministrados em colaboração com entidades locais da RAEM, nomeadamente, de natureza educacional e investigatória, sendo a forma de ensino principalmente presencial, podendo ser complementado por ensino a distância.

Ademais, com a introdução da definição do "curso do ensino superior não local" na alínea 13) do artigo 2.º, a versão final prevê expressamente como pressuposto da ministração de cursos a colaboração com entidades locais.

Houve quem levantasse questões sobre os n.ºs 2 e 3 do artigo 48.º da versão inicial. A expressão constante do n.º 2 "principalmente presencial mas podendo ser complementado por ensino à distância" faz claramente a distinção entre o ensino



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

presencial e o ensino a distância. Para além disso, o n.º 3 prevê que o ser ou não ensino a distância não depende de "verificar-se, ou não, uma temporária participação presencial dos docentes ou dos estudantes", facto que suscita a dúvida de em caso de predominância do ensino a distância permite-se a ausência total do ensino presencial ("puro ensino a distância"). Assim sendo, há que clarificar a relação entre o n.º 3 e o n.º 2.

De acordo com a resposta do proponente, o ensino por correspondência a 100% (puro ensino a distância) implica que as actividades pedagógicas não ocorrem em Macau, pois a acção de "aprender" acontece em Macau, mas a de "ensinar" não. Portanto, ao nível da administração e gestão, trata-se de um assunto complexo.

Por isso, na proposta de lei, propõe-se manter a prática actual, sendo que só as situações em que as actividades pedagógicas decorrem em Macau, mesmo com parte realizada por correspondência, são reguladas pela presente proposta de lei. Por outro lado, quando o curso é meramente realizado por correspondência, está-se perante um curso a distância¹⁷¹.

O proponente ainda acrescentou que, ao comparar os regimes de Macau e de Hong Kong, o de Hong Kong é mais exigente, o qual prevê que desde que se verifique recrutamento de alunos em Hong Kong, ainda que os cursos não se realizem em Hong Kong, é necessário apresentar requerimento aos serviços competentes. Porém, os regimes que Macau tem vindo a adoptar são diferentes: desde que as actividades pedagógicas não se realizem em Macau, mesmo que se verifique recrutamento de

¹⁷¹ Na modalidade MOOC, por exemplo, a instituição dispõe os materiais didácticos na internet, aos quais qualquer pessoa pode aceder gratuitamente. A qualidade de ensino desta modalidade tem sido acompanhada pelo sector do ensino superior. Na verdade, nesta modalidade, os alunos limitam-se a ler os materiais, sozinhos e *online*, e não há a componente "ensinar", razão pela qual no mundo não há ainda consenso sobre a classificação desta modalidade. Por isso, esta modalidade não é regulada pela presente proposta de lei, uma vez que a acção "ensinar" não se realiza em Macau.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

alunos em Macau, não é obrigatório ter licença.

Quanto à relação entre o n.º 2 e o n.º 3, na verdade, o n.º 2 pretende prever que todas as actividades pedagógicas a ser desenvolvidas em Macau por instituições do exterior têm de ser principalmente ensino presencial, podendo no entanto ser complementadas por ensino a distância. O n.º 3, por sua vez, responde ao conceito previsto pelo n.º 2, limitando-se a explicar o que se entende por ensino a distância.

Face a isto, a fim de evitar dúvidas, houve quem propusesse que no n.º 3 fosse aditada a expressão "referido no número anterior" (o ensino a distância). O proponente acolheu a opinião e aperfeiçoou a redacção do n.º 3 do artigo 52.º da versão final.

— Quanto à preocupação com a forma de fiscalização dos cursos através de puro ensino a distância, o proponente sublinhou que, visto que o pagamento de propinas e as actividades pedagógicas destes cursos podem ser realizados na internet, há dificuldades na fiscalização ao nível administrativo e ao nível da execução da lei, razão pela qual a proposta de lei prevê que estes cursos não são regulados pelo Capítulo IX, pois nenhuma actividade pedagógica se realiza em Macau.

Houve membros da Comissão que prestaram atenção à compreensão da expressão "sendo principalmente presencial" constante do n.º 2, perguntando se isso significa mais de 50%, e se o respectivo conteúdo vai ser aprofundado por regulamento administrativo. Quanto a isto, o proponente respondeu que a redacção do n.º 2 do artigo 48.º da versão inicial é semelhante à do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 41/99/M. Em regra, só são autorizados os cursos com mais de 50% das actividades pedagógicas realizadas de forma presencial. Porém, se bem que tradicionalmente se entenda que o ensino presencial implica o professor dar aulas aos alunos frente a frente, com o



surgimento de toda uma variedade de novas técnicas de ensino¹⁷², o Governo, na apreciação de um curso, vai analisar uma determinada modalidade de ensino e decidir se corresponde à definição de ensino presencial. Assim, o significado do termo "principalmente" é: tem de haver, em princípio, 50% de ensino presencial, mas também são aceitáveis outras técnicas pedagógicas. O Governo toma a decisão depois de analisar, ao nível técnico, os programas curriculares e as modalidades das aulas.

Além disso, em relação à questão levantada por alguns membros da Comissão sobre o reconhecimento de habilitações académicas obtidas fora de Macau, o proponente explicou que o regime do ensino superior visa regular a realização e a suspensão de actividades pedagógicas das instituições. O reconhecimento de habilitações académicas é regulado por outras leis competentes e não matéria a ser tratada por esta proposta de lei.

52.2. Reconhecimento do interesse e Funcionamento de cursos

Quanto à epígrafe do artigo 49.º da versão inicial, houve quem entendesse incompleta a expressão “確認對澳門特別行政區有利(Reconhecimento do interesse para a RAEM)” na epígrafe da versão chinesa, sugerindo que se procedesse ao devido ajustamento e, caso fosse necessário, que se alterasse também a epígrafe da versão portuguesa. O proponente aceitou a referida sugestão, e a epígrafe do artigo 53.º na versão final passou a “利益的確認(Reconhecimento do interesse)”.

Ademais, houve quem apontasse: utiliza-se nos n.º2 e n.º3 do artigo 49.º da versão inicial a expressão “上款所指的確認申請” (o pedido de reconhecimento referido no número anterior), entretanto, registou-se uma divergência entre a versão chinesa e a

¹⁷²Por exemplo, há alguns cursos que adoptam a metodologia *blended learning*, em que os alunos estudam *online*, havendo registo do *login e logout*, da duração e da matéria de estudo (diálogo entre o professor e o aluno e trabalhos de casa).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

versão portuguesa do n.º3. A redacção na versão chinesa é “上款所指的確認申請” (o pedido de reconhecimento referido no número anterior), mas a redacção na versão portuguesa é “o pedido de reconhecimento referido no n.º1” (第一款所指的確認申請). Então, qual será a relação entre os dois números?

Em resposta, o proponente apontou: o pedido previsto no n.º3 refere-se ao pedido de reconhecimento previsto no n.º1. Isto é, se for apresentado o pedido de reconhecimento previsto no n.º1, as instituições de ensino superior devem satisfazer o disposto nos n.ºs 2 e 3 – apresentar os documentos exigidos pelo futuro regulamento do ensino superior, e apresentar o pedido de autorização para o início de funcionamento dos cursos que a instituição pretende ministrar.

Como é que se avalia que os cursos a ministrar acarretam interesse para a RAEM foi assunto alvo de discussão entre a Comissão e os representantes do Governo. Houve quem prestasse atenção aos critérios utilizados na avaliação. Em resposta, o proponente explicou: durante a análise, considera-se se a ministração dos respectivos cursos corresponde ao rumo de desenvolvimento de Macau em geral, com vista a avaliar se tal ministração acarreta interesse geral para a RAEM. Por exemplo, uma instituição de ensino superior da Inglaterra pretende ministrar em Macau um curso de Direito da Inglaterra, mas atendendo a diversas razões, incluindo a diferença dos sistemas jurídicos, é possível que tal curso seja classificado como de “não reconhecimento do interesse para a RAEM”.

Segundo o proponente, no processo de avaliação considera-se ainda se os cursos a ministrar prejudicam ou não o interesse de Macau, por exemplo, um curso que seja contra o País.

Houve quem acrescentasse que há, de facto, muitos exemplos de não reconhecimento do interesse para a RAEM, que podem ser em sentido amplo e em sentido estreito. Por



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

exemplo, ensinar sobre como prostituir-se e como suicidar-se com bombas, cursos para preconização do terrorismo, ou cursos susceptíveis de violarem diplomas legais da nossa região, direitos humanos ou a moral, todos são considerados de “não reconhecimento do interesse para Macau”. Portanto, entende-se que esta disposição é indispensável.

Segundo a última frase do n.º4 do artigo 49.º da versão inicial, o Chefe do Executivo pode indeferir liminarmente o pedido, sempre que este não se encontre devidamente instruído, ou o serviço competente no âmbito do ensino superior não entregue ao Chefe do Executivo todos os documentos que lhe sejam solicitados. Então, que pedido é que é indeferido? O pedido de ministrar cursos ou o pedido do reconhecimento do interesse para a RAEM? Quanto a isto, será possível proceder à simplificação da norma, prevendo-se no articulado apenas um pedido? Por exemplo, exigir apenas a apresentação do pedido para ministrar cursos, devendo o mesmo ser acompanhado de documentos comprovativos do “reconhecimento do interesse para a RAEM”. Isto vai contribuir para se fazer surtir os respectivos efeitos de absorção.

Com base nas discussões supramencionadas, e considerada a existência de repetição nos conteúdos constantes dos n.º2 e n.º3 do artigo 49.º (Reconhecimento do interesse para a RAEM), e do n.º2 do artigo 50.º (Funcionamento de cursos) da versão inicial, os respectivos conteúdos foram então alvo de fusão, encontrando-se agora no n.º2 do artigo 52.º da versão final. Os elementos do n.º2 do artigo 50.º da versão inicial foram também integrados no referido n.º2 do artigo 52.º.

Ao mesmo tempo, para definir claramente que o respectivo reconhecimento do pedido é da competência do Chefe do Executivo, mas que o respectivo pedido deve ser entregue ao serviço competente no âmbito do ensino superior, foram introduzidas melhorias na versão final, para que a redacção do n.º1 do artigo 52.º se articulasse com a nova redacção do n.º2 do artigo 53.º.



[Handwritten signatures]

52.3. Publicação

O n.º1 do artigo 51.º da versão inicial previa que a aprovação, o reconhecimento, a autorização e a alteração de cursos são publicados no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau. No entanto, o capítulo IX da proposta só regula o reconhecimento (artigo 49.º), o funcionamento (n.ºs 1e 2 do artigo 50.º) e a alteração de cursos (n.º4 do artigo 50.º), não existe qualquer disposição sobre a aprovação de cursos. Deste modo, na versão final, o proponente aperfeiçoou o n.º1 do artigo 55.º e eliminou o termo “aprovação.”

[Handwritten signatures]

Durante o exame na especialidade, alguns membros da Comissão manifestaram preocupação sobre a alínea 5) do n.º2 do artigo 51.º da versão inicial, questionando por que razão só se exige a referência à data de início das actividades académicas e não também a data de conclusão das mesmas. Segundo o proponente, na prática, ao apresentar o requerimento da organização de cursos, há que indicar a data de início das actividades académicas, e não é exigida a data da sua conclusão, isto porque os limites para os anos de estudo podem ser diferentes consoante o curso adopte o regime de ano lectivo ou o sistema de créditos (o regime de ano lectivo ou o sistema de créditos são apontados no plano de estudos de cursos previsto na alínea 4)). Por isso, em regra, só se exige que seja facultada a data de início, pois a data de conclusão depende do respectivo plano de estudos.

Para além disso, o proponente acrescentou que, de um modo geral, é em Agosto ou Setembro que se inicia o ano lectivo, e tem início o curso, mas como os cursos regulados no presente capítulo são ministrados por instituições do exterior, a data de início não é necessariamente Agosto ou Setembro, portanto, a data de início das actividades académicas prevista na alínea 5) do n.º2 não coincide necessariamente com a data normal de início do ano lectivo, por exemplo, o curso pode começar em



Novembro ou Dezembro.

52.4. Caducidade e revogação

Relativamente ao disposto no artigo 56.º da versão final da proposta, na Comissão houve opiniões que apontaram que se o curso deixar de satisfazer o pressuposto de acarretar interesse para Macau, então, nesse caso, isto resulta não só na caducidade do próprio reconhecimento, como também na caducidade da respectiva autorização de funcionamento do curso.

Segundo os esclarecimentos do proponente, a situação a regular pelo presente artigo é: uma instituição do exterior tem tido sucesso no requerimento da organização do curso, mas entretanto mudou o conteúdo do curso, ou mudaram quaisquer outros factores, e o respectivo curso deixa de poder acarretar interesse para Macau. Acarretar interesse para Macau é o pressuposto para a organização do curso, e se após a sua organização o curso não acarretar interesse para Macau, então, deve ser encerrado. As razões para não estar previsto, expressamente, que a caducidade do reconhecimento de interesse resulta no cancelamento do curso, têm a ver com o facto de o encerramento de cursos ter de passar por um determinado processo, durante o qual as autoridades competentes vão comunicar com as instituições respectivas para as informar das situações que não correspondem às exigências, e para lhes exigir que procedam a aperfeiçoamentos. Se ambas as partes conseguirem chegar a consenso, o curso pode continuar a funcionar. Tendo em conta os interesses dos estudantes que se encontram a frequentar o curso, na prática, os cursos não encerram de imediato por causa da caducidade do reconhecimento, há um processo de tratamento durante um período intermédio. Em termos de concepção, o artigo em causa espera reservar um espaço, para permitir que o Governo possa lidar com os referidos problemas. Se estes forem resolvidos, o curso pode continuar a funcionar, senão, é cancelado nos termos do disposto no artigo 50.º sobre o encerramento compulsivo e das outras disposições respectivas.



[Handwritten signatures and initials]

53. Regime sancionatório

O regime sancionatório é regulamentado pelo Capítulo X da proposta de lei.

O n.º 1 do artigo 53.º da versão inicial da proposta de lei prevê que: “A violação das normas da presente lei constitui infracção administrativa, e o n.º 2 do mesmo artigo prevê que: “A negligência é punível.”

Em comparação com o artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M vigente, numa perspectiva substantiva global, tendo em conta que as actividades de ensino superior não local passaram a ser incluídas e regulamentadas no Capítulo IX da presente proposta de lei, foi então aditado a esta proposta de lei o respectivo regime sancionatório (n.º 4 do artigo 53.º da versão inicial).

Quanto à tipologia das sanções administrativas, segundo os n.ºs 2 e 3 do artigo 52.º do decreto-lei acima referido, há advertência, revogação do reconhecimento oficial dos cursos, encerramento compulsivo das instituições, e multa. A proposta de lei eliminou a advertência, e a “revogação da aprovação dos cursos” e o “encerramento compulsivo das instituições” passaram a ser regulados por artigos autónomos (n.º 2 do artigo 10.º e artigo 50.º da versão final), mantendo-se no capítulo do regime sancionatório apenas um tipo de sanção – a multa.

No decurso da apreciação na especialidade, a Comissão manifestou a sua particular preocupação relativamente aos critérios da definição de sanções, aos sujeitos das sanções administrativas e aos actos concretos que constituem sanções administrativas, tendo procedido a uma discussão aprofundada com o proponente sobre esta matéria.

53.1. Critérios de fixação do montante das multas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Segundo o disposto no n.º 3 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M vigente, o valor da multa corresponde ao valor entre 3 e 30 salários da remuneração mensal correspondente ao índice salarial máximo da função pública, isto é, de 249000 a 2490000 patacas¹⁷³. Em caso de reincidência, os limites máximos e mínimos da sanção de multa serão elevados para o dobro (n.º 4 do mesmo decreto-lei), isto é, o limite máximo da sanção de multa pode aproximar-se de 5 milhões de patacas.

Segundo a explicação do Governo, os critérios das sanções da presente proposta de lei são diferentes dos critérios adoptados no ano de 1991, na altura da criação do decreto-lei. Definem-se normas sancionatórias para que estas produzam principalmente efeitos de natureza preventiva e dissuasora, e não, como no passado, para punir. Se se adoptar a norma sancionatória, cujo limite máximo da multa pode atingir 5 milhões de patacas, as instituições, provavelmente, não vão conseguir funcionar, assim sendo, decidiu-se não adoptar na proposta de lei os critérios e a moldura das multas vigentes, reduzindo-se significativamente o valor das respectivas multas.

Em termos concretos, definiu-se directamente na proposta de lei, tendo em conta a gravidade das infrações administrativas, uma concreta moldura das multas. Para as instituições de ensino superior locais, definiram-se três categorias que incluem de 150 mil a 500 mil patacas, de 300 mil a 750 mil patacas e ainda de 500 mil a 1 milhão e 500 mil patacas; e para as instituições de ensino superior do exterior, definiram-se duas categorias que incluem de 300 mil a 750 mil patacas e ainda de 500 mil a 1 milhão e 500 mil patacas.

Quanto aos três diferentes tipos de grau das normas sancionatórias previstos na

¹⁷³ Cálculo efectuado com base em 8300 patacas (oito mil e trezentas patacas), valor do índice 100 da tabela indiciária.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Z
M
↓
Z
↓
Vul
J
K

proposta de lei, alguns membros da Comissão mostraram-se preocupados com o seguinte: que factores é que foram ponderados para a fixação do montante das multas previstas na proposta de lei? Como é que se determina a gravidade de cada uma das situações?

Para além disso, houve membros que fizeram nota do seguinte: aquando do início da elaboração do articulado da presente proposta de lei pelo Governo, a economia de Macau estava numa fase de prosperidade, mas neste momento, face à queda das receitas do jogo, a situação económica não está muito estável. Será então adequado proceder a ajustamentos das respectivas normas sancionatórias?

Quanto a esta questão, registaram-se opiniões diferentes entre os membros da Comissão, entendem que há necessidade de definir claramente as multas, para servir de alerta às instituições de ensino superior, e que o montante das multas não deve ser alterado frequentemente, não devendo ainda ser elevado e reduzido tendo em conta a taxa de inflação. No entanto, concordam que a lei deve ser revista, tendo em conta as transformações do desenvolvimento social em geral.

O proponente explicou que o montante das multas foi definido tendo em conta a situação real de Macau, e que foram ponderadas as seguintes questões: a gravidade dos actos ilegais, a situação económica de Macau, a capacidade das instituições de ensino, e quanto a isto, foi ainda ponderada a possibilidade de as instituições de ensino transferirem as multas para as propinas dos estudantes.

Quanto à divisão das categorias na moldura das multas, o proponente manifestou que tinha sido tido em conta, principalmente, o grau da influência das respectivas infracções para o normal funcionamento de toda a instituição, para os estudantes e para a qualidade do ensino.



No que se refere ao factor económico que preocupa os Deputados, na realidade, a moldura das multas definidas na proposta de lei é relativamente ampla. As normas sancionatórias visam surtir efeitos dissuasores, então, há que, através do articulado, atingir o seguinte: “as próprias instituições a regulamentarem por si próprias”, não se desejando ver situações de encerramento das instituições por falência dos titulares devido às multas.

53.2. Destinatários das sanções administrativas

No vigente regime, o Decreto-Lei n.º11/91/M prevê que apenas as entidades titulares das instituições de ensino superior são sujeitos das sanções.

Segundo o n.º3 do artigo 53.º da versão inicial da proposta de lei, “Às infracções administrativas cometidas, quer pelas entidades titulares quer pelos órgãos das instituições de ensino superior privadas sediadas na RAEM, em violação das normas da presente lei, são aplicáveis as seguintes sanções (...)”

Segundo esta disposição, os destinatários das sanções sugeridos são as entidades titulares e os órgãos das instituições de ensino superior privadas (locais), excluindo a aplicação do regime sancionatório às instituições de ensino superior públicas (locais).

Quanto a isto, houve quem prestasse atenção ao seguinte: a proposta de lei prevê que se aplicam sanções apenas às instituições de ensino superior privadas, não prevendo como é que são punidas as instituições públicas pela violação das normas. Isto não vai suscitar injustiças? Em resposta, o proponente apontou: é rara a aplicação de multa às instituições de ensino superior públicas, visto que isso seria tirar erário público do bolso esquerdo para o colocar no bolso direito, por isso, a aplicação de multas não tem significado relevante. A prática geral é a aplicação das penas disciplinares ao pessoal



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

envolvido, e dependendo da gravidade da situação, as penas podem ser em forma de repreensão escrita, multa ou demissão, entre outras.

Segundo o n.º4 do mesmo artigo: “Às infracções administrativas cometidas, quer pelas instituições de ensino superior sediadas no exterior que exerçam quaisquer actividades de ensino superior na RAEM, quer pelas instituições colaboradoras, são aplicáveis as seguintes sanções (...)”

Segundo a redacção do articulado, os sujeitos das sanções previstos no n.º4 consistem em dois tipos: 1. as instituições de ensino superior sediadas no exterior; 2. as instituições colaboradoras locais. De facto, a instituição de ensino superior sediada no exterior pode ser uma instituição de ensino superior pública sediada no exterior e uma pessoa colectiva de direito público, então, como é que se aplica a sanção? Em paralelo, se as instituições colaboradoras locais também podem ser instituições de ensino superior públicas, como é que, então, se aplica a sanção? Solicitou-se ao proponente que esclarecesse o seguinte: será que as instituições de ensino superior sediadas no exterior, previstas no n.º4, são apenas as instituições de ensino superior privadas? Será que as instituições colaboradoras locais são apenas as instituições privadas?

No tocante ao n.º4, os representantes do Governo explicaram que os respectivos destinatários das sanções eram as instituições de ensino superior sediadas no exterior e as instituições colaboradoras locais. Acrescentaram ainda que, se uma instituição de ensino superior pública do exterior vier para Macau para ministrar cursos mas violar a legislação de Macau, então, deve ser também punida. Quanto às instituições colaboradoras de Macau, podem ser pessoas colectivas de direito privado ou de direito público. Segundo o proponente, os conteúdos e destinatários previstos nos n.ºs 3 e 4 são diferentes, por isso, não se deve estabelecer uma comparação entre os dois.

Pelo exposto, a Comissão manifestou as seguintes opiniões:



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

1.No âmbito da opção política - se a proposta de lei pretende punir as pessoas colectivas de direito público provenientes do exterior, não está aqui em causa apenas uma relação entre pessoas particulares, é possível que estejam envolvidas relações entre o Governo da RAEM e governos de outros países ou regiões. Se esta opção política é ou não adequada é algo que se acredita merecer o devido estudo.

2.Numa perspectiva pragmática, é difícil, na prática, aplicar sanções às instituições de ensino superior sediadas no exterior, independentemente de serem pessoas colectivas de direito público ou de direito privado.

3.Numa perspectiva de coordenação entre os articulados, se o n.º3 não prevê a punição das pessoas colectivas de direito público desta região, mas o n.º 4 prevê que se lhes aplique uma punição, é possível que surjam questões ao nível da lógica.

- Tomando como exemplo a violação do n.º 2 do artigo 22.º (Qualificação para a docência) da versão inicial:

No caso de um licenciado ser docente de um curso de licenciatura - a alínea 2) do n.º 3 do artigo 53.º da versão inicial prevê sanções para esta situação, mas se a instituição de ensino superior envolvida for o Instituto Politécnico de Macau, então, este não será punido, visto que as penas previstas no n.º3 se aplicam apenas às instituições de ensino superior privadas.

Entretanto, em caso de violação do n.º2 do artigo 22.º, o Instituto Politécnico de Macau, enquanto instituição colaboradora local, já será punido, visto que o n.º4 prevê as penas aplicáveis às entidades públicas e privadas.

Parece então irrazoável a existência de tratamentos diferentes para um mesmo acto



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

cometido pela mesma entidade.

- Tomando como exemplo a violação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º da versão inicial:

Trata-se da regulamentação do encerramento da instituição de ensino superior privada e dos cursos – segundo o proponente, os destinatários das sanções do n.º4 do artigo 53.º são as instituições de ensino superior públicas e privadas em geral. Mas tendo em conta o disposto do próprio artigo 45.º da versão inicial (que trata do encerramento das instituições de ensino superior privadas), são apenas as instituições de ensino superior privadas que podem vir a violar o artigo 45.º. Se as instituições de ensino superior sediadas no exterior forem públicas, estas não devem ser incluídas na situação prevista no artigo 45.º.

— É de sublinhar que a Comissão não preconizou a exclusão da viabilidade de punir as pessoas colectivas de direito público. Tal como referiu o proponente, o Decreto-Lei n.º52/99/M não exclui a aplicação de penas às pessoas colectivas de direito público. Na prática legislativa de Macau, também se verificaram situações em que pessoas colectivas de direito público são punidas¹⁷⁴. Entretanto, é necessário corrigir as situações de irrazoabilidade e falta de lógica dos articulados.

Após as discussões supramencionadas, a Comissão e o proponente acabaram por chegar a um consenso.

Os conteúdos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 57.º da versão final são:

“3.Pelas infracções administrativas cometidas, quer pelas entidades titulares, quer pelos órgãos das instituições de ensino superior privadas sediadas na RAEM, em

¹⁷⁴ Vide alínea 8) do n.º 1 do artigo 23.º da Lei n.º 5/2011 (Regime de prevenção e controlo do tabagismo).



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

violação das normas da presente lei, são aplicáveis às entidades titulares as seguintes sanções (...)"

"4. Pelas infracções administrativas cometidas quer pelas instituições de ensino superior sediadas no exterior que ministrem cursos de ensino superior na RAEM, quer pelas entidades colaboradoras privadas, são aplicáveis às entidades colaboradoras privadas locais as seguintes sanções (...)"

53.3. Condutas sujeitas a sanção administrativa

Em primeiro lugar, é de apontar que, após a entrada em vigor da Lei n.º 13/2009, a definição de infracções administrativas na lei tem de observar algumas exigências básicas legais. O n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 13/2009 estabelece, expressamente, que "A lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios."

Em observância das exigências da Lei n.º 13/2009, feita uma análise comparativa, de um modo geral, o legislador adoptou as seguintes formas para a definição das infracções administrativas:

1. Descrição directa e autónoma da conduta que constitui infracção administrativa¹⁷⁵;
2. Descrição da infracção administrativa e remissão de outras normas legais para completar a respectiva descrição¹⁷⁶;

¹⁷⁵ Exemplos: Alíneas 2), 4), 6) e 7) do n.º 1 e alíneas 1), 2) e 3) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 10/2012 "Condicionamento da entrada, do trabalho e do jogo nos casinos"; N.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 5/2013 "Lei de segurança alimentar"; Artigo n.º 196 da Lei n.º 10/2013 "Lei de terras".

¹⁷⁶ Exemplos: Alíneas 1) e 2) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 5/2013 "Lei de segurança alimentar"; Alíneas 1) e 2) do artigo 10.º da Lei n.º 3/2014 "Regime do cartão de segurança ocupacional na construção civil"; Artigo 11.º da Lei n.º 10/2015 "Regime de garantia de créditos laborais".



3. Remissão de normas de carácter obrigacional ou proibitivo como pressuposto da sanção¹⁷⁷.

Olhando para as normas estipuladas nas alíneas dos n.ºs 3 e 4 do artigo 53.º da versão inicial da proposta de lei, em termos de legística, recorre-se meramente à remissão directa de normas. Estabelece-se que a violação de determinada disposição constitui infracção administrativa.

No entanto, nem todas as normas sujeitas a remissão indicam directamente o respectivo conteúdo de carácter obrigacional ou proibitivo, e na maioria dos casos, são estabelecidas através de descrição genérica. Portanto, tal resultou em ambiguidade e incerteza na interpretação da norma, e suscitaram-se dúvidas em relação às condutas que constituem infracção administrativa.

Perante isto, houve quem sugerisse que, para além da remissão de normas, se deveria, atendendo à norma referida, esclarecer, um a um, os pressupostos que constituem a infracção administrativa.

Tendo em conta a necessidade de clarificar a intenção legislativa de cada norma sancionatória, a Comissão solicitou ao proponente que procedesse à revisão das normas em causa, e que apresentasse uma lista na qual definisse, concretamente, as situações puníveis previstas para cada norma, com vista a facilitar a apreciação das referidas normas por parte da Comissão.

Depois de várias reuniões para troca de opiniões e análise e discussão de cada uma das normas, a Comissão e o proponente chegaram a consenso sobre a grande maioria

¹⁷⁷ Exemplos: Artigo n.º197 da Lei n.º10/2013 “Lei de terras” ; Alíneas 1), 2) e 3) do n.º1 do artigo 12.º da Lei n.º8/2014 “Prevenção e controlo do ruído ambiental” ; N.º1 do artigo 8.º da Lei n.º4/2015 “Eliminação das acções ao portador e alterações ao Código Comercial”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

das matérias, que se encontram reflectidas na versão final da proposta de lei.

A análise concreta das normas - n.ºs 3 e 4 do artigo 53.º da versão inicial - é a seguinte:

• Primeira parte da alínea 1) do n.º3 da versão inicial - “violação do disposto no artigo 11.º”

Estabelecendo a comparação com o decreto-lei em vigor, esta norma sancionatória foi aditada à proposta de lei.

O artigo 11.º da versão inicial previa que “os estatutos das instituições de ensino superior são elaborados e aprovados com observância do disposto no presente diploma e demais legislação aplicável”.

Segundo a explicação do proponente, a “violação do disposto no artigo 11.º” inclui as situações de “as instituições não definiram nos estatutos a composição e o funcionamento dos seus órgãos” e “os estatutos elaborados não foram apresentados à entidade competente (Chefe do Executivo) para homologação”, etc.

A Comissão manifestou reservas quanto à explicação do proponente, e alertou para que fosse prestada atenção a dois aspectos:

Primeiro, a elaboração e a alteração dos estatutos das instituições são aprovados internamente pelas respectivas instituições, os mesmos são homologados por despacho do Chefe do Executivo e só produzem efeitos após a sua publicação no Boletim Oficial da RAEM. Em termos procedimentais, pelas mais diversas razões, pode o requerimento de homologação do referido estatuto não ter sido ainda apresentado ao Chefe do Executivo, ou pode o mesmo não ser homologado pelo



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Chefe do Executivo pelo seu conteúdo não corresponder às exigências legais, tratando-se então de uma situação cujo procedimento ainda não foi concluído.

Nestas circunstâncias, o que se chama de “estatuto” ainda não existe formalmente. As situações de “não for ainda apresentado para homologação” ou “ainda não for homologado” são consideradas infracções administrativas. Será que isto é razoável? Ou será mais adequado recorrer a outras formas de tratamento? Perante isto, a Comissão solicitou ao Governo que ponderasse o assunto com toda a cautela.

Para além disso, tendo em conta a situação apontada pelos representantes do Governo, na Comissão houve quem sugerisse a introdução de uma norma semelhante ao n.º3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º11/91/M em vigor, e em relação às irregularidades dos estatutos, que as mesmas deviam ser controladas aquando da homologação pelo Chefe do Executivo. Se o Chefe do Executivo pode não homologar os estatutos que não correspondem às exigências legais, já é suficiente, não sendo necessário incluí-las nas infracções administrativas.

Segundo, um aspecto que é diferente da situação anterior: as instituições põem em execução estatutos sem que estes tenham sido definitivamente homologados e publicados, de acordo com os procedimentos legais. Ouvidos os esclarecimentos do proponente, parece que a intenção legislativa é sancionar os actos de “execução de estatutos ilegais”. Esta situação hipotética é mais grave do que a situação anterior (o estatuto ainda não foi homologado e não está em execução), e assim, a Comissão concorda que deve ser aplicada uma sanção.

No entanto, na Comissão houve quem entendesse que a subalínea (2) da alínea 2) do n.º3 do artigo 57.º da versão final - pela execução dos estatutos, em violação do



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

disposto no artigo 45.^{o178} - é suficientemente abrangente para abarcar as situações que aqui discutimos. Tal como explicou o proponente, a referida norma visa sancionar as instituições que já começaram a funcionar de acordo com o respectivo estatuto, sem que o mesmo tivesse passado pelos procedimentos legais (por exemplo, ser aprovado internamente pela instituição, ser homologado pelo Chefe do Executivo e ser publicado). Portanto, foi sugerida a eliminação da alínea 1) do n.º3 da versão inicial relativa à sanção prevista para violação do artigo 11.º da versão inicial.

Após várias discussões entre ambas as partes, o proponente acabou por concordar com a eliminação, no âmbito do artigo 57.º da versão final da proposta de lei, da sanção prevista para violação do artigo 11.º da versão inicial (Elaboração e aprovação dos estatutos), e aditou-se um novo n.º2 ao artigo 10.º da versão final, acrescentando o conteúdo da norma prevista no n.º3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º11/91/M em vigor.

O referido n.º2 prevê o seguinte:

“2.Quando os estatutos ou as respectivas alterações não satisfaçam o disposto na presente lei e demais legislação aplicável ou quando a sua regulamentação não esteja de acordo com a natureza da instituição, o Chefe do Executivo, através do serviço competente no âmbito do ensino superior, pode notificar a instituição para proceder às necessárias correcções ou adaptações, reservando-se o direito de, em caso de não proceder em conformidade, lhe revogar o reconhecimento ou a aprovação dos seus cursos, sem prejuízo da não homologação dos estatutos.”

• **Segunda parte da alínea 1) do n.º 3 da versão inicial - “violação do disposto (...) no artigo 44.º”**

Este conteúdo foi aditado pela proposta de lei. Nos termos do vigente decreto-lei, não

¹⁷⁸ Segunda parte da alínea 2) do n.º3 do artigo 53.º da versão inicial (violação do disposto no artigo 41.º).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

está prevista nenhuma sanção para a entidade titular de instituição no que diz respeito ao cumprimento das suas competências e deveres (artigos 47.º e 52.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M).

Quanto ao disposto nesta alínea, segundo algumas opiniões, no âmbito do anterior artigo 44.º, o n.º 1 definia o que se entendia por entidade titular e o n.º 2 estipulava as suas competências, aliás, só o disposto no n.º 3 – o exercício das competências próprias da entidade titular da instituição de ensino superior privada não pode prejudicar a autonomia científica e pedagógica da instituição – é que previa concretamente um conteúdo com carácter obrigacional. E como os pressupostos constitutivos da sanção se encontravam apenas no n.º 3, as mesmas entendem então que a norma sancionatória, prevista mais adiante, não devia remeter, genericamente, para o artigo 44.º no seu todo, portanto, foi sugerido que a remissão respectiva se limitasse ao n.º 3 do mesmo.

Segundo a resposta do Governo, o disposto naquela alínea pretende sancionar a entidade titular pela violação (por formas de acção ou omissão) das suas competências/deveres legais, sendo que a intenção legislativa originária pretende abranger, simultaneamente, os n.ºs 1 e 2, e não só o n.º 3 do artigo 44.º.

O disposto no n.º 1 do artigo 44.º define o que se entende por entidade titular da instituição e o n.º 2 prevê as suas competências. A entidade titular pode ser sujeita a sanções administrativas, por exemplo, se não criar e assegurar as condições para o normal funcionamento da instituição, ou, se não dotar a instituição de um estatuto orgânico e funcional, entre outras. Por isso, não é só o n.º 3 que dispõe sobre deveres, pois no n.º 2 também existem disposições em matéria de deveres.

Com vista a clarificar as condutas sujeitas às sanções respectivas, o proponente efectuou as devidas alterações, ficando, na versão final, a alínea 1) do n.º 3 do artigo



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

57.º com a seguinte redacção:

“Multa de 150 000 a 500 000 patacas pelo incumprimento ou cumprimento defeituoso, por acção ou omissão da entidade titular, do exercício das competências ou dos deveres a que está sujeita, em violação do disposto no artigo 44.º”

• **Primeira parte da alínea 2) do n.º 3 da versão inicial- “violação do disposto no n.º 2 do artigo 22.º”**

Comparativamente ao vigente decreto-lei, o presente disposto sancionatório é um aditamento que se deve à introdução, pela proposta de lei, das disposições em matéria da qualificação para a docência.

— No entender de algumas opiniões registadas durante as reuniões, os n.ºs 1 a 3 do artigo 22.º da versão inicial tratam de questões relativas à qualificação para a docência, por isso, a referida norma sancionatória não deve, restritivamente, remeter tão-só para o n.º 2.

O proponente acolheu a referida opinião. No intuito de clarificar as condutas sujeitas às sanções respectivas, o proponente efectuou as devidas alterações, ficando, na versão final, a subalínea (1) da alínea 2) do n.º 3 do artigo 57.º com a seguinte redacção:

“Pelo exercício da docência sem habilitação adequada ou sem a devida autorização, em violação do disposto nos n.ºs 1 a 3 do artigo 24.º”.

• **Segunda parte da alínea 2) do n.º 3 da versão inicial - “violação do disposto (...) no artigo 41.º”**



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

Tal como foi anteriormente exposto na parte referente ao artigo 11.º da versão inicial, parece que, segundo a redacção da versão inicial, as situações de mera falta de requisitos legais, tais como a não definição, no âmbito do respectivo estatuto de instituição, da finalidade ou da estrutura orgânica da instituição, são sancionadas com multa entre 300 mil e 750 mil patacas.

Quanto a isto, vários membros da Comissão questionaram porque é que se deve aplicar sanções às omissões no âmbito do estatuto, entendendo, portanto, que o artigo em causa enferma de falta de razoabilidade.

Com vista a clarificar a intenção legislativa originária, o proponente explicou à Comissão o que se entende por “violação do artigo 41.º da versão inicial”, através de exemplos, a saber: a instituição já começou a funcionar ao abrigo do seu estatuto antes do reconhecimento deste estatuto e da respectiva publicação no Boletim Oficial; o estatuto anterior previa que a A compete designar membros do conselho geral e tal passa a competir, no âmbito do novo estatuto, a B, no entanto, B já exerceu esta competência ainda antes do reconhecimento e da publicação da alteração em causa.

Depois das discussões, a Comissão e o proponente chegaram a um acordo, entendendo que o pressuposto da aplicação das sanções, previstas naquela alínea, é a execução de estatutos que não estejam em conformidade com as exigências legalmente previstas, portanto, a essência prende-se com o acto de “execução”.

A fim de clarificar as condutas sujeitas às respectivas sanções, o proponente efectuou as devidas alterações, ficando, na versão final, a subalínea (2) da alínea 2) do n.º 3 do artigo 57.º com a seguinte redacção:

“Pela execução dos estatutos, em violação do disposto no artigo 45.º”.



[Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number '1' and various initials.]

Terceira parte da alínea 2) do n.º 3 da versão inicial - “violação do disposto (...) nos n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º”

Segundo a resposta dos representantes do Governo, a norma em causa pretende sancionar, por exemplo, no caso de encerramento voluntário da instituição ou dos cursos ministrados, a não comunicação, pela entidade titular, desta intenção ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, entre outras situações.

Com vista a clarificar os actos sujeitos às respectivas sanções, o proponente efectuou as devidas alterações, ficando, na versão final, a subalínea (3) da alínea 2) do n.º 3 do artigo 57.º com a seguinte redacção:

— “Por incumprimento dos prazos de comunicação ou das regras de procedimento nas situações de encerramento voluntário da instituição ou dos cursos, em violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 48.º”.

• Primeira parte da alínea 3) do n.º 3 da versão inicial - “violação do disposto no artigo 12.º”

Em comparação com o decreto-lei vigente, esta disposição sancionatória no âmbito dos órgãos é nova na proposta de lei.

Quanto à redacção da versão inicial, houve quem questionasse o seguinte: se a instituição não dispõe de nenhum dos órgãos referidos no n.º 1 do artigo 12.º e não começou a funcionar efectivamente, constitui uma infracção administrativa?

— O proponente afirmou que o artigo 12.º prevê os órgãos de que dispõem obrigatoriamente as instituições (órgãos obrigatórios), e que estas também, evidentemente, podem criar outros órgãos atendendo às suas características (órgãos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the right margin, including the name 'M' and various scribbles.

não obrigatórios). Esta presente alínea visa sancionar o funcionamento das instituições sem os órgãos exigidos pela lei, por exemplo, a falta de um conselho geral ou reitor, etc.

A explicação do proponente permitiu saber que a intenção legislativa é clara. A mera falta dos órgãos obrigatórios não constitui pressuposto da punição, mas obviamente a falta destes órgãos ou a irregularidade da sua composição impede a instituição de funcionar, se bem que não constitua infracção administrativa. A proposta de lei só prevê sanções ao funcionamento da instituição de ensino superior sem a existência ou regular composição dos órgãos obrigatórios.

A fim de clarificar as condutas sujeitas a sanção, o proponente introduziu alterações na subalínea (1) da alínea 3) do n.º 3 do artigo 57.º da versão final, que passou a ter a seguinte redacção:

"Pelo funcionamento da instituição de ensino superior sem a existência ou regular composição dos órgãos obrigatórios, em violação do disposto no artigo 12.º".

• Segunda parte da alínea 3) do n.º 3 da versão inicial - "violação do disposto n.ºs 3 e 4 do artigo 14.º"

O Governo explicou, exemplificando as seguintes situações em que o funcionamento dos cursos é sujeito a sanção: na inexistência do registo no GAES; ou na falta da publicação do registo, apesar de efectuado, no Boletim Oficial. Assim, o pressuposto para a aplicação de sanção é o funcionamento do curso antes de estarem preenchidos os requisitos do procedimento legal.

A fim de aclarar os actos sujeitos a sanção, o proponente introduziu alterações na subalínea (2) da alínea 3) do n.º 3 do artigo 57.º da versão final, com ajustamento



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

quanto à remissão, devido ao facto de os n.ºs 3 e 4 do artigo 14.º da versão inicial passarem a ser o artigo 15.º da versão final. Assim, a respectiva redacção passou a ser a seguinte:

"Pelo funcionamento dos cursos antes da publicação no Boletim Oficial do aviso do registo, em violação do disposto no artigo 15.º".

• **Terceira parte da alínea 3) do n.º 3 da versão inicial - "violação do disposto no n.º 3 do artigo 39.º", e quarta parte - "violação do disposto nos n.ºs 1, 4, 5 e 8 do artigo 40.º"**

De acordo com a explicação do proponente, a norma pretende sancionar o funcionamento das instituições antes de passar pelo procedimento legal para a sua constituição, como a autorização e o reconhecimento.

A fim de clarificar as condutas sujeitas a sanção, o proponente introduziu alterações na subalínea (3) da alínea 3) do n.º 3 do artigo 57.º da versão final, e passou a prever a sanção para a violação do n.º 8 do artigo 40.º da versão inicial (n.º 6 do artigo 43.º da versão final) num preceito autónomo, isto é, na subalínea (4) da alínea 3), e a respectiva redacção passou a ser a seguinte:

"(3) Pela criação ou funcionamento de instituição de ensino superior sem autorização, reconhecimento ou alvará necessário, em violação do disposto no n.º 3 do artigo 42.º e nos n.os 1, 4 e 7 do artigo 43.º";

"(4) Por incumprimento das regras e procedimentos relativos ao início de funcionamento dos cursos, em violação do n.º 6 do artigo 43.º".

• **Primeira parte da alínea 1) do n.º 4 da versão inicial - "violação do disposto no**



[Handwritten notes and signatures in the right margin]

n.º 2 do artigo 22.º"

Quanto aos exemplos e à razão das alterações da redacção, consultar a análise sobre a primeira parte da alínea 2) do n.º 3 da versão inicial - "violação do disposto no n.º 2 do artigo 22.º".

A fim de clarificar as condutas sujeitas a sanção, o proponente introduziu alterações na subalínea (1) da alínea 1) do n.º 4 do artigo 57.º da versão final, que passou a ter a seguinte redacção:

"Pelo exercício da docência sem habilitação adequada ou sem a devida autorização, em violação do disposto nos n.ºs 1 a 3 do artigo 24.º".

— **• Segunda parte da alínea 1) do n.º 4 da versão inicial - "violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º"**

Quanto aos exemplos e à razão das alterações da redacção, consultar a análise sobre a terceira parte da alínea 2) do n.º 3 da versão inicial - "violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º".

A fim de clarificar as condutas sujeitas a sanção, o proponente introduziu alterações na subalínea (2) da alínea 1) do n.º 4 do artigo 57.º da versão final, que passou a ter a seguinte redacção:

"Por incumprimento dos prazos de comunicação ou das regras de procedimento nas situações de encerramento dos cursos, em violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 48.º".



[Handwritten notes and signatures in the right margin]

• Primeira parte da alínea 2) do n.º 4 da versão inicial - "violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 49.º"

De acordo com a explicação do Governo, a norma pretende sancionar a ministração em Macau de cursos pelas instituições de ensino superior do exterior antes do reconhecimento do interesse para a RAEM.

A fim de clarificar os actos sujeitos a sanção, o proponente introduziu alterações na subalínea (1) da alínea 2) do n.º 4 do artigo 57.º da versão final, que passou a ter a seguinte redacção:

"Pela ministração de cursos de ensino superior na RAEM sem reconhecimento prévio do seu interesse para a RAEM, em violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º".

• Segunda parte da alínea 2) do n.º 4 da versão inicial - "violação do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 50.º"

O proponente explicou que a subalínea (2) da alínea 2) pretende sancionar as seguintes situações: início do funcionamento dos cursos sem a autorização prévia do Chefe do Executivo; ou o funcionamento dos cursos não locais autorizados pelo Chefe do Executivo, mas com alterações não autorizadas.

A fim de clarificar os actos sujeitos a sanção, o proponente introduziu alterações na subalínea (2) da alínea 2) do n.º 4 do artigo 57.º da versão final, que passou a ter a seguinte redacção:

"Pela ministração de cursos de ensino superior em violação do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 54.º".



54. Disposições transitórias e finais

As disposições transitórias e finais são reguladas pelo capítulo XI da proposta de lei.

Com vista à articulação com as novas regras de legística, o proponente procedeu à nova sistematização dos artigos que constavam neste capítulo, e, ao mesmo tempo, foi alterada a epígrafe do capítulo XI.

54.1. Disposições transitórias

Quanto às disposições transitórias, são reguladas pelo artigo 60.º da versão final.

Durante a reunião, houve quem questionasse que a proposta de lei vai revogar o Decreto-Lei n.º 11/91/M, e que este decreto abrange artigos relacionados com os cursos de bacharelato, só que, de acordo com os representantes do Governo, há ainda, neste momento, alunos a frequentar estes cursos. Então, não será adequado introduzir uma disposição transitória para estes casos, a fim de garantir que os respectivos alunos que estão a frequentar tais cursos não sejam afectados?

O proponente acolheu esta opinião, entendendo que é necessário tratar, de forma cautelosa, os existentes cursos de bacharelato e as pessoas que possuem o grau de bacharel, com vista a garantir que estas pessoas não vão ser afectadas pela extinção dos cursos de bacharelato por causa do novo regime do ensino superior. Assim, por sugestão da Comissão, foram aditados os números 4 e 5 no artigo 60.º da versão final da proposta de lei com a seguinte redacção:

“4. Os cursos conferentes do grau de bacharel que se encontrem a ser ministrados pelas instituições de ensino superior da RAEM à data da entrada em vigor da presente lei são encerrados, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no n.º 1 do



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

artigo 48.º, e regem-se pela legislação anterior até à concretização do seu encerramento.

5. O disposto na presente lei não afecta a validade dos graus de bacharel atribuídos pelas instituições de ensino superior da RAEM ao abrigo da legislação anterior.”.

54.2. Serviço competente

O artigo 62.º da versão final da proposta de lei prevê que, “As competências cometidas pela presente lei ao serviço competente no âmbito do ensino superior são exercidas pelo Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, até à designação da nova entidade a prever no diploma orgânico que procede à sua reestruturação”.

— Introduziu-se na segunda parte deste artigo um aperfeiçoamento à redacção em língua chinesa, cuja redacção na versão inicial era: “直至指定重組該辦公室的組織法規所規定的新實體為止”.

54.3. Revogação

A matéria da revogação está prevista no artigo 64.º da versão final da proposta de lei.

Quanto à alínea 1) onde se prevê a revogação do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 11/91/M, houve opiniões que apontaram que parece que os conteúdos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 41.º do decreto-lei vigente já estão abrangidos pelo n.º 6 do artigo 43.º da versão final da presente proposta de lei, e assim sendo, duvida-se se é necessário, ou não, manter os conteúdos dos dois números do referido decreto-lei.

O proponente explicou que, tendo em conta que os artigos 40.º e 41.º do decreto-lei vigente dizem ao mesmo tempo respeito aos pedidos de autorização para a criação de



N. /
M. /
V. /
7/5

instituição de ensino superior e aos pedidos de reconhecimento, e que a proposta de lei prevê separadamente as duas situações através de dois regimes (artigo 42.º e artigo 43.º da versão final), por forma a evitar a revogação parcial do artigo, que só vai criar dificuldades e conflitos na aplicação, propõe-se a manutenção, no seu todo, do artigo 41.º referido decreto-lei.

54.4. Entrada em vigor

A entrada em vigor da proposta está prevista pelo artigo 65.º da versão final.

O artigo 60.º da versão inicial previa que “a presente lei entra em vigor 90 dias após a data da sua publicação.”.

— Durante o exame na especialidade, alguns deputados manifestaram preocupação sobre a data de vigência sugerida na proposta de lei, e receio de os regulamentos administrativos, sobretudo os relacionados com o regime de avaliação e o sistema de créditos, poderem ou não entrar em vigor em simultâneo com a proposta, atendendo ao respectivo ponto de situação. Conforme esclareceram os representantes do Governo, foram definidos três meses porque, por um lado, as instituições de ensino superior também esperam que a proposta de lei seja aprovada com a maior brevidade, e por outro lado, porque foi tido em conta o ponto de situação dos respectivos regulamentos administrativos. Basicamente, já está em curso a elaboração dos regulamentos administrativos sobre o regime de garantia de qualidade, o sistema de créditos, etc. O proponente acrescentou que, ao revogar o decreto-lei vigente, a proposta de lei mantém a vigência de alguns artigos até à entrada em vigor dos respectivos regulamentos administrativos. Portanto, mesmo que estes não consigam entrar em vigor em simultâneo com a proposta, crê-se que não haverá grande problema.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Mas, posteriormente, o proponente propôs a alteração da data da entrada em vigor para “A presente lei entra em vigor um ano após a data da sua publicação.”.

Quanto a este ajustamento do artigo da entrada em vigor, muitos deputados da Comissão manifestaram a sua preocupação, questionando por que é que os três meses originalmente definidos tinham de passar para um ano.

Segundo os esclarecimentos do proponente, a presente proposta de lei conta ainda com o lançamento de seis regulamentos administrativos. Para além disso, na pasta do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, estão em preparação dezenas de regulamentos administrativos, portanto, tendo em conta a organização de todo o trabalho, sugere-se um ano para a entrada em vigor. O proponente acrescentou que foi tida em consideração a alteração da *vacatio legis* desta proposta de lei para seis meses, mas o problema é que o sector da educação funciona com base em anos lectivos, e se fossem definidos seis meses, também seria impossível a sua aplicação ao ano lectivo que começa em Setembro do corrente ano, portanto, considerou-se que não faria muito sentido. Por conseguinte, para os respectivos trabalhos preparativos decorressem sem sobressaltos, chegou a sugerir-se que a proposta entrasse em vigor um ano após a sua publicação. Neste caso, previa-se que a nova lei seria aplicável em Junho ou Julho do ano seguinte, isto é, na altura em que se prepara o novo ano lectivo.

No que toca a este ponto, alguns membros da Comissão manifestaram que, independentemente da entrada em vigor ser após seis meses ou um ano, a nova lei só pode ser aplicável no ano lectivo seguinte. Como as diversas decisões do sector dependem ainda do conteúdo pormenorizado dos diplomas complementares respectivos do Governo, se os regulamentos administrativos conseguirem ser quanto antes concretizados, os planos do sector da educação também podem ser definidos mais cedo, por forma a evitar que, na altura, por limitações de tempo, a coordenação seja difícil. Portanto, este ponto é muito importante para o sector da educação.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Mantém-se então no artigo 65.º da versão final da proposta de lei o seguinte: “A presente lei entra em vigor um ano após a data da sua publicação.”.

IV
Conclusão

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- 1) É de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- 2) Sugere que, na reunião plenária destinada à apreciação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 11 de Julho de 2017.

A Comissão,

Chan Chak Mo
(Presidente)



澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a vertical line and several illegible scribbles.

Handwritten signature of Sio Chi Wai

Sio Chi Wai
 (Secretário)

Handwritten signature of Fong Chi Keong

Fong Chi Keong

Handwritten signature of Chui Sai Cheong

Chui Sai Cheong

Handwritten signature of Ng Kuok Cheong

Ng Kuok Cheong



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a vertical signature and several scribbles.

Mak Soi Kun

Tong Io Cheng

Leong Veng Chai

Chan Hong

Si Ka Lon



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

F
Ly
W
W
W
A.
i
7/15

Anexo I

Referência para a Criação do Sistema de Créditos do Ensino Superior

1. Princípios Gerais

1.1 Âmbito de Aplicação

Aplica-se às instituições do ensino superior que implementem o sistema de créditos no ensino superior.

1.2 Disposições Gerais

As instituições do ensino superior devem, nos termos das disposições gerais, criar cursos e programas para o sistema de crédito no ensino superior.

Os cursos académicos e as estruturas de ensino criados ao abrigo do sistema de créditos devem ser equivalentes aos cursos em geral.

Salvo indicação em contrário, as condições para o acesso ao ensino superior com o sistema de créditos devem ser idênticas às disposições gerais.

1.3 Cooperação entre as Instituições do Ensino Superior

As instituições do ensino superior podem autorizar um estudante a frequentar uma unidade curricular de um curso com sistema de créditos leccionado em mais do que uma instituição do ensino superior. Os créditos obtidos podem ser incluídos nos créditos globais do curso. As respectivas instituições do ensino superior devem estabelecer, previamente, um acordo que regulamente a aprendizagem do estudante nessas instituições, bem como elaborar regulamentos sobre a metodologia de implementação.

As instituições do ensino superior podem organizar, em conjunto, cursos com sistema de créditos para a atribuição de títulos académicos, diplomas ou certificados. Se as instituições do ensino superior que organizam, em conjunto, cursos tiverem competência para a atribuição de títulos académicos, diplomas ou certificados, esses mesmos títulos académicos, diplomas ou certificados devem ser emitidos por uma das instituições competentes ou, em conjunto, por todas as instituições intervenientes. Deve constar no documento que aprova o curso.

2. Estrutura e Cálculo do Sistema de Créditos

2.1 Créditos, Horas e Cursos

Os créditos servem para calcular as unidades e a carga horária da aprendizagem do estudante.

Os cursos são compostos por unidades curriculares definidas pelos objectivos da

formação. Cada unidade curricular necessita que se defina a sua combinação e que tal corresponda à proporção quantitativa dos créditos e da carga horária.

2.2 Cálculo dos Créditos e Carga Horária

A carga de aprendizagem de cada crédito deve ser equivalente a 25 a 30 horas de trabalho.

A carga média de aprendizagem de cada ano lectivo é equivalente a 45 créditos.

O cálculo da carga horária de aprendizagem do acesso do estudante inclui qualquer tipo de formação, tal como aulas (teóricas), laboratórios, orientação na aprendizagem, estágios, intercâmbios académicos, seminários, salas de estudo, investigação, avaliação e outras actividades académicas.

2.3 Créditos de Compensação

Para incentivar os estudantes a participarem, de forma activa, nas actividades de tecnologia inovadora, bem como nas diversas competições tecnológicas ou nas actividades estudantis, o órgão competente da instituição do ensino superior pode conceder créditos de compensação aos estudantes que tiverem um desempenho excelente. Os créditos de compensação devem ser incluídos nos créditos globais do curso, mas não devem ser parte fulcral dos créditos do respectivo curso académico.

Compete ao órgão competente da instituição do ensino superior avaliar o desempenho dos estudantes, casuisticamente, para a atribuição dos créditos de compensação.

Os créditos de compensação não podem exceder 10% dos créditos globais do curso.

3. Criação de Cursos e Distribuição de Créditos

O princípio da implementação do sistema de créditos aplica-se aos cursos a tempo inteiro e a tempo parcial, independentemente de serem leccionados presencialmente, à distância ou através da fusão destas duas formas de ensino.

3.1 Criação de Cursos a Tempo Inteiro

Os cursos a tempo inteiro, realizados com base no sistema de créditos não podem ter uma carga horária de aprendizagem para cada crédito inferior a 10 horas de ensino presencial, salvo indicação em contrário nas disposições gerais. Os cursos de pós-graduação baseados numa investigação académica não estão aqui incluídos.

As horas de ensino presencial referem-se, em especial, às aulas teóricas ou laboratoriais, sessões de aconselhamento de carreira dadas por instrutores, bem como seminários e actividades de estudo com contacto pessoal.

Os créditos e as horas de aprendizagem das unidades curriculares, como estágios, trabalhos sociais e a elaboração de relatórios e teses, devem ser estipulados de acordo com a proporção da carga horária de aprendizagem. Além disso, não podem exceder 25% dos créditos globais do curso. Porém, a soma dos créditos globais, das outras unidades curriculares, não podem ser inferiores ao equivalente a 75% dos

créditos globais dos critérios gerais do curso.

Os cursos leccionados à distância e os cursos de pós-graduação que operem ao abrigo do sistema de créditos não estão abrangidos por esta regulamentação.

3.2 Criação de Cursos a Tempo Parcial

A composição do currículo e as unidades curriculares dos cursos a tempo parcial que sejam inteiramente ou principalmente leccionados presencialmente devem corresponder aos requisitos aplicados aos cursos a tempo inteiro.

Os cursos a tempo parcial que sejam leccionados inteiramente ou principalmente à distância devem ser criados com princípios equiparados à qualidade académica dos cursos a tempo inteiro.

3.3 Cursos de Diploma de Associado

Os cursos de Associado devem ter, no mínimo, um total de 90 créditos.

3.4 Curso de Licenciatura

Os cursos de licenciatura devem ter, no mínimo, um total de 180 créditos.

3.5 Currículos principal (*major*) e secundário (*minor*)

(1) Currículo principal (*major*)

Este currículo refere-se à porção principal da formação profissional de um estudante, nomeadamente no âmbito dos conhecimentos específicos num curso de licenciatura, cujas unidades curriculares obrigatórias não serão inferiores a 60 créditos.

(2) Currículo secundário (*minor*)

Este currículo refere-se à parte complementar de um curso de licenciatura no sistema de créditos, e o âmbito dos conhecimentos ensinados tem de ser diferente do currículo principal.

O programa opcional é composto por unidades curriculares com um valor global não inferior a 45 créditos.

As instituições do ensino superior, que organizem currículos secundários devem ter conhecimentos sobre o âmbito semelhante ou idêntico ao curso de licenciatura.

Os currículos secundários necessitam de uma autorização prévia do órgão competente e o plano de aprendizagem, também, deve ser publicado no Boletim Oficial da RAEM.

Um estudante apenas pode concluir um currículo secundário. Ser-lhe-á atribuído um certificado do projecto opcional, quando satisfizer todos os requisitos, para a conclusão do curso de licenciatura que frequenta e estes forem aprovados nos termos estipulados.

3.6 Curso de Licenciatura com Dois Currículos Principais (*Double Major Degree Program*)

Os cursos de licenciatura com dois currículos principais são os que são compostos por duas partes fulcrais e obrigatórias de dois cursos de licenciatura pertencentes à área académica semelhante; este curso pertence ao programa especial de frequência.

O número total de créditos do curso de licenciatura, com dois currículos principais, não pode ser inferior a 240 créditos. O número total de créditos, das cadeiras que compõem os dois currículos principais do curso, não pode ser inferior a 120.

3.7 Cursos de Duplo Grau de Licenciado

Os cursos de duplo grau licenciado referem-se aos cursos criados ao abrigo do sistema de créditos, organizados por diferentes instituições do ensino superior, ou por diferentes escolas ou faculdades da mesma instituição do ensino superior, que proporcionam a oportunidade de obter dois graus de licenciatura.

O número total de créditos do curso de licenciatura com duplo programa não pode ser inferior a 270. Os créditos obtidos pelos estudantes antes de se inscreverem nestes cursos devem ser agregados aos créditos totais do curso.

3.8 Cursos de Mestrado e Doutoramento

Podem também ser criados cursos de mestrado ou de doutoramento ao abrigo do sistema de créditos.

(1) Cursos de Mestrado

O valor global dos créditos do curso de mestrado não pode ser inferior a 90. Os cursos de mestrado que requeiram a apresentação de uma tese não podem ter um número de créditos lectivos totais inferior a 60.

(2) Curso de Doutoramento

O número total de créditos dos cursos deve ser determinado conforme a proporção de investigações académica dos cursos de doutoramento, na respectiva instituição do ensino superior.

3.9 Outros Cursos e Programas de Créditos

A determinação dos créditos, para os outros cursos ou programas do sistema de créditos, compostos por unidades curriculares deve ser feita com base no cálculo da proporção do crédito da carga horária de aprendizagem média do ano lectivo.

3.10 Outras situações

As instituições do ensino superior podem autorizar os estudantes a frequentar determinadas unidades curriculares do curso. Os estudantes podem, nos termos do respectivo regulamento de funcionamento do curso, acumular créditos até obterem os créditos necessários para receber o título, diploma ou certificado académico.

4. Exames e Avaliações

É necessário criar exames e avaliações para as diversas unidades curriculares dos cursos. As aprovações em exames e avaliações podem ser feitas de forma recíproca com a atribuição de créditos e avaliações para a respectiva cadeira.

Podem ser criadas diferentes formas de exames para as diversas unidades curriculares; contudo, deve ser criado um regime de avaliação da pontuação uniformizado ou para a atribuição de notas.

5. Mobilidade dos estudantes

5.1 Atribuições das Instituições do Ensino Superior

As instituições do ensino superior devem reunir esforços para criarem condições para assegurar a mobilidade dos estudantes entre elas, assim como disponibilizar um ambiente de aprendizagem mais autónomo e flexível.

As instituições do ensino superior devem elaborar regulamentos para a implementação do sistema de créditos, nomeadamente no que se refere à matrícula, inscrição, marcação de presenças, exames, reconhecimento e isenção de créditos, transferências, bem como sistemas de aprendizagem inter-instituições, entre outros temas relacionados.

As instituições do ensino superior devem esforçar-se por encontrar formas mais rápidas, económicas e eficazes para a transferência de estudantes “de ou para” instituições do ensino superior, de reconhecimento e isenção de créditos, bem como de sistemas de avaliação da iniciativa de aprendizagem inter-escolas.

A pedido dos interessados, a instituição do ensino superior pode emitir um certificado aos estudantes com as unidades curriculares concluídas e os respectivos créditos obtidos.

5.2 Regime de Inscrição

Com as devidas adaptações, o regime de inscrição nos cursos conforme o sistema de créditos pode ser implementado de acordo com as disposições gerais.

As instituições do ensino superior, também, podem determinar se o estudante é um estudante a tempo inteiro ou a tempo parcial, conforme o número de créditos das unidades curriculares inscritas, anual ou semestralmente, pelos estudantes. Os métodos de implementação serão regulados por normas elaboradas pelo órgão competente da instituição do ensino superior.

O valor global dos créditos obtidos pelos estudantes dos cursos a tempo inteiro que se inscreverem em unidades curriculares todos os anos lectivos não pode exceder 55. Todavia, os estudantes que frequentam cursos de duplo grau de licenciado, cursos de licenciatura com dois currículos principais (*Double Major Degree Programs*), cursos com currículos secundários (*Minors*), bem como os que obtiveram autorização prévia do órgão competente da instituição do ensino superior, estão excluídos deste regulamento.

As instituições do ensino superior, também, podem autorizar os estudantes a frequentarem cadeiras de cursos que não são a tempo inteiro a partir dos cursos a tempo inteiro.

5.3 Regime de Prescrição

Pode não ser aplicado o regime de prescrição a estudantes de cursos a tempo parcial ou os estudantes dos cursos a tempo inteiro sob a forma de tempo parcial, sobretudo aos estudantes que apenas se inscreveram em determinadas cadeiras do curso. Este regime deve ser regulamentado por normas elaboradas pelo órgão competente da instituição do ensino superior.

6. Diplomas, Registo de Notas e Certificados

6.1 Diplomas

As instituições do ensino superior só podem emitir o diploma do curso quando os créditos do curso não forem inferiores a 45.

6.2 Registo de Notas

As instituições do ensino superior, para além de concederem o título académico, diploma ou certificado aos estudantes que tenham concluído um determinado curso, também, devem emitir o registo das notas.

6.3 Certificado

A pedido do interessado, as instituições do ensino superior devem emitir um certificado com o registo das cadeiras completadas e os créditos obtidos.

6.4 Conteúdo do Certificado e do Registo das Notas

Devem constar no registo das notas e no certificado os dados de identificação da instituição do ensino superior e do estudante, o nome do curso, a designação e a carga horária das cadeiras completadas, o número de créditos obtidos, a forma de ensino, as notas ou pontuação obtida, assim como o resumo dos indicadores da pontuação e do sistema de avaliação.

Anexo

Curso / Programa	Número mínimo de créditos	Número total de horas ^a	Número de horas de ensino presencial em cursos a tempo inteiro ^b
Programas com currículos secundários (<i>Minors</i>)	45	1350	450
Cursos de Diploma de Associado	90	2700	900
Cursos de Licenciatura	180	5400	1800
Cursos de licenciatura com dois currículos principais (<i>Double Major Degree Programs</i>)	240	7200	2400
Cursos de duplo grau de licenciado	270	8100	2700
Cursos de Mestrado	90	2700	— ^c
Cursos de Doutoramento	—	—	—

Notas:

- Os cursos que funcionam ao abrigo do sistema de créditos devem ter um rácio de 25 a 30 horas de aprendizagem por cada crédito.
- Cada crédito dos cursos a tempo inteiro deve compreender pelo menos 10 horas de ensino presencial.
- O número de horas do ensino presencial nos cursos de mestrado dependerá do método do ensino do curso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.]

Anexo II

Referência sobre o Regime de Avaliação do Ensino Superior

A criação do Regime de Avaliação do Ensino Superior visa promover o constante aperfeiçoamento próprio das instituições do ensino superior de Macau, no sentido de elevar o nível do ensino superior de Macau.

1. Âmbito de aplicação

São três vertentes tendo em conta o âmbito da Lei do Regime do Ensino Superior:

- As instituições do ensino superior públicas e privadas que funcionam em Macau, e os seus cursos do ensino superior administrados em Macau;
- As instituições do ensino superior públicas e privadas que funcionam em Macau, as suas delegações no exterior e os seus cursos do ensino superior administrados no exterior;
- Os cursos do ensino superior realizados na RAEM pelas instituições do ensino superior sediadas no exterior.

2. Modalidades de avaliação

A avaliação é composta por dois níveis, um é de avaliação da instituição e outro é de avaliação de cursos.

2.1 Nível institucional

A avaliação de instituição é dividida em acreditação de instituição e auditoria da qualidade de instituição.

2.1.1 Acreditação de instituição

- Com o objectivo de avaliar se as instituições têm um mecanismo interno de garantia da qualidade perfeito e maduro e se os seus cursos alcançam critérios básicos, através da avaliação dos níveis

- diferentes (âmbito de avaliação) do funcionamento das instituições.
- As instituições que estejam acreditadas, podem realizar, por sua iniciativa, cursos de uma determinada área (áreas das disciplinas apreciadas e o nível de habilitações académicas).

2.1.2 Auditoria da qualidade de instituição

- Com o objectivo de permitir que as instituições, através da agência de avaliação externa ou do grupo de especialistas criado por própria iniciativa, verificarem periodicamente se têm mecanismos comprovados para gestão, desenvolvimento académico e garantia interna de qualidade, sendo assim possível prestarem os serviços académicos, de formação educativa e de ciência e investigação que satisfazem os fins educativos.
- Todas as instituições do ensino superior públicas e privadas de Macau são sujeitas à realização de auditoria da qualidade de instituição num determinado prazo.

2.2 Nível de cursos

A avaliação de cursos é dividida em acreditação dos cursos e revisão dos cursos.

2.2.1 Acreditação dos cursos

- Com o objectivo de avaliar se os cursos realizados pelas instituições corresponderem aos objectivos e se alcançarem ao nível básico reconhecido internacionalmente, através das avaliações diferentes como do funcionamento e do desenvolvimento (âmbito de apreciação), entre outras.
- Em seguintes circunstâncias, os cursos só podem ser realizados ou continuar ser realizados depois da acreditação dos cursos e de serem reconhecidos os resultados:
 - * Os novos cursos locais realizados pelas instituições que não são autorizadas para criar os cursos por sua iniciativa;

- * Cursos existentes com alteração relevante;
- * Os novos cursos realizados pelas instituições que são autorizadas para criar cursos por sua iniciativa, sem definição dos âmbitos das disciplinas e níveis de habilitações académicas, no momento de aprovação da acreditação de instituição e de autorização da realização dos cursos por sua iniciativa.

2.2.2 Revisão dos cursos

- Com o objectivo de rever periodicamente a situação de funcionamento dos respectivos cursos para garantir a qualidade inicial dos cursos.
- Todas as instituições do ensino superior públicas e privadas de Macau são sujeitas à realização da revisão dos cursos pelo menos uma vez por um determinado prazo.

3. Princípios de Avaliação

- Por base das provas.
- Tomar como referências os costumes internacionais, conjugando com as características de Macau.

4. Disposições Gerais

- Todas as modalidades de avaliação têm que cumprir as orientações de avaliação definidas pela Administração, caso contrário, as avaliações podem ser consideradas nulas, independentemente do seu resultado.
- As respectivas orientações vão ser estabelecidas e publicadas depois de ouvir opiniões das instituições do ensino superior de Macau, recolhidas por uma instituição académica encarregada pela Administração. A Administração deve rever periodicamente o conteúdo das orientações, ajustá-lo atempadamente de acordo com as situações concretas e tendência internacional.
- A avaliação sobre os cursos de ensino superior que ministram no exterior, pelas instituições do ensino superior públicas e privadas sediadas em Macau

deve ser sujeita às respectivas disposições.

- Para os cursos do ensino superior realizados em Macau pelas instituições estabelecidas fora do território de Macau, as respectivas instituições podem entregar à Administração os dados de avaliação efectuada pela agência de avaliação do local de origem, para a Administração poder analisá-los e determinar o seu efeito na RAEM.

5. Procedimentos de avaliação

5.1 Requerimento e notificação

- Se as instituições do ensino superior estiverem interessadas em efectuar acreditações de instituição e de cursos, as mesmas precisam de apresentar um pedido à Administração antes de iniciar as respectivas actividades, só podem arrancar os trabalhos de avaliação após a autorização, as instituições podem interpor recurso no caso de não serem autorizadas.
- As instituições do ensino superior, antes de efectuar auditoria de qualidade da instituição e revisão dos cursos, necessitam notificar a Administração. Quanto aos dados a apresentar, caso necessário, a Administração pode pedir, de acordo com as orientações da avaliação publicadas, um ajustamento ou dados suplementares relativos ao plano de avaliação, caso contrário, as respectivas avaliações podem ser consideradas nulas.

5.2 Realização de avaliação e apresentação dos relatórios

- As instituições e as respectivas agências de avaliação têm que garantir que os seus trabalhos de avaliação são realizados em conformidade com o plano de avaliação apresentado e as orientações de avaliação publicadas pela Administração.
- Após a avaliação, as instituições precisam de entregar à Administração os relatórios de avaliação, e esta tem competência de acompanhar devidamente o relatório.

5.3 Reconhecimento dos resultados de avaliação

- O resultado da acreditação de instituição e da acreditação dos cursos

apenas produz efeitos após o reconhecimento da Administração.

- Se se verificar que a avaliação não foi feita de acordo com o plano inicial apresentado ou não cumpriu as orientações de avaliação publicadas pela Administração, esta tem competência de recusar reconhecer o resultado da respectiva avaliação.
- As instituições podem interpor recurso à Administração em relação à decisão acima referida.

6. Publicação dos relatórios de avaliação

- As instituições devem publicar o resumo do relatório da acreditação de instituição e da acreditação de cursos.
- Os relatórios relacionados com a auditoria da qualidade da instituição e a revisão dos cursos, as instituições do ensino superior privadas podem decidir o sim ou não da publicação dos relatórios; enquanto que as instituições públicas devem publicar o resumo dos relatórios de acreditação.