



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

3.^a Comissão Permanente

Parecer n.º 2/VII/2022

Assunto: Proposta de Lei intitulada "*Alteração à Lei n.º 9/2006 - Lei de bases do sistema educativo não superior e à Lei n.º 10/2017 - Regime do ensino superior*"

I - Apresentação

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, no dia 12 de Novembro de 2021, à Assembleia Legislativa (AL), a Proposta de Lei intitulada "*Alteração à Lei n.º 9/2006 - Lei de bases do sistema educativo não superior e à Lei n.º 10/2017 - Regime do ensino superior*", a qual foi admitida, através do Despacho n.º 143/VII/2021, datado de 17 de Novembro de 2021, pelo Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa.
2. A referida proposta de lei foi apresentada pelos representantes do Governo, discutida, votada e aprovada na generalidade em reunião plenária da AL realizada no dia 22 de Novembro de 2021. O Presidente da AL distribuiu,



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

através do Despacho n.º 162/VII/2021, a proposta de lei a esta Comissão, para efeitos de exame na especialidade e emissão de parecer, até ao dia 24 de Janeiro de 2022.

3. No decurso da apreciação da proposta de lei, ocorreram o dia comemorativo do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) e as férias de Natal, e atendendo à complexidade técnica da proposta de lei, a Comissão solicitou ao Presidente da Assembleia Legislativa a prorrogação do prazo da conclusão dos trabalhos de apreciação da proposta de lei até 24 de Março de 2022, a qual foi admitida.

4. Para o efeito, a Comissão reuniu-se nos dias 9 e 16 de Dezembro de 2021 e no dia 16 de Fevereiro de 2022. Os representantes do Governo, incluindo a Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura, Ao leong U, entre outros dirigentes, participaram na reunião do dia 16 de Dezembro de 2021

5. A assessoria da Assembleia Legislativa realizou, com a assessoria do Governo, várias reuniões técnicas.

6. Na sequência da estreita colaboração entre a Comissão e os representantes do Executivo, o Governo apresentou, em 10 de Fevereiro de 2022, a versão alternativa da proposta de lei, isto é a versão final da proposta de lei. Na opinião da Comissão, estabelecendo a comparação com a versão inicial da



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

proposta de lei, a versão final apresenta melhorias ao nível técnico e do conteúdo.

7. Discutido os artigos contidos na proposta de lei e apreciadas as soluções e opções legislativas sugeridas, a Comissão elaborou este parecer, nos termos do artigo 120.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

8. Ao longo do presente parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão alternativa da proposta de lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial da mesma.

II- Apresentação breve

9. Segundo a Nota Justificativa, a proposta de lei abrange quatro aspectos, que são os seguintes:

(1) Integração do Fundo do Ensino Superior, do Fundo de Desenvolvimento Educativo e do Fundo de Acção Social Escolar, todos da área de educação, num fundo autónomo. *“Com base na fusão da Direcção dos Serviços do Ensino Superior com a Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, da qual resultou a Direcção dos Serviços de Educação e de Desenvolvimento da Juventude, o Fundo do Ensino Superior, o Fundo de Desenvolvimento Educativo e o Fundo de Acção Social Escolar, da área*



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

da educação, reúnem condições para serem fundidos num único fundo autónomo. Visto que as bases legais do Fundo de Desenvolvimento Educativo e do Fundo do Ensino Superior derivam, respectivamente, da Lei n.º 9/2006 (Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior) e da Lei n.º 10/2017 (Regime do ensino superior), a integração dos três fundos acima referidos implica a revisão dessas duas leis e a consequente criação de um novo fundo autónomo, na área da educação, em substituição dos três fundos existentes, a fim de uniformizar a administração e fornecer, de forma unificada, apoios financeiros na área da educação e da acção social dos alunos.”.

-
- (2) Racionalização e clarificação do reconhecimento de pessoas colectivas do sector educacional e das entidades responsáveis pelos respectivos trabalhos. *“Nos termos do artigo 29.º da Lei do Recenseamento Eleitoral, o Conselho de Educação tem de emitir parecer sobre o reconhecimento de pessoas colectivas do sector educacional. No entanto, coexistem, actualmente, o Conselho do Ensino Superior e o Conselho de Educação para o Ensino Não Superior, o que não favorece a execução clara e adequada dos trabalhos previstos na Lei do Recenseamento Eleitoral. Para racionalizar e clarificar, eficazmente, as entidades responsáveis pelos respectivos trabalhos, com base na fusão da anterior Direcção dos Serviços de Educação e Juventude com a anterior Direcção dos Serviços do Ensino Superior, da qual resultou a Direcção dos Serviços de Educação*



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

e de Desenvolvimento da Juventude, o Governo pretende fundir o Conselho do Ensino Superior e o Conselho de Educação para o Ensino Não Superior num único organismo consultivo da área da educação. Uma vez que a Lei n.º 9/2006 contém disposições correspondentes ao actual Conselho de Educação para o Ensino Não Superior (artigo 52.º - Conselho de Educação), é necessário revogar este artigo da Lei n.º 9/2006. De seguida, deve ser criado e regulamentado, através de regulamento administrativo, um organismo consultivo que abranja o ensino superior e o ensino não superior, no sentido de substituir os existentes Conselho do Ensino Superior e Conselho de Educação para o Ensino Não Superior.”

(3) Ajustamento da aplicação do regime do ensino superior à Escola Superior das Forças de Segurança de Macau. “O Regulamento Administrativo n.º 26/2019 (Alteração ao Decreto-Lei n.º 5/95/M, de 30 de Janeiro) entrou em vigor no dia 7 de Agosto de 2019, registando-se um certo grau de inconsistência entre este regulamento administrativo e a legislação relativa ao regime do ensino superior, pelo que se torna necessário proceder à revisão do Regime do Ensino Superior, no sentido de articular as especificidades da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau. Tendo em conta a especificidade da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, a proposta de lei, com base no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 10/2017, prevê que a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau pode não possuir a autonomia administrativa e financeira das



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

instituições de ensino superior públicas em geral e regulamenta que a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau pode estabelecer disposições especiais para certas matérias, em diploma próprio.”

- (4) Isenção, em articulação com o desenvolvimento das instituições do ensino superior públicas, das restrições financeiras específicas a observar em matéria de despesas de investigação científica, pelas instituições de ensino superior públicas que constituam organismos especiais. *“A fim de promover o desenvolvimento da indústria-academia-investigação, as instituições de ensino superior públicas irão candidatar-se, de forma mais activa, aos projectos de investigação científica local, do Interior da China e a nível internacional, podendo prever-se um aumento contínuo das receitas provenientes do financiamento da investigação científica destas instituições e que a proporção das dotações atribuídas pela RAEM nas suas despesas diminua gradualmente. Actualmente, no âmbito dos serviços públicos, apenas os organismos especiais adoptam a contabilidade em regime de acréscimo, enquanto que nas instituições de ensino superior públicas se adopta a contabilidade em regime de caixa. No entanto, dado que a maioria dos projectos de investigação científica são plurianuais, a adopção do regime de caixa para lidar com as receitas e despesas desses projectos leva a que a situação financeira dessas instituições não se encontre plenamente demonstrada. Em simultâneo, uma vez que a maioria dos projectos de investigação científica é*



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

competitiva, as instituições não conseguem efectuar uma estimativa precisa na elaboração do orçamento, o que dificulta a execução orçamental pelas mesmas no âmbito dos projectos de investigação científica. Para ultrapassar as questões acima referidas, com a alteração do Regime do ensino superior e com base na premissa da autonomia financeira de que gozam as instituições de ensino superior, é permitido que as despesas para investigação científica das instituições de ensino superior públicas que constituam organismos especiais estejam isentas do cumprimento das restrições da Lei n.º 15/2017 (Lei de enquadramento orçamental) segundo as quais as despesas não podem exceder os valores orçamentados e estão sujeitas à cabimentação, desde que as despesas para investigação científica possam ser suportadas pelos recursos financeiros disponíveis daquelas instituições.”.

III- Apreciação na generalidade

10. Segundo a apresentação efectuada pelo Governo na reunião plenária em causa, o Governo pretende recorrer a esta proposta de lei, que vem introduzir várias alterações à Lei de bases do sistema educativo não superior e ao Regime do ensino superior, para concretizar quatro políticas, que são: primeiro, a integração dos três fundos pertencentes à área da educação num fundo autónomo; segundo, a fusão do Conselho do Ensino Superior e do Conselho de Educação para o Ensino Não Superior num único



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

organismo consultivo da área da educação; terceiro, o ajustamento do âmbito de aplicação do regime do ensino superior relativo à Escola Superior das Forças de Segurança de Macau; e quarto, o levantamento das restrições financeiras a observar pelas instituições de ensino superior públicas, enquanto organismos especiais, em matéria de despesas de investigação científica. O Plenário debateu, amplamente na generalidade, as referidas matérias, e o rumo e os objectivos da revisão da lei por parte do Governo mereceram a concordância e o apoio da Comissão. Com base nisto, foram discutidos na generalidade, em pormenor, os seguintes assuntos e matérias:

(1) Fundos autónomos: relação entre a proposta de lei e os regulamentos administrativos complementares

11. A integração dos três fundos da área da educação (Fundo de Desenvolvimento Educativo, Fundo do Ensino Superior e Fundo de Acção Social Escolar) é um dos pontos importantes da proposta de lei. A Comissão verificou que a Lei n.º 9/2006 (Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior) e a Lei n.º 10/2017 (Regime do Ensino Superior) definem, respectivamente, a “constituição”, a “designação” e a “natureza” do Fundo de Desenvolvimento Educativo e do Fundo do Ensino Superior, e mais, o artigo 48.º da Lei n.º 9/2006 estabelece as regras pormenorizadas sobre as “fontes das verbas”, as “finalidades” e as “formas

Handwritten signatures and initials in the right margin.



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

de apoio” do Fundo de Desenvolvimento Educativo.

12. Na sua versão inicial, o artigo 1.º da proposta de lei vem alterar o n.º 6 do artigo 48.º da “Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior” e o artigo 2.º da proposta de lei vem alterar o n.º 3 do artigo 33.º do “Regime do ensino superior”, passando ambos os números a estipular que “[a] organização, gestão e funcionamento do fundo são definidos por regulamento administrativo complementar”, porém, nada se regula sobre a “criação”, “natureza”, “fontes das verbas”, “finalidades” do fundo e “formas de apoio”. Em termos formais, é quase recorrer à proposta de lei para efectuar uma delegação genérica de poderes ao fundo autónomo.

13. Assim sendo, a Comissão prestou atenção sobre o seguinte: afinal, em que diplomas legais é que as referidas matérias vão ser previstas? Que consideração especial teve o proponente para implementar esta ideia legislativa? Não será necessário estabelecer preceitos ou instruções sobre as referidas matérias nesta proposta de lei?

14. Segundo os esclarecimentos do proponente, “*dado que o Fundo de Desenvolvimento Educativo e o Fundo do Ensino Superior foram constituídos, respectivamente, pela Lei n.º 9/2006 (Lei de bases do sistema educativo não superior) e pela Lei n.º 10/2017 (Regime do ensino superior, é necessário eliminar as disposições respeitantes à constituição de cada Fundo (mantendo apenas os conteúdos referentes às finalidades*



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

do Fudno), a fim de integrar os três Fundos para constituir um novo fundo. Além disso, a fim de dar ao Governo uma maior flexibilidade para decidir qual o Fundo ou Fundos específicos serão responsáveis no futuro, foi adoptado a expressão 'Fundo autónomo da área da educação'. Por outro lado, considerando o disposto na alínea 4) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas), a estrutura e a orgânica do fundo pode ser objecto de um regulamento administrativo independente. Contudo, por razões várias, o Fundo de Desenvolvimento Educativo e o Fundo de Ensino Superior foram constituídos por leis. A fim de proporcionar ao Governo a mesma flexibilidade na organização, gestão e funcionamento do Fundo como se este tivesse sido constituído por regulamento administrativo independente, pelo que se propõe que as matérias referentes às natureza, fontes das verbas, finalidades e formas de apoio, entre outros conteúdos da gestão de funcionamento do fundo sejam definidos por regulamento administrativo complementar.”.

15. A Comissão verificou que, embora o “Regime do ensino superior” tivesse sido elaborado após a entrada em vigor do “Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas”, o artigo 33.º do referido Regime não adoptou uma forma genérica de delegação de poderes, mas determinou sim, claramente, a designação, a constituição e a natureza do fundo, e com base nisto, a organização, gestão e o funcionamento do fundo vão ser desenvolvidas pelo respectivo regulamento administrativo complementar. Este artigo, apesar de ser relativamente mais sintético,

[Handwritten signatures and initials]



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

trata melhor as relações de complementaridade entre a lei e o regulamento administrativo complementar, o que pode servir de referência ao nível técnico-legislativo.

16. Ouvidas as opiniões e sugestões da Comissão, o proponente introduziu alterações e aperfeiçoamentos ao conteúdo da proposta de lei, tomando como referência o modelo previsto no artigo 33.º do “Regime do ensino superior”, mas também afirmou que, para preservar a flexibilidade ao nível da prática, sugeria que a criação do fundo em causa e a definição da respectiva designação sejam definidos por regulamento administrativo complementar, entendendo-se suficiente a inclusão, na proposta de lei, da designação genérica do fundo, bem como a indicação de que o fundo autónomo em causa presta, respectivamente financiamento, a instituições de ensino superior e apoio a instituições de ensino não superior. Quanto à origem dos fundos e à forma de apoio dos fundos autónomos, serão definidas por regulamento administrativo complementar, o que permite a sua aplicação mais flexível. Alguns membros da Comissão entendem que se deve proceder à definição de fontes das verbas, das finalidades e das formas de apoio.

(2) Fundamentos legais para o Fundo de Acção Social Escolar

17. De acordo com a Nota Justificativa da proposta de lei, o Governo vai proceder à integração dos três fundos da área da educação num fundo autónomo para o exercício das funções de financiamento, incluindo a

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller initials and marks.



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

atribuição de benefícios aos estudantes (actualmente regulada pelo Decreto-Lei n.º 62/94/M, de 19 de Dezembro). No entanto, a proposta de lei nada refere sobre a acção social escolar.

18. Segundo a explicação do proponente, *“o artigo 30.º da “Lei de bases do sistema educativo não superior” já regula, de forma geral, a matéria da acção social escolar, e o Decreto-Lei n.º 62/94/M, de 19 de Dezembro, é o regime em concreto que regula a acção social escolar. No futuro, após a integração, nas atribuições do novo fundo está incluída a concessão de benefícios aos estudantes, portanto, não é necessário regular esta matéria na proposta de lei.”*

(3) Fiscalização da aplicação dos apoios financeiros concedidos às instituições beneficiárias

19. A Comissão concordou com o rumo da proposta de lei, isto é, a integração dos três fundos da área da educação, e entende que isso corresponde aos objectivos da integração de recursos e da simplificação da estrutura administrativa, traçados para a reforma da administração pública. A Comissão prestou uma especial atenção ao regime de fiscalização da aplicação dos apoios financeiros concedidos às instituições beneficiárias, e frisou que, para evitar o uso irracional ou injusto dos apoios financeiros concedidos, há que reforçar a fiscalização às instituições que os receberam, sobretudo quanto à observância do regime vigente de aquisição de bens e serviços no domínio público.

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



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

20. Tendo em conta as preocupações da Comissão, o proponente afirmou o seguinte: *“Com vista a tornar mais eficiente e justos as verbas concedidas para as despesas com obras e aquisição de bens e serviços efectuadas pelas instituições financiadas, o Fundo de Desenvolvimento Educativo e o Fundo do Ensino Superior, de acordo com os regulamentos da concessão de apoios financeiros e os estatutos de financiamento, têm exigido às instituições financiadas para a realização de consultas ou concursos públicos, consoante o valor dos seus projectos de obras ou de aquisição de bens e serviços, tomando referência o regime de aquisição de bens e serviços dos serviços públicos. Além disso, será considerada a viabilidade da criação de um sistema comum de selecção de entidades fornecedoras para pedido de cotação (neste caso, a agência de viagens) destinados aos projectos realizados frequentemente e de natureza comum, tais como a deslocação ao exterior para intercâmbio e formação.”* A Comissão aceitou a explicação do proponente.

(4) Norma especial relativa à Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, prevista na proposta de lei

21. Uma das matérias importantes da proposta de lei é a alteração do Regime do ensino superior, com vista à articulação com a especificidade da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau. A proposta de lei *“prevê que a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau pode não possuir a autonomia administrativa e financeira das instituições de ensino superior públicas em geral e regulamenta que a Escola Superior das Forças de*

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



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

Segurança de Macau pode estabelecer disposições especiais para certas matérias, em diploma próprio.”

22. A Comissão reparou que o n.º 2 do artigo 61.º do “Regime do ensino superior” já conta com regras excepcionais relativas aos cursos de formação de oficiais da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau destinados ao Corpo de Polícia de Segurança Pública, ao Corpo de Bombeiros e aos Serviços de Alfândega, que conferem grau de licenciatura. No entanto, o n.º 1 do artigo 6.º do referido Regime (*As instituições de ensino superior públicas são pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.*) também deve aplicar-se à Escola Superior das Forças de Segurança de Macau. Na altura, ou seja, em 2017, o legislador, ao definir o “Regime do ensino superior”, procedeu a uma discussão e análise profundas sobre o teor do n.º 1 deste artigo. O n.º 1 do artigo 6.º da versão inicial da proposta de lei do “Regime do ensino superior” definia uma norma especial sobre a natureza e o estatuto de pessoa colectiva de direito público das instituições de ensino superior públicas¹, no entanto, a então 2.ª Comissão levantou grandes dúvidas. Por isso, após discussão e análise, “a Comissão e o Governo concordaram, por unanimidade, com a eliminação da expressão ‘sem prejuízo de disposição especial do diploma legal que proceda à sua

¹ O n.º 1 do artigo 6.º da versão inicial da Proposta de Lei n.º 10/2017 (Regime do ensino superior) previa que “[a]s 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.”



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

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 sugeria ao Governo que estudasse os problemas existentes na prática, adoptando medidas específicas para a sua resolução”.²

23. O n.º 1 do artigo 6.º do Regime do Ensino Superior em vigor prevê que as instituições de ensino superior públicas são dotadas da qualidade de pessoa colectiva de direito público e gozam de autonomia administrativa e financeira. Esta norma aplica-se também à Escola Superior das Forças de Segurança de Macau. No entanto, apenas passaram quatro anos e o Governo voltou a apresentar uma proposta para a alteração da lei em causa, isto é, voltou a definir-se a “ressalva” ou “disposição excepcional” que constava da versão inicial da proposta de lei intitulada “Regime do ensino superior” apresentada em 2014. Segundo a Nota Justificativa que acompanha esta iniciativa legislativa, “[o] Regulamento Administrativo n.º 26/2019 (Alteração ao Decreto-Lei n.º 5/95/M, de 30 de Janeiro) entrou em vigor no dia 7 de Agosto de 2019, registando-se um certo grau de inconsistência entre este regulamento administrativo e a legislação relativa ao regime do ensino superior, pelo que se torna necessário proceder à

² Vide página 35 do Parecer n.º 3/V/2017 da 2.ª Comissão Permanente, relativo à Proposta de Lei n.º 10/2017 (Regime do ensino superior).



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

revisão do Regime do Ensino Superior, no sentido de articular as especificidades da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau.”.
No entanto, a Comissão pretende saber o motivo concreto e as ideias do Governo quanto à alteração da lei, nomeadamente, quanto à questão da eliminação da norma que atribui autonomia administrativa e financeira à Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, se esta ainda continua dotada da qualidade de pessoa colectiva de direito público.

24. Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, aquando da definição do “Regime do ensino superior”, em 2017, após discussão com a Assembleia Legislativa, chegou-se ao consenso de se eliminar a referida “ressalva”, e, posteriormente, procedeu-se à alteração da Lei Orgânica da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, em 2019, devido à entrada em vigor do “Regime do ensino superior”. No entanto, durante o processo de alteração do referido estatuto, constatou-se que esta Escola tem uma especificidade muito diferente em termos de natureza, comparativamente com as outras instituições públicas de ensino superior, dado que está subordinada à Secretaria para a Segurança, e não só existe uma grande diferença em relação às outras instituições de ensino superior quanto ao recrutamento e à formação dos alunos e formandos, como também se regista uma grande diferença em termos administrativos e financeiros. Assim, tendo em conta condições objectivas, a referida Escola dificilmente consegue satisfazer, totalmente, as exigências de instituição pública de ensino superior que possui a natureza de pessoa colectiva pública previstas no “Regime do ensino superior”, assim, o Governo espera,

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large stylized signature at the top, followed by several smaller initials and signatures.



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

desta forma, efectuar os ajustamentos adequados ao conteúdo do “Regime do ensino superior”, de modo a corresponder às necessidades reais.

25. No que diz respeito à composição do corpo docente e ao regime de avaliação da qualidade do ensino, segundo as afirmações do proponente, a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau também tem as suas próprias especificidades. De acordo com as regras esboçadas no Decreto-Lei n.º 11/91/M, de 4 de Fevereiro, as universidades e demais instituições de ensino superior que ministrem cursos que confirmam licenciaturas têm de dispor, pelo menos, de 5 docentes com grau de doutoramento, dos quais 3 têm de estar a tempo inteiro, mas tal exigência pode não ser viável para a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, dado que os cursos são organizados de acordo com as necessidades reais das corporações e, por vezes, só se realizam de dois em dois anos e não anualmente, e nos períodos em que não se realizam cursos, as exigências referidas não são adequadas tendo em conta os recursos, assim, é necessário manter certa flexibilidade no que respeita à composição do corpo docente. Por outras palavras, a composição do corpo docente continua a ser suficiente quanto ao número, mas não será exigida a condição de tempo inteiro para assegurar a qualidade do ensino. A avaliação da qualidade do ensino também é muito importante para os cursos e as escolas também lhe dão muita importância, mas devido à natureza e às características da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, especialmente, sendo ela uma instituição subordinada ao

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large character '之', a checkmark, and several other illegible marks.



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

Secretário para a Segurança, o funcionamento e a forma de tratamento dos documentos são diferentes dos das outras instituições de ensino superior. Pelo exposto, sugere-se que estas matérias sejam reguladas em diploma próprio.

26. Em suma, o pressuposto intencional da proposta de lei é, tendo em conta as necessidades reais, criar flexibilidade para a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, assegurando que as disposições do “Regime do ensino superior” se lhe apliquem, embora esta não goze de autonomia administrativa e financeira, tal como acontece com as instituições de ensino superior públicas em geral, permitindo-se, ao mesmo tempo, a definição de normas especiais para regular algumas matérias relativas à referida Escola em regimes específicos.

27. Após apreciação, apesar das diferentes perspectivas entre os membros da Comissão, após apreciação, a maioria deles concordou com as novas disposições sugeridas na proposta de lei sobre o estatuto e o regime da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, tendo ainda aceitado os esclarecimentos do proponente. Em relação à questão de que a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau está ou não dotada da qualidade de pessoa colectiva de direito público, depois de ouvir as opiniões da Comissão, com vista à maior integridade e abrangência do conteúdo da proposta de lei, o proponente concordou em clarificar, expressamente, que a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau “*pode, em função da sua especificidade, não dispor da natureza de*

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large '26', a checkmark, and several other marks.



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

peessoa colectiva de direito público e da correspondente autonomia administrativa e financeira...”.

(5) Isenção do cumprimento das regras orçamentais das despesas para a investigação científica das instituições de ensino superior públicas e a devida fiscalização

28. Com vista à articulação com o desenvolvimento das instituições públicas do ensino superior, recorreu-se à proposta de lei para introduzir uma regra de isenção ao “Regime do ensino superior”, admitindo que as despesas com a investigação científica das instituições de ensino superior públicas, enquanto organismos especiais, ficam isentas do cumprimento das restrições da Lei n.º 15/2017 (Lei de enquadramento orçamental), segundo as quais as despesas não podem exceder os valores orçamentados e estão sujeitas a cabimentação, o que facilita a candidatura, de forma mais activa, das instituições de ensino superior públicas aos projectos de investigação científica localmente, no Interior da China e ao nível internacional, promovendo-se assim o desenvolvimento da indústria-academia-investigação.

29. A Comissão manifestou o seu apoio à opção legislativa referida e às respectivas alterações do regime, porém, mostrou-se particularmente preocupada com o seguinte: com a isenção, nos termos da respectiva disposição da proposta de lei, do cumprimento das restrições para as despesas com a investigação científica das instituições de ensino superior

Handwritten signatures and marks on the right margin, including a large checkmark at the bottom.



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

públicas, como é que se vai reforçar e melhorar a fiscalização em relação à utilização do orçamento? A Comissão procedeu a uma discussão abrangente e profunda sobre esta matéria com o proponente.

30.O proponente respondeu, de forma activa, às preocupações da Comissão, e explicou detalhadamente as fontes de financiamento da investigação científica e o mecanismo de fiscalização das despesas orçamentadas. Segundo o proponente, *“a autorização das despesas para investigação científica, independentemente de serem as orçamentadas ou adicionais, devem cumprir a Lei do enquadramento orçamental, a Regulamentação da lei de enquadramento orçamental e os diversos regimes financeiros públicos, nomeadamente, a Lei sobre a aquisição de bens e serviços. A aprovação das novas disposições constantes da presente proposta de lei não resultará em qualquer redução da fiscalização financeira que tem estado em vigor.”*

31.O proponente apresentou os actuais mecanismos de fiscalização com base na situação da Universidade de Macau. Ora, para além da disponibilização do mecanismo de fiscalização interno e do mecanismo de fiscalização estabelecido em cumprimento do regime financeiro público, a Universidade de Macau publica o seu orçamento e as suas demonstrações financeiras anuais no Boletim Oficial para conhecimento dos diversos estratos sociais, a fim de assegurar o uso transparente e racional do erário público. O proponente adianta: *“Com base no mecanismo de fiscalização estabelecido em cumprimento do regime financeiro público: todas as despesas devem ser aprovadas, previamente, pelas respectivas entidades*

Handwritten signatures and marks on the right margin, including a checkmark at the bottom.



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

competentes; o mapa de execução orçamental deve ser entregue, mensalmente, à DSF; o relatório de compriço das despesas deve ser entregue, trimestralmente, à DSF; as contas finais anuais devem ser entregues, anualmente, à DSF; e as contas anuais devem ser entregues, anualmente, ao Comissariado de Auditoria. Com base no mecanismo de fiscalização interno da Universidade de Macau: os projectos de investigação científica, que recebem um financiamento equivalente ou superior a um milhão de patacas do Fundo para Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia, após a sua conclusão devem ser sujeitos à auditoria de um auditor independente, para garantir que a utilização das verbas atribuídas nas despesas da investigação científica estão em conformidade com as regras de concessão do financiamento; os relatórios financeiros devem ser entregues, mensalmente, à Comissão de Gestão Financeira; os relatórios financeiros trimestrais devem ser entregues, trimestralmente, ao Presidente do Conselho da Universidade; todos os anos, é feita uma auditoria interna, cujo relatório deve ser entregue à Comissão de Fiscalização do Conselho da Universidade; todos os anos é contratado um auditor externo para assegurar a auditoria dos relatórios financeiros anuais, e o respectivo relatório de auditoria deve ser entregue à Comissão de Fiscalização do Conselho da Universidade.”.

32. No âmbito do financiamento a projectos de investigação científica, segundo as explicações dos representantes do Governo, “cada projecto é uma unidade de execução independente. O âmbito e a definição do projecto são claros, os membros principais do projecto não podem ser livremente



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

mudados e a verba do projecto é usada conforme as dotações afectas. Além disso, o processo de candidatura de cada projecto é competitivo. Por outro lado, as entidades que fornecem as verbas têm orientações rigorosas para a execução das verbas; assim como a qualidade da execução, após o sucesso das candidaturas, também afecta a próxima candidatura.”.

33. Segundo o proponente, “a candidatura, a execução e a boa gestão da verba de investigação são essenciais para uma universidade de investigação. No seio da Universidade de Macau, é criado o Research Services and Knowledge Transfer Office, liderado pelo vice-reitor (área da investigação), pela gestão das verbas e execução dos projectos de investigação científica da UM. Disponibiliza-se, na UM, um sistema rigoroso de gestão das verbas da investigação científica, pelo que os diferentes tipos de financiamento da investigação científica estão regulados por regras independentes relativas a financiamentos, nomeadamente, ‘Regras para o Apoio Plurianual’, ‘Regras para o Apoio Financeiro de Início de Investigação’, ‘Regras para o Apoio Financeiro de Investigação e Desenvolvimento para Professores Catedráticos de Mérito’, ‘Regras para o Apoio Financeiro de Investigação Plurianual – Apoio Financeiro de Investigação Colaborativa’. Além disso, os financiamentos externos possuem regulamentos de gestão de financiamentos independentes das diferentes unidades que concedem o financiamento. Ao mesmo tempo, as verbas de todos os projectos internos e externos da UM devem ser executadas de acordo com o Guidelines on Funding Execution of Research Grants, de modo a garantir a razoabilidade de utilização das verbas.”.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'Z' at the top, followed by several other marks, and a checkmark at the bottom.



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

34. Pelo exposto, “após a isenção do limite das despesas de investigação científica das instituições do ensino superior com a supervisão dos mecanismos existentes de fiscalização interna e externa das instituições e as várias regras e orientações de financiamento, está plenamente garantido o uso razoável e justo do erário público. Caso haja ajustamentos nas políticas da RAEM e das entidades que concedem financiamentos, a UM irá reforçar, atempadamente, a sua supervisão interna, a fim de responder as exigências da sociedade.”

35. Quanto às explicações e informações prestadas pelo proponente, a Comissão espera que as instituições de ensino superior empreguem mais esforços na investigação científica, com vista à industrialização dos respectivos resultados e à contribuição para o desenvolvimento diversificado das indústrias de Macau.

36. Além disso, no debate sobre a fiscalização das despesas com a investigação científica, em sede de Comissão, alguns deputados prestaram atenção à questão da “Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”, considerando que esta universidade é uma escola superior pública e não uma instituição privada, por isso, a utilização de recursos por esta fundação deve ser mais transparente. Os representantes do Governo procederam a uma breve apresentação sobre esta Fundação, indicando que o seu financiamento provém da sociedade e não do erário público, pois este destina-se à atribuição de bolsas de estudo, ao financiamento de estudos dos professores titulares e ao suporte



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

das despesas com as instalações pedagógicas. Para mais informações sobre esta Fundação, o público pode consultar a respectiva página electrónica.

(6) Entrada em vigor da proposta de lei e sua articulação com os regulamentos administrativos complementares

37. Os actuais Fundos de Desenvolvimento Educativo e do Ensino Superior baseiam-se, respectivamente, na “Lei de bases do sistema educativo não superior”, no “Regime do ensino superior” e nos respectivos regulamentos administrativos³. Após a entrada em vigor da proposta de lei, não haverá fundamentos legais para a existência destes dois Fundos. Assim sendo, no decurso da apreciação, a Comissão prestou também atenção às medidas de transição e à data de entrada em vigor da proposta de lei e do regulamento administrativo complementar, com vista a salvaguardar a articulação e a transição sem sobressaltos entre os fundos existentes e o novo fundo entretanto criado, e a evitar quer rupturas de funcionamento no novo e nos antigos fundos quer os problemas daí decorrentes.

38. Quanto a isto, o proponente referiu que: “*após aprovação da proposta de lei, o Governo vai elaborar um regulamento administrativo que regulamentará o novo Fundo da área da educação, incluindo as disposições transitórias necessárias, de modo a suceder todos os direitos e deveres do Fundo do Ensino Superior, do Fundo do Desenvolvimento*

³ O Regulamento Administrativo n.º 16/2007 e o Regulamento Administrativo n.º 16/2018.



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

Educativo e do Fundo de Acção Social Escolar, os quais incluem os saldos resultantes do respectivo funcionamento já apresentados e aprovados, o acompanhamento dos acordos já celebrados, etc. A fim de assegurar uma transição sem sobressaltos, a Proposta de lei entrará em vigor em simultâneo com o Regulamento administrativo.”

39. O proponente referiu ainda que a fim de assegurar um período de *vacatio legis* de 60 a 90 dias para a elaboração e publicação do regulamento administrativo do novo fundo, e para se proceder à liquidação financeira dos actuais três fundos e à aprovação orçamental do novo fundo, entre outros aspectos, propõe-se que a lei entre em vigor no dia 1 de Junho de 2022.

IV – Apreciação na especialidade

40. A Comissão procedeu, com base na apreciação na generalidade e nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, à análise do teor da proposta de lei, para aferir se este estava ou não em consonância com os princípios que lhe são subjacentes, e se as disposições legais eram ou não as apropriadas em termos técnicos, tendo sido introduzidos ajustamentos em vários preceitos e melhorias na redacção.

Artigo 1.º (Alteração à Lei n.º 9/2006 - Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior)



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

41. A versão inicial da proposta de lei vem alterar a redacção do n.º 1 do artigo 48.º da Lei de bases do sistema educativo não superior (na versão inicial da proposta de lei a redacção sugerida era “[o] fundo autónomo da área de educação tem por fim apoiar o desenvolvimento do ensino não superior”) que passa, no final, para “[o] fundo autónomo da área da educação apoia o desenvolvimento do ensino não superior”.

42. A versão inicial da proposta de lei sugeria a revogação do aludido n.º 2 do artigo 48.º, no entanto, devido à exigência de “a lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente” prevista no n.º 2 do artigo 4.º do “Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas”, mantém-se o conteúdo do n.º 2 do artigo 48.º, o qual foi ajustado para: “[o] fundo referido no número anterior é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial”.

43. A proposta de lei vem introduzir alterações à redacção do n.º 6 do artigo 48.º da referida lei (na versão inicial sugeria “[a] organização, gestão e funcionamento do fundo são definidos por regulamento administrativo complementar”), que passa a ter a seguinte redacção: “[a] criação, organização, gestão e funcionamento do fundo são definidos por regulamento administrativo complementar”, no sentido de clarificar que o fundo em causa é criado por regulamento administrativo complementar.

Artigo 2.º (Alteração à Lei n.º 10/2017 - Regime do ensino superior)

44. A versão inicial da proposta de lei introduz alterações ao n.º 6 do artigo 6.º

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark at the bottom.



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

do “Regime do ensino superior” (onde se previa que “[a] *Escola Superior das Forças de Segurança de Macau pode, em função da sua especificidade, não dispor de autonomia administrativa e financeira.*”), mas essa alteração passou, no final, para o n.º 2 do artigo 61.º do mesmo Regime.

45. A proposta de lei acrescenta um n.º 2 (que prevê a regra de isenção do limite das despesas com a investigação científica das instituições de ensino superior públicas.) no artigo 9.º, e a redacção das restantes deste novo número não sofreu alterações na versão final da proposta de lei.

46. A proposta de lei altera o artigo 32.º do “Regime do ensino superior”, eliminando a referência ao “Fundo do ensino superior”. A redacção desta alteração não sofreu alterações na versão final da proposta de lei.

47. A proposta de lei altera o n.º 1 do artigo 33.º do “Regime do ensino superior” (no início previa que “[o] *fundo autónomo da área de educação tem por fim prestar o financiamento referido no n.º 1 do artigo anterior.*”), e a redacção final passou a: “[o] *fundo autónomo da área de educação presta o financiamento referido no n.º 1 do artigo anterior.*”.

48. A versão inicial da proposta de lei sugeria a revogação do n.º 2 do artigo 33.º do “Regime do ensino superior” (“[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.*”), mas devido às exigências constantes do n.º 2 do artigo

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, a checkmark, and several other initials.



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

4.º do “Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas”, no final a redacção foi ajustada para: “ [o] fundo referido no número anterior é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.”.

49. O n.º 3 do artigo 33.º da versão inicial da proposta de lei (“[a] organização, gestão e funcionamento do fundo são definidos por regulamento administrativo complementar”) passou a ter a seguinte redacção: “[a] criação, organização, gestão e funcionamento do fundo são definidos por regulamento administrativo complementar”, no sentido de clarificar que os fundos em causa são criados por regulamento administrativo complementar.

50. A proposta de lei altera o artigo 59.º do “Regime do ensino superior”, ou seja, a referência “Fundo do Ensino Superior” foi ajustada para “fundo referido no artigo 33.º”. A redacção desta alteração não sofreu alterações na versão final da proposta de lei.

51. A versão inicial da proposta de lei alterava o n.º 2 do artigo 61.º do Regime do Ensino Superior (que previa “...sem prejuízo das disposições especiais a definir por regulamentação própria em relação às seguintes matérias...”), mas esse número acabou por sofrer alterações na versão final. A Comissão não teve dúvidas acerca da nova redacção sugerida. Essas alterações devem-se principalmente à deslocação da norma consagrada n.º 6 do artigo 6.º (segundo o qual “a Escola Superior das Forças de

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'Z' and several other illegible marks.



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

Segurança de Macau pode(...) não dispor de autonomia administrativa e financeira e da correspondente autonomia administrativa e financeira”) para o n.º 2 do artigo 61.º.

Artigo 3.º Disposição transitória

52. Este artigo define o regime transitório relativo à Escola Superior das Forças de Segurança de Macau e aos seus cursos de ensino superior organizados. A redacção do artigo não sofreu alterações na versão final da proposta de lei.

Artigo 4.º (Revogação)

53. A proposta de lei revoga o artigo 52.º da Lei de bases do sistema educativo não superior, que se refere ao ajustamento dos órgãos consultivos do sector educativo. A Comissão não se opôs. Em relação a outras matérias revogadas, foram também introduzidas alterações adequadas, através da versão final da proposta de lei, em consequência da alteração do conteúdo acima referido.

Artigo 5.º (Entrada em vigor)

54. Quanto à entrada em vigor, segundo o proponente, para garantir um período de *vacatio legis* de 60 a 90 dias para a elaboração e publicação do regulamento administrativo sobre o novo fundo, sugere-se o dia 1 de Junho de 2022 como data para a entrada em vigor da proposta de lei.

Handwritten signatures and marks on the right margin, including a large checkmark and various initials.



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

V. Conclusão

55. Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

1) é de parecer que a versão final da proposta de lei reúne os requisitos necessários para a sua apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;

2) e mais sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 16 de Fevereiro de 2022.

A Comissão,

Vong Hin Fai

(Presidente)

Leong Sun lok

(Secretário)

Si Ka Lon



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

José Maria Pereira Coutinho




Leong On Kei



Zheng Anting



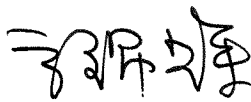
Lei Chan U



Wang Sai Man



Chan Hou Seng



Kou Kam Fai



Lam U Tou