

# 1ª COMISSÃO PERMANENTE

## PARECER N.º1/III/2006

*Assunto:* Proposta de lei intitulada «*Regime jurídico da Universidade de Macau*»

### I INTRODUÇÃO

1. Pelo despacho da Senhora Presidente n.º 63/III/2005, datado de 13 de Dezembro do ano transacto, a proposta de lei identificada em epígrafe foi admitida nos termos regimentais.

Em reunião plenária realizada no dia 19 de Dezembro de 2005, a proposta de lei agora em análise foi apresentada e, na reunião plenária do dia 4 de Janeiro de 2006, foi debatida na generalidade tendo merecido a aprovação também na generalidade.

Posteriormente, por despacho da Senhora Presidente da Assembleia Legislativa, n.º 5/III/2006 de 4 de Janeiro, foi distribuída a esta Comissão para «*efeitos de exame e emissão de parecer até 28 de Fevereiro de 2006* » a proposta de lei em epígrafe.

Dava-se assim por concluída esta primeira fase da tramitação formal do processo legislativo, passando-se, então, a um momento seguinte com a intervenção da Assembleia Legislativa centrada agora na comissão especializada competente.

2. A Comissão reuniu formalmente nos dias 11 e 19 de Janeiro e 8, 17 e 20 de Fevereiro para análise da proposta de lei.

A referida reunião realizada no dia 19 de Janeiro contou com a presença de representantes do Governo e da Universidade de Macau. No decurso desta reunião foram colocadas várias questões e apresentados diversos esclarecimentos.

3. É mister referir que o Executivo enviou à Comissão um conjunto de elementos que lograram ajudar a melhor compreender a problemática subjacente à proposta de lei, contribuindo, destarte, para o trabalho de que foi incumbida a Comissão.

## II

### APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

4. A proposta de lei visa, nas palavras que encimam a Nota Justificativa, «*definir o regime jurídico da Universidade de Macau, única universidade pública da Região Administrativa Especial de Macau, consubstanciando uma maior autonomia institucional, que lhe permita maior flexibilidade de funcionamento e uma gestão eficaz, contribuindo assim para que a Universidade de Macau possa vir a reunir melhores condições de competitividade a nível internacional.*». Verifica-se, pois, que a linha mestra da reforma passa pela acentuação da autonomia da instituição.

5. Com efeito, é no reforço da autonomia da Universidade que se deve contextualizar o articulado em apreciação, sem embargo de se identificarem algumas outras alterações, face ao regime vigente, que se não reconduzem a essa linha de força.

O reforço da vertente autonómica desdobra-se, fundamentalmente, por quatro vertentes, a saber: estatutário, académico, disciplinar e financeiro.

Recuperando palavras da nota justificativa podemos sintetizar cada um desses âmbitos da seguinte forma.

No **âmbito estatutário**, *«a Universidade de Macau dispõe da faculdade de elaborar os seus Estatutos, que enunciam os seus objectivos académicos, desenvolvem a sua autonomia e definem a sua estrutura orgânica e regime de pessoal.»*.

Relativamente ao **âmbito académico**, *«pretende-se conferir à Universidade de Macau a capacidade para criar, organizar, alterar e extinguir cursos, sem necessidade de aprovação tutelar.»*.

Quanto ao **âmbito disciplinar**, *«pretende-se conferir à Universidade de Macau o poder de sancionar os docentes, investigadores e demais pessoal, bem como os alunos, pelas infracções disciplinares que cometam, sem prejuízo do direito de recurso, nos termos da lei.»*.

Finalmente, mas decisivamente não menos importante, quanto à **autonomia financeira**, *«pretende-se atribuir à Universidade de Macau o poder de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos do orçamento atribuído pelo Governo, conforme critérios por si estabelecidos.»*.

6. Deve ainda mencionar-se uma outra novidade de relevo, por contraposição ao regime actualmente vigente e que, ao menos de certo modo, constitui igualmente um

reforço do carácter autónómico que se pretende instituir na Universidade de Macau, prevê-se que, *«De forma a adequar as remunerações do reitor e vice-reitores aos padrões vigentes na área dos recursos humanos académicos internacionais, é conveniente não sujeitar as remunerações destes ao limite anual máximo fixado para os trabalhadores da Administração Pública. Pelas mesmas razões, e ainda, com vista a atrair académicos de renome internacional não será aquele limite considerado sempre que se trate da contratação de professores catedráticos de mérito.»*, tal como vem exposto na Nota Justificativa da proposta de lei em análise. No entanto, o número 4 do artigo 11.º da proposta estipula o seguinte: *«As remunerações do reitor e dos vice-reitores da Universidade de Macau são fixadas pelo Chefe do Executivo e as do professor catedrático de mérito pelo Conselho da Universidade.»*. A Comissão concorda com essa opção legislativa, mas espera que, no futuro, a entidade em causa possa fixar um limite máximo para as remunerações do pessoal acima referido.

7. Em jeito de apreciação genérica a Comissão manifesta a sua concordância quanto ao princípio da autonomia, e seu reforço, que subjaz à proposta de lei. Na verdade, a autonomização das instituições públicas de ensino superior constitui hoje, nos mais variados areópagos, uma matriz de constante aplicação e reforço. Por outro lado, é convicção da Comissão que se está a dar um passo no sentido correcto e adequado com vista a uma valorização da *nossa* Universidade e, reflexamente, de Macau. Ao dotar a Universidade de mais e melhores meios para o exercício das suas funções científicas e académicas estamos a investir para o seu e nosso melhor futuro e para elevar a imagem externa da instituição a qual se pretende seja de qualidade elevada.

Em suma, sem prejuízo de algumas dúvidas suscitadas quanto ao novo regime integral, a Comissão deixa aqui registado o seu apoio genérico aos princípios que regem o articulado da futura lei.

### III APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

8. A Comissão apresentou algumas dúvidas relativamente a preceitos concretos do articulado. Estas dúvidas não invalidam, como supra se mencionou, a concordância na generalidade. De seguida sumariam-se essas questões.

9. No que respeita à autonomia financeira, a qual é instrumental para uma efectiva e eficaz autonomia académica, houve quem, no decurso da análise do articulado, manifestasse dúvidas quanto ao pleno alcance da mesma. Na verdade, duvida-se que, nos termos preconizados, ela seja suficiente para o desiderato pretendido já que, por exemplo, como devidamente notado, o texto da norma não vem dar cabal resposta a questões deveras importantes em Universidades de referência tal como a das doações privadas destinadas a fins de investigação científica e académica. Ora, receia-se que com o novo regime o problema se mantenha, isto é, o montante do donativo poderá implicar que, no futuro, o montante das receitas provenientes do orçamento da RAEM poderá ser diminuído em função do montante do donativo privado anteriormente efectuado. Por outro lado, o destino dos donativos privados deverão ser aplicados apenas para os fins para os quais foram doados e não para outros servindo de complemento para outras despesas o que poderá suceder na falta de consignação.

Afigura-se que, afinal, o desenho apresentado consubstanciará mais uma agilização do sistema do que propriamente um verdadeiro reforço da actual autonomia financeira.

10. Relativamente ao artigo 8.º, estabelece-se no número 2 que as normas constantes da lei prevalecem sobre quaisquer disposições gerais ou especiais que disponham em contrário. Ora, se bem que perceba a intenção do legislador, a redacção encontrada e o regime que pretende instituir vem bulir com princípios gerais de direito,

porquanto é assente que, nos termos do artigo 6.º, n.º 3 do Código Civil, a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador, logo parte da norma afigura-se desnecessária, todavia, outras disposições posteriores poderão afectar o destino da lei que ora se pretende aprovar.

**11.** O artigo 11.º estabelece o regime de pessoal mantendo o princípio da aplicação do «*regime de direito laboral privado*», tal como, já hoje se prevê no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 50/91, de 16 de Setembro, acto normativo pelo qual foi criada a Universidade de Macau.

Inexiste, no entanto, qualquer preceito à semelhança do número 2 daquele mesmo artigo, «*Podem exercer funções na Universidade de Macau, em regime de comissão de serviço, requisição ou destacamento, funcionários ou agentes dos serviços públicos e das autarquias do Território, os quais mantêm os direitos inerentes ao lugar de origem, considerando-se como prestado nesse lugar o serviço prestado na Universidade de Macau.*». Pergunta-se, destarte, se não haverá motivos que justifiquem a introdução de um preceito de conteúdo semelhante o qual permite uma maior agilização e flexibilidade na contratação de pessoal exterior à Universidade e, ao mesmo tempo, dando garantias a esse mesmo pessoal quer quanto à contagem de tempo do serviço prestado quer quanto à manutenção de direitos inerentes ao chamado lugar de origem.

Quanto ao regime de pessoal, a Comissão colocou questões relativas à remuneração, benefícios e garantias do pessoal da Universidade, questões essas que foram esclarecidas pelos representantes do Governo, como se refere nos documentos complementares «*para garantir a estabilidade do pessoal e proteger os direitos dos actuais trabalhadores, no que diz respeito aos regimes de remuneração e de benefícios, o velho regime continua a ser aplicável aos trabalhadores já contratados ao seu abrigo, e, ao mesmo tempo, o novo regime é aplicável aos trabalhadores a contratar após a sua entrada em vigor. Os actuais trabalhadores têm o direito de optar por se manterem*

*no antigo regime ou transitar para o novo.*». A Comissão concorda com isso, mas espera que os docentes e os restantes trabalhadores não sejam afectados com a alteração do regime do pessoal.

**12.** Finalmente, no que respeita ao articulado de *per se*, suscitou algumas dúvidas a previsão da categoria de professor catedrático de mérito, nomeadamente quanto à decisão da sua atribuição em concreto e quanto ao universo dos que poderão aspirar a esse mesmo estatuto reforçado. Ou seja, todos os docentes com grau de Doutor, isto é os designados Professores Doutores ou, diferentemente, apenas aqueles Doutorados catedráticos e já não os Professores Auxiliares e os Professores Agregados?

É ponderoso referir que, quanto a esta questão a Comissão concorda com a possibilidade de, com vista a uma desejável maior competitividade, a Universidade poder remunerar melhor académicos distintos.

**13.** No que respeita a alterações entretanto introduzidas, refira-se que o Executivo alterou o texto da versão chinesa do número 1 do artigo 7.º e ambas as versões, chinesa e portuguesa, do artigo 10.º, referente a isenções tributárias e afins, sem contudo alterar o conteúdo das normas, manifestando-se aqui a concordância da Comissão.

#### IV OUTRAS QUESTÕES

**14.** No âmbito da análise e debate da proposta de lei foram suscitadas várias questões que, de certo modo, são transversais à proposta de lei mas que não cuidam em sentido estrito do articulado mas outrossim dos diplomas complementares da reforma que se inicia com esta proposta legislativa. Todavia, pela sua importância intrínseca e

pelo teor das dúvidas a Comissão acha por bem deixar aqui o seu registo, ainda que breve.

**15.** No que respeita ao universo da autonomia financeira, foram várias as dúvidas colocadas e questões apresentadas. Assim, para além da questão que deriva directamente do articulado e a que se fez já a devida referência importa mencionar o seguinte.

Concordando-se com a autonomia financeira reforçada é, no entanto, convicção de membros da Comissão que a esse reforço se deveria contrapor uma melhor fiscalização, como se de duas faces de uma mesma moeda se tratasse. O articulado preconizado é omissivo quanto a esta relevante questão. A leitura dos elementos disponibilizados – contendo, nomeadamente, excertos de futuros diplomas – não permite uma total clarificação e dá azo à colocação de algumas reservas. O Governo esclareceu mesmo que o Conselho da Universidade tem o poder de fiscalização e é responsável pelo planeamento e orientação do desenvolvimento da Universidade, como também pela fiscalização da execução dos planos definidos. O Conselho da Universidade é composto por membros do Governo, pessoal da Universidade e personalidades da sociedade, que são na sua maioria pessoas externas à Universidade e com grande representatividade, e para além disso, existe ainda uma Comissão de Fiscalização, tutelada pelo Conselho da Universidade, que desempenha funções de fiscalização.

Por outro lado, tendo em conta as atribuições da Comissão de Fiscalização, pergunta-se se a competência da DSF se manterá ou não. Os representantes do Governo explicaram-nos que a Universidade é uma pessoa colectiva pública, e que nos termos da alínea 2 do número 3 do artigo 8.º é aplicável o regime financeiro dos serviços e fundos autónomos, logo, a DSF tem ainda competências de fiscalização. Assim sendo, pergunta-se então como se harmonizará essa competência de fiscalização da DSF com o esquema gizado nos diplomas complementares. Ainda nesta sede questiona-se o porquê da não adaptação de um regime de fiscalização semelhante ao que vigora em

outras entidades, por exemplo a Autoridade Monetária de Macau. As questões acima referidas mereceram grande consideração por parte da Comissão.

De igual modo se questionou a opção de fazer recair a constituição da futura Comissão de Fiscalização em duas pessoas do Conselho da Universidade ao passo que, externo à instituição apenas se prevê um membro. De acordo com a resposta dada pelo Governo, a Comissão de Fiscalização é um órgão tutelado pelo Conselho da Universidade, que desempenha funções de fiscalização em nome desse Conselho.

## V

### CONCLUSÕES

A Comissão, apreciada e analisada a proposta de lei, conclui o seguinte:

1) É de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário; e,

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

Macau, aos 20 de Fevereiro de 2006.

A Comissão,

Kwan Tsui Hang  
Presidente

Iong Weng Ian  
Secretário

Chow Kam Fai David

Leonel Alberto Alves

Ng Kuok Cheong

Chan Chak Mo

Ung Choi Kun

Lei Pui Lam

Chui Sai Peng José