



República de Moçambique
CONSELHO CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 3/CC/2023

de 23 de Fevereiro

Processo n.º 2/CC/2023

Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade

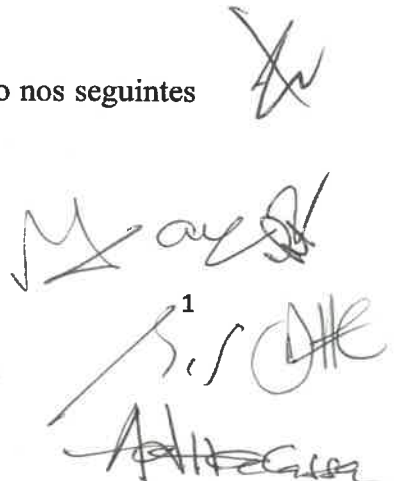
Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

Sua Excelência o Presidente da República veio requerer ao Conselho Constitucional, nos termos do n.º 1 do artigo 245 da Constituição da República (CRM) e do n.º 1 do artigo 58 da Lei n.º 2/2022, de 21 de Janeiro, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), a apreciação preventiva da constitucionalidade da Lei de Revisão da Lei n.º 27/2009, de 29 de Setembro, Lei do Ensino Superior, aprovada pela Assembleia da República, no dia 14 de Dezembro de 2022, que Lhe foi submetida para promulgação, nos termos do n.º 1 do artigo 162 da CRM.

Sua Excelência o Presidente da República fundamenta a sua solicitação nos seguintes termos:



... existem opiniões que questionam a constitucionalidade da referida lei, em particular do artigo 18, alegando que o mesmo viola o consagrado no n.º 3 do artigo 114 da Constituição da República... ao consagrar a superintendência das instituições de ensino superior privadas indo para além do disposto no texto constitucional que só prevê a fiscalização. E que, tal assunção, além de ambígua, configura uma interferência governamental na actividade privada, por um lado, e limita a sua autonomia impedindo que estas tomem decisões estruturantes sobre o seu desenvolvimento interno, por outro lado.

Admitido o pedido, a Presidente do Conselho Constitucional notificou a Assembleia da República, Órgão autor da norma para, querendo, se pronunciar no prazo de 20 dias, ao abrigo do disposto no artigo 60 da LOCC. A Assembleia da República não se pronunciou dentro do prazo legal.

II

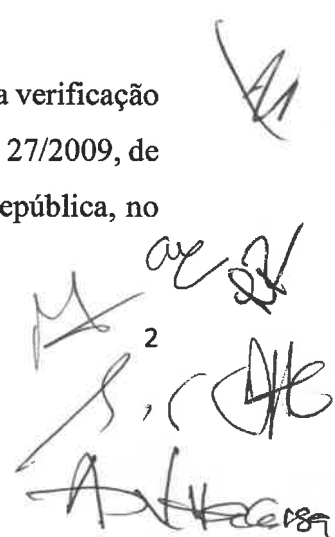
Fundamentação

O presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade foi submetido tempestivamente a este Órgão por Entidade legítima, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 162 e no n.º 1 do artigo 245, ambos da CRM.

O Conselho Constitucional é, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 245 da CRM e no n.º 1 do artigo 58 da LOCC, a instância competente para apreciar e decidir o pedido de apreciação preventiva da constitucionalidade da Lei de Revisão da Lei n.º 27/2009, de 29 de Setembro, Lei do Ensino Superior, aprovada pela Assembleia da República, no dia 14 de Dezembro de 2022.

Importa, em primeiro lugar, delimitar o objecto do pedido, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 52 da LOCC.

De acordo com o teor do requerimento submetido a este Órgão, solicita-se a verificação preventiva da constitucionalidade do artigo 18 da Lei de Revisão da Lei n.º 27/2009, de 29 de Setembro, Lei do Ensino Superior, aprovada pela Assembleia da República, no



dia 14 de Dezembro de 2022, com fundamento numa provável violação do n.º 3 do artigo 114 da CRM, que determina *que o Estado reconhece e fiscaliza o ensino privado e cooperativo, nos termos da lei.*

A fiscalização preventiva aqui solicitada visa essencialmente evitar que, no futuro, após a promulgação da Lei, ingressem no ordenamento jurídico normas que afrontem a Constituição da República. É, no caso do nosso ordenamento, uma faculdade conferida unicamente ao Presidente da República, para que, em caso de dúvida, objecte a promulgação, quer utilizando *i)* o veto político, que se operacionaliza através de fundamentos políticos próprios do Presidente da República na sua qualidade de Chefe do Estado; quer recorrendo *ii)* ao veto jurídico, com fundamento no acórdão do Conselho Constitucional que se pronuncia sobre a inconstitucionalidade, se for o caso.

Trata-se, portanto, de um pedido que busca um fundamento jurídico para a sanção da dúvida de inconstitucionalidade levantada.

A questão de inconstitucionalidade suscitada relativamente ao artigo 18 da supramencionada Lei de Revisão tem unicamente a ver com a *superintendência* pelo Estado das instituições do ensino superior privadas, que de acordo com o seu requerimento, tal disposição vai para além do previsto no texto constitucional que só estipula a *fiscalização*.

Daí que se mostra pacífico afirmar que não se questiona a constitucionalidade da *fiscalização* das instituições do ensino superior privadas, mas a *superintendência* pelo Estado, no lugar daquela.

Em concordância com a delimitação do objecto do pedido, cabe-nos apreciar a conformidade material da disposição legal atrás reproduzida com o preceituado no n.º 3 do artigo 114 da CRM.

Ou seja, a questão que este Conselho Constitucional deve apreciar e decidir consiste em saber em que medida o legislador, ao consagrar esta solução normativa, prevista no artigo 18 do diploma legal em causa, desrespeitou o previsto no n.º 3 do artigo 114 da CRM.

Acórdão nº 03/CC/2023, de 23 de Fevereiro

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page, including a large signature at the top right, a signature with 'ap' above it, and several other initials and signatures below, including one that appears to be 'A. H. Costa'.

Com vista a facilitar a apreciação da disposição legal, cuja verificação da constitucionalidade é solicitada a este Conselho, passa-se a transcrever o seu teor:

**Lei de Revisão da Lei n.º 27/2009, de 29 de Setembro, Lei do Ensino Superior,
aprovada pela Assembleia da República, no dia 14 de Dezembro de 2022.**

(...)

Artigo 18

(Superintendência do Ensino Superior)

1. As IES Privadas estão sujeitas à superintendência da entidade que superintende o Subsistema do Ensino Superior, devendo cumprir com as normas que lhe sejam aplicáveis.

2. No domínio da superintendência das IES Privadas, compete à entidade que superintende o Subsistema do Ensino Superior:

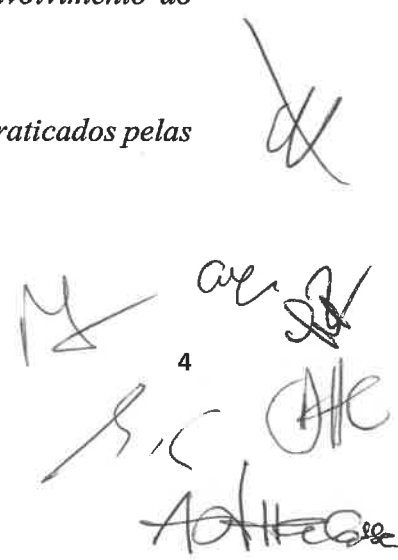
a) propor ao Governo a autorização de criação, reestruturação, extinção de IES e autorizar o seu funcionamento, mediante a vistoria e acreditação prévia dos cursos e programas;

b) autorizar o funcionamento de novas unidades orgânicas das IES mediante vistoria e acreditação prévia dos cursos e programas;

c) verificar a existência das condições para o normal funcionamento das IES e a sua conformidade legal;

d) garantir a unicidade do Subsistema do Ensino Superior em articulação com os demais Subsistemas de Ensino e com as políticas nacionais de desenvolvimento do País;

e) garantir a realização de acções de inspecção, fiscalização dos actos praticados pelas IES e aplicar sanções correspondentes, em caso de infracção;



Handwritten signatures and initials in the bottom right corner of the page, including a large signature and several smaller ones, some with the number 4 written below them.

f) apoiar e estimular a participação das IES, no desenvolvimento das comunidades em que estão inseridas com base na transferência de tecnologia;

g) apoiar na criação das condições que asseguram a produção contínua de conhecimento e da inovação científica e tecnológica;

h) apoiar as iniciativas que promovam a melhoria da qualidade dos serviços de investigação e extensão prestados pelas IES;

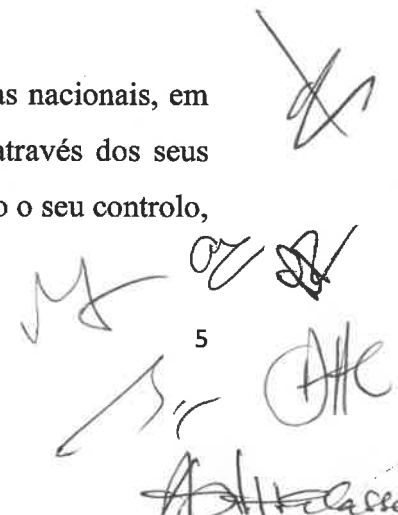
i) praticar outros actos de controlo da legalidade nas IES, em conformidade com a legislação vigente sobre a matéria.

Torna-se imprescindível dar conteúdo e sentido às expressões técnico-jurídicas utilizadas pelo Legislador Constituinte, o termo *fiscalização* e pelo Legislador Ordinário, o termo *superintendência*, procurando este último materializar o n.º 3 do artigo 114 da CRM que dispõe que *O Estado reconhece e fiscaliza o ensino privado e cooperativo, nos termos da lei*.

Trata-se, na verdade, de uma norma de eficácia diferida, visto que a sua densificação e o seu conteúdo serão determinados pelo legislador, tendo em conta o objectivo pelo qual o Estado reconhece que entidades privadas contribuam para a satisfação das necessidades públicas primárias de educação, tarefa fundamental a cargo primordialmente do Estado.

Em relação à educação, como tarefa fundamental, dispõe o artigo 113 da CRM que o Estado promove uma estratégia de educação, visando a unidade nacional, a erradicação do analfabetismo, o domínio da ciência e da técnica, bem como a formação moral e cívica dos cidadãos (n.º 1). Deste modo, os órgãos centrais do Estado, como é o Governo, têm as atribuições de normação das matérias do âmbito da lei e definição das políticas nacionais (n.º 1 do art.º 139 da CRM).

No âmbito da normação das matérias de lei e de definição de políticas nacionais, em particular, no sector de educação, é tarefa fundamental do Estado, através dos seus órgãos centrais competentes, zelar pela qualidade de ensino, bem como o seu controlo,



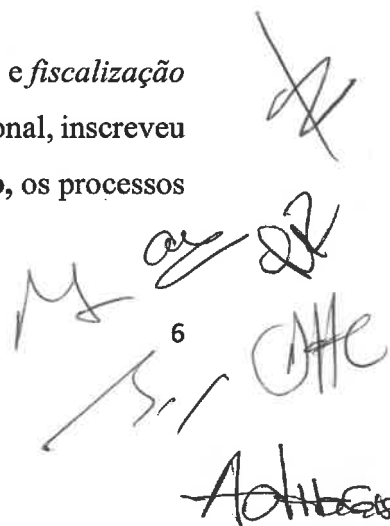
para que o mesmo não seja programado segundo quaisquer directrizes, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas (n.ºs 4 e 5 do art.º 113 da CRM).

Assim sendo, é correcto apontar que a Constituição ao deferir as faculdades de o Estado reconhecer as instituições privadas de ensino não significa que este se despoje das suas tarefas fundamentais de definir as políticas nacionais de educação, de promover uma estratégia visando a unidade nacional, a erradicação do analfabetismo, o domínio da ciência e da técnica, bem como a formação moral e cívica dos cidadãos. Daí que, para materializar este desiderato, a Constituição, nos seus números 4 do artigo 113 e 3 do artigo 114, confere poderes de vigilância ao Estado sobre aquelas instituições privadas de ensino, utilizando, respectivamente, as palavras *controlo* e *fiscalização*. Todavia, compete ao legislador a densificação do conteúdo e do sentido destas expressões.

Por analogia ao que acontece na descentralização (art.º 249, n.º 1 da CRM), quando o Estado reconhece as autarquias locais ou os órgãos de governação provincial; ou quando cria pessoas colectivas públicas, como universidades, empresas públicas ou institutos públicos e mantém os mecanismos de vigilância destas entidades para que actuem de acordo com a lei e não ponham em causa os interesses nacionais. Tais mecanismos de *controlo* ou *fiscalização* são a tutela administrativa e a *superintendência*, variando conforme o controlo seja menos intenso e de mera legalidade, no caso da tutela; e mais intenso, traçando o Governo recomendações e orientações, no caso da *superintendência*.

No caso das entidades privadas de ensino, estas, como pessoas colectivas de direito privado têm mecanismos próprios de reconhecimento na ordem jurídica, como pessoas jurídicas, como também são, ao mesmo tempo, pelo serviço de utilidade pública que prestam no âmbito do ensino, objecto de deliberação do Conselho de Ministros para que actuem nesse sentido.

O Legislador Ordinário na densificação do conteúdo dos termos *controlo* e *fiscalização* das instituições privadas de ensino, utilizados pelo Legislador Constitucional, inscreveu no **artigo 18 da Lei de Revisão da Lei n.º 27/2009, de 29 de Setembro**, os processos

Handwritten signatures and initials in the bottom right corner of the page, including a large signature at the top, a signature with 'AR' below it, and the name 'Adriano' at the bottom.

de vigilância destas entidades, utilizando a expressão *superintendência*, cujo conteúdo é definido no n.º 2 do mesmo artigo.

É, portanto, o conteúdo de *controlo* ou *fiscalização* a cargo do Estado que passamos a analisar, para aferir se a utilização da expressão *superintendência* teria beliscado o âmbito privado das instituições privadas de ensino, sabido que estas actuam na satisfação das necessidades colectivas essenciais da educação e ensino, cuja tutela, em termos de *controlo* e *fiscalização* da qualidade, da uniformização das políticas nacionais de educação incumbem ao Estado, visando evitar que estas instituições privadas de ensino não programem a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas, sob pena de esvaziamento das políticas nacionais uniformes e dos conceitos de nação e de unidade nacional, esteios de funcionamento do sector tão importante do Estado, a educação.

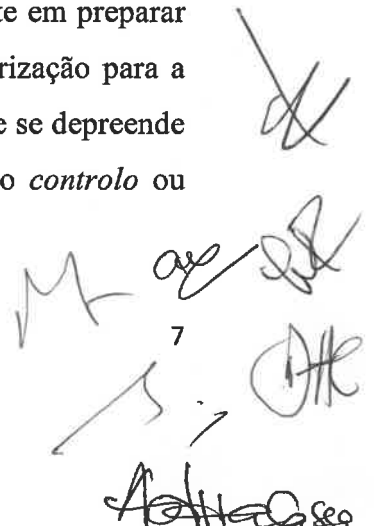
Em relação a esta questão, passemos ao conteúdo do termo *superintendência* que, nos termos do n.º 2 do artigo 18 da Lei do Ensino Superior diz:

“2. No domínio da superintendência das IES Privadas, compete à entidade que superintende o Subsistema do Ensino Superior:

a) propor ao Governo a autorização de criação, reestruturação, extinção de IES e autorizar o seu funcionamento, mediante a vistoria e acreditação prévia dos cursos e programas;

b) autorizar o funcionamento de novas unidades orgânicas das IES mediante vistoria e acreditação prévia dos cursos e programas;”

Esta competência, em concreto, coloca a entidade que superintende o subsistema do ensino superior a exercer poderes funcionais de apoio ao Conselho de Ministros no reconhecimento de instituições privadas de ensino superior, que consiste em preparar todo o expediente técnico-administrativo atinente à concessão da autorização para a entrada em funcionamento destas instituições privadas de ensino. Donde se depreende que o conteúdo da *superintendência* aqui traçado não põe em causa o *controlo* ou



fiscalização pretendida pela Constituição nos seus artigos 113 e 114, antes pelo contrário, confere-lhes sentido e extensão densificados.

Já as alíneas c), d) e e) do n.º 2 do artigo 18 da Lei em análise: c) *verificar a existência das condições para o normal funcionamento das IES e a sua conformidade legal*; d) *garantir a unicidade do Subsistema do Ensino Superior em articulação com os demais Subsistemas de Ensino e com as políticas nacionais de desenvolvimento do País*; e) *garantir a realização de acções de inspecção, fiscalização dos actos praticados pelas IES e aplicar sanções correspondentes, em caso de infracção* visam, no geral, fiscalizar o funcionamento das instituições privadas na ministração do processo de ensino e aprendizagem, para aquilatar o nível de cumprimento das políticas nacionais de educação, verificar se os programas de educação ministrados por estas instituições não põem em causa a unidade nacional, os programas nacionais de educação, em cada sector formativo, aferir o nível de domínio da ciência e da técnica e o grau de formação moral e cívica dos alunos.

Portanto, trata-se de definir o conteúdo do *controlo* ou *fiscalização* pretendidos pelo Legislador Constitucional no âmbito da vigilância destas instituições que, no caso de infracções, poderá aplicar sanções que cabem no conceito de *fiscalização* previsto no n.º 3 do artigo 114 da CRM.

Em relação às alíneas f), g), h) e i), respectivamente, f) *apoiar e estimular a participação das IES, no desenvolvimento das comunidades em que estão inseridas com base na transferência de tecnologia*; g) *apoiar na criação das condições que asseguram a produção contínua de conhecimento e da inovação científica e tecnológica*; h) *apoiar as iniciativas que promovam a melhoria da qualidade dos serviços de investigação e extensão prestados pelas IES*; i) *praticar outros actos de controlo da legalidade nas IES, em conformidade com a legislação vigente sobre a matéria* asseguram a actuação do Estado no âmbito da promoção da estratégia de educação visando o domínio da ciência e da técnica, garantem o cumprimento das leis, regulamentos, políticas nacionais definidos pelos órgãos do Estado no âmbito do sector da educação (n.º 1 do art.º 113 da CRM) e asseguram a coesão e uniformidade do sistema nacional de educação,

Handwritten signatures and initials, including a large signature at the top right, a signature with 'ase' above it, and several other initials and signatures at the bottom right, including one that appears to be 'A. H. C. S. E. E.'.

organizado e desenvolvido pelo Estado (n.º 2 do art.º 113 da CRM) e reconhecido às entidades privadas.

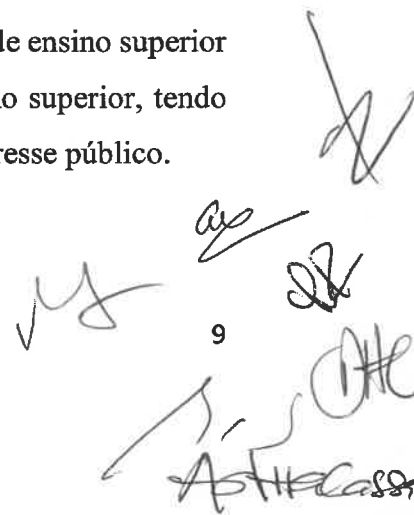
Em conclusão, o termo *superintendência* utilizado pela Lei do Ensino Superior para concretizar legislativamente as expressões «*controlo*» e *fiscalização*, utilizadas pelo Legislador Constituinte nos artigos 113 e 114 da CRM não bule com os limites dos poderes de vigilância do Estado sobre as instituições privadas que ministram a educação, sob reconhecimento do Estado.

A dinâmica actual no Ensino Superior que se consubstancia na tendência crescente de instituições privadas neste Subsistema do Sistema Nacional de Educação aliada à priorização da qualidade no processo de ensino e aprendizagem obrigou o Legislador Ordinário a incorporar no artigo 18 da Lei acima citada, o mecanismo de *superintendência* das Instituições do Ensino Superior Privadas pelo Governo.

Oportuno se torna dizer que a *superintendência* não implica, nos termos do artigo 18 da Lei em causa, uma diminuição das competências próprias das Instituições do Ensino Superior Privadas, mas sim um dos mecanismos legais existentes em Moçambique que permite a intervenção regulatória do Estado.

Assim, compreende-se que a *superintendência*, nos moldes fixados pelo artigo 18 da Lei de Revisão permite proteger e zelar pelo interesse público prosseguido pelas Instituições do Ensino Superior Privadas, sem que ponha em causa a sua autonomia, que *consiste na capacidade de exercer os poderes e faculdades que lhes assistem na prossecução das suas respectivas missões, observar os deveres necessários a nível administrativo, financeiro, patrimonial e científico-pedagógico, para alcançar a liberdade académica e intelectual em conformidade com as políticas e planos nacionais relevantes* (artigo 9 da Lei de Revisão)

O poder de *fiscalização* ou de *superintendência* sobre as instituições de ensino superior é exercido pelo Governo com responsabilidade pelo sector do ensino superior, tendo em vista, fundamentalmente, o cumprimento da lei e a defesa do interesse público.



Em síntese conclusiva, é nosso entendimento que o artigo 18 da Lei de Revisão da Lei n.º 27/2009, de 29 de Setembro, aprovada pela Assembleia da República, no dia 14 de Dezembro de 2022, não está eivado de qualquer vício de inconstitucionalidade.

III

Decisão

Nestes termos, o Conselho Constitucional pronuncia-se pela inexistência de inconstitucionalidade do **artigo 18 da Lei de Revisão da Lei n.º 27/2009, de 29 de Setembro, Lei do Ensino Superior, aprovada pela Assembleia da República, no dia 14 de Dezembro de 2022.**

Publique-se.

Maputo, 23 de Fevereiro de 2023

Lúcia da Luz Ribeiro 

Albino Augusto Nhacassa (Relator) 

Manuel Henrique Franque 

Domingos Hermínio Cintura 

Mateus da Cecília Feniassa Saize 

Ozias Pondja 

Albano Macie 